

ESTUDOS DA COMPETITIVIDADE DO TURISMO BRASILEIRO



INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DO TURISMO

Walfrido dos Mares Guia

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Márcio Favilla Lucca de Paula

SECRETÁRIA NACIONAL DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO

Maria Luisa Campos Machado Leal

SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE TURISMO

Airton Nogueira Pereira Junior

DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Pedro Gabriel Wendler

COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES MULTILATERAIS

Fernanda Maciel Mamar Aragão Carneiro

COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES SUL-AMERICANAS

Patric Krahl

GESTÃO TÉCNICA

Adriane Correia de Souza

Camila de Moraes Tiussu

Clarice Mosele

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Lucia Carvalho Pinto de Melo

Presidenta

Lélio Fellows Filho

Chefe da Assessoria Técnica

COORDENADORES RESPONSÁVEIS

Luciano Coutinho

Fernando Sarti

Universidade de Campinas - NEIT/UNICAMP

APRESENTAÇÃO

Nos últimos quatro anos, o turismo brasileiro vem respondendo aos desafios representados pelas metas do Plano Nacional do Turismo. Governo Federal, empresários, terceiro setor, estados e municípios trabalharam juntos para colocar em prática uma nova política para o turismo. Pela primeira vez na história, o turismo tornou-se prioridade de Governo, com resultados positivos para a economia e o desenvolvimento social do País.

O Ministério do Turismo contabiliza muitas vitórias conquistadas: a ampliação da oferta de roteiros turísticos de qualidade; aumento dos desembarques nacionais; incremento no número de estrangeiros visitando o País; aumento dos investimentos diretos; elevação na entrada de divisas e geração de renda e empregos para os brasileiros.

No entanto, algumas reflexões se impõem sobre o futuro do turismo brasileiro. Um mundo cada vez mais dinâmico e competitivo e as transformações da economia mundial trazem novas e desafiadoras exigências para todos, sem exceção. Dentre elas, a de que é necessário assegurar os interesses nacionais e um desenvolvimento sustentado e sustentável. Como fazer isso em longo prazo? E mais: qual o padrão de concorrência vigente no mercado internacional; qual estratégia o turismo brasileiro deve assumir para competir; qual o melhor modelo de desenvolvimento para o turismo no País; quais as oportunidades estão colocadas para as empresas brasileiras e, ao mesmo tempo, que ameaças existem para elas nesse mercado? Finalmente, o desafio maior: como promover uma inserção ativa e competitiva do turismo brasileiro na economia mundial?

Buscando analisar esse cenário e encontrar respostas aos desafios que ele coloca, o Ministério do Turismo realizou um trabalho junto com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que resultou neste rico material. Os Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial reúnem o trabalho de grandes especialistas de vários centros de pesquisa do Brasil.

Os Estudos foram idealizados com o objetivo de incentivar o debate sobre os rumos do turismo brasileiro, considerando seus principais aspectos e segmentos. O Brasil é aqui comparado com casos internacionais de sucesso para fazer face aos desafios que se põem: as novas tecnologias, as alianças estratégicas, fusões, aquisições e o processo de concentração, o fortalecimento e a internacionalização de nossas empresas, a sustentabilidade ambiental e a preservação das culturas locais.

O Ministério do Turismo convida todos os agentes do setor a uma ampla discussão para a construção coletiva e democrática de um futuro Programa de Competitividade Para o Turismo Brasileiro. As bases para este futuro sustentado estão aqui, nestes Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial para o Turismo.

Walfrido dos Mares Guia
Ministro do Turismo

NOTA:

O presente documento é propriedade do Governo Federal e é disponibilizado gratuitamente para avaliação dos profissionais do turismo brasileiro. Seu objetivo é ampliar o debate nacional sobre o futuro do setor, assim como de fomentar a pesquisa nesse campo do conhecimento, consistindo numa *versão preliminar*, que deverá sofrer alterações ao longo do primeiro semestre de 2007, incorporando sugestões e críticas a partir de debates com agentes selecionados do turismo brasileiro. Seu conteúdo não representa a posição oficial do Ministério do Turismo, sendo de inteira responsabilidade de seus autores.

Sumário

Introdução	2
1. Características do Sistema de Políticas Públicas de Turismo no Brasil	
1.1 Âmbito Federal	5
1.1.1 O PRODETUR – Nordeste	10
1.1.2 Roteiros do Brasil	11
1.1.3 Breve mapa funcional	14
1.2 O âmbito estadual	
1.2.1 Instituições de Turismo em âmbito Estadual: os casos de Paraná, Mato Grosso do Sul, Bahia e Amazonas.	15
1.2.1.1A Secretaria de Turismo do Estado do Paraná	15
1.2.1.2A Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul	16
1.2.1.3 A Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia	16
1.2.1.4 A Empresa Estadual de Turismo do Estado do Amazonas	17
1.2.2 Exemplos de Políticas em âmbito Estadual	
1.2.2.1 O Planejamento da Secretaria de Turismo do Estado do Paraná	18
1.2.2.2 Políticas da Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul	21
1.2.2.3 Ações da Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia	23
1.2.2.4 Programas da Empresa Estadual de Turismo do Estado do Amazonas	23
2. Avanços e Dificuldades do "Sistema" de Políticas de Turismo no Brasil	24
3. Conclusões e recomendações: por um sistema de políticas públicas eficiente no Brasil	29
4. Bibliografia	31

Introdução

A presente nota técnica tem como objetivo apresentar um estudo sobre as atuais Instituições e Políticas Públicas de Turismo no Brasil. Inicialmente, a importância do setor turístico na economia brasileira se deve, sobretudo, ao fato de a atividade ser uma geradora de divisas, tornando-se, portanto, crucial para a sustentação do equilíbrio em conta corrente do Balanço de Pagamentos. Ademais, a atividade caracteriza-se por um grande potencial de geração de renda e empregos, o que a coloca como fundamental em uma estratégia de crescimento econômico.

As atenções do governo federal são, deste modo, crescentes. Já em abril de 2003, foi lançado o “Plano Nacional de Turismo”, que colocava, para o período 2003-2007, metas como a geração de 1.200.000 novos postos de empregos e ocupações, aumentar o número de turistas estrangeiros para 9 milhões, gerar 8 bilhões de dólares em divisas, aumentar a carga de passageiros para 65 milhões de passageiros e o desenvolvimento de, pelo menos, três produtos turísticos em cada unidade da federação, com qualidade.

Há, contudo, um ponto crucial em nosso objeto: a especificidade do Turismo em cada localidade, o que significa que, cada região possui vantagens competitivas específicas, que podem e devem ser estimuladas além da estratégia federal, pelas determinações estaduais, compondo um quadro mais complexo de políticas e ações.

Desta forma, para captar o novo desenho de instituições e política com que o país passa a contar no governo atual, assim como ter alguma noção da capilaridade com que se conta para levar adiante as pretensões das metas estabelecidas no ano de 2003, a presente nota busca responder à seguinte questão: como se pode descrever o “sistema de instituições políticas públicas” no Brasil? Tal questão-maior se traduz em duas questões mais específicas: a) com que instituições federais se podem contar para uma intervenção positiva na atividade turística no Brasil? b) quais suas principais políticas e ações? Após responder essas questões, a nota elege quatro casos estaduais (Amazonas, Mato Grosso do Sul, Bahia e Paraná), para entender: a) como as unidades da federação se aparelham para viabilizar as políticas definidas em nível federal? b) quais as iniciativas complementares dos estados, que permitem lidar com as especificidades do Turismo em cada região?

Após responder tais perguntas, teremos mapeado parte significativa do “sistema de instituições e políticas públicas” para o Turismo no Brasil. Diante disso, poderemos avaliar os principais desafios desse sistema para a viabilização das metas destacadas no Plano Nacional de Turismo. Após essa avaliação procederemos a uma série de especulações sobre ações que possam auxiliar na melhoria das instituições e políticas para o Turismo.

A indústria do turismo é uma atividade econômica relativamente dinâmica, ou seja, cujo crescimento costuma ser maior que o crescimento da renda. Segundo a Organização Internacional do Turismo, a WTO, embora em regimes de baixo crescimento o turismo internacional tenda a apenas acompanhar o aumento da renda, para taxas de crescimento econômico acima de 3 %, a demanda turística cresce mais de 5%, sugerindo uma elasticidade-renda pouco abaixo da do comércio internacional de bens.

Como proporção do PIB, o turismo e a cadeia de produtos e serviços acoplados a esse, corresponde a aproximadamente 11% do PIB mundial, chegando a mais de 50% nos países do caribe e da polinésia, e pouco mais de 17% na península ibérica. Mesmo nos países dinâmicos da economia mundial, cuja renda cresce mais de 5% ao ano, a indústria turística vem crescendo acima dessa taxa.

