

## Planos Nacionais de Turismo, Desenvolvimento Local e Sustentabilidade

**Autoria:** Maria José Barbosa de Souza, Elaine Ferreira

### Resumo

Na formulação das políticas públicas, observa-se uma tendência de participação da sociedade civil como meio de alcançar o desenvolvimento sustentável dos espaços locais. Autores como Franco (2000) consideram o desenvolvimento local como um processo de mobilização social capaz de implementar mudanças que levem ao desenvolvimento humano, social e sustentável das localidades. Sen (2000) por sua vez acrescenta que o desenvolvimento local deve ir além da geração de renda. Nos países em desenvolvimento existe a necessidade de direcionar suas estratégias para um crescimento sócio-econômico equilibrado, a fim de dinamizar setores importantes, capazes de gerar empregos e estimular a melhoria da qualidade de vida da população. Dentre estes setores destaca-se o turismo, como uma oportunidade significativa para reduzir o problema de desemprego nesses países. Porém, devido às suas características, o turismo pode causar diversos tipos de impactos: econômicos, sociais, culturais e ambientais em uma localidade. Por esta razão, é necessário que os governos estabeleçam planos setoriais realistas e implementados de forma integrada, a fim de que as metas estabelecidas sejam efetivamente alcançadas. No Brasil, o governo federal é o responsável pela elaboração de planos, como forma de reduzir desigualdades socioeconômicas, proporcionar geração de empregos e estimular a criação de renda. No entanto, quase sempre as metas dos citados planos não são concretizadas. Assim, o objetivo deste trabalho foi analisar os dois últimos planos nacionais de turismo (PNTs), compreendendo os períodos de 2003 a 2004 e de 2007 a 2010, sob o enfoque do desenvolvimento local e da sustentabilidade. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, utilizando-se da abordagem documental nos Planos Nacionais de Turismo e bases de dados oficiais do setor. As variáveis de análise utilizadas relacionavam-se às metas dos PNTs, os resultados alcançados pelo setor e as dimensões de sustentabilidade indicadas por Sachs (1992; 2002): econômica, social, cultural, territorial, ecológica, ambiental, política nacional e internacional. Os resultados da pesquisa revelaram que as principais metas dos PNTs não foram atingidas, o que causa impacto no desenvolvimento local e nas dimensões da sustentabilidade por gerar expectativas de crescimento do setor, que não se concretizam. Insuficiente entrada de divisas estrangeiras, baixo retorno dos investimentos realizados pela iniciativa privada nos destinos turísticos, mau aproveitamento de mão de obra especializada, baixa geração de renda e investimento em infra-estrutura pública subutilizada são conseqüências desses planos. Como as metas propostas em dois PNTs seguidos não foram atingidas, conclui-se que o planejamento público focaliza mais a elaboração de planos do que o monitoramento do processo de implementação, responsável pelo alcance das metas estabelecidas, conforme sugere Oliveira (2006). Os resultados do trabalho fornecem informações importantes para que o poder público formule políticas que contribuam efetivamente para o desenvolvimento regional e a sustentabilidade turística da região.

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil, ainda há uma tendência de se considerar o planejamento público como uma mera questão de se fazer planos, delegar responsabilidades e definir orçamentos. Acredita-se que se o plano estiver correto, a implementação se concretizará automaticamente. No entanto, a realidade tem mostrado que muitos projetos, programas e políticas falham na sua implementação, não atingem os objetivos fixados ou causam impactos negativos inesperados OLIVEIRA (2006).

Devido à falência do modelo centralizador de políticas públicas, praticamente todos os governos dos países ocidentais se aproximaram da sociedade civil nos últimos anos. Esta aproximação, além de legitimar o governo, possibilitou a participação da comunidade na definição de prioridades, na abordagem de problemas locais e na avaliação da efetividade dos resultados obtidos na ótica dos indivíduos envolvidos. O governo passou a considerar que os cidadãos só ficariam satisfeitos com os resultados do processo de gestão pública, se este tivesse início a partir das suas necessidades. Isso ocorreu no Brasil no início da etapa de consolidação da democracia, após a abertura política ocorrida em meados da década de oitenta. Nessa ocasião os cidadãos manifestaram o interesse de participar não apenas da fiscalização, mas também da elaboração e implementação das políticas públicas. Estavam criadas a partir dessa época as condições para que as iniciativas da esfera pública apontassem todas para uma mesma direção: a descentralização (SPINK *et al.*, 1999).

