KARINA TOLEDO SOLHA

**“ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS E O
DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO BRASIL”**

Tese apresentada à Área de Concentração: Relações Públicas, Propaganda e Turismo da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do Título de Doutor em Ciências da Comunicação, sob a orientação da Profa. Dra. Olga Tulik.

SÃO PAULO
2004

**“ÓRGÃOS PÚBLICOS ESTADUAIS E O DESENVOLVIMENTO
DO TURISMO NO BRASIL”**

Karina Toledo Solha

BANCA EXAMINADORA

Presidente:

Para Jun, Gabriel e Júlia

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Olga Tulik, presença marcante em minha trajetória acadêmica.

Aos meus pais, irmãs, cunhados e tios, que sempre estimularam e compreenderam a importância dos estudos na minha vida.

Aos meus eternos professores, Doris Ruschmann, Mirian Rejowski, Mário Jorge Pires, Mário Carlos Beni e Américo Pellegrini.

À Débora Cordeiro Braga, Gleice Regina Guerra, Reinaldo de Miranda Sá Teles, Nina di Nápoli, Viviane Domingues e Irene Tulik pelo companheirismo e amizade.

A Rodrigo Valim de Oliveira pelo apoio na coleta dos dados.

Aos colegas e alunos da PUC Campinas pelo estímulo e apoio.

À Rosa, Mari e Solange sempre tão atenciosas.

À Caio de Carvalho e Milton Zuanazzi pela atenção e interesse.

Aos profissionais dos organismos públicos de turismo pela receptividade.

RESUMO

Trata-se de uma pesquisa quanti-qualitativa, que procura compreender os fatores que determinam e impulsionam o desenvolvimento turístico, a partir da análise da experiência dos organismos estaduais de turismo.

Este trabalho fundamentou-se em extensa revisão bibliográfica nas obras, artigos e documentos oficiais, nas entrevistas com eminentes profissionais do setor público nacional e nos questionários aplicados aos representantes dos organismos estaduais de turismo.

Conclui-se que, no Brasil, a atuação dos órgãos públicos estaduais no desenvolvimento do turismo é, ainda, incipiente e depende das decisões do governo federal. Todavia percebe-se, em alguns estados, mudanças de postura diante dos desafios do desenvolvimento turístico.

ABSTRACT

The research is about quanti-qualitativeness, which seeks understanding the factors which determine and drive the touristic development, starting from the analysis of the state tourism boards experience.

This survey is based upon extensive bibliographic revision of the works, articles and official documents. The interviews with distinguished professionals from the national public sector and the questionnaires answered by the state tourism boards representatives.

It is concluded that in Brazil, the state public boards performance in the development of tourism is, still, incipient and dependant on the government federal decisions. However, in certain states, posture changes before tourism development challenges are perceivable.

SUMÁRIO

RESUMO	v
ABSTRACT	vi
LISTA DE QUADROS E TABELAS	viii
LISTA DE ABREVIATURAS	ix
1. INTRODUÇÃO	1
2. TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS	8
2.1. Política e planejamento turístico	8
2.2. O poder público e o desenvolvimento do turismo	22
2.3. A esfera subnacional do poder público	37
3. TURISMO E PODER PÚBLICO NO BRASIL	48
3.1. Estrutura e Organização	48
3.2. As ações institucionais no âmbito federal	62
3.3. O Turismo na administração pública estadual	82
4. OS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE TURISMO	92
4.1. Estrutura e Organização	92
4.2. A evolução dos órgãos estaduais de turismo	110
4.3. As ações de promoção do desenvolvimento	127
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	140
6. BIBLIOGRAFIA	148
7. ANEXOS	155

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Diferenças entre Política e Planejamento Turístico	21
Quadro 2 – Política Nacional de Turismo – 1996-1999	66
Quadro 3 – Organismos de Turismo Estaduais por Região	93
Tabela 1 – Organismo Estaduais de Turismo segundo Administração	95
Tabela 2 – Organismos Estaduais de Turismo segundo Tipo de Administração	96
Tabela 3 – Outros Organismos Estaduais que atuam no Turismo	97
Tabela 4 – Organismos Estaduais de Turismo segundo Período de Criação	98
Tabela 5 – Órgãos Estaduais de Turismo segundo Atividades Realizadas	100
Tabela 6 – Órgãos Estaduais de Turismo segundo Áreas de Atuação	102
Tabela 7 – Organismos Estaduais de Turismo segundo Dificuldades	106
Tabela 8 – Organismos Estaduais de Turismo segundo Origem dos Recursos	107
Tabela 9 – Órgãos Estaduais de Turismo segundo Fontes de Informação	108
Tabela 10 – Data de Elaboração dos Planos	128
Tabela 11 – Existência de Plano Diretor de Turismo	129
Tabela 12 – Organismos Estaduais de Turismo segundo Participação em Programas Federais	135
Tabela 13 – Organismos Estaduais de Turismo segundo Programas e Projetos	136

LISTA DE SIGLAS

ABAV – Associação Brasileira dos Agentes de Viagens
ADETUR – Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais
AMFORT – Associação para Formação Profissional Turística
BAHIATURSA – Empresa de Turismo da Bahia
BESC – Empreendimentos e Turismo de Santa Catarina
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CITUR – Companhia de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina
CNC – Confederação Nacional do Comércio
CNTur – Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
CONBAHIA – Empresa Bahia Convenções
CONTUR – Conselho Nacional de Turismo
CRTUR – Companhia Rio Grandense de Turismo
CTI – Comissão Integrada de Turismo
DEATUR – Departamento Autônomo de Turismo
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo
EMCETUR – Empresa Cearense de Turismo
EMPROTURN – Empresa de Promoção e Desenvolvimento do Rio Grande do Norte
EMTUR – Empreendimentos Turísticos da Bahia
FESTUR – Fundação de Esportes e Turismo
FIT – Fundação da Indústria Turística
FONSICT – Fórum nacional dos Secretários da Indústria, Comércio e Turismo
FORNATUR – Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo
HIDROMINAS – Águas Minerais do Estado de Minas Gerais
IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
IUOTO – União Internacional de Organizações de Viagens
MARATUR – Empresa Maranhense de Turismo
MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA – Organização dos Estados Americanos

OMT – Organização Mundial do Turismo
PARANATUR – Empresa Paranaense de Turismo
PARATUR – Companhia Paraense de Turismo
PARLATUR – Frente Parlamentar de Turismo
PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo
PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo
PROECOTUR – Programa de Desenvolvimento de Ecoturismo na Amazônia Legal
SANTUR - Santa Catarina Turismo
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazonia
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TURESC – Empresa de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina
TURMINAS – Empresa Mineira de Turismo
UNSTO – US National Tourism Organization
USSTA – United States Travel and Tourism Administration

1 INTRODUÇÃO

No contexto mundial quando o foco principal das discussões acerca é o desenvolvimento turístico, destaca-se, sempre, o papel do poder público. Essa preocupação instiga os pesquisadores a procurarem compreender diferentes realidades e a identificar as principais mudanças ocorridas nas relações que se estabelecem entre o poder público e o desenvolvimento do turismo.

Todavia, a maior parte dos trabalhos enfatiza a coordenação nacional da atividade, sendo poucos os casos de estudos que tratam da atuação das outras esferas do poder público. Esse fato também se reflete nos estudos sobre turismo e poder público realizados no país.

Entretanto, recentemente, têm se procurado estimular a participação de outras esferas governamentais na condução do turismo, como foi a experiência do PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que procurava atribuir ao município as responsabilidades pelo desenvolvimento local do setor.

Atualmente, o governo federal realizou mudanças nas estruturas administrativas procurando criar um canal de comunicação mais efetivo com os governos estaduais e, ao longo do tempo, poder contar com o apoio

efetivo da esfera estadual na condução do desenvolvimento do turismo no país.

Nesse contexto, torna-se importante discutir e refletir sobre a atuação do poder público estadual na promoção do desenvolvimento turístico, uma vez que esses órgãos assumirão maior responsabilidade no estabelecimento das políticas de turismo e, conseqüentemente, no seu conjunto, pelo modelo de desenvolvimento do turismo no país.

Assim, esta pesquisa pretende contribuir para identificar os desafios existentes para a consolidação do turismo no Brasil, no âmbito da atuação do poder público estadual na promoção do desenvolvimento turístico.

Para tanto foi estabelecido como problema de pesquisa a seguinte questão: “O poder público têm atuado para promover o desenvolvimento turístico nos estados brasileiros?”

Considerando a evolução da atividade turística no país e os desafios do setor na atualidade foram definidas as hipóteses descritas abaixo:

- a atuação do poder público estadual ainda é bastante incipiente na maioria dos estados brasileiros e têm apenas cumprido as exigências de organismos nacionais e internacionais a fim de obter recursos financeiros para investir no setor ;
- a atuação do poder público estadual na promoção do desenvolvimento turístico decorre das mudanças estruturais no setor turístico nacional, que permitiram sua consolidação e expansão no final da última década do século XX ;

- o poder público estadual começa a priorizar a atividade turística estimulado pelo governo federal, através do estabelecimento da Política Nacional de Turismo e da disponibilização de recursos financeiros advindos de programas como o PRODETUR E PROECOTUR.

Para subsidiar esta discussão foi necessário buscar informações que possibilitassem conhecer a estrutura dos organismos estaduais de turismo, por meio da identificação dos modelos de organização e de atuação; verificar os modelos de desenvolvimento turístico, a partir da análise das ações governamentais para a implantação efetiva de programas e projetos; e compreender a importância das políticas nacionais de turismo na determinação das ações estaduais para o setor.

Esta pesquisa foi elaborada a partir de três eixos temáticos que compõem os itens e subitens do trabalho e que norteiam a exposição dos procedimentos metodológicos.

O primeiro eixo temático aborda as relações entre o turismo e as políticas públicas, analisando questões referentes à política e planejamento turístico, à importância do poder público no desenvolvimento do turismo procurando identificar as características e os desafios da atuação dos órgãos subnacionais no setor.

Esta discussão apoiou-se numa extensa revisão da literatura nacional e internacional, na qual se destacaram, como de fundamental importância, as obras de Lickorisch (1994), Lickorisch e Jenkins (2000), Goeldner, Ritchie e

McIntosh (2003), Cooper *et al* (2001), Acerenza (1991), Beni (1998), Hall (2001) e as publicações da OMT (1993, 1998). Além dos artigos de Branwell (2001) e Wanhill (2001) que identificam e analisam os diversos instrumentos disponíveis para implantar as políticas de turismo.

Em seguida foram abordadas as características das relações do poder público e do turismo no país, a partir da identificação de sua estrutura e organização e das transformações que ocorreram ao longo do tempo, do levantamento das ações institucionais implementadas no âmbito federal e compreensão das relações entre o poder público federal e estadual na área de turismo.

Na literatura nacional específica foram de grande utilidade as obras de autores como Beni (1990, 1991, 1998 e 2003), Pereira (1999), Cruz (2000), Cavalcanti (2002) entre outros. Esta discussão foi complementada com os dados obtidos nas publicações oficiais da EMBRATUR, como a Política Nacional de Turismo e os Relatórios de Atividades, e do atual Ministério do Turismo.

Para compreender a importância e a influência da Embratur na elaboração das políticas e no próprio desenvolvimento institucional do turismo nos estados, na década de 1990, foi entrevistado o ex-presidente da Embratur, Caio Luiz de Carvalho (Anexo D). Enquanto que as ações e as linhas de atuação da nova gestão do governo federal foram identificadas a partir de entrevista realizada com o atual Secretário de Políticas Públicas, Milton Zuanazzi (Anexo E).

Por fim, examinou-se a experiência dos organismos estaduais de turismo a partir de identificação de suas características institucionais e operacionais, de sua evolução na administração pública estadual e das ações implementadas na promoção do desenvolvimento turístico.

A identificação das características da atuação pública dos estados brasileiros iniciou-se por uma busca na Internet, e utilizou como base a listagem dos Órgãos Estaduais de Turismo, disponibilizada pela EMBRATUR. Em seguida foram consultadas as páginas oficiais de turismo de cada estado, a fim de identificar a existência, organização e estrutura dos órgãos de turismo estaduais.

Ao todo, foi possível acessar as páginas oficiais dos 26 estados brasileiros, procurando identificar o organismo responsável pela atividade turística, endereço e telefone, nome do presidente ou diretor e levantando informações sobre a organização administrativa do turismo. Todavia, esta primeira busca não foi suficiente, uma vez que muitos dos dados estavam desatualizados, algumas páginas não abriam e, em alguns estados, não havia nenhuma menção a um órgão de turismo.

Para complementar e atualizar estas informações cadastrais contatou-se cada um dos estados por telefone resultando em uma listagem. (Anexo A). Este cadastro permitiu o envio de um questionário (Anexo C) para as pessoas responsáveis por estes organismos de turismo a fim de levantar dados gerais da instituição, informações sobre sua organização e estrutura, dados sobre aspectos operacionais como principais atividades, a existência de um Plano

Diretor de Desenvolvimento Turístico e sua caracterização, as dificuldades de operação, os principais programas de ação, a origem dos recursos financeiros, e o relacionamento com o governo federal.

Além disso, foi solicitado o envio de material complementar como Planos Diretores de Desenvolvimento, folheteria, informativos técnicos e relatórios de atividades, no caso de estarem disponíveis. Obteve-se retorno de 21 estados.

A organização e a sistematização destes dados permitiu a elaboração de gráficos e tabelas para as questões fechadas do questionário e o estabelecimento de categorias de análise para as questões sobre estrutura administrativa e programas de promoção estaduais e, conseqüentemente, melhor compreensão das diferentes experiências identificadas.

Para apoiar a análise destes dados foi realizado um levantamento de obras, teses, dissertações e artigos que abordassem as diversas experiências do poder público nos diferentes estados brasileiros. Como resultado conseguiu-se localizar os trabalhos de Queiroz (2002) da Bahia, Flores (1993) do Rio Grande do Sul, Cavalcanti (1992) do Rio Grande do Norte, Coriolano (1998) do Ceará, Lobato (2001) do Maranhão, Endres (1999) do Pará, Silveira (2002) do Paraná e Pereira (1999) de Minas Gerais.

Esta pesquisa pretende, a partir da análise deste conjunto diverso de informações compreender a atuação dos órgãos estaduais de turismo e propiciar reflexões sobre as características e os rumos do desenvolvimento do turismo no país.

2 TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. POLÍTICA E PLANEJAMENTO TURÍSTICO

A política é assunto presente no cotidiano, que traz inúmeros significados, desperta preocupações e indignação e, por vezes, até indiferença.

No dicionário política é definida como

“Ciência dos fenômenos referentes ao Estado, sistema de regras, ... arte de bem governar, conjunto de objetivos, princípios doutrinários, posição ideológica, habilidade no trato das relações humanas” (Ferreira, 1975:1109).

Devido à sua abrangência e complexidade, comumente cabe ao Estado estabelecer as políticas para as mais diversas esferas de atuação governamental. Isto se dá através da definição de objetivos e da criação de regras que refletem os princípios de uma sociedade.

Afinal, pode-se entendê-la, principalmente, como uma forma de gerenciamento de interesses diversos, em torno de um objetivo. Essa definição tão abrangente demonstra que a política pode e deve ser flexível, dinâmica e estar adequada aos interesses e características de cada povo, de cada época, tanto no processo de sua formulação quanto na implementação.

Ao analisar a atuação dos organismos estaduais de turismo faz-se necessário compreender o contexto político e social no qual estão inseridos considerando seu papel na esfera estadual e como sua atuação pode ou deve estar relacionada às políticas globais e de âmbito federal.

A fim de compreender o significado, o processo de formulação, o papel e a importância da política de turismo foram analisadas as obras de diversos autores que têm discutido o tema com profundidade como Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002), Lickorisch (1994), Lickorisch e Jenkins (2000), Moutinho e Witt (1989), Hall (2001), Cooper *et al* (2001), Acerenza (1989), Pearce (1989), Pearce e Butler (2002), Beni (1990, 1998, 2003) e Ruschmann (1997), além de publicações da OMT – Organização Mundial do Turismo (1993, 1998, 2003) e também alguns artigos que tratam de questões específicas de política e organização governamental no turismo como os de Silva (2000), Herranz (1998) e Marino (2001).

De forma a complementar esta análise também são apresentados e analisados os diferentes instrumentos comumente utilizados pelo poder público na aplicação de suas políticas para o setor, a partir da consulta dos artigos de Bramwell (2001), Wanhill (2001) e das obras de Cooper *et al* (2001) e Hall (2001). Por fim discute-se a relação entre política e planejamento turístico, e suas implicações na promoção do desenvolvimento do turismo.

No turismo as preocupações em se estabelecer políticas para o setor só aparecem quando este adquire importância econômica, ou quando começa a causar transtornos. Antes disso, caracteriza-se pela espontaneidade, com

pouco ou nenhum controle de seu desenvolvimento, obedecendo apenas a lei do mercado.

A fim de delimitar e compreender melhor o significado de uma política turística considerou-se que a mesma é definida, principalmente, pelo poder público em suas diferentes esferas. Embora existam várias definições para o termo, para Lickorisch e Jenkins uma boa definição pode ser *“uma política é uma consideração de alternativas”*, uma vez que as decisões políticas devem avaliar as prioridades na alocação de recursos e nos custos de operação (2000:224).

Esta definição reduz a política de turismo à escolha da melhor estratégia ou decisão, sem considerar que, normalmente, são decisões de longo prazo e como destacam Cooper *et al* (2001), a construção de um destino turístico demanda um longo período de investimentos e de trabalho.

Assim, a formulação de política de turismo considera alternativas, embora não se resuma a isso constituindo, na verdade, um processo. Essa é a idéia de Beni:

“Política de turismo é o conjunto de fatores condicionantes e diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo no país...”
(1998:99)

Beni destaca, ainda, a presença de inúmeras variáveis envolvidas no processo e a sua influência nas decisões. O mesmo sentido percebe-se em Moutinho e Witt:

“A política pode ser definida como um curso de ação calculada para obter objetivos específicos. ... Políticas são linhas guias específicas para o dia-a-dia do gerenciamento do turismo...” (1989:533).

Novamente, verifica-se o destaque para o “caminho”, “curso de ação” complementado pela sua importância para o gerenciamento do setor. Além das mencionadas posições outros autores preferem enfatizar ações, como é o caso de Goeldner, Ritchie McIntosh. Para eles política de turismo é

“Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação” (2002: 294)

Nessa definição procura-se expressar a complexidade, a necessidade de direção, ressaltando sua importância estratégica para as várias esferas de decisão do setor. Pela sua abrangência e detalhamento é a que oferece o suporte mais adequado para esta pesquisa sobre a atuação dos órgãos estaduais de turismo.

Observa-se que todas elas destacam o importante papel de orientação que o estabelecimento de uma política de turismo pode trazer, pois é a partir disto que são selecionadas e definidas as estratégias e os instrumentos que serão utilizados para sua implementação.

Todavia, muitas vezes, não existe uma formalização das políticas, mas elas podem ser percebidas pelas estruturas criadas pelo poder público para dar apoio ao setor e, também, pelas ações das diversas áreas governamentais no turismo.

As políticas de turismo estão intimamente relacionadas com os valores culturais e ideológicos, com o ambiente político e com as estruturas institucionais, e refletem as tendências e preocupações do momento de sua elaboração (Hall, 2001).

Assim pode-se observar as alterações pelas quais passaram mundialmente nos últimos 50 anos, analisando-as no contexto da própria evolução da atividade turística. Nesse período destacam-se algumas importantes fases da política de turismo:

- **1950-1970** - quando se verificava a expansão do turismo de massa, eram comuns as políticas de fomento, que tinham como principal intuito o aumento do fluxo de visitantes;
- **1970 - 1985** - as políticas começavam a focar o turismo como agente de desenvolvimento, verificando-se um aumento do envolvimento governamental no fornecimento de infra-estrutura;
- **1985 - atual** - observa-se, ao mesmo tempo, maior preocupação com as questões ambientais e um grande aumento da competitividade, estimulando um posicionamento responsável e profissional do setor, no qual o Estado diminui sua interferência e procura assumir um papel de coordenação e estruturação da atividade (OMT, 1998; Hall, 2001).

Nota-se que o papel da política de turismo, assim como sua abrangência, varia conforme as necessidades e os objetivos de cada local. Ao analisar a literatura verificam-se duas principais posturas relacionadas ao papel da política de turismo: por um lado, uma visão comercial que acredita que ela possibilita obter resultados mais eficazes; por outro, a política funcionando como estratégia para o desenvolvimento harmonioso, estabelecendo limites e

garantindo o atendimento às necessidades e expectativas da comunidade receptora.

Portanto, a política de turismo deve funcionar tanto no estímulo e no controle direto do desenvolvimento do turismo, como também preocupar-se com a proteção dos interesses da sociedade.

Ao tentar estabelecer as funções de uma política de turismo verifica-se que os diferentes autores lhe conferem uma série de atribuições e, em muitos casos, não ficam claras as diferenças entre elas e seu papel. Uma análise do conjunto permite destacar algumas das principais funções:

- definir os termos em que as operações turísticas devem funcionar, determinando o produto, a imagem, e o tipo de turista desejado;
- facilitar a discussão e o consenso sobre os objetivos a serem atingidos;
- proteger os interesses da sociedade;
- permitir interfaces com outros setores (Hall, 2001; Lickorisch e Jenkins, 2000, Goeldner, Ritchie e McInstosh, 2002).

Para obter resultados satisfatórios sua atuação deve estender-se aos mais diversos aspectos como:

- determinação dos tipos e níveis de taxação;
- estabelecimento das estratégias de financiamento;
- definição de diretrizes para a oferta de recursos humanos;
- estabelecimento das prioridades de investimentos no sistema de transportes;

- estímulo ao desenvolvimento da tecnologia e informação;
- encorajamento da participação da comunidade (Goeldner, Ritchie e McIntosh, 2002).

Embora se reconheça a importância da política de turismo para o desenvolvimento do setor, nem sempre se consegue desenvolver uma discussão aprofundada e nem obter consenso sobre o melhor caminho a seguir. Estas dificuldades refletem-se nos resultados e na aceitação das decisões tomadas.

Atualmente, a discussão não está mais centrada na necessidade das políticas, mas sim no processo de formulação e aplicação das mesmas.

Ao tratar desta questão Goeldner, Ritchie e McIntosh arrolam uma série de recomendações pertinentes ao processo e as características da política de turismo:

- atuar no nível macro e no longo prazo;
- reconhecer a natureza intelectual do processo de formulação de política;
- estimular a criatividade organizada;
- permitir e facilitar um processo social dinâmico e contínuo;
- romper as barreiras tradicionais entre segmentos do setor turístico;
- relacionar políticas do subsistema turístico com aquelas do sistema sócio econômico;
- reconhecer os papéis que a concorrência e a cooperação cumprem na destinação (Goeldner, Ritchie e McIntosh, 2002:299).

A formulação da política de turismo, observa e analisa a situação de modo macro e deve tomar decisões de longo prazo, e portanto, precisa ter informações constantemente atualizadas e contar com o envolvimento e compromisso dos diversos segmentos que atuam no turismo, promovendo e estimulando a participação contínua e realista nas decisões.

Para envolver os diferentes segmentos têm sido utilizadas várias técnicas, que estimulam e organizam a participação de pessoas nos debates do setor. Contudo, apenas fomentar a discussão não é suficiente. Torna-se necessário criar estruturas que permitam e apóiem a realização de debates dos vários segmentos do setor turístico e, mais do que isso, acatar as recomendações, decisões ou mesmo os questionamentos resultantes deste processo. Pois, ao contrário, corre-se o risco de perder a confiabilidade nesse mecanismo e, conseqüentemente, provocar o afastamento dos indivíduos, quando se utiliza sua participação apenas para convalidar decisões que já foram tomadas. (Swarbrooke, 2000; Tosun, 2000).

O processo de formulação da política tem seu ápice no momento em que os diversos segmentos representados conseguem obter consenso em relação:

- *à filosofia de turismo* - define um princípio geral relacionado à forma de como o turismo deverá ser conduzido;
- *à visão da destinação* - determina como o destino imagina estar num futuro distante, geralmente de 5 a 10 anos;

- *aos objetivos e metas* - estabelecem os resultados qualitativos e quantitativos que se espera alcançar;
- *aos limites* – definem os parâmetros aceitáveis de desenvolvimento e de seus efeitos na sociedade, cultura e meio ambiente;
- *as estratégias de desenvolvimento* - estabelecem os padrões de ações que permitem atingir os objetivos definidos para as diferentes áreas do turismo como oferta, demanda e organização estrutural (Goeldner, Ritchie e McIntosh, 2002).

O estabelecimento destas linhas gerais serve como norteador para uma série de escolhas e ações operacionais, que deverão ser implementadas ao longo do tempo.

A isto se associa a necessidade de estabelecer indicadores que permitam o monitoramento da implementação da política, e que servem de subsídio para reagir às mudanças e reorganizar as prioridades dando, assim, às políticas, um caráter flexível e dinâmico (Lickorisch e Jenkins, 2000).

Como ressaltam Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002) o exaustivo e criativo processo de formulação de políticas deve ser acompanhado da implementação de uma série de ações que possibilitem o alcance dos objetivos estabelecidos.

Para tanto são elaborados os programas e ação de curto, médio e longo prazo, que no seu conjunto, contribuem para o alcance da situação almejada.

O poder público dispõe de uma série de instrumentos que lhe permite implementar a política de turismo, os quais foram divididos por Bramwell em quatro tipos principais:

- *de encorajamento* - produzido através de ações que promovem a educação, disponibilizando a informação tanto para a comunidade local, quanto para os investidores e para os próprios turistas. Algumas vezes, também, utiliza-se do efeito demonstração, quando o poder público deixa claro seu comprometimento com o desenvolvimento da atividade turística;
- *de incentivos financeiros* - referem-se ao estímulo aos novos investimentos e, também, à promoção do desenvolvimento e da competitividade da destinação;
- *de investimentos públicos* - referem-se às ações de criação de infraestrutura básica, principalmente, de acesso e, em alguns casos, até de infraestrutura turística;
- *de regulamentação* - referem-se ao estabelecimento de regras, com punições ou estímulos para que a operação do setor se desenvolva de forma aceitável (Bramwell, 2001:378).

Desses instrumentos, os que têm maior visibilidade e promovem resultados mais rápidos são os incentivos, estudados em profundidade por Bodlender e Jenkins que os analisam em sua abrangência, vantagens, desvantagens e ressaltam as situações mais adequadas para sua aplicação. Resumidamente destacam como principais instrumentos de incentivo:

- **incentivos financeiros** – têm como objetivo melhorar os retornos de capital, assegurando assim que o potencial de mercado, que é atrativo aos promotores e investidores, possa transformar-se em projetos financeiramente fortes. Caracteristicamente os governos tentam fazer isso fomentando bancos de investimento, arranjando facilidades de crédito especial, ou constituindo corporações de desenvolvimento de turismo. No caso de países menos desenvolvidos o financiamento pode ser obtido, em termos favoráveis, de bancos e agências de ajuda internacionais;
- **redução nos custos de capital** – pode incluir subvenção de capital empréstimos com baixa taxa de juros, envolvimento do setor públicos em investimentos comerciais, suprimimento de infraestrutura, concessão de terra, isenção de tarifas sobre materiais de construção;
- **redução nos custos operacionais** – caracterizada pelas isenções diretas ou indiretas de taxas;
- **proteção do investimento** – oferece garantias contra a nacionalização, disponibiliza equipes treinadas e assistência técnica, a possibilidade de repatriação do capital investido, dos lucros dos dividendos e dos juros e fornece permissões de trabalho a fim de conquistar a segurança do investidor. (Bodlender e Jenkins *apud* Wanhil, 2001).

Embora o processo de escolha deva ser criterioso e avaliar, sempre, os resultados que possam ser obtidos, observa-se que o poder público utiliza, extensivamente, muitos instrumentos desse tipo quando pretende acelerar o crescimento do turismo, como a redução nos custos operacionais e de capital.

