



Políticas Públicas de Turismo: Uma Análise da Evolução do Planejamento da Regionalização nos Planos Nacionais de Turismo

Clécio da Silva Souza¹; Roberta Duarte de Oliveira²; Marcelo Henrique Pereira dos Santos³

Resumo: Planejar políticas públicas traduz-se em escolher determinadas ações em detrimento de outras que, conseqüentemente, produzirão impactos na economia e na sociedade. O presente estudo tem como objetivo analisar a evolução do planejamento da Regionalização do Turismo nos Planos Nacionais de Turismo do Brasil. A análise compreende o período dos quatro Planos Nacionais de Turismo lançados entre 2003/2022 e foi realizada através de pesquisa documental e bibliográfica em livros ou artigos científicos relacionados com políticas públicas e planejamento turístico. Verificou-se a utilização de metodologias diferentes para a elaboração e estruturação dos Planos Nacionais de Turismo, resultando em documentos com estruturas divergentes, podendo interferir na avaliação e comparabilidade de resultados. Embora sem um alinhamento entre um instrumento e outro, observa-se que a política de regionalização encontra-se disseminada em todos eles. Entretanto, há uma ausência de avaliação dos resultados alcançados em relação às metas e ações estratégicas previstas em cada Plano com foco na consolidação da Política de Regionalização do Turismo.

Palavras-chave: Planejamento. Políticas públicas. Regionalização. Turismo.

Public Tourism Policies: an analysis of the evolution of Regionalization Planning in National Tourism Plans

Abstract: Planning public policies translates into choosing some actions instead of others, which, consequently, will impact on the economy and society. The present research aims to analyze the planning and development of the Tourism Regionalization Policy on the National Tourism Plans of Brazil. The analysis covers the period of the four National Tourism Plans released between 2003/2022 and it was carried out through documentary and bibliographical research in books or scientific articles related to public policies and touristic planning. It was found the use of different methodologies for the elaboration and to structuring of the National Tourism Plans, resulting in documents with diverging structures, which may interfere with the evaluation and comparability of results. Even though there is not an alignment between one instrument and another, it is observed that the regionalization policy is widespread in all of them. However, there is a lack of evaluation of the results achieved in relation to the strategic goals and actions expected in each Plan focusing on the consolidation of the Tourism Regionalization Policy.

Keywords: Planning. Public policies. Regionalization. Tourism.

¹ Discente. Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) – Universidade Federal do Vale do São Francisco. Especialista em Gestão Pública. E-mail: clecio.souza@ifsertaope.edu.br;

² Discente. Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) – Universidade Federal do Vale do São Francisco. Especialista - MBA em Turismo: Planejamento, Gestão e Marketing. E-mail: roberta.duarte@ifsertaope.edu.br;

³ Docente. Mestrado Profissional em Administração Pública (Profiap) – Universidade Federal do Vale do São Francisco. Doutor em Ciências Sociais (Política). E-mail: marcelo.henrique@univasf.edu.br.

Introdução

Desenvolver o turismo, almejando beneficiar a todos, requer um planejamento articulado e organizado. Para tanto, é necessário políticas públicas e investimentos para o setor, bem como o envolvimento dos diversos agentes locais, seja na formulação, seja na implementação de tais políticas. Por isso, é preciso compreender a forma como é desenhada a Política Nacional de Turismo e, nesse sentido, vale destacar que um marco importante para a gestão da atividade turística no país foi a criação do Ministério do Turismo (MTur) no ano de 2003.

O Ministério, como órgão da administração direta, terá as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado (BRASIL, 2003, p. 11).

Alcançar em última instância o município, onde o turismo acontece efetivamente, era um dos desafios para o Ministério do Turismo ao desenvolver um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa. Após a instituição do MTur foi elaborado o Plano Nacional do Turismo (PNT), estabelecendo diretrizes e estratégias para o desenvolvimento da atividade turística no Brasil.

Até o momento o MTur apresentou quatro planos nacionais de turismo no país:

- Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007: Diretrizes, Metas e Programas;
- Plano Nacional de Turismo 2007 – 2010: Uma viagem de inclusão;
- Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil;
- Plano Nacional de Turismo 2018 – 2022: Mais emprego e renda para o Brasil.

O presente estudo visa analisar a evolução do planejamento da Regionalização do Turismo nestes quatro instrumentos de gestão de políticas públicas, por ser considerada uma importante estratégia de desenvolvimento integrado da cadeia produtiva do turismo em nível regional. A intenção é verificar se a Regionalização do Turismo está incrementando novos conceitos, segmentos turísticos, novas visões de gestão participativa, em acordo com o avançar da atividade no país.

Referencial Teórico

O planejamento governamental é visto por todos como algo importante, porém nem sempre é efetivo, mas quando analisado historicamente os planos e resultados, percebe-se que a relação é positiva, segundo Cardoso Júnior e Santos (2018). Ainda segundo ele, apesar disso existe uma grande descrença no planejamento devido, possivelmente, ao desmonte das instâncias, dos instrumentos e da cultura pública de planejamento no país. O planejamento também não é valorizado pela crença na “superioridade do livre mercado como mecanismo distribuidor da renda e da riqueza produzida pela sociedade, especialmente em contexto de domínio transnacional das grandes corporações privadas [...]” (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 328).