O nível de desenvolvimento sócio-econômico de uma nação pode ser avaliado pela eficiência com que são produzidos bens e serviços de boa qualidade que, uma vez absorvidos, elevam a qualidade de vida e o grau de bem-estar de sua população. Os países que obtiveram êxito na solução de seus maiores problemas possuem um universo de empresas competitivas e rentáveis, que trabalham integradas com as organizações públicas e sociais, para melhor utilização dos recursos físicos, geração de empregos, qualificação da mão de obra, distribuição de renda e preservação ambiental. Pode-se afirmar que a geração de riqueza de uma nação está associada à força competitiva de suas empresas nos diferentes setores da atividade econômica (PORTER, 1998). No setor turístico, estas condições também são imprescindíveis.

O Governo Federal vem apresentando à sociedade, diversos planos plurianuais direcionados a determinados setores da economia, considerados como potenciais geradores de desenvolvimento socioeconômico. O turismo é um desses setores e é alvo de planos plurianuais, denominados Plano Nacional de Turismo (PNT). Por essa razão, este trabalho justifica-se de vez que busca preencher uma lacuna teórica existente sobre esse tema e fornecer subsídios para aperfeiçoar a prática do planejamento público.

A exemplo do que ocorre em alguns países, a promoção do turismo no Brasil constitui-se em uma oportunidade para o desenvolvimento local e sustentável, de vez que aproveita as potencialidades regionais, proporciona a geração de empregos, estimula a criação de renda e contribui para a redução das desigualdades sociais do país (RODRIGUES, 2000). Entretanto, para a promoção deste tipo de atividade é necessário contar com atrativos naturais e culturais, uma força de trabalho qualificada e uma comunidade empresarial capaz de gerenciar empresas com competência, integrada ao setor público, com o objetivo de atrair o turista, pela qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos e privados oferecidos. Isto é necessário porque os atrativos naturais de um destino turístico não são suficientes para manter um fluxo constante de visitantes.

O turismo sustentável deve ser planejado de forma coerente e preventiva, visando benefícios duradouros para a região ou localidade. Porém para que esses aconteçam, é imprescindível o envolvimento da comunidade e das empresas da iniciativa privada junto com os órgãos públicos responsáveis por esse planejamento. Em locais em que esta forma de turismo está em implantação este envolvimento é ainda mais importante.

Uma análise elaborada por Oliveira (2006) revela que as falhas no planejamento público ocorrem em virtude da ênfase que se dá no Brasil ao planejamento, como forma de controle da economia e da sociedade, quando deveria ser considerado um processo de decisão construído política e socialmente com os diversos atores interessados e afetados pela decisão. Além disso, essa construção precisa basear-se em informações precisas e na capacidade de articulação e compreensão do processo e dos temas debatidos pelos diversos atores envolvidos.

O Brasil possui um considerável número de atrativos naturais, com potencial para atrair um grande número de turistas estrangeiros. Porém a participação do país no turismo mundial ainda é reduzida, se comparada a de outros países que ocupam posição de liderança na captação de turistas. Embora vários esforços já tenham sido empreendidos para dinamização do setor, o Brasil recebeu 4,8 milhões de turistas, em 2009, enquanto a França, o principal destino do mundo em número de visitantes estrangeiros, acolheu 74,2 milhões de pessoas. A participação brasileira em relação ao turismo mundial tem se situado abaixo de 1% nos últimos 10 anos, variando entre 0,53 e 0,77%. (EMBRATUR, 2010).

Além disso, dados preliminares da receita cambial do setor mostram que a entrada de turistas estrangeiros em 2010 atingiu 5,9 bilhões de dólares, enquanto que as despesas dos brasileiros no exterior alcançou 16 bilhões.

