

POTENCIAL DE UTILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS PARA A CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE GESTÃO DO TURISMO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS.

João Pedro Zanella Bortolotto¹

Universidade de Caxias do Sul

Programa de Mestrado em Turismo e Hospitalidade (PPGTURH)

jpzbortolotto@ucs.br

Michel Bregolin²

Universidade de Caxias do Sul

Programa de Mestrado em Turismo e Hospitalidade (PPGTURH)

mbregolin@ucs.br

Resumo

O governo brasileiro classifica 2.694 municípios com algum nível de interesse turístico. Apesar desse número expressivo, não existe ainda no Brasil um mecanismo efetivo de monitoramento da gestão do turismo que contemple todos eles. Considerando essa situação, esta pesquisa exploratória buscou avaliar o potencial de utilização de dados abertos para a construção de indicadores de gestão do turismo nesses municípios. Para isso identificou temáticas prioritárias para a gestão municipal do turismo conforme indicado em políticas públicas implantadas pelo Governo Federal. Ainda analisou indicadores empregados para monitoramento da gestão do turismo em municípios brasileiros e procedeu pesquisa bibliográfica para identificar requisitos de qualidade para utilização de dados abertos. Com base nesses requisitos avaliou *sites* e plataformas digitais de órgãos governamentais e entidades nos quais identificou fontes e dados com potencial para utilização na construção de indicadores de gestão aplicáveis ao conjunto de municípios brasileiros de interesse turístico.

Palavras-chaves: Gestão do Turismo, Monitoramento. Indicadores, Dados Abertos, Municípios Brasileiros.

¹ Bacharel em Turismo. Mestrando em Turismo e Hospitalidade na Universidade de Caxias do Sul (PPGTURH/UCS), Bolsista PROSUC/CAPES.

² Doutor em Administração. Mestre, Especialista e Bacharel em Turismo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hospitalidade (PPGTURH/UCS). Coordenador do Núcleo de Inovação e Desenvolvimento em Observação, Desenvolvimento e Inteligência Turística e Territorial (NID ODITT/UCS).

POTENCIAL DE USO DE DATOS ABIERTOS PARA CONSTRUIR INDICADORES DE GESTIÓN TURÍSTICA EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS.

João Pedro Zanella Bortolotto

Universidade de Caxias do Sul

Programa de Mestrado em Turismo e Hospitalidade (PPGTURH)

jpzbortolotto@ucs.br

Michel Bregolin

Universidade de Caxias do Sul

Programa de Mestrado em Turismo e Hospitalidade (PPGTURH)

mbregolin@ucs.br

Resumen

El gobierno brasileño clasifica 2.694 municipios con algún nivel de interés turístico. A pesar de este expresivo número, todavía no existe un mecanismo eficaz de seguimiento de la gestión del turismo en Brasil que abarque a todos ellos. Teniendo en cuenta esta situación, esta investigación exploratoria buscó evaluar el potencial del uso de datos abiertos para la construcción de indicadores de gestión turística en estos municipios. Para ello, identificó los temas prioritarios de la gestión turística municipal indicados en las políticas públicas implementadas por el Gobierno Federal. También analizó los indicadores utilizados para el seguimiento de la gestión del turismo en los municipios brasileños y realizó una investigación bibliográfica para identificar los requisitos de calidad en el uso de los datos abiertos. A partir de estos requisitos, evaluó sitios web de los organismos y entidades gubernamentales donde ha identificado fuentes y datos con potencial de uso para la construcción de indicadores de gestión aplicables al conjunto de municipios brasileños de interés turístico.

Palabras clave: gestión del turismo, monitoreo, indicadores, datos abiertos, municipios brasileños.

POTENTIAL USE OF OPEN DATA TO PRODUCE TOURISM MANAGEMENT INDICATORS IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES.

João Pedro Zanella Bortolotto

Universidade de Caxias do Sul

Programa de Mestrado em Turismo e Hospitalidade (PPGTURH)

jpzbortolotto@ucs.br

Michel Bregolin

Universidade de Caxias do Sul

Programa de Mestrado em Turismo e Hospitalidade (PPGTURH)

mbregolin@ucs.br

Abstract

The Brazilian government classifies 2.694 municipalities with some level of tourism interest. Despite this significant number, there is not an effective mechanism to monitor tourism management in all of them yet. Considering this situation, this exploratory research aims to evaluate the potential use of open data to produce tourism management indicators in these municipalities. In order to do that, theme priorities for the municipal tourism management were identified as indicated in public policies implemented by the federal government. Indicators used to monitor tourism management in Brazilian municipalities were also analyzed. A bibliographic research was carried out to identify quality standards in the use of the open data. Based on these quality standards, potential sources and data made available on government agencies and organizations websites were evaluated. Then, sources and data with potential use for producing management indicators applicable to the set of Brazilian municipalities with tourism interest were identified.

Keywords: Tourism Management, Monitoring, Indicators, Open Data, Brazilian Municipalities

Introdução

Os destinos turísticos são compreendidos como a unificação da oferta turística de um determinado espaço. Em razão disso são percebidos como um todo, independentemente do nível de colaboração das partes envolvidas. Por isso o seu êxito depende da interação e da integração dos atores que deles participam em ações coordenadas que visem benefício mútuo (Dias e Cassar, 2005). A obtenção dessa coordenação contudo, não é uma empreitada simples nos destinos turísticos pois muitas vezes eles não possuem hierarquia legal ou administrativa definida entre os atores que os constituem oferecendo produtos de forma individualizada (Zemla, 2017; Flagstad e Hope, 2001). Desse modo, essas complexas redes de relações interorganizacionais não obedecem necessariamente às delimitações geográficas ou à gestão política de municípios ou estados.

Apesar disso, alguns autores defendem a importância de se atentar para a gestão do turismo no nível administrativo municipal. Entre eles López Palomeque (2004), o qual argumenta que é no município que os processos de produção e consumos relacionados ao turismo ocorrem, motivo pelo qual seria apropriado identificar e quantificar ali os impactos ocasionados pelo setor. Posteriormente, Torres-Delgado e Palomeque (2014) justificam a atenção a gestão do turismo em nível municipal por ser nessa escala que o planejamento, a gestão e a regulamentação do setor ocorrem. Por isso, segundo ele, a avaliação da sustentabilidade da atividade turística deveria ser ali realizada sob o controle de uma autoridade local clara e estabelecida.