O nível de institucionalização da função planejamento governamental no Brasil não é considerado satisfatório nem em termos domésticos nem internacionais, referindo-se à parte técnica e política, na qual são considerados (CARDOSO JÚNIOR e SANTOS, 2018, p. 329):

- i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e condizentes com a complexidade e objetivos da função;
- ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos compatíveis com o desempenho institucional requerido; e
- iii) centralidade e legitimidade política da função, de modo que seja possível efetivá-la adequadamente como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral.

A partir da promulgação da Constituição Federal houve uma institucionalidade do planejamento associado a vários direitos, garantias e instrumentos. Para que o planejamento possa ser estratégico é importante haver a combinação entre a técnica e a política. Reforçando esta premissa Cardoso Júnior e Santos (2018, p. 335) mencionam que: “A política sem a técnica significa algo como um plano estratégico sem a capacidade tática e operacional de ser implementado.”

A continuidade das políticas públicas é uma das condições básicas para o bom resultado, portanto zerar um planejamento devido a mudanças de governo não colabora para o desenvolvimento. Deve-se sempre almejar pela eficácia e eficiência, ou seja, para o alcance dos objetivos e pela racionalização do que for ser executado, com a redução de custos, tempo e melhoria da qualidade.

Em se tratando de continuidade de políticas públicas, Vilela e Costa (2020, p. 118) afirmam que “a estabilidade e a adaptabilidade, são definidas como a não alteração meramente

devido às motivações políticas. As mudanças devem ser gradativas, amparadas pelas realizações das administrações anteriores e passíveis de ajustes na medida em que as circunstâncias se alteram”. Nesse sentido, a continuidade de políticas públicas não é sinônimo de estagnação, deve-se considerar possíveis mudanças e inovações, de modo equilibrado, o que é um desafio para a administração pública.

Políticas Públicas de Turismo

As políticas públicas de turismo devem trabalhar a “coordenação e planejamento, legislação e regulação, promoção e incentivo a empreendimentos, inclusão social e proteção dos interesses da comunidade anfitriã” (HALL, 2001, *apud* VILELA e COSTA, 2020, p. 116). As diretrizes devem ser claras e mensuráveis, elaboradas de modo participativo, incluindo os diversos atores da cadeia produtiva: gestores públicos, empreendedores, associações de classes, com representação dos principais segmentos e atividades turísticas que atuam no território para o qual a política pública está sendo desenvolvida. Nesse ponto, pode-se destacar o olhar de Lanzarini e Barreto (2014, p. 211) ao afirmarem que:

O planejamento governamental se faz necessário para regular as ações da iniciativa privada e organizar os investimentos do setor público voltados ao turismo. O espaço usado para seu crescimento não pode ser dissociado do contexto econômico que o engloba e precisa inserir-se na sociedade de forma regulada e condizente com os aspectos socioculturais locais. Assim, o Poder Público, em todos os níveis, tem a função de orientar esse crescimento, porém, não pode ser o único responsável pelas incoerências e falhas dos processos nacionais de crescimento e expansão.

Segundo Vilela e Costa (2020), as Políticas Públicas para o Turismo são relativamente recentes no mundo, apenas em 1970 observaram-se os impactos que a atividade poderia causar no âmbito econômico, social, cultural e ambiental, tanto positivos quanto negativos. Portanto, seria necessária uma organização por parte do poder público para conduzir a atividade, de modo que os benefícios fossem maiores que os malefícios. As mesmas devem definir os papéis dos diferentes atores envolvidos, contribuir para o desenvolvimento sustentável da atividade turística, incluindo o âmbito econômico, ambiental, cultural e social, equilibrando os interesses do mercado com os, da população envolvida e turistas. Os objetivos e focos das Políticas Públicas de Turismo em geral abarcam 3 eixos: turistas, destinos turísticos e as empresas ligadas ao setor.

Procedimentos Metodológicos

O procedimento metodológico adotado foi a análise documental e pesquisa bibliográfica realizadas através de pesquisa dos documentos de planejamento oficiais do Governo Federal, e em livros e artigos relacionados a planejamento de políticas públicas e planejamento turístico. Segundo Bardin (1977, p. 46):

O objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem; o da análise de conteúdo, é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem.

Foram elaborados e posteriormente analisados, quadros resumidos para cada PNT publicado (PNT 2003-2007; PNT 2007-2010; PNT 2013-2016 e PNT 2018-2022) e, bem como para o PRT, destacando os principais elementos de gestão comumente utilizados na elaboração de planos, planejamentos estratégicos, planos de desenvolvimento institucional, e que apresentavam relação com a regionalização do turismo. De acordo com Bardin (1977) os resultados alcançados podem possibilitar inferências e interpretações, tanto para os objetivos propostos e para novas descobertas, como podem basear outras análises sustentadas por outras teorias ou que foram realizadas com técnicas diferentes.

