



UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB

Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias
Colegiado do Curso de Turismo
Campus XVIII - Eunápolis



MATHEUS HENRIQUE GONÇALVES DA COSTA

**GESTÃO DE DESTINOS TURÍSTICOS - UMA ANÁLISE À LUZ DO
TRIPÉ: GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação

EUNÁPOLIS - BA

2024

MATHEUS HENRIQUE GONÇALVES DA COSTA

GESTÃO DE DESTINOS TURÍSTICOS - UMA ANÁLISE À LUZ DO TRIPÉ:
GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Curso de Bacharelado em Turismo, do Colegiado de Turismo, do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias – *Campus XVIII*, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), como requisito parcial da disciplina Orientação de TCC.

Orientador (a): Lara Abrantes

Co-orientador (a): Deisiane Barreto



BANCA EXAMINADORA

M^a.

UNEB DCHT – CAMPUS XVIII – Eunápolis

Professor orientador – Presidente da Banca Examinadora

Examinador 1

Examinador 2



AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter sido meu guia e Mestre nessa jornada.

A minha mãe Lidionalia Gonçalves que sempre foi uma incentivadora e conselheira em todos os momentos durante esses anos de graduação, a meu pai Ednaldo Ferreira (*in memoriam*), tenho minha eterna gratidão, pois sempre lutou e sonhou para que esse momento chegasse, como também aos meus irmãos, sou grato pelo apoio neste período.

As minhas orientadoras, agradeço pelo apoio para que essa etapa fosse concluída.

Aos professores, agradeço por todo aprendizado, trocas de experiências e conhecimento transmitido.

Agradeço a Juscimara Costa e Letícia Sales, amigas que essa jornada me trouxe e ajudou que a mesma fosse mais leve.

A Lorena Durval, Rute Silva e Lucas Neris, amigos que sempre estiveram do meu lado, me ouvindo e aconselhando, externo toda minha gratidão.



Deixa eu devolver o orgulho do gueto, e dar um novo sentido pra frase "tinha que ser preto".

Djonga



RESUMO

Na hodiernidade, a atividade turística tem sido uma das atividades econômicas que tem se destacado no mercado, gerando empregos e renda, contudo para um bom desenvolvimento da atividade turística numa localidade, é necessária uma boa gestão do destino. Nesse pensamento, essa pesquisa teve por objetivo entender como se pode obter uma boa gestão de um destino, baseando-se nos pilares da Governança, Planejamento e Políticas Públicas. O presente estudo trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza básica. No que se refere ao método de procedimento, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, quanto aos objetivos que fundamentaram esse estudo, a pesquisa escolhida é de caráter explicativo e exploratório. Referente a técnica de abordagem de dados será análise de conteúdo. Os resultados obtidos, nesta pesquisa foram significativos, e obtiveram êxito, pois buscaram entender a conceitualização de cada tópico e também mostrar suas utilidades dentro da Gestão de Destinos.

Palavras-chave: turismo; governança; planejamento turístico; gestão pública; gestão de destinos.

ABSTRACT

Nowadays, tourist activity has been one of the economic activities that has stood out in the market, generating jobs and income. However, for the good development of tourist activity in a location, good management of the destination is necessary. With this in mind, this research aimed to understand how good management of a destination can be achieved, based on the pillars of Governance, Planning and Public Policies. The present study is a research with a qualitative approach, of a basic nature. Regarding the method of procedure, bibliographical research was used, regarding the objectives that supported this study, the research chosen is explanatory and exploratory in nature. Regarding the data approach technique, it will be content analysis. The results obtained in this research were significant and successful, as they sought to understand the conceptualization of each topic and also show their uses within Destination Management.

Keywords: tourism; governance; tourism planning; public management; destination management.



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	3
2. CONCEITOS SOBRE TURISMO E GOVERNANÇA	6
3. POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO	15
3.1 Políticas Públicas de Turismo	17
4. PLANEJAMENTO TURÍSTICO	25
4.1 Conceitos sobre Planejamento	25
4.2 Planejamento da atividade turística	31
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	38
6.REFERÊNCIAS	43



LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 1:** Estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil -----11
- FIGURA 2:** Quadro de Competências -----12;13
- FIGURA 3:** Organograma Estrutural do Ministério do Turismo -----20
- FIGURA 4:** Características do Planejamento -----24



1. INTRODUÇÃO

A indústria do turismo desempenha um papel significativo na economia global, contribuindo para o crescimento econômico, a geração de empregos e o desenvolvimento de muitas regiões. A crescente demanda por experiências turísticas autênticas e sustentáveis impõe sobre os destinos a necessidade de equilibrar o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente, da cultura local e da qualidade da experiência do visitante.

Em consonância a isto, o presente estudo está elencado a área do Planejamento Turístico, traz como título Gestão de destinos turísticos - uma análise à luz do tripé: governança, políticas públicas e planejamento. Partindo da pergunta norteadora “Como se estabelece a governança no turismo em âmbito nacional, estadual e municipal, relacionado com o trade turístico? ”

Tem-se como hipótese que a governança e planejamento eficaz de destinos turísticos são fundamentais para atingir o equilíbrio e garantir um desenvolvimento sustentável a longo prazo. O desafio reside na coordenação e colaboração entre os setores público e privado, que muitas vezes possuem objetivos e interesses distintos. A falta de alinhamento entre esses setores pode levar a problemas graves, como superexploração de recursos naturais, descaracterização da cultura local, degradação ambiental e insatisfação dos turistas.

Nessa perspectiva, é crucial investigar como a coordenação e colaboração eficaz entre os setores público e privado na governança de destinos turísticos afeta vários aspectos-chave do turismo. O impacto sobre o desenvolvimento sustentável é perceptível quando práticas não sustentáveis prevalecem, afetando negativamente a reputação do destino e comprometendo sua capacidade de atrair turistas conscientes e responsáveis.

A escolha da temática surgiu a partir de estudos sobre Planejamento Turístico e organização das esferas que a compõem. E,

também na busca de entender os processos de uma gestão eficaz do turismo, que corrobore na elaboração de orientações práticas, mantendo o respeito aos princípios de sustentabilidade nas esferas econômica, ambiental e cultural. Assim almejando a consolidação de itinerários turísticos inovadores, enriquecendo a comunidade e seu patrimônio cultural, contemplando as atividades, conhecimentos e práticas locais, promovendo a integração de todos os segmentos da economia e da sociedade.

Com isso, a referida pesquisa traz como objetivo geral analisar a importância do planejamento e governança na gestão de destinos turísticos, identificando como a coordenação entre os setores públicos e privados impacta o desenvolvimento sustentável e a preservação dos recursos naturais e culturais.

E também como objetivos específicos, investigar os conceitos-chave de planejamento, governança e gestão de destinos turísticos, explorando suas definições, elementos constituintes e relação com o desenvolvimento sustentável; avaliar a interação entre os setores público e privado na governança de destinos turísticos, destacando os papéis, responsabilidades e desafios de cada um na promoção do turismo sustentável e examinar a importância da participação da comunidade local na governança do turismo.

Durante o processo de pesquisa, alguns autores e documentos foram utilizados como âncora teórica, sendo, as cartilhas emitidas pelo Ministério do Turismo, a Legislação que regulamenta a Política Nacional do Turismo, a Lei 11,711/08 e autores que se debruçam sobre a área, tais como Mario Beni, Idalberto Chiavenato, Reinaldo Dias, Luiz Renato Ignarra e outros que contribuíram para o estudo.



Em consonância com a problemática aqui apresentada, este estudo trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza básica que busca entender sobre Gestão de Destinos Turísticos.

No que se refere ao método de procedimento, foi utilizada a pesquisa bibliográfica que, “assim como qualquer outra, é desenvolvida ao longo de uma série de etapas”. (GIL, p. 40, 2021) utilizando de fontes e pesquisadores que já se debruçaram sobre o assunto, como também as cartilhas emitidas pelo Ministério do Turismo.

Afim de alcançar os objetivos que fundamentaram esse estudo, a pesquisa escolhida é de caráter explicativo e exploratório. Pois visa investigar, analisar e trazer esse conhecimento da área do Turismo.

Referente a técnica de abordagem de dados será análise de conteúdo, onde serão analisados os documentos governamentais, além disso, os artigos e trabalhos científicos que discutam sobre essa temática.

A pesquisa é composta pela introdução, considerações finais, e de três capítulos que discorrem acerca da temática de gestão, planejamento e organização da atividade turística.

