



# cultur

Revista de Cultura e Turismo

*Artigo:*

## **AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE TURISMO: GESTÃO DO GOVERNO LULA, ENTRE OS ANOS DE 2003 A 2007**

*Autores:*

Angye Cássia Noia<sup>1</sup>

Astor Vieira Júnior<sup>2</sup>

Elizabete Sayuri Kushano<sup>3</sup>

---

Copy right, 2007, CULTUR. Todos os direitos, inclusive de tradução, do conteúdo publicado pertencem a CULTUR - Revista de Cultura e Turismo. Permite-se citar parte de artigos sem autorização prévia, desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), que serão informados que a aprovação dos artigos implica na cessão imediata de direitos, sem ônus para a revista, que terá exclusividade de publicá-los em primeira mão. Em caso de dúvidas, consulte a redação: [revistacet@hotmail.com](mailto:revistacet@hotmail.com)

A CULTUR – Revista de Cultura e Turismo, é um periódico científico eletrônico, idealizado no Programa de Mestrado em Cultura e Turismo da Universidade Estadual de Santa Cruz. Com a missão de fomentar a produção científica e a disseminação de conhecimento multidisciplinar relacionados com Cultura, Turismo e áreas afins, objetivando a troca de informações, a reflexão e o debate, provendo assim o desenvolvimento social.

---

**CULTUR – Revista de Cultura e Turismo**

CULTUR, ano 01 – n. 01 – out/2007

Edição Especial – Melhores trabalhos do I CULTUR

[www.uesc.br/revistas/culturaeturismo](http://www.uesc.br/revistas/culturaeturismo)

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. Mestranda em Cultura & Turismo pela UESC. E-mail: [angyecassianoia@yahoo.com.br](mailto:angyecassianoia@yahoo.com.br).

<sup>2</sup> Licenciado em Letras pela Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC. Mestrando em Cultura & Turismo pela UESC, bolsista FAPESB. E-mail: [astorvieira@yahoo.com.br](mailto:astorvieira@yahoo.com.br).

<sup>3</sup> Bacharel em Turismo com ênfase em Planejamento Turístico pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Mestranda em Cultura & Turismo pela UESC. Bolsista da CAPES. E-mail: [betesayuri@yahoo.com.br](mailto:betesayuri@yahoo.com.br)

## **RESUMO**

O desenvolvimento da atividade turística está relacionado, direta e indiretamente, às políticas públicas, a nível local, estadual e federal. Esse artigo tem como objetivo analisar o Plano Nacional de Turismo – PNT da gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007 e elaborar um parecer técnico relativo ao mesmo. Para alcançar essa finalidade, optou-se por efetuar pesquisa bibliográfica, analítica e descritiva. A princípio, foi feito um breve histórico da evolução das políticas públicas em prol do turismo no Brasil. Em seqüência, foram descritas as diretrizes, metas, principais ações e sistema de gestão do Plano em questão, focando o discurso economicista, o imediatismo das ações e a superestimação das metas projetadas. Utilizou-se como complementação a técnica de análise DAFO a fim de sustentar elementos referentes à continuidade e recomendações relacionadas ao PNT, em virtude da reeleição do Presidente Lula.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Turismo; Políticas públicas de turismo; Plano nacional de turismo.

## **ABSTRACT**

The development of the tourist activity is related, directly and indirectly, to the public politics, the local, state and federal level. This article has as objective to analyze the National Plan of Tourism - PNT of the management of the Government Lula, enters the years of 2003 the 2007 and to elaborate one to seem relative technician the same. To reach this purpose, it was opted to effecting bibliographical, analytical and descriptive research. The principle, was made a historical briefing of the evolution of the public politics in favor of the tourism in Brazil. In sequence, the lines of direction, goals, main actions and system of management of the Plan in question had been described, from the economical speech, the urgency of the actions and the superesteem of the projected goals. The technique of analysis SWOT in order to support referring elements to the continuity and recommendations related to the PNT was used as complementation, in virtue of the reelection of President Lula.

## **KEYWORDS**

Tourism; Public politics of tourism; National plan of tourism.

## 1. INTRODUÇÃO

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas no âmbito do poder público, com vistas à manutenção e continuidade do desenvolvimento da atividade turística num determinado território.

