

**COMPREENSÕES QUANTO AO PLANEJAMENTO DO TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DO TURISMO DE 2003 A 2018**

**CECILIA ALVES DA SILVA ANTERO**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

**ALESSANDRO CARLOS DA SILVA JÚNIOR**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA (UFV)

Agradecimento à órgão de fomento:  
Agradecemos a CAPES, CNPq e FAPEMIG pelo apoio

# **COMPREENSÕES QUANTO AO PLANEJAMENTO DO TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DO TURISMO DE 2003 A 2018.**

## **1. INTRODUÇÃO**

O planejamento consiste numa alternativa para otimizar a gestão pública. Entretanto, segundo Cardoso (2011), esse planejamento tem sido marcado pela incompreensão de seu sentido, tanto na concepção como na execução. Esse autor enfatiza a necessidade de repensar o papel do estado que implica em, para além da dimensão econômica, considerar meios para lidar com as desigualdades e injustiças vivenciadas pelos brasileiros por meio de ações que visem induzir, fomentar e produzir (se necessário) transformação das estruturas econômicas e sociais do país.

Boutinet (1996) oferece contribuições, ao discutir sobre idealização, patologias e temporalidade do projeto, que provocam reflexões sobre como o conteúdo do planejamento pode auxiliar o Estado a cumprir seu papel.

Uma questão importante a ser observada é a necessidade de entender porque desenvolver o planejamento público, qual o tempo adequado para sua implementação e a observação dos anseios de seu público alvo, uma vez que a função do planejamento público é atendê-los (BOUTINET, 1996).

Entende-se que as contribuições de Boutinet (1996) possibilitam tornar o planejamento público mais condizente com seu real propósito que é atender os anseios da sociedade diante da complexidade que lhe é própria, da limitação de recursos e da inexistência de condições de captar e compreender todas as demandas existentes. Permitem ainda pensar o planejamento a partir da interação, no contexto da organização e da sociedade, dos diferentes indivíduos e grupos, sem desconsiderar características que lhes são próprias.

Essas reflexões fizeram surgir o interesse de compreender como é realizado o planejamento público do turismo no Brasil. Dessa forma, assumiu-se como objetivo: Analisar o Planejamento do turismo no Brasil no período de 2003 a 2018.

Com a realização do estudo será possível identificar os elementos que influenciam o planejamento, os atores e setores envolvidos e como essa configuração pode influenciar a idealização e implementação desse planejamento e o consequente desenvolvimento da atividade turística.

## **2. UMA CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE PLANEJAMENTO DO TURISMO**

A atividade turística é um conjunto de produtos e serviços turísticos postos à disposição das demandas num determinado destino, para seu desfrute e consumo (FRANÇA, 2016). É ainda o resultado de atividades realizadas por pessoas durante as suas viagens e estadas em lugares distintos ao de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios e outros (FÁVERO, 2006). Essa atividade tornou-se relevante, economicamente, a partir do século XX (CASTRO; MIDLEJ, 2013 ; DANIEL, 2010; FRANÇA; 2016; SANTOS; TEIXEIRA, 2009).

Assim como o turismo, seu planejamento é uma ação recente nos países da América Latina. Conforme Fávero (2006), na América Latina, essa atividade passou a ser empregada em função da necessidade de considerar a preservação ambiental na busca do desenvolvimento social, econômico e cultural. Em adição Santos e Teixeira (2009) apontam que o alinhamento com o processo de globalização do turismo, por meio da observação das normas da OMT, tornou necessária a realização do planejamento. Somado a isso, Xavier e Maia (2009) apontam que, desde sua concepção, o turismo esteve vinculado à Revolução Industrial e o consequente desenvolvimento urbano, social e econômico do período, o que evidencia a necessidade de ação para que a atividade seja abordada de maneira mais ampla, vislumbrando um desenvolvimento harmônico.

Nesse contexto, o planejamento do turismo pode ser entendido como um instrumento que possibilita tomar decisões de forma assertiva para obtenção de vantagens competitivas (SEVERINO; TOMASULO, 2012).

As vantagens competitivas dependem da capacidade organizacional dos lugares e aliadas aos recursos sociais e políticos detém o poder de transformar os territórios (TRENTIN, 2012). É nesse contexto que o planejamento focado par ao desenvolvimento local tem espaço e potencial transformador.

O planejamento da atividade turística precisa ser promovido como um processo integrado e colaborativo em que pese a ênfase no desenvolvimento local (PETROVA; HRISTOV, 2006) em que são considerados aspectos históricos, infra estruturais, socioeconômicos e culturais (CASTRO; MIDDLEJ, 2013); apreciados os interesses dos diversos *stakeholders* (COSTA et al. , 2012) e a conservação dos aspectos naturais do território é priorizada (MARZUKI et al., 2012).