No caso do Brasil, mesmo com diversos programas estatais incentivando uma abordagem mais regionalizada nas últimas décadas (Ministério do Turismo, 2017), o papel dos municípios e dos recortes administrativos tradicionais ainda continuam destacados na gestão pública do turismo, seguindo ênfase destacada na década de 1990 com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (Embratur, 2002).

Uma evidência disso é o Mapa do Turismo (Ministério do Turismo, 2019), integrante do Programa de Regionalização do Turismo (Ministério do Turismo, 2017) e publicado bianualmente pelo Ministério do Turismo em parceria com os órgãos estaduais. Na sua última edição mencionava 2.694 Municípios de Interesse Turístico, os quais não eram obrigados a integra-

rem nenhuma *Região Turística* oficial (Ministério do Turismo, 2019).

Mesmo com a prática da gestão pública sinalizando a importância dos municípios na gestão do turismo no Brasil, o país ainda apresenta fragilidades em relação ao monitoramento do turismo nessa escala administrativa. Um exemplo disso está no fato de o Índice de Competitividade do Turismo Nacional (Ministério do Turismo, 2015) ser até hoje o instrumento mais holístico de monitoramento aplicado a esse nível no país. Além da notória defasagem dos seus dados (publicados em 2015), destaca-se a discrepância da sua cobertura (65 municípios) frente aos 2.694 municípios considerados de interesse turístico.

Por isso, diante desse quadro, se identifica na implantação de um sistema de monitoramento que contemple todos os municípios de interesse turístico um grande desafio ao país e uma lacuna importante para a pesquisa científica. Levando isso em consideração, esta pesquisa busca contribuir para a superação desse desafio ao tentar preencher, mesmo que parcialmente, esta lacuna. Para isso, propõe avaliar a viabilidade de se construir indicadores para monitoramento do turismo nos municípios brasileiros a partir de Dados Abertos disponibilizados regularmente e de forma gratuita.

Gestão de destinos: planejamento, monitoramento e indicadores

Gomes, Gândara e Ivars-Baidal (2017) afirmam que a gestão de um destino, de forma tradicional ou utilizando tecnologias de informação, é fundamental para ele se desenvolver. Para estes autores mais do que leis ou diretrizes políticas, a gestão de um destino está atrelada essencialmente ao processo de planejamento, sendo ele o único modo de garantir o desenvolvimento sustentável de uma localidade baseada em turismo.

Sobre isso, Barreto (2003) já explicava ser possível compreender o planejamento de uma maneira universal a partir de algumas ideias básicas que tem sempre em comum um certo grau de complexidade ilustrado por meio de um sistema ou processo que desencadeia ações voltadas para o futuro. Por isso, para ela o planejamento não é algo estático e sim uma combinação de inúmeros fatores acontecendo simultaneamente e que precisam ser coordenados para se alcançar uma realidade desejada em um tempo

futuro. Diante disso, o planejamento implica uma permanente revisão para que as correções de rumo sejam tomadas em tempo hábil.

Nesse quadro ressalta-se a importância de pensar o processo de monitoramento do desenvolvimento turístico por meio de indicadores pois, como apontou Swarbrooke (2000), existe a “[...] necessidade de desenvolvermos bons indicadores de atuação para o turismo sustentável de tal maneira que possamos monitorar nosso progresso e reconhecer em que estamos errando.” (Swarbrooke, 2000, p. 63).

Essa afirmação do autor sobre a importância do uso de indicadores encontra eco nas orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT, 2004). Segundo esta entidade, o seu uso no setor do turismo entrou de forma mais contundente em debate no início da década de 1990 respondendo à necessidade de operacionalizar a sustentabilidade difundida por meio do Relatório Brundtland e da Conferência Rio 92. Desde lá, mediante a aceitação da sustentabilidade como objetivo de desenvolvimento do setor, os destinos passaram a promoverem o uso de indicadores como ferramentas específicas para um processo de planejamento mais amplo (OMT, 2004).

Ainda conforme a OMT (2004) recomenda, o turismo não pode ser planejado ou gerido de forma isolada, negligenciando o ambiente, a economia e a comunidade em que ele está inserido. Por isso o uso de indicadores é sugerido como alternativa para os diversos atores envolvidos compartilharem informação e otimizarem suas ações. A OMT (2004) observa ainda que esse compartilhamento de indicadores é benéfico para o turismo pois assim o setor pode se apropriar de conhecimento, experiência e dados levantados para contextos não exclusivos da atividade turística, mas que de alguma forma com ela se relacionam.

O uso de indicadores para o fortalecimento da gestão de um destino turístico não está limitado aos destinos já consolidados e que possuem um planejamento estabelecido. Onde não existe plano vigente, os indicadores podem servir como catalisadores para o início de um processo de planejamento voltado para a sustentabilidade. Nos destinos em que existem plano e gerenciamento, os indicadores podem servir para identificar problemas pon-

tuais e fortalecer os objetivos e metas do plano. Em suma, o processo de criação e uso de indicadores serve como fundamento para os processos de tomada de decisão, o aumento de informação para busca de soluções e uma maior mensuração dos resultados (OMT, 2004).

Além disso, a OMT (2004) aponta que um fator fundamental para a efetividade do uso de indicadores consiste em que todas as partes interessadas entendam a importância, não somente do uso desta informação, mas também de todos os benefícios que uma atividade turística bem gerenciada poderão trazer para o destino e as partes envolvidas.

Indicadores para gestão de destinos

Como a Comissão Europeia (2016) relata, os legisladores e gestores locais tem trabalhado por muito tempo com uma gama limitada de dados e estatísticas para monitorarem o turismo nos destinos, geralmente com esses dados consistindo em números de chegada de visitantes e de geração de empregos. Apesar de serem relevantes, essas estatísticas não contemplam todos os impactos do setor. Por isso, a coleta de dados adicionais em uma série de dimensões importantes para a economia local, a vida da comunidade e o meio ambiente poderá ajudar os destinos a construir, via uso de indicadores, um diagnóstico mais assertivo sobre o que neles ocorre.

Ao tratar disso, a OMT (2004) orienta que a definição dos indicadores deve acontecer de forma coletiva e atendendo as demandas das partes envolvidas. Conforme essa organização, todos envolvidos precisam compreender que em muitos destinos existem recursos limitados para obtenção de dados. Por isso se faz necessário avaliar realisticamente o orçamento, o tempo e a vontade política requeridos para obtenção das informações escolhidas. Além disso, devem ser consideradas as características dos indicadores e a sua adequação às finalidades e situações alvo de monitoramento. Por fim, a mesma entidade diz que os indicadores, escolhidos por todas as partes envolvidas como essenciais e atingíveis, deverão ajudar no gerenciamento do destino, na formulação de políticas, na operação da atividade e na busca de fatores diversos que colaborem com a sua sustentabilidade.