Políticas Públicas de Turismo no Brasil

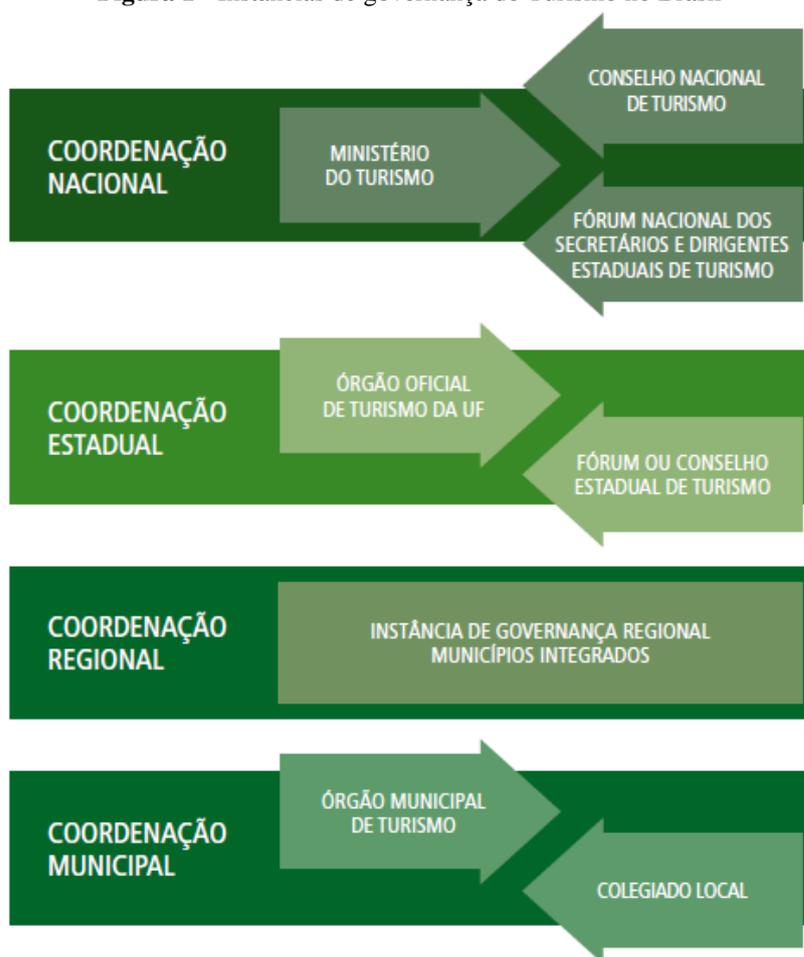
O Plano Nacional do Turismo é considerado o elo entre os governos federal, estadual e municipal, as entidades não governamentais, a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. Embora ainda não houvesse uma política de turismo com foco na regionalização, o primeiro PNT (2003-2007), que foi concebido de forma coletiva, propondo um novo modelo de gestão descentralizada, a desconcentração de renda, a interiorização e a segmentação da atividade turística, trouxe alguns apontamentos a respeito.

Nesse sentido, foi estabelecido o Sistema Nacional de Turismo, como sistema de gestão no nível estratégico da União, composto pelos seguintes órgãos: o Ministério do Turismo, o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Assim, o núcleo estratégico do MTur estabeleceria diálogo direto com os Estados da Federação, que por sua vez estão conectados às necessidades advindas dos Municípios e regiões turísticas. A instituição do Conselho Nacional de Turismo ligado ao MTur também colaborou

para a inclusão das demandas dos diversos setores econômicos e atividades dos segmentos turísticos nas políticas públicas do país. Neste período de 2003 a 2007, foi sugerido aos municípios a criação e instituição dos Conselhos e Fundos Municipais de Turismo, mas foram considerados critérios facultativos, para a participação dos municípios nos Programas de Regionalização do Turismo.

Como parte do processo de descentralização houve também a constituição de 27 Fóruns Estaduais com a finalidade de integrar a cadeia produtiva nos Estados e Distrito Federal, de modo a facilitar a implantação do Plano Nacional do Turismo. Os Fóruns Estaduais tinham como objetivos: a aglutinação de interesses, apresentação de diagnósticos e proposição de soluções para as questões afetas ao desenvolvimento do turismo. A nível municipal, os entes foram incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo e a organizarem-se em consórcios para formar Roteiros Integrados, completando-se assim o sistema de gestão do turismo brasileiro.

Figura 1 - Instâncias de governança do Turismo no Brasil



Fonte: PNT 2007-2010.

Posteriormente ao PNT 2003 – 2007, lançado em abril de 2004, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), constituindo-se em uma política pública com enfoque territorial, que tinha como objetivo principal o de apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no país, utilizando como base oito eixos estruturantes direcionados à promoção do desenvolvimento regional. Este programa foi criado em substituição ao Programa de Municipalização do Turismo que pretendia já trabalhar o turismo na ponta, junto aos atores principais, porém de forma isolada. Ao se perceber que o turismo em geral é uma atividade integrada, na qual o turista geralmente visita uma região ao invés de apenas um município isoladamente, inovou-se com a criação do PRT.

Outro objetivo do PRT foi buscar a convergência e o encadeamento das ações do MTur com as políticas públicas setoriais e locais, transformando-se em uma política cuja execução ocorreria de forma regionalizada e descentralizada. Sob a ótica da regionalização do turismo, ainda que um município não receba turista em seu território, o mesmo pode ser participante da cadeia do turismo fornecendo produtos ou mão-de-obra. Por isso, planejar o turismo de forma regionalizada é desenvolver toda uma região e não somente um único município (Brasil, 2017). A seguir apresenta-se a metodologia utilizada com vistas a alcançar o objetivo proposto para o trabalho.