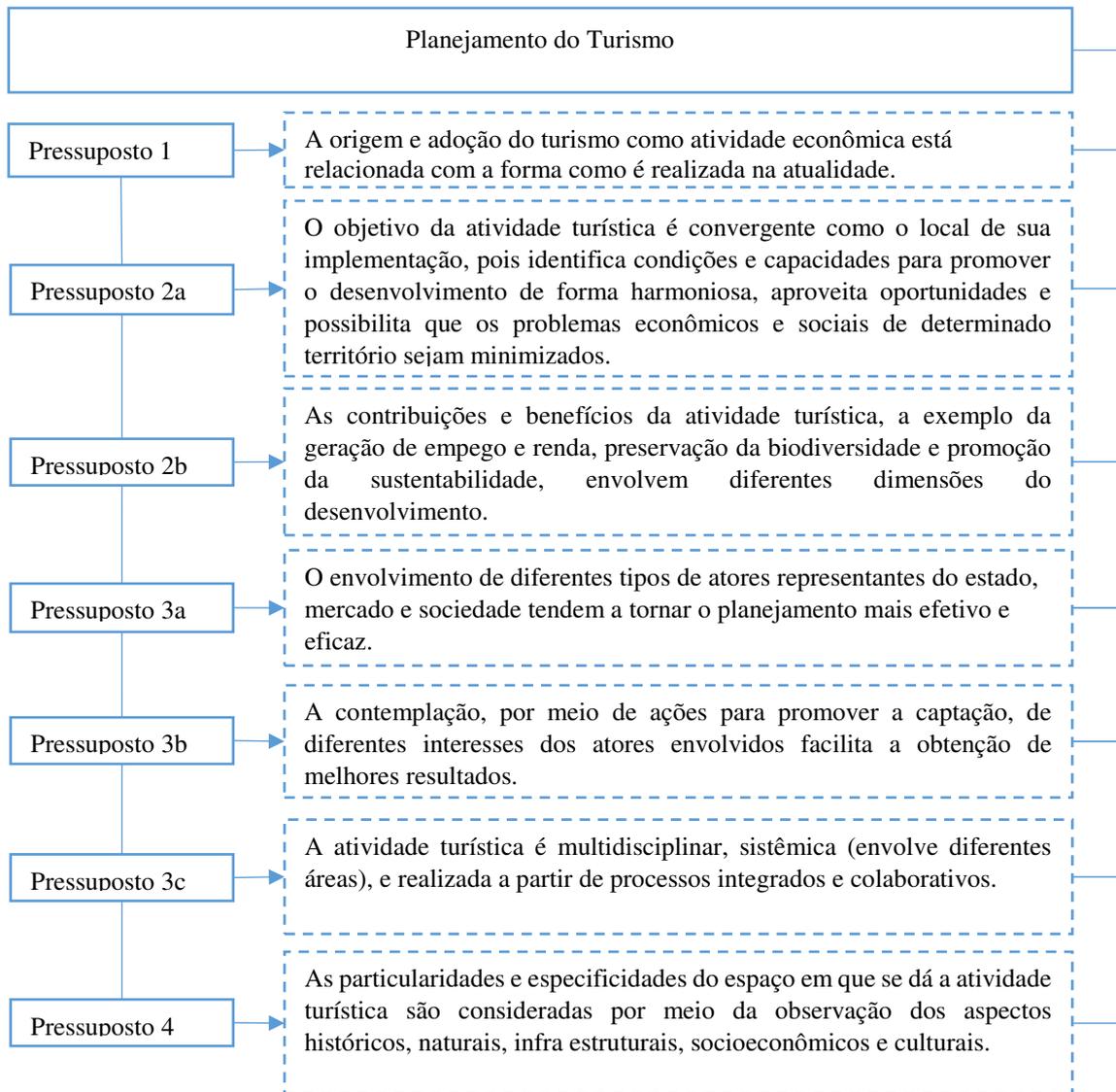
Quanto aos objetivos, enfatiza-se que o planejamento da atividade turística deve: i) identificar condições e capacidades para promover o desenvolvimento de forma harmoniosa (CASTRO; MIDDLEJ, 2013); ii) superar desafios e aproveitar oportunidades (EMMENDOERFER, 2008); iii) possibilitar que os problemas econômicos e sociais de determinado território sejam minimizados (ARAÚJO; POSENATTO, 2012). Com o planejamento visa-se identificar outras formas de explorar a atividade, para além do produto característico do local (DANIEL, 2010).

O envolvimento de atores para além do poder público é reconhecido como meio para tornar o planejamento mais efetivo e eficaz, uma vez que as soluções para os problemas têm potencial de serem mais inovadoras e efetivas por parte de quem os vivencia (TRENTIN, 2016). Para tanto é necessário incorporar uma comunicação eficaz e envolver a comunidade (ARIZPE; GAMEZ, 2008), observar a diversidade de atores envolvidos (EMMENDOERFER, 2008) identificar interesses diversos (KEOGH, 1990), facilitar alianças entre *stakeholders* para promover a colaboração (PETROVA; HRISTOV, 2006), e melhorar a interação entre o público e privado (KEOGH, 1990).

No que tange as contribuições, a realização do planejamento aumenta a possibilidade de obter desenvolvimento (FÁVERO, 2006), promover, tornar sustentável (NERY *et al.*, 2015) e fortalecer a atividade turística (LEMOS, 2013), possibilita utilizar os recursos locais para criar um diferencial para a atividade turística (DOTTO *et al.*, 2018) e ainda promover a concentração de esforços captação de investimentos e ações convergentes (SOARES *et al.*, 2013).

A observação dos entendimentos dos autores supramencionados, quanto ao turismo e seu planejamento, possibilitou a identificação de alguns pressupostos que podem ser utilizados para nortear a realização de um planejamento dessa atividade.

**Figura 01:** Pressupostos para o Planejamento do Turismo



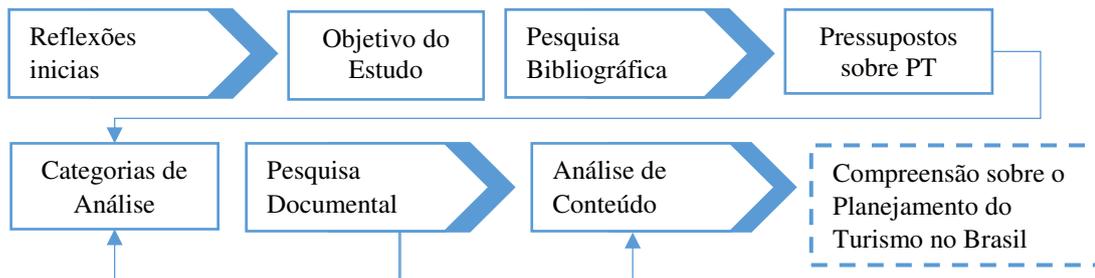
Fonte: Elaboração própria.

Com a identificação desses pressupostos, que serão testados pela efetivação do objetivo proposto, tem-se condições de apontar elementos que constituíram categorias para analisar o planejamento da atividade turística, conforme detalhamento apresentado na seção seguinte, e posteriormente oferecer certa compreensão quanto a forma como essa atividade tem sido pensada e implementada no Brasil.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E ANÁLISE DOS DADOS**

Elegeram-se a pesquisa qualitativa (COOPER; SHINDLER, 2016), por meio de pesquisa documental para analisar o planejamento do turismo no Brasil, Figura 2.

**Figura 02:** Esquema de realização da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Com essa pesquisa pretende-se identificar informações verídicas nos documentos a partir de questões, hipóteses, pressupostos, etc. Para identificar as etapas para utilização dessa pesquisa, foram considerados os entendimentos de Gil (2002) e Sá-Silva *et al.* (2009), além de observar o exemplo de emprego dessa pesquisa no trabalho realizado por Pimentel (2001).

As etapas que compõem a pesquisa documental são: i) identificação da fonte para coleta do material; ii) seleção do material; iii) análise preliminar do material; iv) organização do material e v) análise do material ou documental.

Para coletar o material, optou-se pelo site do Ministério do Turismo (<http://www.turismo.gov.br/>) por ser o órgão federal de maior representatividade e no qual são disponibilizadas informações diversas sobre o setor.

Na seleção do material, optou-se pelo Plano Nacional de Turismo (PNT), disponível na guia “publicações” do site do Ministério do Turismo, e adotou-se como marco temporal a criação do Ministério do Turismo (MTUR) em 2003, por meio da Medida Provisória 103/2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683/ 2003. Assim, foram considerados para análise os PNTs publicados a partir de 2003: PNT 2003-2007, PNT 2007- 2010, PNT 2011- 2014<sup>i</sup>, PNT 2013- 2016 e PNT 2018-2022.