Além da sua utilização para diagnosticar a situação atual, identificar pon-

tos fortes e fracos, e monitorar evolução, fornecendo elementos para definição de estratégias; Torres-Delgado e Palomeque (2014) reforçam que o uso de indicadores multidisciplinares é essencial para a mensuração de fenômenos transversais de modo a facilitar uma avaliação mais holística de atividades relacionadas com o turismo.

Nessa direção, a Comissão Europeia (2016) destaca como benefícios do uso de indicadores no planejamento de um destino os seguintes: a) acesso a informações aprimoradas para tomada de decisão; b) priorização de projetos de ação imediata; c) gestão de risco eficaz; d) criação de *benchmarking* de desempenho; e) melhoria da adesão da comunidade e apoio às partes interessadas do turismo; e f) experiência aprimorada do visitante. Ela ainda recomenda, para isso, que os indicadores sejam adequados ao monitoramento pretendido quando da sua definição.

A mesma entidade destaca, ao sugerir um modelo de indicadores para o monitoramento de destinos europeus, a importância de o destino ter liberdade para escolher os indicadores que deseja adotar e monitorar visando atender às suas peculiaridades e às demandas específicas dos atores locais. Com essa flexibilidade, ela entende ser possível obter maior viabilidade e sucesso na adoção de indicadores em diferentes contextos (Comissão Europeia, 2016).

De modo similar, a Rede Internacional de Observatórios de Turismo da OMT (UNWTO, 2020) também defende flexibilidade quando comenta que a sustentabilidade é sensível ao contexto e que, por isso, os indicadores devem ser específicos do destino e corresponder às exigências locais e aos elementos subjetivos de percepção, particularmente no que diz respeito à dimensão sociocultural.

Apesar de ambas as entidades defenderem que cada destino defina seus próprios indicadores, elas também sinalizam elementos que justificam a necessidade de eles serem estabelecidos de forma aplicável a todos destinos de um mesmo país ou estado como uma maneira de subsidiar a análise comparativa das suas performances e mensurar o impacto de políticas públicas nacionais e ou regionais (OMT, 2004; Comissão Europeia, 2016).

No caso da União Europeia, esta entidade propõe um conjunto de indicadores principais básicos referentes as principais dimensões da sustentabilidade para uso nos destinos (Comissão Europeia, 2016). Por sua vez, a OMT observava, já em 2004, a importância de os indicadores escolhidos serem estabelecidos com base em um método viável, técnica e economicamente, de coleta, medição e processamento dos dados (OMT, 2004). Esse aspecto parece ser crucial no caso do Brasil para implantação de um processo de monitoramento efetivo do turismo nos seus 2.694 municípios de interesse turístico, conforme se discute a seguir.

Indicadores para gestão de destinos utilizados no Brasil

No contexto institucional brasileiro parece haver o reconhecimento da importância do monitoramento do Turismo por meio do uso de indicadores. Isto é indicado de forma explícita no Plano Nacional do Turismo 2018-2022 (Ministério do Turismo, 2018), quando este documento cita a intenção de fortalecer e aperfeiçoar o monitoramento da atividade turística no país. Sobre isso, ele afirma:

“...o monitoramento e a avaliação são atividades essenciais ao processo de planejamento do desenvolvimento e tem como referenciais os indicadores de desempenho, estabelecidos sistematicamente, considerando-se as especificidades das ações programadas e realizadas, os instrumentos empregados, o contexto socioeconômico e as peculiaridades regionais da área de atuação...” (Ministério do Turismo, 2018, p. 86)

De maneira complementar o plano justifica também o uso de indicadores para abranger a multiplicidade de segmentos que o setor engloba, assim como as suas interações, em busca de uma abordagem transversal que possibilite um melhor posicionamento estratégico e competitivo. Esse documento destaca também a importância de os indicadores de monitoramento do turismo serem padronizados em âmbito municipal para permitirem a criação de parâmetros comparativos e a aferição do desenvolvimento, respeitando as particularidades de cada

município e entendendo o seu papel no processo de regionalização do planejamento.

Apesar da importância atribuída atualmente pela política nacional ao monitoramento do turismo em nível municipal, continua sendo o Índice de Competitividade do Turismo Nacional (Ministério do Turismo, 2015) o instrumento mais abrangente implantado que faz uso de indicadores nessa escala. Publicado em 2015 pela última vez, ele analisava 65 destinos, considerados indutores por serem os mais consolidados em cada estado da federação (Ministério do Turismo, 2015).

Esse instrumento possuía 13 dimensões que recebiam notas de 1 a 5 e possibilitavam aos destinos avaliados desenvolverem uma visão mais abrangente e holística da sua situação. Permitia ainda a realização de comparativos entre os destinos e a verificação da evolução deles por meio de séries históricas. As 13 dimensões do Índice de Competitividade do Turismo Nacional (Ministério do Turismo, 2015) se desmembravam em 63 variáveis específicas (Quadro 1).

Quadro 1 – Dimensões e variáveis do Índice de Competitividade do Turismo Nacional (2015)

DIMENSÕES	VARIÁVEIS
1. Infraestrutura geral	1.1 Capacidade de atendimento médico para o turista no destino
	1.2 Fornecimento de energia
	1.3 Serviço de proteção ao turista
	1.4 Estrutura urbana nas áreas turísticas
2. Acesso	2.1 Acesso aéreo
	2.2 Acesso rodoviário
	2.3 Acesso aquaviário
	2.4 Acesso ferroviário
	2.5 Sistema de transporte no destino
	2.6 Proximidade de grandes centros emissores de turistas