Na história do turismo do Brasil, apenas duas políticas nacionais foram instituídas, anteriormente ao Governo Lula (2003-2007). A primeira delas foi criada pelo Decreto Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, que definiu a política nacional de turismo, criando o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo – Embratur. A segunda constituída em 1996, a partir da Lei 8.181/91 e do Decreto 448/92; que, dentre outras ações, qualificou a Embratur como autarquia substituindo sua nomenclatura de “Empresa” para “Instituto Brasileiro de Turismo”, com os objetivos de formular, coordenar, executar e fazer executar o Plantur (Plano Nacional de Turismo), elaborado no Governo Collor de Mello (1990-1992).

O hiato na execução de políticas públicas de turismo reflete a omissão do Poder Público Federal, o qual delegou à iniciativa privada parcela do poder de decidir sobre o (re) ordenamento de seu território, gerando caos urbano em muitos municípios turísticos litorâneos, principalmente em períodos de alta temporada, como por exemplo, congestionamentos, falta de abastecimento de água, acúmulo de lixo em locais públicos, privatização de praias para edificação de empreendimentos do tipo condomínio de segunda-residência e para instalação de equipamentos de lazer, tais como parques temáticos, entre outros problemas (CRUZ, 2000).

O Plantur não saiu do papel, sobretudo em função do período de instabilidade política que culminou no *impeachment* do presidente Collor. Essa instabilidade política, acompanhada de acentuada instabilidade econômica, refletiu de forma negativa sobre o setor produtivo do país, incluindo o turismo (CRUZ, 2000).

No Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1996-1999) foi implantada, em 1996, a política nacional de turismo. As ações do PNT foram orientadas por macro estratégias: qualificação profissional, descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização das atividades para o setor privado.

A partir de 1996, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT entra em vigor em todas as regiões do Brasil, buscando atingir o maior número de Estados e municípios

turísticos possíveis. O PNMT contemplava a elaboração de inventários da oferta turística municipal, criação de conselhos e fundos municipais de turismo e culminava com a formatação de um plano de desenvolvimento turístico municipal, para que o município fosse “batizado”, recebendo o selo de município turístico, após o cumprimento de todas as oficinas e etapas do programa.

Em meados de 1999, começou a surgir o *boom* de abertura de cursos superiores em turismo, refletindo a expansão dessa atividade. Em Curitiba, por exemplo, até o ano de 1999 só havia o curso de Turismo da Universidade Federal do Paraná; atualmente, existem mais de quinze cursos, sem contar com os de nível técnico e tecnológico (ABBTUR, 2006).

Do governo de FHC ao governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva não houve demora no fomento da atividade turística; tanto que, em abril de 2003, foi lançado o Plano Nacional de Turismo (2003-2007). Com base nesse contexto, esse artigo tem como objetivo avaliar toda a estrutura e impactos do Plano Nacional de Turismo – PNT enquanto um documento que visa o norteamento das ações para o desenvolvimento do turismo a nível nacional, estadual e local.

Como metodologia, optou-se pela pesquisa bibliográfica, analítica e descritiva combinada com a técnica *SWOT* ou DAFO. Do original inglês *SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats)*, a técnica DAFO (dificuldades, ameaças, fortalezas e oportunidades) foi desenvolvida nos anos 60 nas escolas americanas de administração a fim de definir estratégias para manter pontos fortes, reduzir a intensidade de pontos fracos, aproveitando oportunidades, protegendo-se de ameaças em negócios, ambientes e cenários econômicos.

Seu objetivo consiste em assinalar numa tabela resumo a evolução de pontos fortes e fracos com as ameaças e oportunidades externas, em coerência com a lógica de que a estratégia deve lograr um adequado ajuste entre sua capacidade interna e sua posição competitiva externa.

Para Ancín (2006, p. 166-167), oportunidades, na técnica DAFO, são os fatores externos (não controláveis), que favorecem ou podem favorecer o cumprimento das metas e objetivos. Por lógica, consideram-se ameaças os fatores externos (também não controláveis) que prejudicam ou podem prejudicar o cumprimento das mesmas metas e objetivos traçados. As fortalezas (os pontos fortes) são os fatores internos que favorecem ou podem favorecer o cumprimento dos objetivos. Dificuldades, nesse caso, os pontos débeis, são os fatores internos que prejudicam ou podem prejudicar o cumprimento dos objetivos.