Na análise preliminar, além da leitura atenta para confirmar que o documento era um PNT, foi realizada uma avaliação preliminar por meio do exame e da crítica do PNT tendo em vista os seguintes elementos: contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave (SÁ-SILVA *et al.*, 2009). Esses elementos, além de compor a análise preliminar, também serviram de base para legitimar as categorias de análise.

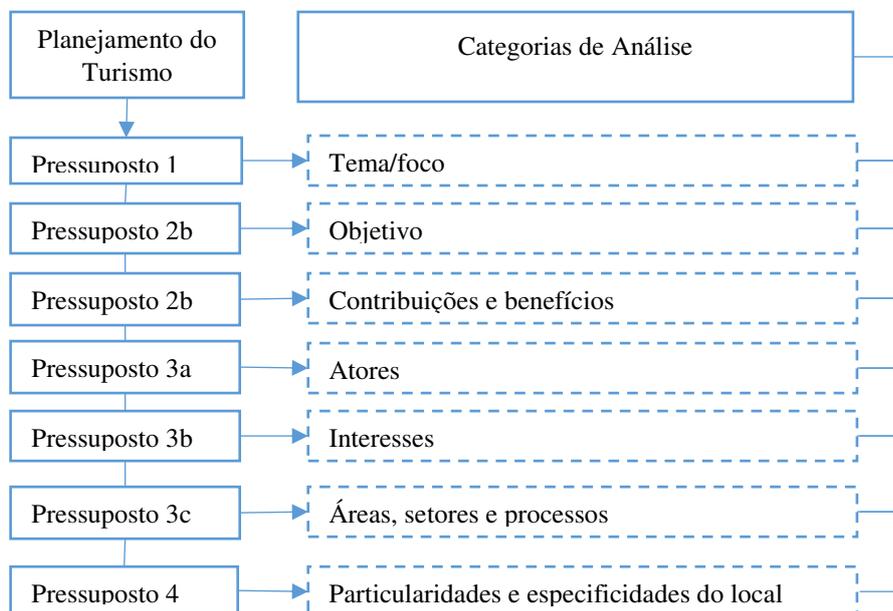
Para a organização do material optou-se pela elaboração de figuras e quadros a partir da leitura atenta e dos fichamentos. As duas figuras criadas, Figura 1: Pressuposto para o Planejamento do Turismo e Figura 3: Categorias de análise do PNT, são resultado da observação dos principais entendimentos sobre planejamento do turismo expostos no referencial teórico.

Inicialmente foram identificados os pressupostos, que consistem em indicativos quanto ao comportamento esperado dos referidos elementos. Em seguida foram identificadas as categorias de análise, que consistem em indicadores de informações a serem observadas no conteúdo dos PNTs. Quanto aos quadros, as informações identificadas a partir da leitura atenta e dos fichamentos foram organizadas conforme período de realização dos PNTs e tipo de categoria.

Para a análise documental, emegou-se a análise de conteúdo (LAVILLE; DIONNE, 1999; BARDIN, 2009) por meio da análise temática das categorias de análise, com grade fechada, por meio das estratégias de análise e de interpretação qualitativas de emparelhamento. As categorias de análise foram definidas, a priori, com base nos pressupostos definidos na seção 1, conforme Figura 3. Foi realizada uma interpretação coerente, tendo em vista a temática proposta e a pergunta de pesquisa. Considerando a pesquisa documental, especificamente essa etapa, como um processo de desenvolvimento concatenado, após a identificação das categorias,

foram adotadas ações para tornar o processo robusto por meio das estratégias que buscam o aprofundamento, ligação e ampliação do conteúdo analisado.

**Figura 03:** Categorias de análise do PNT



Fonte: Elaboração própria.

Especificamente, quanto à estratégia de ligação foram realizadas tentativas de estabelecer relações e associações e passando então a combiná-los, separá-los ou reorganizá-los. E por fim, foram observadas informações relativas à abrangência e delimitação das informações apresentadas, com base nas categorias de análise.

De forma geral, nos PNTs considerados para análise, observou-se como os elementos destacados nas categorias de análise foram contemplados. Também considerou-se o comportamento desses elementos nos diferentes PNTs, para averiguar se houve convergências ou divergências quanto a forma como eles foram considerados. Dessa forma, na análise considerou-se os elementos no PNT e em seguida comparou-se o mesmo elemento nos diferentes PNTs. A partir dessas constatações, foi possível compreender o planejamento do turismo no Brasil, conforme exposto na seção seguinte.

#### **4. COMPREENSÕES QUANTO AO PLANEJAMENTO DO TURISMO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DOS PLANOS NACIONAIS DO TURISMO DE 2003 A 2018**

Os entendimentos obtidos a partir da análise dos PNTs, com base nas categorias de análise, são apresentados considerando o conteúdo de cada plano e a constatação quanto ao comportamento desses elementos tendo em vista à comparação desses planos. Esses entendimentos referem-se ao tema, foco, objetivo, contribuições e benefícios, áreas/setores e atores envolvidos, interesses, processos e particularidades e especificidades locais. Na organização e ordenação desses entendimentos considerou-se a relação e complementariedade de informações.

Destaca-se que o tema e o foco dos PNTs foram identificados na mensagem de apresentação e na carta do presidente da república e ou do ministro do turismo.

No PNT 2003-2007 o tema foi “Nosso Próximo Evento é no Brasil”. A vocação natural do país transforma-se em fonte permanente de riqueza, através do turismo. Já o tema do PNT 2007-2010 foi “Uma Viagem de Inclusão”, sendo que essa inclusão não se trata apenas de incentivar um negócio, mas do direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade. Inclusão

para reduzir as desigualdades regionais e para fazer do Brasil um país de todos. Por sua vez, no PNT 2011-2014, observou-se maior inclinação para a atividade turística, pois o tema foi “Gestão e promoção do Turismo no Brasil”. Da mesma forma, no PNTs seguintes ficou evidente a intensão de demonstrar o reconhecimento das contribuições do turismo para o país. Os temas foram “O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil” no PNT 2013-2016 e “Mais emprego e renda para o Brasil” no PNT 2018-2022.

Observou-se que a mensagem dos planos foi sendo alterada ao longo dos anos, pois inicialmente o foco era destacar a vocação do país para o turismo e no último PNT foi enfatizada a capacidade do turismo de contribuir para o desenvolvimento do país. Apesar da mudança de tema ao longo dos anos, percebeu-se coerência entre eles, uma vez que a cada PNT os temas apresentavam, mesmo de forma indireta, a evolução do turismo no Brasil.

