

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE PONTA GROSSA**

**CURSO DE TURISMO**

**GIANCARLO BELUZZO DA MOTA DE LIMA SINKE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL: ANÁLISE DO  
PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO E DO PROGRAMA DE  
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO**

**PONTA GROSSA  
2011**

**GIANCARLO BELUZZO DA MOTA DE LIMA SINKE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL: ANÁLISE DO  
PROGRAMA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO E DO PROGRAMA DE  
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como pré-requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Turismo, na Universidade Estadual  
de Ponta Grossa.

Orientador: Prof. Luiz Fernando de Souza.

**PONTA GROSSA  
2011**

Dedico este trabalho à minha família, sempre presente em todos os momentos da minha vida.

A vocês que tanto me apóiam e estimulam, muito obrigado!

## RESUMO

O presente trabalho traz como objetivo geral analisar as políticas públicas para o turismo no Brasil, especialmente o Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo, verificando os avanços e entraves entre estes dois programas. Mais especificamente objetivou-se: Contextualizar historicamente o cenário turístico brasileiro; Conhecer as principais políticas públicas brasileiras para o turismo; Verificar os resultados do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo. Na busca de alcançar os objetivos propostos neste trabalho, foi utilizada a pesquisa do tipo exploratória. O instrumento utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental para fundamentar a atividade turística, seu contexto histórico, seus conceitos, bem como as políticas governamentais a respeito. Realizando-se um comparativo entre os dois programas, ou seja, o PNMT e o PRT, pode-se afirmar que ambos foram importantes para o desenvolvimento do setor turístico brasileiro, cada qual em seu contexto. A partir das experiências conquistadas pelo PNMT, foram estabelecidas ações de modo a aprimorar o planejamento turístico brasileiro, através da descentralização, regionalização ao invés da municipalização, qualificação do trabalho, buscando potencializar a atividade turística brasileira. Observando-se um avanço significativo entre um e outro programa, porém muito ainda há de ser realizado para que a atividade turística brasileira alcance a excelência almejada a nível nacional e internacional. Mesmo com os avanços do setor turístico brasileiro nas últimas décadas, muitos desafios necessitam ser superados para que o turismo brasileiro alcance efetivamente a sua parcela de contribuição para a inclusão social, para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro e para representatividade no cenário internacional. Portanto, ainda há bastante espaço para o crescimento deste setor no país.

**Palavras-chave:** Turismo. Políticas Públicas. Desenvolvimento.

## **ABSTRACT**

The present work has as objective to analyze the general policies for tourism in Brazil, especially the National Tourism municipalization and Tourism Regionalization Program, checking progress and barriers between these two programs. More specifically aimed to: contextualize historically the tourism scene in Brazil; know the main Brazilian public policies for tourism; Check the results of the National Tourism municipalization and Tourism Regionalization Program. In seeking to achieve the objectives proposed in this paper, we used the exploratory type research. The instrument used was a literature search and document to support the tourism industry, its historical context, concepts, and about government policies. Carrying out a comparison between the two programs, ie, the PRT and PNMT, it can be said that both were important to the development of the tourist sector in Brazil, each in its context. From the experiences gained by PNMT, actions have been established in order to improve the Brazilian tourism planning through decentralization, regionalization rather than the municipality, skilled labor, seeking to boost tourism in Brazil. Observing a significant advance from one to another program, but much remains to be done for the Brazilian tourism reach the desired excellence nationally and internationally. Even with the advances of the tourist sector in Brazil in recent decades, many challenges must be overcome for the Brazilian tourism effectively reach their share of contribution to social inclusion, for the Brazilian economic development and representation in the international arena. Therefore, there is still plenty of room for growth in this sector in the country.

**Key-words:** Tourism. Public Policy. Development.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa: Regiões Turísticas do Brasil.....	37
--	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 O TURISMO: HISTÓRIA, COMPONENTES E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	12
2.1 CONTEXTO HISTÓRICO.....	12
2.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES .....	17
2.3 COMPONENTES DA ATIVIDADE TURÍSTICA.....	21
2.3.1 Produto Turístico .....	23
2.3.2 Mercado Turístico.....	24
<b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO</b> .....	26
3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL .....	27
<b>4 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO</b> .....	30
4.1 PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO - PNMT .....	31
4.2 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - PRT.....	35
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	40
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	42

## 1 INTRODUÇÃO

Mundialmente reconhecido como uma atividade socioeconômica de enorme importância, o turismo hoje pode ser considerado como um dos setores econômicos que mais cresce e que, por sua vez, possibilita a geração de emprego e renda, bem como distribuição de divisas e troca de experiências entre pessoas.

Tamanha é sua importância que ao se falar na atividade turística, é normal utilizar-se a denominação de fenômeno pelo fato de que a mesma possui influência em diversas variáveis, sejam estas econômicas, sociais, culturais ou naturais.

De acordo com diversos estudos realizados sobre o tema, tais como de Panosso Netto (2005), o turismo que se observa na atualidade tem suas raízes com o nascimento e desenvolvimento do capitalismo. O que favoreceu seu crescimento foi o avanço dos meios de transporte e as conquistas das classes trabalhadoras ao longo do tempo, dessa maneira, com o avanço do capitalismo o turismo também se desenvolveu. Dessa maneira, o avanço do turismo passou a ser observado como um fenômeno de grande abrangência, de acordo com seu enfoque social, pois interfere no meio-ambiente e nas relações sociais.

Com a evolução do turismo até chegar a ser tratado como um fenômeno social, seu avanço possibilitou o nascimento da indústria do turismo. Este termo, segundo Lickorish e Jenkins (2000), surgiu devido a estudos realizados sobre os impactos causados pelo turismo no campo econômico, isto é, sobre sua contribuição na balança comercial de diversos países, atribuindo-se a este um produto de exportação e como os produtos de exportação são oriundos da indústria, alguns economistas passaram a conceber o turismo também como uma indústria.

Porém, tal entendimento é considerado equivocado pela maioria dos autores do tema, pois o turismo, segundo sua atividade fim, difere da indústria devido ao fato desta transformar matérias-primas em bens de consumo, ou seja, mercadorias, e possuir atividades produtivas classificadas basicamente em três setores econômicos, sendo, o primário (produção de matéria-prima como a agricultura), o secundário (transformador da matéria-prima em outros produtos) e o terciário (que comercializa os produtos ou presta serviços a terceiros). Deste modo, mesmo que o turismo seja gerador de atividades em cadeia, ou utilize produtos fabricados pela



indústria, sua característica principal é a prestação de serviços (LICKORISH; JENKINS, 2000).

Mesmo assim, devido aos fortes impactos econômicos gerados pelo turismo, este vem sendo caracterizado como uma indústria, devido sua participação na economia e na geração de emprego e renda.

A indústria turística se caracteriza por sua grande complexidade, não só pela grande quantidade de elementos que a compõe, mas também pelos distintos setores econômicos envolvidos em seu desenvolvimento. Pode-se observar a participação do turismo, como alavancador da economia regional, transformando empresas e prestadores de serviço em uma cadeia produtiva. Este conceito é de grande relevância para o estudo do turismo. O conceito de cadeia produtiva, segundo Hasenklever e Kupfer (2002), se caracteriza como um conjunto de etapas, que consecutivamente, transformam os insumos, ou seja, reúne determinado número de processos, produtos ou serviços para atender determinada demanda.

Nota-se que onde existe a prática da atividade turística, uma gama muito grande de empresas e negócios acaba envolvida nesta cadeia produtiva, local e regionalmente. Quando uma pessoa escolhe um determinado destino para ser consumido, esta mesma paga pela utilização e consumo temporário de determinado território, abrangendo também os bens de consumo, serviços e equipamentos do local visitado.

De acordo com a evolução do turismo na sociedade o poder público passou a dar atenção ao seu aspecto de alavancador da economia local, regional e até mesmo nacional. Assim, diversas políticas públicas foram sendo instituídas para dar suporte e regular a atividade turística, dada a sua importância.

Antes um luxo das classes superiores, o turismo hoje, mesmo que praticado de forma modesta, é considerado essencial para amenizar os desgastes psicológicos causados pelas pressões do cotidiano sobre o homem moderno. Logo, a importância da existência de políticas governamentais também para a inclusão das classes menos favorecidas na prática do turismo.

Promover a qualificação das pessoas e a melhoria dos serviços é tarefa de ponta do Ministério do Turismo para que o Brasil alcance níveis internacionais de competitividade no turismo. Mais ainda quando se aproxima o ano de 2014, em que

o Brasil vai receber os milhares de visitantes para os jogos da Copa do Mundo de Futebol, e terá a oportunidade única de mostrar-se ao mundo como um País desenvolvido e qualificado para abrigar um evento de tão grande importância internacional.