Plano Nacional de Turismo 2003-2007: diretrizes, metas e programas

Durante a elaboração do PNT 2003-2007 realizou-se um diagnóstico no qual foi percebida a falta de articulação entre os setores governamentais e conseqüentemente a implementação de políticas sem alinhamento, ou seja, instituições/atores de esferas de governos diferentes executando ações semelhantes, sem, contudo, estarem direcionadas para objetivos comuns. A partir do diagnóstico foram definidos princípios orientadores para o desenvolvimento do turismo que deveriam ser aplicados em todos os Programas, Projetos e Ações do Plano Nacional do Turismo, a saber: redução das desigualdades regionais e sociais, geração e distribuição de renda, geração de emprego e ocupação e equilíbrio do balanço de pagamentos. Segundo Vilela e Costa (2020), o diagnóstico do PNT 2003-2007 era superficial e não continha números importantes como os do Produto Interno Bruto - PIB do turismo brasileiro e considerou o país como um todo na sua contextualização, apesar da proposta de

regionalização do turismo, que demandaria um diagnóstico mais setorial para que pudesse ser mais assertivo e norteador das referidas diretrizes.

Houve também no PNT 2003-2007 a utilização de ferramentas de planejamento que direcionam as ações e alinham o propósito de uma organização. Assim sendo, realizou-se a definição de visão, objetivos gerais, específicos e metas para o turismo brasileiro e com isso foram definidos macroprogramas, os quais são desdobramentos temáticos formados por um conjunto de programas, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nos objetivos e metas para o turismo no período 2003-2007.

Programa de Regionalização do Turismo

Segundo o MTur, o Programa de Regionalização do Turismo surge a partir do Macroprograma 4 – Estruturação e Diversificação da Oferta Turística do PNT 2003-2007, o qual está subdividido em dois programas: o programa de roteiros integrados e o programa de segmentação. No entanto, no PNT 2007-2010 coloca-se a Regionalização do Turismo como um Macroprograma, abarcando quatro programas: programa de planejamento e gestão da regionalização; programa de estruturação dos segmentos; programa de estruturação da produção associada ao turismo; e programa de apoio ao desenvolvimento regional do turismo. Ainda de acordo com o MTur, mesmo com o status de Macroprograma, o PRT manteria suas diretrizes e continuaria sendo chamado de Programa, uma vez que já era assim identificado em todo o território nacional.

Inicialmente, com o objetivo de viabilizar a implantação do PRT foram elaborados documentos técnico-orientadores contendo o passo a passo, de modo a possibilitar que cada região identificasse o seu estágio e a partir daí pudesse seguir as orientações para a implementação do programa de regionalização do turismo. Posteriormente, os respectivos documentos passaram por uma revisão que pretendia adaptá-los a uma linguagem de fácil compreensão pelos atores envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade turística regionalizada, sendo então denominados, após a revisão, de Cadernos de Turismo.

Em 2013, após uma avaliação participativa em âmbito nacional, o PRT passou por uma reformulação, resultando na publicação da Portaria MTur n.º 105, de 16 de maio de 2013, instituindo o Programa de Regionalização do Turismo e dando outras providências. No entanto, em 24 de novembro de 2021 publica-se a Portaria MTur n.º 41, consolidando e atualizando as

normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro, além de estabelecer os critérios, as orientações, os compromissos, os procedimentos e os prazos para a composição deste, e com isso, revoga-se a Portaria MTur n.º105, de 16 de maio de 2013. O quadro seguinte mostra elementos presentes na referida portaria e que são direcionadores para o planejamento e implementação de políticas e ações de turismo focados na regionalização:

Quadro 1: Portaria n.º 41/2021 - MTur – Elementos de Planejamento e Implementação

| Portaria MTur n.º 41, de 24/11/2021 – Programa de Regionalização do Turismo | | | | | | |
|---|-------------|---------------|----------|---------|-------------|---------------|
| Objetivo Geral: O Programa de Regionalização do Turismo tem por objetivo promover a convergência e a articulação das ações do Ministério do Turismo e do conjunto das políticas públicas setoriais e locais, tendo como foco a gestão, a estruturação e a promoção do turismo no Brasil, de forma regionalizada e descentralizada, alinhadas aos princípios da Política Nacional de Turismo, estabelecidos pela Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008. | | | | | | |
| Eixos de Atuação do Programa | | | | | | |
| I - A gestão descentralizada do turismo; | | | | | | |
| II - O planejamento e o posicionamento de mercado; | | | | | | |
| III - A qualificação profissional, dos serviços e da produção associada ao turismo; | | | | | | |
| IV - O empreendedorismo, a captação e a promoção de investimentos; | | | | | | |
| V - A infraestrutura turística; | | | | | | |
| VI - A informação ao turista; | | | | | | |
| VII - A promoção e o apoio à comercialização; e | | | | | | |
| VIII - O monitoramento. | | | | | | |
| Estratégias de Implementação do Programa | | | | | | |
| Mapeamento | Diagnóstico | Categorização | Formação | Fomento | Comunicação | Monitoramento |

Fonte: Elaborado pelos autores com base na Portaria n.º 41/2021 - MTur

Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão

Considerando o turismo como uma atividade que pode ser integrada a diversos segmentos econômicos, no planejamento do PNT 2007-2010 buscou-se integrá-lo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC foi um programa do Governo Federal também lançado em 2007 com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico para a população brasileira, dividido em três eixos de infraestrutura: logística (rodoviária, ferroviária, portuária, hidrovieira e aeroportuária); energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis) e social e urbana (Luz para Todos, saneamento,

habitação, metrô, recursos hídricos). Nesse sentido, Tomporoski (2016) ressalta a possibilidade de planejar políticas de turismo interligadas a outras atividades:

A elaboração do planejamento demanda o envolvimento do Estado, o qual, através de políticas públicas, viabilizadas por meio de instrumentos precisos, deve almejar objetivos voltados ao desenvolvimento [...].