Observa-se que embora o governo brasileiro venha se empenhando em estimular o desenvolvimento do turismo no país por meio de planos nacionais para o setor nos últimos anos, verifica-se que os resultados desses planos não têm sido satisfatórios. Com base nessa problemática, surgem as seguintes questões de pesquisa: a) A implementação do planejamento nacional do turismo tem atingido os resultados esperados e atendem os requisitos de sustentabilidade

O objetivo geral deste trabalho foi analisar os planos nacionais de turismo (PNT) sob o enfoque do desenvolvimento local e da sustentabilidade. Especificamente, o estudo teve como objetivos: a) identificar as principais metas dos PNTs de 2003 a 2006 e 2007 a 2010; b) avaliar os resultados destes planos e c) comparar os resultados do plano com as dimensões de sustentabilidade de Sachs.

Embora já exista uma literatura considerável na área de Administração Pública no Brasil, com pesquisadores como Motta (2007), Oliveira (2006) e Jannuzzi (2002), existem poucos trabalhos acadêmicos sobre implementação de políticas públicas e especificamente sobre o real alcance das metas previstas nesses planos governamentais. Como observa Oliveira (2006), “um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento. Esse autor afirma que só recentemente a literatura acadêmica sobre planejamento começou a dar ênfase à implementação e seus mecanismos de gestão para assegurar que as metas indicadas no plano vão ser atingidas.

Além desta introdução, este trabalho está constituído de um referencial teórico, relacionado ao planejamento público, desenvolvimento local e turismo sustentável. Na seqüência descreve-se a metodologia utilizada no trabalho e os resultados da pesquisa, destacando os principais aspectos dos planos analisados e as conseqüências dos seus

resultados na sustentabilidade da atividade turística, e conclui-se com algumas considerações finais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Os temas que fundamentam este trabalho estão relacionados com planejamento público, desenvolvimento local, sustentabilidade e turismo sustentável.

### **2.1 Planejamento público em Turismo**

O planejamento público é um processo de decisão político-social que depende de informações precisas, transparência, ética, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntas, que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas, levando ao aprendizado constante. O planejamento em administração pública precisa ser visto como um processo, e não apenas como um produto técnico. A importância do processo se dá principalmente na implementação, pois é dela que depende a concretização dos resultados finais das políticas, programas ou projetos (OLIVEIRA, 2006).

Em um processo de implementação de programas públicos que abrangem grandes espaços territoriais e variedade institucional, a ação coordenada é condição necessária para obtenção de resultados satisfatórios. Esta coordenação interorganizacional é um processo de decisão e ação em conjunto no qual duas ou mais organizações participam com algum tipo de ajustamento mútuo, envolvendo uma meta coletiva (HALL, 1996). Diz respeito ao alcance de uma ação cooperativa e sinérgica para otimização dos resultados e envolve todo o processo, desde a articulação até as etapas finais da execução.

O turismo é considerado, pelo Governo Federal, como um dos setores econômicos geradores de desenvolvimento socioeconômico. O planejamento turístico de uma região ou localidade deve além de propiciar benefícios socioeconômicos para a sociedade local, respeitar sua cultura, proteger o meio ambiente natural e ser sustentável. Porém, como sugere a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2003), para que realmente isso ocorra é necessário um adequado planejamento, uma implementação eficiente e, um gerenciamento eficaz e contínuo.

Na visão de Cooper *et al* (2001), no planejamento turístico de uma localidade, dois tipos de análises devem ser realizados, antes e durante o decorrer do plano, em virtude das eventuais mudanças que possam ocorrer: avaliação do potencial turístico e análise do mercado. A primeira refere-se ao estoque de recursos potencial e existente, incluindo a infraestrutura, como estes recursos podem ser desenvolvidos e os prováveis limites a este desenvolvimento. A análise do mercado, segundo componente crucial de um plano de desenvolvimento turístico, aborda entre outras questões, as tendências de mercado, globais e do próprio país, por tipo de atividade turística. Em função desta análise é que se pode determinar se os equipamentos disponíveis são apropriados, quais os mercados que poderão ser atraídos por estes equipamentos e quais são os níveis de preços que deveriam ser adotados. A análise de mercado deve incorporar também um estudo dos principais mercados competitivos e as modalidades de transporte mais apropriadas.