Assim, a técnica DAFO configura-se, segundo Costa (2006, p. 76) como “[...] um método que busca concentrar e associar oportunidades e ameaças identificadas na análise externa com as debilidades e fortalezas encontradas na análise interna”.

## **2. DESCRIÇÃO DO PLANO NACIONAL DE TURISMO: DIRETRIZES, METAS E PROGRAMAS, 2003 – 2007**

No dia 29 de abril de 2003, o governo federal divulgou o Plano Nacional de Turismo (PNT), contendo diretrizes, metas e programas do setor para o período de 2003/2007, exposto em documento de 48 páginas apresentado pela mensagem presidencial e do ministro do turismo.

A proposta do PNT é consolidar o Ministério do Turismo como articulador do processo de integração dos diversos segmentos do setor turístico, cabendo a Embratur voltar seu foco para a promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro. Há no documento a preocupação em trabalhar o turismo como uma atividade sustentável, descentralizada e associada às políticas sociais.

Com base em um diagnóstico superficial dos problemas do turismo no país (PNT, 2003, p. 18), foram estabelecidos objetivos gerais e específicos. Entre os objetivos gerais estão: desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando as diversidades regionais, culturais e naturais; e estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Quanto aos objetivos específicos, encontra-se:

- Dar qualidade ao produto turístico.
- Diversificar a oferta turística.
- Estruturar os destinos turísticos.
- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho.
- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional.
- Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional.
- Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

As metas estabelecidas são as mesmas que foram apresentadas na Mensagem ao Congresso Nacional em 2003, ampliando-se o número estimado de chegadas de 60 milhões para 65 milhões.

Outros pontos abordados no PNT são os desdobramentos temáticos potenciais que foram escolhidos pela crença na capacidade contributiva dos mesmos, para atingir os compromissos estabelecidos nos objetivos e metas para 2003/2007. Esses desdobramentos temáticos constituem os macroprogramas, construídos por um conjunto de programas que “serão detalhados em conjunto com as Câmaras Temáticas cujos projetos e ações serão posteriormente executados” (PNT, 2003, p. 32).

São sete os macroprogramas com os seguintes objetivos (PNT, 2003, p. 32 a 45):

1. Gestão de relações institucionais: integrar o governo federal, estadual e municipal, descentralizando o processo de decisão do turismo brasileiro; integrar os setores públicos e privados e demais instituições; monitorar e avaliar o resultado do PNT.

2. Fomento: ampliar e melhorar a infra-estrutura turística em todo o país; aquecer o mercado interno financiando o consumidor final; gerar divisas captando investidores para o país; incentivar a pequena e média empresa facilitando o crédito.

3. Infra-estrutura: melhorar a qualidade de vida nas cidades turísticas; facilitar o acesso do fluxo de turistas; e equilibrar o desenvolvimento das regiões brasileiras.

4. Estruturação e diversificação da oferta turística: aumentar o número de produtos de qualidade; diversificar os produtos turísticos contemplando a pluralidade cultural e as diferenças regionais; diminuir as desigualdades regionais, estruturando produtos em todos os Estados brasileiros; aumentar o número de turistas nacionais e internacionais, aumentar o tempo de permanência do turista internacional, ampliando o leque de serviços ofertados.

5. Qualidade do produto turístico: promover a qualidade dos produtos turísticos; apoiar a programação de certificação da qualidade para empresas do setor; estabelecer normas, padrões e regulamentos relativos aos serviços prestados para serem utilizados como referência; descentralizar e fortalecer o sistema de fiscalização delegada; promover a capacitação, a qualificação e requalificação dos agentes atuantes em toda cadeia produtiva do turismo.

6. Promoção e apoio à comercialização: aquecer o mercado interno, promovendo um número maior de produtos de qualidade; promover a diversidade cultural e regional brasileira;

promover as diferentes regiões brasileiras; fortalecer o segmento de negócios aumentando a captação de eventos para o país.

7. Informações turísticas: conhecer a oferta turística do mercado nacional; avaliar o impacto da atividade turística na economia; dar suporte às ações de promoção, marketing e apoio à comercialização do produto Brasil; dar suporte à tomada de decisões de dirigentes públicos e privados do turismo; conhecer a demanda do mercado internacional; e, dar suporte à decisão de investidores potenciais no setor de turismo.