Ademais, as características específicas da atividade turística – o fato de se amparar em relações pessoais; exigir o consumo no espaço local; possibilitar sua vinculação a outros setores da economia; etc. – a tornam especialmente apta para induzir processos de desenvolvimento em determinados territórios, [...] (TOMPOROSKI, 2016, p. 29).

Garcia (2015) contribui com a discussão ao questionar o impacto causado pelos programas desenvolvidos em conjunto na redução da desigualdade social e como o mesmo está sendo medido:

É preciso saber se a desigualdade social está diminuindo por força dos programas governamentais executados em seu conjunto. Para isso, tem de se dispor de informações apropriadas referentes ao movimento do problema (reduziu, aumentou, estabilizou, mudou de lugar ou de natureza), e que direcionem em quanto e em que rumo a realidade social brasileira foi modificada (GARCIA, 2015, p. 116).

Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil

O PNT 2013-2016 apontou em seu diagnóstico que, embora tenha sido institucionalizada uma rede de cooperação representada pelo Sistema Nacional de Turismo, a organização e a integração institucional ainda careciam de avanços, de modo a instigar tanto a participação, como a representação dos agentes produtivos em todas as instâncias de governança que integram o modelo de gestão descentralizada. Ainda em seu diagnóstico, o referido plano trouxe o Índice de Competitividade do Turismo Nacional com os dados levantados em 2011 pela Fundação Getúlio Vargas e Sebrae, e que segundo Brasil (2013, p. 38) “tem por objetivo o acompanhamento do desempenho dos destinos turísticos. Além disso, inova ao medir a capacidade de um destino gerar, de forma contínua e sustentável, negócios nas atividades do setor de turismo”.

Para se chegar ao respectivo índice, empregou-se um modelo analítico focado em 13 dimensões (infraestrutura geral, serviços e equipamentos turísticos, acesso, atrativos turísticos, *marketing* e promoção de destinos, políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos

culturais), subdivididas em 62 variáveis. “Uma vez aferido o índice, é possível visualizar os pontos fortes e os desafios que o destino turístico deve enfrentar para que haja o aumento da sua competitividade” (BRASIL, 2013, p. 39).

Diferente dos PNTs anteriores, o Plano Nacional de Turismo 2013-2016: O Turismo Fazendo Muito Mais Pelo Brasil não trouxe em sua formatação a organização em macroprogramas subdivididos em programas, contudo, apresentou um conjunto de ações estratégicas que deveriam ser apoiadas ou implementadas pelo MTur, em conjunto com os diversos atores do setor de turismo, de modo a superar os desafios e atingir as metas estabelecidas. Vislumbrou-se também no referido PNT o máximo aproveitamento dos eventos esportivos mundiais que seriam sediados no Brasil (Copa do Mundo de Futebol - FIFA 2014 e Jogos Olímpicos Rio 2016), de modo a criar as condições necessárias para consolidar o Brasil como um dos principais destinos turísticos mundiais.

Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil

O diagnóstico elaborado no PNT 2018-2022 considerou que, embora os eventos mencionados no PNT anterior (Copa do Mundo de Futebol FIFA, em 2014 e dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, em 2016) tenham viabilizado grandes investimentos que promoveram um salto de qualidade na infraestrutura básica e turística, avanços em muitos eixos ainda se faziam necessários, pois o aproveitamento do setor estaria muito aquém de seu potencial. Dados trazidos no mesmo, sugerem que o setor de turismo representa uma enorme oportunidade para contribuir com o desenvolvimento econômico brasileiro, além de ressaltar que, de acordo com o último relatório do Fórum Econômico Mundial, intitulado *The Travel & Tourism Competitiveness Report* (TTCR), realizado em 2017, o Brasil é considerado o número 1 do planeta no quesito diversidade de recursos naturais e se destaca como o 8º classificado no item recursos culturais.

No que tange à estrutura do plano e aos elementos de gestão e planejamento, o PNT 2018-2022 não trouxe visão e objetivos definidos e categorizados como nos planos anteriores. Quanto ao direcionamento das ações, as mesmas foram organizadas e subdivididas em linhas de atuação, iniciativas e estratégias.

Resultados e Discussões

Para Walfrido dos Mares (Ministro do Turismo 2003-2007), o PNT 2003-2007 “traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística.” No PNT 2003-2007 a proposta de regionalização do turismo se fez presente ao longo da elaboração de todo o instrumento, destacando-se em alguns pontos, a saber: na consolidação da proposta de gestão, ao buscar um modelo de gestão descentralizada e participativa, que alcançasse todas as instâncias governamentais (União, Estados e Municípios), facilitando a interlocução entre os diversos atores com o objetivo de aglutinar os interesses, apresentar diagnósticos e propor soluções para as questões afetas ao desenvolvimento do turismo; ao estabelecer a redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios orientadores para o desenvolvimento do turismo; na definição da visão ao afirmar que o turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais e que a redução das desigualdades sociais e regionais, entre outros aspectos, sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas; e na apresentação do objetivo geral ao mencionar que será desenvolvido o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.