O desenvolvimento do turismo, como o de toda atividade econômica, depende de um intrincada convergência de diversos fatores, como crescimento, elevação da renda disponível ausência de inflação e de conflitos políticos, que devem ser considerados em qualquer planejamento. Portanto, tendo em vista a possibilidade de inflação mundial, desaceleração da economia americana e terrorismo, está sujeito a oscilações. Além disso, outras variáveis como infra-estrutura básica, qualificação profissional, sustentabilidade e articulação entre os diversos atores sociais que atuam na setor precisam ser levadas em conta na elaboração do planejamento (TOLEDO et al, 2003).

## 2.2 Desenvolvimento local e sustentabilidade

A população urbanizada é organizável, e os espaços locais podem abrir oportunidade para a sociedade retomar as rédeas do seu próprio desenvolvimento. No mundo urbano moderno observam-se novas iniciativas de organização social e tecnologias urbanas. Assiste-se a um processo onde as cidades buscam parcerias e novas reengenharias sociais para recuperar o seu espaço econômico e a cidadania local. Embora as iniciativas locais não sejam suficientes, sem sólidas estruturas locais participativas e democratizadas, não há financiamentos externos ou de instituições centrais que produzam resultados. De certa forma, a cidade está recuperando gradualmente um espaço de decisão direta, reconquistando a dimensão mais expressiva da política e da democracia (DOWBOR, 1996).

Conforme Milton Santos (1994), a base da ação reativa é o espaço compartilhado no cotidiano. Este espaço tem de ser reconstituído através da rearticulação dos espaços locais com os diversos espaços que hoje compõem a sociedade complexa. Esta rearticulação passa por uma redefinição da cidadania, e em particular por uma reformulação das instituições para que os espaços participativos coincidam com as instâncias de decisões significativas. As hierarquizações tradicionais dos espaços já são insuficientes, ou inadequadas, precisando ser mais democráticas, contribuindo para uma visão mais horizontal e interconectada da estrutura social.

Nos últimos anos têm-se discutido o conceito de desenvolvimento local, entendido como o processo endógeno de mobilização das energias sociais em espaços de pequena escala, que implementam mudanças capazes de elevar as oportunidades sociais, a viabilidade econômica e as condições de vida da população (FRANCO, 2000). Uma concepção adequada de desenvolvimento, segundo Sen (2000) deve ir muito além de variáveis relacionadas à renda. O desenvolvimento deve estar relacionado, principalmente, com a melhoria da qualidade de vida e das liberdades desfrutadas. Para Franco (2000) o novo paradigma de desenvolvimento pode ser visto de maneira bastante simplificada: o desenvolvimento deve melhorar a vida das pessoas (desenvolvimento humano), de todos os indivíduos com redução de desigualdades e inclusão social (desenvolvimento social), considerando tanto aqueles que estão vivos e dos que viverão no futuro (desenvolvimento sustentável). Isso supõe a articulação de diversos fatores econômicos e extra-econômicos, como conhecimento e poder, além de renda e riqueza. A dinamização do desenvolvimento econômico, quando desvinculada de processos de conhecimento e poder, resulta, quase sempre, em concentração de renda e riqueza, combinada com exclusão social (DE PAULA, 2001).

Em um processo de implementação de programas públicos que abrangem grandes espaços territoriais e variedade institucional, a ação coordenada é condição necessária para obtenção de resultados satisfatórios. Esta coordenação interorganizacional é um processo de decisão e ação em conjunto no qual duas ou mais organizações participam com algum tipo de

ajustamento mútuo, envolvendo uma meta coletiva (HALL, 1996). Diz respeito ao alcance de uma ação cooperativa e sinérgica para otimização dos resultados e envolve todo o processo, desde a articulação até as etapas finais da execução.