O primeiro capítulo traz um apanhado do que é o turismo como atividade econômica e questões e conceitos relevantes acerca da governança atrelada a atividade turística.

O segundo capítulo irá propor um diálogo com autores e legislações que rege as políticas públicas e contribuem de forma direta e indireta para a produção e organização do turismo.

O terceiro capítulo irá discorrer sobre o planejamento turístico. Busca compreender os tipos de planejamento, qual o mais adequado para a atividade turística e sua relação para o bom desempenho da mesma.

Portanto, a pesquisa trará a investigação sobre a Gestão de Destinos Turísticos baseada na governança, políticas públicas e planejamento.



2. CONCEITOS SOBRE TURISMO E GOVERNANÇA


A Gestão de Destinos Turísticos é um processo que envolve o planejamento, desenvolvimento, promoção e gestão de um destino turístico para atrair visitantes e proporcionar grandes experiências. O campo desempenha um papel fundamental na indústria do turismo, uma vez que ajuda a maximizar o potencial econômico, social e ambiental de uma área geográfica específica.

Planejar e organizar a atividade turística impõe diversos desafios aos gestores públicos e privados. Visto que o turismo é uma atividade que com grande relevância no movimento da economia dos municípios, que pode ser retratado como um elemento de suma importância, pois gera renda, conhecimento e agrega na cultura dos visitantes e visitados. O conceito de turismo pode ser definido como “a atividade ou as atividades econômicas decorrentes das deslocações e permanências dos visitantes. ” (CUNHA, 2009).

O Mtur, retrata que Turismo é “Conjunto de atividades realizadas por pessoas durante suas viagens e estadias em lugares distintos do seu habitat natural por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios e outros. ” (Mtur, 2007).

Já Moesch (2002) retrata que o turismo é uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre produção e serviços, em cuja composição integram-se uma prática social com base cultural, com herança histórica, a um meio ambiente diverso, cartografia natural, relações sociais de hospitalidade, troca de informações interculturais. O somatório destas dinâmicas socioculturais gera um fenômeno, recheado de objetividade/subjetividade.

No tocante ao que foi dito anteriormente sobre a atividade turística, é notório que a mesma se faz essencial na interpretação e compreensão




das culturas, paralelo a isso, o setor turístico está ligado diretamente na economia dos municípios e busca sempre por inovações pertinentes que facilitarão seu desenvolvimento.

A atividade turística, ao longo da história, é considerada um fenômeno cultural e econômico de grande importância mundial. Nos últimos anos o turismo teve uma ascensão, havendo diversos fatores que corroboram para crescimento e desenvolvimento de diversos destinos, trazendo grandes revoluções na gestão de destinos, assim colaborando para o bom andamento da atividade nas localidades.

Quando abordamos o destino turístico Buhalis (2000) afirma que o destino pode ser considerado como uma combinação de todos os produtos, serviços e experiências fornecidas localmente, de tal forma que a gestão de destinos é um desafio, em razão da variedade de atores envolvidos no desenvolvimento e produção de produtos turísticos

Já de acordo com Bustamante, J., Guzmán, F., & Vila, M. (2006) O destino turístico pode ser entendido como uma unidade geográfica que atrai visitantes, podendo ser um resort, núcleo turístico, área turística, vila, cidade, distrito, estado, ilha, região, país, continente e até mesmo um cruzeiro, um destino pode ser uma única localidade ou um conjunto de localidades como parte de um tour.

Ainda se faz necessário abordar acerca do que é a Governança dentro do setor da atividade turística, o termo aparece com vários conceitos nos mais variados estudos relacionados à gestão, nesse capítulo trataremos do termo, trazendo conceitos que baseiam a pesquisa. Sabe-se que a Governança envolve múltiplas categorias de atores, instituições, inter-relações e temas, contudo, o que se percebe é que o conceito de governança na contemporaneidade transcende o conceito tradicional estatal, inovando-se, e expande sua aplicação ao




governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais (SCHNEIDER, 2005).

Para Viana, a governança refere-se à maneira como as instituições, atores e regulamentos coordenam e gerenciam a atividade turística em uma região, país ou destino. A governança do turismo constitui-se em espaços de articulação dos atores sociais e de proposição, análise e monitoramento de políticas, planos e projetos para o desenvolvimento sustentável da atividade turística. (Viana, 2012).

A Política Nacional do Turismo (PNT) do Brasil reconhece a governança como um modelo de gestão que requer a formação de “uma organização representativa dos poderes público e privado, da sociedade civil organizada e dos municípios componentes da região turística” (Mtur, 2005, p. 8), para a implantação do desenvolvimento sustentável nas regiões turísticas envolvidas

O setor do turismo é composto por uma variedade de participantes que abrangem órgãos públicos e empresas privadas. Quais desempenham papéis essenciais no funcionamento da atividade turística e necessitam de uma gestão eficaz para garantir um progresso significativo para todos os interessados. A gestão envolve a estrutura institucional no âmbito público, com a colaboração de diferentes partes, como governo, agentes de mercado e sociedade civil. Isso implica em acordos, agendas, redes de interesses comuns, projetos estratégicos acordados, aspirações e no planejamento do futuro, indo além da administração governamental convencional. As organizações locais de governança ou entidades regionais de coordenação do turismo são, dessa forma, entidades que funcionam como espaços colaborativos para gerir questões, programas e projetos de interesse coletivo, visando promover o turismo sustentável através de parcerias estabelecidas com



os intervenientes na indústria do turismo, sejam eles do setor público ou privado.

Uma boa governança no turismo é fundamental para o desenvolvimento sustentável da indústria e para garantir que os benefícios do turismo sejam maximizados e os impactos negativos minimizados. O Ministério do Turismo aborda que

O termo “*governança*” é relativamente novo: podemos entendê-lo como a capacidade de administrar ou, mais especificamente, como a capacidade que os governos têm de criar condições e de responder às demandas da sociedade. Em se tratando da governança social ou governança democrática, essa capacidade de governar pressupõe uma administração participativa que envolve as populações locais na elaboração, monitoramento e, em alguns casos, na execução de políticas públicas. (Brasil, 2007)

A governança se interage em algumas instâncias sendo “privadas, públicas ou privadas e públicas. Elas têm como atores: empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento etc.” (Brasil, 2007).

A Governança tem um papel importante na gestão do destino, pois a mesma que irá colaborar para um destino sustentável e eficaz, “Os gestores dos destinos turísticos e o trade de maneira geral são os grandes agentes responsáveis e dinamizadores de mecanismos de gestão que promovam provável descentralização administrativa e para o governo. “ (JAVARINI, et. al.p. 2, 2022)

No contexto das organizações, diversos esforços são feitos para a construção de um formato cooperado de gestão que conduza à “associação do conhecimento, à perícia, o capital e outros recursos, maior coordenação de políticas relevantes, aceitação aumentada das


políticas resultantes, e uma execução mais eficaz” (BRAMWELL ARAÚJO, 2002, p. 1139).

De acordo com Coutinho (2019), o conceito de governança no Turismo está estritamente ligado ao modo de governo, qual implica em uma reformulação do poder e controle do Estado, qual passa a envolver novos agentes no processo de tomada de decisão, por meio de estruturas, mecanismos e procedimentos inovadores para o planejamento da atividade turística.

A governança do turismo local baseia-se nos instrumentos de planejamento e gestão, quais são desenvolvidos pelas esferas nacional, estadual e regional, que visam direcionar as diretrizes para o desenvolvimento da atividade turística, dentre elas o plano diretor municipal, plano de desenvolvimento do turismo e planejamento estratégico municipal que, adequados às demais legislações municipais, formam uma rede de regras normativas que se constituem em referências obrigatórias para o Poder Público e para os demais agentes locais (Ultramarini & Rezende, 2008).