Quanto ao foco, nos PNTs 2003-2007 e 2007-2010, contemplou-se as diversidades regionais, pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção do país no cenário turístico mundial. Sendo que no primeiro, a geração do emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais e o equilíbrio do balanço de pagamentos sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas. No PNT seguinte, 2011-2014, percebeu-se a preocupação em garantir a continuidade das conquistas obtidas e buscar o aprofundamento e o aprimoramento das políticas e programas para o desenvolvimento do turismo no Brasil.

Já no PNT 2013-2016, o foco foi transformar o Brasil no terceiro maior PIB turístico do mundo até 2022. Nesse PNT, o papel do turismo como solução para crescimento sustentado e sustentável do país, com redução de desigualdades regionais, inclusão social e geração de emprego e renda é enfatizado. Para tanto, considerou-se como incentivadores o momento de grandes eventos realizados no país para e papel do Ministério do Turismo como indutor de um novo momento para essa atividade no país. Por sua vez, no PNT 2018-2022, verificou-se convergência com os planos iniciais. O foco foi o fortalecimento da regionalização, melhoria da qualidade e competitividade, incentivo à inovação e promoção da sustentabilidade. Nesse PNT buscou-se oferecer contribuições para alavancar a economia e gerar emprego, renda e inclusão social, colocando o Brasil entre as maiores potências de turismo do mundo.

As informações sobre tema e foco dos PNT estão relacionadas ao entendimento, apresentado no pressuposto 1, de que a origem e adoção do turismo como atividade econômica está relacionada com a forma como é realizada na atualidade. No Brasil, apesar das características que favorecem a atividade turística, assim como na América Latina, a atividade passou a ser explorada recentemente. Dessa forma, faz muito sentido que no PNT, após a criação do Ministério do Turismo, tenha-se optado por destacar um país com vários atrativos para o turismo e em seguida destacar como essa atividade pode contribuir para o desenvolvimento do país. Entretanto, observou-se também algumas alterações nos temas e focos, como observa-se no PNT 2003-2007 (vocação natural) e no PNT 2007-2010 (inclusão social), que podem ter direcionado as ações para fins diferenciados. Dessa forma, destaca-se a necessidade de relacionar esses elementos com objetivos de longo prazo, como alternativa para garantir que eles não sejam alterados ao longo do tempo.

Quanto aos objetivos, o PNT 2003-2007 foi pensado para fortalecer a atividade turística no Brasil, tendo em vista que em seus objetivos geral e específicos enfatizou-se a necessidade de desenvolver o produto turístico brasileiro e ainda estimular e facilitar seu consumo. Esse posicionamento é melhor compreendido quando se considera o contexto em que o plano foi desenvolvido. Nesse PNT percebeu-se a necessidade de conferir ao turismo a condição para contribuir para o desenvolvimento ao enfatizar os possíveis efeitos e impactos da atividade na economia brasileira.

Já no PNT 2007-2010, observou-se a concentração de esforços quanto à qualidade do produto, inclusão social /competitividade e gestão de informações sobre o setor. No PNT 2011-

2014, observou-se a preocupação com a organização e estruturação do setor por meio de planejamento e gestão, informação, estruturação da oferta turística, fomento (financiamento), qualificação, infraestrutura, logística e promoção. Já no PNT 2013-2016 buscou-se fomentar três fatores do turismo: o local, o público alvo e a competitividade. E por fim no PNT 2018-2022 o objetivo foi o fortalecimento do turismo por meio do consumo, número de viagens e empregos.

Percebe-se que o pressuposto 2, que aborda sobre o objetivo, é atendido em partes, uma vez que as ações pensadas e propostas nos referidos PNTs buscam a promoção do desenvolvimento. Entretanto, como as ações são direcionadas a algumas dimensões do turismo, não se pode considerar que as oportunidades e possibilidades foram exploradas. Essa situação é justificada pela dimensão territorial e diversidade de culturas identificadas no Brasil. Assim, novamente destaca-se a necessidade de um plano estratégico de longo prazo para nortear os planos quadrienais. Isso facilitaria a manutenção e alcance de objetivos voltados para a valorização das diferentes possibilidades que o turismo no Brasil oferece.

As possibilidades quanto às contribuições e benefícios dos PNTs foram observadas nos objetivos propostos em cada plano. No PNT 2003-2007, as contribuições e benefícios relacionam-se à renda, emprego e à atividade turística. Quanto à renda, percebeu-se esforços para aumentar o consumo de produtos turísticos e o número de turistas nacionais e internacionais. No que tange ao emprego, identificou-se o aumento do número de postos de trabalho e a qualificação. E sobre a atividade turística, notou-se esforços para desenvolver e valorizar essa atividade por meio da contemplação das diversidades regionais, culturais e naturais, do estímulo e facilitação do consumo, da estruturação dos destinos turísticos bem como a criação de meios para torná-los mais competitivos.

Já no PNT 2007-2010 essas informações foram identificadas a partir da observação dos bons resultados das atividades relacionados à estruturação, desenvolvimento e promoção dos produtos turísticos, aumento da competitividade do setor (fomento no mercado nacional e internacional e desenvolvimento de políticas públicas de apoio), geração de emprego e renda e inclusão social (adequação da infraestrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos para garantir acessibilidade aos portadores de necessidades especiais).

E no PNT 2011-2014 as contribuições e benefícios relacionam-se ao fortalecimento da atividade, pois as ações propostas visavam melhorar a atividade turística ao fomentar o planejamento e gestão, facilitar o acesso a informações sobre o desempenho do setor, melhorar a estrutura de produtos ofertados, criar mais condições para financiamento do setor, oferecer uma estrutura que atenda às necessidades do turista, facilitar o acesso ao local de destino por meio de melhoria na logística e divulgar os destinos turísticos para torna-los mais conhecidos e valorizados.

No mesmo sentido, no PNT 2013-2016 identificou-se possibilidades de tornar o setor do turismo mais competitivo, aumentar o consumo no setor, oferecer melhores condições para que o turista doméstico viaje mais e aumentar a participação da sociedade nas discussões sobre o turismo. Da mesma forma, as contribuições e benefícios identificados no PNT 2018-2022 estão relacionadas ao fortalecimento da atividade turística por meio ao aumento do consumo, número de empregos e número de turistas estrangeiros e domésticos.

Assim como observado nos objetivos, as contribuições e benefícios identificados nos PNTs estão concentradas na dimensão econômica do PNT, em sua maioria. Apesar de identificar algumas ações voltadas para o fortalecimento da regionalização do turismo, em que pese o desenvolvimento e valorização de produtos e destinos turísticos, as principais contribuições estão relacionadas ao aumento de consumo e número de turistas nacionais e internacionais.