Nos últimos anos têm-se discutido o conceito de desenvolvimento local, entendido como o processo endógeno de mobilização das energias sociais em espaços de pequena escala, que implementam mudanças capazes de elevar as oportunidades sociais, a viabilidade econômica e as condições de vida da população (FRANCO, 2000). Assim, o desenvolvimento local, com base nas atividades turísticas, envolve a sociedade, o ambiente e a economia, que interagem e se reforçam mutuamente, em um contexto em que a diversidade social e cultural e a diferenciação produtiva sejam utilizadas como recursos potenciais para transformações com vistas ao desenvolvimento. (BERTON *et al*, 2005)

A partir de 1972, iniciou-se uma discussão mundial sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, o qual pretende ir além do desenvolvimento socioeconômico das sociedades. Como consequência dessas discussões, hoje existem diferentes percepções do que é desenvolvimento sustentável, porém há aceitabilidade de algumas características: endógeno, auto-suficiente, orientado para as necessidades (em lugar de ser direcionado pelo mercado), em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais. Devido à inexistência de consenso a respeito das características do desenvolvimento sustentável, Copper *et al* (2001) afirmam que não existe uma resposta simples para o debate da sustentabilidade e que a idéia de que ao se planejar o consumo de recursos finitos deve-se levar em conta o destino das futuras gerações é recomendável para qualquer atividade de produção e consumo e não apenas para o turismo. Alegam também que o desenvolvimento já foi confundido com a idéia de crescimento e isso fez com que não se aceitasse o conceito de desenvolvimento sustentável. A alocação de recursos finitos não é sustentável, a menos que invenções e inovações tecnológicas possam encontrar recursos alternativos no futuro.

Como existem vários conceitos de desenvolvimento sustentável, neste trabalho utilizou-se o de Sachs (1992; 2002), que compreende oito dimensões de sustentabilidade, a saber: 1) econômica, obtida por meio do gerenciamento e alocação mais eficientes dos recursos públicos e privados; 2) social, caracterizada por melhor distribuição de renda e de bens, com conseqüente elevação do padrão de vida das populações mais pobres; 3) espacial ou territorial, que consiste na distribuição territorial mais adequada das atividades econômicas e dos assentamentos humanos, com vistas a um maior equilíbrio na configuração rural-urbana; 4) cultural, que envolve a busca de soluções específicas para a localidade, o ecossistema, a cultura e a área, levando em consideração as raízes endógenas dos processos de modernização e de sistemas integrados; 5) ecológica, alcançada através da limitação do consumo de recursos e produtos facilmente esgotáveis, redução da geração de resíduos e poluição; 6) ambiental, que objetiva respeitar e realçar a capacidade de autodesenvolvimento dos ecossistemas naturais; 7) política nacional, constituída pelas políticas locais, regionais e nacionais de desenvolvimento sustentável e conservação da natureza; e 8) política internacional, que consiste na colaboração de todos os países em ações de conservação para continuidade da vida sobre o planeta.

Sachs (2002) também afirma que a sustentabilidade é percebida como um processo dinâmico, que exigirá compromisso e esforço de diferentes atores por muitos anos, talvez, por várias gerações. As metas a serem atingidas devem ser constantemente reavaliadas, visando uma melhoria contínua, ou seja, uma evolução gradual e constante da implementação do desenvolvimento sustentável (CALLENS; TYTECA, 1999). Assim, este novo paradigma surge visando a uma reavaliação dos relacionamentos do estado, da sociedade civil e da ciência econômica com a natureza.

Desta forma, para ser sustentável, qualquer atividade econômica precisa crescer e contribuir para o aumento do desenvolvimento sócio-econômico, de maneira a beneficiar a qualidade de vida da comunidade e o meio ambiente local, concomitantemente. Para tanto deverá atender a determinados critérios, que levem em conta os aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais, bem como a opinião dos diversos atores locais (públicos e privados).

A discussão sobre estes conceitos evoluiu e foi incorporada aos diversos setores econômicos, inclusive ao turismo, assim para que a atividade turística em uma região ou localidade alcance a sustentabilidade é necessário que leve em consideração os princípios do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento local.