A seleção dos instrumentos não é um processo exclusivamente técnico, na definição do melhor e mais adequado conjunto de instrumentos para alcançar os objetivos determinados, existem muitas decisões políticas a serem tomadas, e que devem estar de acordo com a política de turismo já estabelecida. Além disso, é necessário considerar que a utilização de cada um deles depende dos objetivos de desenvolvimento e das características de cada localidade.

A diversidade de instrumentos à disposição implica na urgente necessidade de se desenvolver uma série de estudos aprofundados a fim de compreender as influências e os resultados que têm sido obtidos na utilização de cada um deles e, como ressalta Bramwell (2001), para dar suporte aos planejadores em suas decisões técnicas.

Dentre as características que devem ser consideradas nesta seleção destacam-se :

- a sua eficiência no alcance dos objetivos determinados;
- a avaliação dos custos de implementação e monitoramento;
- o equilíbrio e compatibilidade entre os instrumentos;
- a aceitação política e institucional (Bramwell, 2001).

Embora o poder público tenha um papel de relevante importância na formulação e implementação das políticas de turismo é necessário estar alerta para

“... o perigo da intervenção excessiva e insensível do governo na operação de mercado que pode deter o desenvolvimento econômico, inibir iniciativas e inovações, além de impor pesada burocracia, e com grande risco de se tornar autoritário”(Bramwell, 2001:388).

Na situação em que se pretende obter uma maior eficácia na promoção do desenvolvimento do turismo a definição da política de turismo é parte do processo de planejamento e deve se caracterizar :

- *pelo dinamismo* – refere-se a necessidade de estar atenta às mudanças externas e internas;
- *pela flexibilidade* – como faz parte de um processo, o monitoramento contínuo e apurado do desenvolvimento oferece informações que podem e devem influenciar e justificar modificações na política e nas estratégias;
- *pela participação* – oferecendo possibilidades de envolvimento efetivo de todos os segmentos tanto nas decisões como na sua própria implementação;
- *pela integração* – tanto entre os diferentes órgãos públicos de turismo como entre as outras políticas setoriais.

É muito comum, confundir-se política com planejamento. Embora sejam processos intimamente ligados existem diferenças em sua área de abrangência.

Quadro 1 – Diferenças entre política e planejamento turístico

Política	Planejamento
▪ acontece em termos de um quadro geral	▪ caracteriza-se pela atenção ao detalhe
▪ é um processo criativo e intelectual	▪ é um exercício mais contido
▪ tem uma ênfase estratégica de longo prazo	▪ tende a ser mais restritivo em seu horizonte de tempo. Ciclos de planejamento de um ano são comuns, embora seja possível haver planos de 3 a 5 anos.
▪ deve permitir a consideração de circunstâncias e tecnologias ainda desconhecidas	▪ assume as condições e tecnologias atuais, com algum espaço para mudanças previsíveis
▪ enfatiza uma determinação sistemática de “ o que ” deve ser feito no desenvolvimento turístico	▪ enfatiza o “ como ” para atingir objetivos específicos na destinação

Fonte: Adaptado de Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002:337)

Enquanto a política oferece suporte, através de uma visão de macro e de longo prazo e da definição clara dos limites e dos objetivos do desenvolvimento, o planejamento toma decisões práticas de “como”, “quanto” e “quando” fazer sempre apoiadas nas definições políticas. Isso explica as diferenças de tempo, de restrições e, principalmente, das atividades desempenhadas.

A discussão sobre política e planejamento turístico permite compreender as possibilidades e os limites para a atuação do poder público na promoção do desenvolvimento turístico.

Essa análise leva à consideração da relevância da formulação de política e do planejamento para o desenvolvimento turístico. Hoje, ao contrário do que acontecia no passado, é imprescindível definir claramente os objetivos e as estratégias que devem nortear o poder público na implementação de ações mais eficazes.

2.2. PODER PÚBLICO E O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

As discussões sobre teorias de desenvolvimento têm sido, ao longo do tempo, uma temática amplamente abordada pelas diferentes áreas das ciências sociais. É uma preocupação constante dos pesquisadores de Economia, de Geografia, de Sociologia, de Política que buscam compreender a sua dinâmica e definir parâmetros de análise. Isso têm levando a sérias reflexões e a grandes mudanças de paradigmas na compreensão do fenômeno e da sua importância, principalmente, no caso dos países inseridos no denominado grupo de “países em desenvolvimento”.

Durante muito tempo associou-se desenvolvimento ao crescimento da renda *per capita*. Atualmente, os indicadores de desenvolvimento tendem a ser mais abrangentes considerando que o critério renda, não é o único e nem o mais apropriada. Como ressalta Milone, o desenvolvimento deve incluir outros indicadores como “... a diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade e, também, a melhoria nas condições de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte” (1998:514).

De modo geral, este ainda é um tema bastante polêmico e têm estimulado a realização de vários estudos para responder aos mais variados aspectos da questão. No turismo, esse assunto tem motivado inúmeras pesquisas para compreender e identificar as etapas do processo de desenvolvimento sob diferentes enfoques. Destacam-se, principalmente, aquelas abordagens referentes à dimensão espacial da atividade, aos aspectos

comportamentais e, mais recentemente, ao que Komilis (1994) denomina de abordagem holística, que considera as dimensões sócio-culturais, ambientais e políticas no desenvolvimento turístico.

Autores como Pearce (1989), analisam casos, buscando identificar etapas do processo de desenvolvimento turístico, demonstrando com clareza, as grandes diferenças e métodos de análise possíveis. Além disso, ressaltam que esse processo pode ter características bastante diferenciadas que se modificam de acordo com a localidade em questão. A fim de identificar as características do desenvolvimento turístico alguns estudiosos têm aplicado o modelo do “Ciclo de Vida dos Destinos Turísticos”, elaborado por Richard Butler, em 1980.

Vários autores como Beni (1991, 1998), Hall (2001), Lickorisch (1994) e Lickorish e Jenkins (2000), entre outros, discutem a questão do poder público e do desenvolvimento do turismo. Na maior parte deles, independentemente do enfoque, a questão do poder público está sempre presente, seja por uma crítica ao excesso de envolvimento no processo seja pela falta dele. As características peculiares de cada local, região ou país, como cultura, organização administrativa e tradições políticas determinam, com frequência, o tipo de atuação que se espera do poder público na esfera do turismo. A isso associa-se a importância que a atividade turística têm para o desenvolvimento daquela localidade.

A participação do poder público no desenvolvimento do turismo tem sido amplamente discutida, principalmente no que tange às características e

aos limites de sua atuação. Considera-se, também, que a própria evolução e a expansão do fenômeno, em nível mundial, provocou profundas mudanças na maneira de conduzir a atividade, assim como na importância do Estado nesse processo.

De modo geral, o Estado sempre está presente no desenvolvimento dos setores da economia considerados prioritários, seja estimulando, restringindo e apoiando financeiramente, seja até interferindo profundamente nos setores.

Ao longo do tempo, especificamente no setor turístico, nota-se uma postura de distanciamento do Estado, caracterizada por pouca ou nenhuma intervenção direta. Entretanto, em certos momentos, quando os outros setores da economia estavam em dificuldades, o turismo parecia uma alternativa de reversão rápida de panoramas econômicos negativos, o Estado interferia, principalmente pela possibilidade de entrada de moeda estrangeira. (Lickorisch e Jenkins, 2000).

Essa última postura de intervenção do poder público na atividade, que pode ser considerada imediatista, e que foi comum até a década de 1980, não se traduziu mais em resultados. Atualmente, com o grande desenvolvimento do turismo no mundo, o aumento da concorrência, da competitividade e da profissionalização associados às preocupações sociais e ambientais tornaram indispensável uma postura mais comprometida e pró-ativa do Estado. A OMT, em 1995, verificou que a postura cada vez mais liberal dos Estados, refletia-se na iniciativa privada, conduzindo o turismo para o desenvolvimento

das atividades mais lucrativas, descuidando das outras áreas como a social e cultural (Beni, 1998).

Assim, depois de caminhar para dois contrapontos (de muita intervenção a intervenção nenhuma) percebeu-se que havia necessidade de uma nova orientação para a postura do poder público diante do desenvolvimento do turismo. O desafio, neste momento, conforme Jenkins é conseguir promover “... *parceria desenvolvimentista com o setor privado*” que vai além de oferecer incentivo, tendo como principal objetivo promover o envolvimento do setor privado na tomada de decisões (1998:33).

Obviamente este assunto ainda em debate, principalmente pelas dificuldades de implementação que ele apresenta. Muitas dessas dificuldades ocorrem em função do relacionamento que o poder público sempre teve com o setor privado quando se trata do desenvolvimento turístico. Embora escape aos objetivos desta pesquisa, a questão apontada por Jenkins (1998) ressalta uma faceta contemporânea do desenvolvimento do turismo, que merece dos especialistas uma discussão mais aprofundada.

Nesse contexto, a atuação do poder público é considerada como uma das melhores formas de se reduzirem as falhas de mercado, como a falta de visão de conjunto, a necessidade de ações de longo prazo e a preocupação com os interesses sociais e ambientais (Hall, 2001; Wanhill, 2001).

Ao tentar definir o papel do poder público no desenvolvimento do turismo, autores como Herranz (1998), Lickorisch (1994), Lickorisch e Jenkins (2000), Wanhill (1998), Hall (2001) entre outros, usam, freqüentemente,

termos como liderança, regulamentação, coordenação, guardião de bens públicos e parcerias.

Isto demonstra que “...normalmente o setor público seria um operador, investidor e comerciante, um empresário e, também, o planejador estratégico para o desenvolvimento a longo prazo. Será o regulador ou o juiz do negócio e do comércio no destino local ou nacional” (Lickorisch, 1994:126), papel no qual o Estado ao mesmo tempo em que investia também planejava, regulamentava, assumindo, muitas vezes, as funções que cabiam ao setor privado.

O próprio Lickorisch, em 2000, apontava uma mudança no papel do Estado ao salientar que “... o governo agora tende a oferecer o que chama de ambiente propício, ou seja, fornece apoio legal e infra-estrutura para estimular atividades comerciais” (Lickorisch e Jenkins, 2000: 222).

Esse ambiente propício relaciona-se não somente com as necessidades diretas da atividade turística, mas também com questões gerais do país em relação à estabilidade econômica e política, ao desenvolvimento social refletido pela educação e saúde e pelas relações internacionais. Além disso, trata-se de uma nova forma de relacionamento com os setores interessados, onde a capacidade de persuasão, de argumentação e de criação de parcerias tem feito grande diferença na busca de resultados para o setor. (Hall, 2001).

Para criar o ambiente propício ou, mesmo, estabelecer parcerias para o desenvolvimento do turismo o poder público precisa realizar, paralelamente, uma série de atividades a fim de oferecer o suporte necessário para alcançar esses objetivos.

De modo geral, mesmo com as mudanças de paradigmas sobre o papel do Estado, as suas atribuições no desenvolvimento do turismo não mudaram muito. O que se percebe são “olhares” diferentes em relação às características de cada função.

Hall ao examinar essa questão apresenta as funções atribuídas ao Estado, que foram identificadas em estudos realizados em 1974, pela IUOTO – União Internacional de Organizações de Viagens, antecessora da OMT, descrevendo cinco principais funções:

- *coordenar* - ocorre dentro das diferentes esferas do governo, a fim de evitar duplicação de recursos entre as várias entidades turísticas governamentais e o setor privado e, para desenvolver estratégias eficientes para o setor;
- *planejar* – consiste na elaboração e implementação de planos de desenvolvimento do turismo em suas várias escalas (nacional, regional e local) e por diferentes organizações governamentais;
- *legislar e regulamentar* - atendendo tanto na emissão de passaportes como na política de meio ambiente e trabalhista, podendo atuar como facilitador do desenvolvimento do turismo;
- *empreender* - quando fornece não só infra-estrutura básica, mas também quando age como proprietário e diretor de empreendimentos como hotéis e empresas de viagens;

- *incentivar*: por meio de incentivos financeiros, de informações sobre negócios e pela geração de demanda turística através de marketing e divulgação (Hall, 2001).

A essas funções do Estado, o autor acrescenta a promoção do Turismo Social, atribuição que em alguns países não é recente, e a defesa dos interesses da sociedade. Khatchikian (2000) relata que os primeiros programas de Turismo Social foram criados em 1925 e 1933, respectivamente na Itália e Alemanha, e depois se expandiram para a Rússia e França. Todavia essa área costuma ficar esquecida, principalmente, quando a prioridade é promover o turismo como um todo.

É redundante, entretanto, considerar a defesa dos interesses da sociedade, pois é uma das principais funções do Estado, embora nem sempre ele consiga fazê-lo.

Os itens relacionados pela OMT são detalhados por Lickorisch (1994), que acrescenta a função de elaboração da política e da criação da estrutura para propiciar a consulta a todos os segmentos da sociedade. Acompanhando essas transformações alguns autores, ao se referirem às atribuições do Estado, abordam o tema sob a ótica do gerenciamento e, conseqüentemente, demonstram tratamento mais comercial para essas questões como, por exemplo, Cooper *et al* que dividem as atribuições em duas categorias:

- **gerenciamento de oferta e custos** - refere-se ao planejamento e controle do uso da terra, regulamentação de construções, do

mercado, pesquisa e planejamento de mercado, taxao, propriedade, incentivo aos investimentos na infra-estrutura turstica;

- **gerenciamento de demanda e receita** - refere-se s aes de *marketing* e promoo, ao fornecimento de informao, ao estabelecimento de preos e ao controle de acesso (Cooper *et al*, 2000: 269).

Tal viso possibilita tratar as atribuies, no como tarefas dispersas mas, como parte de um conjunto de atividades que podem interferir tanto no produto final a ser oferecido, quanto na sua comercializao. Essa postura profissional e tcnica, que pode contribuir para obter resultados comerciais importantes, desconsidera, no entanto, as influncias e a importncia das interferncias polticas e da participao da comunidade.

Certamente para gerenciar um processo com estas caractersticas o poder pblico deve estar organizado, ser flexvel e atuar de forma profissional para obter o consenso entre interesses to diversos. Alm disso, tmbm indispensvel conseguir implantar uma estrutura administrativa que permita a transformao destas polticas em aes.

Realizar as aes a partir de poltica tm-se apresentado como uma dos grandes desafios, ao longo do tempo, para os pases que priorizam o turismo como um dos principais setores de sua economia. Nesse sentido, organismos internacionais como a OCDE - Organizao para Cooperao e Desenvolvimento Econmico e a OMT, freqentemente, realizam pesquisas

junto aos seus membros para verificar como o poder público destes países têm se organizado para gerenciar a atividade turística.

Apesar da evolução da atividade e da conscientização sobre o papel do poder público no setor, ainda não se verificou um padrão comum nas estruturas governamentais. A propósito os relatórios anuais da OMT apontam que em 2/3 dos casos esse poder está centralizado em nível nacional com o *status* de Ministério. Apenas 1/3 dos países atua através de agências estaduais (Lickorisch e Jenkins, 2000:250).

A existência de um organismo de turismo em nível nacional contribui para a implementação das estratégias e ações definidas na Política de Turismo do país. Comumente as características da organização estarão de acordo com as prioridades que forem estabelecidas.

No final da década de 1980, Acerenza, analisando dados de 1975, da OMT, sobre as estruturas organizacionais de turismo dos seus países membros, conseguiu identificar os formatos mais comuns desses organismos:

▪ **De caráter público:**

- *centralizado* – refere-se a organismos que estão inseridas na estrutura administrativa governamental,
- *descentralizado* – refere-se a organismos constituídos por lei, com personalidade jurídica e autonomia técnica e administrativa, mas com vínculos de dependência com o Ministério ou Secretaria.

- **De economia mista:** organismos que não mantêm nenhum vínculo de dependência com o governo, permitindo a participação dos poder público e privado em suas decisões.
- **De caráter privado:** refere-se a entidades privadas reconhecidas pelo Estado que são responsáveis pela atividade operacional de promoção turística (Acerenza, 1991).

Ainda, com referência aos organismos públicos dotados de estruturas centralizadas podem aparecer vários formatos de acordo com a hierarquia (Ministério, Secretaria, Diretoria, Divisão, Serviço), ou com vínculos às diferentes áreas do governo central (Economia, Esportes, Indústria) (Acerenza, 1991).

Para os organismos públicos descentralizados os principais formatos encontrados são:

- **Comissão de Turismo** - visa a promoção turística e, normalmente, tem caráter temporário;
- **Instituto de Turismo** - além de funções promocionais, também atua no fomento e no apoio ao desenvolvimento do turismo e tem caráter permanente;
- **Empresa de Turismo** - desempenha funções equivalentes ao do Instituto, mas tem fins lucrativos;
- **Corporação** - detém a coordenação nacional do setor, define políticas, traça diretrizes, concede créditos, realiza investimentos, emite e coloca no mercado financeiro bônus de desenvolvimento

turístico e aplica incentivos para fomentar investimentos (Beni, 1998:103).

Pode-se, ainda, incluir nesse rol a modalidade de Agência Nacional de Turismo, que Beni descreve como *“uma associação de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e com autonomia patrimonial, administrativa e financeira, assumindo características próprias de uma organização social”* (2003:135). Deve-se ressaltar que esta categorização está bastante generalizada, existindo outros formatos e, também, que as funções e abrangência de atuação de cada uma pode variar de país para país.

As estruturas e funcionamento das organizações nacionais de turismo podem variar muito, embora, de modo geral, como afirmam Lickorisch e Jenkins, as responsabilidades dessas organizações devem *“...envolver o fornecimento de pelo menos uma estratégia ou política nacional para o desenvolvimento do turismo, além da coordenação necessária e do mecanismo consultivo envolvendo os principais interesses relacionados”*(2001:253).

Cooper *et al* salientam que a *“... a estrutura exata de uma organização nacional de turismo dependerá dos objetivos definidos pelo governo e pelas tarefas que tem de assumir para atingir estes mesmos objetivos.”* (2000:266). Assim, daquelas atribuições que são do poder público, pode-se priorizar algumas em detrimento de outras, como é o caso da área de *marketing* e divulgação.

Nos estudos realizados pela OCDE, em 1966, destacavam-se como principais funções das organizações nacionais de turismo:

- a investigação;

- a informação e promoção dentro do país;
- a regularização de padrões para hospedagem e restaurantes;
- o controle de atividades das agências de viagens privadas;
- a publicidade ultramar;
- os problemas técnicos e jurídicos;
- as relações internacionais;
- o desenvolvimento de áreas turísticas selecionadas;
- a política e promoção turística em geral (Lickorisch, 1994:147).

A função que se atribuía a organização nacional de turismo estava muito relacionada ao controle das ações do setor privado e à divulgação, através da promoção e publicidade, principalmente para o exterior. A preocupação com a política para o setor estava intimamente relacionada com a questão da promoção, pois são colocadas até no mesmo item.

Em estudos mais recentes realizados pela OMT e OCDE foram mencionadas as seguintes atribuições:

- pesquisas , estatísticas e planejamento;
- marketing;
- desenvolvimento de recursos do turismo;
- regulamentação, incluindo regulamentação comercial;
- treinamento e educação;
- facilitação/liberalização (Lickorisch e Jenkins,2000:250).

Essa abordagem confere maior valor à informação associada ao planejamento, oferecendo uma visão mais profissional da divulgação como

parte de um plano de *marketing* e destaca a necessidade de qualificação dos recursos humanos por meio de treinamento e da educação, além da preocupação com os recursos do turismo de modo geral, e não apenas com a seleção e o desenvolvimento de algumas áreas turísticas. A criação de instrumentos que visam facilitar e liberalizar as operações no setor, demonstrou uma nova postura do poder público. Entretanto, o controle por meio de regulamentação, reflete a indecisão em busca da exata medida entre controle e liberalização, realçando os desafios de nosso tempo.

Cooper *et al* dividem a atuação das organizações nacionais de turismo em quatro áreas principais:

- **marketing** - formula estratégia de marketing e produz a campanha e os materiais publicitários, promovendo as vendas através dos meios de comunicação e das estruturas do negócio de viagens;
- **desenvolvimento** - refere-se ao gerenciamento do cotidiano dos projetos;
- **estratégia** - relaciona-se à prestação de serviços para empreendedores potenciais, através da intermediação na obtenção de permissão de planejamento, de licenças quaisquer incentivos e de assistência financeira das autoridades competentes;
- **planejamento** – busca capitalizar com a especialização da organização para oferecer assessoria e, até mesmo, desenvolver estudos para o setor privado e outros organismos públicos, como produzir planos turísticos para as comunidades locais (2000:268).

Além da atuação dos organismos públicos nos vários aspectos do desenvolvimento turístico, têm-se verificado, recentemente, que o poder legislativo tem assumido um papel de destaque nas discussões sobre a atividade turística, contribuindo para priorizar o assunto nos debates nacionais e regionais e sensibilizando a comunidade para esta questão.

Essa participação ocorre normalmente criando-se uma Comissão específica para tratar de temas pertinentes ao turismo que precisam estar na pauta do debate nacional.

Atualmente, e de um modo geral, o papel do governo no desenvolvimento dos países, tem sido exaustivamente debatido, sinalizando para uma forte tendência de mudança de atitudes procurando reduzir o nível de interferência e a sua dimensão. Essa preocupação, também, tem se refletido na organização da atividade turística. Como ressaltam Lickorisch e Jenkins os Estados Unidos, o Reino Unido e a Suécia reduziram sua intervenção na atividade turística, enquanto os países em desenvolvimento têm percorrido o caminho inverso (2000).

Lickorisch e Jenkins explicam este fato

“Nos países em desenvolvimento, por outro lado, a escassez de recursos e a necessidade de se utilizarem tais recursos de forma cuidadosa e de alocá-los entre as demandas concorrentes faz do planejamento uma atividade necessária ao processo de desenvolvimento” (2000:223).

Para tanto faz-se necessário possuir uma estrutura administrativa do setor público responsável pelo setor e pela determinação das prioridades.

Todavia, o poder público, mesmo em menor escala, tem uma tarefa extremamente importante, como coordenador do desenvolvimento turístico.

Afinal, é dele, ainda, a responsabilidade pela defesa dos interesses da sociedade e pela proteção e gerenciamento do patrimônio público (Hall, 2001). Essa função indica uma nova maneira de se estabelecerem políticas de desenvolvimento para o setor, envolvendo a esfera privada, a sociedade civil organizada e a comunidade definindo modelos de desenvolvimento mais adequados aos anseios e às potencialidades do local.

Visando atender tais demandas somente uma coordenação nacional não é suficiente para implementar as ações. Atualmente, as discussões sobre o papel do poder público no desenvolvimento do turismo, quase sempre associadas ao âmbito nacional, têm considerado e estimulado a participação e o envolvimento das outras esferas do poder público.

2.3 A ESFERA SUBNACIONAL¹ DO PODER PÚBLICO

Na maioria dos estudos as preocupações estão sempre direcionadas para a gestão nacional do turismo e, durante muito tempo, atribuiu-se a essa esfera do poder público a responsabilidade pelo desenvolvimento de cada país. Contudo, poucos consideraram as dificuldades de se implementar um processo de desenvolvimento eficaz para os países de grande dimensão territorial, ou em processo de desenvolvimento. A maior parte dos estudos nessa área trata de pequenas localidades ou mesmo de países “ilhas”, onde a complexidade da economia e do próprio setor turístico possibilitam análises muito específicas ou, quando examinam países maior dimensão, focam dois extremos: questões pontuais ou muitos generalizadas. (Pearce, 1989; Pearce e Butler, 2002; Lickorisch, 1994; Woodcock e France, 1994)

A estas limitações nos estudos sobre desenvolvimento do turismo se associam outras relacionadas à base teórica ainda pouco desenvolvida e que, na avaliação de Dann, “...se encontra no estágio inicial de seu avanço teórico”. (2002:25). Além disso ressalta esse autor que “... o que freqüentemente encontramos é uma coleção desorganizada de idéias incompletas, constituída, na sua maioria, de pensamentos extensamente descritivos e confinados a casos específicos.” (2002:26).

No caso do poder público e do turismo, com raras exceções, somente se discute o papel do poder público e as questões de política e planejamento

¹ Trata-se de um termo utilizado por Hall referindo-se aos organismos públicos imediatamente inferiores aos nacionais, que representam os interesses regionais (Hall, 2001). Considerando a diversidade de termos existentes (províncias, estados, comunidades autônomas, etc) optou-se por sua utilização uma vez que sua abrangência permite que seja aplicado às mais diferentes organizações político administrativas.

sob a ótica nacional. Contudo, alguns trabalhos como o de Hall (2001) e o de Lickorisch e Jenkins (2000) apresentam algumas discussões sobre a participação das outras esferas do poder público e salientam a relevância que este tema tem alcançado.

Nos países nos quais a atividade turística já está consolidada são grandes as dificuldades do gerenciamento em nível nacional. Geralmente, são criadas estruturas administrativas intermediárias para implementar e monitorar as ações, pois estão mais próximas dos setores que serão atingidos e também do cotidiano. Normalmente essas tarefas são atribuídas aos organismos subnacionais que, dependendo da estrutura e organização política de cada país, podem assumir formas diversas, variando entre as extremamente independentes e, portanto autônomas, e aquelas que só cumprem o que for determinado pela esfera nacional do poder público.

Para analisar as diferentes experiências de atuação do poder público de uma nação e a importância dos organismos subnacionais foram levantadas e analisadas as estruturas administrativas de turismo de cinco países: Estados Unidos, França, Espanha, México e Austrália. A escolha destes exemplos justifica-se pela importância que esses países tem como destinos turísticos internacionais e, também, pelas estruturas administrativas diferenciadas que apresentam.

Os Estados Unidos da América, por exemplo, país citado em inúmeras obras como as de Lickorisch e Jenkins (2000) e de Goeldner, Ritchie e McIntosh (2003), muitas vezes é criticado, por ter extinguido seu organismo

nacional de turismo, em 1996. Segundo Goeldner, Ritchie e McIntosh “O Congresso deixou clara sua intenção que de que o governo confia na indústria privada para divulgar o Estados Unidos como destinação, uma função básica do antigo USTTA²” (2003:86). As responsabilidades destes organismos passaram para a UNSTO³, criada, no final de 1996, para promover o país no exterior e, para a *International Trade Administration*. Esta, através do escritório da *Tourism Industries*, deveria promover um ambiente propício para que o turismo pudesse gerar empregos (Goeldner, Ritchie e McIntosh, 2003).

A atuação destes organismos através dos programas de informação, divulgação, propaganda e pesquisa, é tão importante que anualmente são realizadas pesquisas como a *Survey of State Tourism Offices*, levantando informações sobre gastos, investimentos, receitas e despesas.

No levantamento realizado em 1998/1999 verificou-se que, dos 50 estados norte-americanos, 29 tinham como fonte de receita os recursos próprios complementado com aqueles advindos de fontes diversas como impostos e taxas relacionadas ao setor de hospedagem, receitas de loterias, fundos rodoviários e de veículos automotores entre outros. Para 21 estados a única fonte de receita eram recursos próprios (Goeldner, Ritchie e McIntosh, 2003).

A maioria dessas unidades está vinculada a um Departamento de Desenvolvimento Econômico ou Comercial e, assim como os organismos

² United States Travel and Tourism Administration

³ US National Tourism Organization

nacionais, também apresentam as mais diversas formas de organização e de estrutura (Goeldner, Ritchie e McIntosh, 2003).

Na França, um dos maiores destinos turísticos mundiais, a atividade turística é de responsabilidade de uma Secretaria de Turismo vinculada ao Ministério de Equipamentos, de Transportes, de Hospedagem, do Turismo e do Mar, que é responsável pelo estabelecimento das políticas de turismo do país e tem como órgão consultivo o Conselho Nacional de Turismo, criado em 1910 (França, 2003).

A representatividade da Secretaria de Turismo junto às regiões turísticas, nesse país, é realizada através das Delegacias Regionais de Turismo, criadas em 1960, que atuam em assuntos referentes à regulamentação e ao financiamento, à observação econômica e à coordenação entre os representantes locais e os organismos associados (França, 2003).