3. Serviços e equipamentos turísticos	3.1 Sinalização turística
	3.2 Centro de atendimento ao Turista
	3.3 Espaços para eventos
	3.4 Capacidade dos meios de hospedagem
	3.5 Capacidade do turismo receptivo
	3.6 Estrutura de qualificação para o Turismo
	3.7 Capacidade dos restaurantes
4. Atrativos turísticos	4.1 Atrativos naturais
	4.2 Atrativos culturais
	4.3 Eventos programados
	4.4 Realizações técnicas, científicas ou artísticas
	4.5 Diversidade de atrativos, opções e equipamentos de lazer
5. Marketing e promoção do destino	5.1 Plano de marketing
	5.2 Participação em feiras e eventos
	5.3 Promoção do destino
	5.4 Estratégias de promoção digital
6. Políticas públicas	6.1 Estrutura municipal para apoio ao turismo
	6.2 Grau de cooperação com o governo estadual
	6.3 Grau de cooperação com o governo federal
	6.4 Planejamento para a cidade e para a atividade turística
	6.5 Grau de cooperação público-privada
7. Cooperação regional	7.1 Governança
	7.2 Projetos de cooperação regional
	7.3 Planejamento turístico regional
	7.4 Roteirização
	7.5 Promoção e apoio à comercialização de forma integrada
8. Monitoramento	8.1 Pesquisas de demanda
	8.2 Pesquisas de oferta
	8.3 Sistema de estatística do turismo
	8.4 Medição dos impactos da atividade turística
	8.5 Setor específico de estudos e pesquisa

9. Economía local	9.1 Aspectos da economia local
	9.2 Infraestrutura de comunicação
	9.3 Infraestrutura e facilidades para negócios
	9.4 Empreendimentos ou eventos alavancadores
10. Capacidade empresarial	10.1 Capacidade de qualificação e aproveitamento do pessoal local
	10.2 Presença de grupos nacionais ou internacionais do setor de turismo
	10.3 Concorrência e barreiras de entrada
	10.4 Geração de negócios e empreendedorismo
11. Aspectos sociais	Correspondencia con regiones reconocidas por su historia,
12. Aspectos Ambientais	12.1 Estrutura e legislação municipal de meio ambiente
	12.2 Atividades em curso potencialmente poluidoras
	12.3 Rede pública de distribuição de água
	12.4 Rede pública de coleta e tratamento de esgoto
	12.5 Coleta e destinação pública de resíduos
	12.6 Patrimônio natural e Unidades de Conservação no território municipal
13. Aspectos culturais	13.1 Produção cultural associada ao turismo
	13.2 Patrimônio histórico-cultural
	13.3 Estrutura municipal para apoio à cultura

Fonte: Elaboração dos Autores (2021), com base em Ministério do Turismo (2015).

Apesar de com a sua abordagem mais holística ter representado um avanço para a gestão de destinos turísticos no Brasil, esse instrumento também apresentou limitações. Entre elas, além da defasagem já mencionada (última publicação em 2015), a sua cobertura restrita (65 municípios), a baixa viabilidade da sua ampliação (em razão do custo para obtenção dos dados, pois ele envolvia entrevistas aplicadas presencialmente nos destinos) e a fragilidade metodológica apresentada por alguns dos seus indicadores (que não atendiam à requisitos mínimos de qualidade indicados para este tipo de elemento).

Requisitos de qualidade para indicadores e uso de dados abertos

O uso de indicadores para a execução de programas ou projetos é benéfico como avaliza o referencial apresentado anteriormente. Quando bem utilizados, os indicadores têm a capacidade de gerarem um diagnóstico da situação atual, possibilitando estabelecer um marco inicial da realidade que será alvo de intervenção, além de ajudarem a definir prioridades. Mais além, podem evidenciar a relevância e os impactos das ações adotadas, identificando oportunidades e problemas, facilitando um eventual redirecionamento do planejamento (Paraná, 2010). Ainda conforme este órgão:

“...Indicadores são variáveis definidas que permitem ilustrar um conceito abstrato, normalmente relacionados a algum aspecto social, ambiental ou econômico, funcionando como um termômetro que permite aos envolvidos orientarem suas decisões sobre o objeto de estudo com base no monitoramento constante das evidências geradas...” (Paraná, 2010, p.11).

Apesar de criarem benefícios, não é qualquer indicador que pode ser utilizado nos processos de monitoramento. Defendendo o papel fundamental que os indicadores desempenham em qualquer processo de gestão e planejamento do território, Torres-Delgado e Palomeque (2014) afirmam que eles devem, além de gerar informação, serem metodologicamente consistentes, cientificamente válidos, de fácil aplicabilidade, comunicabilidade e mensuração.

De maneira bastante objetiva, Paraná (2010), que corrobora Torres-Delgado e Palomeque (2014), destaca algumas propriedades desejáveis aos indicadores:

- a) confiabilidade de informação: os dados empregados precisam ser provenientes de fontes confiáveis e obtidos com metodologia adequada. Precisam também ser rastreáveis para que se possa verificar sua origem;

- b) comunicabilidade: quanto mais prático e claro for um indicador melhor. Quanto melhor o indicador for compreendido pelos atores envolvidos no processo, mais clara será a sua avaliação. Por isso o estabelecimento de um valor “ideal” e de parâmetros de comparação para o indicador também são indicados;
- c) disponibilidade e periodicidade: os indicadores precisam estar disponíveis para as tomadas de decisões, sendo a frequência disso relacionada à cada projeto. É desejável, porém, que eles sejam de fácil coleta e atualização e que mantenham uma mesma metodologia ao longo do tempo para criar séries históricas;
- d) desagregação: os indicadores devem ser capazes de atender à necessidade de avaliar diferentes estratos sociais ou localidades, permitindo ações específicas em cada grupo, segundo seus padrões de comportamento; e
- e) especificidade com sensibilidade: os indicadores não devem ser tão amplos que não orientem a decisão a ser tomada, nem tão específicos, de modo que somente os entendam que os formulou. Devem ser capazes de captar a maioria das variações sobre o fenômeno de interesse, inclusive o de mudança de comportamento durante a execução das ações.