Para identificar os atores, as áreas/setores envolvidos na elaboração dos PNTs foram observadas informações apresentadas na ficha técnica. Especificamente, os atores

contemplados foram identificados pela análise dos objetivos de cada plano. Para identificar os atores foram definidos os seguintes grupos de classificação: i) sociedade, ii) trade (mercado), iii) Estado, iv) organizações de ensino e pesquisa e v) organizações financeiras.

Quanto aos atores envolvidos, no PNT 2003-2007, observou-se uma maior representatividade do trade, seguida pelo Estado. Quanto aos demais grupos de atores observou-se que a representatividade da sociedade foi muito incipiente sendo identificada somente uma associação representada a melhor idade. O mesmo ocorreu com as organizações de ensino e pesquisa e organizações financeiras, pois foram representadas pela Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo (ABBTUR), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, respectivamente. Quanto ao Estado, apesar de ter envolvido um número maior de atores, ainda se observou uma representatividade incipiente em relação ao total de atores envolvidos. Além dos Ministérios da Integração Nacional, Trabalho e Emprego e Turismo, foram envolvidos conselhos e fóruns. Conforme destacado anteriormente, o trade teve uma representatividade consolidada quanto considera-se o total de atores. Observou-se a participação de associações, federações, confederação, sindicatos e uniões, além das organizações de apoio como Serviço Brasileiro de Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Serviço Social do Comércio (SESC).

No que tange os atores contemplados pelo PNT2003-2007, percebeu-se a concentração de esforços para atender, de forma direta, aos turistas internacionais, nacionais e trabalhadores do setor de turismo.

As observações quantos aos atores facilitaram a identificação das áreas/setores envolvidos na elaboração do PNT 2003-2007, uma vez que os atores identificados as representam. De forma geral, percebeu-se que as áreas diretamente envolvidas são relacionadas ao turismo e que organizações de diferentes ramos de atividades do turismo participaram do PNT. Entretanto, para poder classificar a atividade como multidisciplinar e sistêmica é preciso considerar a possibilidade de envolvimento indireto de outros setores.

No PNT 2007-2010, o trade continuou sendo o grupo de atores mais representativo. Nesse grupo observou-se a manutenção de características como a diversidade de empresas do setor e a presença de organizações de apoio como SEBRAE e SENAC, apesar do número dessas organizações ter sido menor que do PNT anterior. O grupo da sociedade também manteve a mesma formação, sendo representado por uma associação da melhor idade. O mesmo ocorreu com as organizações de ensino e pesquisa. Já as organizações financeiras tornaram-se mais representativas, tendo em vista o envolvimento de um maior número de bancos. Merece destaque o grupo do Estado, no qual percebeu-se um expressivo crescimento e envolvimento de outros ministérios e também de agências, secretarias e superintendências. De forma geral, apesar de perceber a predominância do grupo do trade, destaca-se uma maior representatividade do Estado.

Em relação aos atores contemplados pelo PNT, observou-se a mesma situação do PNT anterior, tendo em vista a atenção destinada aos turistas internacionais, nacionais e trabalhadores do setor de turismo. A partir dessas informações reforça-se que o turismo, com base nesse PNT, é uma atividade multidisciplinar quando se considera sua realização dado o envolvimento de diversos setores, entretanto, quando se analisa o momento de sua elaboração, essa atividade torna-se concentrada no setor turístico.

A representatividade dos atores envolvidos no PNT 2011-2014, em relação do PNT 2007-2010, manteve-se a mesma na maioria dos grupos, com exceção do Estado. Nesse grupo observou-se um maior número de atores envolvidos, especificamente atores dos órgãos estaduais de turismo.

Assim como nos PNTs anteriores, os atores contemplados no plano foram os turistas internacionais, nacionais e trabalhadores do setor de turismo.

Já no PNT 2013-2016, observou-se uma alteração na configuração dos atores envolvidos na elaboração, pois o número de atores foi menor em relação ao ano anterior e o tipo de atores também foi diferenciado. Não foram identificados atores representantes da sociedade e das organizações de ensino e pesquisa. Em relação às organizações financeiras, identificou-se somente um ator representante. No grupo do trade também observou-se uma redução do número de envolvidos e uma concentração nos sindicatos, associações e confederações. Quanto aos atores contemplados, neste PNT constatou-se o foco nos turistas internacionais e nacionais, diferente dos anos anteriores em que houve a inserção dos trabalhadores do setor. Sobre as áreas e setores, percebeu-se que o mesmo comportamento dos PNTs anteriores, ou seja, a ênfase ao setor do turismo com a possibilidade de envolvimento indireto de outros setores.

Ao contrário do PNT 2013-2016, no PNT 2018-2022 foram identificadas configurações de grupos de atores parecidas com a dos planos anteriores. Os grupos com menor representatividade continuaram sendo a sociedade, organizações de ensino e pesquisa e financeiras. Observou-se uma maior representatividade do trade seguida pelos atores do Estado. Esta configuração demonstra a predominância de atores relacionadas diretamente à atividade turística, o que tende a conferir ao PNT uma maior concentração de ações voltadas para o setor. No que tange aos atores contemplados pelo PNT, observou-se a ênfase dada aos turistas internacionais, nacionais e trabalhadores do setor de turismo.

Após identificar os atores, áreas/setores envolvidos nos PNTs é possível fazer alguns apontamentos quanto aos interesses contemplados nesses planos, cujas informações foram observadas na apresentação, objetivos e metas de cada plano.

No PNT 2003-2007 percebeu-se que os atores envolvidos, essencialmente organizações, instituições e empresas do segmento turístico, apresentaram demandas relativas às dificuldades do turismo no Brasil. As alternativas de solução desses problemas, que consistem nos principais interesses identificados, giram em torno de ações para: i) desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais e ii) estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

No PNT 2007-2010, assim como no PNT 2003-2007, os atores representantes do trade tiveram maior representatividade e por consequência os interesses identificados refletem suas demandas relativas à melhoria da qualidade e competitividade do produto turístico, obtenção de apoio ao desenvolvimento, organização da atividade turística, principalmente quanto à infraestrutura e logística e consolidação do sistema de informação, atração de investimento e aumento do consumo. Entretanto, também foram identificadas ações direcionadas para atender a interesses dos turistas domésticos como: inclusão social, por meio da geração de emprego e renda e de condições que para esses possam usufruir do turismo bem como da garantia de acessibilidade aos portadores de necessidades especiais. Esses interesses refletem o tema do PNT 2007-2010 que aponta o turismo como uma viagem de inclusão e ainda como indutor do desenvolvimento e da inclusão social.