No intuito de estabelecer um contato e uma discussão mais ampla sobre a atividade turística o governo francês realiza parcerias com as Federações dos Comitês Regionais de Turismo, os Comitês Departamentais e os Escritórios de Turismo (França, 2003).

A Secretaria de Turismo francesa conta com o apoio de cinco organismos associados, que desenvolvem os diferentes papéis, principalmente, no que tange às questões do turismo social:

- *Maison de la France* - responsável pela promoção dentro e fora do país;

- *AFIT – Agence Française de L'Ingénierie Touristique* - criada em 1993, atua na implementação da política de turismo para a oferta turística a fim de melhorar a competitividade;
- *BSV – Bourse Solidarité Vacances* – criada em 1999, com a preocupação de prevenir a exclusão, disponibilizando meios para permitir as férias para pessoas desfavorecidas e excluídas;
- *ANCV – Agence Nationale des Chèque Vacances* – criada em 1982, emite e reembolsa cheques férias, além de credenciar prestadores de serviços;
- *Observatoire Nationale du Tourisme* – criado em 1901, concentra e divulga informações e reflexões em matéria de turismo.
- *Conseill Villes et Villages Fleuris* – criado em 1959, estimula as cidades e vilas a melhorarem a qualidade de vida de seus habitantes favorecendo a recepção de turistas (França, 2003).

A estrutura francesa contempla, além da administração direta, uma complexa rede de apoio na forma de órgãos associados especializados para atuar na promoção, no monitoramento através da informação, na melhoria dos equipamentos e serviços e por fim no apoio ao turismo social. No material consultado não há referências sobre os organismos subnacionais, esta relação parece se dar apenas através das Delegacias Regionais e das federações, dos comitês escritórios e regionais de turismo.

Na Espanha, no âmbito federal, o turismo está inserido na Secretaria de Estado, Comércio e Turismo, à qual se vinculam:

- *a Secretaria Geral de Turismo* – responsável pelas políticas de desenvolvimento turístico;
- *a TurEspana* – atua na promoção e divulgação do país;
- *o IET – Instituto de Estudios Turísticos* – promove estudos e pesquisas que permitem o monitoramento do setor (Espanha, 2003).

A relação do poder central com os organismos subnacionais é analisada por Herranz que destaca a necessidade do Estado exercer “...*uma posição complementar as estratégias turísticas das Comunidades Autônomas e entidades locais dando valor agregado às iniciativas e estratégias regionais*” (1998:72).

Dentro desta proposta o governo espanhol criou alguns instrumentos para promover a cooperação entre a Administração Central e as Comunidades Autônomas, dentre eles destacam-se:

- *a Conferência Setorial de Turismo* - têm como finalidade impor coerência a atuação das administrações públicas, desde 1984;
- *Conselho Promotor do Turismo* – participam deste conselho as entidades locais e o setor privado, enfocando as questões de políticas de promoção;
- *Observatório de Turismo* – participam as Comunidades Autônomas, administrações locais e o conjunto de instituições e subsetores envolvidos na atividade turística. Trata-se de um órgão colegiado consultivo, eminentemente de assessoria e colaboração, informação e estudo do setor turístico (Herranz, 1998:80).

Todavia, como destaca o autor, destes instrumentos, apenas o Conselho Promotor do Turismo tem desenvolvido com eficácia as atividades que estavam previstas, pois a Conferência Setorial de Turismo se mostrou inoperante em razão das raras reuniões que realizou (Herranz, 1998).

O governo espanhol ainda centraliza as ações do turismo em nível federal, contudo têm demonstrado um interesse de buscar parcerias efetivas com os organismos subnacionais, embora com muita dificuldade.

No México, a SECTUR - Secretaria de Turismo - desempenha diversas atividades, das quais se destacam a elaboração de políticas e o plano nacional de turismo. Organiza-se em três subsecretarias: de Operação Turística, de Planejamento Turístico e de Inovação e Qualidade, além do *Centro de Estudios Superiores en Turismo*. Conta com o apoio de dois organismos que contribuem para o desenvolvimento de outras áreas do turismo:

- *PROMOTUR - Conselho de Promoção Turística de México S.A.*- empresa de participação estatal, atua no desenho e operação das estratégias de promoção turística nacional e internacional;
- *FONATUR* - criada na década de 1970, atua na criação e operação de cinco centros turísticos: Cancun, Los Cabos, Ixtapa, Huatulco e Loreto (México, 2003).

Além dessa estrutura do poder executivo mexicano, deve-se ressaltar o papel do poder legislativo através da atuação das Comissões de Turismo da Câmara dos Deputados e do Senado da República (México, 2003).

A estrutura administrativa mexicana, assim como acontece na França e na Espanha, caracteriza-se por inserir o turismo na administração direta, atuando no planejamento, na operação e na produção de informação, e pela existência de organismos vinculados especializados na promoção do turismo do país e no estímulo a investimentos no setor (México, 2003).

Na Austrália, a atividade turística está sob a responsabilidade do Departamento de Indústria, Turismo e Recursos que, através da Divisão de Turismo atua na coordenação, na regulamentação e no planejamento do turismo em nível nacional. Para atividades específicas, esse país conta com organismos especializados como a Comissão Australiana de Turismo, responsável pelo marketing, e o Bureau de Pesquisa em Turismo e o Conselho de Projeções em Turismo responsáveis pela realização de pesquisas na área, principalmente, projeções e previsões (Austrália, 2003).

Ao examinar a atuação do poder público na Austrália, Hall relata algumas dificuldades em estabelecer metas e estratégias comuns entre o governo central e os “subnacionais”, principalmente, porque estes já têm uma atuação forte no turismo internacional, e também porque “...*estados e províncias competem entre si não apenas por turistas, mas também por investimentos*” (Hall, 2001:205).

Embora com estruturas administrativas diferenciadas pela complexidade, pode observar-se que a França, a Espanha e o México possuem um arranjo fortemente centralizado nos organismos nacionais de turismo e, com estratégias diferentes, para promover sua atuação junto aos organismos

subnacionais. Enquanto a França estimula a representatividade nacional nas regiões, na Espanha e no México verifica-se uma preferência por delegar aos Estados e às Comunidades Autônomas parte da responsabilidade pelo desenvolvimento da região.

Pela análise de autores como Lickorisch e Jenkins (2000), Goeldner, Ritchie e McIntosh (2003), Hall (2001) infere-se que, nos Estados Unidos da América existe uma grande autonomia dos estados em suas decisões de investimentos e regulamentação, enquanto que na Austrália, assim como na Grã Bretanha, apesar da existência de um organismo nacional de turismo, a maior parte das decisões em relação à atividade é de responsabilidade dos estados ou agências estaduais.

Certamente as questões levantadas sobre as características dos países e suas organizações podem ser percebidas nestes exemplos. Verifica-se que em todos eles existe a necessidade de uma representação regional ou estadual que, algumas vezes, exerce o papel de implementador das orientações gerais emitidas pelo poder central e, poucas vezes, possuem autonomia para suas decisões. Ou, como diz Hall, trata-se de uma relação transgovernamental, que permite dois tipos de participação do organismo subnacional: como participante que se envolve diretamente em relações internacionais; ou como participante mediador, que procura afetar as ações internacionais influenciando as deliberações políticas do governo central.(Hall, 2001:206)

A isto associam-se as divergências de interesse entre o estado/região e os interesses nacionais e a concorrência existente entre as regiões, tanto pelo fluxo de turistas quanto por investimentos (Hall, 2001).

Embora os mencionados autores, de modo geral, reconheçam o papel cada vez mais importante dos organismos subnacionais de turismo, verifica-se a necessidade de se compreender e estabelecer, com clareza, seu papel e a dimensão de suas ações no desenvolvimento da atividade turística.

Lickorisch e Jenkins, ao tentar delimitar esse papel, afirmam que *“Em nível local, a autoridade regional ou local tem um papel similar ao do governo central e, de muitas formas, uma função mais abrangente e importante”* (2000: 262).

Neste caso se aplicariam aos organismos públicos estaduais as funções atribuídas às organizações nacionais de turismo, considerando uma outra abrangência e limites de ação. Mas, ao examinar as experiências destes países, observa-se que a realidade está se tornando cada vez mais complicada, pois se anteriormente os estados se satisfaziam em cumprir determinações nacionais, verifica-se, hoje, uma resistência muito maior em desempenhar este tipo de papel (Hall, 2001; Herranz, 1998).

Isto exige, cada vez mais, uma postura de negociação e o estabelecimento de diretrizes que atendam aos interesses de forma consensual.

Então qual seria o papel do organismo estadual diante desta nova realidade? Será que cabe a ele desempenhar o mesmo papel do organismo nacional, numa abrangência menor, como ressaltam Lickorisch e Jenkins? (2000) Deveria, este papel, ser mais operacional e intervencionista, a fim de

garantir que as metas nacionais sejam alcançadas? E como deveriam ser estabelecidas as relações do governo central com os estados? Afinal, os estados são concorrentes entre si ou parceiros?

Na atualidade, esses parecem ser os desafios do poder público que para superá-los deve ser flexível e dinâmico e, para tanto, precisa adequar sua estrutura e organização.

A análise destas diferentes experiências internacionais na administração pública do turismo demonstra claramente o papel da cultura de cada país na conformação da estrutura e na organização do turismo. Percebe-se ainda a forte presença dos organismos especializados apoiando as ações públicas de turismo principalmente nas áreas de promoção e divulgação e de estudos e pesquisas.

Esta análise possibilitou estabelecer alguns parâmetros para compreender a estrutura e organização do turismo brasileiro e, também, identificar os desafios nacionais.

3 TURISMO E PODER PÚBLICO NO BRASIL

3.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

Este item trata de identificar e compreender como têm se organizado e atuado o poder público federal na promoção do desenvolvimento do turismo no país. Para tanto realizou-se uma profunda e extensa revisão bibliográfica em artigos, obras e documentos oficiais que tratassem das políticas públicas de turismo e das ações governamentais.

Para complementar estes dados, buscou-se também compreender a “filosofia” do governo federal, a sua percepção sobre a atividade turística e a participação dos governos estaduais na elaboração das políticas públicas de turismo, através da realização de entrevista com dois profissionais do poder público que teve ou tem uma relação direta na definição da política nacional de turismo: Caio Luiz de Carvalho⁴, na década de 1990; e Milton Zuanazzi⁵, a partir de 2003.

Para uma melhor compreensão do papel e da importância do governo federal na condução do desenvolvimento turístico no Brasil, optou-se por

⁴ No período de 1992-2002 atuou como Presidente da EMBRATUR e, também, como Ministro dos Esportes e Turismo.

⁵ Atual Secretário de Políticas Públicas do Ministério do Turismo.

analisá-lo considerando três aspectos principais: a estrutura e organização institucional, as ações governamentais analisadas a partir dos planos, programas e projetos nacionais e o turismo na administração pública estadual.

No item estrutura e organização institucional descreve-se o processo de consolidação do turismo dentro da administração pública federal, caracterizando-o e identificando as políticas de turismo adotadas ao longo do tempo.

Da definição de políticas à elaboração e implantação de um Plano Nacional de Turismo percorreu-se um longo caminho. Discute-se aqui as características e linhas de cada plano e, principalmente, identificam-se as opções adotadas para resolver as questões do turismo brasileiro em seus diferentes momentos. Para tanto realizou-se uma análise detalhada dos programas e projetos elaborados e implementados no período de 1993-2002, acompanhados de um breve discussão das propostas para o período de 2003-2007.

A maioria dos estudos sobre política e organização governamental do turismo nos quais se fundamenta esta pesquisa se atém ao âmbito nacional. Em razão da proposta deste trabalho, optou-se por inserir uma discussão inicial sobre os órgãos estaduais de turismo e sua importância no desenvolvimento dessa atividade.

O desenvolvimento da atividade turística no país foi objeto de estudo de vários autores como Cruz (2000) Beni (1991, 1998 e 2003), Cavalcanti

(2002), Pereira (1999), Nogueira (1983,1987) que discutem, exaustivamente, o papel do poder público e das políticas nacionais.

Tal preocupação está relacionada à forte presença que o Estado brasileiro sempre teve em todos os setores da economia. No turismo esta relação se torna mais efetiva a partir de 1966, com a criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo, como parte do sistema nacional de turismo.

Esta mudança de *status* do turismo junto à administração pública decorre de um longo e gradativo processo de crescimento como atividade econômica e, também, das perspectivas extremamente otimistas de desenvolvimento do setor em nível mundial.

A inserção da atividade turística na pauta do poder público iniciou-se, no final da década de 1930, com a criação da Divisão de Turismo, no Departamento de Imprensa e Propaganda, tendo como principal objetivo *“superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo, num papel eminentemente de fiscalização das agências de viagens e turismo”* (Decreto Lei 1915, 27/12/1939 *apud* Cruz, 2000:44).

Neste período verificou-se um grande incremento da atividade, seguindo uma tendência mundial, que estimulou a construção e expansão de hotéis e cassinos nas estâncias hidrominerais, a criação de companhias aéreas nacionais, a realização dos primeiros cruzeiros marítimos, e aumentou o fluxo de viagens internacionais de uma reduzida camada da população, situação que caracterizava um turismo extremamente elitista (Solha, 2002).

Estes fatores associados ao interesse de expandir o turismo no país receberam um grande estímulo, em 1958, quando foi assinado um convênio técnico entre a Confederação Nacional do Comércio e a *International Cooperation and Administration*, dos Estados Unidos da América, o “*Tourism Project for Brazil*” que consistia na realização de pesquisa junto aos norte-americanos, no inventário turístico nacional e na elaboração de um plano de ação que recomendava o estabelecimento de um órgão federal de turismo (Queiroz, 2002).

O documento resultante deste trabalho foi utilizado como base para a criação, em 1958, da COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo e, a partir disto é “... *que começa a se transferir o eixo prioritário das políticas públicas de turismo da organização do setor do ponto de vista das agências de viagens e turismo – para a ampliação e modernização do parque hoteleiro*” (Cruz, 2000:47), através da elaboração das primeiras diretrizes uma política nacional de turismo.

Todavia a COMBRATUR foi logo substituída, em 1961, pela Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional de Comércio, que tinha como objetivo executar as diretrizes traçadas pela política nacional de turismo, através de articulação entre órgãos públicos e entidades privadas, tarefa impossível uma vez que esta política ainda não existia (Cruz, 2000).

Mesmo sem uma política nacional de turismo estabelecida, esta Divisão realizou uma série de atividades relacionadas a promoção e divulgação do país, tanto interna como externamente, e iniciou contato com grupos estrangeiros para a instalação e construção de hotéis no país (Dias, 1991).

Mas somente a partir de 1966, quando se verificou o crescimento do setor no mundo, com perspectivas de se tornar uma atividade econômica promissora, foi elaborada uma política nacional de turismo e criaram-se os organismos públicos responsáveis pela sua coordenação e execução. Assim, em 1967, estabeleceu-se o Sistema Oficial de Turismo, constituído pela EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo, o CNTur – Conselho Nacional de Turismo e o Ministério das Relações Exteriores (Cruz, 2000).

Enquanto a EMBRATUR se responsabilizaria por estudar e propor à CNTur os atos normativos necessários para o desenvolvimento do setor, a CNTur deveria formular as diretrizes para uma política nacional de turismo, restando ao Ministério das Relações Exteriores, o papel de promotor e divulgador do turismo nacional no exterior. (Cruz, 2000)

Até o final de 1960, observaram-se profundas mudanças no país, refletidas na criação de um complexo de serviços urbanos e no grande aumento da população em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro e, conseqüentemente, na ampliação e diversificação dos equipamentos e serviços turísticos para atender a uma nova demanda (Solha, 2002).

Este fato, associado à melhoria da infra-estrutura de transportes, da ampliação dos sistemas de comunicação, da urbanização e do crescimento da classe média propensa a viajar, provocou uma urgência na inserção do turismo na administração pública, considerando a sua crescente importância como atividade econômica, mas ainda não prioritária para o Estado brasileiro. (Solha, 2002:132)

A característica centralizadora do governo federal refletiu-se na inexistência de representatividade da iniciativa privada e dos representantes dos governos estaduais e municipais e nas decisões que nortearam a Política Nacional de Turismo, até o final da década de 1980 (Nogueira *apud* Pereira, 1999:16).

Até 1990, os assuntos relativos ao turismo sempre estiveram subordinados ao Ministério da Indústria e do Comércio. Nesse período as diversas ações da EMBRATUR e do CNTur – Conselho Nacional de Turismo, restringiram-se à ampliação e melhoria da infra-estrutura hoteleira no país. Dentre as ações que estimularam a hotelaria nacional destacavam-se os incentivos fiscais criados em 1966, que previam isenção total dos impostos federais, exceto da Previdência Social e que foram consolidados em 1971, com a criação do FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo. Para orientar a aplicação dos incentivos fiscais foi elaborado, em 1968, o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, definindo como áreas prioritárias as capitais, as estâncias, os parques nacionais e outras áreas de interesse turístico (Cruz, 2000).

Sobre essa experiência Beni (1991) apontou como um dos principais problemas a falta de critérios técnicos para avaliar os projetos propostos, o que facilitava os abusos na obtenção deste benefício. A isto acrescenta-se a crítica de Cruz (2000) salientando os problemas decorrentes da excessiva alocação de recursos somente para hospedagem, em detrimento dos outros equipamentos e de infra-estrutura, como foi o caso dos megaprojetos

turísticos da região Nordeste, que consistiam basicamente em projetos hoteleiros.

Isso demonstra a inexistência de uma visão de conjunto e da compreensão do fenômeno turístico pelo poder público federal, situação verificada por Cruz ao analisar as políticas de turismo no período que antecede a década de 1990, destacando a falta de uma abordagem estrutural do setor, reduzindo-se as ações aos aspectos parciais da atividade, como a hotelaria (Cruz, 2000).

Em 1990, o Seminário “Turismo: o grande desafio dos anos 90”, realizado pela AMFORT – Associação para Formação Profissional Turística e pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, tinha como um de seus temas “Política Nacional de Turismo no Brasil: reestruturação ou extinção da EMBRATUR”, no qual Beni (1990) apontou, como uma das maiores e mais sérias dificuldades do turismo brasileiro, a falta de integração entre os diferentes segmentos que atuam no setor, associado a inexistência de uma Política Nacional de Turismo. Discutia-se, também, neste momento, a necessidade de reestruturação do Sistema Oficial de Turismo, criticando a situação do CNTur – Conselho Nacional de Turismo e da EMBRATUR.

Coincidentemente, neste mesmo período, encontravam-se em Brasília todos os órgãos de turismo em reuniões com o governo federal para definir a política nacional de turismo e elaborar um plano nacional de turismo. Muitas

das colocações feitas durante o seminário, inclusive por outros palestrantes, foram consideradas nas ações governamentais (Beni, 1990).

Assim como o país, a relação do poder público federal com o turismo modificou-se a partir de 1991, extinguiu-se o CNTur- Conselho Nacional de Turismo, e a EMBRATUR passou por reestruturação, tornando-se Instituto Brasileiro de Turismo e oficializando uma situação que já existia “de fato”, ou seja, esse organismo tornou-se oficialmente responsável pela formulação, coordenação e execução da política nacional de turismo (Beni, 1991; Cruz, 2000).

Afinal, as transformações propostas para que o país se tornasse mais eficiente e competitivo, exigiam, também, outra postura do Estado, a de coordenador das ações enquanto que, ao setor privado, caberia torná-las realidade.

No período de 1990-1991, os assuntos relativos ao turismo eram de responsabilidade da Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Instituiu-se a Política Nacional de Turismo e elaborou-se o Plano Nacional de Turismo que, no entanto, não foi implementado, em razão da mudança de governo, decorrente do *impeachment* do Presidente da República.

A partir de 1992, a EMBRATUR passou a responder à Secretaria Nacional de Turismo e Serviços, do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo, com o objetivo de facilitar as ações ministeriais e ainda tornar visível a importância do setor para a comunidade internacional (Cavalcanti, 2002).

Todavia a Política e o Plano Nacional de Turismo só foram implementados em 1996, depois de serem reelaborados pela EMBRATUR e pela Câmara Setorial de Turismo, reativada nesse período (Cruz, 2000; Cavalcanti, 2002).

A nova política nacional de turismo destacava como principais características: a descentralização das ações, a valorização dos recursos naturais e culturais e, a necessidade de sensibilizar o setor para ver o país não apenas como um lugar de recursos privilegiados, mas conseguir efetivamente transformar estes recursos em produto turístico, a fim de tornar-se competitivo nos mercados nacionais e internacionais.

Em 1999, no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, criou-se o Ministério dos Esportes e Turismo, quando, segundo Carvalho, o Turismo teve sua atuação bastante fragilizada em comparação à situação anterior em que estava atrelado a um organismo forte na área econômica e com uma interferência política menor.

Ao analisar o período de 1992-2002 em que atuou junto ao governo federal, Carvalho destacou que foi necessária muita cautela para introduzir mudanças nas questões estruturais, o que começou com o enxugamento do quadro de funcionários da EMBRATUR, de 500 para 140 funcionários, numa situação em que não havia plano de carreira e nem estímulo profissional. Além disso, foi necessário abrir espaço para a discussão do setor através da conscientização do Congresso Nacional, buscando fortalecer a área.

Carvalho ressaltou, ainda, que a partir de 1999, o ritmo de trabalho diminuiu muito, pois foi um período complicado para o turismo no país, em função da desvalorização cambial, de dificuldades para obter recursos do orçamento, de constrangimentos observados na festa dos 500 anos, do processo eleitoral e da criação do Ministério de Esportes e Turismo.

Por outro lado, ao analisar a política de turismo desse período Zuanazzi salientou a dificuldade de encontrar uma política comum para os 26 estados brasileiros, em razão da existência de muitos Brasis. Destacou que a gestão anterior estava muito centralizada em Brasília, onde a relação era mais efetiva com os estados que já tinham um produto desenvolvido. Ressaltou, ainda, que a tentativa de descentralização através do PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo foi uma política isolada, caracterizada por uma relação direta com a ponta⁶, sem intermediação.

O turismo também passou a fazer parte do discurso político, com a organização da PARLATUR - Frente Parlamentar de Turismo e da criação da Sub-Comissão de Turismo na Câmara dos Deputados, tendo sua representatividade política no Congresso ampliada. Um indicador da participação política foi a organização do “I Congresso Brasileiro da Atividade Turística”, reunindo políticos, acadêmicos e profissionais resultando na elaboração da “Carta de Goiás - Agenda Única do Turismo Nacional”, contendo “...diretivas que deverão nortear as estratégias das principais ações e medidas prioritárias visando a eliminar de vez o gargalos do Turismo no Brasil” (Brasil, 1999:7).

⁶ Esta gíria é uma crítica ao programa que se caracterizava pela relação direta entre o governo federal e os municípios.

Nesse documento, destacavam-se como tarefas que cabiam ao poder legislativo a elaboração de vários projetos de lei estabelecendo diferentes incentivos fiscais para investimentos, novas tributações e a criação de estruturas organizacionais para o gerenciamento da atividade como o CONTUR – Conselho Nacional de Turismo e outras instituições para o sistema “S” como Serviço Social do Turismo e Serviço Nacional de Aprendizagem no Turismo.

Além de questões legislativas o documento se propunha a realizar seminários e congressos para discutir a atividade turística e, inclusive, *“Reunir os órgãos de imprensa, proprietários e chefes de redação, com o objetivo de debater o papel dos meios de comunicação no desenvolvimento do turismo brasileiro”* (Brasil, 1999:34).

Das inúmeras tarefas que foram propostas nesse documento apenas três foram efetivamente cumpridas: a criação da Comissão Permanente de Turismo, a realização do “II Congresso da Atividade Turística” e o prosseguimento dos estudos sobre as férias repartidas, dos quais até hoje, não verificou nenhuma ação efetiva.

A análise realista das propostas indica a impossibilidade da realização de muitas delas, principalmente sem a mobilização e participação dos diferentes segmentos do setor e do interesse verdadeiro do poder executivo.

Em 2003, a nova gestão do governo federal criou o Ministério do Turismo ao qual se atribuiu como áreas de competência:

- a política nacional de desenvolvimento do turismo;
- a promoção e divulgação do turismo nacional, no país e no exterior;

- o estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- o planejamento, a coordenação, a supervisão e a avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo (Brasil, 2003:4).

Neste momento, verifica-se que o turismo

“... coloca-se como uma das grandes prioridades do governo, estando integrado à macro-estratégia do país e cumprindo papel fundamental no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais” (Brasil, 2003:6).

A necessidade dessa postura e desse compromisso do governo federal já aparecia na obra de Beni, em 1991. Esse autor destacava também a carência de mão-de-obra qualificada e especializada e a falta de integração e coordenação entre organismos oficiais de todos os níveis, ao apontar as deficiências da administração pública do turismo no Brasil (Beni: 1991).

Assim como nas políticas nacionais de turismo anteriores, novamente destaca-se a questão das desigualdades, agora não mais ressaltando as diferenças regionais, mas apresentando uma visão mais abrangente e preocupada, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento econômico e social.

O documento do Plano Nacional de Turismo, de 2003, enfatiza que a nova política está baseada na força das parcerias e na gestão descentralizada. Para tornar esta estratégia uma prática, o governo federal realizou uma reestruturação administrativa, criando as Secretarias de Política de Turismo, com uma função eminentemente política e articuladora e a Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, para realizar ações de estímulo e fomento de investimentos. A EMBRATUR passou a concentrar suas

atividades na promoção, divulgação e comercialização dos destinos turísticos nacionais no exterior (Brasil, 2003).

Para apoiar e orientar essa nova estrutura foi recriado o Conselho Nacional de Turismo, com o papel de assessoramento, para propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e o acompanhamento da Política Nacional de Turismo, vinculado diretamente ao Ministério do Turismo.

Ao analisar a nova estrutura administrativa Carvalho salienta que o modelo escolhido é o ideal, pois oferece mais agilidade para a EMBRATUR.

Uma das principais estratégias do atual governo é o estímulo a maior participação dos estados e, para tanto, foi reativado o FORNATUR - Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo, criado em novembro de 2000. Estão sendo implantando, em todos estados da federação, os Fóruns Estaduais de Turismo, para atuarem como canais de comunicação entre o governo federal e os destinos turísticos, otimizando e ordenando as demandas das diferentes regiões do país (Brasil, 2003).

De certa forma essa nova postura demonstra um aprendizado do poder público federal em relação ao turismo, já que no começo da década de 1990, ao estudar as tendências para o setor Ruschmann verificou que apontavam para uma atuação do poder público no turismo oscilando entre fraca e moderada em relação a investimentos, incentivos e planejamento (2002:159).

Para Ruschmann esse engajamento dos órgãos públicos de turismo melhorou ao longo dos anos, em razão do aporte financeiro do BID – Banco

Interamericano de Desenvolvimento e dos Ministérios do Meio Ambiente e de Esportes e Turismo (2002:163).

A isto se associa a necessidade do poder público atender demandas incrivelmente diferenciadas, exigindo que assuma um novo papel, onde a urgência de mobilizar os diversos interesses numa única direção, exige articulação e coordenação.

Carvalho compreende o papel do poder público no turismo atuando no oferecimento de infra-estrutura, no incentivo à capacitação do setor privado, na modernização das leis e na divulgação e promoção do país. Ressaltou, ainda, que as mudanças também podem ocorrer em função de demandas do setor privado e afirmou que se este setor for forte, articulado, sério e competente obrigará o setor público a se organizar.

Novamente, aponta-se para uma discussão importante já mencionada no item poder público e o desenvolvimento do turismo, e que teria como foco as relações entre o poder público e o setor privado no país. Isso poderia contribuir para compreender outros aspectos do desenvolvimento do turismo no país.

A estrutura e a organização institucional pode subsidiar a implementação eficaz de planos, programas e projetos de desenvolvimento, ou, por outro lado, pode impedir, e mesmo dificultar, sua implementação.

3.2. AS AÇÕES INSTITUCIONAIS NO ÂMBITO FEDERAL

Neste item identificam-se as principais ações federais realizadas no período 1991-2003, a fim de subsidiar a análise de suas interferências e reflexos nas ações de promoção do desenvolvimento turístico implementadas pelos organismos estaduais de turismo.