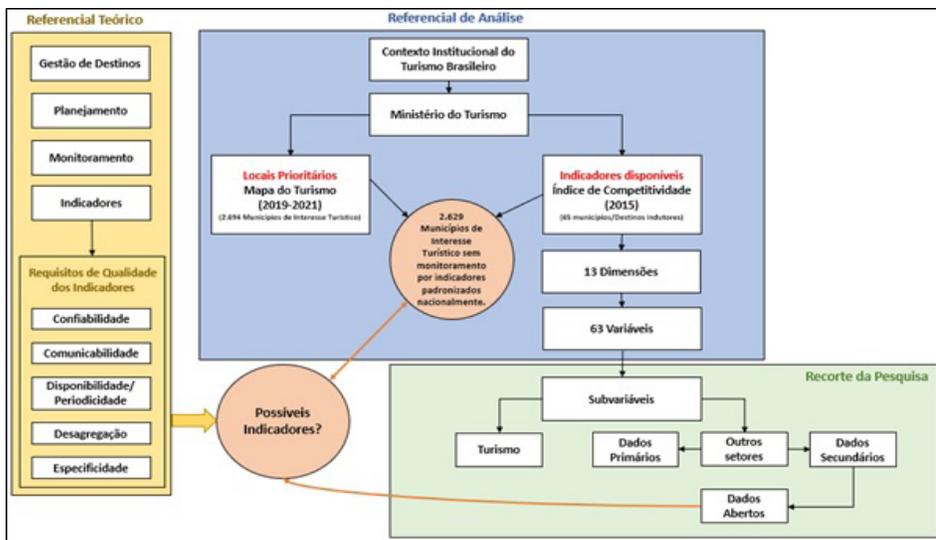
Foi com base nesses referenciais e em outros explicitados anteriormente que esta pesquisa buscou avaliar a viabilidade de se construírem indicadores para a gestão do turismo nos municípios brasileiros a partir de dados abertos, ou seja, dados disponibilizados de maneira que qualquer pessoa possa acessar livremente, utilizar, fazer modificações e compartilhar, tendo como exigências máximas a creditação de autoria e a manutenção de sua abertura (Open Knowledge Foundation, 2020). No Brasil, visando atender as políticas de Acesso à Informação, a disponibilização de dados de interesse público na internet tem sido uma realidade na última década. Entre as principais vantagens da abertura dos dados produzidos por órgãos e entidades públicas, o Tribunal de Contas da União (2015) aponta a trans-

parência na gestão pública, a possibilidade de contribuição da sociedade para serviços inovadores, o aprimoramento dos dados produzidos e a viabilização de novos negócios.

Percurso metodológico

Para facilitar a compreensão do percurso metodológico seguido pela pesquisa é apresentada a Figura 1. Nela são indicados os fluxos seguidos ao longo do estudo partindo dos principais grupos de referenciais teóricos empregados, passando pelos referenciais de análise e recortes de pesquisa considerados para avaliar o potencial de utilização de dados abertos para a construção de indicadores de gestão do turismo em municípios brasileiros.

Figura 1: Concepção geral da pesquisa



Fonte: Elaboração dos autores (2021).

A pesquisa, de natureza qualitativa, é caracterizada como um estudo exploratório, a qual é cabível quando se busca um aprimoramento de ideias e descoberta de intuições, ou a familiarização com conceitos e a reunião de informação detalhada sobre possibilidades práticas para realizar pesquisas nos moldes da vida atual (Gil, 2002; Selltiz et. al, *APUD* Schluter, 2005).

Para a execução do estudo foi empregada pesquisa bibliográfica, a qual de acordo com Gil (2002, p. 44), “[...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos científicos.”, sendo este tipo de pesquisa capaz de fornecer base teórica para entendimento de um tema e demonstração do seu estado da arte.

Além da pesquisa bibliográfica foi adotada também a pesquisa documental, pois a maioria dos objetos analisados estavam disponíveis em fontes diversas - órgãos públicos e organizações privadas -, sem terem recebido tratamento analítico. Por fim, procedeu-se uma análise de conteúdo em três etapas, conforme as orientações de Bardin (2000). Na primeira etapa, a pré-análise, foram realizadas a escolha dos documentos e a preparação do material para análise. Na segunda, o material foi explorado, classificado e enumerado. A terceira etapa, por fim, foi constituída pelo tratamento, inferência e interpretação dos dados.

Para auxiliar a interpretação dos dados foram criados quadros e planilhas de catalogação e análise construídas a partir de critérios indicados por Takashina (1996), pela Organização Mundial do Turismo (2004) e por Paraná (2010). Inicialmente, esses quadros compilaram descrições das 13 dimensões e 63 variáveis do Índice de Competitividade (2015). Depois, visando compreender melhor cada uma das variáveis e fundamentar a busca por dados relacionados, procurou-se identificar no Índice o que era apresentado como “subvariáveis”, ou seja, quais eram os fatores específicos levados em consideração para a construção da variável, conforme exemplifica o quadro a seguir.

Quadro 2 – Exemplo de tratamento realizado na variável fornecimento de energia.

Dimensão	Variável	Subvariável
1. Infraestrutura Geral	1.1 Capacidade de atendimento médico no destino.	1.2.1 Percentual de domicílios atendidos pela rede de fornecimento de energia.
	1.2 Fornecimento de energia.	1.2.2 Regularidade do fornecimento de energia elétrica durante o ano.
	1.3 Serviço de proteção ao turista.	1.2.3 Necessidade de utilização de geradores de energia pelos meios de hospedagem e espaços para eventos.
	1.4 Estrutura Urbana nas áreas turísticas.	

Fonte: Elaboração dos Autores (2021) com base em Ministério do Turismo (2015).

Considerando a amplitude que um estudo dessa abrangência poderia tomar foi necessário realizar um recorte no universo de dimensões e variáveis a fim de limitar o horizonte de dados a serem buscados e analisados. Por isso, a partir do referencial consultado sobre monitoramento de destinos turísticos, e considerando à intenção da pesquisa de colaborar com a viabilização da implantação de indicadores de gestão do turismo nos municípios brasileiros, considerou-se, como apontado pela literatura, a viabilidade técnica e a redução do custo de produção dos indicadores.

Diante disso compreendeu-se que muitos dos indicadores a serem utilizados num sistema de gestão do turismo de nível municipal poderiam ser construídos a partir de bases de dados disponibilizadas por órgãos governamentais e instituições não diretamente vinculadas ao setor de turismo, situação que possibilitaria melhor aproveitamento dos escassos recursos aplicados na gestão do turismo no país.

Desse modo, a primeira medida de recorte para análise consistiu na classificação das variáveis de medição entre variáveis relacionadas com o “turismo” ou com “outros setores”. Já o segundo recorte considerou, entre as

variáveis provenientes de outros setores, dados secundários (e abertos). Assim, subvariáveis que demandavam dados primários foram descartadas pois demandam observação *in loco* por parte do pesquisador, situação que implica em maior custo de viabilização do monitoramento. Por sua vez, os dados secundários reduzem esse custo, pois eles já são coletados para algum outro propósito e se encontram muitas vezes abertos, ou seja, disponíveis ao grande público de forma gratuita e irrestrita.