Não obstante, ao contrário do que comumente se veicula, se for tomada como uma forma de exportação, o turismo vem crescendo menos que o comércio internacional de mercadorias. Para se ter uma idéia, o valor total gerado pelo turismo internacional em 2004 correspondia a pouco mais de 6,5% do comércio mundial de mercadorias, quando no início dos anos 90, esse percentual se aproximava de 8%. Com algumas exceções, desde 1995, aproximadamente, o turismo internacional vem crescendo menos que as exportações de mercadorias.

No que refere aos comparativos internacionais, a única novidade de grande impacto dos últimos anos é o crescimento impressionante da participação dos países orientais como destino turístico relevante. Nesse cenário, o Brasil não consta, evidentemente, entre as grandes potências internacionais do turismo. Sua participação em valor nos gastos turísticos é, apesar do bom desempenho recente, de aproximadamente 0,5% do total, enquanto seu PIB é 2,5% do total mundial e suas exportações 1,2%. Ademais, a atividade turística como um todo, interna e externa, perfaz uns 8% do PIB, permitindo inferir não apenas que o Brasil segue como um destino internacional desproporcionalmente fraco, mas que os brasileiros também viajam relativamente pouco dentro de seu país.

Essas observações sugerem dois princípios gerais que pautam as considerações que seguem sobre a política para o turismo no Brasil: em primeiro lugar, não se trata de uma tábua de salvação. Sobretudo no que refere à criação de divisas, o turismo não terá a capacidade de alavancar a atração de dólares em volumes importantes, e dificilmente poderá crescer a taxas próximas de 20% ao ano como vem acontecendo com diversos produtos exportados pelo Brasil.

Isso não significa de forma alguma que o Brasil não deva tratar o fomento do turismo como não prioritário. Primeiro, por que se trata de uma atividade capaz de gerar empregos de

boa qualidade em quantidade apreciável e, mais que isso, trata-se de um segmento capaz de aumentar o coeficiente de emprego à medida que se passa para nichos mais sofisticados.

Em segundo lugar, por que o crescimento da renda no Brasil tende a ter um efeito importante sobre a demanda turística: o nível de renda médio é apenas um terço da dos países desenvolvidos de renda menor (como Coréia, Espanha e Itália), e o Brasil crescerá, em média, bem acima desse grupo pelos próximos 20 ou 30 anos. Considerando o fato de que o turismo está sub-dimensionado atualmente (como vimos, algo entre 2 e 3 pontos percentuais do PIB em relação à média mundial e mais que isso em relação ao grupo de países mais desenvolvidos), é muito provável que a demanda dos brasileiros por turismo crescerá fortemente pelos anos à frente.

Ademais, há evidências fortes de que a demanda externa por turismo sofre influência significativa do próprio crescimento econômico nacional – por seus efeitos sobre o turismo de negócios e a melhora na infra-estrutura.

Portanto, um primeiro princípio é o de que o turismo não é e não pode ser uma panacéia, mas é recomendável e até certo ponto indispensável atuar no sentido de “adequar proporções”: adequar o tamanho do mercado turístico ao tamanho do mercado brasileiro; adequar o crescimento do turismo ao crescimento econômico do Brasil para os anos à frente.

Isso nos leva ao segundo princípio: a condição indispensável para isso é a existência de uma estrutura de planejamento e de políticas públicas razoavelmente articuladas para o turismo.

Quanto a isso, é preciso, antes de tudo, superar a noção de que o Brasil dispõem de vantagens comparativas evidentes nessa área. O que está evidente é ou que elas não existem ou que elas não bastam. O turismo é hoje uma atividade intensiva em política e planejamento público. Não se trata apenas de expor um patrimônio que supostamente já existe, mas que não foi bem divulgado ou ao qual o acesso é difícil, senão de que o patrimônio só existe se seu valor simbólico e, assim, mercadológico for criado. Dessa forma, é imprescindível uma guinada nos pressupostos gerais de nossa política de turismo, no sentido de associar o Brasil a modernidade, à sofisticação, de tratar o país com o que de fato está em vias de ser: um país rico, mais justo e igual, integrado ao desenvolvimento mundial.

Naturalmente, isso significa de outro lado, sustentar essa imagem: a política de turismo tem de ser integrada, na medida do possível, às outras políticas que lhe dizem respeito mais diretamente, como, por exemplo, a de transporte aéreo e a de infra-estrutura urbana.

Mais além, é importante ter em mente que há um componente de ativar o turismo interno que não é incompatível com buscar um saldo continuamente equilibrado na balança turística, seja por que há uma dimensão de escala e de escopo na criação de destinos turísticos

diversificados, seja por que será importante “substituir importações” nessa atividade, mercê da elevação mais que proporcional do gasto turístico na “cesta de consumo” brasileiro, seja, por fim, por sua capacidade de gerar bons empregos regionalmente bem distribuídos.

Isso implica expandir a noção de articulação institucional: trata-se de amarrar o turismo com outras políticas federais, mas também de buscar sinergias com as políticas turísticas subnacionais, e, se possível, ainda com as dos outros países do Mercosul.

A presente nota, conseqüentemente, está estruturada da seguinte forma: na primeira seção fazemos uma breve descrição do quadro de instituições e políticas no âmbito federal e nos quatro casos estaduais supracitados (AM, MS, BA e PR); na segunda seção faremos um esforço de avaliação das principais dificuldades do sistema de política mapeado na seção anterior; por fim, na última seção, apresenta-se uma agenda de considerações para o aperfeiçoamento do planejamento do setor de Turismo brasileiro.

1. Características do Sistema de Políticas Públicas de Turismo no Brasil

1.1 Âmbito Federal

A partir de 2003, com a criação do Ministério do Turismo com órgão governamental independente, temos no Brasil, considerando o âmbito federal, a configuração institucional que segue.

O **Ministério do Turismo** tem como principais pilares de atuação três instituições, a saber: a Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). A **Secretaria Nacional de Políticas do Turismo** é composta, por sua vez, de: a) Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo; b) Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; c) Departamento de Promoção e Marketing Nacional; d) Departamento de Relações Internacionais do Turismo. Já a **Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo** abriga os seguintes departamentos: a) Infra-Estrutura; b) Financiamento e Promoção de Investimentos; c) Programas Regionais de Desenvolvimento; d) Qualificação, Certificação e Produção ligada ao Turismo. A **EMBRATUR** concentra sua divisão operacional fundamental nas divisões de Turismo de Negócio e Turismo de Lazer. As funções de cada uma dessas três macroestruturas institucionais são, portanto, distintas e não sobrepostas.

Segundo informa o sítio do Ministério do Turismo (www.turismo.gov.br) temos as seguintes atribuições **Secretaria Nacional de Políticas Públicas do Turismo**:

a) subsidiar a formulação, elaboração e monitorar a Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo;

b) analisar e avaliar a execução da Política Nacional de Turismo;

c) coordenar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Turismo;

d) conceber instrumentos e propor normas para a implementação da Política Nacional de Turismo;

e) subsidiar a formulação, a elaboração e avaliar os planos, programas e ações do Ministério, necessários à consecução da Política Nacional de Turismo;

f) conceber as diretrizes para a formulação de estudos, pesquisas, análises e levantamentos de dados destinados à formulação, implementação e avaliação da Política Nacional de Turismo;

g) desempenhar as funções de Secretaria-Executiva do Conselho Nacional de Turismo;

h) orientar, acompanhar e supervisionar a execução dos projetos de qualificação dos serviços turísticos, estruturação e diversificação da oferta turística, e de incentivo ao turismo no mercado interno, compreendendo a divulgação dos produtos turísticos brasileiros no mercado nacional;

i) orientar o levantamento e a estruturação dos indicadores relativos ao turismo, com a finalidade de acompanhar a dinâmica do mercado turístico nacional e internacional e subsidiar a avaliação da implementação da Política Nacional de Turismo;

j) articular com organismos e instâncias nacionais e internacionais, visando ao desenvolvimento do turismo nacional;

l) promover a cooperação e articulação com os órgãos da Administração Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal em projetos de suas iniciativas que possam contribuir para o fortalecimento e desenvolvimento do turismo nacional;

m) promover a cooperação e articulação com os fóruns, conselhos, consórcios e entidades articuladoras do turismo nos âmbitos estaduais, regionais e municipais;

n) responsabilizar-se pela análise técnica e documental referente aos processos de parceria, convênios, contrato e congêneres, no âmbito de suas atividades, em conformidade com a legislação vigente e com os instrumentos normativos internos;

o) articular com os demais órgãos governamentais e entidades da Administração Pública em seus programas, projetos e ações que interagem com a Política Nacional de Turismo.