### 3. A ESTRUTURAÇÃO DO PNT

#### 3.1 Aspectos metodológicos e de fundamentação

A apresentação do plano sinaliza que a construção do documento foi feita de forma “participativa dentro de um processo permanente de discussão e atualização” (PNT, 2003, p. 15). Entretanto, não sinaliza de forma clara e explícita a metodologia utilizada. Há a afirmação de que foram ouvidas todas as “entidades, instituições e empresas de porte nacional e representativas no segmento turístico”, mas, não indica a paridade de participação desses segmentos. Na lista de participantes, não existe nenhum representante da área acadêmica nem de proteção aos direitos do consumidor.

As páginas 17 e 18 tratam do diagnóstico do setor. O Governo reconhece a posição limitada do Brasil frente à atividade e pontua 10 itens que justificariam nossa marca incipiente. Trata-se de um diagnóstico limitado para a envergadura do plano. Percebe-se, claramente, a insuficiência de dados como por exemplo a participação real do turismo no PIB brasileiro e a participação efetiva da iniciativa privada (*trade*). Um outro aspecto incoerente é que o diagnóstico pensa o Brasil como um todo e um dos principais objetivos do Plano é a regionalização do turismo.

Nas páginas 19 e 20 o documento apresenta os *Princípios Orientadores para o Desenvolvimento do Turismo*, onde aspectos como a importância do turismo, a multidisciplinaridade do setor e a busca de competitividade são abordadas. No último parágrafo é sinalizado que “[...] todos os Programas, Projetos e Ações do PNT terão como pressupostos básicos a ética e a sustentabilidade [...]” (PNT, 2003, p. 20, grifo nosso), Segundo Rodrigues (1997)

citado por Beni (2004, p.144-145) o conceito de sustentabilidade “trata-se de um conceito ambivalente, híbrido [...]”.

Os objetivos específicos foram propostos, na página 22, de forma abrangente sem sinalizar sua operacionalização. Quanto às metas, apontadas na página 23, embora seu arcabouço esteja centrado no pressuposto da regionalização, tudo que é sinalizado ainda é de forma generalizada: criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; aumentar para nove milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil, etc.

No que diz respeito à oferta de crédito, necessária à consecução, por exemplo, da meta 5.1 “criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações no turismo” (PNT, 2003, p. 23), não são apresentadas as possíveis fontes de financiamento, nem é feita qualquer alusão à participação da iniciativa privada.

Na meta 5.2. “aumentar para nove milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil” (PNT, 2003, p. 23), numa justificativa que mais se assemelha a um diagnóstico, novamente, percebe-se a fragilidade conceitual e técnica da abordagem. Por exemplo, no último parágrafo da p. 26, “ressaltamos que esta meta parte de condições ótimas de mercado [...]. Em uma conjuntura que chamaríamos de boa, nossos estudos indicam, aplicados a este Plano, a possibilidade de chegada de 7,5 milhões de turistas estrangeiros em 2007” (PNT, 2003, p. 26, grifo nosso). Com base em que pressupõem a aplicação do PNT em condições ótimas de mercado? Percebe-se uma visão niilista da realidade econômica do mundo e do país. O mundo, no período, cresceu a taxas diversas, inclusive o Brasil, que vem amargando índices inferiores inclusive em relação aos países latino-americanos.

Ao ser afirmado (p. 30) que “o fortalecimento do mercado interno vai impactar também positivamente os números do deslocamento rodoviário, que só não foram quantificados em metas, em função da confiabilidade dos registros existentes”, o PNT ignora, mais uma vez, a realidade. A situação das principais rodovias brasileiras é lastimável, tanto no que diz respeito ao fluxo de veículos, quanto a aspectos como conservação, sinalização e fiscalização.

É notável, também, a ausência da delimitação de responsabilidades da iniciativa privada e dos governos em ações como oferta de novos produtos, fortalecimentos dos segmentos, normatização da atividade, capacitação profissional, aumento da oferta de produtos, entre outros.

Tudo isso vai referendar a visão que o PNT propõe para a atividade turística brasileira, como redentorista dos graves problemas econômicos, sociais e políticos do nosso país:

O turismo no Brasil contemplará as 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. 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 (PNT, 2003, p. 21, grifos nossos).