Pode-se considerar então, que o poder público é o responsável pelo ambiente onde acontece o turismo, logo, o mercado governamental apresenta papel fundamental neste contexto. Como mencionado anteriormente, sem serviços básicos como saneamento, eletricidade, transporte, segurança e outros, o mercado turístico torna-se inviável.

Analisar as políticas públicas a respeito do turismo no Brasil justifica o presente estudo.

O presente trabalho traz como objetivo geral analisar as políticas públicas para o turismo no Brasil, especialmente o Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo, verificando os avanços e entraves entre estes dois programas.

Mais especificamente objetiva-se:

- Contextualizar historicamente o cenário turístico brasileiro;
- Conhecer as principais políticas públicas brasileiras para o turismo;
- Verificar os resultados do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo.

Na busca de alcançar os objetivos propostos neste trabalho, foi utilizada a pesquisa do tipo exploratória. O instrumento utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental para fundamentar a atividade turística, seu contexto histórico, seus conceitos, bem como as políticas governamentais a respeito.

Por se tratar de políticas públicas, se pesquisou também anuários e outros materiais produzidos pelo poder público, como manuais e módulos operacionais, no intuito de se construir o marco teórico da pesquisa.

A pesquisa científica pode assumir diferentes tipologias. De acordo com Gil (1999), os tipos de pesquisa podem ser classificados de diversas formas, para isso, os critérios de classificação podem ser de acordo com a natureza da pesquisa,

quanto aos seus objetivos, quanto aos procedimentos utilizados e quanto a abordagem do problema.

De acordo com Gil (1999) quanto aos objetivos da pesquisa é possível classificá-las em três grandes grupos: descritivas, exploratórias e explicativas. Os procedimentos metodológicos utilizados no presente trabalho tiveram como norte uma pesquisa exploratória.

Segundo Gil (1999), o modelo exploratório, é o mais adequado à finalidade delimitada neste trabalho por ter abrangência nos levantamentos documentais, bibliográficos, entrevistas, estudos de caso e por possibilitar ao pesquisador o aprofundamento no conhecimento de fenômenos sociais relevantes.

Ainda segundo Gil (1999), apresenta ao pesquisador a possibilidade de aprofundar seus conhecimentos acerca de determinado fenômeno que se deseja pesquisar, também, este tipo de pesquisa permite a utilização de diversos instrumentos de coleta de dados.

Os instrumentos utilizados para a coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica e documental para a construção do referencial teórico e para a coleta de dados para discussão.

De acordo com Martins (2004), a pesquisa bibliográfica caracteriza-se como o levantamento dos livros e documentos similares existentes sobre o assunto que definem a natureza do tema estudado e a área do trabalho. Já a pesquisa documental diz respeito à coleta de dados em documentos específicos, tais como legislações, diretrizes, dentre outros

O presente trabalho encontra-se dividido em cinco seções, iniciando-se pela introdução que traz, além de uma breve abordagem sobre o tema, os seus objetivos, os argumentos que o justificam e a metodologia utilizada.

A segunda seção do trabalho traz o embasamento teórico, onde foram abordados o contexto histórico, os conceitos e a evolução das políticas públicas para o turismo no Brasil.

Na terceira seção são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para nortear a pesquisa.

A quarta seção do trabalho apresenta a discussão a respeito dos programas governamentais de municipalização e regionalização do turismo, seus principais aspectos, avanços e problemas encontrados.

Por fim, a quinta seção traz as conclusões acerca da pesquisa.

## 2 O TURISMO: HISTÓRIA, COMPONENTES E POLÍTICAS PÚBLICAS

No presente capítulo são apresentados os elementos que compõem o marco teórico da pesquisa, iniciando-se pelo contexto histórico do turismo, conceitos, os componentes da atividade turística e a evolução das políticas públicas para a área.

### 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO

Um aspecto de grande relevância a ser destacado inicialmente ao se falar em turismo e sua participação no desenvolvimento local, diz respeito à capacidade de determinada sociedade em dar conta da demanda do turismo de sua região, ou seja, em organizar-se para que o turismo seja realmente significativo para ambos os agentes do processo. Nesse sentido cabe aqui realizar uma breve abordagem sobre o conceito de territorialização do turismo.

De acordo com Rodrigues (1996) o conceito de territorialização do turismo diz respeito à criação de um território turístico, ou seja, um espaço no qual se configuram as relações de poder entre os atores sociais envolvidos com a atividade turística.

Segundo Silva e Silva (2006, p. 192):

A territorialização turística permitirá que os lugares e regiões transformem suas vantagens competitivas, proporcionadas pelo seu capital natural e cultural, em vantagens competitivas, assegurando a continuidade do dinamismo e contribuindo para promover, com uma determinada autonomia, um efetivo desenvolvimento socioeconômico.

Tal territorialização pode ser identificada ainda nos períodos mais antigos da história, pois se sabe que desde as civilizações gregas e romanas alguns deslocamentos já apresentavam certas características comuns à atividade turística. Mas somente a partir da segunda fase da revolução industrial, em meados do século XIX no continente europeu, que o turismo começa a apresentar os moldes do que hoje define esta atividade.

A este respeito, Eufrásio (1996, p. 291-292) divide a evolução do turismo em períodos e cita que:

O primeiro período começou em torno de 1790 com a prosperidade da burguesia depois da revolução francesa, foi até 1840, com o início dos meios de transporte de massa representados pelo navio a vapor e as ferrovias [...]. O segundo período, de 1840 a 1870, foi marcado pelo surgimento do moderno comércio de viagens de férias e os primeiros hotéis e hospedarias para turistas [...]. O terceiro período, de 1870 a 1900, foi aquele em que se desenvolveu a infraestrutura de atendimento aos turistas, com os primeiros grandes hotéis e centros turísticos organizados. Depois de 1900 até 1930, no quarto período, desenvolveram-se as viagens como fenômeno de massa, esportes de inverno e outros. No quinto período a partir de 1930, a busca da periferia e as excursões organizadas são as realidades predominantes.

Segundo De La Torre (1992), é preciso fazer referência aos povos antigos, que por razões religiosas, de comércio ou de conquista, tiveram necessidade de deslocar-se de seus ambiente a outros povos.

O mesmo autor lembra, que muitos são os povos antigos que se pode citar, mas um dos mais destacados foram os romanos, no qual nos situaremos, por ter estendido seu império às terras que rodeavam o Mediterrâneo. No século VI aC., Roma era habitada por latinos e etruscos: época de grande prosperidade para os romanos e latinos: como consequência estes expulsaram os etruscos de Roma e, 250 anos mais tarde, se apoderaram da península italiana.

Em seguida De La Torre (1992) explica que no século IV aC., Roma governava a Itália Central, o que trouxe a necessidade de construir caminhos para que os homens transitassem, e para tanto o imperador romano Apio Cláudio construiu nesse Século a Via Apia, que se constituiu no primeiro caminho romano.

Posteriormente, a rede de caminhos estendeu-se até o Sul da Itália, de onde advém a frase: "Todos os caminhos conduzem a Roma". Nesse sentido, Barreto (1995), complementa o assunto sobre o Império Romano salientando que o mesmo foi responsável pela construção de inúmeras estradas, o que foi determinante para que seus cidadãos viajassem, entre o século II d.C., mais intensamente na Europa do século XVIII inclusive. De Roma, saíam contingentes importantes para o campo, o mar, as águas termais, os templos e os festivais.

A esse respeito Barreto (1995) conclui que os romanos teriam sido os primeiros a viajar por prazer. Informações obtidas através de pinturas em azulejos, placas, vasos mapas, demonstram que os romanos iam à praia e aos spas, buscando, nas primeiras, divertimento (há registros pictóricos de moças usando

biquíni, jogando bola na praia), e nos segundos cura. Houve uma praia chamada Baías, perto de Nauplia (atual Nápoles) e do porto imperial, que era *resort* de inverno e de verão. Com o desaparecimento do Império Romano houve um declínio do comércio, as viagens de prazer acabaram e as estradas começaram a deteriorar-se e até mesmo destruir-se totalmente.

Segundo De La Torre (1992) há autores que situam o começo do turismo no século VIII aC., na Grécia, porque as pessoas viajavam para ver os jogos olímpicos a cada quatro anos; outros acreditavam que os primeiros viajantes foram os fenícios, por terem sido os inventores da moeda e do comércio.

O Cristianismo teve grande contribuição aos deslocamentos, conforme afirma De La Torre, no início, o Cristianismo trouxe sérias conseqüências a seus seguidores que foram perseguidos por muito tempo. No ano de 313 d. C., o imperador Constantino outorgou tolerância absoluta aos cristãos, tornando-se assim o grande protetor da Igreja.

Com isso, conforme De La Torre (1992), o Cristianismo trouxe consigo os novos preceitos de amor ao próximo, fazendo com que moradores de muitos lugares do mundo oferecessem melhor tratamento aos peregrinos, tornando-os hóspedes especiais ao dar-lhes pousada. Devido a sociedade cristã haver nascido onde convergiam dois mundos, o oriental e o ocidental, isso propiciou sua rápida expansão.