Segundo o mesmo sítio oficial, a **Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo** se responsabiliza por:

a) subsidiar a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e fortalecimento do turismo nacional, necessários à consecução da Política Nacional de Turismo;

b) subsidiar a formulação e acompanhar os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção do apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nesses programas;

c) subsidiar o desenvolvimento de planos, projetos e ações para a captação e estímulo aos investimentos privados nacionais e internacionais, em conformidade com as diretrizes da Política Nacional de Turismo;

d) promover a cooperação e a articulação dos instrumentos da Administração Pública para financiamento, apoio e promoção da atividade turística;

e) regulamentar e apoiar a certificação das atividades, empreendimentos e equipamentos dos prestadores de serviços e fixar os critérios de avaliação dos organismos de certificação de conformidade;

f) apoiar a qualificação profissional e a melhoria da qualidade da prestação de serviços para o turista;

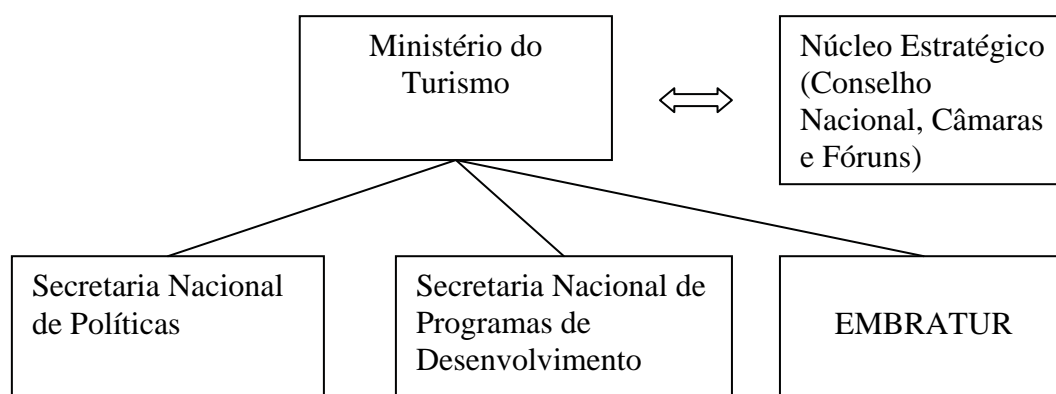
g) apoiar a diversificação da oferta turística, mediante o incentivo à produção associada ao turismo;

h) propor diretrizes e prioridades para aplicação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR);

i) orientar, acompanhar e supervisionar a execução dos projetos e programas regionais de desenvolvimento do turismo, de capacitação, de infra-estrutura, de financiamento, e de fomento e captação de investimento nacional e estrangeiro para o setor do turismo.

Por fim, com a criação do Ministério do Turismo, em janeiro de 2003, é de competência da **EMBRATUR** todas as ações relacionadas exclusivamente à promoção do Brasil no exterior. Adicionalmente, às três macroestruturas citadas, temos o **Conselho Nacional de Turismo**, que fica responsável pela coordenação entre as Unidades da Federação, a iniciativa privada e o chamado terceiro setor. Segundo o Ministério do Turismo, trata-se da formação de um **Núcleo Estratégico**, formado pelo Conselho Nacional de Turismo e as Câmaras Temáticas, o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo e os fóruns/conselhos estaduais de turismo.

Figura 01 – A Estrutura Institucional Federal de Políticas para o Turismo



Nas tabelas a seguir, demonstramos as principais políticas de cada um dos três pilares do Ministério:

Tabela 01 - Políticas e Programas da Secretaria Nacional de Políticas Públicas do Turismo	
Política/Iniciativa	Descrição
Cadastro do Turismo	Objetiva: classificar e certificar prestadores de serviços turísticos, cadastrar e credenciar guias de turismo, cadastrar e identificar bacharéis em Turismo, cadastrar instituições de ensino de Turismo.
Organização Mundial do Turismo	Representação e participação no principal órgão multilateral de turismo internacional.
Cores do Brasil	Marketing do Turismo Nacional
Programa de Regionalização	Conjunto de ações diretas nas unidades municipais (Destaque para o programa "Roteiros do Brasil).
Mercosul	Atuação dentro do âmbito do bloco, com o objetivo de promoção conjunta dos Estados-membros.
Concertação de Fronteiras	Promoção do aumento do turismo fronteiriço no Brasil.
Salão do Turismo	Fórum de aproximação de governo, iniciativa privada e terceiro setor (Destaque para o programa "Roteiros do Brasil).
Destino Aprovado - Brasil / China	Comissão público-privada para a recepção de turistas chineses.

Tabela 02 - Políticas e Programas da Secretaria Nacional e Programas de Desenvolvimento do Turismo

Política/Iniciativa	Descrição
PRODETUR Nordeste	A partir de estudos do "BNDES", viabilizado por recursos do BID e se utilizando da institucionalidade do "Banco do Nordeste", articulam-se linhas de crédito para as atividades turísticas da Região.
PRODETUR Sul	A partir de recursos do BID, aproveitando-se da experiência nordestina, articula-se plano semelhante para a região Sul e o Estado do Mato Grosso do Sul.
Sinalização Turística	Fomento à sinalização turística com atuação nos municípios e regiões turísticas.

Tabela 03- Políticas e Programas do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR)

Política/Iniciativa	Descrição
Escritórios no Exterior	Os Escritórios Brasileiros de Turismo (EBTs) são unidades avançadas de promoção, marketing e apoio à comercialização de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no mercado internacional.
Plano Aquarela	O Plano Aquarela – Marketing Turístico Internacional do Brasil define as bases para todas as ações de divulgação do país no exterior. Foi desenvolvido pelo Ministério do Turismo, por meio da EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo, e sob coordenação da empresa de consultoria internacional em turismo Chias Marketing.
Caravana Brasil	Caravanas organizadas para implementar a estratégia de apoio à comercialização e seu principal objetivo é promover visitas técnicas, in loco, de operadores turísticos para que possam conhecer novos destinos e apoiar na promoção dos mesmos no exterior.
Marca Brasil	Definição da marca "Brasil".
Agenda de Promoção Comercial	Participação conjunta com a Agência de Promoção às Exportações (APEX) e a União Brasileira de Feiras (UBRAFE), tem comparecido a feiras comerciais, destinadas à ampliação dos produtos brasileiros nos mercados estrangeiros, divulgando os destinos nacionais e incentivando a realização de visitas técnicas ao país.
Captação de Eventos	A EMBRATUR fornece assessoria técnica para a captação dos encontros e apóia a promoção junto ao público. O trabalho de apoio à captação dos eventos é feito sempre em parceria com o <i>Convention & Visitors Bureau</i> da região ou o órgão de turismo local interessado.

A seguir, de acordo com informações disponibilizadas em sítios de internet oficiais, faremos uma breve apresentação dos dois programas de maior destaque em âmbito federal o PRODETUR, a cargo da Secretaria de Programas de Desenvolvimento e o “Roteiros do Brasil”, a cargo da Secretaria de Políticas.

1.1.1 O PRODETUR – Nordeste

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE) é um programa de crédito para o setor público tanto no nível estadual quanto no municipal, que foi concebido para criar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística na Região Nordeste.

A área de abrangência do PRODETUR/NE compreende os nove Estados Nordestinos, além do norte de Minas Gerais e Espírito Santo, onde sua atuação ocorre por meio do financiamento de obras de infra-estrutura (saneamento, transportes, urbanização e outros), projetos de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, projetos de capacitação profissional e fortalecimento institucional das administrações de estados e municípios.

O programa desenvolve-se em 2 fases: o PRODETUR/NE-I (fase executada e concluída em junho de 2005) e o PRODETUR/NE-II (fase em andamento). O PRODETUR/NE-I lança bases para o desenvolvimento organizado e contínuo da atividade turística na Região Nordeste. De uma forma geral, busca-se reforçar a capacidade da Região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística. Trata-se, portanto, de promover o desenvolvimento sócio-econômico regional através de investimentos em infra-estrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística.

Para financiar atividades, o BNDES inaugurou em 1994 o Programa Nordeste Competitivo (PNC). A iniciativa em turismo do PNC foi apoiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Após negociações envolvendo a extinta SUDENE, o Banco do Nordeste (BNB), o BID, o então Ministério dos Esportes e Turismo e os Estados do Nordeste possibilitou-se o financiamento do PRODETUR/NE, que teve seu início em 1994.