Já no PNT 2011-2014, apesar de perceber que os interesses dos atores do trade são representados de forma ampla por meio de ações para fortalecer a atividade turística por meio do planejamento, gestão da informação, organização do setor, apoio ao fomento, qualificação tanto dos destinos quanto dos trabalhadores, melhoria na infraestrutura e logística e ações para a promoção, também foram identificadas ações que refletem interesses de atores do Estado da sociedade com destaque para o incentivo à atualização democrática e participativa do plano, participação cidadã na definição de políticas públicas, enfrentamento à exploração sexual de crianças e adolescentes, da redução da pobreza e da inclusão social, promoção da sustentabilidade ambiental e a redução dos impactos do turismo no clima e no meio ambiente e inclusão dos diferentes atores sociais no processo de planejamento territorial do turismo.

E os interesses contemplados pelo PNT 2013-2016 refletem o conjunto de atores envolvidos em sua elaboração, uma vez que estão relacionados à fortalecimento da atividade turística e ainda a legitimar das ações do Estado por meio do envolvimento da sociedade no planejamento da atividade.

As ações do PNT 2018-2022 relacionam-se ao fortalecimento da atividade, aumento do consumo e número de viagens e consolidação do país como um local adequado para a realização de megaeventos. Esse documento espelha os anseios do setor e do cidadão que consome turismo, com proposta para consolidar o turismo como um eixo estratégico efetivo de desenvolvimento econômico do país por meio de aumento de número de viagens, aumento do consumo e promoção do turismo. Essas propostas atendem diretamente aos interesses dos atores que tiveram maior representatividade na elaboração do plano, ou seja, trade e Estado.

Assim como observado nas informações relativas aos atores, as áreas/setores envolvidos na elaboração e contemplados, observou-se a concentração de ações voltadas para atender aos interesses de grupos distintos de atores, em que pese a predominância dos atores representantes do trade. Esse contexto tende a fazer como que os PNTs, ao invés de caracterizarem-se pela diversidade de interesses e atores, tornem-se concentrados e conseqüentemente menos efetivos e eficazes, uma vez que a obtenção de melhores resultados por meio da captação de diferentes interesses não foi possibilitada.

Quanto aos processos, foram consideradas atividades relacionadas à elaboração, implementação e avaliação. Essas informações foram identificadas na apresentação, diagnóstico, definição de objetivos, metas, macroprogramas e indicadores.

Quanto ao PNT 2003- 2007, na fase de elaboração, percebeu-se que o plano foi desenvolvido de maneira participativa e colaborativa, tendo em vista o envolvimento de diferentes tipos de atores, a partir da realização de reuniões nos diferentes âmbitos, federal, estadual e municipal. A partir das quais foram identificadas contribuições que foram agrupadas em eixos temáticos de interesse que geraram a proposta inicial do plano. Posteriormente, essa proposta foi apresentada e validada em diferentes estados e para diferentes grupos de atores. O Plano foi organizado em sete macroprogramas estratégicos que foram desdobrados em programas.

A implementação do plano foi suportada pela estrutura desenhada a partir da indicação de macroprogramas, desdobramentos temáticos, objetivos e metas. Os macroprogramas foram construídos por um conjunto de programas que visavam por seu intermédio, resolver os problemas e obstáculos que impedem o crescimento do turismo no Brasil, identificados por um processo de consulta ao setor. Esses programas foram detalhados em conjunto com as câmaras temáticas cujos projetos e ações foram posteriormente executados, utilizando-se de um planejamento, da definição de prioridades, do orçamento e da avaliação de resultados.

Quanto à avaliação, apesar de não identificar de forma explícita um instrumento ou ferramenta para sua realização, destaca-se a possibilidade de utilizar as metas para o turismo na elaboração de indicadores para avaliar o programa.

O PNT 2007/2010 foi elaborado a partir de um trabalho integrado de cooperação e participação entre diversos setores do governo, da iniciativa privada e do terceiro setor, bem como das instituições com assento no Conselho Nacional de Turismo (CNT), sendo considerado fruto do consenso de todos os segmentos. Antes da elaboração do plano, foi criado um documento referencial Turismo no Brasil 2007/2010 posteriormente alinhado como as ações proposta no Programa de Aceleração do Crescimento 2007/2010 (PAC), dando ênfase às contribuições do turismo para alcançar dos objetivos do PAC.

A implementação do plano foi facilitada pela observação dos objetivos, macroprogramas e metas. Os macroprogramas, conjuntos de programas que se organizam por temas afins, são desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nas metas. Os programas, por sua vez,

se desdobram em diversas ações, que traduzem o seu detalhamento em projetos e atividades que propiciaram a realização das metas.

A avaliação de eficiência, eficácia e efetividade dos macroprogramas e programas foi referenciada às metas propostas, bem como aos indicadores secundários a elas relacionados e às condições necessárias para a sua realização, constituindo, ao mesmo tempo, mecanismos de acompanhamento e monitoramento dos resultados esperados.

No PNT 2011-2014, a elaboração foi composta por: construção de cenários, pessimista, moderado e otimista, para facilitar a observação dos possíveis contextos a serem enfrentados ao implementar o PNT bem como identificar estratégias de atuação para garantir a obtenção de bons resultados. Foi realizado um exercício na tentativa de “previsão de incertezas” a partir da combinação de condições externas e internas levando em consideração o comportamento do turismo internacional, turismo doméstico e geração de emprego. A partir dessa combinação foram geradas premissas quanto às possíveis alterações de comportamento, conforme o cenário projetado. Em seguida, foram apresentadas as projeções compatíveis dos principais indicadores do turismo no Brasil.

Na implementação e avaliação, foram consideradas as projeções de indicadores relacionados ao turismo internacional, turismo doméstico e geração de emprego e ainda os eixos temáticos propostos que se desdobram em temas. Essas informações não foram apresentadas de formas estruturada no plano, mas identificadas e selecionadas em função de sua contribuição para esses processos.

Já no PNT 2013- 2016 a elaboração do plano foi facilitada pela identificação de diretrizes norteadoras e a observação do diagnóstico do setor. Também foi considerado o Documento Referencial Turismo no Brasil 2011-2014, do qual foram extraídas informações que possibilitaram a definição de define ações, com base nos cenários e proposições nele expressadas. Partindo dessas informações foram apresentados objetivos e construídos indicadores, fixadas metas e elaboradas ações, com definição dos resultados.

Na implementação, foram observadas as ações estratégias, agrupadas por objetivo e orientação estratégica, mantendo como norte os resultados a serem alcançados e os indicadores a eles associados. Nesse PNT, diferente dos anteriores, observou-se a indicação de meios para realizar o monitoramento e avaliação do plano.