Barreto (1995, p. 45) complementa, que:

Entre os séculos II e III houve intensa peregrinação à Jerusalém, à igreja do Santo Sepulcro, que fora construída em 326 pelo imperador Constantino, o Grande. Esses peregrinos eram chamados palmeiros. A partir do século VI, aproximadamente, registram-se peregrinações de cristãos (chamados romeiros) para Roma. No século IX foi descoberta a tumba de Santiago de Compostela, e tiveram início as peregrinações dos chamados jacobitas e jacobeus. Tais peregrinações eram feitas por terra e por mar, e também havia as de budistas para o extremo oriente.

Barreto (1995) continua em seguida explicando que após a conquista do Santo Sepulcro pelos turcos, as peregrinações a Santiago tornaram-se tão importantes que, no século IX, criou-se a irmandade dos trocadores de moeda para

atender à diversidade de moeda circulante no local e, em 1140, o peregrino francês Aymeric Picaud escreveu cinco volumes com as histórias do apóstolo Santiago e com um roteiro de viagem indicando como se chegar até lá a partir da França. Para Barreto (1995) esse foi o primeiro guia turístico impresso.

Na Idade Média, a sociedade estava composta, de um lado, pelos proprietários de terras: a nobreza, que fazia a guerra, e o clero, que a justificava em nome do deus dos cristãos, e do outro, pelos servos, que cultivavam as terras dos proprietários, dando-lhes metade da produção obtida no trabalho. Segundo Barreto esta sociedade feudal estava baseada na fixação do homem na terra, era essencialmente agrícola e cada feudo auto-suficiente, não havendo deslocamentos para fora do feudo, já que não havia comércio.

As antigas estradas construídas pelos romanos foram destruídas pelo longo do tempo pelo desuso. Viajar, nesse contexto, era perigoso e caro, e implicava enfrentar muito desconforto, portanto os Senhores e clérigos viajavam somente se fosse imprescindível, por questões administrativas, oficiais, pela necessidade de saber ou por causa da fé.

A esta altura, conforme Barreto (1995) as cruzadas, organizadas para recuperar o Santo Sepulcro, colocaram nos caminhos da Europa, muitos viajantes, entre peregrinos, soldados e mercadores, o que propiciou a transformação das pousadas (antes caridosas) em atividades lucrativas com a criação, em 1282, do primeiro grêmio dos proprietários de pousadas, em Florência, que influenciou rapidamente todo o sistema de hospedagem da Itália. Também nessa época começou o intercâmbio de professores e alunos entre universidades européias.

Barreto (1995), já citada, recorda ainda que o século XV está marcado pelo começo de outro tipo de viagens: as viagens transoceânicas de descoberta, tendo como principais protagonistas os espanhóis e portugueses, e foram essas viagens que mostraram a existência de um mundo novo que todos passaram a querer conhecer. No século XVI começou a haver um incremento nas viagens particulares (não oficiais). Nessa época não havia meios de comunicação, a não ser a escrita e mesmo o livro não era algo de circulação maciça; a forma de conhecer o mundo, outras culturas, outras línguas era viajando.



Até então os turistas, quando tinham que pousar, faziam-no em residências particulares ou alugavam refúgio. As pousadas no caminho serviam para trocar os cavalos e para passar umas horas. Em 1774, David Low inaugura o primeiro hotel familiar, em Covent Garden, Inglaterra.

No século XIX, após o advento da Revolução Industrial (século XVIII), começaram as primeiras viagens organizadas com a intervenção de um agente de viagens e esse é o começo do turismo moderno, salienta Barreto (1995). Em 1830 a ferrovia Liverpool-Manchester, na Inglaterra, foi a primeira a preocupar-se mais com o passageiro do que com a carga. Começava a era da ferrovia, determinante para o desenvolvimento do turismo.

A partir do século XX, o turismo se expande significativamente e passa a ser observado como atividade de massas e, conseqüentemente, como fonte de riquezas. Diversos países começam a ver no turismo uma forma de captação de divisas, inclusive, em alguns casos, com valor superior às exportações de outros importantes setores econômicos.

Segundo Ramos et al. (2006), no Brasil o considerado marco inicial da atividade turística aconteceu em 1922, motivado pelas festas do centenário da independência, quando surgiram os primeiros hotéis no Rio de Janeiro e conseqüentemente a criação da Sociedade Brasileira de Turismo.

A partir dos anos 1950 a viagem internacional torna-se cada vez mais acessível a uma porcentagem maior da população. Diferentes fatores, como por exemplo, o desenvolvimento das comunicações, a aparição do avião de passageiros, o baixo preço do petróleo, a maior disponibilidade de renda das famílias, as férias remuneradas e o aumento do tempo livre, acabaram por impulsionar o turismo na segunda metade do século. Destaque também para a crescente utilização dos automóveis e outros veículos rodoviários que vieram a contribuir para o incremento da atividade. Chegar a novas e distantes regiões tornou-se mais fácil e acessível a um número muito maior de pessoas.

Com sua expansão como “fenômeno socioeconômico”, estudiosos passaram a pesquisar a atividade e governos e empresas privadas a se interessar cada vez mais pelo turismo.

Souza et al., (2009) apontam que, a partir dos anos 1960, começam a ser implementadas pesquisas relacionadas ao turismo devido a seu notável impacto e reflexo sobre a economia. Aumenta-se o interesse no desenvolvimento e promoção desta atividade, tanto em países desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento.

Moraes (2003) explica que atualmente, a atividade turística ocupa lugar de destaque nas relações econômicas, sociais e políticas do cenário contemporâneo. O turismo tornou-se amplo e possui diversidade quanto aos meios de transportes, períodos de duração, meios de hospedagem, tamanhos de grupos, categorias da viagem, e vários outros fatores.

## 2.2 CONCEITOS E DEFINIÇÕES

De acordo com Barreto (1995), o conceito *turismo* surge no século XVII na Inglaterra, referido a um tipo especial de viagem. A palavra *tour* é de origem francesa, como muitas palavras do inglês moderno que definem conceitos ligados à riqueza e à classe privilegiada. Isso aconteceu, durante o tempo em que a Inglaterra esteve ocupada pelos franceses (normandos, século X até o XIV), a corte passou a falar francês, e o inglês escrito quase desapareceu. A palavra *tour* quer dizer volta e tem seu equivalente no inglês *turn*, e no latim *tornare*.

O pesquisador suíço Arthur Haulot acredita que a origem da palavra está no hebraico *Tur* que aparece na Bíblia com significado de “viagem de reconhecimento”.

Barreto (1995) recorda ainda que para que haja uma melhor compreensão da história do turismo é essencial retornar à diferença entre o conceito de viagem, que implica apenas deslocamento, e o conceito de turismo, que implica a existência também de recursos, infra-estrutura e superestrutura jurídico-administrativa.

Também é preciso diferenciar viagem de outro tipo de deslocamento. O homem primitivo migrava, procurando melhores condições para seu sustento, caça, árvores frutíferas. Isso não é o mesmo que viajar. Viajar implica voltar, e o homem primitivo ficava no novo lugar desde que lhes garantisse o sustento, ele não tencionava retornar. Muitos povos viveram, durante séculos, de forma nômade, o que tão pouco tem a ver com viagens de turismo.

Para maior compreensão, a primeira definição de turismo remonta-se a 1911, em que o economista austríaco Hermann Von Schullern zu Schattenhofen resumia que “turismo é o conceito que compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado”. (BARRETO, 1995, p. 9).

Segundo Hazebroucq (1999), o termo *touriste* foi introduzido na França por Stendhal nas suas “*Mémoires d’un Touriste*”, e adotado posteriormente por muitas outras línguas. Ainda este autor cita que neste momento o termo ainda permanecia com o sentido restrito de viagem feita sem fim lucrativo, por distração, repouso ou satisfação da curiosidade de conhecer outros locais e outras pessoas, embora a viagem não fosse encarada como um mero capricho, mas antes uma forma de aprendizagem ou um meio complementar de educação.

Em 1942, os professores da Universidade de Berna, W. Hunziker e W Krapf apud Organização Mundial do Turismo (OMT, 2001, p. 37), definiram o turismo como: “a soma de fenômenos e de relações que surgem das viagens e das estadias dos visitantes, em quanto não estão ligados a uma residência permanente nem a uma atividade remunerada”.

Posteriormente, Burkart e Medlik (apud MIELKE, 2010, p. 93) ampliaram o conceito de turismo e assim o definiram: “deslocamentos curtos e temporais de pessoas a destinos fora do local de residência e trabalho, e as atividades envolvidas durante a estadia nestes destinos”.

Mathieson e Wall (apud MIELKE, 2010, p. 93) utilizaram uma definição muito similar a anterior com algumas modificações: “o turismo é o movimento temporal de pessoas, por períodos inferiores a um ano, a destinos fora do local de residência e de trabalho, e as atividades envolvidas durante a estadia e as facilidades criadas para satisfazer as necessidades dos turistas.”