O programa recebe recursos do BID e tem o Banco do Nordeste como Órgão Executor, obtendo o montante total de US\$670 milhões (US\$400 milhões oriundos do BID e US\$270 milhões oriundos dos Estados e da União).

O PRODETUR/NE-I realizou 264 projetos cujos investimentos contemplaram a construção e/ou reforma e ampliação de aeroportos; a pavimentação e/ou recuperação de rodovias; a disponibilização de serviços de saneamento básico por meio da implantação de

sistemas de água e esgoto; a recuperação de patrimônio histórico em diversas áreas turísticas; a proteção ambiental de locais onde a fragilidade dos ecossistemas torna-os suscetíveis à degradação e a capacitação de órgãos de governo responsáveis pela gestão da atividade nos Estados.

Com o conhecimento dos resultados da primeira fase do programa, o PRODETUR/NE-II incorporou de princípios de “Desenvolvimento Sustentável”. Para tanto, pretende-se eleger pólos turísticos para o recebimento de investimentos, priorizar ações que visam à Mitigação de Passivos Ambientais, fortalecer a gestão municipal e complementar os investimentos da primeira fase do programa.

O programa recebe recursos do BID e dos Estados e da União via Ministério do Turismo, obtendo o montante total de US\$400 milhões (US\$240 milhões oriundos do BID e US\$160 milhões oriundos dos Estados e da União). O último relatório, datado de junho de 2006, mostra que foram firmados empréstimos para 6 estados participantes e realizado um estudo sobre a demanda turística para a Região Nordeste com o intuito de aprimorar o direcionamento dos investimentos do PRODETUR/NE-II.

1.1.2 “Roteiros do Brasil”

O Programa de Regionalização (“Roteiros”) do turismo é um modelo de gestão descentralizada, coordenada e integrada, com base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões.

As diretrizes operacionais do “Programa de Regionalização” são constituídas de nove módulos: Sensibilização; Mobilização; Institucionalização da Instância de Governança Regional; Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; Sistema de Informações Turísticas do Programa; Roteirização Turística; Promoção e Apoio à Comercialização; Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa.

As regiões turísticas ainda terão a possibilidade de resgatar ou aprimorar as ações já realizadas em seus Municípios por outros planos, programas, projetos e instituições relacionados com a atividade turística, incluindo ações necessárias e/ou ausentes. O aspecto fundamental do processo é a valorização do respeito às peculiaridades locais e o envolvimento de todos os segmentos ligados ao setor do turismo, que devem funcionar como agentes de mudança.

1. A **sensibilização** é um processo permanente que deve permear todos os outros Módulos. Por meio desta ação, desperta-se o interesse e o comprometimento necessário dos atores locais, propiciando a disseminação dos conceitos adotados pelo Programa.

2. A **mobilização** também deve estar presente em todos os Módulos do Programa, pois é a forma de manter os envolvidos motivados em torno do desenvolvimento da região e, conseqüentemente, dos atores que fazem parte desta. O objetivo principal da mobilização é promover, articular e integrar os atores para obter maior envolvimento e participação destes na busca dos objetivos comuns no processo de regionalização do turismo. Uma das formas eficazes de mobilização é combinar discussões com ações concretas - o aprender e o fazer - desenvolvendo as capacidades de compartilhar pensamentos, conhecimentos, interesses e tomadas de decisão.

3. Quanto à **organização**, o programa respeitará a autonomia e o estágio de desenvolvimento de cada UF. Por isso, propõe que sejam resgatadas e levantadas informações sobre as Instâncias de Governança já existentes nas regiões turísticas, encarregadas de executar ou gerir outros projetos governamentais. A partir daí sugere-se analisar a possibilidade dessa Instância assumir o papel da coordenação regional do Programa.

4. O **Plano Estratégico** representa, pois, o principal instrumento de orientação, diálogo e negociação entre o órgão executor e os demais envolvidos. Porém, antes de iniciar as discussões do planejamento estratégico, devem ser mencionados, pelo menos, dois pré-requisitos essenciais para o estabelecimento do Programa de Regionalização do Turismo. O primeiro deles diz respeito ao real interesse da iniciativa privada em participar do processo de regionalização do turismo. Isso se aplica não apenas aos participantes da cadeia produtiva do turismo, mas àqueles pertencentes ao setor complementar da atividade. O segundo pré-requisito refere-se à disposição favorável e ao interesse da comunidade local em participar do processo.

5. A **implementação** das definições do Plano Estratégico é parte fundamental para o sucesso do Projeto.

6. O **Sistema Nacional de Informações Turísticas** abrange todas as áreas do Ministério do Turismo e pretende estruturar um Centro de Informação Nacional, alimentado por instâncias estaduais, regionais e municipais. O objetivo é resgatar e reunir dados confiáveis e atualizados sobre os Municípios e as regiões turísticas do País, permitindo sua efetiva circulação entre as diversas instâncias. Ele será composto por outros sistemas correspondentes às diversas áreas e programas do Ministério.

7. No processo de **Roteirização** devem participar os mais diversos atores, incluindo o setor governamental, organizações não-governamentais, empresas e outros. Cabe, no entanto, ressaltar, que a elaboração dos roteiros turísticos é papel da iniciativa privada. A elaboração de um roteiro turístico deve ser realizada com base em uma oferta turística existente e uma demanda real e/ou potencial. Já a operacionalização desse roteiro deve ocorrer por meio da promoção e comercialização. Abaixo são apresentados os passos do processo de roteirização:

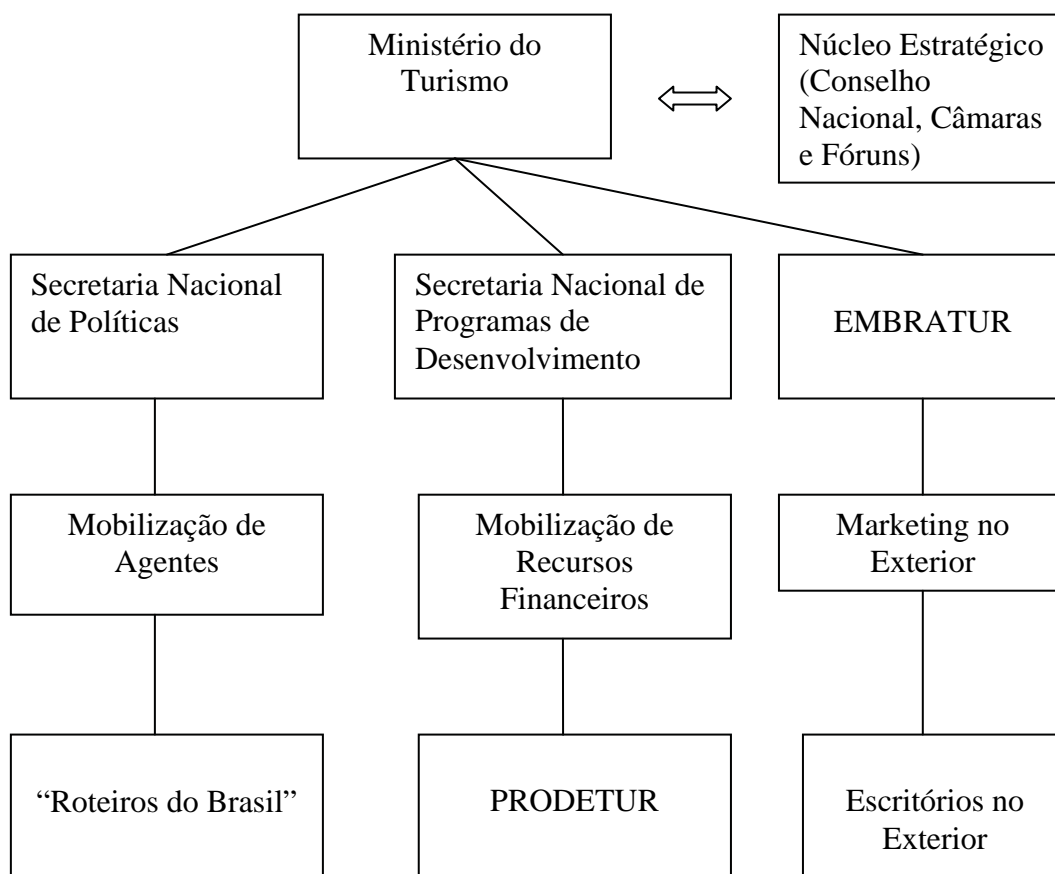
- a) Envolvimento dos Atores;
- b) Definição de competências e funções;
- c) Avaliação e hierarquização dos atrativos turísticos;
- d) Análise de mercado e definição de segmentos;
- e) Identificação de possíveis impactos socioculturais, ambientais e econômicos;
- f) Elaboração de roteiro específico;
- g) Levantamento das ações necessárias para implementação do roteiro turístico;
- h) Precificação e teste do roteiro turístico;
- i) Qualificação dos serviços turísticos;
- j) Promoção e comercialização;
- k) Monitoria e avaliação.