Embora as ações tenham se iniciado na década de 1930, foi somente a partir de 1990 que tomaram consistência, isto é, apresentaram continuidade atendendo a um objetivo estabelecido. Isto pode ser verificado pela recente preocupação dos governos em planejar o desenvolvimento brasileiro, considerando o turismo como um importante setor.

Como resultado foram elaborados, adequados e ajustados três Planos Nacionais para orientar o desenvolvimento do Turismo em 1991, 1996 e 2003, quando assumiu a nova gestão. Observa-se, também, uma tendência a se estabelecer, efetivamente, um fórum de discussão permanente sobre o assunto.

Desta forma, atualmente, é possível acompanhar a elaboração das propostas, sua implementação e finalmente os desdobramentos na transformação da realidade turística do país, não só avaliando quantidade como também a qualidade deste desenvolvimento.

Para construir este quadro foram consultados inúmeros documentos oficiais, como os planos nacionais de turismo, os relatórios de gestão da EMBRATUR e do atual Ministério do Turismo, além de obras e artigos de

autores que analisam as principais ações governamentais como Cruz (2000), Cavalcanti (2002) e Pereira (1999), associados às já mencionadas entrevistas realizadas com Caio de Carvalho e Milton Zuanazzi.

Em razão da extensa bibliografia sobre o assunto e da quantidade de informações disponibilizada optou-se por examinar estas ações a partir da caracterização geral dos Planos Nacionais de Turismo detendo-se, especificamente, naqueles programas e projetos que necessitavam de uma participação efetiva dos organismos estaduais de turismo para sua implementação.

Assim pode-se destacar dois importantes momentos que foram considerados para esta análise: o período de 1994 a 2002, quando foram implementadas diversas ações no setor e já se observam alguns resultados; e o ano de 2003, identificando as novas propostas para o desenvolvimento do turismo do país.

▪ **Período de 1994-2002**

Embora o primeiro Plano Nacional de Turismo tenha sido elaborado em 1991, não foi implementado, em decorrência de um período conturbado na política nacional, culminando com a deposição do presidente da república. Entre os objetivos deste Plantur estavam:

- democratização e acesso ao turismo nacional;
- redução das disparidades sociais e econômicas regionais pelo crescimento da oferta de emprego e geração de renda;

- aumento dos fluxos turísticos, da taxa de permanência e do gasto médio de turistas estrangeiros no país, além da diversificação de fluxos domésticos;
- ampliação e diversificação de equipamentos e serviços turísticos (Cavalcanti, 2002: 66).

Para Cavalcanti esse plano demonstrava uma visível tendência neoliberal ao tentar reestruturar o turismo a partir de parcerias entre os setores público e privado, característica daquele governo para todas as áreas de atuação. E que continuou orientando as ações governamentais, de modo geral, nos governos posteriores (2002:67).

Assim, em 1992, a nova presidência, optou por não formular novo plano e seguir o que estava em pauta, enfocando cinco aspectos principais:

- a parceria entre governo e setor privado;
- a municipalização do turismo;
- o fortalecimento das CTI's – Comissões Integradas de Turismo;
- as ações interministeriais e intersetoriais;
- e a conscientização da classe política (Cavalcanti, 2002:68).

Ao final de 1994, o Plano Nacional de Ecoturismo e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo já elaborados, estavam sendo implementados.

Em 1995, iniciou-se uma nova gestão no governo federal, a equipe técnica de Turismo permaneceu sob a direção de Caio Luiz de Carvalho, que deu continuidade aos processos então em andamento, e iniciou a elaboração

de uma nova proposta, que resultou na Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999. Este documento apresentava os objetivos, as estratégias, os programas e os projetos elaborados pelo governo federal através do MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, a EMBRATUR, com a colaboração dos representantes de vários organismos como o FONSICT – Fórum Nacional dos Secretários de Indústria, Comércio e do Turismo, as CTIs – Comissão de Turismo Integrado, os Órgãos Estaduais, Câmara Setoriais de Turismo, FIT – Fundação da Indústria Turística Nacional e da Sub Comissão de Turismo da Câmara dos Deputados (Brasil, 1996).

A fim de atender às diversas demandas da atividade turística no país foram estabelecidas quatro macro-estratégias:

- *“Ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada;*
- *Implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais;*
- *Qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor;*
- *Descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado”* (Brasil, 1996:12).

Ao avaliar o resultados alcançados, tanto Carvalho quanto o próprio relatório de gestão de 2001, ressaltam que as metas propostas foram alcançadas em 1998. Destas macro-estratégias foram estabelecidos o que se denominou “objetivos estratégicos”, descritos detalhadamente no quadro a seguir.

Quadro 2 - Política Nacional de Turismo – 1996-1999

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PROGRAMAS, PROJETOS E AÇÕES
<p>FOMENTO Têm como objetivo incentivar à ampliação e melhoria do produto turístico nacional, abrangendo a infra-estrutura turística, a básica e a capacitação de recursos humanos de órgãos e empresas do setor.</p>	<p><i>Programa de geração de oportunidades e de negócios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identificação das oportunidades ▪ Disseminação da informação <p><i>Programas de Desenvolvimento –</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ PNMT – Programa nacional de municipalização do turismo ▪ PAB – Programa do Artesanato Brasileiro ▪ Capacitação de Recursos Humanos <p><i>Programas de Infra-estrutura Básica e Turística</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Nacional de Financiamento ao Turismo ▪ Prodetur/NE ▪ Prodetur Amazônia legal e Centro-Oeste ▪ Prodetur/Sul ▪ Transporte aéreo, rodoviário e marítimo ▪ Hidrovia Tiete-Paraná, Programa de Desenvolvimento Turístico do Vale do Ribeira
<p>DEFESA DO CONSUMIDOR Pretende atuar no mercado com campanhas de informação e conscientização, no controle do produto institucional através de legislação e da habilitação dos Procons e das secretarias de turismo estaduais e municipais e dos clientes disponibilizando canais de comunicação para que possam fiscalizar e controlar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conscientização do mercado ▪ Código de defesa do consumidor turístico ▪ Controle de qualidade do produto turístico ▪ Campanha “Turista, receba bem que ele volta” ▪ SOS Turista
<p>DESENVOLVIMENTO DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO Tem como intuito oferecer subsídios para a atividade incentivando a produção científica e disponibilizando dados, através da criação do Centro de Altos Estudos, da disseminação das metodologias OMT, da integração universidade/ empresa, do incentivo a produção acadêmica e da formação de recursos humanos de nível superior.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Centro de Altos Estudos ▪ Disseminação de metodologias da OMT ▪ Integração Universidade/empresa ▪ Incentivo à produção acadêmica ▪ Formação e cadastro de consultores ▪ Convênio com Institutos Nacionais e Internacionais de Pesquisas ▪ Incentivar a formação de técnicos em turismo em nível superior e cursos de pós-graduação

<p>PROGRAMA BRASILEIRO DE QUALIDADE TOTAL</p> <p>Tem como objetivo a promoção da melhoria nos serviços, através da conscientização, da capacitação e da normatização.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conscientização do Setor ▪ Capacitação para qualidade ▪ Normatização serviços ▪ Implantação de PQP Setoriais ▪ Criação das Brigadas de Qualidade Total ▪ Legislação Indutora
<p>DESCENTRALIZAÇÃO</p> <p>Tem como intuito incentivar a capacitação das secretarias e órgãos estaduais e municipais para a execução das ações de gestão, elaborando planejamento estratégico, planos de desenvolvimento, execução, acompanhamento e controle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimento das secretarias e órgãos estaduais/municipais para a gestão do turismo ▪ Programa Nacional de Municipalização do Turismo e transferência das responsabilidade para gestão das atividades turísticas ▪ Delegação de atividades a entidades privadas ▪ Terceirização dos Serviços
<p>CONSCIENTIZAÇÃO</p> <p>Tem como objetivo criar uma base de informação para subsidiar divulgação e promoção da atividade.</p>	<p><i>Banco de dados</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Internet/Sistema de Informações Turísticas ▪ Programa de Estatísticas básicas para o turismo ▪ <i>Promoção</i> ▪ Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo <p><i>Integração</i></p>
<p>ARTICULAÇÃO INTRA E EXTRA GOVERNAMENTAL</p> <p>Tem como objetivo desenvolver diversas interfaces com distinto ministérios e órgãos governamentais e, também, com o poder legislativo, para produzir documentos, diagnósticos e propostas para o setor turístico nacional.</p>	
<p>TURISMO INTERNO</p> <p>Tem como objetivo incorporar novos contingentes ao mercado turístico, promover a melhoria da qualidade de vida desta população e estimular os brasileiros a conhecerem o seu país.</p>	<p><i>Ampliação dos segmentos de Consumo –</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Calendário Nacional dos dias azuis ▪ Albergues da Juventude ▪ Clube da Maior Idade etc <p><i>Diversificação do produtos turístico nacional</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pesca Esportiva ▪ Programa Nacional de Ecoturismo, etc
MARKETING E PROMOÇÃO Tem como intuito promover ações de marketing para mercados prioritários como os países da América do Sul, e de longa distancia. Além dos EUA, dos cinco principais emissores europeus e do Japão. Focando a promoção de campanhas internacionais segmentadas por mercado, produtos e regiões.	<i>Segmentação</i> <i>Regionalização</i> <i>Integração de produtos</i> <i>Estudos de Mercados Prioritários</i> <i>Comites "Visit Brazil"</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Imagem do Brasil, ▪ Projeto Visit Brazil <i>Campanhas</i> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Brazil Expert <i>Calendários de Feiras Internacionais</i>
INSERÇÃO INTERNACIONAL Tem como objetivo promover uma atuação representativa junto aos organismos internacionais relacionados ao turismo, participar de acordos de cooperação, e estimular participação internacional em eventos não turísticos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cooperação internacional - acordos, convênios e programas internacionais. ▪ Participação internacional em eventos não turísticos ▪ Participação internacional (representação), OMT, WWTC. OEA, etc.

Fonte: EMBRATUR (1996, 2002, 2003) adaptado por Solha (2004)

A grande quantidade e diversidade de ações que foram consideradas necessárias para atingir os objetivos propostos, não foram apresentadas no plano de modo que possibilite identificar as prioridades. De certa forma, o material provoca confusão ao destacar, no corpo, os programas e projetos e, novamente, no final apresentar apenas alguns projetos, com informações um pouco mais detalhadas.

Como o objetivo deste estudo consiste em identificar as ações e não em avaliar o desempenho do órgão nacional de turismo, optou-se por levantar informações mais aprofundadas apenas sobre os programas nacionais que foram implementados em parceria com os organismos estaduais de turismo. Dos inúmeros programas governamentais, estabelecidos para 1996-1999, apenas dez apresentavam essas características:

- **PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo**

Este programa tinha como objetivo conscientizar a sociedade para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, de geração de empregos, de melhoria da qualidade de vida e de preservação do patrimônio cultural e natural. Através da descentralização das ações e do incentivo para a participação dos municípios na co-gestão do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. A fim de elevar os níveis de qualidade, eficiência e eficácia na prestação dos serviços turísticos, o programa estimulou o fortalecimento das relações dos diferentes níveis do poder público com

a iniciativa privada, visando o estabelecimento de parcerias. Em 2001, o PNMT, contava com o engajamento de 1801 municípios brasileiros.

▪ **PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo**

Este programa foi elaborado para melhorar as condições de infraestrutura básica e de serviços públicos em locais com potencial turístico. Iniciou suas atividades nos estados da região Nordeste onde, atualmente, já estão começando a ser implantadas as ações previstas na 2ª fase do Programa. Nesse momento estão sendo realizadas as discussões para a ampliação do programa para as regiões da Amazônia Legal, Sul e Sudeste. O PRODETUR, principalmente o do Nordeste, é citado inúmeras vezes nos relatórios como obra do governo federal. Queiroz, entretanto, ao descrever o início do programa, afirma que foi uma negociação entre alguns estados do Nordeste, como Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Rio Grande do Norte, diretamente com o BID que, depois, solicitaram o apoio federal para a consolidação do projeto (2002).

▪ **PROECOTUR – Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo**

Este programa tem como objetivo garantir o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira, a eficácia e rentabilidade dos investimentos, maximizar os benefícios econômicos, sociais e ambientais gerados pela atividade turística na região, gerar alternativas

para as atividades que degradam o meio ambiente, além da criação de empregos e oportunidades econômicas sustentáveis e compatíveis com a conservação dos ecossistemas amazônicos. Apesar de ser gerenciado, em nível federal, pelo IBAMA e pelo Ministério do Meio Ambiente, têm importante influência nos estados da região norte, e conta com alguma colaboração da EMBRATUR, que não é especificada claramente nos documentos.

- **Clube da Maior Idade/Melhor Idade**

Este programa tem como objetivo melhorar o aproveitamento da oferta do equipamento turístico na baixa temporada, atuando junto ao público da 3ª idade. Para tanto estimulava as pessoas acima de 50 anos, a se filiarem aos diversos clubes da maior idade existentes nos estados incentivando-as a participarem de viagens, seminários, espetáculos, por meio da oferta de promoções e descontos.

- **Pesca Esportiva**

Este programa tinha como objetivo abrir perspectivas para reorientação de investimentos, além de ampliar o leque de produtos turísticos à disposição dos que atuam no campo da comercialização. Atualmente está sob responsabilidade direta do Ministério do Meio Ambiente, contando com o apoio da EMBRATUR.

- **Defesa do Consumidor**

Este programa visava intensificar os esforços na fiscalização do cumprimento das normas relativas à segurança física, dos bens e aos direitos do turista através da realização de reuniões junto aos distintos órgãos públicos, federais e estaduais. Conta com a parceria dos PROCONS estaduais.

- **Programa Nacional de Ecoturismo**

Tinha como intuito aproveitar as potencialidades naturais de cada região, com vistas ao seu desenvolvimento compatibilizando as atividades de ecoturismo com a conservação do meio ambiente e possibilitando a participação da comunidade e dos segmentos que atuam no setor. Para tanto, foi realizado um extenso estudo de identificação de novos pólos de ecoturismo pelo Instituto de Ecoturismo Brasileiro. A participação dos estados justificava-se pela estratégia de trabalhar com pólos de desenvolvimento. Depois de alguns estudos e da publicação de um relatório sobre o assunto, não se observaram ações de implementação.

- **Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo**

Este programa foi elaborado com o objetivo de conscientizar os jovens sobre a importância sócio-econômica da atividade turística como fator

gerador de emprego e renda, sensibilizando para a preservação do patrimônio natural e cultural.

- **SAGET – Sistema de Acompanhamento e Gerenciamento de Empreendimentos turísticos**

Este programa tinha como uma de suas principais atividades a realização do cadastro dos prestadores de serviços turísticos pela Internet, mediante ação articulada com os órgãos estaduais de turismo, que constituem a base maior do sistema e que são, legalmente, os responsáveis pelo acompanhamento, o controle e a fiscalização das empresas e dos empreendimentos turísticos.

- **Bolsa de Negócios**

Este programa atuava na identificação dos pontos turísticos, cadastrando oportunidades de negócios que deveriam ser oferecidos a potenciais investidores, diversificando os pólos de turismo no país (Brasil, 1996, 2002).

A implantação desses programas prosseguiu por duas gestões consecutivas, embora, em 1999, tenha sido realizada uma reorientação da Política Nacional de Turismo, adequando-a às políticas nacionais do governo, na qual foram estabelecidos os seguintes objetivos setoriais para o turismo:

- promover o desenvolvimento sustentável nos municípios turísticos;

- criar ambiente que estimule a geração de empregos, a redução das desigualdades regionais e a inclusão social;
- promover a inserção competitiva do Brasil no mercado internacional visando aumentar as exportações e equilibrar a balança cambial;
- garantir os direitos e qualidade na prestação de serviços turísticos ao consumidor;
- promover e buscar a “formatação”, diferenciação e comercialização de produtos turísticos, nos estados e na federação;
- promover a utilização sustentável do patrimônio histórico, artístico, etnográfico e ambiental do Brasil (Brasil, 2002:6).

Estes parâmetros subsidiaram a elaboração de cinco programas que foram implementados no período 2000/2003:

- *Turismo: A Indústria do Novo Milênio* – com o objetivo de aumentar o fluxo, a taxa de permanência e o gasto dos turistas no país;
- *Municipalização do Turismo* – com o objetivo de promover o turismo sustentável local;
- *Programas do “Turismo Regionalizado”* – com o objetivo de garantir ações complementares aos programas financiadores de estrutura básica, incluíam projetos do Turismo Verde, Turismo no Coração do Brasil, Turismo no sul, no sudeste, no pantanal e nordeste;

- *Gestão de Políticas de Esporte e Turismo* - com o objetivo de apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas nas áreas do esporte e turismo;
- diversas ações incluídas em programas de outros ministérios (Brasil, 2002:8).

Destes apenas o Turismo Regionalizado não foi implementado, pois considerou-se que já estava sendo atendido por outras áreas governamentais (Brasil, 2002). Essa reestruturação do Plano Nacional do Turismo ocorreu em função das próprias mudanças nas ações governamentais ocasionadas pela reeleição do presidente da república. Além disto, criou-se o Ministério dos Esportes e Turismo com novas prioridades.

Os programas referentes ao período de 1996-1999 continuaram a existir, até 2002, ou seja, até o final do mandato de Fernando Henrique Cardoso, embora realocados nos Macro-Programas acima mencionados.

Na avaliação governamental das realizações do período anterior contidas no Relatório de Gestão elaborado pela EMBRATUR salientam-se, principalmente, os aspectos positivos

“Se 2001 foi um ano ruim para o turismo externo, para o turismo interno foi o ano da consolidação de um crescimento consistente ao longo dos últimos 7 anos, resultado da aplicação de uma política de estruturação e conscientização da sociedade brasileira para a importância do turismo para a nossa economia ,e principalmente, como resultado das ações do PNMT que prepara mais de 1000 municípios brasileiros e sociedades locais para a boa gestão da atividade turística utilizando-se dos conceitos de sustentabilidade ambiental, cultural e histórica.” (Brasil, 2001:94).

No Relatório de Gestão de 2002, os resultados não se apresentam tão positivos pois conta que *“De um modo geral, não se pode dizer que os objetivos do Programa “Turismo a Indústria do Novo Milênio”, não foram atingidos no ano de 2002 por conta de não haver sido atingido os seus indicadores...”*(Brasil, 2002:71). Essa afirmação é inconsistente uma vez que em todos os documentos ao longo do período os indicadores utilizados eram eminentemente quantitativos, e quando suas metas não eram alcançadas procurava-se desvalorizá-los, alegando que não mostravam a realidade com clareza.

▪ **Plano Nacional de Turismo- 2003-2007**

Segundo Zuanazzi, representante do atual governo, , estão prosseguindo, de modo geral, os programas de turismo da gestão anterior. Ressaltou Zuanazzi, que vários deles estão sendo reformulados para atender as novas estratégias como, por exemplo, o PRODETUR, que *“...agora vai alcançar a região sudeste, Goiás e o Distrito Federal”*. O programa Clube da Melhor Idade deverá ser mais estimulado através de parcerias mais intensas com o setor privado na operação dos serviços, principalmente na questão da promoção. O PNMT já está passando por uma revisão e fará parte do Programa de Regionalização com a criação dos roteiros integrados.

A elaboração do Plano Nacional de Turismo para o período de 2003-2007, conduzida pelo Ministério do Turismo, contou com intensa participação do setor público e privado, das organizações não governamentais, associações

de classe, entre outros. Este documento demonstra amadurecimento e profissionalização das discussões no setor, que podem ser percebidas, claramente, nas políticas e nas estratégias que foram estabelecidas, no uso adequado das terminologias, na organização e objetividade. Embora muitas das metas e objetivos pareçam ser exagerados, o plano de modo geral segue os mesmo “caminhos” dos planos anteriores, com uma estrutura diferente.

Na apresentação do plano o Ministro Walfrido Mares Guia salienta as preocupações do governo federal com a atividade turística e o papel do plano no contexto de desenvolvimento planejado para o país.

“...traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística” (Brasil, 2003:7).

De certa forma, enfatiza as mesmas questões encontradas nos planos anteriores, só que mais lapidadas e discutidas. O desenvolvimento baseado no litoral quase que desaparece dos documentos, mas ainda se nota que permanece a ênfase na necessidade de ampliar, melhorar e diversificar a oferta turística. Esse novo plano destaca como objetivos principais:

- *“Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais;*
- *Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional” (Brasil, 2003).*

Verifica-se que existe a preocupação clara com a profissionalização e a competitividade do setor, revelada no termo “produto turístico” utilizado nos dois objetivos principais.

Para a implementação desta política foram elaborados sete Macro-Programas:

- **Gestão e Relações Institucionais**

Este Macro-Programa tem como objetivo promover a integração entre os diferentes níveis governamentais, realizar o monitoramento da implementação do Plano e representar o país junto aos fóruns internacionais de turismo. Estas atividades serão realizadas em três programas principais: de acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo, de avaliação e monitoramento do Plano, e um específico para relações internacionais.

- **Fomento**

Consiste em ações que permitem a ampliação e melhoria da infraestrutura turística do país, através do oferecimento de novas linhas de crédito para os investidores. Por outro lado, também, pretende criar instrumentos para fortalecer o mercado interno de turismo, facilitando as viagens no território nacional. Para tanto foram criados respectivamente, os programas de atração de investimentos e de financiamento para o turismo.

- **Infra-estrutura**

Têm como objetivo desenvolver e implantar infra-estrutura básica das localidades turísticas utilizando recursos provenientes do PRODETUR, com ênfase para o programa de desenvolvimento regional e o programa de acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial .

- **Estruturação e diversificação da oferta turística**

Têm como intuito estruturar, aumentar e diversificar a oferta de produtos turísticos para atingir novos segmentos de mercado. As ações deste programa estão divididas no Programa de Roteiros Integrados e no Programa de Segmentação.

- **Qualidade do produto turístico**

Têm como objetivo induzir a qualificação dos serviços prestados através da formação de recursos humanos e da normatização das atividades turísticas. Para tanto estão sendo elaborados dois sub-programas o de normatização da atividade turística e o de qualificação profissional.

- **Promoção e apoio à comercialização**

Pretende promover o turismo brasileiro no mercado interno e externo, tendo como essência a qualidade e a diversidade da produção cultural brasileira. Como subprogramas destacam-se o reposicionamento da imagem do Brasil, a promoção nacional e internacional do turismo brasileiro e o apoio à comercialização.

- **Informações Turísticas**

Visa incentivar, produzir e disseminar informações que subsidiem as tomadas de decisões e a captação e implementação de novos empreendimentos turísticos. Dentro desta proposta destacam-se os programas de base de dados, de pesquisa de demanda, de avaliação do impacto do turismo e de avaliação de oportunidade de investimento (Brasil, 2003).

De certa forma, observa-se nesse plano um reagrupamento das inúmeras ações que vinham sendo implementadas pelo governo federal, dando mais consistência e uma melhor orientação para sua implementação. Embora nos discursos e nos documentos a necessidade de uma ampla participação dos estados seja colocada enfaticamente, e tenham sido criados fóruns de discussão, não se percebem ações que os incentivem a “caminhar sozinhos”, mostrando que a relação de dependência das atitudes do governo federal ainda permanece.

3.3. TURISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Likorisch e Jenkins, descrevendo o papel do poder público no turismo, atentam para o fato de que a intervenção governamental se tornou importante à medida que a atividade foi se tornando mais complexa e os turistas tiveram possibilidades de realizar mais deslocamentos.

As intervenções locais e regionais antes restritas a gerenciar pequenas áreas de *resorts*, são obrigadas agora, a atuar numa situação mais ampla e complexa. Surge, assim a necessidade de delegar uma série de tarefas a agências especializadas ou a organismos mais complexos (Lickorisch e Jenkins, 2000:262)

No Brasil, os primeiros órgãos públicos de turismo aparecem em nível municipal, em localidades potencialmente turísticas como Salvador, na Bahia. Queiroz registra aí a criação da Secção de Turismo da Diretoria do Arquivo e Divulgação, no início da década de 1930 (2002:21).

Assim ao mesmo tempo em que se criava a COMBRATUR, para atuar em nível nacional, também foram estabelecidos, até 1958, uma série de Conselhos Estaduais de Turismo. Como relata Queiroz

“Esse início da oficialização do turismo na esfera federal trouxe reflexos para os estados brasileiros, tendo alguns deles procurado implementar os seus Conselhos Estaduais de Turismo, definir planos integrados para a atividade ou, mesmo buscando instalar um órgão oficial de turismo ou ampliar as suas funções, no caso dos que já contavam com tal instituição” (2002:54).

A criação de estruturas de turismo nos governos estaduais modifica-se gradualmente, ao longo do tempo. A cada gestão governamental uma nova estrutura é criada, realocada, reorganizada, e muitas vezes extinta. Isso associado à escassa literatura que trata do assunto não permitem uma análise mais profunda deste processo. Os registros esparsos mostram momentos pontuais, como na década de 1970, em que foram criadas várias empresas e secretarias estaduais de turismo como aponta Paiva ao tratar da II Reunião do Sistema Nacional de Turismo, em 1977, destacando que “*nesse período foram instalados órgãos estaduais e locais de turismo, seguindo à centralização inerente à época, acompanharam à risca a orientação do órgão nacional*” (*apud* Pereira, 1999:15).

Beni, ao examinar a administração pública do turismo no país, verificou que entre as maiores dificuldades da administração direta estavam: a indefinição de uma política nacional de turismo, que orientasse as ações dos organismos de turismo de forma geral; a carência da mão-de-obra qualificada e especializada nestes organismos; e a falta de integração e coordenação entre os organismos oficiais de todos os níveis. Ao identificar as características das organizações públicas estaduais de turismo, salienta esse autor que no nordeste havia clara preferência pelas empresas públicas para atuar no setor (1991:178).

Nos registros do Relatório de Gestão da EMBRATUR, também são descritas e ressaltadas a importância de outras organizações regionais como a CTI – Comissão de Turismo Integrado, especificamente a do Nordeste:

“...instituição que integra os órgãos oficiais de turismo dos estados e municípios do nordeste do Brasil, com o objetivo de planejar o turismo integrado para a região nordeste do Brasil. Fundada há 30 anos, inicialmente como uma comissão e a partir de 1988 foi transformada numa fundação” (Brasil, 2002:29).

Essa experiência, que mereceu um item específico no Relatório de Gestão da EMBRATUR, de 2002, e que contava com apoio técnico e financeiro da instituição para suas atividades no turismo, tornou-se uma preocupação e um dos desafios da EMBRATUR. Num artigo que escreveu em 1990, Carvalho comentava *“O fato é que não se ouve mais falar em CTI-Nordeste e CTI-Sul, que no passado conseguiram muitos pontos positivos prestigiando e auxiliando o trabalho da iniciativa privada”* (1994:87).

Ao assumir a Secretaria Nacional de Turismo, uma das principais ações de Carvalho foi a reativação das CTI's regionais, para que participassem das discussões sobre o Plano Nacional de Turismo e contribuíssem para implementar as ações do governos federal em cada região.

Esta fragilidade das representações regionais, estaduais e locais é compreensível dentro de uma estrutura com longa tradição de centralismo, onde as outras esferas do poder público só eram vistas como cumpridoras das regras emanadas do poder central. Isto explica até mesmo a situação dos órgãos oficiais de turismo, no início da década de 1990, registrada por Carvalho num artigo intitulado *“O perigoso descaso dos órgãos oficiais”*. Descrevendo o quadro desta área naquele momento esse autor comenta que *“Há muitos anos não víamos uma geração de dirigentes de órgãos oficiais tão despreocupada*

e, portanto, desinteressada pelos destinos do turismo de seus estados e regiões. É claro que existem as exceções, dentre as quais o Pará, Amazonas e Santa Catarina” (1994:87).

Tal situação parecia preocupante em 1990, sofrendo pequena alteração com as eleições estaduais de 1992, em que alguns estados brasileiros começaram a priorizar e a tratar seriamente o turismo nas políticas estaduais, destacando a tendência para o prosseguimento dos trabalhos anteriores com pessoal experiente ou mesmo com profissionais do mercado (Carvalho, 1994).