Nesse PNT os indicadores, objetivos e ações foram devidamente monitorados e avaliados, por meio da ampliação das ferramentas e sistemas de informações turísticas que permitam o acompanhamento de seus resultados orçamentários e de suas vertentes de eficácia, eficiência e efetividade das políticas definidas. Também foi realizado acompanhamento por meio de bases de dados e indicadores da atividade em nível macro, tais como: movimento turístico receptivo e emissivo, atividades turísticas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, e efeitos econômicos e sociais advindos da atividade turística, indicadores estes previstos inclusive na Lei nº 11.771/08, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Além do monitoramento e avaliação, no PNT também se observou a necessidade de adequação dessas ações ao princípio da publicidade da Administração Pública e às diretrizes da Lei do Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

E por fim no PNT 2018-2022 a elaboração do foi promovida a partir da observação do diagnóstico do setor. Foram identificadas de cinco linhas estratégicas para nortear a atuação sinérgica entre união, estados, distrito federal, regiões turísticas e municípios, apoiados por seus colegiados e parceiros estratégicos. Foram definidas metas globais, delimitadas dezessete iniciativas que se traduzem em 44 propostas estratégicas.

Assim como a elaboração, a implementação baseia-se no conjunto de metas, diretrizes e linhas de atuação, iniciativas e estratégias. Para a avaliação do PNT, não se identificou a definição e instrumentos e ferramentas. Entende-se que a observação das metas propostas auxiliou a definição de indicadores para avaliar o plano.

Sobre os processos adotados na elaboração, implementação e avaliação, observou-se na apresentação dos planos a intenção de atender ao Pressuposto 6 que aponta para a necessidade realizá-los de forma integrativa e colaborativa. Entretanto, não se pode considerar o atendimento desse pressuposto em relação aos grupos de atores predominantes e à fase de elaboração. Na implementação e avaliação, o processo é caracterizado pela centralização de ações e pela impossibilidade de envolvimento de outros atores, apesar de alguns planos destacarem essa preocupação. Especificamente, na avaliação, somente nos PNTs 2007-2010 e 2013-2016, foram indicados meios para sua execução. E mesmo nesses casos, não observou-se alternativas para o envolvimento de atores para além do grupo do Estado.

Quanto às particularidades e especificidades locais, aqui entendidas como características relacionadas aos diferentes recursos (naturais, culturais, patrimoniais e etc.) presentes em determinado local, foram observadas informações expostas na visão, objetivos, macroprogramas e metas.

No PNT 2003-2007, destacou-se que a oferta turística do Brasil tem sido configurada pela promoção de poucos destinos em áreas pontuais, gerando produtos de apelo repetitivo e os produtos atualmente ofertados não contemplam a pluralidade cultural e a diversidade regional brasileira. Dentre as ações pensadas para solucionar tais problemas, ao encontrar alternativas de desenvolvimento local e regional, destacam-se: i) criar no mínimo três produtos de qualidade em cada estado da Federação e Distrito Federal; ii) oferecer de novos produtos e diversificar os produtos turísticos contemplando a pluralidade cultural e diferença regional; iii) desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; e iv) integrar à imagem do país a essência brasileira, sua cultura, sua diversidade étnica, social e as diferentes regiões do país. Apesar do número reduzido, o fato das particularidades e especificidades locais serem contempladas em um dos objetivos gerais do plano demonstra a preocupação em valorizar o local em que se dá a atividade turística.

Já no PNT 2007-2010 recomendou-se a contemplação das diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do país no cenário turístico mundial, o desenvolvimento do produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais, e a promoção de regiões brasileiras por meio da diversidade cultural e natural, no país e no exterior, contribuindo para a diminuição das desigualdades regionais.

Por sua vez, nos PNTs 2011-2014 e 2013-2016 não foram identificadas ações que contemplassem de forma direta as particularidades e especificidades locais.

Por outro lado, no PNT 2018-2022, as particularidades e especificidades do local foram observadas em ações voltadas para a valorização do patrimônio cultural e natural para visitação turística, o desenvolvimento segmentado dos produtos turísticos brasileiros, desenvolvimento de novas atividades turísticas que incorporem aspectos da produção local, da cultura e da culinária regional, promover e ampliar os canais de comercialização dos produtos associados ao turismo e das iniciativas de turismo de base local, integração da produção local à cadeia produtiva do turismo e o desenvolvimento do turismo de base Local.

O contexto identificado, quanto às particularidades e especificidades locais, não atende ao entendimento exposto no pressuposto 7, a partir do qual destaca-se a necessidade de considerar tais particularidades e especificidades por meio observação dos aspectos históricos, naturais, infra estruturais, socioeconômicos e culturais. Mesmo que em alguns planos tenham sido identificadas algumas ações voltadas para atender, mesmo que em parte, tal pressuposto, entende-se que há necessidade de inseri-las nos objetivos gerais de cada PNT de forma contínua, inclusive para incentivar que tal iniciativa seja replicada no nível local.

Da mesma forma como foi observado nos objetivos, as ações pensadas para o turismo têm mais condições de serem efetivas se realizadas a partir de um plano estratégico a ser

contemplado nos planos quadrienais. Outra informação que reforça esse entendimento pode ser identificada no tema e foco de cada PNT, em que destaca-se que são as particularidades e especificidades locais que conferem diferencial competitivo ao país como destino turístico.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises e discussão dos dados constatou-se que, no Brasil, o planejamento do turismo demonstra ser caracterizado pelo direcionamento de ações para atender aos interesses de grupos distintos de atores, quais sejam o *trade* e o Estado. Contexto que tende a gerar limitações no planejamento principalmente quando se considera a observação de interesses para além da do âmbito dos referidos grupos.

Também se observou evidências de ruptura de continuidade das ações, tendo em vista as mudanças identificadas entre dos planos quanto ao tema, foco, objetivos, para exemplificar. Como recomendação apresenta-se a possibilidade de realizar um planejamento de Estado, de longo prazo com 12, 16 ou 20 anos, para nortear os planos quadrienais e fortalecer o caráter estratégico dos planos.

Recomenda-se ainda que as ações pensadas para o turismo também tenham como foco os recursos naturais, o patrimônio histórico e cultural, elementos que conferem ao país o diferencial como destino turístico, e não somente em questões relacionadas ao contexto econômico, como foi observado nos planos analisados.

Observou-se que as particularidades e especificidades locais não ocupam lugar de destaque nos planos, e na maioria deles nem é contemplada em um objetivo geral. Sugere-se dar mais atenção a tais particularidades, uma vez são elas que conferem ao país a característica que o distingue dos demais destinos turísticos.

Ainda se identificou a necessidade de melhor estruturação do plano, no que tange a observação do planejamento como uma ferramenta de gestão. Há necessidade de observar todas as etapas desse processo e apresentar detalhamento como serão implementadas. Nos referidos planos, há uma preocupação em apresentar o diagnóstico e objetivos, mas a fase de implementação e avaliação, principalmente, não são estruturadas e apresentadas no conteúdo do plano.