### 2.3. Turismo sustentável

Segundo Corsi (2004, p.25) “o conceito de turismo sustentável foi desenvolvido para evitar os riscos que a condução inadequada da atividade pode provocar no meio ambiente”. Esta modalidade de turismo busca o equilíbrio entre as dimensões: econômica (geração de trabalho e renda), social (melhoria da qualidade de vida) e ambiental (conservação e preservação dos recursos naturais).

O World Wide Found for Nature – WWF (1992) considera que o turismo sustentável engloba o turismo e sua respectiva infra-estrutura, aos quais se aplicam os seguintes princípios: a) utilizar os recursos naturais, sociais e culturais de forma sustentável; b) manter as diversidades naturais, culturais e sociais; c) apoiar as economias locais; d) realizar pesquisas e monitoramento; e) reduzir o consumo excessivo e o desperdício; f) integrar o turismo no planejamento estratégico; g) envolver as comunidades locais; h) consultar pessoas envolvidas e o público; i) treinar pessoas; e, j) fazer um marketing responsável.

Para que ocorra o turismo sustentável é necessário, também, que haja cooperação e coordenação perfeitas entre os setores, público e privado, durante o planejamento e a implementação dos projetos, a fim de que o desenvolvimento seja direcionado para o alcance de objetivos comuns. Isto é necessário, porque no setor turístico a implementação de políticas e planos é de responsabilidade conjunta dos dois setores. Cabe ao governo a responsabilidade pela política, planejamento e pesquisa, oferta de infra-estrutura básica, desenvolvimento de atrativos turísticos, fixação e fiscalização de padrões para serviços e instalações, regulamentação e fiscalização do uso da terra e da proteção ambiental, determinação de padrões para a educação e o treinamento para o turismo. Além disso, deverá manter a segurança e a saúde públicas e, desenvolver ações de marketing das destinações turísticas. O setor privado é responsável pela oferta de hospedagem, operações de viagem, passeios e outros empreendimentos turísticos comerciais, atrativos turísticos e atividades de marketing relacionadas a estas ofertas. Portanto, é essencial o compromisso político, tanto do setor público como do privado, pelo desenvolvimento do turismo, de um modo planejado e sustentável (OMT, 2003). Por esta razão, é necessário que os diversos atores que interagem na atividade turística de uma região participem da identificação dos problemas e das oportunidades do setor, bem como na busca de ações que impulsionem o turismo sustentável na localidade.

Complementando Zouain *et al* (2005) afirmam que a essência do desenvolvimento do turismo é uma parceria entre os diversos interessados nesta atividade. Isto porque a opção pelo desenvolvimento econômico por meio do turismo é complexa, pois além de ser uma atividade multi-setorial, traz impactos ambientais, econômicos e sociais, necessitando de políticas públicas eficazes para que possa ser sustentável em longo prazo.

### 3. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos deste trabalho foi realizada uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa, que consistiu da análise de dois planos nacionais de turismo (PNTs), sendo um relativo ao período de 2003 a 2006 e o outro correspondente aos anos de 2007 a 2010. Além disso, nessa etapa foram pesquisadas as bases de dados de órgãos oficiais do setor, como Ministério do Turismo (MTur) e Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) para avaliar a evolução dos indicadores referentes ao alcance das metas dos PNTs (chegada de turistas estrangeiros no país, evolução da participação do turismo brasileiro no turismo mundial, chegada de passageiros nos vôos domésticos e outros).

Na sequência, buscou-se comparar as metas dos PNTs, com os resultados dos planos constantes nas bases de dados oficiais e as dimensões de sustentabilidade propostas por Sachs (2002).

### 4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir serão apresentados as metas e os resultados dos dois PNTs objeto de análise e a comparação dos resultados alcançados com as dimensões da sustentabilidade.