A fim de organizar e gerir o bom andamento da atividade turística no Brasil, foi criado o programa de regionalização do Ministério do Turismo, que por sua vez tem por objetivo primordial orientar “[...] a atuação do Ministério do Turismo no desenvolvimento de políticas públicas. É o mapa que define a área – o recorte territorial – a ser trabalhada prioritariamente pelo MTur e pelo Sistema Nacional de Turismo. ” (BRASIL, p. 10, 2022)

É notório saber, que a fim de garantir uma governança eficaz, se faz necessário manter uma constante observação e análise sobre os efeitos do fenômeno turístico. Isso implica na coleta de dados acerca do



número de turistas, seus gastos, bem com os impactos ambientais e socioculturais resultantes dessa atividade. Bárcia (2020) salienta que:

Para que o setor de turismo se desenvolva em determinado local é preciso que exista colaboração dos setores público e privado, utilização adequada de recursos públicos, uma sociedade acolhedora, empresas de alojamento, alimentação, transporte, entre outros fatores que necessitam de uma boa governança para funcionar de maneira adequada. (BÁRCIA, p.177, 2020)

Uma estrutura de governança adequada permite que a destinação turística tenha maior assertividade no desenvolvimento de suas atividades, uma vez que ficam claros quais os rumos a serem seguidos e quais as expectativas geradas pelos empreendimentos ligados às atividades turísticas que são oferecidas, fazendo com que o poder público e a iniciativa privada possam convergir seus interesses de forma a otimizar o uso de recursos (Mota; Vianna & Anjos, 2013).

Orientada pela Lei do Turismo (nº 11.771, de 17 de setembro de 2008), a PNT estabelece articulações entre órgãos governamentais competentes. Nessa análise, o Ministério do Turismo propõe, através do Plano Regional de Turismo, um modelo de gestão descentralizado. Elucida-se que o termo “descentralização” gera equívocos ao ser comparado com o termo “democratização”, assim, discutem-se os resultados provindos das políticas públicas do setor, no que diz respeito ao desenvolvimento social (Fernandes, 2015).

A importância do papel das instâncias de governança na política pública de turismo, estabelecida pelo governo federal, é evidenciada na estrutura de coordenação do Programa de Regionalização. Desde a sua concepção até a avaliação, as instâncias de governança têm sido parceiras do Estado em todos os níveis: federal, estadual, regional e municipal.

A figura abaixo retrata a estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil:



Figura 1: estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

Fonte: Mtur 2007

Afim de fazer com que se concretize o processo de Institucionalização das Instâncias de Governança Regionais, as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil estabelecem algumas competências dos principais agentes envolvidos com o Programa quais serão apresentas no quadro a seguir

<p>Ao Ministério do Turismo, com apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização, compete:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • definir diretrizes e estratégias para a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais, em âmbito nacional; • estimular, apoiar e orientar as Unidades da Federação na institucionalização das Instâncias de Governança nas regiões turísticas; • disponibilizar os instrumentos necessários para apoiar o processo de institucionalização das Instâncias de Governança; • articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar o processo de institucionalização de Instâncias de Governança Regionais, em âmbito nacional; • produzir e disseminar dados e informações sobre as Instâncias de Governança Regionais; • apoiar as Unidades da Federação na implementação, monitoramento e avaliação dos Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em âmbito estadual; • monitorar e avaliar as ações do processo de institucionalização de Instâncias de Governança Regionais, em âmbito nacional.
<p>Ao Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação, com apoio do Fórum Estadual de Turismo, compete:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • definir diretrizes e estratégias para a institucionalização das Instâncias de Governança Regionais alinhadas às nacionais; • estimular, apoiar e orientar as regiões turísticas na institucionalização das Instâncias de Governança; • articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar o processo de institucionalização de Instâncias de Governança Regionais, no âmbito regional e estadual; • coordenar o processo de institucionalização das Instâncias de Governança Regional em âmbito estadual; • divulgar o processo de institucionalização da Instância de Governança nas diversas regiões turísticas; • apoiar a Instância de Governança Regional na implementação, monitoramento e avaliação dos Módulos Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil nas regiões turísticas; • monitorar e avaliar as ações do processo de institucionalização das Instâncias de Governança Regionais, em âmbito estadual.
<p>A Instância de Governança Regional compete:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • fortalecer seu papel de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, em âmbito estadual, nos casos em que esta já esteja estabelecida; • definir a forma da Instância de Governança e os instrumentos a serem utilizados na gestão da região turística;

	<ul style="list-style-type: none"> • definir e validar critérios para a escolha do(s) Mobilizador(es), de acordo com as características sugeridas no Módulo Operacional 1 – Sensibilização do Programa, desde que essa seja a opção escolhida como estratégia de atuação; • escolher o(s) Mobilizador(es), de acordo com os critérios definidos e validados pela Instância de Governança Regional, desde que essa seja a opção escolhida como estratégia de atuação; • implementar os outros Módulos Operacionais do Programa, em âmbito regional, seguindo os princípios da sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político institucional; • promover a integração e cooperação entre a população envolvida no processo de regionalização do turismo; • articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar a implementação do Programa de Regionalização do Turismo em âmbito regional; • promover a integração de ações intra-regionais e interinstitucionais; • planejar as estratégias operacionais do Programa no âmbito da região, em conjunto com as organizações sociais, políticas e econômicas, integrando as ações estaduais e nacionais; • monitorar e avaliar a implementação do Programa, em âmbito regional.
<p> Ao Órgão Municipal de Turismo, com apoio do Colegiado Local de Turismo, compete:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • articular a integração regionalizada do turismo com os parceiros do município e dos outros municípios e distritos participantes da região turística; • apoiar o Órgão Oficial de Turismo da Unidade da Federação na identificação dos agentes adequados e necessários à gestão do processo de governança, de acordo com o perfil requerido pelo Programa nos municípios; • participar da Instância de Governança Regional; • mobilizar os segmentos organizados para o debate e indicação de propostas locais para a Região; • articular parcerias e negociar recursos técnicos, normativos e institucionais com as diferentes esferas do poder público, empresários e organismos internacionais para apoiar a implementação do Programa, em âmbito municipal; • integrar os diversos setores sociais, políticos e econômicos em torno da proposta de regionalização; • participar, de forma ativa, do debate e da formulação das estratégias locais para a consolidação da região; • planejar e coordenar a execução das ações locais de modo integrado às regionais; • monitorar e avaliar a implementação do Programa, em âmbito municipal.

Figura 2: Quadro de Competências

Fonte: Mtur 2007

A governança do turismo desempenha papel fundamental no desenvolvimento da atividade turística da localidade, sendo caracterizada como mecanismo primordial para a tomada de decisão e de ações determinantes para a melhoria da competitividade. A compreensão da sua estrutura, evidencia que a atuação dos atores


sociais ocorre por meio de um processo de articulação e cooperação em relação ao planejamento e a gestão da atividade turística, proporcionando à destinação a oferta de maior qualidade em termos de produtos e serviços, conduzindo a um desempenho competitivo superior.

Ademais, analisando as discussões acima, entende-se que o turismo deve ser orientado pelo Estado, a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável, a fim de gerir o destino de forma adequada, com uma governança de excelência. Esses feitos implicam em equilibrar o crescimento do destino turístico junto com a conservação do meio ambiente, a valorização da cultura e o imprescindível bem-estar das comunidades envolvidas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO

O termo “*políticas públicas*” entrou em uso com ênfase e frequência na hodiernidade nos países democráticos. É notório em grande escala na imprensa, nas agendas públicas e nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais (DI GIOVANNI, 2009). As mesmas diferem o que é público do que é privado, fazendo com que as políticas públicas desenvolvam sentido, por meio de uma ação voltada a um certo público ou parcela social, que envolve a destinação de recursos públicos (BONETI, 2007).

As políticas públicas devem ser consideradas como propostas de regulação pública de múltiplos problemas e contradições enfrentadas pelas sociedades atuais. Toda política envolve um mecanismo para a alocação pública de recursos e oportunidades entre diferentes grupos sociais com interesses e preferências no conflito. (GOMÁ Y SUBIRATS, 1998, p.13).




O Ministério do Turismo traz uma definição para política pública como “[...] um conceito da economia e da política que designa um tipo de orientação para a tomada de decisões em assuntos públicos, políticos ou coletivos. ” (BRASIL, 2009, p. 121). Assim Hall (2001, p. 71) discorre que “[...] política pública é bem simples de entender, pois é tudo que os governos determinam ou fazem em prol da sociedade. ”

Tendo em vista abrangência e à complexidade das políticas públicas, é cabível ao Estado estabelecer as políticas para as mais diversas esferas de atuação governamental, através da definição de objetivos e da criação de regras que refletem os princípios de uma sociedade, assim, sendo flexíveis, dinâmicos e estando adequadas aos interesses e às características de cada povo, época e localidade a que será aplicada.