Depois de elencar todas as subvariáveis levadas em consideração pelo Índice de Competitividade e selecionar aquelas que seriam analisadas conforme os recortes de pesquisa definidos, passou-se a exploração de fontes de dados abertos de organismos e instituições afetas as subvariáveis selecionadas. Nesta etapa foi executada uma pesquisa documental junto dos seus sites oficiais com a finalidade de identificar fontes e bases de dados que poderiam subsidiar a construção de indicadores para gestão do turismo a partir de dados abertos.

Durante esta etapa os critérios indicados por Paraná (2010) de confiabilidade; comunicabilidade; disponibilidade e periodicidade; desagregação e especificidade foram aplicados à cada uma das fontes identificadas, sempre tendo o intuito de avaliar o potencial delas de subsidiarem a construção de indicadores em cada uma das subvariáveis selecionadas. Os resultados dessa análise são apresentados a seguir.

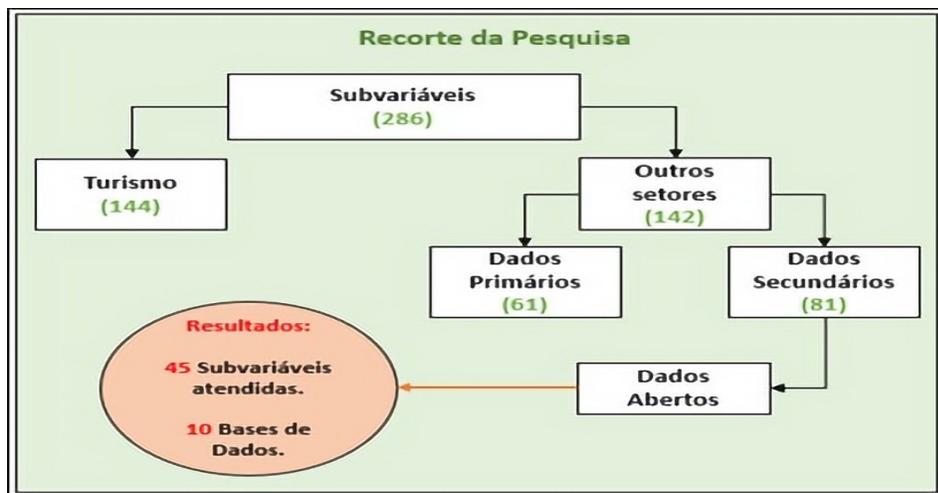
Resultados

O trabalho realizou o enquadramento das subvariáveis dentro dos recortes estabelecidos, ou seja, avaliou individualmente as 286 subvariáveis do Índice de Competitividade (2015) e classificou elas entre relacionadas com o setor de turismo ou com outros setores. Nesta etapa foi possível perceber algumas situações relevantes observadas pela pesquisa. A primeira, a constatação da existência de um equilíbrio entre a quantidade de subvariáveis classificadas como Turismo (144; 50,34%) e de outros setores (142; 49,65%). Uma segunda situação foi que as subvariáveis classificadas como Turismo estavam concentradas nas dimensões Serviços e equipamentos tu-

rísticos; Atrativos turísticos; Marketing e promoção do destino; Políticas públicas; Cooperação regional e Monitoramento. Na sequência as subvariáveis relacionadas com outros setores (e incluídas na pesquisa) foram submetidas a avaliação do segundo critério, o qual separava elas entre dependentes de coleta de campo ou respondidas com dados secundários. Assim, das 142 subvariáveis, 61 foram classificadas como vinculadas à dados primários e, portanto, excluídas da pesquisa. Dentre elas diversas chamaram a atenção por dependerem exclusivamente do olhar do pesquisador em campo, não dispondo de métricas padronizadas que orientassem o peso atribuído à cada item avaliado. Exemplos disso são os itens “Evidências de limpeza pública e conservação do espaço urbano” e “Estrutura dos terminais e vagões ferroviários”. Esse aspecto foi considerado uma falha na metodologia do índice pois, em algum momento, isso pode ter gerado uma diferença de critérios utilizados na avaliação de destinos diferentes.

Depois de excluídas as subvariáveis dependentes de dados primários de outros setores, restaram 81 das 286 subvariáveis, o equivalente a 28,32% das subvariáveis apresentadas pelo Índice de Competitividade (2015). Por fim, considerando o recorte final das pesquisas, dessas 81 subvariáveis selecionadas foi possível encontrar dados que atendessem a 45 delas (55,56%) em 10 diferentes bases de dados, conforme processo ilustrado na figura 2.

Figura 2 – Recortes de pesquisa utilizados nas subvariáveis do Índice de Competitividade do Turismo Nacional



Fonte: Elaboração dos Autores (2021)

A relação detalhada das fontes, bases e dados das 45 subvariáveis validadas é apresentada no Apêndice 1. Os dados validados foram catalogados em fichas baseadas nos apontamentos de Takashina (1996). Nessas fichas foram registradas informações essenciais para o entendimento de cada dado, envolvendo por exemplo as categorias: dimensão; variável; subvariável; órgão responsável; base de dados; *link* de acesso ao endereço eletrônico. Em seguida cada uma das 45 fichas foi submetida aos critérios de análise propostos por Paraná (2010) a fim de verificar sua aplicabilidade como dado base para a construção de indicadores de gestão do turismo para os municípios brasileiros de interesse turístico.

Análise e discussão dos resultados

A pesquisa identificou um potencial significativo para construção de indicadores de gestão do turismo para municípios brasileiros a partir de dados abertos disponibilizados por fontes provenientes de outros setores. Isso se evidencia no fato de 10 bases de dados analisadas possibilitarem a cons-

trução de indicadores para 45 subvariáveis entre as 286 presentes no Índice de Competitividade (2015), ou seja, 15,73% do total. Essas variáveis se encontram distribuídas por sete dimensões: Infraestrutura Geral, Acesso, Economia Local, Capacidade Empresarial, Aspectos Sociais, Aspectos Ambientais, Aspectos Culturais.