#### 4.1 Resultado do PNT de 2003 a 2006

O Plano Nacional do Turismo (PNT), editado em abril de 2003, apresentava as diretrizes, as metas e os programas para o desenvolvimento do setor turístico brasileiro, no período de 2003 a 2006. Este documento fundamentava-se num diagnóstico que revelava diversas limitações do setor, dentre as quais se destacavam: a) ausência de um processo de avaliação de resultados de políticas e planos implementados; b) insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro, c) qualificação profissional deficiente dos recursos humanos do setor, em diversos níveis; e, d) deficiência da infra-estrutura turística básica, como saneamento, água potável, energia e transporte, em algumas localidades. Considerando estas limitações, o referido plano tinha como objetivo desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, privilegiando as diversidades regionais, culturais e naturais, estimulando e facilitando o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Com base nesse objetivo as principais metas do PNT 2003-2006 constituíam-se em: a) aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no país no período considerado, por meio do desenvolvimento dos mercados sul-americanos de curta distância e os de longa distância que possuam afinidade cultural com o Brasil; b) aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos, pelo fortalecimento dos negócios de eventos e de melhorias nos aeroportos de menor porte; c) gerar 8 bilhões de dólares em divisas, por meio do acréscimo do período de permanência do turista estrangeiro no Brasil e de seu gasto médio *per capita*; d) criar condições para gerar 1,2 milhão de novos empregos e ocupações no período de vigência do plano, através da oferta de crédito a empreendedores do turismo e captação de investimentos no Brasil e no exterior; e) ampliar a oferta turística, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada estado brasileiro.

Analisando os dados disponíveis no site da EMBRATUR, verificou-se que a chegada de turistas estrangeiros no país, no período desse plano sofreu oscilações, como pode ser visto na Tabela 1. Porém, em 2006, ao término do plano, atingiu somente cinco milhões, quando a meta prevista nesse PNT era de nove milhões. Isso prejudicou também o alcance da meta de geração de divisas estrangeiras que previa 7,7 bilhões de dólares e atingiu 5,3 bilhões (Mtur, 2010). Esses resultados devem ter influenciado negativamente a criação de novos empregos e ocupações no setor turístico, embora esses dados não estejam disponibilizados nas bases de dados oficiais do setor.

Tabela 1 – Movimento de turistas internacionais no mundo e no Brasil, entre 2000 e 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
No mundo (em milhões)	689,2	688,5	708,9	696,6	765,5	801,6	846,0	900,5	919,0	880,5
Varição mundial (%)	6,0	(0,10)	2,96	(1,74)	9,89	4,72	5,54	6,44	2,05	(4,19)
No Brasil - (milhões)	5,3	4,8	3,8	4,1	4,8	5,4	5,0	5,0	5,1	4,8
Varição Brasil (%)	4,03	(10,16)	(20,70)	9,19	15,99	11,76	(6,36)	0,18	0,48	(4,91)
Participação do Brasil no mundo(%)	0,77	0,69	0,53	0,59	0,63	0,67	0,59	0,56	0,55	0,55

Fonte: EMBRATUR, 2010.

No Brasil, o fluxo de turistas oscilou muito no período desse PNT, pois em 2003 apresentou um crescimento de 9,19% e em 2006 um decréscimo da **ordem de 6,36%**. Os problemas ocorridos nos vôos e aeroportos brasileiros e, principalmente, o “apagão aéreo” do final de 2006 devem ter influenciado expressivamente esse desempenho.

Outro fato observado foi que o movimento de turistas estrangeiros no Brasil, quando comparado com o que ocorreu no mundo é irrisório. Em 2003, deslocaram-se no mundo 696,6 milhões de turistas e o Brasil recebeu somente 4,1 milhões desses visitantes, ou seja, 0,57% dos viajantes internacionais. Em 2006, a participação do país no turismo mundial representou apenas 0,59%.

No que se refere ao turismo doméstico, o PNT previa o aumento da chegada de passageiros nos vôos nacionais, de 33 milhões em 2002 para 65 milhões em 2006, pelo fortalecimento dos negócios de eventos e de melhorias nos aeroportos de menor porte. Ocorre que em 2006 o total atingido foi de apenas 46 milhões (MTur, 2010).