8. Uma das estratégias de promoção utilizadas pelo Programa é a realização anual do **Salão do Turismo - Roteiros do Brasil**. O Salão é uma estratégia de apresentação, promoção e comercialização dos novos produtos turísticos desenvolvidos de acordo com as diretrizes e princípios do Programa.

9. Por fim, o processo de elaboração, estruturação, montagem e implementação do **Sistema de Monitoria e Avaliação** deve ser realizado em um período de seis a 12 meses. Depois de concluído, necessita de permanente alimentação do Banco de Dados. Os aspectos mais importantes são: a atualização dos resultados das pesquisas, avaliações e consultas focadas nos aspectos prioritários do processo. O Programa disponibilizará documento específico sobre Monitoria e Avaliação em âmbito nacional, estadual e regional, destinado a embasar o trabalho dos órgãos oficiais de turismo das UFs e as instâncias de governança regional no desenvolvimento desta ação.

1.1.3 Breve mapa funcional

Figura 02 – Programas e Funções Aparentes no Planejamento do Turismo



A Figura 2 acima, demonstra a clara divisão do trabalho dentro da nova estrutura estabelecida, a partir de 2006, e que tem deslanchado as principais iniciativas de política de Turismo no país. Note-se que há a exploração das potencialidades das PPPs no âmbito da Secretaria de Políticas e as operações ligadas ao fomento direto via créditos nacionais e internacionais fica a cargo da Secretaria de Programas. A EMBRATUR destaca-se por tentar viabilizar uma das metas mais ambiciosas do Plano Nacional do Turismo, a relativa à atração dos turistas estrangeiros.

1.2 O âmbito estadual

1.2.1 Instituições de Turismo em âmbito Estadual: os casos de Paraná, Mato Grosso do Sul, Bahia e Amazonas.

O Brasil se caracteriza por ser uma República Federativa e, portanto, as Unidades da Federação possuem uma autonomia relativa para a elaboração de políticas públicas e, portanto, para a implantação de instituições. Esses fatos se refletem plenamente na definição de diferentes estratégias de desenvolvimento e, destarte, na definição de uma política de Turismo no âmbito estadual. Para analisar as experiências estaduais com maior profundidade, elegeu-se quatro casos que, a nosso ver, podem exemplificar as distintas ações concernentes ao Turismo, atualmente existentes. Os casos eleitos são os dos estados de Paraná, Mato Grosso do Sul, Bahia e Amazonas.

1.2.1.1 A Secretaria de Turismo do Estado do Paraná

A Secretaria de Turismo do Estado do Paraná é apoiada em suas ações por: a) Paraná Turismo (PRTUR); b) Centro de Convenções de Curitiba; c) Serviço Social autônomo (ECOPARANÁ). A Secretaria e os órgãos de apoio citados dividem as responsabilidades pelo turismo naquele Estado, segundo a divisão que segue.

A **Secretaria de Turismo** tem por finalidade as atividades relativas à definição de diretrizes, à proposição e à implementação da política de governo na área do turismo, em todas as suas modalidades de promoção, e ainda, a normatização, a fiscalização, a promoção e o incentivo ao turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social.

A **Paraná Turismo** tem como objetivos o planejamento e a execução da Política Estadual de Turismo e a implantação de programas e projetos de incentivo, de desenvolvimento e de fomento ao turismo, executando ações que buscam promover o turismo no Estado do Paraná.

O **Centro de Convenções de Curitiba** tem como meta proporcionar à comunidade o acesso à cultura, arte e ao conhecimento científico e tecnológico, através de infra-estrutura adequada e equipada, fomentando o turismo de eventos e movimentando a economia local.

A **ECOPARANÁ** busca desenvolver produtos turísticos e culturais, que promovam o desenvolvimento sustentável, e decorrente inclusão social.

1.2.1.2 A Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul

A Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul tem por finalidade: a) fomentar, incentivar e promover a exploração do turismo no Estado; b) identificar, selecionar e divulgar oportunidades de investimentos turísticos no território estadual; c) viabilizar a exploração econômica dos recursos turísticos do Estado e divulgar suas atrações; d) induzir o desenvolvimento e a implantação de serviços de infra-estrutura em área de interesse turístico; e) dar assistência técnica aos empreendimentos turísticos no Estado.

1.2.1.3 A Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia

A **BAHIATURSA** – Empresa de Turismo da Bahia S/A. – é o órgão oficial de turismo da Bahia sendo responsável pela coordenação e execução de políticas de promoção, fomento e desenvolvimento do turismo no Estado. É também a entidade responsável pela administração e comercialização do Centro de Convenções da Bahia.

Além da BAHIATURSA, o Estado conta com o apoio da Superintendência de Investimentos em Pólos Turísticos (SUINVEST) e da Superintendência de Desenvolvimento do Turismo (SUDETUR), subordinadas à Secretaria da Cultura e do Turismo do Estado da Bahia.

A **SUINVEST** tem por finalidade a articulação com organismos públicos federais, estaduais e municipais, agências financiadoras e com o setor privado; planejar, coordenar e promover a execução de infra-estrutura e outros investimentos em municípios com potencial turístico, além de assessorar o Secretário no âmbito das suas competências. Compete à SUINVEST promover a implantação e gestão do PRODETUR/NE-BA, além de atuar na atração de investimentos privados com vistas ao desenvolvimento do turismo estadual. Cabe também à SUINVEST a coordenação da Secretaria Executiva do Fórum Estadual de Turismo na Bahia, bem como a coordenação dos Conselhos dos Pólos Turísticos, visando a descentralização das ações e a integração da cadeia produtiva do turismo no Estado.

A SUINVEST está dividida em duas diretorias: Diretoria de Acompanhamento e Controle, e Diretoria de Projetos. As competências da Diretoria de Acompanhamento e Controle têm relação direta com a identificação de fontes de financiamento, captação de recursos financeiros externos e a respectiva coordenação da aplicação nos investimentos públicos da infra-estrutura turística do Estado. Compete também a esta Diretoria viabilizar a aprovação dos recursos para projetos, controlar a execução orçamentária e o registro sistemático das receitas e despesas no âmbito do PRODETUR-BA. À Diretoria de Projetos,

competete elaborar, executar e acompanhar, junto aos organismos executores e financiadores, as diversas fases dos projetos de infra-estrutura básica e meio ambiente, incluindo o acompanhamento e apoio técnico para elaboração do estudo de viabilidade sócio-econômica.

Também ligadas diretamente à Superintendência de Investimentos em Pólos Turísticos, estão a Assessoria de Planejamento, responsável pela elaboração e acompanhamento dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, a Estratégia Turística do Estado e as ações de captação de investimentos para as diversas zonas turísticas; a Assessoria Institucional, cujas responsabilidades são o fortalecimento da gestão dos municípios turísticos baianos e as ações que lhe competem perante o Fórum Estadual de Turismo e os Conselhos dos Pólos Turísticos; e a Assessoria de Capacitação, a quem compete todas as ações do Programa Boas Vindas relativas à capacitação profissional e empresarial para o turismo nas áreas de atuação do PRODETUR II – BA.

Por sua vez a **SUDETUR** tem como finalidade coordenar, desenvolver e acompanhar programas e projetos visando o desenvolvimento do turismo do Estado, além de assessorar o Secretário no âmbito das suas competências. É também sua atribuição articular-se, no âmbito das suas finalidades, com organismos governamentais, instituições similares e empresas de serviços em geral, visando contribuir e subsidiar o processo de planejamento do turismo no Estado da Bahia. A SUDETUR conta com duas diretorias, tendo ambas forte interface com as atividades finalísticas desenvolvidas pela SUINVEST e Bahiatursa, competindo-lhe a coordenação desses programas e também assessoramento ao Secretário no âmbito das suas competências. A primeira foi denominada Diretoria de Educação para o Turismo e a outra Diretoria de Estudos Econômicos. Ademais, a SUDETUR é responsável pela atração de Vãos Internacionais.