### 3.2 A fala institucional: o que sinaliza os discursos

As mensagens de abertura do Plano Nacional de Turismo – PNT, tanto do Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, quanto do Senhor Ministro do Turismo, Walfrido Mares Guia, refletem a importância que vem sendo dada ao turismo, especialmente no que se refere ao potencial do país, repleto de recursos naturais, patrimoniais, diversidades regionais e culturais. Foi evidenciado que não basta apenas potencial, é necessário uma política econômica integrada que permita a obtenção de resultados positivos de curto, médio e longo prazos para a atividade, a partir da descentralização administrativa e decisória, da participação popular e da sustentabilidade dos destinos. Adotaram como prioridades a regionalização, a interiorização e a segmentação do turismo. O Ministro finalizou sua mensagem com a tese do turismo construído com “*parcerias e na gestão descentralizada*”.

Em meio a esse contexto, são empregadas concepções e expressões discrepantes e incoerentes no PNT (2003-2007), como por exemplo:

1) “*O Brasil indubitavelmente é um lugar único pela sua riqueza natural, cultural, econômica e histórica*” [...] “*É inegável a nossa vocação para o turismo. Dispomos de todas as condições para cativar nossos visitantes*” (p. 3). Por que os resultados do turismo no Brasil não referendam isso? Se assim o fosse, o Brasil seria o país com maiores índices de receita, de permanência, de gasto médio e de fluxo turístico. Essa percepção mascara a exigência de trabalho rigoroso e integrado para formatar produtos de qualidade, oferecer serviços públicos e infraestrutura adequadas, aprimorar o capital humano e a competitividade do destino Brasil.

2) Na página 4, há comentários que descrevem o turismo como solução completa para os problemas econômicos e sociais do país. São radicais ao afirmarem que “*Todo comércio local é beneficiado*”. Apesar da difusão direta, indireta e induzida do multiplicador econômico, nem sempre os ganhos são equitativamente distribuídos. Afirmam, ainda, que o simples fato de oferecer microcrédito para pequenas empresas permitirá a distribuição de renda; quando na realidade, o cenário é complexo, uma vez que essa distribuição depende da força de competitividade das

empresas no mercado, de política salarial e competências adquiridas por exemplo. Reconhece-se, entretanto, que estimular pequenas e médias empresas é uma ação com ganhos qualitativos para o setor e para a sociedade.

3) O ministro refere-se ao turismo enquanto “*cadeia produtiva*” que pressupõe uma horizontalidade operacional, quando na verdade o turismo é organizado numa rede complexa de atores, segmentos e influências mercadológicas nacionais e internacionais; além de sofrer com as imperfeições de mercado, com o choque entre custos de oportunidade, sociais e privados, com problemas estruturais, debilidade empresarial, condições históricas e institucionais adversas.

4) Guia afirma ainda que o turismo é uma “*fonte verdadeira de riqueza econômica e desenvolvimento social*”. O turismo pode contribuir com o local e com o país como um todo, mas centrar a economia nessa atividade pode gerar tanto ganhos, quanto fragilidade, dependência econômica e destruição do destino enquanto espaço social sustentável e para fins turísticos. Entretanto, o mais grave é dizer que o turismo é fonte de desenvolvimento social quando esse índice é formado por elementos exteriores ao turismo em si.

5) Os ganhos no balanço de pagamentos não provêm unicamente da política nacional em prol da “*ampliação dos fluxos turísticos*”, deve-se considerar também as externalidades. O Brasil tem uma economia frágil, na qual algumas conseqüências de política cambial, fiscal ou monetária poderiam desfavorecer o setor do turismo em relação a medidas que tivessem que ser tomadas para atender a outras necessidades nacionais bem como de setores produtivos com maior índice de contribuição para o país.

No que se refere à constituição do plano, foram contemplados os aspectos institucionais, administrativos e técnicos. Segundo Carvalho (1979, p. 40) um planejamento deve conter, pelo menos: “definição de objetivos, determinação de metas globais e setoriais, programas setoriais, determinação de recursos e sistemática de implantação”. O diagnóstico apresentado é superficial e pouco esclarecedor no que se refere aos avanços da atividade, sem demonstrar os parâmetros para tal afirmação. Contudo, alguns autores argumentam que não é obrigatória a inclusão do diagnóstico e prognóstico detalhado no plano, apesar de ser indispensável sua elaboração (CARVALHO, 1979).