Cabe destacar também a definição dada em 1994 pela Organização Mundial do Turismo: “o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadias em lugares distintos de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano com fins de ócio, negócios e outros.” (OMT, 2001, p. 38).

Alguns estudiosos, ao conceituar o turismo, determinam o prazo mínimo de 24 horas de estadia nos locais visitados. Alguns incluem, outros não, as viagens de negócios como turismo.

Para Mathieson e Wall (apud MIELKE, 2010, p. 95), o turismo pode ser considerado de forma ampla como:

- 1) O movimento temporário de pessoas para locais diferentes de seus lugares de trabalho e moradia;
- 2) As atividades exercidas durante a permanência desses viajantes nos seus destinos;
- 3) As facilidades criadas para prover suas necessidades.

Para alguns estudiosos um conceito mais comercial e econômico, para outros mais sociocultural. Vale ressaltar a definição dada por Barreto (2003, p. 2): “turismo é o movimento de pessoas, é um fenômeno que envolve, antes de mais nada, gente. É um ramo das ciências sociais e não das ciências econômicas, e transcende a esfera das meras relações da balança comercial.”

Segundo McIntosh e Grupta (apud LAGE; MILONE, 2000) o turismo pode ser assumido como a ciência, a arte e a atividade de atrair, transportar e alojar visitantes, a fim de satisfazer suas necessidades e seus desejos.

Mathieson e Wall (apud LAGE; MILONE, 2000) definiram o turismo como o movimento temporário de pessoas para locais de destinos distintos de seus lugares de trabalho e de morada, incluindo também as atividades exercidas durante a permanência nesses locais de destino e as facilidades para promover suas necessidades.

Para Lage e Milone (2000), hoje, é impossível limitar uma definição específica de turismo. Sem dúvida é uma atividade socioeconômica, pois gera a produção de bens e serviços para o homem visando a satisfação de diversas necessidades básicas e secundárias.

Em se tratando de uma manifestação voluntária decorrente da mudança ou do deslocamento humano temporário, a atividade turística envolve a indispensabilidade de componentes fundamentais como transporte, o alojamento, a alimentação e dependendo da motivação, o entretenimento (lazer, atrações). Com a modernidade e o desenvolvimento da comunicação, do avanço tecnológico, de

novos costumes, valores culturais e hábitos emergentes, as viagens foram crescendo, sofisticando-se e adequando-se as novidades globais da época, demandada pelos consumidores e oferecida pelos produtores.

A riqueza gerada pelas múltiplas atividades não tem mais limites, as fronteiras geográficas não mais existem, nem o tempo importa mais. O que se observa do turismo atual é a existência de uma rica e grandiosa atividade que se relaciona com todos os setores da economia mundial e que devera continuar atendendo aos interesses da humanidade nos próximos milênios.

Para a Organização Mundial de Turismo (OMT, 2001, p. 67), “[...] turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens a lugares distintos a seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com fins de lazer, negócios ou outros.”

O turismo é uma atividade socioeconômica multidisciplinar, englobando inúmeros setores da economia, utilizando-se do patrimônio natural ou cultural, ao mesmo tempo em que proporciona um envolvimento entre as pessoas que viajam e da localidade visitada.

Conforme afirma Castrogiovanni (2002), o turismo é visto por vários campos profissionais como um conjunto de atividades ou transações econômicas, o que é uma postura no mínimo, reducionista. A busca crescente pelo lazer, o contato com culturas diferentes, a procura por aventura ou o encontro com o meio ambiente natural distanciado do urbano, estão sempre entre as causas mais relevantes e que forçam a criação de novos segmentos do turismo.

Assim, o Turismo é também, um fenômeno geográfico e comunicacional, desde meados do século passado, tem sido tema de pesquisa nos mais diferentes campos do conhecimento por diferentes meios acadêmicos em todo mundo, graças aos índices de crescimento econômico e a sua complexidade.

Segundo Ansarah (2000), que por ser uma atividade relativamente nova, compreendida como fenômeno de massa há apenas meio século, o turismo originou novas áreas de conhecimento que estão se estruturando como teoria (entretenimento, meio ambiente, serviços em geral) e conectou-se com outras áreas por meio das quais recebe e transmite influencias cada vez mais significativas. Mais

do que disciplinar, o turismo torna-se um campo de intersecção de saberes e procedimentos entre varias ciências.

[...] A atividade turística pode ser considerada um “agrupamento de setores”, existindo entre eles uma complementaridade técnica. Tendo em conta sua heterogeneidade e complexidade, pode-se afirmar que o turismo, como setor econômico, é um conceito difícil de definir de maneira uniforme. Muito mais que um setor, é uma atividade que se estende de forma direta por vários setores da economia, e, de forma indireta, por todos os demais setores. (ANSARAH, 2000, p.11)

Uma das mais recentes definições de Oscar de La Torre em 1992 adotada pela OMT (2001, p. 13):

O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural.

De acordo com Ansarah (2000) conclui que a área de atuação do turismo abrange empresas com atividades de varias naturezas, como hospedagem, transporte, agenciamento, alimentação, entretenimento, eventos, etc.

A principal função é a de proporcionar a satisfação dos desejos e necessidades dos turistas, obtendo lucro em função da prestação de serviços, como qualquer atividade econômica. São tarefas complexas, que exigem a atuação de profissionais especializados, com conhecimento e formação na área- os bacharéis de turismo.

### 2.3 COMPONENTES DA ATIVIDADE TURÍSTICA

Basicamente, a prática da atividade turística depende de dois princípios: a oferta e a demanda turística. A demanda ao consumir a oferta utiliza-se como meio de consumo direto o território, no qual estão inseridos os atrativos turísticos, equipamentos, infra-estrutura básica e todas as facilidades para atender ao turista.

A demanda é formada pelo conjunto de consumidores, ou possíveis consumidores, de bens e serviços turísticos. Para Lage e Milone (1991, p. 56): “A demanda turística pode ser definida como a quantidade de bens e serviços turísticos que os indivíduos desejam e são capazes de consumir a um dado preço, em um determinado período de tempo.”

Para Wahab (1977) a demanda turística pode ser classificada em potencial e real. A demanda potencial é composta de pessoas que dispõem de tempo para lazer, renda disponível e vontade de viajar, enquanto que a demanda real é representada pelos indivíduos que realmente viajaram para certo local.

A oferta turística é constituída pelo conjunto de atrações naturais e artificiais de uma região, assim como os produtos e serviços turísticos à disposição dos consumidores para a satisfação de suas necessidades.

Elementos naturais como o clima, aspectos físicos ou geográficos, flora, fauna, etc., fazem parte da oferta turística, assim como fatores históricos, culturais e religiosos, os meios de transporte, as vias de acesso, os meios de hospedagem, a super-estrutura, etc., fazem parte dos elementos artificiais do destino.

Segundo Lage e Milone (1991, 56) pode-se classificar a oferta turística em três categorias:

- a) Atrativos turísticos: abrange todo o lugar, o objeto ou acontecimento de interesse turístico que motiva o deslocamento de pessoas para visitá-lo;
- b) Equipamentos e serviços turísticos: também denominados “super-estrutura”, inclui as principais instalações, o conjunto de edificações e serviços indispensáveis ao desenvolvimento da atividade turística. São constituídos pelos meios de hospedagem, alimentação, entretenimento, agenciamento, informações e outros serviços.
- c) Infra-estrutura de apoio turístico: a infra-estrutura de apoio turístico, ou simplesmente infra-estrutura, é formada pelo conjunto de edificações, instalações de estrutura física e de base que proporciona o desenvolvimento da atividade turística, tais como: comunicações, transportes, serviços urbanos (água, luz, saneamento, etc.)

Pode-se dizer então de forma objetiva que a oferta turística é tudo aquilo que o turista utiliza em seu destino, ou seja, todos os atrativos, equipamentos,

infraestrutura básica e de apoio, e os serviços que estão à disposição do turista encontrados no local visitado.

Logo, percebe-se que as atrações são apenas parte da oferta turística, e que dependem de infraestrutura básica, assim como de bens e de serviços turísticos para que a atividade turística possa realmente acontecer.

### **2.3.1 Produto Turístico**

Com estratégias de marketing, visto que este é o responsável pela organização da oferta, os elementos da oferta turística podem se converter em produto turístico, transformando-se assim, em objeto de desejo para ser consumido por uma determinada demanda.

Como o próprio conceito de turismo, o produto turístico não tem uma única definição.

Para Lage e Milone (1991, p. 68):

produto turístico é o conjunto de bens e serviços relacionados a toda e qualquer atividade de turismo. Especificamente o produto turístico pode ser definido como um produto composto, como um amalgama formado pelos seguintes componentes: transporte, alimentação, acomodação e entretenimento.