1.2.1.4 A Empresa Estadual de Turismo do Estado do Amazonas

A Empresa Estadual de Turismo do Amazonas (AMAZONASTUR) tem como principal meta a promoção da "Marca Amazonas" nos mercados turísticos nacional e internacional. A AMAZONASTUR é o órgão oficial do Turismo no Estado e possui status de secretaria de Estado, tendo como responsabilidade dar apoio ao desenvolvimento sustentável de novos produtos turísticos e oferecer condições de aperfeiçoamento aos já existentes. A Empresa também busca promover o planejamento e execução da política estadual de turismo.

1.2.2 Exemplos de Políticas em âmbito Estadual

1.2.2.1 O Planejamento da Secretaria de Turismo do Estado do Paraná

A Secretaria Estadual do Paraná formula, quadrienalmente, um documento denominado “Política Estadual do Turismo”, que origina um “Plano Diretor” do Turismo e estabelece três linhas de ação setorial:

a) Fortalecimento da Estrutura Pública de Turismo

Segundo a Secretaria, essa diretriz tem como alvo a articulação do Governo Estadual e Municípios. Com o objetivo de criar e implementar os documentos Política e Plano Diretor, que possibilitem uma atuação mais planejada do Estado em prol do Turismo, bem como, criar e fortalecer instrumentos organizacionais que reúnam os segmentos que atuam no Turismo, buscando a articulação institucional, tanto no âmbito estadual como municipal, a minimização de esforços e multiplicação de recursos.

b) Desenvolvimento e Fomento ao Turismo

Segundo a Secretaria, essa orientação tem como alvo a articulação do Setor Público e Privado. Com a meta de desenvolver projetos e ações que promovam e estimulem a área pública do turismo; os empreendimentos da iniciativa privada; a capacitação de recursos humanos; a gestão das áreas naturais; a conscientização da comunidade e a implementação de instrumentos de manutenção, valorização e estímulos à oferta turística; estudos da demanda turística e desenvolvimento de programas do Ministério do Turismo que contribuam para a formação de novos produtos turísticos nos diferentes tipos de turismo com conseqüências no incremento do Turismo estadual.

c) Promoção e Divulgação do Turismo

Propõe-se a movimentação de Instituições e Comércio para a promoção do turismo paranaense no mercado estadual, nacional e internacional, através da participação em eventos referenciais do setor, confecção de material técnico-promocional, apoio a eventos e negócios turísticos e outras ações que visem atrair fluxo turístico para o Estado, bem como divulgar seus produtos e potenciais.

Tais eixos buscam os seguintes objetivos:

- a) Geração de emprego e renda;
- b) Ampliação da oferta de produtos turísticos de qualidade, que valorizem os conteúdos locais;
- c) Aumento do fluxo turístico;
- d) Aumento do período de permanência do turista;
- e) Aumento da receita gerada com a atividade;
- f) Incremento no PIB estadual.

Em 2004, estabeleceram-se, portanto, as seguintes metas para o ano de 2007:

- a) Aumentar o fluxo de turistas em 20% a 25%
- b) (O fluxo turístico estadual em 2002 foi de 5.552.244 demandantes, em sua maioria (48%) oriundos do próprio estado do Paraná. Com ações de fomento ao turismo estadual e uma efetiva divulgação e diversificação do produto Paraná, nos mercados internacional, com destaque para o Mercosul, nacional, regional e estadual, espera-se um incremento entre 20 e 25% no nacional e ampliar para 30% a participação no mercado internacional)
- c) Aumentar a permanência média para 4,5 dias (A permanência média atual é de 3 dias)
- d) Aumentar o gasto per capita dia em 30 % (Em 2002 o gasto médio per capita foi de US\$ 45)
- e) Aumentar a receita gerada em 25%
- f) Aumentar o número de produtos turísticos comercializados por agências de turismo do Brasil e do Estado em 50%

E, diante disso, desenvolvem-se tais ações:

a) Gestão Pública e Articulação Institucional para o Turismo

- Planejamento Estratégico do Turismo Estadual
- Gestão do Turismo Estadual
- Cadeia Produtiva do Turismo
- Parcerias para o Turismo
- Associativismo no Turismo

b) Envolvimento da Sociedade com o Turismo

- Educação para o Turismo
- Turismo Social

c) Municipalização e Regionalização do Turismo

- Municipalização do Turismo
- Inventário da Oferta Turística Estadual
- Estudo do Espaço Turístico Paranaense
- Diversificação da Oferta Turística
- Regionalização Turística Estadual

d) Qualidade do Produto Turístico

- Legislação Turística
- Controle de Qualidade
- Recursos Humanos

e) Estatísticas do Turismo

- Estudo da Demanda Turística
- Indicadores de Turismo

f) Proteção ao Patrimônio Natural/Histórico/Cultural

- Turismo em Áreas Naturais
- Resgate e Valorização da Cultura e História Local
- Gerenciamento de Áreas Naturais

g) Financiamentos e Investimentos

- Micro Crédito para o Turismo
- PRODETUR- Sul
- Bolsa de Oportunidades de Investimentos Turísticos

h) Promoção e Divulgação do Produto Turístico Paranaense

- Comercialização do Produto Turístico Paraná
- Comunicação
- Participação em Eventos Técnico-Promocionais
- Eventos e Negócios Turísticos
- Sistema de Informações Turísticas

1.2.2.2 Políticas da Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul

A Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul atualmente concentra suas ações na delimitação de Regiões Turísticas, relacionadas ao programa federal “Roteiros do Brasil” e são elas: a) Campo Grande; b) Serra de Bodequena; c) Pantanal; d) Costa Leste; e) Rota Norte.

Ademais, a Fundação delimitou a região, a receber os recursos do PRODETUR Sul, que detalhamos no *box* abaixo.

BOX – O PRODETUR Sul no Estado do Mato Grosso do Sul

A Área Prioritária escolhida no Estado, para receber os investimentos propostos, é a Serra da Bodoquena, composta pelos municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim. O Programa visa promover a integração dos esforços entre o setor público, a iniciativa privada e a comunidade de forma a garantir a sustentabilidade do desenvolvimento turístico, e dotar a área selecionada da infra-estrutura e dos serviços públicos necessários à atração de investimentos privados voltados para a exploração econômica dos produtos turísticos existentes ou dos atrativos potenciais.

Os recursos previstos são da ordem de US\$ 250.000.000 e está sendo concebido para ser executado em quatro anos. O financiamento será contratado pelo Banco do Brasil, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que contribuirá com 60%,. A contrapartida local terá o Ministério do Turismo que participará com 16% e o Estado que contribuirá com 24%, totalizando o investimento para Mato Grosso do Sul na ordem de R\$133.000.000.

O produto turístico a ser comercializado nesta região apresenta características singulares bem definidas, baseadas na atividade do ecoturismo. Em números a maioria dos turistas internos são do MS com 30%, seguido de SP com 28%, PR com 10%, SC com 8%, RS com 6%, RJ com 5%, GO com 4% e outros estados com 9%. Entre os turistas internacionais 50% são da Europa, 15% da América do Sul, 10 da América do Norte e 25% de outros lugares.

A Área Selecionada pelo MS é a Serra da Bodoquena, composta pelos municípios de Bonito, Bodoquena e Jardim que geograficamente está bem situada e é de fácil acesso por via terrestre e aérea. Possui vias de integração com o restante do Centro-Oeste, Sudoeste e Sul do Brasil, além dos países vizinhos Argentina, Paraguai e Bolívia.

A Área Prioritária possui 223 (duzentos e vinte e três) produtos turísticos, categorizados como completos, potenciais e deficientes. A quantidade, diversidade e singularidade dos recursos naturais encontrados na Região da Serra da Bodoquena proporcionam identidade ao seu destino turístico, constituindo um verdadeiro diferencial, principalmente quando a atividade desenvolvida é o ecoturismo. Dentro das atividades ecoturísticas exploradas na região, destacam-se atividades de contemplação (observação de fauna e flora, passeios de flutuação em rios) até atividades de esportes radicais.

1.2.2.3 Ações da Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia

Destacamos os seguintes projetos da BAHIATURSA:

a) Bahia Qualitur (Programa de Certificação da Qualidade do Estado da Bahia): Visa ampliar a qualidade dos serviços oferecidos aos turistas que visitam o estado;

b) Programa Fidelidade Bahia: Oferece prêmios e recompensas aos visitantes frequentes do estado da Bahia, estimulando o retorno deles ao estado e o conhecimento de novas atrações turísticas existentes;

c) Portal Bahia.com.Br: Portal oficial de turismo do estado, apresenta ao turista todas as informações necessárias para planejar sua viagem à Bahia;

d) Programa de capacitação de agentes de viagens: Projeto que visa ampliar o conhecimento dos agentes de viagens acerca dos destinos turísticos do estado.