Nos documentos da EMBRATUR, em geral, os órgãos estaduais de turismo foram considerados importantes parceiros, principalmente para atingir os objetivos de descentralização das ações de fiscalização e controle. Assim uma boa parte dos programas e projetos elaborados pela EMBRATUR contou com a atuação conjunta dos estados para sua implementação como o SAGET – Sistema Acompanhamento e Gerenciamento de Empreendimentos Turísticos e o Clube da Melhor Idade (Brasil, 2001, 2002).

Em vários destes estados ainda funciona junto ao organismo estadual de turismo, uma Delegacia Regional da EMBRATUR para auxiliar e, por vezes, assumir essa tarefa. Todavia, a implementação dessa parceria com estados era dificultada pela falta de pessoal qualificado e pelas diferentes prioridades que os estados atribuíam ao segmento do turismo (Brasil, 2002:66).

Ao analisar a situação dos órgãos estaduais de turismo na atualidade, Carvalho, salientou que uma das influências do Plano Nacional de Turismo foi

a padronização do sistema de turismo através de uma linguagem técnica adotada por todos os estados, e a consciência de que matéria prima não é produto. Além disso, destacou que existe hoje uma maior conscientização e profissionalismo e que, para muitos estados, o velho hábito de utilizar a pasta do turismo para política não é mais aceito. Realçou, ainda, que a atividade turística só não caminha quando há falta de apoio do governador.

Se no período anterior destacavam-se a falta de seriedade e profissionalismo, atualmente Zuanazzi aponta quatro problemas principais:

- a) a falta de conscientização – indicando a necessidade de se estabelecer uma cultura receptiva, através de um esforço de qualificação permanente;
- b) o desencontro das políticas do setor privado e do público – indicando a necessidade de definir políticas comuns, uma vez que essa atividade é caracterizada pela sua grande interação;
- c) a necessidade de profissionalismo do *trade* – alertando para a falta de competitividade e a ação isolada dos empresários do setor, que levam a necessidade de aperfeiçoamento profissional principalmente no que se refere a questões de gerenciamento;
- d) a incipiência no processo de comercialização – alertando para a falta de canais de comunicação com o consumidor, associado ao desconhecimento do perfil da demanda. Salienta, ainda, que as ações

de marketing são eminentemente institucionais, enfatizando as “belezas” das localidades, mas não as facilidades.

Para Carvalho, Santa Catarina e Bahia são os estados que se destacam, neste momento, pela promoção do desenvolvimento do turismo, pois têm acentuada dependência do turismo, e além destes, também destacam-se o Rio Grande do Norte, o Ceará e o Pará.

Zuanazzi porém, considera destinos dentro de alguns estados, que conseguiram resolver questões importantes que impediam o desenvolvimento do turismo. Dentre eles ressaltou a atuação da Bahia, do Ceará, da Serra Gaúcha (Rio Grande do Sul) com o roteiro integrado, e do Rio de Janeiro pela história que tem no turismo e pelo profissionalismo. Essa última cidade foi citada como o exemplo pelo modo com que têm lidado com toda a mídia negativa. Apesar disso, os profissionais de turismo têm conseguido garantir boas taxas de ocupação nos hotéis. Finalmente, Zuanazzi destaca Foz do Iguaçu, que vem retomando o processo de desenvolvimento.

Verifica-se que os estados da Bahia e do Ceará aparecem, como destaque, na apreciação dos dois profissionais. Coincidentemente são os estados que tornaram o turismo uma prioridade, no planejamento e nos investimentos.

Embora houvesse um reconhecimento da importância dos estados na condução e na implementação da atividade turística, percebe-se pelas

entrevistas com os representantes do Turismo no governo federal que a aproximação entre os organismos de turismo das referidas esferas governamentais careciam de uma relação de “troca” mais permanente. Apesar de algumas estratégias buscando garantir a representatividade política dos estados da federação nas decisões do governo federal, a parceria ainda permanecia distante.

As dificuldades em realizar parcerias com os representantes estaduais do turismo foram identificadas por Zuanazzi que acredita na necessidade de se estabelecer uma relação diferente. Essa percepção da atual gestão justifica a grande ênfase que vêm sendo dada ao estreitamento de relações com os outros níveis de governo, principalmente os estaduais. Dentre as estratégias selecionadas para tanto destaca-se a reativação do FORNATUR – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes do Turismo.

Este organismo, criado em novembro de 2000, só iniciou efetivamente suas atividades a partir de 2003. Com o intuito de reunir, discutir e encaminhar propostas, além de servir como interface entre os poderes constituídos e as entidades representativas da atividade turística, nos assuntos prioritários ao desenvolvimento do setor turístico. O FORNATUR reúne as 27 unidades federativas do país, em reuniões trimestrais (Pompeu, 2003).

Como principais assuntos primeira pauta de discussão desse organismo destacavam-se:

- acompanhamento da transformação da Subcomissão de Turismo da Câmara em Comissão Permanente;
- criação da conta satélite por estado do impacto econômico do turismo;
- implantação de nova política de marketing a ser debatida e definida com a participação dos estados;
- qualificação diferenciada na comercialização do Produto Brasil e participação mais ativa nas feiras internacionais e *workshops* promocionais desse produto;
- intensificação da segmentação do Produto Brasil mantendo-se os conceitos de sol e praia, mas explorando outras possibilidades;
- criação de nova política de financiamento de crédito para o setor de Turismo, procurando incluir o Proex – Programa de Financiamento à Exportações, no sistema de financiamento do Turismo;
- elaboração de propostas para priorizar destinação de recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador ou equivalente para o Turismo, a fim de capacitar mão-de-obra especializada;
- apoio à implantação da Política Nacional de Turismo;
- elaboração e aprovação de leis de incentivo ao Turismo;
- encaminhamento de solicitações para que os estados sejam gestores dos recursos do Ministério do Turismo/EMBRATUR, com a finalidade de contemplar a Política Estadual de Turismo (FORNATUR, 2003).

Vários dos assuntos levantados nessa pauta já estão em andamento, com o início de uma discussão mais sistemática e técnica sobre segmentação, a partir da criação das Câmaras Técnicas do Conselho Nacional de Turismo (Brasil, 2003b). Atualmente, os assuntos priorizados em andamento são:

- novo plano de promoção do ministério do Turismo e da EMBRATUR;
- estudos para uma nova política de vôos para o país;
- criação de uma lei de incentivos ao turismo;
- parcerias com a Infraero, Sebrae e CNC;
- gestão integrada da Comissão Permanente de Turismo na Câmara dos Deputados e da Subcomissão de Turismo do Senado (Pompeu, 2003).

Observando-se a primeira pauta e esta última, verifica-se que várias das questões discutidas estão sendo atendidas de forma rápida, como por exemplo a questão do poder legislativo que já evoluiu para uma preocupação com o gerenciamento integrado entre Câmara e Senado.

Na questão de promoção, segundo Zuanazzi já ocorreram inúmeras negociações, que procuraram trazer todos os estados para dentro do programa, fazendo com que os secretários se reunissem e estabelecessem os critérios para divisão dos recursos.

Ainda em andamento está o processo de criação dos Fóruns Estaduais de Turismo para servir como “...um canal entre o governo federal e os destinos turísticos”. Esses fóruns têm a seguinte constituição: o dirigente estadual de

turismo, um representante do ministério, entidades públicas e privadas participantes do conselho nacional, representantes dos municípios, instituições de ensino superior, e demais entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo (Brasil, 2003).

Além de estimular a participação estadual, também faz parte da política de descentralização a criação de uma estrutura municipal, através dos COMTUR – Conselhos Municipais de Turismo e de consórcios regionais.

A compreensão das diferentes facetas da organização nacional do turismo no país demonstra uma atuação bastante centralizadora e nela os organismos estaduais quase não participam dos processos de decisão. Essas características interferem na estrutura e na organização dos órgãos estaduais de turismo. No item seguinte busca-se compreender quando e como ocorrem essas influências nos estados brasileiros e como o estabelecimento de suas ações na promoção do desenvolvimento do turismo relaciona-se com as diretrizes nacionais para o setor.

4 ÓRGÃOS ESTADUAIS DE TURISMO

4.1. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

Para a elaboração deste item foram utilizados os dados obtidos pelos questionários enviados aos 26 órgãos estaduais do turismo brasileiro. Destes, foram respondidos 21, correspondendo a 80,8% do universo da pesquisa. Apesar de insistentes solicitações não se obteve retorno dos estados do Amazonas, de Pernambuco, de Sergipe, do Tocantins e do Espírito Santo.

Para identificar as características de estrutura e organização administrativa foram analisados os dados referentes ao tipo e às características da administração, aos aspectos operacionais como atividades realizadas, fonte dos recursos e das informações. Além disso, foram identificadas as principais dificuldades de operação encontradas pelos organismos pesquisados.

A fim de permitir uma visão detalhada da organização do turismo na administração pública na atualidade e, também, para subsidiar o acompanhamento de suas transformações, elaborou-se o quadro abaixo, identificando os órgãos de cada estado, responsáveis pelo turismo, bem como as datas de criação

. Quadro 3 – Organismos de Turismo Estaduais por Região

Região	Órgão responsável	Vínculo	Criação
NORTE			
Acre	Secretaria de Turismo	-----	2002
Amapá	Instituto de Desenvolvimento do Turismo	Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração	2001
Amazonas	-----	-----	---
Pará	PARATUR – Companhia Paraense de Turismo	Secretaria Especial de Estado de Produção	1972
Rondônia	Superintendência Estadual do Turismo	Secretaria de Estado de Agricultura, Produção e Desenvolvimento Econômico e Social	2000
Roraima	Departamento de Turismo	Secretaria de Desenvolvimento Econômico	2003
NORDESTE			
Alagoas	Secretaria de Turismo	----	2003
Bahia	BAHIATURSA – Empresa de Turismo da Bahia	Secretaria da Cultura e do Turismo	1968
Ceará	Secretaria Estadual de Turismo	----	1995
Maranhão	Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento do Turismo	Gerência de Estado da Indústria, Comércio e Turismo	2003
Paraíba	PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo	Secretaria da Indústria, Comércio, Turismo, Ciência e Tecnologia	1975
Pernambuco	-----	-----	---
Piauí	PIEMTUR – Empresa de Turismo do Piauí	Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo	1971
Rio Grande do Norte	Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte	-----	1996
Sergipe	-----	-----	---
CENTRO OESTE			
Goiás	AGETUR - Agência Goiana de Turismo	Secretaria da Indústria e Comércio	1999
Mato Grosso	Secretaria do Estado de Desenvolvimento do Turismo	-----	1995
Mato Grosso	Fundação de Turismo	Secretaria de Produção e	2001

do Sul		Turismo	
Tocantins	-----	-----	----
SUDESTE			
Espírito Santo	-----	-----	-----
Minas Gerais	Secretaria de Estado do Turismo	-----	1999
Rio de Janeiro	TURISRIO – Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro	Subsecretaria de Desenvolvimento Econômico e do Turismo	1960
São Paulo	Coordenadoria de Turismo	Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo	1965
SUL			
Paraná	PARANATUR – Paraná Turismo	Secretaria de Turismo	1991
Rio Grande do Sul	Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer	-----	1995
Santa Catarina	SANTUR – Santa Catarina Turismo	Secretaria de Estado da Organização do Lazer	1975

Verificou-se que atualmente, todos os estados brasileiros possuem um setor específico na estrutura administrativa para atender à atividade turística. Em certos casos, além de estarem inseridos na administração direta, alguns deles contam com o apoio de outra instituição para realizar as tarefas. É o que acontece:

- em Minas Gerais - a Secretaria de Estado assume um papel bastante amplo, e conta com a TURMINAS – Empresa de Turismo de Minas Gerais, que já existia na estrutura turística do estado, desde 1979, para a realização de algumas atividades;
- na Bahia - o relacionamento da BAHIAATURSA com a Secretaria de Cultura e Turismo, além de implementar as ações estabelecidas pelo governo do estado, exerce atuação conjunta com o órgão imediato;

- em Santa Catarina - além da SANTUR – Santa Catarina Turismo existe também uma estrutura administrativa, específica para o turismo, na própria Secretaria de Estado de Organização do Lazer;
- no Paraná - a Secretaria de Turismo responde pela política de turismo e a Paraná Turismo, exerce papel executivo.

Nos demais estados, embora existam vínculos com outros níveis da administração, a responsabilidade pela atividade turística cabe, integralmente, ao organismo citado.

Tabela 1 - Organismos Estaduais segundo Administração

Administração	N. Abs.
Centralizada	10
Descentralizada	7
Mista	4
Total	21

Para a análise dos tipos de administração foi considerada a classificação elaborada por Acerenza (1991) para as organizações nacionais de turismo de caráter público, que podem ser de administração centralizada ou descentralizada conforme discussão realizada no item referente ao poder público e desenvolvimento do turismo.

A essas categorias agregou-se uma nova, a Administração Mista, que corresponde a dois organismos de turismo, com estrutura própria que atuam em conjunto na condução da atividade no estado. Este item não discute as

questões referentes à sobreposição de atribuições, restringindo-se apenas a identificar a existência dos mesmos.

Observa-se que há uma distribuição eqüitativa entre os tipos de administração escolhidos pelo poder público para seus órgãos de turismo estaduais, com uma preferência pela administração Centralizada (10) que aparece na forma de Secretarias de Estado, de Departamentos, de Superintendências e de Coordenadorias. Em seguida, está a Administração do tipo Descentralizada (7) representada por diferentes modalidades.

Em apenas quatro estados existem a Administração Mista, destacando-se sempre a combinação de uma Secretaria de Estado e uma empresa.

Tabela 2 - Organismos Estaduais segundo Tipo de Administração

Administração	N. Abs.
Secretaria de Estado de Turismo	5
Secretaria de Estado	1
Empresa/Companhia	4
Outras Autarquias	3
Secretaria de Turismo e empresa	2
Secretaria de Estado e empresas	2
Superintendência/Depto/Coordenadoria	4
Total	21

Os órgãos estaduais estão organizados de diferentes formas, destacando-se as Secretarias de Estado de Turismo (5), o que indica que o turismo alcançou um *status* de prioridade no governo em alguns dos estados brasileiros. Ainda na administração centralizada, o turismo está alocado em outros níveis da hierarquia administrativa na forma de Superintendência, Departamento ou mesmo Coordenadoria (4). Com pouca representatividade

estão as Secretarias de Estado (1) em que o turismo aparece em conjunto com outras áreas prioritárias.

Representando a administração descentralizada, destacam-se as Empresas/Companhias (4) seguida por outras autarquias, de diferentes modalidades como Instituto, Fundação e Agência (3).

Salienta-se que, independente do tipo de administração, os organismos estaduais de turismo estão vinculados às Secretarias de Estado que atuam no setor produtivo, principalmente, Indústria e Comércio ou Desenvolvimento Econômico (12), indicando uma preocupação com o estabelecimento da atividade turística, prioritariamente, como uma área de desenvolvimento econômico. Isso demonstra, claramente, uma opção dos Estados em tratar a atividade turística como negócio que, conseqüentemente, necessita de investimentos, profissionalismo e seriedade. Essa opção, por outro lado, pode provocar uma falta de sensibilidade para outras facetas do turismo referentes aos efeitos sociais e ambientais. Essas considerações sugerem uma postura cuidadosa ao tratar destas possibilidades.

Tabela 3 - Outros Organismos Estaduais que atuam no turismo

Organismo Estaduais	N. Abs.
Sim	7
Não	14
Total	21

Observa-se que as atividades relacionadas ao setor turístico, para a maioria dos estados (14), são de responsabilidade integral do órgão estadual de turismo. Todavia, identificaram-se sete estados em que também existem

atribuições nessa área para outros organismos estaduais, destacando-se as Secretarias de Planejamento, de Meio Ambiente e de Cultura. No Estado de Santa Catarina, destacou-se a participação do Conselho Estadual de Turismo.

Embora não tenham sido considerados por não serem o objetivo desta pesquisa, os estados do Ceará e do Maranhão destacaram a participação do município referindo-se a organismos como Fundações Municipais e, mesmo, Secretarias Municipais.

A diversidade de organismos atuando no setor destaca a necessidade de se identificar e discutir o papel de cada um a fim de compreender melhor estas relações. Como salienta Hall (2001) o gerenciamento da atividade turística na esfera do poder público, deve incluir não só os diferentes níveis hierárquicos, mas também, outros órgãos que nela atuam.

Essa participação pode acarretar duplicidade de ações, além de intervenções pontuais, que podem destoar do conjunto, entre outras, que ocorrem, principalmente, em função da inexistência de um planejamento estratégico e da definição clara das atribuições de cada organismo envolvido no setor.

Tabela 4 - Organismos Estaduais segundo Período de Criação

Administração	N. Abs.
Década de 1970	7
Década de 1990	7
De 2000 - 2003	7
<u>Total</u>	<u>21</u>

A maioria dos organismos estaduais (14) que hoje, atuam no turismo foram criados recentemente, sete na década de 1990 e, com maior ênfase nos últimos três anos, sete no período de 2000 a 2003. Isso indica que nesse período, em todo o país, a participação organizada do poder público estadual na atividade turística foi incipiente.

Antes disso, verifica-se a lacuna de uma década, 1980, na qual não há registro da criação de nenhum organismo de turismo estadual. Esse fato correspondeu a um período muito difícil para a atividade turística no país, decorrente da profunda recessão econômica dessa época. (Solha, 2002)

Alguns dos atuais órgãos de turismo foram criados na década de 1970 (7), quando o país viveu momento de grande expectativa em relação ao desenvolvimento dessa atividade, o que, de certa forma, estimulou os estados, principalmente, os do norte e nordeste, a criarem estruturas governamentais para apoiar o setor.

Conforme Beni, ao longo do tempo, muitas destas estruturas eram, predominantemente representadas pela modalidade de Empresas de Turismo (Beni, 1991), e foram transformadas ou mesmo extintas. Os estados que permanecem com as estruturas criadas na década de 1970 são: Piauí, Paraíba, Bahia, Pará, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro. Nesse período, porém, várias transformações aconteceram, principalmente, no que se refere às suas atribuições, dimensão e estrutura administrativa.

Tabela 5 - Órgãos Estaduais de Turismo segundo Atividades Realizadas

Atividades	N. Abs.
Articulações políticas com os diferentes setores	21
Elabora e executa programas e projetos	21
Promove e divulga a região	20
Oferece apoio técnico para desenvolvimento de destinos e negócios	20
Define políticas e planos de desenvolvimento	19
Sistematiza e difunde informações turísticas	19
Regulamenta e fiscaliza	17
Oferece incentivos financeiros e fiscais	6
Outros	1

Nota-se que as atividades que estão sob responsabilidade do órgão estadual apresentam uma tendência a se envolver, paralelamente, em diferentes tarefas, com destaque para as articulações políticas (21), para a elaboração e execução de programas e projetos (21), seguidas pela promoção e divulgação (20) e pelo apoio técnico oferecido para o desenvolvimento de destinos e negócios (20).

As atividades de preparo e planejamento propriamente ditas, representadas pela definição de política e planos de desenvolvimento (19), pela sistematização e difusão de informações turísticas (19), também estão entre as principais realizadas pelos órgãos estaduais de turismo, seguidas pelas tarefas de regulamentação e fiscalização (17).

Curiosamente, o oferecimento de incentivos financeiros e fiscais, muito utilizado no passado para estimular o crescimento do setor, foi apontado como tarefa realizada pelo poder público estadual apenas por seis órgãos. Isso pode indicar a inexistência de uma política estadual para incentivos financeiros

e fiscais para o setor. Mas, o governo federal tem se responsabilizado pela criação de uma série de linhas de crédito e financiamento, principalmente, para empreendedores, como o Programa Nacional de Financiamento e Promoção de Investimento no Turismo, além de programa específico do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil, 2003b)

A complexidade e a diversidade de tarefas executadas pelo poder público, não se restringe, apenas, às que foram mencionadas acima, embora esse conjunto seja representativo das principais atividades. A fim de identificar, com mais precisão a natureza e a distribuição destas tarefas na estrutura administrativa, foram analisados os dados que descrevem as funções dos diferentes departamentos de 18 estados consultados. Não foi possível considerar os 21 estados, pois os questionários dos estados da Paraíba, Rio Grande do Norte e Mato Grosso continham apenas indicação dos departamentos sem descrição das tarefas.

Embora quantificar e verificar padrões na formatação dessas estruturas fosse a proposta inicial desta pesquisa, a diversidade de níveis hierárquicos, terminologias e arranjos institucionais destes organismos impossibilitaram qualquer comparação ou mesmo formulação de categorias. Como constataram Lickorisch e Jenkins (2001), a mesma dificuldade foi encontrada também pela OMT ao analisar os órgãos nacionais de turismo. No caso desta pesquisa contou-se, também, com os organogramas para compreender melhor as estruturas administrativas. No entanto, foram obtidos apenas seis

organogramas: Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Goiás, Bahia, Alagoas e Minas Gerais.

Deste modo, optou-se por realizar uma análise qualitativa dos dados coletados considerando-se que, no futuro, com a consolidação desses organismos, possam ser gerados dados específicos e contínuos sobre seu desempenho e características, como aqueles apresentados no *Survey of State Tourism Offices* publicado anualmente pelos estados norte-americanos, mencionado por Goeldner, Ritchie e McIntosh (2003).

Para identificar as principais atividades realizadas pelos organismos estaduais de turismo, utilizou-se como base, a lista de atividades dos órgãos nacionais de turismo, proposta por Lickorisch (1994) que foi adaptada para as necessidades desta pesquisa.

**Tabela 6 - Órgãos Estaduais de Turismo segundo
Área de Atuação e Atividades Realizadas**

Atividades	N. Abs.
Promoção e divulgação	16
Organização de eventos	13
Execução de programas e projetos	12
Implementação de programas federais	12
Realização e difusão de pesquisas turísticas	10
Elaboração de planos de desenvolvimento	9
Apoio técnico para o desenvolvimento de destinos e negócios	8
Cadastro e fiscalização de empresas	7
Atendimento ao turista	5
Articulação política com diferentes setores	4
Capacitação de recursos humanos	4
Implantação de infra-estrutura turística	4
Captação de investimentos	2

As atividades mencionadas são de responsabilidade oficial de diferentes departamentos nas estruturas administrativas devem ser analisadas com cuidado, pois nem sempre contêm todas as tarefas. Em alguns casos, foram mencionadas apenas aquelas consideradas pelos respondentes como as mais relevantes.

Nota-se que, em geral, as tarefas atribuídas aos órgãos nacionais de turismo são bastante semelhantes àquelas realizadas pelos organismos estaduais. Algumas diferenças constatadas referem-se a ações que exigem participação efetiva dos técnicos do organismo, como a organização de eventos utilizado como forma de divulgação do estado. Enquanto que os organismos nacionais optam normalmente por participar dos eventos internacionais com *stands* divulgando o país.

Destacam-se as atividades de promoção e divulgação (16), presentes na maior parte das estruturas administrativas, normalmente alocadas na área de *Marketing*, contemplando, também, as tarefas de organização de eventos (13), com o intuito de divulgar o estado e em, menor grau, o atendimento ao turista (6), indicando que as operações, nessa área, enfatizam a captação de clientes e percebendo-se pouca preocupação com o receptivo.

Em seguida, aparecem as atividades relacionadas com a gestão da atividade turística, bastante focalizadas nas questões operacionais, como na execução de programas e projetos (12), no apoio técnico para desenvolvimento de destinos (8) e no cadastro e na fiscalização de empresas (7), contemplando ações atribuídas ao normalmente ao poder público.

Entretanto observa-se a existência de algumas atividades como a implantação de infra-estrutura turística (4) e a capacitação de recursos humanos (4) que na atualidade, não têm sido delegadas ao setor privado. A tarefa de captar investimentos (2), embora seja comumente realizada pelo poder público, existe oficialmente em poucos organismos.

As atividades de coordenação representadas pela articulação política com diferentes setores, embora presentes na maioria dos discursos sobre novo papel do poder público são bastante incipientes dentro da estrutura oficial. Apenas quatro estados mencionam esta atividade claramente: Roraima, Goiás, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Ressaltam-se as atividades relacionadas à implementação de diversos programas federais (12) que, em alguns estados, contam com departamentos específicos para a execução dessas tarefas, com destaque para o PRODETUR e o PROECOTUR. Paralelamente a essas atividades, verifica-se a atuação das delegacias regionais da Embratur, normalmente relacionada ao cadastro de empreendimentos turísticos.

A análise da estrutura organizacional considerou, tanto os organogramas quanto a identificação e a descrição dos setores/departamentos disponibilizados pelos órgãos estaduais de turismo. A observação sistemática deste material, mostrou a inexistência de padrões de organização. Entre as principais características levantadas estão:

- denominações dadas aos setores, que utilizam diferentes terminologias, para identificar o mesmo grupo de tarefas, ou que não correspondem às tarefas atribuídas;
- criação de departamentos com responsabilidade por tarefas de diferentes áreas;
- níveis hierárquicos confusos como ocorre com diretorias e coordenadorias usadas indistintamente para significar o mesmo nível hierárquico;
- alguns organogramas apresentam a departamentalização realizada ao mesmo tempo por atividades e por cargos;
- existência de muitos departamentos de assessoria na mesma estrutura;
- departamento único responsável por duas ou três áreas, principalmente nas atividades relacionadas ao planejamento e à operação.

Inferese que as áreas de Marketing, Planejamento e Operação são consideradas relevantes pois geralmente constituem departamentos isolados. Em alguns casos, porém, planejamento e operação, aparecem sob o rótulo de Desenvolvimento do Turismo. Além destes destaca-se o departamento que trata do gerenciamento do próprio órgão estabelecido, normalmente, como setor de Administração ou Finanças.

Para verificar a adequação da estrutura administrativa é preciso considerar uma série de variáveis como a cultura organizacional, os objetivos, a existência de uma coordenação efetiva das ações, os recursos financeiros e humanos disponíveis, a presença de indicadores para o monitoramento de

resultados, entre outros. Isso exigiria uma análise isolada e em profundidade para cada caso. Os resultados deste trabalho contribuiriam para compreender as características específicas de cada organismo, o que escapa aos objetivos desta pesquisa, que pretende identificar um panorama nacional.

Tabela 7 - Organismos Estaduais de Turismo segundo Dificuldades

Dificuldades	N. Abs.
Escassa disponibilidade de recursos financeiros	21
Qualificação e quantidade de recursos humanos inadequada	13
Grau de autoridade e autonomia limitados	10
Excesso de burocracia	9
Inexistência de política de turismo e programas de ação	2
Outros	2

Dentre as dificuldades que se destacam para a realização das atividades ressalta-se a escassa disponibilidade de recursos financeiros (21) mencionada pela totalidade dos organismos. Embora com menor representatividade, aparecem a qualificação e quantidade de recursos humanos inadequadas (13), o grau de autoridade e autonomia limitado (10) e o excesso de burocracia (9). As questões relacionadas à existência de política de turismo e programas de ação foram citadas apenas duas vezes.

Esses resultados podem ser comparados com aqueles obtidos em pesquisa realizada por Beni que apresentavam como principais dificuldades da administração direta:

- a falta de integração e coordenação entre os organismos oficiais;
- a indefinição de uma política nacional de turismo e;

- a carência de mão-de-obra qualificada e especializada. (Beni, 1991)

Uma década depois, ainda se destacam como dificuldade, a questão de recursos humanos e a escassez de recursos financeiros. Aparecem, ainda, novas questões relacionadas ao atual papel do setor público, que se ressentem de autonomia e autoridade, que associado ao excesso de burocracia impede a realização de muitas de suas atribuições. Atualmente, a questão da falta de política de turismo e programas de ação não se destacam mais entre as dificuldades. Isso pode refletir o amadurecimento desses organismos, que têm sido obrigados, por diversos motivos, a elaborar planos de desenvolvimento.