Não foi demonstrado um cronograma em forma de tabela para uma melhor visualização das ações posteriores ao plano. Entretanto, as metas são discutidas individualmente e os mecanismos para alcançá-las apresentados de forma abrangente. As metas foram quantitativamente definidas com a pressuposição de um quadro econômico equilibrado. Com algumas, entretanto,

menciona-se dois valores distintos. Para chegada de turistas estrangeiros, por exemplo, são comentados dois números: 9 milhões (meta estipulada) e 7,5 milhões (projeção frente às condições de mercado). O mesmo acontece com a geração de divisas: 8 bilhões de dólares (meta) e 7,1 bilhões (projeção). Vale ressaltar que a meta de ampliar a oferta turística em pelo menos 81 produtos até 2007 já foi superada, conforme entrevista com Walfrido Mares Guia no Salão do Turismo do ano de 2006. Segundo o então Ministro foram ofertados 451 produtos. Entretanto, não houve menção à qualidade desses produtos.

Os macroprogramas e programas indicados contemplam os objetivos gerais e específicos do PNT. São demonstradas, também, as próximas ações a serem desenvolvidas nas Câmaras Temáticas. Destaca-se ainda, na página 36 do PNT (2003-2007), no macroprograma 3, sobre infraestrutura, que o quarto objetivo “equilibrar o desenvolvimento das regiões brasileiras” é impossível de ser atingido pelo turismo. Ainda nesse macroprograma deveria ter sido feita menção sobre a melhoria dos serviços públicos. No macroprograma 4, de estruturação e diversificação da oferta turística, há referência à segmentação de mercado, mas não evidencia quais segmentos serão trabalhados prioritariamente.

Sobre a fonte de custeio do PNT, Souza citado por DIAS (2003, p. 143) afirma que o dinheiro necessário para custear o plano sairia do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do FGTS e de incentivos fiscais obtidos com base na isenção de impostos. Seria utilizado para financiar, principalmente, pequenos e médios empresários do ramo de turismo.

#### **4. O PLANO TRÊS ANOS DEPOIS**

A análise temporal do Plano Nacional de Turismo buscando resultados e aplicabilidade solicita parâmetros. Neste estudo levaremos em consideração uma visão holística do turismo, embasada nos seguintes pressupostos:

1. Turismo é o fenômeno da diferença; ou seja, o turista está em busca do novo, da “alma do lugar” (YÁZIGI, 2003);
2. Turismo é uma prática social fortemente territorializada e igualmente territorializante já que introduz nos lugares sua lógica de organização espacial (CRUZ & SANSOLO, 2003);

3. Turismo é um fenômeno complexo, com aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais e psicológicos. É um setor que impacta um largo número de indivíduos; não só o governo ou negociantes são os atores decisivos do fenômeno, mas gente; gente de carne e osso (WAIMBERG, 2003).

Neste sentido, decorridos 3 anos, pode-se constatar:

1. Sobre a gestão do turismo destaca-se a criação, em 2003, do Ministério do Turismo, o que para Cruz & Sansolo (2003) é paradoxal e para Santos Filho (2003) é fundamental. Para os primeiros a questão é paradoxal porque de um lado sugere que o setor está sendo elevado a um alto patamar de importância na administração pública; de outro, faz pensar que pelo fato do turismo ser uma atividade interdisciplinar, transcende a um só ministério dele se atentar. Para Santos Filho é uma vitória conquistada e demonstra a importância que o turismo tem para o Governo Lula.

2. A EMBRATUR passou a ter o papel de um *Convention Bureau Nacional*. A mesma EMBRATUR que até a década de 1980 promovia o Brasil por meio da tríade: carnaval, praia e futebol, hoje, preocupa-se em divulgar a diversidade dos “Brasis” no exterior.

3. A estrutura de gestão parece ser coerente e bem planejada. O que se questiona, na realidade, é a capacitação de quem está nesse processo. Quem são os Secretários de Turismo? Os representantes nos Fóruns Estaduais? Enfim, estão os agentes multiplicadores do turismo aptos a exercerem esse papel? Vale lembrar que no ano de 2005 foi realizado o primeiro concurso público para o Ministério do Turismo. No entanto, as vagas para técnicos na área de turismo, não privilegiaram os turismólogos, sendo que qualquer pessoa com curso de nível superior podia concorrer às vagas. Outro questionamento é referente ao tempo hábil para a roteirização dos produtos turísticos em diferentes regiões, a serem apresentados no evento Roteiros do Brasil (2005 e 2006). Em média, cada Estado ficou incumbido de apresentar quatro roteiros/produtos turísticos regionais. Nas oficinas de roteirização, tais como a do Estado do Amapá e a da Costa do Cacaú na Bahia, foram constatadas falhas na operacionalidade dos roteiros, além dos mesmos serem elaborados de maneira muito rápida, sem critérios e pré-testes.