Como as políticas públicas são estabelecidas pelo Estado para administrar benefícios públicos. O Estado é considerado qualquer aparelho por meio do qual o governo exerce seu poder por meio de políticos eleitos, servidores públicos / cívicos, regulamentos, normas e leis. O Estado é composto pelos governos federal, estadual e municipal e suas diversas instituições públicas. Como são fortes as políticas públicas que induzem a rumores de desenvolvimento de um país (Fernandes, 2007).

Outrossim, as políticas públicas podem ser compreendidas como o campo do conhecimento que coloca o governo em ação, que ao mesmo tempo analisa essa ação e, quando necessário, propõem mudanças no rumo ou curso dessa ação (SOUZA, 2006), requerendo para isso diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.




Existem intenções - explícitas ou ocultas - nas políticas públicas. Elas refletem ataques políticos e ideológicos, bem como relações de poder entre os setores público e privado. Como as políticas públicas são utilizadas para direcionar e promover diretamente o investimento privado nas atividades econômicas, isso reflete o fato de que uma ação governamental é responsável pela criação de grande parte do espaço complementar capaz de impulsionar essas atividades privadas. (Sanchez apud Benevides, 2002: 103). Neste viés, o Estado era como propulsor da expansão do capitalismo por meio de políticas públicas. Contudo, existem políticas públicas que se constroem a partir da reivindicação de outros setores da empresa, como a classe trabalhadora, os movimentos sociais, as associações de classe, entre outros.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Na atualidade, o turismo é uma das áreas de negócio que mais cresce. Esse aumento levou as autoridades a se preocuparem mais com o setor, estimulando a criação de políticas e medidas de apoio ao turismo. Assim, o turismo passou a ser integrado às estratégias governamentais, sendo planejado com objetivos e ações definidas com antecedência.

Ao analisar as ações de políticas públicas na atualidade, Santos Filho (2006) aponta que “sempre houve uma prioridade ao turismo receptivo (turista estrangeiro) em detrimento ao turismo interno (turista nacional)”. Sendo assim, este subcapítulo tratará sobre as questões envolvendo as políticas públicas para o turismo.

“Desde a década de 1930, organizações governamentais e empresas de Turismo vinham tentando controlar o tamanho e as características dos mercados turísticos” (BENNI, 2002). Tal fala de Benni, é reafirmada pois observa-se a preocupação com o turismo, por




parte do Governo Federal, quando na primeira metade do século XX, em 10 de outubro de 1933, no Rio de Janeiro, o governo federal promulga o Convênio entre Brasil e Argentina para o fomento do turismo.

Trata-se do Convênio para o Fomento do Turismo entre o Brasil e a República Argentina, que elimina a taxaçoão ao trânsito de turistas e autoriza o livre trânsito de veículos do outro país em território nacional. Esse convênio foi ampliado em 1941, incluindo a consideração da carteira de identidade como documento válido para viagens internacionais, com isso eliminando virtualmente a necessidade de passaporte, o que vai ser um dado muito significativo na decisão dos argentinos de optar pelo Brasil em lugar de outros destinos tropicais. (BARRETO; BURGOS; FRENKEL, 2003:98).

Este mesmo convênio é posteriormente ratificado em 21 de maio de 1934, em Buenos Aires, pelo então Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, Getúlio Vargas “que previa a supressão de taxas aos turistas e a livre circulação dos veículos” (BARRETO; BURGOS; FRENKEL, 2003:79).

No entanto, a Política Pública está ligada ao conceito do que é “público”, ou seja, de todos que constituem a sociedade. São os princípios, critérios e ações em que o governo decide empreender, ou não, a fim de buscar a equidade no convívio social e, a melhoria da qualidade de vida da população. Também corresponde às decisões do poder público, abarcando os princípios da democracia, para que estas decisões coincidam com os interesses do coletivo (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012. DIAS E MATOS, 2012).

As políticas públicas para o turismo, constituem-se de um conjunto de objetivos, diretrizes, regulamentações e estratégias estabelecidas



e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, objetivando o desenvolvimento e a promoção do turismo de uma localidade.

Assim, Benni retrata política pública de turismo como:

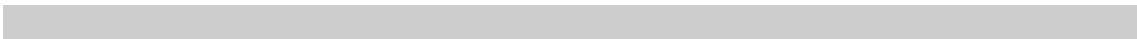
[...] o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o Turismo do país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal. (BENI, 2003, p. 101)

Já para Goeldner, Ritchie e McIntosh, (2002, p. 294) políticas pública seria:

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.

Silva (2013), destaca que as políticas públicas para o turismo, caminham para atender as demandas do mercado, seja na regulação de algumas atividades, a liberação de linhas de crédito e até mesmo na melhoria da infraestrutura em destinações já consolidadas, objetivando o aumento de fluxo

Já no diz a OMT (1999), as políticas de turismo devem ser desenvolvidas e pautadas no respeito pelo patrimônio artístico e natural das comunidades, permitindo a sobrevivência das tradições e o desenvolvimento sustentável, evitando a padronização e o empobrecimento do local.



Conforme destaca o Ministério do Turismo (BRASIL, 2009, p. 83):

[...] uma política pública e responsável de turismo deve incluir pessoas nos campos econômico, social e político formado pelo turismo e pelas diversas atividades de fazer turismo, quanto pelas pessoas que se capacitam e se inserem no mercado de trabalho, aumentando, assim, o seu conhecimento, a sua renda e a participação na sociedade como cidadão livre e produtivo.


Desenvolver políticas e estratégias de planejamento turístico eficazes é a solução para reduzir os efeitos adversos do turismo. Para compreender melhor, Beni (2001, p. 177) afirma que:

A política de turismo é a espinha dorsal do “formular” (planejamento), do “pensar” (plano), do “fazer” (projetos, programas), do “executar” (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do “reprogramar” (estratégia) e do “fomentar” (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais.

A política pública de turismo, em sua dimensão, tem como eixos centrais: a melhoria na qualidade de vida da comunidade envolvida; a melhoria do ambiente urbano; e a ampliação da variedade de oportunidades culturais, que são condições indispensáveis para atrair e desenvolver novas oportunidades de geração de renda e trabalho.

Lohmann e Panosso Neto (2008) afirmam que as políticas públicas são planos, diretrizes, regulamentos, normas e, notadamente, decisões, que expressam a intenção do poder público em intervir em determinada demanda.

Sendo assim, compete à política de turismo, orientar, coordenar as iniciativas e adaptar-se às reais necessidades de desenvolvimento econômico, social e cultural da localidade, para garantir um



desenvolvimento uniforme e orgânico à atividade turística nacional. Assim, Gastal e Moesch (2007, p. 45) enfatizam que a política de turismo deverá:

[...] ter como concepção o turismo como um sistema aberto, orgânico e complexo que se coloque como atividade multissetorial, cuja execução deve, necessariamente, incorporar visões multidisciplinares, multiculturais e multi sociais. Assim, se constituirá no trabalho conjunto do setor público com a iniciativa privada e com a sociedade civil, reconstruindo os processos de identidade tão necessários às cidades e às localidades, para que se integrem às redes de globalização de forma independente, em vez de serem homogeneizados nesse processo.

A história das políticas públicas de turismo tem suas origens na própria expansão da atividade. Em virtude de conquistas e benefícios trabalhistas, como a limitação da carga horária máxima da jornada de trabalho, décimo terceiro ano salarial, férias e hospedagem remuneradas, além de adiantamentos técnicos, vinculados ao transporte, comunicação e demais setores do trabalho técnico - científico-informativo (Santos, 1996 e 1997).

Estes conceitos empregados ao fenômeno do turismo, de forma que seja possível um desenvolvimento local sustentável, deve-se pensar em políticas públicas criadas de forma estratégica, por meio de uma gestão compartilhada, entre o setor público, os representantes do empresariado turístico (trade turístico) e a sociedade organizada, abrindo assim espaços democráticos de participação. (GASTAL; MOESCH, 2007).

Na primeira gestão do Presidente Lula, o turismo ganha então um Ministério, o Mtur (Ministério do Turismo), criado em 2003, trazendo consigo importantes pontos para o planejamento da atividade turística.



Figura 3: Organograma Estrutural do Ministério do Turismo

Fonte: Ministério do Turismo

Atualmente, o Brasil conta com a Lei 11.771/08 que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, qual “estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.” (BRASIL, 2008).

A Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo - PNT estabelecido pelo Governo Federal. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico social justo e sustentável. (BRASIL, 2008).