Tabela 8 - Organismos Estaduais de Turismo segundo Origem dos Recursos

Origem dos Recursos	N. Abs.
Orçamento do Estado	21
Parcerias com iniciativa privada	9
Orçamento Geral da União	6
Outras fontes	3

A totalidade dos órgãos estaduais de turismo (21) utiliza recursos próprios para realizar as diversas atividades. Nove deles também fazem uso de recursos provenientes de parcerias com a iniciativa privada e alguns poucos (6) contam com recursos do orçamento geral da união. Como outras fontes de recursos (3) estão os convênios e o PRODETUR. Os organismos estaduais de turismo parecem não considerar, como uma fonte de recursos, os financiamentos realizados junto ao BID, para a implantação de programas

como o PRODETUR e o PROECOTUR, embora alguns já os recebam e outros estejam em processo para obter o financiamento.

Tabela 9 : Organismos Estaduais de Turismo segundo Fontes de Informação

Fontes de Informação	N. Abs.
Orientações do Governo Federal e da Embratur	20
Estudos e pesquisas realizadas pelo próprio órgão	19
Consulta sistemática aos diversos segmentos da sociedade	17
Orientações de organismos internacionais	8
Outros	2

Destacam-se, como principais fontes de informação utilizadas pelos organismos estaduais de turismo, as orientações do Governo Federal e da EMBRATUR (20), seguidas pelos estudos e pesquisas realizados pelo próprio organismo (19) e pela consulta sistemática aos diversos segmentos da sociedade (17). Nota-se que o poder público, no âmbito federal, embora seja uma fonte de recursos muito escassa, é responsável pela orientação do desenvolvimento do turismo no país, pois têm seus parâmetros adotados quase que integralmente pelos estados. Para alguns casos, estas orientações estão sendo complementadas com informações das específicas de cada local e com a participação da comunidade.

A falta de dados impede a avaliação da qualidade e da continuidade destas informações, ou mesmo do tipo de instrumento que está sendo utilizado para consultar a sociedade. Toldavia, a preocupação de consultar a sociedade e de realizar estudos, indica que as posturas em relação ao desenvolvimento do turismo estão começando a se modificar.

Alguns estados (8) também utilizam as orientações de organismos internacionais. Aparecem ainda como fontes de informação publicações de outros órgãos públicos e o próprio Conselho Estadual de Turismo.

Os organismos estaduais de turismo apresentam estruturas e organização bastante diversificadas, seja pelos níveis hierárquicos, seja pela complexidade de departamentos e áreas de atuação. Contudo, muitas das atividades e dificuldades são semelhantes e demonstram a fragilidade destes organismos. No item seguinte procura-se explicar este panorama por meio da compreensão do contexto em que estes organismos se desenvolveram.

4.2. EVOLUÇÃO DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS DE TURISMO

Alguns parâmetros podem ser estabelecidos, a partir da identificação das características dos órgãos estaduais, com a finalidade de se discutir a atuação desses órgãos e de entender seus desafios. Torna-se necessário, porém, compreender o contexto no qual estão inseridos esses parâmetros e conhecer sua evolução na esfera do poder público estadual.

Neste item foi identificado e caracterizado o desenvolvimento institucional do turismo nas administrações públicas estaduais, a fim de construir um quadro comparativo entre as diversas experiências da administração pública estadual e as ações do governo federal.

Para tanto, foram coletadas informações oficiais em fontes variadas como obras, teses, dissertações, artigos e, também, em documentos oficiais dos diversos estados que tratassem especificamente do poder público e desenvolvimento do turismo. Para complementar, foram coletados dados institucionais sobre os planos e as políticas estaduais para o setor, em todos os *sites* estaduais de turismo.

Ao longo deste trabalho de coleta de material foram encontradas várias dificuldades, em virtude dos estudos desenvolvidos que abordando o desenvolvimento do turismo nos estados e, principalmente, a participação do poder público nessa atividade. Foram de grande contribuição as dissertações e teses nas quais encontraram-se subsídios importantes para se observar o

conjunto de acontecimentos no turismo brasileiro, a partir da experiência de cada um dos estados analisados. Todavia, ainda são raros os trabalhos acadêmicos que tratam do turismo nos estados de forma abrangente e, de certa, forma essa lacuna limita a compreensão do conjunto de características do desenvolvimento do Turismo no Brasil.

Essa busca de informações considerou, inicialmente, todo o universo da pesquisa, ou seja, os 26 estados brasileiros, tanto para a busca de material institucional quanto acadêmicos. Todavia, esse universo restringiu-se aos dez estados que dispunham de material informativo: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Considerando que sete dos estados têm uma participação recente do poder público no turismo e, portanto, ainda não têm informações sobre a evolução, pode-se considerar esta amostra como representativa do universo.

Deve-se ressaltar que não se localizou material que sistematizasse as experiências do poder público. Isto acontece com os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo que, entretanto, possuem organismos estaduais desde a década de 1960 e têm tido importante participação no turismo nacional. Esse fato é preocupante, pois esses estados embora importantes centros emissores e receptores e centros acadêmicos expressivos não dispõem de experiências sistematizadas na área de turismo no que se refere a estudos abrangentes sobre os estados.

Observa-se que, alguns estados, ao longo do tempo, transformam, criam, extinguem, fundem os organismos de turismo, parecendo sempre que é algo novo.

A idéia que se tem, entretanto, é que para muitos estados a experiência de um organismo público estadual parece ser recente. Acontece que os dados não foram registrados, ou ainda precisam ser descobertos nos documentos e na vivência de seus personagens. Queiroz (2002) ao resgatar a história do desenvolvimento do turismo baiano valeu-se das informações obtidas nos documentos e nas entrevistas.

Para cada estado analisado destaca-se um autor, que se preocupou em realizar esses registros, tanto de forma acadêmica quanto de relato de experiências de personagens importantes no desenvolvimento do turismo: Flores, em 1993, no Rio Grande do Sul; Cavalcanti, em 1992, no Rio Grande do Norte; Coriolano, em 1998, no Ceará; Lobato, em 2001, no Maranhão; Endres, em 1999, no Pará; Silveira, em 2002, no Paraná e Pereira, em 1999, em Minas Gerais.

Nem todos esses trabalhos trataram especificamente do poder público estadual e de sua participação no desenvolvimento do turismo; mas, de alguma forma, relatam ou registram sob essa ótica parte da sua abordagem. A obra de Coriolano (1998), por exemplo, analisa a política de turismo do estado do Ceará, a partir dos Planos Estaduais de Turismo, estabelecendo três períodos importantes. Essa metodologia, também, foi utilizada por Queiroz (2002) ao analisar a evolução do Sistema Institucional Público do turismo

baiano, identificando algumas fases. Coincidentemente, as duas análises fazem forte referência aos períodos políticos-administrativos e estão muito ligadas às personalidades públicas que atuaram na atividade turística em cada estado.

Neste estudo, optou-se, também, por analisar períodos de tempo, considerando a relevância e a quantidade de fatos ocorridos nesses momentos, utilizando como base a evolução do turismo nacional:

- *“as primeiras manifestações (1900-1949) - das estações de cura e do cassinismo ao início do uso do automóvel nas viagens;*
- *a expansão e organização do turismo (1950-1969) – da ampliação e melhoria da infra-estrutura de transportes e turística até a organização da atividade por associações a elaboração de políticas;*
- *do sonho à decepção (1970 -1989) – do intenso crescimento e das perspectivas otimistas à estagnação e decadência;*
- *a retomada (1990-2000) – do crescimento do mercado interno aos grandes investimentos em vários e diferentes setores e da descoberta de novos segmentos de mercado” (Solha, 2002:118).*

Embora em termos gerais, as primeiras manifestações tenham ocorrido entre 1900 e 1949, verificou-se certa efervescência do turismo, de 1940 até o final do período. Nesse momento a participação do poder público era reduzida. Para esta análise, foi necessário considerar que, embora timidamente, a participação do poder público se inicia em 1930.

Essa divisão de tempo contribuiu para comparar as ações do poder público estadual nas esferas do estado e da união, permitindo verificar uma

das hipóteses desta pesquisa: a atuação do poder público estadual na promoção do desenvolvimento turístico decorre das mudanças estruturais no setor turístico nacional, que permitiram sua expansão no final da última década do século XX.

A fim de identificar e analisar a atuação do poder público no turismo os dados coletados foram organizados, considerando-se os seguintes aspectos:

- a evolução do turismo na estrutura do poder público estadual;
- o papel e a importância nos diferentes momentos e
- as dificuldades encontradas pelos organismos estaduais.

Esta pesquisa, portanto, considera os seguintes períodos: 1930 a 1969, 1970 a 1979 e 1990 a 2003.

No período compreendido entre 1930 e 1969, o turismo brasileiro desenvolveu algumas de suas bases, como a consolidação de algumas estâncias turísticas, balneárias ou litorâneas que tinham, como principal atrativo, o turismo de saúde e os hotéis cassino, a expansão dos cruzeiros marítimos, o fortalecimento dos empresários do setor representada pela criação da ABAV – Associação Brasileira de Agentes de Viagens. Apesar dos vários acontecimentos no setor, a participação do poder público no turismo foi tímida e se restringiu a ações locais, normalmente de responsabilidade das prefeituras, como no caso de Salvador que, como afirma Queiroz, em 1930, criou a Seção de Turismo da Diretoria do Arquivo e Divulgação (Queiroz, 2002). No Rio Grande do Sul, entretanto, a atividade turística estava a cargo

do *Touring Club* (Flores,1993) e, no Paraná, notava-se a organização do Clube Náutico da Ilha do Mel (Paraná, 2003).

Algumas iniciativas surgidas na década de 1950 mostram uma preocupação um pouco maior com o setor, embora de modo tímido. No Rio Grande do Sul foi estabelecido o Conselho Estadual de Turismo e, com o objetivo de estimular a hotelaria através de isenções fiscais (Flores,1993). No Paraná, em 1953, organizou-se a Divisão de Turismo para tratar da divulgação das “belezas naturais” e da implantação de infra-estrutura (Paraná, 2003). Em 1956, em Minas Gerais, foi criado o Serviço de Estâncias Hidrominerais e, em 1958, na Bahia, o turismo passou a fazer parte dos planos estaduais ao ser inserido no Programa de Recuperação Econômica do estado. (Queiroz, 2002)

Uma grande mudança pode ser percebida na década de 1960, quando mais estados estabelecem estruturas no poder público com o objetivo de desenvolver a atividade turística, como o Maranhão que, em 1962, criou o Departamento de Turismo e Promoções que tinha entre seus objetivos encontrar recursos para o desenvolvimento do turismo, desenvolver uma “mentalidade” turística, dotar o estado de infra-estrutura turística, particularmente hotéis, além de realizar o inventário dos atrativos turísticos (Lobato,1999: 76).

Neste mesmo período, surgiu a HIDROMINAS – Águas Minerais do Estado de Minas Gerais, para explorar e industrializar os recursos hidrominerais e também, fomentar o turismo no estado. Para atuar em conjunto foi criado o Departamento de Turismo que se tornou responsável

por executar a legislação e criar estímulos fiscais para o setor, especificamente para a hotelaria (Pereira, 1999).

No Pará foi criado um departamento na Secretaria da Cultura, Desporto e Turismo; no Rio Grande do Norte, em 1964, criou-se a Superintendência de Hotéis e Turismo do Estado, a fim de supervisionar os investimentos no setor hoteleiro que estavam sendo realizados com recursos do governo federal e do BID (Endres, 1999; Cavalcanti, 1991).

No final do período, ou seja, 1969, foram criadas mais duas empresas a BAHIATURSA - Hotéis de Turismo do Estado da Bahia, em 1968, e a PARANATUR - Empresa Paranaense de Turismo, juntamente com o Conselho Estadual de Turismo, em 1969. Em Santa Catarina, observou-se a criação do Departamento Autônomo de Turismo – DEATUR e a BESC Empreendimentos e Turismo associada ao Banco do Estado de Santa Catarina (Queiroz, 2002; Paraná, 2003).

Observa-se que, no final desse período; todos os estados analisados já contavam com algum órgão ou setor para fomentar a atividade turística, principalmente no que se refere à implantação e modernização da hotelaria. Além disso, verifica-se que a estrutura estabelecida para o turismo, no âmbito federal, também se repete na maioria dos estados, ou seja, um Conselho e uma Empresa de Turismo. As políticas estaduais também seguem as orientações nacionais que, naquele momento, estabeleciam, como prioridade, o desenvolvimento do setor hoteleiro, utilizando-se os incentivos financeiros, notadamente, os fiscais.

Essa tendência continua no período seguinte (1970-1989), principalmente, quando foram criadas inúmeras outras empresas estaduais de turismo, como a EMCETUR – Empresa Cearense de Turismo. Lobato registra no Maranhão, a criação da MARATUR – Empresa Maranhense de Turismo que *“tem como objetivos a execução das políticas estaduais e federais de turismo”* (Lobato, 2001:86). Nos moldes do governo federal esse estado criou, também o Conselho Estadual de Turismo.

No Pará, em 1972, surgiu a PARATUR – Companhia Paraense de Turismo, que passa a atuar conjuntamente com o Departamento de Turismo já existente e, segundo Endres, verificou-se, até 1987, uma superposição de competências, ocasionando a evasão de responsabilidades, a indefinição das áreas de atuação, a duplicidade de ações, a pulverização dos recursos financeiros, entre outros problemas. (1999:34).

Iniciando, também, sua participação na atividade turística a Paraíba construiu o Hotel Tambaú, em João Pessoa, e iniciou a implantação de uma rede de hotéis no interior do Estado e, em 1975 criou a PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo para atuar no setor.

A EMPROTURN – Empresa de Promoção e Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Norte, surgiu, em 1971, com o apoio técnico e financeiro da SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, tendo como principal atividade o estabelecimento de escritórios no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília. Como afirma Cavalcanti

“... além das atividades próprias à empresa, assumia os encargos dos antigos escritórios de representação do Estado, prestando apoio ao governador, prefeitos e empresários potiguares nessas cidades” (Cavalcanti: 1991:111)

Esse relato sugere que os órgãos de turismo desempenhavam um papel que ressaltava a falta de comprometimento e seriedade com que o setor foi tratado durante um longo tempo. Embora a autora também registre a participação desses organismos nas negociações e incentivos para a implantação de hotéis no estado, esse caráter amador da participação do poder público é latente.

Em outros estados, ocorria um momento de mudanças e ajustes. No Rio Grande do Sul, em 1971, observam-se transformações na estrutura do governo estadual, que extinguiu a Secretaria de Turismo e criou a CRTUR - Companhia Rio Grandense de Turismo (Flores, 1993).

O Estado de Minas Gerais optou por criar uma Superintendência da Indústria, Comércio e Turismo, à qual se vinculou a HIDROMINAS. Pereira relata que a nova conformação do poder público mostra-se inoperante, e atribui essa deficiência à falta de flexibilidade funcional, de recursos financeiros, de patrimônio e de autonomia administrativa (1999:47). Logo, essa estrutura foi alterada novamente, com a criação, em 1978, da ADETUR/MG - Agência de Desenvolvimento Turístico de Minas Gerais, substituída, em 1979, pela TURMINAS – Empresa Mineira de Turismo, com o intuito de receber o aporte de recursos federais para os programas e projetos do governo estadual (Pereira, 1999:51).

A Bahia ampliou sua estrutura institucional criando, em 1971, o Sistema Estadual de Turismo composto de três órgãos: o Conselho Estadual de Turismo, a Coordenação de Fomento ao Turismo e a BAHIATURSA, que tinham entre suas atribuições a preservação do patrimônio, o desenvolvimento do potencial turístico, a expansão do setor de serviços e equipamentos turísticos, além do incremento do fluxo turístico através de ações mercadológicas (Queiroz, 2002:109)

Ao longo da década de 1970, essa estrutura sofreu algumas transformações, como a criação, em 1973, da EMTUR – Empreendimentos Turísticos da Bahia, para atuar, principalmente, no fomento da hotelaria. Vinculada à BAHIATURSA, esse organismo transformou-se em Empresa de Turismo e passou a exercer papel mais abrangente. Passou a fazer parte do sistema a CONBAHIA – Empresa Bahia Convenções responsável pela gerência do Centro de Convenções da Bahia, criado nesse período. No final da década, verificou-se uma grande reestruturação no sistema que, ao extinguido o Conselho Estadual de Turismo e a Coordenação de Fomento ao Turismo transferiu a responsabilidade integral do desenvolvimento do turismo baiano para a BAHIATURSA (Queiroz, 2002:126).

Em Santa Catarina, estas transformações podem ser observadas nas fusões e ampliações de áreas de atuação. A TURESC – Empresa de Turismo e Empreendimentos do Estado de Santa Catarina, criada em 1975, foi em 1977, substituída pela CITUR – Companhia de Turismo e Empreendimentos de Santa Catarina.

Pode-se afirmar que a década de 1970 foi um período em que o poder público estadual demonstrou grande interesse pelo desenvolvimento do turismo e que, de alguma forma, buscou implantar, em sua estrutura administrativa, organismos que pudessem alavancar o setor. Observam-se diferentes estruturas, algumas mais complexas que outras. Notadamente, houve preferência pela criação de órgãos com flexibilidade para captar e gerenciar a utilização de recursos financeiros, representados pelas Empresas e Companhias de Turismo. Em alguns dos estados como Maranhão, Minas Gerais e Rio Grande do Norte essa preocupação foi salientada, inclusive, pelos objetivos atribuídos aos organismos de turismo e, na maioria das vezes, referia-se aos recursos que seriam obtidos do governo federal, por meio de convênios com a EMBRATUR ou, mesmo, de financiamentos internacionais para serem aplicados na hotelaria.

Essa tendência dos estados está associada às preocupações do governo federal em relação ao turismo que, neste mesmo período, preocupava-se com a expansão da hotelaria nacional, implementando várias ações nesse sentido, como a criação do FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo, financiando investimentos na construção e remodelação do equipamento hoteleiro e a elaboração do Regulamento Geral de Classificação Hoteleira. Como resultado, observou-se a ampliação dos números de leitos, a melhoria na qualidade dos serviços e a diversificação dos meios de hospedagem (Solha, 2002)

Ressalta-se, como outra característica do período um grande número de transformações nas estruturas administrativas, notando-se, no início, a criação

de vários órgãos dentro da estrutura estadual: consultivos e normativos como os conselhos, executivos, como empresas e companhias; e da administração direta, como departamentos e divisões de turismo. Ao longo da década, os ajustes ocorreram no sentido de reduzir essas estruturas, chegando a atribuir as responsabilidades pela formulação e elaboração de políticas e, também, pela execução para um único órgão, normalmente a empresa ou a companhia de turismo do estado.

Isso pode estar relacionado, ainda às expectativas extremamente otimistas para o turismo no início da década de 1970, e que sofreram fortes abalos no final do período, em decorrência da crise mundial do petróleo, que parece ter se refletido, nos estados, e provocado a diminuição das ações estaduais nessa área.

A análise desse conjunto de dados permite destacar algumas das características do período, presentes em vários estados:

- a descontinuidade das ações estaduais decorrente das constantes mudanças na estrutura administrativa;
- a observação às orientações do governo federal que, neste período, concentravam-se na implantação e na modernização do parque hoteleiro;
- a grande fragilidade das estruturas desses órgãos, em função da falta de recursos financeiros, ocasionando a dependência dos recursos federais;

- o papel de empreendedor do órgão público estadual se responsabilizando, muitas vezes, pela construção dos equipamentos turísticos, como os hotéis;
- a visão da atividade turística limitada à questão hoteleira e à divulgação.

Deve ser ressaltado que a década de 1980 foi marcada pela estagnação do mercado e a conseqüente decadência do turismo nacional.

O período de 1990 a 2003 caracteriza-se, no início, por grandes mudanças no país, em todos os setores. No turismo, verificou-se a retomada do crescimento e da necessidade de superar inúmeros desafios. Afinal, as discussões sobre turismo, meio ambiente, sustentabilidade, globalização, competitividade tomaram corpo e começaram a compor o cotidiano da população, dos empresários e dos políticos.

Na esfera do poder público estadual, o início da década ainda foi um período de ajustes, em função de muitas mudanças políticas. Carvalho ressaltava esses novos tempos, tecendo elogios às atitudes dos novos governadores em relação ao turismo, indicando uma postura de seriedade e profissionalismo (1994:113).

Nesse momento, destacam-se as negociações com o BID para obter financiamento que possibilitasse o desenvolvimento turístico. No primeiro contato estavam envolvidos os seguintes estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Pernambuco, Piauí, Sergipe e Rio Grande do Norte (Queiroz, 2002).

Apenas alguns estados, todavia com muito esforço conseguiram atender às exigências do BID, entre elas a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Turístico estadual. Além disso, Queiroz (2002) destaca que, entre as principais dificuldades, estavam a inadimplência, a dificuldade de contratação dos projetos e a elaboração de estudos. Assim, compreende-se a razão de alguns estados criarem o Departamento específico para realizar essa tarefa, como ocorreu na Paraíba, com o Grupo Executivo de Turismo - GETUR, vinculado à empresa do estado.

Em 1994, o PRODETUR foi entregue ao BID com o apoio do governo federal. No fim da década, todos os estados nordestinos, estavam inseridos no projeto, e encontrava-se em andamento o PRODETUR-II, assim como a expansão do programa para outros estados brasileiros (Queiroz, 2002: 147).

Na a região norte estava em discussão, através do Ministério do Meio Ambiente e da Embratur, o programa de financiamento para o ecoturismo, a fim atender às demandas desse novo segmento do mercado. Assim, viabilizou-se o PROECOTUR.

De certa forma esses dois programas de financiamento da atividade turística privilegiam, numa primeira instância, os estados das regiões norte e nordeste, gerando, conseqüentemente, a necessidade de se criarem estruturas na administração pública estadual para gerenciar a implementação do programa. Verifica-se, a partir de 1995, mudanças nas estruturas em alguns estados como a Bahia, que criou a Secretaria de Cultura e Turismo, com um

departamento exclusivo para gerenciar o PRODETUR - a Superintendência de Desenvolvimento do Turismo (Queiroz, 2002:158).

Nesse momento, novamente, a BAHIAATURSA teve alteradas suas competências assumindo um papel caracterizado por ações voltadas à captação de investimentos e à divulgação e promoção do turismo (Queiroz, 2002).

No Ceará e no Rio Grande do Norte, foram criadas Secretarias de Turismo e extintas as empresas de turismo então existentes. No Maranhão, verificou-se grande mudança na estrutura governamental com a extinção da MARATUR e a criação da gerência de turismo, que logo foi substituída pela uma Secretaria Extraordinária do Turismo.

Os estados das regiões sul e sudeste, apesar de não estarem envolvidos nesse programa, também verificaram a necessidade de aprimorar suas estruturas. Assim, em 1990, em Santa Catarina, criou-se a Secretaria da Organização do Lazer, à qual vinculou-se a SANTUR – Santa Catarina Turismo. Em 1991, o Paraná novamente priorizou a atividade turística transformando a FESTUR – Fundação de Esportes e Turismo, na Paraná Turismo e, em 2002, criou a Secretaria Estadual de Turismo.

No Rio Grande do Sul, em 1995, foi criada a Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer. Em 1999, Minas Gerais instalou-se a Secretaria Estadual de Turismo exercendo papel abrangente na definição e implementação da política estadual de turismo e, conseqüentemente, alterou-se as atribuições dos organismos a ela vinculados. Assim a TURMINAS – Empresa Mineira de

Turismo passou, novamente, a operacionalizar os programas e projetos de incentivo ao turismo.

Observa-se que, de um modo geral, a partir de meados da década de 1990, os estados formalizam em suas estruturas administrativas, um organismo para atender o setor turístico e começam a discutir a necessidade do estabelecimento de políticas estaduais e da elaboração de planos de desenvolvimento.

Os estados da região nordeste e norte são premidos pelas exigências do BID para elaborarem seus planos de desenvolvimento, a fim de serem beneficiados com os programas de financiamento. Contudo, somente aqueles que priorizavam o turismo estabeleceram uma estrutura administrativa eficiente e conseguiram atender ao BID e implementar seus projetos, como foi o caso da Bahia e do Ceará.

Pereira ao analisar a participação do poder público estadual em Minas Gerais, afirmava *“que o processo decisório no âmbito do turismo no Estado é marcado pela sobreposição de atribuições e poderes, dificultando qualquer tipo de participação dos segmentos organizados da sociedade vinculados ao turismo....”* (1999:74) . Tal fato não está restrito a esse estado, mas parece ser um denominador comum quando se examina a evolução dos organismos estaduais brasileiros, caracterizada por inúmeras mudanças de hierarquia e de atribuições.

A periodização contribuiu para se compreender a evolução da estrutura administrativa dos órgãos estaduais e para se estabelecer comparações com o contexto no qual a atividade turística está inserida. Embora, nesta análise,

tenham sido fixados momentos importantes para o desenvolvimento do turismo brasileiro, salienta-se a grande relevância dos períodos de gestões políticos-partidárias, que provocaram mudanças estruturais do poder público. Coriolano demonstra, claramente, a força política ao dividir sua análise das políticas públicas estaduais do Ceará em três fases, que ela denomina: dos coronéis, de transição e dos empresários. (1998:59).

Acredita-se que esta análise possa contribuir para a elaboração de parâmetros de acompanhamento e monitoração do desenvolvimento do turismo na esfera estadual, uma vez que a nova política governamental tem entre seus objetivos o estímulo ao envolvimento dos estados na condução da atividade turística.

4.3. AS AÇÕES DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

A existência de uma estrutura administrativa no poder público para tratar das questões do desenvolvimento do turismo, por si só, não garante que ele ocorra. Pode, entretanto, atuar como efeito-demonstração do comprometimento do Estado com o desenvolvimento do setor.

Para cumprir as inúmeras atribuições que lhe são conferidas o órgão público de turismo deve organizar-se e planejar as ações de modo a torná-las eficazes, além de monitorar sua implementação e os resultados obtidos.

Esse é um processo de longo prazo, que exige permanente acompanhamento e uma grande coordenação nas ações, seja para provocar ou, mesmo, para direcionar o desenvolvimento do turismo. Todavia, isso só ocorre quando existe efetivamente planejamento sistemático.

Em geral, a evolução do turismo, no país, caracterizou-se pela falta de planejamento e pela restrita participação do setor privado nas decisões. Para compreender como isso afetou a organização do turismo nos estados brasileiros e as suas ações de promoção do desenvolvimento, foram analisados, neste item, alguns aspectos que sinalizam estas interferências.

O primeiro é a existência de um Plano de Desenvolvimento que, normalmente, demonstra a formalização do interesse institucional de se atuar na atividade turística.

As experiências anteriores de planejamento e as estratégias, que estão sendo implementadas na atualidade contribuem para identificar as linhas de

desenvolvimento que estão sendo desenhadas para os próximos anos. Para tanto, obtiveram-se informações sobre seis estados: Bahia, Ceará, Pará, Maranhão, Minas Gerais e Paraná.

As características dos programas estaduais na promoção do desenvolvimento do turismo foram identificadas, sendo analisados aqueles programas que, em 2003, estavam em implementação nos estados brasileiros. Como ressaltou Carvalho “...*fazer planejamento é fácil, difícil é fazer virar realidade*”, principalmente quando as orientações e prioridades de cada estado são alteradas cada nova gestão governamental.

Tabela 10 - Data de Elaboração dos Planos

Plano Diretor	N. Abs.
1990-1994	1
1995 – 1999	3
2000 – 2003	9
Total	13

Percebe-se que, no âmbito federal o primeiro Plano de Desenvolvimento Turístico elaborado em 1991, conseguiu ser implementado apenas a partir de 1994, não é surpresa que nos estados se verifique que a maioria deles (9) surgiu a partir de 2000, apenas três no período 1995-1999. Antes de 1994 somente havia o Plano de Turismo do Recôncavo, na Bahia.

Observa-se que o início do planejamento turístico formal nos estados, assim como a criação dos organismos estaduais de turismo, ocorrem após o período de implementação do Plano Nacional de Turismo, conforme discutido no item que trata da evolução dos órgãos estaduais.