Na formulação das metas também foram feitas considerações quanto às diferentes regiões do país, à diversidade regional e alternativas de desenvolvimento regional. Ainda nesse sentido, questões voltadas à regionalização podem ser observadas em vários pontos dos macroprogramas, programas e objetivos, com destaque para os inseridos no quadro abaixo:

Quadro 2: Destaques da regionalização nos Macroprogramas do PNT 2003-2007

| Macroprograma | Objetivos |
|--|--|
| Macroprograma 2 - Fomento | - Captar investidores para projetos localizados em regiões potenciais remotas, ainda não desenvolvidas |
| Macroprograma 3 - Infraestrutura | - Equilibrar o desenvolvimento das regiões brasileiras |
| Macroprograma 4 - Estruturação e diversificação da oferta turística | - Diversificar os produtos turísticos contemplando nossa pluralidade cultural e diferença regional; - Diminuir as desigualdades regionais, estruturando produtos em todos os Estados Brasileiros e Distrito Federal |
| Macroprograma 6 - Promoção e apoio à comercialização | - Promover a diversidade cultural e regional brasileira; |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Plano Nacional de Turismo 2003-2007.

Posteriormente tem-se a concepção do Plano Nacional de Turismo 2007-2010, que se deu alinhada ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dado que o turismo é considerado uma atividade abrangente e que perpassa por vários segmentos econômicos. Conforme consta no documento:

Somente por meio de uma ação intersetorial integrada nas três esferas da gestão pública e da parceria com a iniciativa privada, conforme a proposta do PAC, os recursos turísticos nas diversas regiões do País se transformarão, efetivamente, em produtos turísticos, propiciando o desenvolvimento sustentável da atividade, com a valorização e a proteção do patrimônio natural e cultural e o respeito às diversidades regionais (BRASIL, 2007, p.13).

Tanto em termos de estrutura, quanto de conteúdo do documento, percebe-se um avanço considerável se comparado o PNT 2003-2007 com o PNT 2007-2010, os quais mantiveram uma proximidade na proposta metodológica de organização e de pontos abordados. Em se tratando da regionalização, transcorridos três anos do lançamento do PRT e a despeito dos avanços, constatou-se no PNT 2007-2010 que “a atividade turística ainda está bastante concentrada territorialmente, devendo-se expandir a descentralização e interiorização, definindo-se padrões de qualidade que possam se adequar às diversidades regionais do País” (BRASIL, 2007, p. 39). A partir dos programas que compõem o Macroprograma Regionalização do Turismo, integrados aos programas voltados à proposta do PAC, percebe-se um desejo de organização do território brasileiro e impulso da atividade turística. Reforça esse pensamento o olhar de Lanzarini e Barreto ao dizer que este PNT, “como política de integração regional, vem com a proposta de criar novos espaços e arranjos produtivos locais para atrair mais público e produzir um território turístico mais abrangente, aumentando a diversidade de oferta de lugares onde a atividade turística é incipiente” (LANZARINI e BARRETO, 2014, p. 206).

Ainda sobre o tema, o respectivo PNT traz um balanço relacionado ao evento Salão do Turismo (1ª Edição/2005 e 2ª Edição/2006), criado pelo MTur como uma estratégia para impulsionar as ações da regionalização, mas que concentrou-se principalmente na produção e apresentação de roteiros turísticos. Sente-se, portanto, a ausência de dados referentes a outras ações direcionadas à consolidação da política de regionalização. Assim, na perspectiva de avançar, fortalecer os destinos e as regiões turísticas do país, o salto qualitativo no PNT 2007-2010 se dá com a inserção da Regionalização do Turismo como um dos Macroprogramas:

Incorporada nesta versão do PNT como Macroprograma de Regionalização do Turismo, a proposta é balizada pela segmentação – da oferta e da demanda – como uma estratégia de organização do turismo para fins de planejamento e gestão, tendo

em vista a concepção de produtos, roteiros e destinos que reflitam as características de peculiaridade e especificidade de cada região (BRASIL, 2007, p. 67).

Com uma lacuna de dois anos, foi lançado, manifestando estreita relação com os megaeventos esportivos que seriam sediados no Brasil, o PNT 2013-2016. Com a estrutura e metodologia consideravelmente diferente dos anteriores, não apresentou a organização do planejamento para o período em macroprogramas e programas. Trouxe também com bastante ênfase ponderações voltadas à política de regionalização e a mesma foi registrada como uma preocupação, demonstrando a necessidade de ampliação da participação de Estados e municípios na formulação de políticas de turismo, bem como da realização de diagnóstico das potencialidades e dos problemas das regiões turísticas do país, com vistas a torná-las competitivas. Além disso, evidenciou-se no citado instrumento que,

Para consolidar o Sistema Nacional de Turismo, é ainda necessário aperfeiçoar a interlocução e a qualificação institucional, a partir das unidades federadas, com as regiões e os municípios que compõem o Mapa da Regionalização. O objetivo é estabelecer sinergias, rotinas e critérios que permitam avançar na prática da gestão compartilhada de forma consensual e coletiva (BRASIL, 2013, p. 44).