Dentro da estrutura das ações do Turismo na Bahia, há também de se destacar, relacionados a SUINVEST:

- a) a condução do PRODETUR na Bahia;
- b) a delimitação de Pólos Turísticos na Bahia;
- c) a realização dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável.

E, por fim, as seguintes iniciativas da SUDETUR são relevantes:

- a) Educação para o Turismo (capacitação de profissionais);
- b) Captação de Vãos Internacionais.

1.2.2.4 Programas da Empresa Estadual de Turismo do Estado do Amazonas

A AMAZONASTUR realiza os seguintes projetos de destaque, no momento:

a) Relacionados a recursos federais:

- Programa de Interiorização do Turismo (Articulação junto a municípios para fomento a atividades turísticas)
- Proecotur (Fomento a atividades de ecoturismo)
- Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora

b) Vinculados a recursos estaduais:

- Marca Amazonas (Definição de marca e estratégia de *marketing*)
- Rotas Turísticas (Definição de rotas dentro do projeto “Roteiros do Brasil”)

2. Avanços e Dificuldades do "Sistema" de Políticas de Turismo no Brasil

O Brasil constitui-se em uma República Federativa e, por isso, o “sistema de políticas públicas” para o Turismo deve ser avaliado levando em conta esse aspecto, com suas potencialidades e dificuldades a serem superadas.

No plano federal, há, como visto, três canais de implementação política que, articulados, podem dar uma configuração de uma estratégia mais abrangente para o Turismo nacional. Os destaques ficam, no que tange à Secretaria Nacional de Políticas Públicas para o projeto “Roteiros do Brasil”, que trata de coordenar os níveis federal, estadual e municipal em torno aos pilares definidos pelo “Plano Nacional de Turismo”. Há um mecanismo de retroalimentação feito através do “Fórum Nacional” que, dentro e fora dos marcos do Programa de Regionalização, pode aperfeiçoar os instrumentos de política.

Adicionalmente, dentro do escopo da Secretaria de Programas de Desenvolvimento, a coordenação vai facilitar a viabilização de projetos nas áreas em que se logra uma certa convergência entre o estabelecimento de roteiros turísticos e uma intencionalidade de política de desenvolvimento local, através de recursos financeiros, imprescindíveis à realização de investimentos de mais alto risco, relacionados à infra-estrutura e serviços públicos.

Trata-se, portanto, de um sistema dual, quando analisamos as secretarias, em que a Secretaria Nacional cumpre o modelo de mediador de interesses entre iniciativa privada, setor público e terceiro setor vinculado ao Turismo. E a Secretaria de Desenvolvimento busca direcionar os diques financeiros disponíveis ao Setor Público.

A EMBRATUR, a partir da reestruturação de 2003 fica com um foco definido na promoção externa da imagem do Brasil, destacando o conjunto de potencialidades turísticas do país e, passa, a ter uma única e fundamental função, qual seja, a de marketing. Grosso modo, monta-se um tripé em que convivem as tarefas de articulação de atores (Secretaria Nacional), mobilização financeira (Secretaria de Desenvolvimento) e promoção internacional (EMBRATUR).

Definida a estratégia federal, os reflexos nas unidades da federação (UF) não são lineares nem, tão pouco, triviais. A maior ou menor adesão à estratégia federal dependerá de três fatores: o grau de desenvolvimento da UF, a sua localização geográfica e sua infraestrutura já acumulada para o Turismo.

Se, em um primeiro olhar, a coordenação eficiente seria aquela que originasse, entre as distintas esferas, a reprodução da estratégia federal, aproximando-se cautelosamente do problema, trata-se de um problema diverso. Os planos estaduais e municipais têm papel fundamental na complementação de estratégias que não podem ser elaboradas pelo administrador federal. Isto é, as estratégias estaduais e municipais importam.

Diante disso, a coordenação eficiente (entendida como aquela que gera um sistema de políticas públicas e, portanto, uma gama de iniciativas adequadas à competitividade do Setor Turístico) levará à combinação de políticas estabelecidas no plano federal (executadas com a máxima eficácia) e adicionará esforços e recursos de Estados e Municípios.

Vejamos os exemplos escolhidos, em busca de alguns traços que podem vir a ser o embrião de um sistema nacional de políticas públicas, entendido como um sistema de políticas elaborado, a partir da esfera federal com a colaboração das demais esferas, adicionado de estratégias locais e, ademais, executado com o menor desperdício de recursos, dentro dos prazos estabelecidos pelos planejadores de política.

Desde logo, ao analisar o conjunto dos programas selecionados podemos destacar dois estágios de implementação das políticas, que dão origem a um embrião do sistema. Em um primeiro estágio podemos colocar as UF de Amazonas e Mato-Grosso do Sul. Nesse grupo, há uma clara dependência da estratégia federal do Turismo. Ou seja, as políticas respondem, de maneira mais profunda ou não, aos diagnósticos do plano federal e suas ações. Assim podemos identificar em suas ações uma clara dominância da agenda de políticas. Suas estratégias passam a refletir de maneira predominante as diretrizes do planejamento federal. Já, quando analisamos, os casos de Bahia e Paraná, as estratégias locais se sobressaem. Vale dizer, à diretriz nacional, somam-se esforços de instituições e políticas desenhadas a partir das necessidades locais.

Longe de demonstrar a maior ou menor eficiência de uma ou outra administração, as diferenças entre essas UF representam exatamente a natureza do problema do Turismo no Brasil, se analisarmos o ponto de vista da oferta turística. Esta é uma atividade dependente do estágio de desenvolvimento da região (historicamente definido), da localização geográfica e da infra-estrutura (que, na maioria dos casos, é herdada dos processos econômicos ligados à Agricultura, Indústria e demais Serviços).

Fica evidente, pois, que as principais dificuldades na coordenação e na conformação de um sistema de políticas públicas para o Turismo originam-se na dificuldade de um país que apresenta desequilíbrios regionais acumulados ao longo do processo histórico de formação de sua economia. Sendo assim, os estados em que a atividade econômica menos avançou, ou seja, os de menor produto e / ou que colocam seu território à disposição de atividades de menor valor agregado terão *a priori*, o problema de insuficiência de recursos para a adição de uma estratégia local à definida em instância federal. Mais, ao gerar menor renda, essas unidades da federação estão condenadas a um menor fluxo de turistas e, portanto, a uma menor oferta de produtos.

Trata-se, portanto, de que o Turismo é criado em função das demais iniciativas dentro de uma economia e, desse modo, o sistema de políticas para esse só têm sentido, se observado em uma perspectiva de iniciativas que incitem, predominantemente, a atividade industrial. Isso porque, através dessa geram-se renda e externalidades (como a infra-estrutura), condições *sine qua non* para o arranque do Turismo e do setor de serviços em geral.

Feitas essas observações preliminares, podemos proceder a algumas outras questões.

No que tange ao federalismo, algumas potencialidades podem e devem ser exploradas em uma política de turismo. Como afirmam Dredge & Jenkins (2003):

“Opportunities for cooperative tourism policy making require an emphasis upon communication, information sharing and collaboration at the administrative level. (...) Shared understanding of issues from the viewpoints of other units of government can help to build organizational structures and processes that are anchored in addressing fundamental issues about how to build a competitive, efficient and innovative tourism industry. While political cycles will inevitably result in changes to policy solutions and priorities, the organization of tourism around on-going, sustainable networks of relations between State and Federal Governments, rather than formal political structures, might allow tourism to ride waves of political and administrative change.” (p. 440)

Ou seja, a autonomia das unidades da federação permite um planejamento do turismo conjunto, o que pode ser uma ferramenta poderosa para o fortalecimento do sistema de políticas públicas a ser estabelecido no Brasil. Contudo, conforme alertam os autores

supracitados, é necessário que se construa uma institucionalidade que permita a sobrevivência do planejamento às mudanças de administração tanto no nível federal quanto no estadual. Daí que dados os avanços apontados pela redefinição de 2003 das funções da EMBRATUR e do estabelecimento de uma pasta específica de Ministérios, as relações com as UF devem ser preservadas e aprofundadas, como no caso do estado do Paraná, em que se pode replicar o “Plano Nacional” para o plano federal. Ainda que o Turismo, como dissemos, seja uma atividade a ser arrastada pelas demais, essa construção de instituições e programas deve ser defendida e aprimorada, independente da “sazonalidade” do ciclos políticos.