Sabendo que produto é algo oferecido no mercado para ser adquirido por um determinado público para satisfazer suas necessidades ou desejos, podemos considerar como produto turístico tudo aquilo que é consumido pelo visitante, seja tangível ou intangível. Logo, a importância de que o produto turístico, o destino, seja planejado e gerido como um todo.

Deve-se também levar em consideração que o produto turístico é, na grande maioria dos casos, constituído por bens públicos e privados e visando o sucesso e a sustentabilidade do destino, tanto o setor público quanto o privado devem utilizar-se de ferramentas de planejamento e gestão para a apresentação de seu produto turístico ao mercado.



### 2.3.2 Mercado Turístico

Para Mota (2001, p. 60), “mercado consiste em um conjunto de pessoas que compartilham de uma necessidade ou desejo específico, dispostos e habilitados a realizar transações de troca que satisfaçam a sua necessidade”.

O mercado turístico não é diferente. Também é composto pelos consumidores e pelas empresas produtoras de bens e serviços turísticos, porém possui algumas especificidades.

Para Lage e Milone (1991, p. 87) o mercado turístico, por suas peculiaridades, pode ser classificado em:

- mercado turístico direto, no qual se oferecem e consomem bens e serviços plenamente relacionados ao turismo;
- mercado turístico indireto, em que se oferecem e consomem bens e serviços parcialmente turísticos.

Na primeira classificação pode-se enquadrar os vôos charters, as excursões de turismo e os *citytours*, serviços exclusivamente turísticos. Já elementos como transporte e alimentação podem ser consumidos tanto por turistas como por não turistas, logo, classificados como mercado turístico indireto.

Muito dinâmico, o mercado turístico exige constante estudo de marketing para que possa se adequar às mudanças. Um mercado considerado hoje equilibrado pode amanhã passar por processos de instabilidade, e o produto sofrer consequências, por vezes, irreparáveis.

A demanda turística é notavelmente sensível, pois o comportamento do consumidor é suscetível a oscilações por motivos diversos, sendo estes econômicos ou não. Fatores como a mudança de gosto e preferências dos consumidores ou aumento da oferta no mercado são exemplos de eventos que podem facilmente abalar um produto turístico.

Uma das estratégias adotadas pelo marketing turístico para a sustentabilidade de seu produto no mercado é a segmentação da oferta, uma vez que, quando existe

foco em uma demanda específica, torna-se mais fácil o alcance da satisfação dos consumidores.

A segmentação permite criar políticas de preços e de promoções direcionadas para cada caso e ofertar produtos e serviços que atendam aos desejos específicos de diferentes grupos de turistas. Para Mota (2001, p. 66), segmentar o mercado turístico apresenta várias vantagens em sua aplicação:

- seleciona grupos homogêneos;
- permite conhecer com mais detalhes as características e preferências da demanda turística real e potencial;
- influencia a estruturação da oferta;
- melhora a relação custo-benefício dos esforços de marketing;
- eleva as chances de atendimento às expectativas do turista;
- permite atenuar a sazonalidade.

A demanda pode ser dividida sob vários aspectos, de acordo com seu poder de compra ou classe social, localização geográfica, perfil psicográfico, faixa etária, etc. Dentre as motivações da viagem pode-se citar: férias, estudos, negócios, compras, contemplação da natureza, religião, esportes, entre outros.

Uma análise aprofundada dos componentes do mercado turístico é muito importante para o desenvolvimento de políticas públicas, pois há a necessidade da superestrutura estar atenta a todas as ações da cadeia produtiva do turismo, pois ela é quem rege todo o produto turístico e sua utilização pelo turista e pelos atores locais.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO

Neste tópico passa-se a abordar especificamente as políticas públicas relacionadas ao turismo.

Para Kotler (1994, p. 29):

[...] o governo é outro mercado que desempenha diversos papéis. Compra bens dos mercados de recursos, de fabricantes e de intermediários; paga-os; cobra impostos (inclusive dos mercados consumidores) e presta os serviços públicos necessários. Assim, as economias de um país e do mundo inteiro consistem de complexos conjuntos de mercados inter-relacionados, unidos através de processos de troca.

O poder público é o responsável pelo ambiente onde acontece o turismo, logo, o mercado governamental apresenta papel fundamental neste contexto. Como mencionado anteriormente, sem serviços básicos como saneamento, eletricidade, transporte, segurança e outros, o mercado turístico torna-se inviável.

Alem dos serviços básicos da infraestrutura, o poder público possui também atribuições relacionadas diretamente com a atividade turística, cabendo também a ele o desenvolvimento de políticas públicas de controle e de incentivo para o desenvolvimento do turismo, seja local, regional ou nacional.

Para a Organização Mundial de Turismo (OMT, 2001), a estrutura da responsabilidade do Estado no campo da gestão do turismo é também composta por:

- Assegurar o desenvolvimento econômico pelo turismo;
- Assegurar o desenvolvimento sociocultural pelo turismo;
- Salvar e proteger a natureza.
- Assegurar o direito do cidadão ao lazer e às férias;
- Preparar o cidadão para o turismo;

Também cabe ao governo realizar investimentos em projetos que possam contribuir para a implantação e para o desenvolvimento da atividade turística,

principalmente onde o maior volume de investimentos acaba por inibir a iniciativa privada, como, por exemplo, a construção de centros de convenções.

Para Fernandes e Coelho (2002, p. 66), são responsabilidades governamentais em relação à atividade turística:

- Controle de qualidade do produto turístico;
- Promoção institucional da destinação turística;
- Controle do uso e da conservação do patrimônio turístico;
- Implementação e manutenção da infra-estrutura urbana;
- Arrecadação da receita fiscal e dispêndio dos gastos públicos;
- Financiamento dos investimentos da iniciativa privada;
- Implantação e manutenção da infra-estrutura turística voltada para a população de baixa renda;
- Captação de investidores privados para o setor;
- Capacitação de Recursos humanos;
- Captação, tratamento e distribuição das informações turísticas;
- Desenvolvimento de campanhas de conscientização turísticas;
- Apoio ao desenvolvimento de atividades culturais locais, tais como artesanato, folclore e gastronomia típica;
- Implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento mercadológico;
- Planejamento do fomento da atividade.

### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO NO BRASIL

Antes de adentrar à questão das políticas públicas sobre o turismo no Brasil, cabe inicialmente conceituar “Políticas Públicas”, que segundo Caldas (2008), por meio da expansão do Estado Democrático, o Estado passou a ter maiores responsabilidades sobre o bem estar da população. Dessa maneira, para alcançar

tal objetivo desenvolve diversas ações em todas as áreas da sociedade como na saúde, educação, segurança, dentre outras.

Deste modo, para a promoção do bem estar social o governo cria Políticas Públicas para atender aos anseios, solucionar problemas e enfim, melhorar a vida da sociedade.

Na área de turismo não é diferente. Como já observado, o turismo representa grande importância para a economia brasileira. Logo, passou a ser tema de interesse do Poder Público, que por sua vez, passou a desenvolver políticas públicas para o seu desenvolvimento e sustentabilidade.

De acordo com Cruz (2008), em um contexto histórico sobre as políticas públicas para o turismo no Brasil pode ser dividido em dois períodos distintos, tendo o final da década de 1980 o marco divisor em que ocorrem mudanças significativas nos campos de infraestrutura, natureza e gestão, no que concernem as políticas federais voltadas para o turismo.

Ainda Cruz (2008) explica que entre os anos de 1938 e 1966, período em que se pode denominar de pré-história do turismo brasileiro, as políticas públicas brasileiras estiveram centradas na regulação e normatização da área, atuando nos aspectos relacionados ao funcionamento de agências de viagens, transportes e venda de passagens. A partir de 1966, com a criação do Sistema Nacional de Turismo (SISTUR) e da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), bem como do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), através do Decreto-Lei 55 de 18 de novembro de 1966, foi que o poder público passou a dar mais atenção ao setor de turismo brasileiro, além de apenas regular as agências de viagens, mas também com ênfase no setor de hospedagem.

Segundo a autora:

É assim que, ao longo dos anos 70 o parque hoteleiro –sobretudo de luxo– é significativamente ampliado, beneficiado pela criação de um sistema de fomento ao setor, constituído por fundos especiais como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (1971) e Fiset –Fundo de Investimentos Setoriais (1974). De outro lado, políticas de rodoviarização e, sobretudo, a construção de rodovias pára-litorâneas, como a BR 101, já nascem com propósitos explícitos de incentivo ao desenvolvimento do turismo litorâneo no País (CRUZ, 2008, p. 346).

Entretanto, a adaptação do território brasileiro para o turismo ainda não é contemplado neste período, sendo que pouquíssimo se fez pelo governo neste período até a década de 1990. A partir desta mesma década, iniciou-se um processo de descentralização da gestão das políticas públicas.