Na consideração dessas bases como potenciais fontes de dados que possibilitariam a construção de indicadores para uso no monitoramento do turismo em municípios brasileiros foram observados os critérios indicados por Paraná (2010). Sobre cada um deles se destacam os seguintes aspectos:

a) confiabilidade: foi considerado como critério serem fontes oficiais do Governo Federal (ministérios, institutos e afins) ou vinculados à organismos e entidades com alto grau de reconhecimento pela sociedade (ex. PNUD).

b) comunicabilidade: este critério não foi considerado para exclusão de bases de dados, mas sim para hierarquização das bases selecionadas. Para isso foi avaliada a sua facilidade de uso, ou seja, uma melhor performance neste critério possibilita maior facilidade ao usuário para identificar os dados de interesse. Independentemente do nível de performance obtido nesse critério, como o dado bruto continua relevante, a sua condição poderá ser aprimorada via melhorias de layout que incorporem princípios orientadores à visualização dos dados.

c) disponibilidade e periodicidade: considerando a variedade das metodologias empregadas para a produção dos dados e a disparidade de apresentação deles nas bases consultadas, estabeleceu-se como requisito mínimos que a última publicação não tivesse dados mais antigos que o último censo oficial³, além disso que os dados fossem disponibilizados em intervalos regulares. As bases selecionadas atenderam esses critérios, contudo seria importante um processo de verificação com os órgãos e entidades envolvidas sobre a possibilidade de harmonização dos períodos a fim de facilitar a produção de indicadores.

d) desagregação: como o foco do estudo era avaliar a possibilidade de escalonamento dos indicadores para os 2.694 municípios de in-

teresse turístico indicados no Mapa do Turismo (Ministério do Turismo, 2019), definiu-se como requisito mínimo que os dados contemplassem todo o território nacional e tivessem desagregação por município. Sobre isso se destaca que uma avaliação adicional que considere bases oficiais das 27 unidades da federação poderá indicar ainda outras possibilidades para obtenção de dados.

e) especificidade: neste critério foi avaliado se os dados respondiam ao que indicavam as subvariáveis sem a necessidade de novos tratamentos. Isso possibilita uma maior velocidade na utilização dos dados, assim como diminui as dificuldades de compreensão.

Depois de considerar tudo isso, foram identificados 45 dados que atendem satisfatoriamente os critérios de qualidade estabelecidos pelo trabalho e que poderiam ser utilizados como base para a criação de indicadores de gestão do turismo nos municípios brasileiros. Com isso, restou evidente que este campo se mostra relevante para novos estudos que almejem colaborar com o desenvolvimento das condições de gestão do setor no país

Considerações finais

Este estudo exploratório constatou a viabilidade da utilização de dados abertos de outros setores como base para a construção de indicadores para gestão do turismo nos municípios brasileiros. Diante disso sinaliza uma estratégia viável para ampliação da capacidade de gestão do setor. Para isso, novos estudos detalhando as necessidades e medidas a serem desenvolvidas junto dos órgãos e instituições identificados como potenciais parceiros deverão ser realizados. Assim poderá se obter uma melhoria progressiva e contínua das condições de integração, atualização e aproveitamento desses dados pelo setor de turismo. Cabe destacar nesse contexto também, a importância de iniciativas que estabeleçam padrões para dados abertos governamentais e que incentivem a criação de infraestruturas de dados geoespaciais em apoio a constituição de um sistema nacional de indicadores municipais de turismo. Por fim, reforça-se ainda que a articulação dos processos de produção de dados favorece as possibilidades tecnológicas para a construção de interfaces amigáveis que facilitem a visualização dos dados por qualquer cidadão interessado, contribuindo assim para uma

maior transparência da gestão no setor de turismo. Os autores prosseguirão realizando novos estudos a partir dos resultados obtidos nesta pesquisa. Contudo eles terão por foco a avaliação de poucas dimensões a cada vez, a fim de obter uma maior profundidade de análise que possa complementar esta ampla pesquisa aqui relatada.

³ Considerando que a atualização de dados não ocorre de forma frequente nessas escalas e que muitas informações de base dos destinos são provenientes do censo, estabeleceu-se este período como um período máximo de consideração dos dados. Contudo, ressalta-se a importância de se buscarem mecanismos que viabilizem uma atualização mais frequente, e se possível, contínua dos dados.

Referencias

- Bardin, L. (2000). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 225 p. ISBN 9724408981
- Barreto, M. (2003). *Planejamento e organização em turismo*. Campinas, Brasil: Papyrus, 101 p.
- Comissão Europeia. (2016). The European tourism indicator system. Toolkit for sustainable destinations. Luxembourg: European Union. Disponível em: <https://shortest.link/1WDy>
- Dias, R. Cassar, M. (2005). *Fundamento do Marketing Turístico*. São Paulo, Brasil: Pearson Prentice Hall, 288 p.
- Embratur. (2002) Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos. Brasília, Brasil
- Flagstead A., Hope C. (2001), *Strategic success in winter sports destinations: a sustainable value creation perspective*. Tourism Management, Vol. 22, pp.445-461
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo, Brasil: Atlas, 175 p.

- Gomes, E. L., Gândara, J. M., Ivars-Baidal, J. A. (2017). *É importante ser um destino turístico inteligente? A compreensão dos gestores públicos do Estado do Paraná. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*. São Paulo,11(3), pp. 503-536, DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v11i3.1318>
- López Palomeque, F. (2004). *La ley del turismo de Cataluña, un nuevo instrumento en la evolución de la política turística. Cuadernos Geográficos*, (34),33-53. ISSN: 0210-5462. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17103403>
- Ministério do Turismo, Governo do Brasil. (2019). Apresentação Mapa do Turismo Brasileiro 2019-2021. Brasília, Brasil: 2019. 45 p. Disponível em <https://shortest.link/21yH>
- Ministério do Turismo, Governo Brasileiro. (2015). Índice de Competitividade do Turismo Nacional: Relatório Brasil 2015. Brasília, Brasil: 2015. 84 p. Disponível em: <https://shortest.link/1WCO>
- Ministério do Turismo, Governo do Brasil. (2019). Orientações para atualização do Mapa do Turismo Brasileiro 2019. Brasília, Brasil: 2019. 02 p. Disponível em <https://shortest.link/1WBV>
- Ministério do Turismo, Governo do Brasil. (2018). Plano Nacional de Turismo 2018-2022: Mais emprego e renda para o Brasil. Brasília, Brasil: 2018. 162 p. Disponível em: <https://shortest.link/21zC>
- Ministério do Turismo, Governo do Brasil. (2017). Programa de Regionalização do Turismo. Brasília, Brasil. Disponível em <https://shortest.link/22yB>
- Open Knowledge Foundation (OKF). (2020). Open Definition: Defining open in open data, open content and open knowledge. Disponível em: <http://opendefinition.org/>
- Organização Mundial do Turismo (2004). *Indicators of Sustainable Development for Tourism Destinations: A Guidebook*. Madrid, Espanha: Organização Mundial do Turismo, 516p.