Coincidentemente, ocorreu neste mesmo período a efetivação das negociações com o BID, das linhas de financiamento do PRODETUR – NE e do PROECOTUR, reforçando as indicações de uma importante relação entre a formalização do planejamento turístico estadual e as exigências do banco para conceder recursos financeiros.

Tabela 11 - Existência de Plano Diretor de Turismo

Plano Diretor	N. Abs.
Sim	13
Não	8
Total	21

Atualmente, 13 estados já elaboraram seu Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico. Os demais (8) que não tem o plano, ressaltam que ele está em elaboração. Coincidentemente, são os estados que têm pouco envolvimento com os programas de financiamento para o setor (PRODETUR e PROECOTUR) como Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, e alguns estados da região norte, como Acre e Rondônia.

Dos 13 estados analisados, nove têm se responsabilizado pela elaboração dos planos de desenvolvimento turístico, enquanto quatro utilizaram serviços de consultoria externa. Isso pode estar relacionado aos escassos recursos disponíveis, ou mesmo, à competência técnica de seus profissionais. Convém ressaltar, que esse panorama atual, não significa que, em outros momentos, a utilização de consultorias não tenha sido necessária. As primeiras experiências de planejamento contaram, sempre, com assessoria

externa, principalmente internacional, como a dos norte-americanos, em 1958 (Flores, 1993), ou, mesmo, a dos espanhóis, na década de 1970 (Queiroz, 2002).

Recentemente, os planos de desenvolvimento elaborados para os estados, têm sido realizados por consultorias turísticas nacionais especializadas como a CTI – Consultoria Turística e a Ruschmann Consultores em Turismo, além de inúmeras outras empresas de hotelaria, de meio ambiente e, até mesmo, de engenharia.⁷

Em geral, os estados apresentam experiências anteriores de atuação do turismo, mas poucos as têm registradas. Na maior parte das vezes, se restringiam à fase do inventário, como é o caso do Maranhão que, na década de 1980, realizou o Programa de Zoneamento do Estado e identificou algumas zonas de interesse turístico. Esse mesmo processo ocorreu no período de 1995-1999 e, finalmente, em 2000, foram definidos os “pólos” turísticos que integrariam a proposta de planejamento para o estado, intitulada Plano Maior (Lobato, 2001).

A Bahia, o Ceará e o Pará destacam-se pelas experiências de planejamento, por serem as mais antigas,. No primeiro estado o turismo foi inserido como área prioritária no planejamento estadual, em 1958, e novamente, na elaboração do Plano de Turismo do Recôncavo, em 1971. Este último, considerado o primeiro plano estadual de turismo, orientou o desenvolvimento da atividade até a década de 1990 (Queiroz, 2002).

No Ceará, o turismo foi inserido nos planos estaduais na década de 1970, tendo como principais objetivos o delineamento do potencial turístico do estado.

Coriolano destaca que o crescimento da importância do turismo para o estado e, conseqüentemente, a necessidade da elaboração de um plano específico para o setor, ocorreu em 1979, com a elaboração do “1º Plano Integrado de Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará” (Coriolano, 1998 : 63).

Neste momento, além do inventário o plano contemplava um diagnóstico da situação do turismo no estado e apresentava, como prioridades, a capacitação de mão-de-obra e a consolidação institucional. Todavia, como salienta Coriolano *“Tornou-se inviável sua implementação, dada a falta de condições de preparação da infra-estrutura turística em todo o estado.... Mesmo assim, ... representa um marco na história do turismo no Ceará”*(Coriolano, 1998:64).

Na década de 1980, o turismo voltou a integrar, junto com outras áreas, os planos estaduais de desenvolvimento que, no final do período, passaram a enfatizar o turismo litorâneo.

A partir de meados da década de 1990, foram elaborados, sucessivamente, planos estaduais para os períodos de 1995-1999, 1999-2002 e 2004-2007, tendo como parâmetros a filosofia do desenvolvimento sustentável, e como principal diretriz *“... desenvolver o marketing no país e no exterior para promover o produto turístico cearense”*, para tanto o governo realiza

⁷ Entrevista realizada em 02/02/03, com Profa. Dra. Doris Ruschmann.

grandes investimentos na infra-estrutura utilizando-se dos recursos advindos do PRODETUR-NE. (Coriolano,1998:72)

O planejamento turístico do Ceará caracterizou-se por inserir sistematicamente o turismo nos planos estaduais, por consolidar o turismo litorâneo e, mais recentemente, por criar de infra-estrutura turística e divulgar do estado.

O Pará, diferentemente dos outros estados, foi inserido, continuamente, em vários planos de desenvolvimento de turismo da Amazônia, realizados pelo governo federal, a partir da década de 1970. Em virtude da política de desenvolvimento específica para a região, que apresentava forte interferência do governo federal, os estudos e planos nos quais se inseria o Pará, sempre enfocavam a Amazônia como uma região homogênea.

Assim, em 1978, foi elaborado o “I Plano de Turismo da Amazônia”, por solicitação da SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia e da EMBRATUR, que previa ações para o período de 1980-1985. Segundo Endres este plano *“não passou de um documento produzido pelo governo federal, de forma centralizada”* e, conseqüentemente, não repercutiu nas empresas turísticas da região (1999:34).

Na década de 1990, a questão da ecologia e da proteção do meio ambiente nortearam os programas destinados à Amazonia, como no “II Plano de Turismo da Amazônia”. Além de despertar o interesse nacional, com a atuação de vários órgãos, também foram realizadas parcerias com organismos

internacionais como a OEA – Organização dos Estados Americanos para a elaboração de estudos e planos regionais. (Endres, 1999:38).

Essa estratégia de desenvolvimento turístico do estado ligando toda a região amazônica, sofreu algumas mudanças, somente no final da década de 1990. Em 2001, foi elaborado um plano de desenvolvimento turístico específico para o estado, utilizando como base os estudos já realizados.

A situação trouxe, como vantagem, o apoio constante do governo federal, que criou várias linhas de financiamento específicas para a região, além do apoio de organismos internacionais. Mas, ao mesmo tempo, esse suporte produziu uma relação de dependência e uma grande limitação nas ações estaduais.

Em Minas Gerais, em 1983, apesar de se verificarem ações pontuais do governo, como o estabelecimento do Programa de Interiorização do Turismo, somente em 1994, foi elaborado o Plano Mineiro de Turismo, que tinha como princípios básicos “...a valorização e a preservação do patrimônio histórico, cultural e natural, a integração o desenvolvimento econômico e social das diversas regiões do estado, e a projeção de Minas Gerais no Brasil e no exterior”(1999a:123).

Pereira salienta que embora o plano mineiro apresentasse linhas programáticas adequadas, não conseguiu ser implementado, mas orientou o desenvolvimento do turismo no estado até 1999, quando foi elaborado um novo plano de desenvolvimento (1999:58).

Da mesma forma, o Paraná iniciou algumas ações coordenadas na atividade turística, em 1995 com a definição oficial das “Ações Prioritárias em

Favor do Turismo no Paraná”, das quais se destacavam os Projetos Regionais de Turismo, atuando em investimentos, planejamento físico-territorial, infraestrutura, capacitação e divulgação (Silveira, 2002:4). Todavia, várias deficiências, salientadas por Silveira, como a falta de base local, de transparência e a abordagem extremamente centralista das propostas, dificultaram o alcance dos resultados desejados(2002:205).

De modo geral, observa-se a preocupação em identificar áreas com potencial turístico em de cada estado, a fim de inseri-las no processo de desenvolvimento. Todavia, para tornar isto uma realidade, foi necessário estabelecer prioridades, que sempre privilegiaram as regiões ou áreas que já possuíam alguma infra-estrutura. Nesse caso incluíam-se, principalmente, as capitais do estados do Ceará, da Bahia, do Pará, do Maranhão.

Verifica-se ainda a elaboração de inúmeros planos, oficializando o interesse do poder público no setor; mas, a maioria deles não foi implementada, em decorrência de inúmeros fatores, dentre os quais a descontinuidade do poder público, a falta de recursos e de infra-estrutura e, principalmente, a ausência de realismo nas propostas.

Pode-se notar, assim, que, ao longo do tempo, os planos foram sofrendo modificações nos seus objetivos e abrangência, desde a realização de inventário, passando por diagnóstico do potencial, seguido pela definição de áreas de interesse, pela implementação de infra-estrutura e, mais recentemente, pela capacitação de recursos humanos e pelo envolvimento da comunidade.

Em relação às estratégias utilizadas verifica-se uma forte tendência ao planejamento físico-territorial, expressa nas diferentes divisões dos estados, utilizando termos como pólos, no Maranhão e no Pará, macrorregiões e circuitos, em Minas Gerais e no Ceará e zonas, na Bahia.

Tabela 12 - Organismos Estaduais de Turismo segundo Participação em Programas Federais

Programas Federais	N. Abs.
PNMT	20
Clube da Melhor Idade	18
PRODETUR	14
SAGET	11
Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo	11
Programa Nacional de Ecoturismo	11
Defesa do Consumidor	10
PROECOTUR	7
Pesca Esportiva	6
Bolsa de Negócios	6

Dos programas federais de turismo destaca-se, com presença marcante nos estados, o PNMT, em 20 estados brasileiros, seguido pelo Programa Clube da Melhor Idade (18) e o PRODETUR (14). Os programas como SAGET – Sistema de Acompanhamento e Gerenciamento de Empreendimentos Turísticos, Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo e o Programa Nacional de Ecoturismo estão presentes em 11 (cinco) estados.

Com uma representatividade um pouco menor está o programa de Defesa do Consumidor (10), seguido pelo PROECOTUR (7), quantidade que se relaciona com a restrição de área de abrangência do programa. Os programas menos citados foram a Pesca Esportiva (6) e a Bolsa de Negócios (6).

Tabela 13 - Organismos Estaduais de Turismo segundo Programas e Projetos

Programas Federais	N. Abs.
Desenvolvimento de Produto	16
Marketing	15
Programas Federais	12
Melhoria de produto	12
Informação	8
Infra-Estrutura turística	7
Coordenação	7
Gestão da atividade	5
Incentivo	5

Ao solicitar que cada estado identificasse os Programas Estaduais de Promoção do Turismo pretendia-se compreender se os mesmos refletem a Política de Turismo definida para a região, quais são as áreas prioritárias e também o nível de organização e clareza de objetivos. Para realizar esta análise os diferentes programas foram categorizados, considerando as principais áreas de atuação do poder público:

- Desenvolvimento de produto – refere-se a programas que tenham como objetivo a criação de roteiros, desenvolvimento de áreas turísticas e capacitação de recursos humanos;
- Marketing – refere-se às diferentes ações de promoção e divulgação do estado para os centros emissores, tanto na criação e elaboração de material promocional quanto na organização de eventos;
- Programas Federais – referem-se a programas elaborados pelo governo federal e, que foram considerados como programas estaduais pelos organismos de turismo;

- Melhoria de Produto – refere-se aos programas que estimulam a melhoria dos serviços oferecidos, através da certificação ou mesmo de fiscalização;
- Informação – refere-se aos programas que têm como objetivo realizar pesquisas e estudos sobre o turismo;
- Infra-estrutura turística – refere-se aos programas que tem como intuito implantar infra-estrutura básica e turística;
- Coordenação – trata-se de programas com o objetivo realizar articulação entre os diferentes setores envolvidos no turismo;
- Gestão da atividade – refere-se aos programas que oferecem apoio técnico e estimulam o envolvimento da comunidade na condução da atividade turística;
- Incentivo – trata-se dos programas de incentivo fiscal e realização de contato para captação de negócios e financiamentos.

A categorização foi realizada a partir das descrições de cada programa, uma vez que o título nem sempre representava a abrangência e a especificidade de cada um. Houve grande dificuldade em estabelecer as categorias em função das diferentes atividades contempladas nos programas apresentados. A isso associa-se o fato de que alguns deles só estabeleciam uma série de ações a serem desenvolvidas.

Em alguns casos, os programas federais foram mencionados como sendo estaduais, principalmente o PRODETUR, o PNMT e o

PROECOTUR. Algumas vezes constam como atividade dos órgãos de turismo do estado e, também, como programas estaduais. Essa relação em que o estado assume o compromisso de desenvolver e implementar os programas federais, sugere, em vários casos, o comprometimento dos estados com os programas, assim como a existência de programas que têm sua origem em convênios com a Embratur.

Os programas de maior destaque são aqueles relacionados com o desenvolvimento do produto turístico (16), seguido pelos projetos de marketing (15), e de modo equivalente os Programas Federais (12) e os de Melhoria do Produto (12). O enfoque dado ao produto turístico, tanto em relação ao desenvolvimento quanto à melhoria, atende, de certa forma, o discurso da gestão anterior do governo federal, que inúmeras vezes afirmava que era preciso a mudar visão sobre o turismo, pois potencial turístico não significa produto turístico.

Ações de desenvolvimento estão acompanhadas de perto pelos programas de Marketing, com forte direcionamento para divulgação e eventos. As outras áreas também atendidas pelos projetos como informação (8), infra-estrutura (7) e coordenação (7), atuam de forma complementar as grandes linhas identificadas. Notadamente, parece ainda ser pouca a preocupação com o gerenciamento cotidiano da atividade (5) e mesmo com os programas de incentivos estaduais.

O exame das experiências de planejamento de diferentes estados e as ações que têm implementado na promoção do desenvolvimento turístico,

ainda mostram-se pouco articuladas, e com ênfase ainda na construção inicial da atividade, na transformação dos seus diferentes potenciais em produtos turísticos competitivos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do turismo no Brasil, assim como ocorreu na Europa e nos países do Ocidente, tem evoluído com maior ou menor intensidade, acompanhando as mudanças, econômicas, sociais e culturais e os avanços da tecnologia.

Durante o século XX, o Turismo no Brasil, enfrentou grandes desafios para se consolidar, face às imensas e profundas dificuldades econômicas e de infra-estrutura que inviabilizaram vários projetos de desenvolvimento do próprio país. Apesar disto, a atividade turística, ainda que lentamente, desenvolveu-se nos principais centros urbanos nacionais, muito mais com características de turismo emissivo do que, propriamente, criando estruturas adequadas para o desenvolvimento do turismo interno.

Este quadro começou a se alterar somente a partir de meados da década de 90, em decorrência de uma série de fatores que estimularam o desenvolvimento da atividade:

- o panorama econômico nacional tornou-se mais estável e as mudanças cambiais favoreceram as viagens internas,

- a ação mais efetiva da Embratur estabelecendo políticas de desenvolvimento e atuando mais intensamente no setor; criando facilidades e negociando preços e parcerias com o setor privado;;
- a consolidação do turismo interno, com a popularização das viagens em razão das parcerias e dos fretamentos, que permitiram oferecer preços mais baixos e a possibilidade de financiamento das viagens através do cartão de crédito;
- os investimentos públicos e privados em equipamentos turísticos e infra-estrutura de transportes.

Como resultado, observou-se, no fim da década de 1990, uma retomada do desenvolvimento turístico, verificada pelo incremento do fluxo de turistas nacionais e internacionais, pelos grandes investimentos realizados na implantação de equipamentos hoteleiros por todo país, pela vinda das cadeias hoteleiras internacionais, pelo aumento na oferta de cursos de turismo em nível superior e, também, pelos inúmeros projetos e investimentos realizados no setor.

A sensação de otimismo, e os resultados financeiros obtidos em pouco tempo demonstraram que o crescimento decorrente da atividade turística, no mundo todo, passou a refletir-se no país. Como consequência, e parte deste trabalho, observou-se também maior interesse e mobilização de alguns estados brasileiros no sentido de priorizar a atividade turística nas suas ações, criando estrutura administrativa, elaborando projetos e, principalmente, procurando utilizar os recursos financeiros internacionais disponibilizados

pelo governo federal para promover o desenvolvimento turístico. Dentre eles, deve-se destacar o PRODETUR, para a região Nordeste, que foi caracterizado, principalmente, pela implantação de infra-estrutura básica e de acesso às áreas turísticas, e o PROECOTUR, para a região Norte, contemplando os estados do Amazonas, Pará, Acre, Rondônia, Amapá e Rondônia, marcado pela elaboração de projetos de desenvolvimento do ecoturismo.

A isso somam-se os inúmeros estudos que têm sido realizado por pesquisadores brasileiros, analisando, com profundidade, alguns aspectos deste desenvolvimento em diferentes localidades no país.

Todavia, o conhecimento sobre o tema ainda se apresenta disperso e pouco sistematizado, e com raros estudos discutindo a realidade com uma visão abrangente e refletindo a experiência brasileira na construção do desenvolvimento turístico.

Destaca-se, como parte importante desse processo, a definição de política e a elaboração do planejamento com o intuito de subsidiar o poder público na implementação de ações mais eficazes. Além disso, salienta-se, como fator imprescindível, o estabelecimento de relações diferenciadas com o setor privado, e o envolvimento permanente dos segmentos associados nas decisões que envolvam a atividade turística.

Em virtude de demandas, cada vez mais diferenciadas, a coordenação nacional não tem sido suficiente para garantir o dinamismo e, também, a flexibilidade necessária para direcionar o desenvolvimento do turismo. Assim,

faz-se, cada vez mais, indispensável atribuir as responsabilidades pela condução do setor também às outras esferas do poder público, principalmente, a subnacional. Durante um longo tempo, a discussão sobre poder público e desenvolvimento turístico esteve centrada no âmbito nacional, havendo, portanto, pouca compreensão sobre o papel e a importância dos organismos subnacionais nesse processo.

Recentemente, têm se discutido o papel desses organismos considerando questões como abrangência de atuação, independência das ações, relacionamento com o poder central e com outros organismos subnacionais.

No Brasil, a inserção do turismo na administração pública, na esfera federal, ainda é muito frágil, pois apesar dos discursos em contrário, as ações demonstram que o setor tem pouca prioridade na política nacional. As mudanças que ocorreram a partir da década de 1990 estão associadas às duas gestões consecutivas do governo federal, que permitiram dar continuidade aos diversos programas e projetos estabelecidos no Plano Nacional de Turismo.

Contudo, em razão de uma grande demanda reprimida, houve uma tendência a dispersar os esforços para várias áreas e, conseqüentemente, verificou-se uma série de ações desarticuladas. Destacaram-se nesse primeiro plano as preocupações em implementar o planejamento turístico a partir do âmbito municipal que, em muitos casos, não surtiu o efeito desejado e, também, na articulação política para obter recursos financeiros internacionais utilizados principalmente na implementação de infra-estrutura básica e para os

estados do nordeste. A nova gestão do governo federal reagrupou os programas que estavam em andamento, reorientando para o desenvolvimento regional do turismo. Para tanto, o poder público tem criado mecanismos para estimular a participação dos estados. Verifica-se, porém, grande dificuldade para tornar realidade esse discurso, principalmente quando faltam ações que estimulem e criem um ambiente propício para provocar a independência dos organismos estaduais.

Isso está relacionado a ação centralizadora que os organismos nacionais de turismo brasileiro sempre tiveram, na qual os organismos estaduais quase não participaram dos processos de decisão. A isto associa-se o fato do turismo não ser área de prioridade para a maioria dos estados brasileiros, e, conseqüentemente, o setor não era visto com a seriedade e o profissionalismo indispensáveis para modificar a situação. Em alguns estados, a situação tem se modificado ao longo dos últimos anos, e isto se refletiu diretamente nos bons resultados obtidos em estados como a Bahia e o Ceará.

Atualmente existem representações oficiais do setor no poder público de todos os estados brasileiros. A estrutura e organização do turismo no setor público estadual apresentam hierarquias, formatos e modalidades diversificadas, dependendo da prioridade que o setor tem para o estado.

De modo geral, os organismos estaduais de turismo caracterizam-se pela forte dependência às orientações do governo federal, assim como o comprometimento na implementação de programas nacionais de turismo. Além disso, possuem estruturas fragilizadas e convivem com dificuldades

decorrentes dos escassos recursos financeiros disponíveis e dos recursos humanos inadequados tanto em quantidade quanto em qualidade.

As atividades mais comuns são aquelas relacionadas às articulações políticas, à implementação de programas e projetos, e a promoção e divulgação. Entretanto isso não corresponde a sua estrutura organizacional que privilegia as atividades de promoção e divulgação e realização de eventos.

A fragilidade das estruturas dos organismos estaduais de turismo pode ser compreendida pelas inúmeras transformações que sofreu ocorridas ao longo do tempo, caracterizadas por fusões, extinções, criação de diferentes órgãos e mudanças de objetivos entre outros. Acrescente-se a isso a descontinuidade das ações geralmente relacionada às mudanças político-partidárias das gestões estaduais.

O mesmo ocorre com as experiências de planejamento pois embora existam registros de planos de turismo desde a década de 1970, poucos foram implementados e devidamente monitorados.

Atualmente, percebe-se que vários estados vêm elaborando planos de desenvolvimento. Isso, não significa, necessariamente, uma mudança efetiva no cenário nacional, pois enquanto os estados não assumirem o turismo como atividade prioritária e começarem a atuar de forma profissional no setor, dificilmente serão obtidos resultados satisfatórios de suas ações.

Assim, destacam-se algumas questões que poderiam contribuir para refletir sobre os desafios enfrentados pelos organismos estaduais de turismo:

- estímulo e criação de mecanismos para que se tornem mais independentes e pró-ativos;
- estímulo à profissionalização do setor público em suas diferentes esferas, principalmente na condução do processo de planejamento;
- busca de mecanismos que possibilitem uma ação contínua e planejada do poder público estadual no desenvolvimento do turismo;
- definição clara do papel e da abrangência de atuação dos organismos estaduais de turismo.

Nesse contexto, percebe-se a importância de promover uma ampla discussão e a reflexão sobre a atuação do poder público estadual na promoção do desenvolvimento turístico, uma vez que a ele está sendo atribuída parte da responsabilidade pelas políticas de turismo e, conseqüentemente, no seu conjunto, pelo modelo de desenvolvimento do turismo no país.

Esta pesquisa a partir de uma extensa revisão bibliográfica e da consulta aos representantes dos organismos estaduais de turismo identificou o papel, a importância, as características e as dificuldades da atuação dos organismos públicos estaduais na promoção do desenvolvimento do turismo.

Verificou-se que a atuação do poder público estadual, ainda, é bastante incipiente, na maioria dos estados e, em alguns casos, têm se organizado premidos pelas exigências de organismos nacionais e internacionais na concessão de recursos financeiros para investir no setor.

Confirmou-se também que as mudanças estruturais no setor turístico nacional, impulsionaram em diferentes momentos a criação de estruturas administrativas estaduais para atuar no setor promovendo o desenvolvimento. Da mesma forma que estimularam, os momentos de crise e a instabilidade econômica do país, também contribuíram, entre outros fatores, para que as ações estaduais se caracterizassem pela descontinuidade.

Também verificou-se que a participação do poder público estadual se intensificou estimulado pelo governo federal, através do estabelecimento da Política Nacional de Turismo e da disponibilização de recursos financeiros advindos de programas como o PRODETUR E PROECOTUR. A isso se associa o fato de que a esfera federal possui uma presença relevante nas ações estaduais, por meio da criação de programas federais, que são implementados pelos estados.

Finalmente, espera-se que esta pesquisa contribua para ampliar o conhecimento sobre a estrutura dos organismos estaduais, identificar os modelos de desenvolvimento turístico que estão implementação pelos estados e compreender a importância das políticas nacionais de turismo na determinação das ações estaduais. Além disso, espera-se ter contribuído para identificar alguns dos desafios para a expansão e consolidação do turismo no país, considerando a atuação dos órgãos estaduais de turismo.

BIBLIOGRAFIA

- ABLAS, Luiz. Efeitos do turismo no desenvolvimento regional. *Turismo em Análise*. São Paulo: ECA/USP, v. 2, n.1, p. maio. 1999
- ACERENZA, Miguel Angel. *Administración del Turismo: conceptualización y organización*. 4a ed México: Trillas. v.1.. 1991. 308p.
- AGARWAL, Sheela. Restructuring and local economic development: implications for seaside resort regeneration in Southwest Britain. *Tourism Management*. Great Britain. Pergamon n. 20. p. 511-522. 1999.
- AGARWAL, Sheela. The resort cycle and seaside tourism: an assessment of its applicability and validity. *Tourism Management*. Great Britain. Pergamon. v. 18. n.2. p.65-73. 1997.
- AMFORT. Turismo o grande desafio dos anos 90. *Congresso Internacional da Amfort., II Seminário Latino Americano*. AMFORT-ECA/USP. Maio. 1990.
- ARCHER, Brian. Domestic Tourism as a development factor. *Annals of Tourism Research*. jan/mar. p. 126-141. 1978.
- BANCO Nordeste. *Perspectivas do desenvolvimento do nordeste até 1980 – Turismo*. Fortaleza. 1971.
- BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. **In.** YAZIGI, E. *Turismo, Espaço e Paisagem*. São Paulo: Hucitec. p. 181-192. 1996.
- BENEVIDES, I.P. *Turismo e Prodetur: dimensões e olhares em parceria*. Fortaleza: EUFC. 1998
- BENI, Mário Carlos. Política nacional de turismo no Brasil: reestruturação ou extinção da EMBRATUR. **In.** AMFORT. Turismo o grande desafio dos anos 90. *Congresso Internacional da Amfort., II Seminário Latino Americano*. AMFORT-ECA/USP. Maio. p. 180-186. 1990.

- BENI, Mário Carlos. *Análise do desempenho do sistema nacional de turismo instituído na administração pública*. Livre Docência. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo. 1991.
- BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: SENAC. 1998.
- BENI, Mário Carlos. Política e estratégia do desenvolvimento regional – planejamento integrado e sustentável do turismo. **In:** LAGE, Beatriz e MILONE, Paulo. *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas. p. 165-171. 2000.
- BENI, Mário Carlos. A política do turismo. **In:** TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Turismo: Como aprender como ensinar*. São Paulo. SENAC. p. 177-202. 2001
- BENI, Mário Carlos. Globalização do turismo. São Paulo. Aleph. 2003.
- BRAMWELL, Bill. & SHARMAN, Angela. Collaboratin in local tourism policymaking. *Annals of Tourism Research*.. v. 26. n.2 p. 392-415. 1999.
- BRAMWELL, Bill. Selecionando instrumentos de políticas para o turismo sustentado. **In:** THEOBALD, William. *Turismo global*. São Paulo: SENAC. p. 375-391. 2001.
- BRASIL. EMBRATUR. *Projeto Turis*. S.1 s/d
- BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. *Manual de Municipalização do Turismo*. Brasília: EMBRATUR. s/d. 217 p.
- BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. *Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília: EMBRATUR 1994. 19p.
- BRASIL. Ministerio Indústria, Comércio e Turismo. *Política Nacional de Turismo. 1996-1999*. Brasília: EMBRATUR. 1996.
- BRASIL. *Carta de Goiás. Agenda Única do Turismo Nacional*. Goiás. Parlaturo/CCTN/Embratur/MET. Dez. 1999.
- BRASIL. Ministério dos Esportes e Turismo. *O turismo na economia nacional. A revolução silenciosa*. Brasília: EMBRATUR. 2001a.
- BRASIL. Ministério dos Esportes e Turismo. *Relatório de Gestão*. Brasília: EMBRATUR. 2001b.
- BRASIL. Ministério dos Esportes e Turismo. *Relatório de Gestão*. Brasília: EMBRATUR. 2002.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo.DOC. Plano Nacional do Turismo: Diretrizes Metas e Programas . 2003-2007*. Brasília. 26/08/2003a. Word.