A respeito de uma gestão descentralizada, Maximiano (2001) afirma que neste tipo de gestão, as funções e responsabilidades são delegadas, tendo o gestor o papel de fiscalizar as ações realizadas. A descentralização infere que, com a delegação de responsabilidades, opera-se através de uma gestão democrática, com maior participação dos envolvidos nas tomadas de decisão.

A nível governamental, o Ministério do Turismo (2004) explica que a responsabilidade é distribuída do Governo Federal para o Estado, deste para a região turística e desta para os municípios.

O capítulo a seguir apresenta uma análise deste processo de descentralização do turismo, a partir das políticas públicas instituídas pelo governo brasileiro.

## **4 ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE MUNICIPALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO**

O presente capítulo busca apresentar uma análise realizada entre os programas de municipalização e de regionalização do turismo no Brasil nas últimas décadas, como parte das tentativas do governo de desenvolver a atividade turística no país.

Como visto anteriormente, através de um contexto histórico, as políticas públicas para o turismo no Brasil passaram por diversas fases, desde meados do século passado. Em determinado momento, o poder público constatou que a atividade turística no Brasil carecia de planejamento, pois da maneira como vinha sendo praticada e explorada, de maneira autônoma, amadora e isolada, poderia melhor contribuir para a economia brasileira, por meio de um controle que organizasse o setor.

Então, num esforço de planejar a atividade turística no Brasil, o governo militar criou a EMBRATUR. Também foi instituído o Sistema Nacional de Turismo, sendo que sua cúpula era formada pelo Conselho Nacional de Turismo (CNtur) e pela própria EMBRATUR. Destacam-se neste contexto, os investimentos do poder público nacional em infra-estrutura na região do nordeste, especialmente no setor hoteleiro, porém um aspecto não foi contemplado, justamente, com relação à capacitação da mão-de-obra para o trabalho no setor.

Mais adiante, a política nacional que se destaca para a área de turismo brasileira só veio a ocorrer no início da década de 1990, durante o governo Collor, com a edição da Lei 8181/91, com a definição de políticas objetivas para o setor de turismo brasileiro. Nesse contexto, são ampliadas as atribuições da EMBRATUR, que passa a ter a responsabilidade de coordenar as políticas públicas relacionadas ao turismo no Brasil.

No ano de 1994, o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo lança o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), sendo a EMBRATUR a responsável por sua implementação. Este programa foi implementado no Brasil no período de 1994 a 2001, tendo como princípio um esforço do governo federal, o estabelecimento de uma gestão participativa entre este, estados e municípios, visando a descentralização das políticas públicas para o fortalecimento do planejamento turístico a partir dos municípios.

A seguir, são apresentadas as principais características deste programa.

#### 4.1 PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO - PNMT

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), foi elaborado no ano de 1992, porém instituído somente dois anos depois, em 1994 iniciando suas atividades efetivas nos municípios no ano seguinte, em 1995. O referido programa vigorou até o ano de 2001. A característica principal do programa estabelecia a maior responsabilidade dos governos locais no planejamento da atividade turística, tinha como objetivos específicos:

- Fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política.
- Conscientizar e sensibilizar a sociedade para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação de patrimônio natural e cultural.
- Descentralizar as ações de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, e motivar os segmentos organizados do município a participar da formulação e da co-gestão do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Municipal.
- Disponibilizar condições técnicas, organizacionais e gerenciais para o desenvolvimento da atividade turística nos municípios brasileiros;
- Estimular o fortalecimento das relações dos diferentes níveis do poder público com a iniciativa privada, visando estabelecer parcerias para discutir os problemas e buscar soluções em benefício da comunidade (BRASIL, 2004).

Como se pode observar nos objetivos do programa, pode-se destacar o impulsionamento da atividade turística a partir dos municípios; a descentralização do programa, a oferta de condições técnicas para seu desenvolvimento e o estímulo de parcerias público / privadas.

Um aspecto de destaque a ser considerado é que no ano de 2000, é instituída pelo governo federal, a Política Nacional de Turismo (PNT), que dentre seus



objetivos estratégicos, reafirma a questão da descentralização da gestão do turismo, a partir dos órgãos estaduais e principalmente, dos municipais. O referido plano ainda tinha como objetivos a “Transferência de responsabilidade para a gestão das atividades turísticas através do PNMT; delegação de atividades a entidades privadas; e terceirização de serviços.”

Segundo Brusadin (2004), justamente com a implantação da PNT, houve uma alavancagem do PNMT, através da implantação de uma metodologia de planejamento diferenciada, através da utilização de ferramentas internacionais, tais como a Metaplan e o método ZOPP, ambas oriundas da Alemanha, que tinham por finalidade a realização de treinamentos, oficinas, visando a capacitação dos entes envolvidos no programa.

Através de um planejamento inicial, a coordenação do programa buscou preparar e capacitar os entes envolvidos para sua melhor execução, ou seja, programou uma série de ações a nível nacional, estadual e municipal, tais como oficinas, para o desenvolvimento do PNMT. Estas oficinas eram coordenadas por monitores formados pela EMBRATUR, com o objetivo de sensibilizar, capacitar e preparar para o planejamento. Em outras palavras, estes monitores tinham a função de multiplicadores dos conhecimentos sobre o programa onde este estava sendo implantado.

Sintetizando-se as etapas de implantação do programa nos municípios, Lobato (2001), explica que estas se davam 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.

Deste modo, o programa esperava que, a partir de um processo de capacitação, os municípios teriam plenas condições para gerir o programa, criando condições necessárias para alcançar os principais objetivos do programa, que eram, a descentralização, a capacitação, a mobilização local, estabelecimento de parcerias, dentre outras ações.

Este programa foi visto como uma política inovadora, especialmente no que diz respeito à descentralização e fortalecimento dos municípios na gestão das atividades turísticas, sendo alvo de diversas pesquisas para avaliação sobre os resultados do programa.

No ano de 2002, a gerência nacional do PNMT publicou um documento intitulado “Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos”, no qual apresenta os principais resultados do programa.

Realizando-se uma análise sobre o documento, e também de acordo com a opinião de alguns pesquisadores que publicaram estudos sobre o programa, tais como, Cruz (2006), Barreto (2003), Brusadin (2004), dentre outros, pode-se afirmar que em vários aspectos, os resultados careceram de fidedignidade.

Inicialmente pode-se destacar que os resultados apresentados reafirmam e justificam o programa, com dados apenas quantitativos, não apresentando uma avaliação crítica, como dificuldades, entraves e problemas enfrentados na sua trajetória.

Aspectos relacionados à destinação dos recursos financeiros não ficaram claros no documento. Uma vez que não havia destinação direta aos municípios, mesmo assim, a partir de 1999, o governo federal disponibilizou em torno de 1 milhão de reais ao PNMT, e a partir de 2000, estas verbas passaram a fazer parte do plano plurianual do governo federal para o financiamento da capacitação nos municípios. Em 2001, as verbas previstas eram de 10 milhões de reais. Contudo, o documento não mostra como foram gastas as verbas.

Fatores políticos também tiveram influência sobre o desenvolvimento do PNMT. Segundo Brusadin (2004), em entrevista realizada com a gerente nacional do programa, nas eleições de 1998, nos municípios os quais o Partido dos Trabalhadores foi vencedor, o PNMT foi interrompido.

Observa-se assim um quadro que se repete no Brasil em diversos setores, a ingerência política como fator de entrave para as políticas públicas.

Outro aspecto a ser destacado é que se coloca em dúvida a credibilidade das informações apresentadas pelo RINTUR, sem bases científicas, os municípios ficaram responsáveis em apresentar neste documento o panorama de suas condições para a prática da atividade turística. Portanto, essas informações

poderiam ser distorcidas e manipuladas, devido a falta de uma metodologia específica para a coleta, tabulação e apresentação destes dados. (BRUSADIN, 2004).

Por fim, cabe destacar que o documento apresenta uma visão extremamente positiva do programa, sem destacar, como já mencionado, as dificuldades encontradas na sua implementação. Cabe destacar aqui a prática do governo em apontar apenas os aspectos positivos de suas políticas, a fim de justificar os gastos realizados.

Segundo dados do site *Avança Brasil* (2002), os resultados do PNMT não foram satisfatórios como se pretendia. Como os recursos financeiros destinados ao Programa não foram suficientes, por causa de fatores contingenciais, as ações realizadas durante este período tiveram, em grande parte, suas execuções atreladas ao comprometimento dos parceiros com o PNMT. Por outro lado, destaca-se o fato de que estados e municípios, independentemente da transferência de recursos por parte do Governo Federal, conseguiram atingir as metas definidas (por eles mesmos) no planejamento promovido anualmente pela Coordenação Nacional do Programa.

Ainda conforme o *Avança Brasil* (2002), sobre os recursos financeiros liberados, ocorreu outro grave problema: os recursos destinados a determinadas ações foram gastos em outras, na maioria das vezes sequer pertencentes ao programa, sem o conhecimento e consentimento de sua equipe gerencial, comprometendo o planejamento prévio realizado para o mesmo.