O Plano Nacional de Turismo foi elaborado pelo Ministério do Turismo, ouvindo os segmentos públicos e privados interessados, e aprovado pelo Presidente da República, com o objetivo de promover:

- I - a política de crédito para o setor, nela incluídos agentes financeiros, linhas de financiamento e custo financeiro;
 - II - a boa imagem do produto turístico brasileiro no mercado nacional e internacional;
 - III - a vinda de turistas estrangeiros e a movimentação de turistas no mercado interno;
 - IV - maior aporte de divisas ao balanço de pagamentos;
 - V - a incorporação de segmentos especiais de demanda ao mercado interno, em especial os idosos, os jovens e as pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, pelo incentivo a programas de descontos e facilitação de deslocamentos, hospedagem e fruição dos produtos turísticos em geral e campanhas institucionais de promoção;
 - VI - a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico;
 - VII - a atenuação de passivos socioambientais eventualmente provocados pela atividade turística;
 - VIII - o estímulo ao turismo responsável praticado em áreas naturais protegidas ou não;
 - IX - a orientação às ações do setor privado, fornecendo aos agentes econômicos subsídios para planejar e executar suas atividades; e
 - X - a informação da sociedade e do cidadão sobre a importância econômica e social do turismo.
- (BRASIL, 2008)

O referido Plano, é revisitado a cada quatro anos, ou quando necessário, sempre tendo como ponto de observação o interesse público, e como objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo.

O capítulo IV, da mesma lei, irá abordar e trazer conhecimentos acerca do fomento à atividade turística, no que diz a respeito da Habilitação a Linhas de Crédito Oficiais e ao Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR.

As pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, que desenvolverem programas e projetos turísticos poderão receber apoio financeiro do poder público, mediante:

I - cadastro efetuado no Ministério do Turismo, no caso de pessoas de direito privado; e

II - participação no Sistema Nacional de Turismo, no caso de pessoas de direito público.

(BRASIL, 2008)

O Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, foi criado através Decreto-Lei no 1.191, de 27 de outubro de 1971, alterado pelo Decreto-Lei no 1.439, de 30 de dezembro de 1975 e ratificado pela Lei no 8.181, de 28 de março de 1991.

O Fungetur tem por objeto o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pelo Ministério do Turismo como de interesse turístico, os quais deverão estar abrangidos nos objetivos da Política Nacional de Turismo, bem como consoantes com as metas traçadas no PNT, explicitados nesta Lei. (BRASIL, 2008)

O FUNGETUR, é garantido para prestadores de serviços turísticos, sendo, empresários em sociedades e individuais, sociedades simples, e os serviços sociais autônomos que prestem serviços turísticos remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo:

I - meios de hospedagem;

II - agências de turismo;


III - transportadoras turísticas;

IV - organizadoras de eventos;

V - parques temáticos; e

VI - acampamentos turísticos. (BRASIL, 2008)

O Parágrafo único, do artigo 21 da referida Lei, irá abordar sobre quais empreendimentos poderão ser cadastradas no Ministério do



Turismo, atendidas as condições próprias, as sociedades empresárias que prestem os seguintes serviços:


- I - restaurantes, cafeterias, bares e similares;
- II - centros ou locais destinados a convenções e/ou a feiras e a exposições e similares;
- III - parques temáticos aquáticos e empreendimentos dotados de equipamentos de entretenimento e lazer;
- IV - marinas e empreendimentos de apoio ao turismo náutico ou à pesca desportiva; V - casas de espetáculos e equipamentos de animação turística;
- VI - organizadores, promotores e prestadores de serviços de infraestrutura, locação de equipamentos e montadoras de feiras de negócios, exposições e eventos;
- VII - locadoras de veículos para turistas; e
- VIII - prestadores de serviços especializados na realização e promoção das diversas modalidades dos segmentos turísticos, inclusive atrações turísticas e empresas de planejamento, bem como a prática de suas atividades. (BRASIL, 2008)

Neste viés, adotar uma política para o turismo representa o estabelecimento do papel que o turismo viria a desempenhar na sociedade, assim como sua relevância cultural, social e econômica para as comunidades envolvidas. Assim, as políticas de turismo, baseiam-se nos desempenhos econômicos, social e ambiental de produtos e serviços turísticos, pautando-se nos princípios de respeito à legislação vigente, garantia dos direitos das populações locais, consideração com o patrimônio cultural e com os valores locais, estímulo ao desenvolvimento social e econômico dos destinos e garantia da qualidade dos produtos e serviços.

4. PLANEJAMENTO TURÍSTICO

4.1 CONCEITOS SOBRE PLANEJAMENTO

Toda a atividade para ser bem executada deve ter um planejamento de excelência, este capítulo irá dialogar sobre a conceituação de



planejamento e como se deve ser o planejamento e a organização da atividade turística, a fim de se obter um destino de qualidade.

Chiavenato (1987 apud PETROCCHI, 2001, p.67) considera que:

O planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, por ser exatamente aquela que serve de base para as demais. O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente o que se deve fazer e quais os objetivos que devem ser atingidos. O planejamento é um modelo teórico para a ação futura. Visa dar condições para que o sistema seja organizado e dirigido a partir de certas hipóteses acerca da realidade atual e futura. O planejamento é uma atividade desenvolvida de maneira consistente para dar continuidade às atividades, e seu focus principal é a consideração objetiva do futuro.


Assim, o planejamento constitui-se em um conjunto de atividades que propõem criar condições ideais para atingir os objetivos preestabelecidos.

“Planejar é a decisão do que fazer, como fazer e quem executará as funções determinadas. ” (BOITEUX; WERNER, 2003, p. 9).

Já para Duque e Mendes (2006, p. 13):

O planejamento pode ser caracterizado como uma sistematização de ações de ordenamento das tarefas a serem realizadas com o intuito de gerar um objetivo, seja ele de curto, médio ou longo prazo, ou mesmo prever caminhos para a realização deste.

Um outro conceito de planejamento é apresentado por Vignatti (2008, p. 237), que diz que planejar “é reduzir a quantidade possível de alternativas, até chegar às que melhor se ajustam aos fins propostos e aos meios disponíveis”.




No entanto, planejar é prever o curso dos acontecimentos futuros. Molina diz que, “o planejamento consiste em estabelecer um curso de ação que conduza à obtenção de uma situação desejada, mediante um esforço constante, coerente, organizado, sistemático e generalizado”. (MOLINA, 2005, p. 45).

Para Petrocchi (1998), o planejamento se divide em três tipos: estratégico, tático e operacional. É notória a diferença entre os três tipos de planejamento, qual o planejamento estratégico é feito em uma esfera de administração mais elevada e sua duração é mais longa em relação aos planejamentos táticos e operacionais. O planejamento tático é aquele em que o planejado é colocado em prática pelos setores responsáveis e deve ser cumprido em curto prazo.

O planejamento estratégico, estabelece uma linha de atuação que visa concretizar os objetivos pretendidos em um cenário futuro. Tal planejamento é realizado pela administração da organização e busca as melhores estratégias para o desenvolvimento geral da empresa. É um tipo de planejamento exige uma visão ampla e uma análise profunda de dados e indicadores para que seja possível identificar problemas e, a partir disso, elaborar estratégias inteligentes para resolvê-los.

Certo (2003), afirma que “O planejamento estratégico é um planejamento de longo alcance que se concentra na organização como um todo”. Já na visão de Maximiano (2006) “Planejamento estratégico é o processo de tomar decisões sobre a estratégia da empresa”

É cabível ressaltar que, quando se aborda o tema do planejamento estratégico, o mesmo deve ser pensado em metas e desafios a longo prazo, sendo assim, ações criadas pensando nos próximos 5 a 10 anos da organização. Por conta disso, deve ser alinhado à cultura, visão, missão e valores do negócio. O mesmo, precisa ser revisado e atualizado continuamente.



Chiavenato (2012, p.344) enfatiza que:

O Planejamento estratégico é um processo organizacional compreensivo de adaptação através da aprovação, tomada de decisão e avaliação. Procura responder as questões básicas, como: “Por que a organização existe? “O que ela faz? ”e“ Como faz?”. O resultado do processo é um plano que serve para guiar a ação organizacional por um prazo de 3 a 5 anos.

O planejamento tático é um processo mais limitado, focando em atividades específicas de ponta a ponta. Estabelece metas e condições para que as atividades e ações do planejamento estratégico sejam atingidas. Difere-se do estratégico, visto que, o planejamento tático aborda ações de médio prazo, geralmente, no período de 1 a 3 anos, analisando estratégias para um futuro mais próximo. Sendo assim, esse planejamento está focado em questões operacionais da organização, supervisionando a conformidade das atividades com as regras preestabelecidas.