4. As metas do PNT (p. 23) estão sendo atingidas? As estimativas do Ministério do Trabalho e Emprego revelam que, no triênio 2003-2004-2005, a movimentação econômica do turismo gerou 560 mil empregos (100 mil, 210 mil e 250 mil, respectivamente). No que se refere ao turismo internacional, os dados do Banco Central mostram que a geração de receita, em 2005, foi de US\$ 3,861 bilhões para o Brasil. De acordo com a Embratur, o número estimado de turistas

estrangeiros para 2005 foi de 5,5 milhões (aproximadamente 14% a mais do que os 4,8 milhões referentes a 2004). No ano de 2005, desembarcaram no Brasil 6.788.233 passageiros (10,59% a mais do que os 6.138.217 referentes a 2004). É importante citar, no entanto, que nesse total estão incluídos os passageiros brasileiros provenientes do exterior. Apesar de algumas metas não serem atingidas, os dados da Organização Mundial do Turismo revelam que o Brasil vem crescendo acima da média mundial (GOVERNO FEDERAL, 2006).

5. Em todo o Plano, o território é abordado de maneira secundária, ofuscada por uma abordagem predominantemente administrativa do fenômeno:

O programa roteiros integrados não é entendido pelo PNT como um programa de desenvolvimento regional apesar de prever a organização de municípios em consórcios. Há uma redução do sentido de região à dimensão político-administrativa, quando, em verdade, o conceito de região abarca diferentes escalas geográficas. Neste caso, perde-se a oportunidade de utilizar de forma mais efetiva a região como instrumento do planejamento governamental e da gestão pública dos territórios (CRUZ; SANSOLO, 2003, p. 6).

## 5. PLANO NACIONAL DE TURISMO – AVALIAÇÃO SISTEMATIZADA CONFORME TÉCNICA DAFO

O quadro abaixo, sistematiza as principais oportunidades e ameaças (ambiente externo), como também, as dificuldades e fortalezas (ambiente interno) que perpassa a realidade do PNT.

Quadro 1: Plano Nacional de Turismo – avaliação sistematizada conforme técnica DAFO

| <b>DIFICULDADES</b>   | <b>AMEAÇAS</b>   |
|---|--|
| <b>D1</b> Confiança excessiva nas potencialidades turísticas, na vocação natural e na hospitalidade do povo brasileiro.                   | <b>A1</b> Pensamento de que o Turismo é o “Salvador da Pátria”, principalmente quanto à questão de justiça social.     |
| <b>D2</b> Falta de conscientização turística da população local.  | <b>A2</b> Brasil possui índices de pobreza, violência urbana e analfabetismo. Como priorizar investimentos no turismo? |
| <b>D3</b> Diagnóstico superficial. Haja visto a diversidade de Brasis e a territorialidade.   | <b>A3</b> Imediatismo nas ações.   |
| <b>D4</b> Foco na visão econômica e economicista do Turismo, pouco se falando da questão da sustentabilidade, principalmente à ambiental. | <b>A4</b> Metas superestimadas. Depende de fatores internos e externos ao planejamento.                                |

| <b>FORTALEZAS</b>   | <b>OPORTUNIDADES</b>  |
|---|---|
| <b>F1</b> Sistema de Gestão do Plano.   | <b>O1</b> Desenvolvimento econômico.  |
| <b>F2</b> Regionalização do Turismo, continuidade ao programa de municipalização. | <b>O2</b> Equipe de profissionais qualificados no Ministério, Secretarias, Fóruns, etc. |
| <b>F3</b> Aumento da qualificação profissional do <i>trade</i> .                  | <b>O3</b> Aumento do turismo doméstico e fluxo de turistas internacionais.              |
| <b>F4</b> Propostas de roteirização e segmentação do mercado.                     | <b>O4</b> Aumento da qualidade de vida.   |

Fonte: Dados da pesquisa bibliográfica, 2006.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento da atividade turística, especificamente no que concerne às políticas públicas de turismo, é bastante recente no Brasil. Ainda está longe de o país ter tradição no turismo, porém, ele é visado como uma destinação turística emergente, com imagem da marca que transmite alegria, belezas naturais e autenticidade no cenário internacional.