O citado PNT apresentou um conjunto de ações que seriam a bússola das políticas de turismo para o período. As mesmas foram agrupadas por objetivo e orientação estratégica e das trinta orientações estabelecidas, onze apresentavam contribuições de impacto direto no fortalecimento da política de regionalização do turismo. Ainda assim, a ausência de dados quanto à execução, monitoramento e avaliação de ações concretas e voltadas especificamente para a regionalização se repete no PNT 2013-2016, pois, sendo uma política considerada estratégica e que norteia o desenvolvimento turístico no país, prestes a completar uma década de implementação, questiona-se a falta de informações sobre projetos e ações desenvolvidos, recursos investidos, regiões e segmentos contemplados, bem como de resultados alcançados, no instrumento de gestão de tamanha importância como o Plano Nacional de Turismo.

Na sequência vem o PNT 2018-2022, no qual o fortalecimento da regionalização é colocado como uma das diretrizes, sendo reforçado no mesmo que ela pode se tornar a diretriz central para o processo de desenvolvimento turístico brasileiro, capaz de transformar o turismo em uma das atividades econômicas prioritárias do país. A estrutura do documento, mais uma vez, foi alterada em comparação aos PNTs anteriores, adotando-se:

(...) cinco linhas estratégicas para nortear a atuação sinérgica entre União, Estados, Distrito Federal, regiões turísticas e municípios, apoiados por seus colegiados e

parceiros estratégicos, com vistas a subsidiar o alcance das metas globais propostas para o quadriênio 2018-2022.

[...]

A partir da definição dessas linhas de atuação, foram delimitadas 17 iniciativas, que se traduzem em 44 propostas estratégicas (BRASIL, 2018, p. 62).

Questões envolvendo regionalização, desenvolvimento regional, planejamento e projetos regionais podem ser observadas nas iniciativas e estratégias relacionadas no Quadro 8:

Quadro 3: Destaques da regionalização nas iniciativas e estratégias do PNT 2018-2022

| Iniciativa | Estratégias |
|--|---|
| Fortalecer a gestão descentralizada do turismo | Fortalecer o Sistema Nacional de Turismo Estimular a formação de redes para a gestão do turismo |
| Apoiar o planejamento do turismo, integrado ao setor de segurança pública | Estimular e apoiar o planejamento do turismo em âmbito estadual, regional e municipal |
| Ampliar e aprimorar estudos e pesquisas em turismo | Estimular a realização de estudos, com a finalidade de conhecer os mercados-alvo |
| Fortalecer e aperfeiçoar o monitoramento da atividade turística no país | Monitorar o desempenho da economia do turismo nos municípios brasileiros |
| Melhorar a infraestrutura nos destinos e nas regiões turísticas do país | Estimular projetos de sinalização turística inteligente e interativa |
| Promover e facilitar a atração de investimentos e a oferta de linhas de crédito para o turismo | Criar e implementar um novo modelo que reduza a burocracia nas transferências intergovernamentais |
| Intensificar a qualificação no turismo | Estimular a qualificação do turismo nos setores público e privado |
| Estimular a adoção de práticas sustentáveis no setor turístico | Promover o desenvolvimento de políticas de turismo responsável nos níveis estadual, distrital, regional e municipal Intensificar a realização de campanhas de sensibilização para o consumo consciente |
| Promover a integração da produção local à cadeia produtiva do turismo e o desenvolvimento do Turismo de Base Local | Estimular o desenvolvimento de novas atividades turísticas que incorporem aspectos da produção local, da cultura e da culinária regional |
| Promover, em âmbito nacional e internacional, os destinos e produtos turísticos brasileiros | Ampliar a utilização da inteligência de mercado no turismo para fins promocionais Fortalecer a cooperação na promoção do turismo |

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Plano Nacional de Turismo 2018-2022.

A mudança de metodologia do planejamento e estruturação do documento reforça a dificuldade de comparabilidade das estratégias adotadas para a política. A falta de padronização dificulta a visualização, a médio e longo prazo, quanto à permanência e êxito ou não das estratégias definidas. Em se tratando de acompanhamento de resultados observa-se o que já fora apontado anteriormente em relação aos demais planos.

De modo geral, como aspectos positivos, pode-se perceber a evolução das diretrizes ligadas à Regionalização ao longo dos 20 anos, tendo sido incrementados aspectos inovadores, por exemplo, ligados ao turismo de base local, que tem sua concepção ligada à integração e

regionalização, o fortalecimento de redes, cooperativas, consórcios, ou seja, instrumentos formais de integração e regionalização do turismo. Também sugere-se nos Planos aspectos relacionados à inteligência, estudos e pesquisas, pois acredita-se que a deficiência de números relacionados ao turismo, em especial, sobre a regionalização, interfere na implementação dessas políticas públicas. Observou-se também nos PNTs o crescente aumento de linhas de planejamento fortalecendo a ideia de união, complementaridade, ampliação da capacidade de investimentos em nível de estruturação, oferta, qualificação e promoção, ao invés da ideia de competição entre os destinos nacionais, mais especificamente, os regionais. Estimulou-se também a ideia de pertencimento, quando se enfatizou a regionalização, fortalecendo a valorização da diversidade cultural e regional.

Considerações Finais

O presente estudo teve como principal objetivo analisar a evolução do planejamento da Regionalização do Turismo no Brasil nos quatro Planos Nacionais de Turismo (2003-2007, 2007-2010, 2013-2016 e 2018-2022). A partir da leitura geral dos planos e da elaboração de análise de sua estruturação e planejamento relacionado à Regionalização do Turismo verificou-se a utilização de metodologias diferentes para a elaboração e estruturação dos mesmos, principalmente nos dois últimos. Embora sem um alinhamento entre um instrumento e outro, observa-se que, através das visões, diretrizes, objetivos, programas, ações e iniciativas estratégicas definidas nos PNTs, a política de regionalização encontra-se disseminada em todos os instrumentos, no entanto, falta conexão.