Dentre os resultados positivos do programa entre 1995 a 2001, o relatório destaca a realização de 1107 oficinas de sensibilização, capacitação e planejamento, bem como das outras ações, atingindo mais de 27 mil indivíduos entre agentes de desenvolvimento do turismo, coordenadores, parceiros, universidades, funcionários em todo o Brasil; estudo da potencialidade turística municipal abrangendo a realização do Roteiro de Informações Turísticas (RINTUR), em 2.200 municípios.

No ano de 2003, já no governo Lula, é criado o Ministério do Turismo. Outros órgãos foram criados, sendo, a Secretaria de Política de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, Instituto Brasileiro de Turismo

(EMBRATUR), Conselho Nacional de Turismo. A EMBRATUR volta a ter o papel de promoção e divulgação do turismo brasileiro e os pressupostos do governo atual são gestão descentralizada e parcerias. A nova Política Nacional de Turismo buscou organizar, articular e integrar os gestores do turismo, públicos, privados e do terceiro setor, nos estados e municípios, especialmente nos que compõem as regiões turísticas.

Com a experiência obtida com a realização do PNMT, o Ministério do Turismo lança, no ano de 2004, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT).

#### 4.2 PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO - PRT

Com a criação do PRT, que apresenta então como principal objetivo a criação de novos produtos turísticos regionais, com vistas à competitividade do Brasil enquanto um destino turístico, ampliaram-se as possibilidades da potencialização da atividade turística brasileira.

A intenção da criação do Ministério do Turismo pelo governo federal tinha como principal objetivo, priorizar a atividade turística como elemento de contribuição para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Nesse sentido, para que esta premissa fosse alcançada, logicamente, diversas ações deveriam ser tomadas pelo governo, o que veio a ocorrer, de acordo com o Ministério do Turismo (BRASIL, 2004, p. 7):

[...] em abril do mesmo ano, após ampla consulta à sociedade, foi lançado o Plano Nacional de Turismo, baseado nas seguintes premissas: parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos; adoção de pensamento estratégico, exigindo planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; incremento do turismo interno; e por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social.

Dessa maneira, um ano após a criação do Ministério do Turismo foi lançado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Este programa demonstra claramente um avanço nas políticas públicas para o turismo brasileiro,

pois traz novas abordagens a respeito da atividade, suplantando o PNMT, em desenvolvimento até o ano de 2001 e que não alcançou seus objetivos plenamente.

Segundo o Ministério do Turismo (BRASIL, 2004, p. 8):

O modelo de gestão adotado pelo Mtur está voltado para o interior dos municípios do Brasil, para as suas riquezas ambientais, materiais e patrimoniais, e para as suas populações, em contraponto aos prejuízos impostos pela modernização. Esse propósito pode ser alcançado pela gestão compartilhada, pelo planejamento nacional construído a partir das especificidades locais com enfoque no desenvolvimento regional.

São também objetivos do PRT: Fornecer qualidade no produto turístico; Diversificar a oferta turística; Estruturação dos destinos; Alargar e modificar o mercado de trabalho; Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; Expandir a utilização do produto turístico no mercado nacional; Aumentar a taxa de retenção e despesa média dos turistas.

Com base nessas premissas, pode-se sintetizar os objetivos do PRT como sendo um instrumento de gestão e de planejamento, uma política social para geração de emprego e renda no Brasil, buscando alavancar o fator socioeconômico representado pelo turismo.

Um aspecto importante a ser destacado é que com o PRT, a atenção aos destinos turísticos brasileiros foi ampliada. Antes com o PMNT, a ênfase maior foi dada aos destinos litorâneos. Já com o PRT, preconizou-se a interiorização da atividade, incluindo-se novos roteiros turísticos do interior do Brasil, enfatizando, por exemplo o turismo rural.

Cabe destacar que, com o processo de transição entre a municipalização e a regionalização do turismo, a política nacional do turismo trouxe novas configurações, pois possibilitou que os municípios pudessem interagir dentro de uma mesma região turística, unindo esforços para o desenvolvimento e exploração da atividade de maneira integrada.

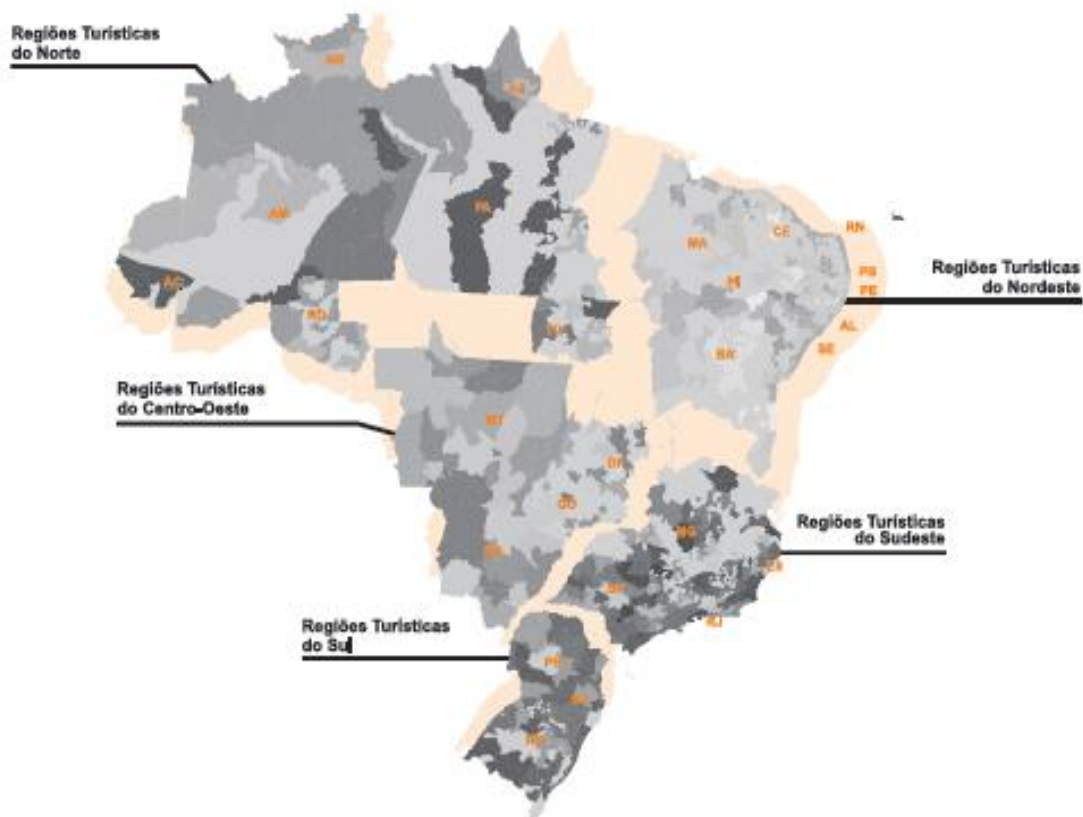
A implantação do PRT fez com que os estados brasileiros se subdividissem em regiões turísticas, onde cada região teve de criar e implantar sua instância de governança regional de turismo.

Neste contexto, no ano de 2004, como esforço em ampliar as ações em âmbito municipal e regional no país, o MTUR, apresenta o Mapa da Regionalização, que abrange 3203 municípios e inclui 219 regiões turísticas. Além disso, devido à necessidade de mostrar os novos produtos turísticos estabelecidos pelo programa foi criado em 2005, o “Salão do Turismo – Roteiros do Brasil”, com o objetivo de potencializar as ações do PRT.

A partir da primeira edição do Salão do Turismo, os estados perceberam a necessidade de se organizar para a oferta de destinos turísticos no país, pois muitos destinos não haviam aparecido na primeira edição em 2005. No período entre o evento de 2005 e sua edição de 2006, várias reuniões, eventos, seminários foram realizados nos estados brasileiros, culminando com a ampliação do Mapa da Regionalização na segunda edição do Salão do Turismo. Atualmente o Salão do Turismo que encerrou sua 6ª edição é considerado como o marco de referência sobre as ações do setor turístico brasileiro.

Atualmente, o Mapa da Regionalização já se encontra em sua 3ª edição:

Figura 1 – Mapa: Regiões Turísticas do Brasil



Fonte:

Ministério do Turismo (2009)

Pode-se observar que, com apenas dois anos de existência, o PRT já dava mostras de que iria suplantar as ações do seu antecessor, o PNMT. Através do programa de desenvolvimento, os municípios agrupados em regiões se aproximaram de se tornar alvos maduros frente à competitividade nacional e internacional.

Apresentou-se também como característica do PRT a busca da cooperação de todos os segmentos envolvidos na prática da atividade turística, quer direta ou indiretamente, como órgãos governamentais, entidades patronais e dos trabalhadores, instituições de ensino, turistas e comunidade.