- Serviço Social da Indústria do Estado do Paraná. (2010). Construção e análise de indicadores. Curitiba, Brasil: 2010, 108 p.
- Swarbrooke, J. (2000) *Turismo sustentável*. São Paulo, Brasil: Aleph, 2000-2002.
- Takashina, N. T. (1996). *Indicadores da qualidade e do desempenho: como estabelecer metas e medir resultados*. Rio de Janeiro, Brasil: Qualitimark, xii, 100 p.
- Torres-Delgado A., López Palomeque F. (2014). *Measuring sustainable tourism at the municipal level, Annals of Tourism Research*, Volume 49, 2014, Pages 122-137, ISSN 0160-7383, <https://doi.org/10.1016/j.annals.2014.09.003>.
- Tribunal de Contas da União, Governo do Brasil. (2015). 5 Motivos para abertura de dados da Administração Pública. Brasília, Brasil: TCU, Secretaria Fiscalização de Tecnologia da Informação. 23p. Disponível em: <https://shortest.link/21A2>
- United Nations World Tourism Organization (UNWTO). (2020). International Network of Sustainable Tourism Observatories (INSTO). Disponível em: <http://insto.unwto.org/about/>
- Żemła, M. (2017). *Tourism destination: The networking approach*. Moravian Geographical Reports, 24(4) 2-14. <https://doi.org/10.1515/mgr-2016-0018>

Apêndice 1 – Dados e bases validados pela pesquisa.

Dimensão	Variável	Subvariável atendida	Base encontrada	Instituição
1. Infraestrutura geral	1.1 Capacidade de atendimento médico para o turista no destino	1.1.1 Expectativa de vida da população.	Atlas do Desenvolvimento Humano	PNUD Brasil/ IPEA / Fundação João Pinheiro
		1.1.2 Número de estabelecimentos com atendimento de urgência.	DATASUS	Ministério da Saúde
		1.1.3 Número de postos ambulatoriais de atendimento.		
		1.1.4 Número de leitos hospitalares.		
		1.1.5 Número de profissionais de saúde		
		1.1.7 Nível de complexidade dos atendimentos disponíveis		
	1.2 Fornecimento de energia	1.2.1 Percentual de domicílios atendidos pela rede de fornecimento de energia.	Atlas do Desenvolvimento Humano	PNUD Brasil/ IPEA / Fundação João Pinheiro
		1.2.2 Regularidade do fornecimento de energia elétrica durante o ano.	ANEEL Indicadores	Agência Nacional de Energia Elétrica
	1.3 Serviço de proteção ao turista	1.3.1 Taxa de homicídios ocorridos no destino.	Portal de Dados Ministério da Justiça	Ministério da Justiça

2. Acesso	2.1 Acesso aéreo	2.1.2 Volume anual de passageiros.	ANAC - Consulta Interativa	Agência Nacional de Aviação Civil
		2.1.4 Homologação para recebimentos de voos internacionais.		
		2.1.5 Quantidade de companhias aéreas que efetivamente realizam voos regulares		
	2.2 Acesso rodoviário	2.2.4 Número de cidades atendidas diretamente por ligação rodoviária.	Mapas e Atlas Multimodais	Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT)
	2.3 Acesso aquaviário	2.1.3 A existência de terminal aquaviário.		
	2.4 Acesso ferroviário	2.4.1 Existência de acesso ferroviário para o município avaliado.		
	2.6 Proximidade de grandes centros emissivos de turistas		2.6.1 Existência de ligação aérea regular direta com grandes centros emissivos nacionais (estados).	ANAC - Consulta Interativa
2.6.2 A distância entre o município analisado e a capital do seu estado.			Mapas e Atlas Multimodais	Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT)

9. Economia local	9.1 Aspectos da economia local	9.1.1 O Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita do município.	IBGE Cidades	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
		9.1.2 A receita de serviços.		
		9.1.3 O volume de operações de crédito.		
		9.1.4 O valor da corrente de comércio.		
		9.1.5 O rendimento médio registrado no destino.		
		9.1.6 O número de trabalhadores formais no destino.		
		9.1.7 O número de empresas formais.		
		9.1.8 O percentual de mulheres no mercado de trabalho.		
		9.1.10 O Índice Gini da população local.		

10. Capacidade empresarial	10.4 Geração de negócios e empreendedorismo	10.4.2 O saldo de empresas formais (considerando abertura e fechamento) nos últimos dois anos.	IBGE Cidades	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
		10.4.3 O salário médio no destino.		
		10.4.4 A massa salarial e sua taxa de crescimento.		
		10.4.5 A taxa de criação de emprego no destino nos últimos dois anos.		
11. Aspectos sociais	11.1 Acesso à educação	11.1.1 Informações relativas aos Índices de Desenvolvimento Humano, de Educação e de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) na rede municipal e estadual.	IBGE Cidades	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
		11.1.2 Taxa bruta de frequência nas escolas.		
		11.1.3 Taxa de analfabetismo.		
		11.1.4 Valor da rubrica Educação.		
	11.4 Cidadania, sensibilização e participação na atividade turística	11.4.6 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).	Atlas do Desenvolvimento Humano	PNUD Brasil/ IPEA / Fundação João Pinheiro
11.4.7 Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - Longevidade.				

12. Aspectos ambientais	12.3 Rede pública de distribuição de água	12.3.2 Abrangência de atendimento à população.	Atlas do Desenvolvimento Humano	PNUD Brasil/ IPEA / Fundação João Pinheiro
		12.3.3 Existência de estação de tratamento de água.	IBGE Cidades	Instituto brasileiro de Geografia e Estatística
	12.4 Rede pública de coleta e tratamento de esgoto	12.4.2 Abrangência de atendimento à população.	Atlas do Desenvolvimento Humano	PNUD Brasil/ IPEA / Fundação João Pinheiro
	12.6 Patrimônio natural e Unidades de Conservação no território municipal fabetismo	12.6.1 Existência de Unidades de Conservação no destino.	Painel Unidades de Conservação Brasileiras	Ministério do Meio Ambiente
		12.6.3 Presença e categorização de patrimônio natural da UNESCO.	Página virtual UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)
13. Aspectos culturais	13.2 Patrimônio histórico-cultural	13.2.1 Existência de patrimônio imaterial.	Página virtual do IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)
		13.2.2 Existência de patrimônio histórico e/ou artístico.		
		13.2.3 Existência de sítios arqueológicos.	Página virtual UNESCO Página virtual UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)
		13.2.6 Reconhecimento do destino como "Patrimônio cultural da humanidade" pela Unesco.		

. Fonte: Elaboração dos Autores (2021)