Contudo, deve-se atentar que a política não deve apenas focar o aumento puro e simples de turistas. Conforme afirma Fayos-Solá (1996):

“The spectacular growth of tourism activity in recent decades has given rise to a qualitative transformation of the markets. Standardized tourism products geared to a homogenous demand - mass tourism - are being replaced by a new entrepreneurial paradigm which should respond to the super-segmentation of demand, the greater flexibility of supply, distribution and consumption, and the search for new sources of profitability in system economies and integrated values.

In this context, the focus of the objectives and instruments of tourism policy has been progressively shifting from the simple maximization of visitors and tourism receipts to the creation of conditions for the competitiveness of tourism enterprises and regions, and from the primary use of promotional instruments to the application of specific models of tourism competitiveness that require the use of total quality management and process re-engineering methods” (411).

Assim sendo, para garantir a competitividade, o planejamento deve ter foco na competitividade e na criação de novos produtos, o que nos dá dimensão de um salto qualitativo de metas, como as que o Plano Nacional trouxe ao colocar a necessidade de criação de novos produtos turísticos. Mas, uma vez mais, fica-se condicionado à participação das UF e do estabelecimento de medidas mais concretas, o que é fomentado pelo projeto “Roteiros do Brasil”.

Entretanto a participação da iniciativa privada deve ser estimulado de maneira decisiva, loas uma vez mais à iniciativa “Roteiros do Brasil”. A única ressalva é a de, na execução da política, prevaleça o interesse público. Como alerta Hall (1999):

“In an ideal collaborative or interactive approach towards tourism planning the emphasis is on planning with as wide a set of stakeholders as possible thereby attempting to meet the public interest rather than planning for a narrow set of industry stakeholders or private interests as under a corporatist perspective” (280).

Em um recente estudo, Dredge (2006) ratifica tal posição:

“In an environment in which innovative public–private partnerships can emerge, requires careful management between state and societal dominance be achieved and that the relationship between the active tourism network and the wider, passive community be explicitly managed” (269).

Finalmente, chegamos a um último ponto: os impactos sociais das políticas e suas conseqüências em uma economia subdesenvolvida com a brasileira. Como alerta um estudo coordenado pelo próprio Ministério do Turismo (2005):

As políticas voltadas à promoção do turismo – calcado em pacotes pré-formatados, em fretamentos aéreos e em estruturas hoteleiras de grande porte, principalmente *resorts*, que, naturalmente, favorece somente as grandes corporações privadas, como cadeias hoteleiras, transportadoras aéreas e grandes operadoras turísticas – constituem modelo concentrador de renda cujos impactos sociais e ambientais, avaliados pelo custo total, terminam sendo negativos. A renda gerada pelo turismo é, geralmente, apropriada pelos grandes centros que exportam seus produtos e serviços para os destinos turísticos, enquanto são nestes que os principais impactos sociais e ambientais ocorrem. Além disso, esse modelo concentrador não valoriza o local e contraria as principais tendências do mercado turístico mundial, caracterizadas pela busca de experiências, pela personalização dos pacotes e pela segmentação. Essas constatações ensejam a revisão desse modelo e permitem vislumbrar alguns passos importantes para superá-lo.” (23)

Isso nos lidera para uma dupla preocupação ainda pouco contemplada nas políticas, ainda que existam claros avanços, como se pode notar no direcionamento dos recursos do PRODETUR. A dimensão social sempre deve ser colocada como desafio, que se soma às dificuldades regionais em uma economia subdesenvolvida. O que adicionam Liu & Geoffrey (2006):

“Many tourism plans espouse forms of tourism that do not fit well with existing human resources capabilities so that local people find it difficult to participate in tourism and, in consequence, benefit less than might otherwise be the case” (159).

Desse modo, as especificidades de uma economia subdesenvolvida podem se tornar um ponto forte no planejamento da atividade turística. Ao aproveitar a disponibilidade de recursos humanos, a competitividade e segmentação (criação de mercados e produtos) pode ser um fator de relevância no combate a pobreza, gerando valor agregado conjuntamente aos empregos.

3. Conclusões e recomendações: por uma sistema de políticas públicas eficiente no Brasil

1. A presente nota buscou mapear um ainda incipiente sistema de políticas públicas no Brasil. O principal obstáculo foi a indisponibilidade de séries de dados de maneira, sistemática. Esse fato nos liderou a uma descrição menos rica, ainda que imprescindível, das instituições e políticas de Turismo no Brasil. Eis uma primeira recomendação e necessidade para um planejamento mais eficiente no país: a coleta de dados e a conformação de uma base estatística para que as medidas possam ser tomadas com embasamento científico e rigor.

2. A reformulação da institucionalidade federal foi o principal avanço em âmbito federal para a conformação de um sistema de políticas públicas que proporcione competitividade e inclusão social.

3. As iniciativas como o PRODETUR, que articulam créditos e mobilizam recursos de instituições multilaterais assim como instituições de fomento ao desenvolvimento é condição *sine qua non* para uma estratégia de desenvolvimento do setor turístico no Brasil. Tais iniciativas devem ganhar um caráter permanente e receber ajustes de acordo com o surgimento de novas necessidades do setor no país.

4. Deve-se ressaltar, sempre que possível, que as condições de outros setores da economia, sobretudo a indústria e os gastos em infra-estrutura são o principal fator de estímulo à atividade turística. O sistema de políticas públicas é fundamental, porém torna-se inócuo se não há horizonte de crescimento econômico.

5. As iniciativas como o “Roteiros do Brasil” são imprescindíveis por três fatores, que passam a ser os três grandes desafios do turismo no país. Em primeiro lugar, coloca em desenvolvimento as parcerias público-privadas (PPP), ainda em estágio embrionário, que podem oferecer soluções inteligentes, uma vez que a atividade turística é fruto, em última instância, de produtos originados pelas condições de mercado. Em segundo lugar, utiliza a favor a diversidade regional do Brasil e buscar trabalhar suas especificidades como vantagens competitivas. Ao final, ao identificar os problemas em termos regionais e municipais, traz-se à tona as questões social e ambiental, que são as principais preocupações para a geração de bem-estar a partir do Turismo.

6. A dimensão infra-nacional não deve ser negligenciada na feitura de políticas públicas para o turismo. As UF devem ter criatividade de estabelecer suas políticas de maneira mais independente e complementar, como demonstram o Paraná e a Bahia.

7. As PPP devem ser conduzidas com o cuidado para estabelecer uma supremacia do interesse público, qual seja, tornar a atividade grande geradora de empregos, valor agregado e divisas.

8. Os recursos humanos devem ser respeitados e fazer parte de uma agenda de inclusão social através do turismo.

Dessa forma, poderemos iniciar uma discussão sobre o Turismo que realmente encontre nos pilares competitividade e inclusão social como objetivos de um sistema de políticas públicas no Brasil.

Bibliografia

- Díaz-Pérez, F. M., Bethencourt-Cejas, M. & Álvarez-González, J. A. (2005) The segmentation of canary island tourism markets by expenditure: implications for tourism policy *Tourism Management*, v.26, n. 06.
- Dredge, Diane (2001) Local Government Tourism Planning and Policy-making in New South Wales: Institutional Development and Historical Legacies *Current Issues in Tourism*, v. 04, n. 02-04.
- _____. (2006) Policy networks and the local organization of tourism *Tourism Management*, v.27, n. 02.
- Dredge, Diane & Jenkins, John (2003) Federal State Relations and Tourism Policy, New South Wales, Australia *Current Issues in Tourism*, v. 06, n. 05.
- Fayos-Solá, Eduardo (1996) Tourism Policy: a midsummer night's dream? *Tourism Management*, v.17, n. 06.
- Hall, Michael (1999) Rethinking Collaboration and Partnership: A Public Policy Perspective *Journal of Sustainable Tourism*, v.07, n. 03/04.
- Kim, Hyun Jeong, Chen, Ming-Hisiang & Jang, SooCheong (2006) Tourism expansion and economic development: The case of Taiwan *Tourism Management*, v.27, n. 05.
- Liu, Abby & Wall, Geoffrey (2006) Planning tourism employment: a developing country perspective, *Tourism Management*, v.27, n. 01.
- Ministério do Turismo (2003) *Plano Nacional do Turismo 2003 – 2007*.
- _____. (2005) *Turismo Sustentável e Alívio da Pobreza no Brasil*.
- Urtasun, Ainhoa & Gutiérrez, Isabel (2006) Tourism agglomeration and its impact on social welfare: An empirical approach to the Spanish case, *Tourism Management*, v.27, n. 05.
- Xiao, Honggen & L.J. Smith, Stephen (2006) Case studies in tourism research: A state-of-the-art analysis, *Tourism Management*, v.27, n. 05.

COLABORADORES:



REALIZAÇÃO:



Ministério do
Turismo