Um marco importante para o PRT foi que no ano de 2007, foi lançado o “Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma viagem de inclusão”, que transforma o PRT numa política estruturante e transversal. Por meio do estabelecimento de oito macroprogramas, sendo o principal o Macroprograma de Regionalização do Turismo, que encabeça e orienta todos os outros, bem como os programas e as ações do Plano.

Estes macroprogramas são: 1 – Planejamento e Gestão; 2 – Informação e Estudos Turísticos; 3 – Logística de Transportes; 4 – Regionalização do Turismo; 5 – Fomento à Iniciativa privada; 6 – Infraestrutura Pública; 7 – Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos; e 8 – Promoção e Apoio à Comercialização.

Dessa maneira, o PNT 2007/2010 prioriza a regionalização do turismo, apresentando ações ordenadas, estabelecendo objetivos e metas a serem alcançadas para a consolidação do turismo brasileiro. Ocorre também em 2007 a apresentação de 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. Estes destinos passaram a ser referência nas diversas regiões brasileiras para o incentivo à regionalização.

Com a maturidade do programa implementado em 2003, o ano de 2008 exigiu mudanças no número de municípios, regiões e rotas. Houve uma diminuição das rotas e cidades abrangidas em 2005 para o ano de 2008, demonstrando a maturidade do programa, onde a qualidade se torna mais importante que a quantidade.

Realizando-se um comparativo entre os dois programas, ou seja, o PNMT e o PRT, pode-se afirmar que ambos foram importantes para o desenvolvimento do

setor turístico brasileiro, cada qual em seu contexto. A partir das experiências conquistadas pelo PNMT, foram estabelecidas ações de modo a aprimorar o planejamento turístico brasileiro, através da descentralização, regionalização ao invés da municipalização, qualificação do trabalho, buscando potencializar a atividade turística brasileira.

Nota-se um avanço significativo entre um e outro programa, porém muito ainda há de ser realizado para que a atividade turística brasileira alcance a excelência almejada a nível nacional e internacional.

Mesmo com os avanços do setor turístico brasileiro nas últimas décadas, muitos desafios necessitam ser superados para que o turismo brasileiro alcance efetivamente a sua parcela de contribuição para a inclusão social, para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro e para representatividade no cenário internacional. Portanto, ainda há bastante espaço para o crescimento deste setor no país.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como resultados preliminares deste estudo cabe destacar a importância deste para a aquisição de conhecimentos mais aprofundados sobre o diploma legal brasileiro sobre o desenvolvimento do turismo no país.

Verificou-se que entre os anos que compõem o contexto histórico do turismo no Brasil, diversas ações do poder público foram realizadas para a implementação da atividade, apresentando resultados, em sua maior parte positivos, bem como resultados que deixaram a desejar. Os maiores destaques são dados aos programas de municipalização do turismo, no ano de 1995 e o programa de regionalização do turismo no ano de 2004, que trouxeram evoluções significativas para o setor.

Como em todas as áreas da sociedade o desenvolvimento de políticas públicas é de fundamental importância para atender as demandas, necessidades, problemas e anseios da população, que confia no Estado para o seu bem estar.

No setor de turismo não é diferente. É notória a importância deste setor para a economia brasileira, na geração de emprego e renda da população, o que conseqüentemente gera arrecadação para o Estado. Entretanto, o turismo deve ser tratado de maneira multidisciplinar, de acordo com os diversos agentes envolvidos no processo, e isso não é tarefa simples.

Deste modo, é nítida a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas do turismo para dar continuidade e competitividade deste setor a nível mundial. Entretanto, estas políticas devem estar atreladas a outras, que contemplem outros setores que fazem parte do mesmo contexto social, político e econômico. Em outras palavras, as políticas públicas para o turismo não devem ser estanques.

E isso só se consegue através de um planejamento criterioso. Pode-se inferir que as políticas públicas para o turismo devem ser contempladas a nível local, regional e nacional, com o estabelecimento claro de objetivos, metas, estratégias e diretrizes para o setor turístico de determinado local.

Outro aspecto de igual relevância, é que todos os envolvidos no processo estejam em sintonia, iniciativa pública e privada, para o efetivo desenvolvimento da atividade turística e conseqüentemente o desenvolvimento econômico local. O desenvolvimento do setor turístico brasileiro, em todas as suas esferas, seja local, regional ou nacional, necessita ter um caráter coletivo, ou seja, construído em prol

da melhoria da sociedade, e não atender a grupos específicos ou a interesses particulares.

Contudo, por maiores esforços observados por meio do lançamento de políticas públicas, deve-se atentar para o fato de que estas, indiscutivelmente representam um aspecto de maior relevância. Entretanto, como diversas outras áreas, a grande maioria fica apenas no papel. Pode-se realizar esta afirmação, observando-se os resultados dos programas públicos de turismo no Brasil, que carecem de maior monitoramento e avaliação. Dessa maneira, não basta descentralizar, disponibilizar recursos e delegar responsabilidades, é muito importante a correta fiscalização, papel fundamental do Estado.

## REFERÊNCIAS

ANSARAH, M. G. R. (org). **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Atlas, 2000.

AVANÇA BRASIL. **Avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

BARRETO, M. **Turismo**, políticas públicas e relações internacionais. Campinas: Papirus, 2003.

BARRETO, M. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. São Paulo, Papirus, 1995.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Diretrizes políticas do programa de regionalização do turismo**. Disponível em: <<http://turismo.gov.br/regionalização>>. Acesso em: 2 ago. 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil**. Diretrizes Operacionais. Brasília: SNPT, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos**. Brasília: EMBRATUR, 2002

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Avaliação do programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil: resumo executivo**. Disponível em: <<http://turismo.gov.br/regionalização>>. Acesso em: 2 ago. 2011.

BRUSADIN, L. B. **Avaliação do programa nacional de municipalização do turismo: diferentes visões**. 2004. 123f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Hospitalidade) Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo.

BURKART, A. J.; MEDLIK, S. **Tourism: past, present and future**. London: Heinemann, 1981.

CALDAS, R. W. (Coord.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

CASTROGIOVANNI, A. C. **Turismo Urbano**. São Paulo: Contexto, 2002.

CRUZ, R. C. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

DE LA TORRE, O. **El turismo, fenómeno social**. México: Fundo de Cultura Económica, 1992.

EUFRÁSIO, M. O turismo nos lugares centrais. In: LEMOS, A. I. G. (Org.). **Turismo: impactos socioambientais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

FERNANDES, I. P.; COELHO, M. F. **Economia do turismo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HASENCLEVER, L.; KUPFER, D. **Organização industrial**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.

HAZEBROUCQ, J. **Management dos projectos de turismo e lazer**. Disponível em: <[http://www.wix.com/ma\\_razza/introduo-ao-conceito-de-turismo](http://www.wix.com/ma_razza/introduo-ao-conceito-de-turismo)>. Acesso em: 26 jul. 2011.

KOTLER, P. **Marketing estratégico**. São Paulo: Atlas, 1994.

LAGE, B. H.; MILONE, P. C. **Economia do turismo**. 7 ed. Campinas: Papirus, 1991.

LICKORISH, L. J.; JENKINS, C. L. **Introdução ao turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MARTINS, R. B. **Metodologia da pesquisa científica**. Curitiba: Juruá, 2004.

MATHIESON, A.; WALL, G. **Tourism: economic, physical and social impacts**. London: Longman, 1982.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MIELKE, Eduardo Jorge Costa. Cooperativas de turismo; uma estratégia ao desenvolvimento turístico integrado; análise do Roteiro dos Imigrantes (Paraná,

Brasil). **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. v. 4, n. 1, p. 92-111, abr. 2010.

MOTA, K. C. N. **Marketing turístico: promovendo uma atividade sazonal**. São Paulo: Atlas, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Introdução ao turismo**: São Paulo: Roca, 2001.

PANOSSO NETTO, A. **Filosofia do turismo: teoria e epistemologia**. São Paulo: Aleph, 2005.

RAMOS, E. L. R. S.; ALMEIDA, S. S.; CARVALHO, D. C. O. Modelo de previsão para o fluxo de desembarque de passageiros no terminal rodoviário de Belém. **Amazônia Ciência & Desenvolvimento**, Belém, v. 2, n. 3, jul./dez. 2006.

RODRIGUES, A. B. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: Hucitec, 1996.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: EDUSP, 2002.

SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N. **Estudos sobre globalização, território e Bahia**. Salvador: UFBA, 2006.

SOUZA, L. F.; RASTROLLO, M. A.; CASAROTTO FILHO, N. **Análise da implantação das governanças turísticas regionais no Brasil**. Disponível em: <<http://www.apdr.pt/congresso/2009>>. Acesso em: 2 ago. 2011.

WAHAB, S. E. A. **Introdução à administração do turismo**. São Paulo: Pioneira, 1977.