Um ponto importante a ser considerado é que em se tratando de planejamento e implementação de políticas públicas, a continuidade pode ser drasticamente afetada com mudanças de governo, refletindo muitas vezes no modo de elaboração e apresentação dos instrumentos de gestão. Contudo, vale ressaltar que os três primeiros planos foram elaborados em governos que se mantiveram na continuidade da Gestão Federal, porém não mantiveram a metodologia de condução do PNT.

O PRT foi e é considerado um importante instrumento de contribuição para a diminuição das desigualdades regionais, pois estimula o crescimento/desenvolvimento conjunto, coletivo, já que o destino turístico não é mais visto de modo isolado. O turismo precisa ser visto sempre em caráter macro, pois seus impactos, positivos ou negativos, podem ser sentidos para além das

fronteiras geográficas, devendo o planejamento da atividade turística ser o mais sustentável possível, ou seja, economicamente viável, socialmente justa, ambientalmente correta e valorizando a cultural local e regional, aspectos estes que devem estar presentes nos Programas de Regionalização do Turismo.

Coloca-se como uma oportunidade de reflexão a elaboração do escopo de uma política de regionalização do turismo, com definições claras e harmônicas de objetivos, tarefas, entregas, prazos, entre outros fatores que fundamentem e que sejam capazes de permitir uma visão de longo prazo, capazes de movimentar-se por outros instrumentos de planejamento, mantendo o sentido e a continuidade das ações.

Esse trabalho não teve o intuito de esgotar as possibilidades de análises da política de regionalização dentro dos planos, por serem muitas e principalmente devido à falta de padronização. Para estudos futuros, sugere-se envolver elementos relacionados à implementação das proposições, seu monitoramento, bem como a ligação com outras atividades desenvolvidas pelo Ministério do Turismo.

Referências

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília-DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo - Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007**. Brasília-DF: 2003. Disponível em: http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf. Acesso em: 2 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo - Diretrizes**. Brasília-DF: 2013. Disponível em: http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_D_O_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estratégias Territoriais para o Desenvolvimento Turístico. Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília-DF: Ministério do Turismo, 2017. Disponível em: http://regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=107. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Módulos Operacionais do Programa de Regionalização**. Brasília-DF: 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/programa-de-regionalizacao-do-turismo/modulos-operacionais-do-programa-de-regionalizacao>. Acesso em: 28 dez. 2023.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo - O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016**. Brasília-F: 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-2013-pdf>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo 2018-2022 - Mais emprego e renda pra o Brasil**. Brasília-DF: 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf>. Acesso em: 3 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo / Ministério do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 2007.

BRASIL. **Portaria MTur nº 41, de 24 de novembro de 2021**. Consolida e atualiza as normas sobre o Programa de Regionalização do Turismo, a Categorização dos Municípios do Mapa do Turismo Brasileiro e o Mapa do Turismo Brasileiro, além de estabelecer os critérios, as orientações, os compromissos, os procedimentos e os prazos para a composição deste. Brasília: Ministério do Turismo/Gabinete do Ministro, [2021]. Disponível em: https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-mtur-n-41-de-24-de-novembro-de-2021-*-362754620. Acesso em: 10 nov. 2023.

CARDOSO Jr., José Celso de, SANTOS, Eugênio A. Vilela dos. Planejamento Governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, Roberto Pires; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea:Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3247>. Acesso em: 26 dez. 2023.

COSTA, Helena Araújo; VILELA, Grazielle Júnia Pereira. Políticas Públicas de Turismo: uma análise dos planos nacionais de turismo do Brasil (2003- 2022). **Revista Turismo em Análise - RTA**. n.31, n.1, ECA: USP, jan./abr. 2020, p. 115-132. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/147341>. Acesso em: 13 jan. 2024.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Iniquidade Social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. In: CARDOSO Jr., José Celso, CUNHA Alexandre dos Santos (Org). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>. Acesso em: 20 jan 2024.

LANZARINI, Ricardo; BARRETTO Margarita. Políticas Públicas no Brasil para um Turismo Responsável. **Revista Turismo - Visão e Ação - Eletrônica**, Vol. 16 - n. 1 - Jan. - Abr. 2014. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rtva/article/view/5945>. Acesso em: 20 jan 2024.

Plano Nacional do Turismo 2007/2010 - Uma viagem de inclusão. Disponível em: http://p.download.uol.com.br/guiamaua/dt/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf. Acesso em: 02 jan 2024.

TOMPOROSKI, Alexandre Assis. **Turismo como estratégia para desenvolvimento territorial do Contestado: o caso exemplar do território Castilha-La Mancha.** Informe Gepec, v. 20, n. 2, p. 28-37, 2016. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/15528/10979>. Acesso em: 20 jan 2024.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

SOUZA, Clécio da Silva; OLIVEIRA, Roberta Duarte de; SANTOS, Marcelo Henrique Pereira dos. Políticas Públicas de Turismo: Uma Análise da Evolução do Planejamento da Regionalização nos Planos Nacionais de Turismo. **Id on Line Rev. Psic.**, Maio/2024, vol.18, n.71, p. 296-314, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 02/04/2024; Aceito 20/05/2024; Publicado em: 31/05/2024.