O Plano Nacional de Turismo foi elaborado e executado em um momento propício e favorável ao desenvolvimento do turismo, haja vista que em gestão anterior, houveram esforços para a melhoria na capacitação profissional, na qualidade das destinações turísticas, bem como a municipalização do turismo.

A recomendação geral referente ao Plano Nacional de Turismo, subentendendo que será dada continuidade ao mesmo por pelo menos mais quatro anos (devido reeleição do Presidente Lula, em 2006), diz respeito a atentar para os impactos negativos que a atividade gera, se não for planejada adequadamente. Impactos esses de nível ambiental, cultural, econômico, psicológico, etc., tais como: degradação ambiental; artificialismo da paisagem; aversão aos turistas; especulação imobiliária; aculturação, dentre outros.

Ademais, é imprescindível que antes de receber os visitantes (os turistas, tanto domésticos quanto internacionais) se faça uma “faxina na casa”. Anterior a se pensar em formatação de produtos turísticos e ampliação de equipamentos e serviços turísticos há que se pensar, ainda, em sanar os problemas de infra-estrutura básica em diversas localidades do Brasil.

A renovação do plano permite um redimensionamento nos seus objetivos, abrangendo, efetivamente, a sustentabilidade do turismo. Sustentabilidade essa que permitirá o aumento da qualidade de vida da população local, por meio de melhorias na infra-estrutura básica, elaboração de políticas públicas de geração de emprego e renda, entre outros. As metas podem ser novamente estimadas, porém, faz-se mister, a contemplação de metas de cunho socioambiental.

Urge pensar na profissionalização do turismo não somente no setor privado, como também no setor público. Secretários e técnicos das secretarias municipais e estaduais de turismo, representantes nos Fóruns Estaduais e no próprio Ministério do Turismo necessitam ter experiência, e, no mínimo, conhecimento sobre o sistema turístico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANCÍN, José Mia Sainz de Vicuña. **Plan de marketing en práctica**. Madrid: Esic, 2006.
- BENI, Mário Carlos. **Globalização do Turismo**. Megatendências do setor e a realidade brasileira. São Paulo: Aleph, 2004.
- CARVALHO, H. M. de. **Introdução à teoria do planejamento**. Brasiliense, 1979.
- COSTA, Márcio Antonio Leal. **Segmentação do mercado turístico: o caso do destino Brasil**. 2006. 269 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Turismo) – Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus, 2006.
- CRUZ, Rita de Cássia & SANSOLO, Davis Gruber. **Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica**. Instituto Virtual de Turismo. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=41&layout=abstract>. Acesso em 30 de outubro de 2006.
- CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo**. Política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- GOVERNO FEDERAL. **Pesquisa Anual de Conjuntura Econômica do Turismo**. Disponível em: [http://www.braziltour.com/site/arquivos/dados\\_fatos/pesquisaanual/janeiro\\_2006\\_ano\\_ii\\_2\\_30\\_06\\_06.pdf](http://www.braziltour.com/site/arquivos/dados_fatos/pesquisaanual/janeiro_2006_ano_ii_2_30_06_06.pdf). Acesso em 30 de outubro de 2006.
- SANTOS FILHO, João dos. **Alguns comentários ao Plano Nacional do Turismo – diretrizes, metas e programas 2003 -2007**. “Um breve ensaio sociológico”. Revista Espaço Acadêmico, número 27, agosto de 2003. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/027/27jsf.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2006.
- SOUZA, Josias. Lula traça plano de 1,4 bi para o turismo. Folha de São Paulo, 27 abr. 2003, p. 5. In: DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

WAIMBERG, Jacques. **Turismo e Comunicação**. A Indústria da Diferença. São Paulo: Contexto, 2003.

YÁZIGI, Eduardo. **A alma do lugar**. São Paulo: Contexto, 2003.

---

**Recebido: Janeiro de 2007**

**Avaliado: Fevereiro e Março de 2007**

**Aprovado: Indicado como um dos melhores trabalhos do I CULTUR - Março de 2007**