Nesse quesito Chiavenato (2012) respalda que “O Planejamento tático é o planejamento focado no médio prazo e que enfatiza as atividades correntes das várias unidades ou de departamentos da organização”. O autor ainda mensura que o gestor deve usar o plano tático para direcionar os departamentos da sua organização, para que desse modo se obtenha sucesso no período estimado, de médio prazo.

O Planejamento operacional é a etapa que faz com que as metas traçadas no nível tático atinjam os objetivos das decisões estratégicas. Esse planejamento é realizado e executado por meio de ações de curto prazo, geralmente em menos de um ano.

De acordo com Nogueira (2014, p.13) “O Plano Operacional se refere a procedimentos e ações específicas requeridas nos níveis de execução operacional da organização”. Neste mesmo contexto racional Sobral (2008) aborda que, “Os planos operacionais identificam os

procedimentos e processos específicos requeridos nos níveis mais operacionais da organização.

Em síntese, pode-se classificar os tipos de planejamento da seguinte maneira:

- Planejamento estratégico: orienta a visão estratégica do departamento a longo prazo;
- Planejamento tático: desdobra a visão em planos de ações para resultados a médio prazo;
- Planejamento operacional: transforma os planos e metas em ações reais, ou seja, executa os planos de ação desenvolvidos no nível tático.

Tipos de Planejamento	Abrangência	Exposição ao tempo	Nível de decisão
Estratégico	Organização ou o território como um todo.	Longo prazo	Alta administração
Tático	Departamento ou área do território.	Médio prazo	Média gerência
Operacional	Atividade ou ação.	Curto prazo	Supervisão

Figura 4: Características do Planejamento

Fonte: Etec Brasil

Sendo assim, nota-se que o planejamento estratégico, requer um prazo mais prolongado e deve ter uma visão abrangente da realidade a ser planejada. Por sua vez, o planejamento tático exige um prazo médio para ser executado, já que normalmente é utilizado em setores ou departamentos específicos. O planejamento operacional, por sua vez, é empregado em procedimentos mais simples, implementando os planos táticos em cada setor de uma organização específica. (DIAS, 2003)

Ignarra (1999, p. 62-63), aborda que o planejamento é o ato de busca para a resposta de sete perguntas:




- 1) O quê? – definir o objeto do planejamento.
- 2) Por quê? – definir os objetivos, as justificativas.
- 3) Quem? – definir os agentes e os destinatários.
- 4) Como? – definir a metodologia de se fazer, os meios para se alcançar os objetivos.
- 5) Aonde? – definir espacialmente a localização do que se quer implantar ou transformar.
- 6) Quando? – estabelecer um cronograma de atividade para atingir os objetivos propostos.
- 7) Quanto? – dimensionar os recursos humanos, materiais e financeiros que são necessários para atingir os objetivos propostos.

Ainda assim, segundo Dias (2003) é possível afirmar que:

Há várias formas de definir planejamento, sendo que todas elas remetem à organização do futuro. Na realidade, trata-se de orientar a atividade presente para um determinado futuro, partindo-se sempre do pressuposto de que existem várias alternativas possíveis. (DIAS, 2003, p. 87).

Nota-se que o planejamento estratégico, requer um prazo mais prolongado e deve ter uma visão abrangente da realidade a ser planejada. Por sua vez, o planejamento tático exige um prazo médio para ser executado, já que normalmente é utilizado em setores ou departamentos específicos. O planejamento operacional, por sua vez, é empregado em procedimentos mais simples, implementando os planos táticos em cada setor de uma organização específica.



4.2 PLANEJAMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA

O planejamento nas últimas décadas tem sido aplicado por diversas regiões como alternativa política e governamental para o alcance de um maior crescimento econômico.

Em relação ao planejamento do turismo, se origina na Revolução Industrial devido ao desenvolvimento urbano, social e econômico deste período (COSTA, 2001). Segundo Costa “a emergência de um campo identificável e personalizado do planejamento turístico pode ser observado somente após 1920, com a publicação sistemática na Inglaterra de legislação especificamente direcionada ao turismo”. (COSTA, 2001). Assim, neste subcapítulo abordarei sobre as questões relacionadas ao Planejamento Turístico.

O turismo é um fenômeno econômico que envolve diversas relações. Seu desenvolvimento está relacionado a fatores econômicos, ecológicos, políticos, sociais, culturais, entre outras. Logo, não se constitui um fenômeno isolado e, ao mesmo tempo em que influencia, é influenciado por inúmeros elementos que compõem o meio em que atua. Assim é um somatório de elementos que compõe um fenômeno único e, além disso, envolve uma gama de agentes, como poder público, iniciativa privada e a própria comunidade, que agem no ambiente com objetivos e interesses variados e muitas vezes contraditórios.

O planejamento turístico vem com a função de diagnosticar a situação real de uma localidade, visando compreender as causas e os efeitos de determinados empreendimentos, para então projetar um cenário ideal, pensando em garantir um futuro sustentável para o destino. O planejamento do turismo visa identificar e minimizar os efeitos negativos que a atividade pode acarretar

Para Ruschmann (2005, p. 9), que o planejamento turístico:



Consiste em ordenar as ações do homem sobre o território, e ocupa-se em direcionar a construção de equipamentos e facilidades de forma adequada, evitando, dessa forma, os efeitos negativos nos recursos, que os destroem ou reduzem sua atratividade.

A gerência das ações humanas sobre o território é necessária para que os efeitos negativos que a atividade pode gerar sobre os recursos sejam minimizados, e assim possa existir uma manutenção da atratividade da destinação.

De acordo com o Mtur (BRASIL, 2007d) o planejamento da atividade turística deve atentar-se há alguns pontos; as potencialidades regionais e locais; e as demandas regionais e locais. Essa classificação é fundamental para que se possa reconhecer as demandas, aptidões e potenciais regionais e locais, possibilitando a identificação das diversas abordagens de planejamento para o desenvolvimento desejado nas comunidades. Além disso, permite identificar as necessidades específicas de cada região.

O turismo passa a ser planejado pelos administradores, “à medida que os governos passaram a reconhecer não apenas que o setor gera um largo espectro de impactos, mas também que pode ter importante papel no crescimento e revitalização social e cultural”. (OMT, 2003b, p. 215)

Dentre os conceitos existentes sobre planejamento do turismo, se faz necessário destacar a definição abordada por Molina (2005, p. 46), qual diz que:

O planejamento do turismo é um processo racional cujo objetivo maior consiste em assegurar o crescimento e o desenvolvimento turístico. Este implica vincular os aspectos relacionados com a oferta, a demanda e, em suma, todos os subsistemas turísticos, em concordância com as orientações dos demais setores.

“O planejamento turístico prevê: organização, direção e controle. Planejamento é a decisão antecipada dos objetivos a serem atingidos e dos meios pelos quais esses objetivos devem ser atingidos”. (BOITEUX; WERNER, 2003, p. 9).

Contudo, é necessário conhecer o destino a ser planejado, esse conhecimento implica diretamente em conhecer a população residente, a geografia e a economia local. Segundo Bissoli (1999, p. 34):

O planejamento turístico é um processo que analisa a atividade turística de um determinado espaço geográfico, diagnosticando seu desenvolvimento e fixando um modelo de atuação mediante o estabelecimento de metas, objetivos, estratégias e diretrizes com os quais se pretende impulsionar, coordenar e integrar o turismo ao conjunto macroeconômico em que está inserido.

O planejamento do destino é usado para referenciar o processo desenvolvido para uma região geográfica que possua os elementos como instalações, atrativos, infraestrutura e profissionais suficientes para atrair visitantes e para a realização de atividades turísticas, podendo ter abrangência internacional, nacional, regional ou local (OMT, 2003a). Neste viés, o planejamento turístico deve estar na pauta de discussão dos gestores turísticos que desejam o desenvolvimento turístico.

Entretanto se faz necessário ressaltar e compreender o processo de planejamento turístico e suas nuances a nível de Brasil. No ano de 2004 o Ministério do Turismo lançou as Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, mostrando as diversas organizações territoriais que abrangem todas as áreas turísticas do Brasil. As áreas turísticas foram estabelecidas em oficinas realizadas nos estados e no Distrito Federal, utilizando um método que

visava destacar as capacidades locais e respeitar as exigências particulares de cada localidade. (BRASIL, 2007g).