- BRASIL. Ministérios do Turismo. *Programa_Nacional_de_Financiamento.PDF*. Brasília. 06/09/2003b. Adobe Acrobat.
- BRASIL. Ministérios do Turismo. *Relatório de Atividades MTur_23/09/2003.PDF*. Relatório de Atividades do Ministério do Turismo. Brasília. 30/10/2003c. Adobe Acrobat.
- CARVALHO, Caio Luiz de, BRITO, Gilvan de. *Destino Brasil*. s/ed. 1994.
- CAVALCANTI, Keila Brandão. *Estado e políticas de turismo: o caso da Via Costeira de Natal*. Natal. 1993. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- CAVALCANTI, Keila Brandão; HORA, Alberto Segundo S. da. Política de Turismo no Brasil. *Turismo em Análise*. São Paulo:ECA/USP. V.13, n.2, nov. p.54-73. 2002.
- CAZES, Georges. Turismo e desenvolvimento: tendências recentes. **In.** RODRIGUES, A. *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec. p. 77-85. 2001.
- CHIAVENATTO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 5ª ed. São Paulo. Makron Books.
- CLANCY, Michael. Tourism and development. Evidence from Mexico. *Annals of Tourism Research*. Wiscosin Stout. v. 26 n.1. p.1-20. 1999.
- COLLINS, Allan. Tourism development and Natural Capital. *Annals of Tourism Research*. Wiscosin Stout. v. 26. n.1 p.98-109. 1999.
- COOPER, Chris *et. al*. *Turismo: princípios e práticas*. Porto Alegre. Bookman. 2001.
- CORIOLOANO, Luzia Neide M.T. *Do local ao global: o turismo litorâneo cearense*. Campinas. Papirus. 1998
- CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. São Paulo. Contexto. 2000.
- DANN, Grahah M.S. Temas teóricos para o futuro desenvolvimento do turismo: identificando a agenda. **In.** PEARCE, Douglas e BUTLER, Richard. *Desenvolvimento em Turismo: temas contemporâneo*. 1ª ed. São Paulo: Contexto. p.25-45. 2002.
- DIAS, Célia Maria de Moraes. *Home away from home: evolução ,caracterização e perspectivas da hotelaria: um estudo compreensivo*. São Paulo. 1990. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo.
- DIAZ, Hernandez A.H. *Proyectos turísticos*. México. Trillas. 1990.
- ENCONTRO de Turismo Brasil-Grã Bretanha. *A Dimensão dos setores público e privado*. Salvador: UNIFACS. 1998.

- ENDRES, Ana Valéria. *As mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo. Em análise o Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Belém. 1999. Dissertação (Mestrado). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Universidade Federal do Pará.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da Língua Portuguesa*. 1ª ed. Rio de Janeiro. Nova Fronteira. 1975
- FLORES, Hilda. *Turismo no Rio Grande do Sul: 50 anos de pioneirismo no Brasil*. Porto Alegre: EDIPUCRS. 1993.
- GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J.R. Brent; Robert W., MCINTOSH. *Turismo: princípios, práticas e filosofias*. Porto Alegre. Bookman. 2002.
- GUNN, Clare. *Tourism Planning*. EUA Taylor and Francis. 1998.
- HALL, Collin Michael. *Planejamento turístico. Políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto. 2001.
- HERRANZ, F. Javier Blanco. Descentralización e cooperación interadministrativa in el Turismo Español: processo, instrumentos e y propuestas de futuro. *Estudios Turísticos*. Madri: IET. n.137, p.67-86. 1998.
- INSKEEP, E. *An integrated approach to resort development*. Madri. OMT. 1992.
- IRVING, Martha. & AZEVEDO, Julia. *Turismo: desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Futura. 2002.
- JENKINS, Carson. Desenvolvimento do Turismo: o Contexto. **In.** ENCONTRO de Turismo Brasil-Grã Bretanha. *A Dimensão dos setores público e privado*. Salvador: UNIFACS/SCT/SEBRAE. p. 25-37. 1998.
- KHATCHIKIAN, M. *História del turismo*. Peru. Universidad San Martín de Porres. 2000.
- KOMILIS, P. Tourism and sustanaible regional development. **In.** SEATON, A.V. *et al. Tourism state of the art*. England: John Wiley. p. 65-73. 1994.
- LAWS, E. *Tourist Destinations Management*. Routledge. London. 1995.
- LICKORISCH, Leonard J. *Desarrollo de destinos turisticos.: políticas e perspectivas*. México. Diana. 1994.
- LICKORISCH, Leonard. J. & JENKINS, Carson. L. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Campus. 2000.

- LOBATO, Fabiana Mendes. *Descentralização das políticas de turismo: a municipalização do turismo no Maranhão*. São Paulo: 2001. Dissertação.(Mestrado em Ciências da Comunicação). Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo..
- MARANHÃO. Governo do Estado. *Plano de desenvolvimento turístico do Estado do Maranhão*. São Luis.1972.
- MARINO, Alfonso. The tourist sector: public versus private. The Italian and Spanish experience. *Tourism Management*. Great Britain: Pergamon. v. 22, n.1 feb. p. 43-48. 2001.
- MILLER, Grahah. The development of indicators for sustainable tourism: results of a Delphi survey of tourism researchers. *Tourism Management*. Great Britain. Pergamon. n.22 p. 351-362. 2001.
- MILONE, Paulo César. Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas. **In**. PINHO, D.B. & VASCONCELLOS, M.H.S. *Manual de Economia*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva. P. 511-530. 1998.
- MOLINA, S e RODRIGUEZ, S. *Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina*. Bauru: EDUSC. 2001.
- MOLINA, S. *Turismo: metodologia para su planificación*. México. Trillas. 1997.
- MOUTINHO, Luiz & WITT, Stephen. *Tourism marketing and management handbook*. Great Britain: Prentice Hall. 1989.
- NOGUEIRA, Mário. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v. 21 n. 2 p.37-54, abr/jun. 1987.
- NOGUEIRA, Mário. Políticas públicas: o processo decisório na cúpula do setor de turismo no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. v. 17. n.4, p. 167-181. out/dez. 1983.
- OMT. *Tourism development and the responsibility of the state*. Budapeste. 1993.
- OMT. *Guia para treinamento dos agentes multiplicadores nacionais, estaduais e monitores municipais*. Espanha: OMT. 1994. 163p.
- OMT. *Introdução ao turismo*. 1ª ed. Madri. 1998.
- OMT. *Turismo internacional: uma perspectiva global*. 2ª ed. Porto Alegre. Bookman. 2003.
- OPPERMAN, M. e CHON, K.S. *Tourism in developing countries*. United Kingdom: Thomson Business Press. 1997.

- PALOMO, Salvador Perez. La aportación del turismo al desarrollo económico de los países en vías de desarrollo: el caso del mercado receptor de Bolívia. *Estudios Turísticos*. Madri: IET. n.136, p. 45-81. 1998.
- PARÁ. IDESP – Instituto de Desenvolvimento Econômico Social do Pará. *Condições do Turismo no Pará*. 1971
- PARA. *Roteiro para um Plano Turístico no Estado do Pará*. Belém: Detur. 1972.
- PARANA. Secretaria do Estado do Turismo. *Política_est_2003_2007.DOC*. Política Estadual de Turismo 2003-2007. 28/10/2003. Word.
- PEARCE, Douglas. Tourism Development in Paris: Public Intervention. *Annals of Tourism Research*. v. 25.n.2 p.457-476. 1998.
- PEARCE, Douglas. *Tourism in applied geography*. England. Longman. 1987.
- PEARCE, Douglas. *Tourism today: a geographical analysis*. England. Longman.1988
- PEARCE, Douglas. *Tourist Development*. England. Longman. 1989.
- PEARCE, Douglas e BUTLER, Richard. *Desenvolvimento em Turismo: temas contemporâneos*. 1ª ed. São Paulo: Contexto. 2002. .
- PEREIRA, Cássio Avelino. *A trajetória da política de turismo em Minas Gerais e o papel do poder legislativo em sua transformação*. Belo Horizonte. 1999a. Dissertação. (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais.
- PEREIRA, Cássio Avelino. Políticas públicas no setor de turismo. *Turismo em Análise*. São Paulo: Escola de Comunicações e Artes. Universidade de São Paulo. v.10 n.2, p. 7-21. nov. 1999b.
- POMPEO, Marcos S.. *Informações sobre o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Turismo*. Mensagem recebida por kasolha@yahoo.com em 25/08/2003
- PRIDEAUX, Bruce. The resort development spectrum – a new approach to modeling resort development. *Tourism Management*. Great Britain: Pergamon. n. 21. p. 225-240. 2000.
- PROVINCIALI, Vera L.N. Desenvolvimento institucional: estratégia para elevação da competência do órgão oficial de turismo. *Turismo em Análise*. São Paulo: ECA/USP. v.9.n.1 mai. p.20-36. 1998.
- QUEIROZ, Lúcia Aquino. *Turismo na Bahia: Estratégias para o desenvolvimento*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo. 2002.

- RABAHY, Wilson A. *Turismo e desenvolvimento*. São Paulo. Manole. 2003.
- RUSCHMANN, Doris. *Turismo e planejamento sustentável*. Campinas. Papirus. 1997.
- RUSCHMANN, Doris. *Turismo no Brasil: análise e tendências*. São Paulo. Manole. 2002
- RUSSEL, Roslyn & FAULKNER, Bill Movers and shaker: chaos makers in tourism development. *Tourism Management*. Great Britain: Pergamon. v. 20. p. 411-423. 2002.
- SANT'ANNA, D.G. OLIVEIRA, M.T.C. *Gestão participativa para um turismo sustentável*. Salvador: Secretaria da Cultura. 2001.
- SCHLÜTER, Regina. Desenvolvimento do turismo: as perspectivas na América Latina. **In** THEOBALD, William. *Turismo global*. São Paulo: SENAC. p. 231-244. 2001.
- SILVA, Jorge Antonio Santos. Pensando o planejamento face à intervenção do estado no turismo: a questão do sistema de informações. *Turismo: Visão e Ação*. Balneário Camboriu: UNIVALI. Ano 2. n.5. p.9-22. 2000.
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello. Geografia, turismo e crescimento: o exemplo do estado da Bahia. **In**. RODRIGUES, Adyr. *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec. p. 122-143. 2001.
- SILVEIRA, M.A.T. *Turismo políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento: um foco no Estado do Paraná no contexto regional*. São Paulo. 2002. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Macroeconomia*. 4a ed. Rio de Janeiro: APEC Editora. v. 2. 1975.
- SIMPSON, Patty & WALL, Geoffrey. Consequences of resort development. A comparative study. *Tourism Management*. Great Britain: Pergamon. n. 20. p.283-296. 1999.
- SMITH, Stephen. *Geografia recreativa.: investigacion de potenciales turisticos*. Mexico. Trillas. 1992.
- SOLHA, Karina T. A evolução do turismo no Brasil. **In**. REJOWSKI, Mirian. *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo. Aleph. p. 117-153. 2002.
- SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável*. São Paulo: Aleph. 2000.
- TOOMAN, L. Alex. Tourism and Development. *Journal of Travel Research*. EUA: TTRA. v. 35 n.3. p.33-40. 1997.

- TOSUN, Chen. Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management*. Great Britain: Pergamon. V. 21. p. 613-633. 2000.
- TRIGO, Luis Gonzaga Godói Trigo. The old problems of brazilian tourism. *Tourist Review*. Saint Gallen. AIEST. v. 58. n.1. p-19-24. 2003.
- VANHOVE, Norbert. Tourism Policy. Between competitiveness and sustainability: The Case of Bruges. *Tourism Review*. Saint Gallen. AIEST . v. 57, n.3. p.34-40. 2002.
- WANHILL, Stephen. O papel dos incentivos governamentais. **In**. THEOBALD, William. *Turismo global*. São Paulo: SENAC. p.355-374. 2001.
- WANHILL, Stephen. Turismo: o papel dos setores público e privado. **In**. ENCONTRO de Turismo Brasil-Grã Bretanha. *A Dimensão dos setores público e privado*. Salvador: UNIFACS/SCT/SEBRAE. p. 15-24. 1998.
- WOODCOCK, K. e FRANCE, L. Development theory applied to tourism in Jamaica. **In**: SEATON, A.V. *et al. Tourism state of the art*. England: John Wiley. p. 110-119. 1994.
- YOON, Yooshik, GURSOY, Dogan. & CHEN, Joseph S. Validating a tourism development theory with structural equation modeling. *Tourism Management*. Great Britain: Pergamon, v. 22, p.363-372. 2001.

SITES CONSULTADOS

- AUSTRÁLIA. Disponível em www.industry.gov.au. Acesso em 19/10/2003.
- FRANÇA. Disponível em www.tourisme.gouv.fr/administration.htm. Acesso em 19/10/2003.
- MÉXICO. Disponível em www.sectur.gob.mx. Acesso em: 19/10/2003.

7 ANEXOS

Anexo A – Organismos Estaduais de Turismo

Anexo B – Carta de Encaminhamento

Anexo C – Modelo de Questionário

Anexo D – Roteiro de Entrevista – Ex-Presidente EMBRATUR

Anexo E – Roteiro de Entrevista – Atual Secretário de Políticas Públicas

ANEXO A

ORGANISMOS ESTADUAIS DE TURISMO

ACRE

Secretaria de Turismo
Diretor de Turismo
Elias Macedo
R. Marechal Deodoro, 219 4º andar – Centro
69900-210 – Rio Branco – AC
Tel: 68-223-1390/Fax: 68- 223-2699
Email: setur@ac.gov.br

ALAGOAS

Secretaria Estadual de Turismo
Idelfonso Antonio Tito Uchoa Lopes
Av. Dr. Antonio Gouveia, 1143 – Pajuçara
57035-170 – Maceió – AL
Tel: (82) 3151600 ou 3152801- Cassia/ Fax (82) 337-2424
Email: setures@visitealagoas.com.br

AMAZONAS

Amazonas Tur
Presidente Oreni Campelo Braga
Av. André Araújo, 1500 Aleixo
69060-000 – Manaus – AM
Tel: 92-236-1085

AMAPÁ

Instituto de Desenvolvimento do Turismo
Diretora Presidente
Roseli Maria Mussel Gaspar
R. Independência, 29 Centro
68906-090 – Macapá – AP
Tel. 96-212-5335/5336 / Fax: 96-212-5337
site amapa.gov.br/seicom

BAHIA

Empresa de Turismo da Bahia – Bahiatursa
Diretor Presidente Cláudio Taboada
Loteamento Jdim. Armação, s/n. Centro de Convenções da Bahia
41750-270 – Salvador – BA
Tel: 71 – 370-8410/8411 Fax: 71-371010 370-8688
Email: elaine@bahiatursa.ba.gov.br
Site: www.bahiatursa.ba.gov.br (site em reforma)

Secretaria da Cultura e do Turismo
Paulo Renato Dantas Gaudenzi
Av. Tancredo Neves, 776 Ed. Desenhahia Bloco A 8ª andar
41823-900 – Salvador – BA
Te. 71-340-5799
Email: sct.secretario@bahia.ba.gov.br

CEARÁ

Secretaria Estadual de Turismo
Secretário de Turismo Roberto Meira de Almeida Barreto
Centro Administrativo Gov. Virgílio Távora Ed.SEPLAN Térreo - Cambeba
60839-900 – Fortaleza – CE
tel 85-488-3900/Fax 85-488-3853
email: gabinete@setur.ce.gov.br
turismo@setur.ce.gov.br
site: www.setur.ce.gov.br
Contato: Iracy Fernandes 85-4883885

ESPÍRITO SANTO

Secretaria de Estado do Turismo
Av. Desembargador Santos Neves, 1267, Praia do Canto
29055-721 – Vitória – ES
Tel. 27- / Fax: 27-

GOIÁS

Agência Goiana de Turismo
Presidente Marcelo de Oliveira Safadi
Email: relaçõespúblicas@agetur.go.gov.br
Centro de Cultura e Convenções R, -30 Esq.c/R-04 s/n Bloco A
Piso Mesanino
74025-020 – Goiânia – GO
Tel.: 62-217-1123
email: goiasturismo@terra.com.br
site: www.agetur.go.gov.br
Diretor de Operações Turísticas
Leônidas Barros de Castro
Email: dot@agetur.go.gov.br

MARANHÃO

Secretaria Extraordinária de Turismo (vinculada a Gerência de Estado de Desenvolvimento Industria Comercio e Turismo
Secretário Aírton Abreu
Av. Carlos Cunha, s/n Ed. Nagib Chedid 1º andar sala 203 Calhau
65055-180 – São Luís – MA
email: planomaior@turismo.ma.gov.br
site: turismo.ma.gov.br
geplan.ma.gov.br

MINAS GERAIS

Empresa Mineira de Turismo – TURMINAS
Presidente
Antonio Eduardo Martins
Pca Rio Branco, 56 Centro,
30111-050 – Belo Horizonte – MG
tel 31- 32728571 / Fax
email: assessoria gabinete.setur@mg.gov.br
site: www.turminas.mg.gov.br

Secretaria de Estado do Turismo
Aracely de Paula
Tel: 31-32728545/32728546
Email: setur@mg.gov.br

MATO GROSSO

Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Turismo
Ricardo Luiz Henry
Pça da Republica, 131 Centro
78005-440 – Cuiabá – MT
tel 65-6221638 / Fax 65-624-8770
email: secdetur@zaz.com.br
Site: www.sedtur.mt.gov.br

MATO GROSSO DO SUL

Fundação de Turismo (vinculada a Secretaria de Produção e Turismo)
Diretor Presidente Carlos Alberto Pereira Porto
R. Des. Leão Neto do Carmo, s/n J. Veraneio Pque dos Poderes
79031-902 - Campo Grande – MS
tel: . 67-318-6083
Secretaria Claudia
Email: fturismo@net.ms.gov.br
site: www.ms.gov.br/turismo

Secretario Estadual
José Antonio Felício
Fone: 67-3185002
Pque dos Poderes, Bloco 12
79031-902 Campo Grande
email: seprotur.gabinete@sgi.ms.gov.br

PARÁ

Companhia Paraense de Turismo – PARATUR
Presidente
Dr. Adenauer Góes
Pça Maestro Waldemar Henrique, s/n
66040-000 – Belém –PA
tel. 91-223-2130/2129135/0669/242-7264/224-9836 Fax: 91-223-6198
email: presidencia@paratur.pa.gov.br paratur@prodepa.gov.br
site: www.paratur.pa.gov.br

PARAÍBA

Empresa Paraibana de Turismo – PBTUR
Presidente
Cléa Cordeiro Rodrigues
Av. Almirante Tamandaré, 100 Tambau
58039-903 – João Pessoa – PB
Tel.: 83-214-8270/6962
email: cade@pbtur.pb.gov.br
pbtur@pbtur.pb.gov.br
site: www.pbtur.pb.gov.br

PARANÁ

Secretaria de Turismo
Cláudio Rorato
R. Deputado Mário de Barros, 1290 3º andar Centro
80530-913 – Curitiba – PR
Tel.: 41-2547273
Email: rorato@pr.gov.br
Secretaria: Léo

Paraná Turismo – PARANATUR (autarquia)
Jorge Rosas Demiate
R. Deputado Mário de Barros, 1290 Centro
80530-913 – Curitiba – PR
Tel: 41-254-7273
email: pirturdet@pr.gov.br
site: www.pr.gov.br/turismo

PERNAMBUCO

Empresa de Turismo de Pernambuco - EMPETUR
Presidente
Antonio Uchoa
Complexo Viário Vice Governador Barreto Guimarães s/n
53111-970 – Olinda – PE
Tel. 81-3427-8000/8185 Fax: 3241-9011
Email: dipre@empetur.com.br
empetur@empetur.com.br
Site: www.empetur.com.br

PIAUI

Empresa de Turismo do Piauí – PIEMTUR
Presidente
José Rodrigues Alves Filho
R. Acre, s/n Centro de Convenções
64001-650 – Teresina – PI
tel. 86-222-6202/Fax: 86-2224377
email: piemtur@piemtur.pi.gov.br
Site: www.piemtur.pi.gov.br
Contato: Eleonora Sampaio
86-221-4210

RIO DE JANEIRO

Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro – TURISRIO
Presidente
Sérgio Ricardo Martins de Almeida
R. da Ajuda, 05 6º andar Centro
20040-000 – Rio de Janeiro – RJ
Tel: 21-22994337/4344 Fax: 21-2544-7628
Email: srcardo@turisrio.rj.gov.br
Site: www.turisrio.rj.gov.br

RIO GRANDE DO NORTE

Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte
Secretário
Haroldo Cavalcanti de Azevedo
R. Mossoró, 359 Tirol
59020-090 – Natal – RN
Te.: 84-232-2496 / Fax: 232-2502/2475
Email: haroldoazevedo@aol.com embratur@rn.gov.br
Site: www.setur.rn.gov.br

RIO GRANDE DO SUL

Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer
Secretário
Luís Augusto Lara
Av. Borges Medeiros, 1501 10º andar
90119-900 – Porto Alegre – RS
Tel: 51-32885400 / 5442 Fax: 51-3286-5943
Email: gabinete@turismo.rs.gov.br

RONDONIA

Superintendência Estadual de Turismo
Superintendente
Danise Rosane Cassol
Av. Presidente Dutra, 3004 Caiari
78900-550 – Porto Velho – RO
Tel: 69-216-5924
Email: seturo@ibert.com.br
Site: www.rondonia.rog.gov.br

RORAIMA

Departamento de Turismo
Diretor
Alex Moura Viana
R. Coronel Pinto, 241 Centro
69301-150 – Boa Vista – RR
Tel: 95-623-2419 /1234 / Fax: 95 623-1230/1238
Email: turismo.seplan@sei.rr.gov.br

SANTA CATARINA

Santa Catarina Turismo – SANTUR
Presidente Jorge Nicolau Meira
R. Felipe Schmidt, 249 9º andar
88010-902 – Florianópolis – SC
Tel: 48-224-6300 R. 215/216 Fax: 48-222-1145
Email: presi@santur.sc.gov.br santur@santur.sc.gov.br
Site: www.sc.gov.br/turismo

Secretaria de Estado da Organização do Lazer
Gerente de Turismo
Luiz Henrique Gevaerd
Av. Osmar Cunha, 183 Bloco B 6º andar Ed. Ceisa Center
88015-100 – Florianópolis – SC
Diretora de Planejamento: Marlene Novaes
Tel: 48-2249973

SERGIPE

Empresa Sergipana de Turismo EMSETUR
Diretor Presidente Ariosvaldo Menezes Leite
Operações: Luiz Fernando Pedreira Cardoso
Tv. Baltazar Góes, 86 Ed. Estado de Sergipe, 11º andar
49010-500 – Aracajú – SE
Tel: 79-3179-1941/1945/1949 Fax: 79-214-5141
Email: emsetur@emsetur.com.br
Site: www.emsetur.com.br

SÃO PAULO

Coordenadoria de Turismo (vinculada a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo)
Coordenadora Sonia Berladinucci
Pça Antonio Prado, 9 6º and. Centro
01010-904 – São Paulo – SP
Tel.: 11-32410094 Fax 31050243
Email: berladinucci@hotmail.com
site : www.ciencia.sp.gov.br

TOCANTINS

Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo
Joseli Ângelo Agnolin
R. Esplanada das Secretarias
Pça dos Girassóis, AANE – Centro
77003-900 – Palmas – TO
Tel: 63-218-2001 Fax: 63 – 2182090
Secretária Edilene
Email: marieedilene@bol.com.br sector@to.gov.br
Site: www.setur.to.gov.br

ANEXO B

São Paulo, 05 de maio de 2003

Ilmo . Sr.

Diretor de Turismo
Secretaria de Turismo

Prezado Senhor

Como docente da disciplina Planejamento e Organização do Turismo, do curso de Turismo, da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo, estou desenvolvendo pesquisa sobre “*Ações públicas estaduais na promoção do desenvolvimento turístico*”, que discute a relevante atuação dos organismos públicos estaduais nas diferentes regiões do país.

A fim de identificar as experiências de todos os estados e, com isso, traçar um panorama abrangente do Turismo no Brasil, encaminho à V.Sa. o questionário anexo para ser preenchido, o mais breve possível, e que poderá ser devolvido via email, fax ou correio. Gostaria, ainda, de solicitar o envio de informações sobre o histórico, o organograma, planos de desenvolvimento, projetos e programas de turismo institucionais.

Ressaltando a importância da contribuição de V.Sa. para a discussão de questões relacionadas à gestão do turismo nacional, antecipo meus agradecimentos e apresento cordiais saudações.

Atenciosamente

Profa. Msc. Karina Toledo Solha

ANEXO C

DADOS DA INSTITUIÇÃO:

1. Instituição:
2 Nome do respondente:
3 Cargo/função:

DADOS SOBRE ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA

- 4 Administração : () Direta
() Indireta. Vinculada a

- 5 Data da criação : / /

- 6 Apresente uma breve descrição das diretorias/departamentos/setores que compõem a estrutura administração da Instituição e a quantidade de funcionários alocada em cada um. (se possível, anexe o organograma)

Depto/Setor	Descrição	No. Func.

7. Existem outros organismos estaduais que atuam no Turismo?
() não () sim. Quais?

ASPECTOS DE OPERAÇÃO

8. Destaque as principais atividades realizadas pela Instituição:
() realiza articulações políticas com os diferentes setores
() define políticas e planos de desenvolvimento
() elabora e executa programas e projetos
() regulamenta e fiscaliza o setor
() sistematiza e difunde informações turísticas (estatísticas, pesquisas)
() oferece incentivos financeiros e fiscais
() oferece apoio técnico para desenvolvimento de destinos e negócios
() promove e divulga a região
() outros. Especifique
9. Existe um Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico para o Estado? () não () sim
No caso de resposta afirmativa,

14. Assinale as fontes de informação que norteiam as decisões da Instituição.
- () estudos e pesquisas realizadas pelo próprio órgão
 - () orientações do Governo Federal e da EMBRATUR
 - () consulta sistemática aos diversos segmentos da sociedade
 - () orientações de organismos internacionais
 - () outras. Especifique.....

Comentários: (acrescente as linhas necessárias ou então use o verso do formulário)

ANEXO D

ROTEIRO DE ENTREVISTA

CAIO LUIZ DE CARVALHO

1. Como o Sr. descreveria a influencia do lançamento do Plano Nacional de Turismo 1996-1999, nas ações estaduais na promoção do desenvolvimento turístico?
2. Como foi o relacionamento da EMBRATUR com os governos estaduais no período em que esteve à frente da instituição?
3. Quais as principais deficiências que o Sr. apontaria nos organismos estaduais de turismo que dificultam o desenvolvimento turístico nestes estados?
4. O Plano Nacional de Turismo contemplava ações para o fortalecimento e desenvolvimento Institucional.
 - a. Qual era a situação naquele momento?
 - b. Como isso pode contribuir para o desenvolvimento do turismo brasileiro?
 - c. Que ações foram tomadas pela EMBRATUR para minimizar as deficiências verificadas?
 - d. Como o Sr. avalia os resultados alcançados?
5. Que estados se destacaram neste período pelas ações de promoção do desenvolvimento turístico?
6. Analisando o turismo brasileiro hoje, quais as principais mudanças que o Sr. destacaria nos órgãos estaduais de turismo?

ANEXO E

ROTEIRO DE ENTREVISTA

MILTON ZUANAZZI

1. Como avalia a gestão e as políticas de turismo anteriores a esta gestão?
2. Em pesquisa realizada com as Secretarias Estaduais de Turismo verificou-se que a maior parte dos estados está envolvida em vários Programas Federais, especialmente o Prodetur , o PNMT e o Clube da Melhor Idade. O Ministério do Turismo pretende dar continuidade a estes e outros Programas?
3. Como está sendo a aplicação efetiva do Plano Nacional de Turismo (2003-2007)? Poderia destacar as principais dificuldades e os sucessos já obtidos?
4. No Plano Nacional de Turismo destaca-se a importância do poder público estadual na articulação e no fomento da atividade turística. Como o Ministério do Turismo têm contribuído para que isto torne-se realidade?
5. Ainda na pesquisa realizada com as Secretarias de Turismo Estaduais observou-se que suas ações têm refletido, com muita intensidade, as políticas federais para o desenvolvimento do turismo e, muitas vezes restringem-se apenas à realização de programas e projetos elaborados, conduzidos ou mesmo orientados pelo governo federal. Como o Sr. vê este relacionamento? Como está o relacionamento com os estados hoje?
6. Quais as principais deficiências que o Sr. apontaria nos organismos estaduais de turismo que dificultam suas ações para promover o desenvolvimento turístico nos estados?

7. O Senhor destacaria a experiência de algum estado como modelo de atuação em política e planejamento turístico, ou mesmo pelas ações de promoção do desenvolvimento do turismo?