Diante dessas colocações, conclui-se que há a necessidade de melhor alinhamento entre planos, no que tange a convergência de intenções e continuidade de ações e a identificação de meios para o envolvimento de atores, além do *trade* e do estado, em que pese a participação cidadã por meio de representantes das comunidades locais e regionais. Estes atores têm sido considerados de modo incipiente nos diferentes PNTs analisados. Por um lado, isso pode ser justificado pela não ocorrência efetiva das audiências e conferências públicas de turismo constantemente agendadas pelo governo federal. Por outro lado, a incipiência, ou até mesmo a possível ausência, da participação dos representantes das comunidades interessadas no turismo e nos seus impactos no que tange aos PNTs, gera estranhamento por ter sido um período (2003-2018) em que no governo federal preponderou a valorização de ações voltadas a questão social e participativa da sociedade.

Contudo, apesar das limitações que podem ser derivadas das opções feitas no estudo, destaca-se sua contribuição pelo oferecimento de compreensão quanto ao planejamento do turismo no Brasil que podem possibilitar o aprimoramento da atividade tendo em vista a necessidade evidente de torna-lo colaborativo, participativo e inclusivo, tendo em vista a promoção do desenvolvimento por meio da contemplação das particularidades e especificidades locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAÚJO, R. M. DE; POSENATTO, A. F. G. Plano de Fortalecimento da Gestão do Turismo (PFGT): uma avaliação ex ante no município de Nísia Floresta (RN). *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 1, p. 221–248, 2012.
- ARIZPE, M.; ARIZPE, O.; GAMEZ, A. Communication and public participation processes in the sustainable tourism planning of the first capital of the Californias. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, v. 115, p. 103–109, 2008.
- CASTRO, F. M. DE M.; MIDLEJ, M. M. B. C. Planejamento e sustentabilidade: uma análise da gestão do turismo 2006- 2008 a partir das representações dos termos Dendê, CVI e Maricultura no município de Valença/Bahia. *Turismo em Análise*, C, v. 24, n. 3, p. 676–693, 2013.
- COOPER, D. R. .; SHINDLER, P. S. *Métodos de pesquisa em administração*. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.
- COSTA, B. K. Interação dos stakeholders em organizações do turismo : uma análise na diretoria de turismo em Guarulhos / SP. *Reuna*, v. 17, n. 1, p. 15–28, 2012.
- DANIEL, A. C. M. Caracterização do sector turístico em Portugal. *Revista de Estudos Politécnicos*, v. 8, n. 14, p. 255–276, 2010.
- EMMENDOERFER, L. A política pública de regionalização do turismo em Minas Gerais: os circuitos turísticos. *Revista Turismo em Análise*, v. 19, n. 2, p. 221–240, 2008.
- FÁVERO, I. M. R. A necessária multidisciplinaridade no planejamento público do turismo tourism planning. *Turismo, Visão e Ação*, v. 8, n. 1, p. 141–152, 2006.
- FRANÇA, J. P. Lazer, turismo e espaço urbano : a reconversão portuária na cidade de Santa Fé - Argentina. *Turismo em Análise*, v. 27, n. 2, p. 299–322, 2016.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- KAHNEMAN, D.; TVERSKY, A. Subjective probability: A judgment of representativeness. *Cognitive Psychology*, v. 3, n. 3, p. 430–454, 1972.
- KEOGH, B. Public participation in community tourism planning. *Annals of Tourism Research*, v. 17, n. 3, p. 449–465, 1990.
- LEMOS, C. C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 6, p. 1401–1427, 2013.
- MARZUKI, A.; HAY, I.; JAMES, J. Public participation shortcomings in tourism planning: The case of the Langkawi Islands, Malaysia. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 20, n. 4, p. 585–602, 2012.
- NERY, C.; SOUZA, J.; TOMAZZONI, E. L. Análise do Plano de Turismo Municipal de São Paulo (PLATUM ), com enfoque no desenvolvimento socioeconômico. *Observatório de Inovação do Turismo*, v. 9, n. 2, p. 19–54, 2014.

PETROVA, P.; HRISTOV, D. Collaborative management and planning of urban heritage tourism: public sector perspective. *International Journal of Tourism Research*, v. 18, p. 1–9, 2016.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. *Cadernos de Pesquisa*, n. 114, p. 179–195, 2001.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. DOMINGOS DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental : pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, v. 1, n. 1, p. 1–15, 2009.

SANTOS, S. R. DOS; TEIXEIRA, M. G. C. Análise do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Maranhão : potencialidades e entraves na Gestão de Pólo Turístico. *Revista Turismo Visão e Ação - Eletrônica*, v. 11, n. 2, p. 218–241, 2009.

SEVERINO, S.; TOMASULO, S. Planos Estratégicos Municipais de Turismo do Estado de Santa Catarina - Roteiros Turísticos Regionais : um estudo. *Turismo em Análise*, v. 23, n. 2, p. 408–436, 2012.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios/RJ, Paraty/RJ e Bonito/MS. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural. Special. Issue. Vol. 14 N.o 3.* 2016. pp. 645-658. 2016.

TRENTIN, F. Turismo e Estratégias de Desenvolvimento Local: Uma Reflexão Sobre as Políticas Difusionista e Territorialista. In: PORTUGUEZ, A. P., SEABRA, G.; QUEIROZ, O. T. M. M. (Orgs). *Turismo, espaço e estratégias de desenvolvimento local*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2012. pp. 122 - 133. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/236842411\\_Turismo\\_e\\_Estrategias\\_de\\_Developimento\\_Local\\_Uma\\_Reflexao\\_Sobre\\_as\\_Politicadas\\_Difusionista\\_e\\_Territorialista](https://www.researchgate.net/publication/236842411_Turismo_e_Estrategias_de_Developimento_Local_Uma_Reflexao_Sobre_as_Politicadas_Difusionista_e_Territorialista)>. Acessado em 15 fev. 2019.

XAVIER, W. G.; MAIA, A. G. Planejamento do turismo: um estudo comparativo entre o planejamento estratégico do município de Joinville / SC e o seu planejamento turístico. *Revista Turismo Visão e Ação - Eletrônica*, v. 11, n. 2, p. 375–394, 2009.

---

<sup>i</sup> Esse documento, foi nomeado como “Documento Referencial Turismo no Brasil 2011/2014”. Entretanto, para fins desse estudo, considerou-se sua validade para inclusão na análise dos PNTs, período de 2003 a 2018, em função dos conteúdos apresentados, que possibilitaram a análise documental.