Tendo em vista a definição das regiões turísticas, nota-se a importância de instâncias estaduais de turismo focadas no fomento e boa articulação da atividade. Assim, acredita-se que os municípios desempenham um papel crucial na execução das iniciativas e seus impactos, além de assumir a responsabilidade de impulsionar o turismo e a identidade local. Com isso, presume-se que a participação da administração municipal seja essencial como facilitadora do desenvolvimento do município como um destino turístico.

Nesse tocante, foram estabelecidas, pelo Mtur (2007g), três razões básicas para compreender a importância de discutir a gestão municipal de turismo. A primeira etapa consiste em tornar realidade as ações planejadas para promover o turismo, com responsabilidade total ou parcial atribuída à esfera governamental municipal. “Qualquer ação de governo deve ser antecedida de lei e, se envolver a mobilização de recursos fiscais, deve ser prevista nos instrumentos adequados que dispõe o município para planejar o uso dos recursos públicos”. (BRASIL, 2007g, p. 44).

A segunda questão diz respeito à importância da elaboração de medidas normativas pelo governo, a fim de regularizar e formalizar a cooperação entre os governos. “O processo associativo que determina a participação do município, na região, e sua relação com as Instâncias de Governança Regionais, ou com o Fórum Estadual de Turismo”. (BRASIL, 2007e, p. 44).

Já a terceira aborda sobre a gestão de impactos e o compromisso de sustentabilidade do processo “que se estende desde a dimensão


político institucional da sustentabilidade à dimensão ambiental”. (BRASIL, 2007e, p. 44).

Em síntese, o Mtur (BRASIL, 2007), considera o planejamento estratégico como a melhor abordagem para apresentar as informações de forma concisa e abrangente, com projeção no longo prazo e considerando os impactos futuros das decisões atuais “O planejamento estratégico tem como produto final o Plano Estratégico, que é representado por um conjunto de documentos integrados e coordenados entre si.” (BRASIL, 2007e, p. 25).

Perante a isso, o planejamento estratégico segue as seguintes etapas: A primeira etapa estabelece “a análise da situação atual, também chamada de análise situacional ou diagnóstica situacional, representada por um retrato do presente”. (BRASIL, 2007f, p. 25). Na segunda etapa, “é traçado um prognóstico do que se espera, num futuro definido, quanto a objetivos, metas, benefícios, impactos positivos e possíveis estratégias alternativas para se atingir esses objetivos”. (BRASIL, 2007f, p. 25).

Com isso, categoriza o plano estratégico, como responsável pelas diretrizes gerais e estratégicas de um projeto ou programa, e o nível operacional, no qual se enquadram os planos operacionais. Os planos operacionais são os que maior representam o detalhamento a que se chega à escala de planejamento, fazem parte o plano de trabalho¹¹ e os planos de recursos (humanos, materiais e orçamentários), dentre outros (BRASIL, 2007f).

No decorrer deste capítulo foi notória a percepção que no turismo, o planejamento se faz indispensável, visto que é por meio dele que as atividades serão organizadas para a melhoria dos produtos e serviços ofertados aos turistas. Necessariamente, esse processo deve ser estabelecido e aplicado continuamente. Neste tocante, é necessário




levar em consideração as etapas do planejamento para que o monitoramento ocorra adequadamente. Segundo Ignarra (2013) essas são algumas etapas que podem ser observadas:

- Elaborar diagnóstico: Nesse momento, se faz necessário conhecer a localidade e todos seu entorno, analisar a demanda e a oferta turística existente, levantar dados e realizar um inventário.
- Elaborar prognóstico: Essa etapa consiste em elaborar cenários futuros sobre o que se espera para o local estudado.
- Estabelecer objetivos e metas: Estabelecer os objetivos quais deseja atingir e as metas para alcançá-los.
- Definir estratégias: Nesta etapa deverá estabelecer formas para se atingir os objetivos que podem ser através de atividades, programas e projetos.
- Elaborar e implantar o plano de planejamento: Um plano deve ser elaborado para uma posterior implantação, a fim de chegar nos resultados esperados.
- Acompanhar os resultados: Analisar e verificar se o que está previsto no plano está sendo executado e corrigir os possíveis imprevistos.

As etapas que compõem o processo de planejamento, em linhas gerais, pressupõem em sua essência o profundo conhecimento da realidade do objeto de estudo em questão, a análise imparcial desta realidade que, por sua vez, delineará as ações prioritárias a serem implementadas na região em questão. Estas etapas levam a conclusão da primeira parte do processo de planejamento turístico que é a elaboração do plano, do documento físico que contém os resultados provenientes da execução das etapas anteriores. (BIFANARÉ. Et al.)

Durante a trajetória do Turismo, houve vários enfoques atribuídos ao planejamento turístico, cada qual relacionado ao conceito de turismo e aos valores representativos da sociedade em diferentes períodos.



O planejamento no turismo possui uma importância significativa, pois é por meio dele que se assegura o bom funcionamento do setor turístico de uma localidade. Esse setor abrange todos os recursos e serviços que impactam de modo direto ou indireto a atividade turística, refletindo a base do mercado que abarca a oferta turística disponível localmente, necessitando de uma avaliação tanto individual como integrada.

Mesmo que o assunto do planejamento turístico seja abordado nos discursos políticos e seja alvo de estudo de diversos respeitáveis pesquisadores, é necessário admitir que, na prática, são raros os casos bem-sucedidos nesse processo.

Para que o turismo cumpra seu papel real de promover o progresso social através do crescimento econômico, da valorização cultural e da conscientização ambiental, é necessário que seja planejado de maneira participativa e integrada. Em outras palavras, no processo de planejamento, é essencial considerar todos os aspectos ambientais, culturais e sociais.

É relevante ressaltar que o planejamento é uma ação social, na qual a comunidade tem uma grande responsabilidade em relação às decisões, escolhas e aceitação da atividade, bem como em preservar seus próprios patrimônios.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No mundo atual, a atividade turística tem sido uma das atividades econômicas que tem se destacado no mercado, gerando empregos e renda, contudo para um bom desenvolvimento da atividade turística numa localidade, é necessária uma boa gestão do destino. Com esse pensamento, surge a motivação para estudar, analisar e entender como se dá todo o processo para gerir um destino turístico.

Este estudo que tem como título Gestão de destinos turísticos - uma análise à luz do tripé: governança, políticas públicas e planejamento, e como problema norteador “Como se estabelece a governança no turismo em âmbito nacional, estadual e municipal, relacionado com o trade turístico? ” Realizou-se uma investigação de como se deve dar a gestão de um destino turístico, baseando – se na Governança, Políticas Públicas, Planejamento e Organização da atividade turística.

A pesquisa objetivou-se de modo geral em analisar a importância da gestão eficaz para os destinos turísticos, identificando como a coordenação entre os setores públicos e privados impacta o desenvolvimento sustentável, e na preservação dos recursos naturais e culturais.

Ao longo da pesquisa, identificou-se que a governança no turismo se refere ao conjunto de processos, estruturas e instituições que coordenam e regulam as atividades turísticas em um destino. A mesma desempenha papel fundamental no desenvolvimento da atividade turística, caracterizando-se como mecanismo primordial para a tomada de decisão e de ações determinantes para a melhoria da competitividade.

A governança interage diretamente com diversas instâncias da atividade turística, sendo privadas, setores públicas ou privadas e

públicas. Tendo como atores principais empresas, associações, agências locais e regionais de governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento e terceiro setor. Essa interação é de suma importância para o bom desenvolvimento da atividade turística, afim de que todos os agentes do turismo estejam inseridos na tomada de decisões e no seu bom desenvolvimento.

A boa governança no turismo promove a transparência, a participação democrática, a prestação de contas e a cooperação entre os diferentes atores envolvidos.

As políticas públicas no turismo são formuladas pelo governo afim de orientar o desenvolvimento e a gestão do setor. Baseiam-se nos desempenhos econômicos, social e ambiental de produtos e serviços turísticos, pautando-se nos princípios de respeito à legislação, garantia dos direitos das populações locais, consideração com o patrimônio cultural e com os valores locais, estímulo ao desenvolvimento social e econômico dos destinos e garantia da qualidade dos produtos e serviços.

Também abordam questões como regulamentação, conservação do patrimônio cultural e natural, investimentos em infraestrutura turística, incentivos fiscais e medidas para garantir a qualidade e a segurança dos serviços turísticos.

O planejamento turístico é o processo que envolve a identificação de metas e objetivos para o desenvolvimento sustentável do setor. Ele pode ser de três tipos, o estratégico, o tático e operacional, diferenciando pelo tempo que almeja galgar as metas e objetivos. Possui uma importância significativa, pois é por meio dele que se assegura o bom funcionamento do setor turístico de uma localidade. Esse setor abrange todos os recursos e serviços que impactam de modo direto ou indireto a atividade turística, ele se faz indispensável, visto que é por meio dele


que as atividades serão organizadas para a melhoria dos produtos e serviços ofertados aos turistas.

Ademais, analisando as discussões no decorrer do estudo, entende-se que o turismo deve ser orientado pelo Estado, a partir dos princípios do desenvolvimento sustentável. Essas orientações implicam em equilibrar o crescimento do destino turístico junto com a conservação do meio ambiente, a valorização da cultura e o bem-estar das comunidades envolvidas.

Para que a governança seja eficiente é necessário que o planejamento seja feito de forma correta, seguindo todas as etapas e linhas necessário, o êxito de um destino se dá através do planejamento. Será feito um planejamento da localidade, diante a isso, será utilizado dos meios cabíveis e das políticas públicas para colocar em prática o referido planejamento, assim a governança será eficaz e trará os resultados quais foram traçados nos objetivos do planejamento.

A relação entre planejamento, políticas públicas e governança no turismo consiste em uma relação de interdependência. Cada um destes componentes tem uma relevância fundamental na evolução e na gestão bem-sucedida da atividade turística, estando todos eles intimamente conectados.

A pesquisa categoriza os três elementos como um tripé, visto que eles estão conectados e se influenciam diretamente. Um planejamento eficaz no turismo requer uma base sólida de políticas públicas que regulamentem o desenvolvimento e garantam a proteção dos recursos do destino. Da mesma forma, o desenvolvimento de políticas públicas eficazes depende de um planejamento estratégico que identifique as demandas e prioridades do setor. A boa governança no turismo é imprescindível para a execução e controle tanto do planejamento quanto das políticas públicas, assegurando que os interesses de todos os envolvidos sejam levados em consideração e respeitados.



Neste viés, os resultados obtidos, nesta pesquisa foram significativos, e obtiveram êxito, pois buscaram entender a conceitualização de cada tópico e também mostrar suas utilidades dentro da Gestão de Destinos. Analisou - se que a Governança se faz extremamente necessária para que o que foi pautado no momento do planejamento fossem colocados em prática, a fim de conseguir recursos e até mesmo funcionalizar o setor turístico, e para que a governança conseguisse obter êxitos, se faz necessário a implantação e uso das políticas públicas existentes e se for necessário, para o funcionamento da localidade, criar novas políticas sendo elas municipais, regionais ou nacionais.

Entretanto, foi possível notar que a relação entre planejamento, políticas públicas e governança no turismo é de complementaridade e colaboração, são pilares essenciais para o desenvolvimento sustentável e bem-sucedido do turismo, contribuindo para a criação de destinos turísticos que sejam economicamente bem favorecidos, socialmente inclusivos e ambientalmente responsáveis.

Outrossim, considera o planejamento estratégico como a melhor abordagem para apresentar as informações de forma concisa e abrangente, com projeção no longo prazo e considerando os impactos futuros das decisões atuais

Tendo como ponto de partida a pergunta norteadora e as discussões abordadas no decorrer do estudo, a hipótese inicial é validada, pois percebe-se a importância de um alinhamento entre a governança e planejamento, a fim de gerar uma gestão de qualidade de destinos turísticos. Havendo essa colaboração dos setores que regem a governança, envolvendo todos seus agentes, a atividade turística será organizada e promovida de modo eficaz e gerando benefícios a todos envolvidos na promoção do turismo.

Visto isso, conclui-se que para uma gestão de excelência em dado destino, e que o turismo cumpra seu papel real de promover o progresso

social através do crescimento econômico, da valorização cultural e da conscientização ambiental, faz necessário que setor público e privado andem em parceria, e que a gestão da localidade seja pautada e pensada no tripé norteador, Planejamento, Políticas Públicas e Governança.



6.REFERÊNCIAS

BARRETO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. **Turismo, Políticas Públicas e Relações Internacionais**. Campinas: Papirus, 2003.

Benevides, Ireleno P. (2002): **O lugar do turismo nas políticas públicas de desenvolvimento: notas conceituais para uma abordagem geográfica**. In: Souza, Maria J. (Org.). Políticas públicas no local do turismo. Brasília: UnB; MMA, p. 99-110.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 4. ed. rev. São Paulo: SENAC, 2001

BENNI, Mário Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: SENAC, 2002

BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. – São Paulo: Aleph, 2006.

BIFANARÉ. Paula Wabner. Et al. **Planejamento turístico: aspectos teóricos e conceituais e suas relações com o conceito de turismo**. Revista de Turismo Contemporâneo – RTC, Natal, v.4, Ed Especial, p.24-40, abr. 2016.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro**. 2ª Edição. Editora Unijuí: Ijuí, 2007.

BRASIL. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: módulo operacional 2 – Mobilização**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007

Brasil. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, 2007. 54.

BRASIL, Lei 11.771/08. **Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei n o 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil**. Brasília: MTur, 2009.

BRAMWELL, Bill; MEYER, Dorothea; MILLER, Granham. **Power and Tourism Policy Relations in Transition**. *Annals Of Tourism Research*, Great Britain, v. 34, n. 3, p.766-788, Mar. 2007. doi: 10.1016/j.annals.2007.03.009

BUHALIS, D. **Marketing the competitive destination of the future**. *Tourism Management*. nº 21, p. 97-116. (2000).

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Garamond, 2012.

BUSTAMANTE, J., GUZMÁN, F., & Vila, M. **Gestão integral de destinos turísticos sustentáveis**. Rio de Janeiro: FGV.2006

BOITEUX, Bayard de Couto; WERNER, Maurício. **Planejamento e Organização do Turismo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

BISSOLI, Maria Ângela Marques Ambrizi. **Planejamento turístico municipal com suporte em sistemas de informação**. São Paulo: Futura, 1999.

CERTO, Samuel C. **Administração**. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico**, 7 reimpr – Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.
CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 3. ed. Barueri: Manole, 2012.

COSTA, C. **An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning**. *International Journal of Tourism Research*, nov./dec., 2001.

CUNHA, L. **Introdução ao Turismo**. Lisboa - São Paulo: Verbo. 2009.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, p. 1-15, 2012.

MOLINA, Sergio. **Turismo: metodologia e planejamento**. Bauru: Edusc, 2005

NOGUEIRA, Cleber Suckow. **Planejamento Estratégico**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2014.

OMT. **Código mundial de ética do turismo**. Santiago do Chile, 1999. Disponível em: . Acesso em: 30/10/2023.

Organização Mundial do Turismo. (2003a). **Turismo Internacional: uma perspectiva global**. Porto Alegre: Bookman.

Organização Mundial do Turismo. **Turismo Internacional: uma perspectiva global**. Porto Alegre: Bookmann, 2003b.

PETROCCHI, Mario. **Gestão de pólos turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

PETROCCHI, Mario. **Turismo: planejamento e gestão**. São Paulo: Futura, 1998

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. 12ª ed. Campinas, São Paulo: Papyrus, 2005.

SANTOS FILHO, João dos. **Quem faz turismo com nosso dinheiro? Ou as loucas aventuras do Barão de Münchhausen**, 2006. Disponível em: Acesso: 05 de maio de 2008.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo. HUCITEC.

SILVA, L. F., MANTOVANELI Jr, O., & SAMPAIO, C. A. C. (2012). **Gobernanza y Territorialidad em el desarrollo turístico regional: el caso del Oktoberfest em Blumenau – Brasil**. Estudios Y Perspectivas en Turismo, v. 21, n. 6, Buenos Aires, pp. 1369-1388, 2012.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas**. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

SOBRAL, Filipe. **Administração: teoria e pratica no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

Ultramari, C. & Rezende, D. A. (2008). **Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referencias e bases de aplicação.** Revista de Administração Contemporânea, 12(3), 717-739.

Viana, A. L. B. **Modelos relacionais para a organização e o desenvolvimento regional do turismo.** Tese, Doutorado em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil. (2012).

VIGNATTI, Federico. **Gestão de Destinos Turísticos: como atrair pessoas para polos, cidades e países.** Rio de Janeiro: Ed. SENAC Rio, 2008.