#### 4.2. Resultado do PNT de 2007 a 2010

Em 2007, foi editado novo plano, para o período 2007-2010, também com metas bastante otimistas, dentre as quais, destacavam-se: a) promover a realização de 217 milhões de viagens domésticas; b) criar 1,7 milhões de novos empregos e ocupações no setor, c) estruturar 65 destinos turísticos no país com padrão de qualidade internacional; e d) gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas. O plano previa também uma série de indicadores indiretos, como a entrada de 7,9 milhões de turistas estrangeiros no período considerado, permanecendo em média 14,4 dias no Brasil. O alcance das referidas metas dependia de algumas condições,

a saber: taxa de crescimento do PIB oscilando entre 4,5 a 5%, inflação medida pelo IPCA entre 4,1 a 4,5%, regulamentação da lei das micro e pequenas empresas, e aumento do emprego formal no setor.

Um dos objetivos do “PNT 2007/2010 – Uma viagem de Inclusão” era fazer do turismo um indutor do desenvolvimento e da inclusão social e o alcance de suas metas dependia do sucesso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Observou-se que vários indicadores relacionados ao segundo PNT ainda não se encontram divulgados nas bases de dados oficiais dos órgãos do setor, como MTur e EMBRATUR.

Com relação à meta prevista nesse plano sobre a entrada de turistas estrangeiros de 7,9 milhões no país até o ano de 2010 verificou-se que em 2010 esse índice alcançou 5,1 milhões, (MTur, 2011), indicando que a meta estabelecida não foi atingida, provavelmente devido ao lento crescimento desse índice nos anos anteriores e à crise econômica mundial que ainda perdura. Ao analisar a variação de turistas internacionais no país, verificou-se que a mesma manteve-se praticamente estável no período do plano, tendo apresentado uma queda de 4,19 em 2009, devido talvez as crises econômicas, que vários países enfrentaram (Tabela 1).

No que se refere à movimentação do turismo interno a meta de alcançar 217 milhões de viagens domésticas observou-se no Anuário Estatísticos do MTur de 2010 que constam apenas os desembarques aéreos (**56,02 milhões**) e **rodoviários (56,0 milhões)**, perfazendo um total de 112 milhões. Os totais dos demais tipos de viagens domésticas, como as que utilizam carros próprios, navios e trens, não estão disponíveis. Tendo em vista a grande distância entre os diversos destinos turísticos brasileiros, a baixa qualidade das rodovias e a insuficiente estrutura portuária e ferroviária compreende-se porque estes tipos de viagens não estão contabilizadas no referido anuário. Assim, pode-se concluir que essa meta também não foi concretizada.

Quanto à estruturação de 65 destinos turísticos no país com padrão de qualidade internacional, deve-se levar em conta que em virtude das dificuldades estruturais, como deficiência na estrutura aeroportuária, rodoviária e ferroviária, baixa qualificação da mão-de-obra e outras, é muito improvável que esta meta tenha sido alcançada.

Tendo em vista que o PNT 2007-2010 dependia da realização das metas do PAC e que ao término desse plano em 2010, a maioria dos programas do PAC ainda se encontrava em fase inicial ou nem haviam começado, pode-se inferir que as demais metas desse plano também não se realizaram.

#### **4.3. Os PNTs sob o enfoque da sustentabilidade (completar)**

Os resultados fornecem uma série de informações sobre a realidade turística do país, que precisam ser levadas em consideração nos futuros planejamentos públicos. Além de servir de base para que o poder público formule políticas que contribuam para o desenvolvimento e a sustentabilidade local das destinações turísticas. Também apontam indícios sobre a falta de sustentabilidade da atividade turística em várias das dimensões propostas por Sachs (1992; 2002).

Com relação às metas dos planos verificou-se que apenas algumas dimensões de sustentabilidade foram consideradas em sua elaboração, tais como a econômica, a social e a espacial. A dimensão econômica, que prevê a gestão e a alocação eficiente dos recursos públicos e privados, foi levada em conta quando as metas de aumento de entrada de turistas estrangeiros no país e de geração de divisas foram incluídas nos planos. A dimensão social,

que concerne à melhor distribuição de renda e bens da população, foi contemplada pela meta de geração de novos empregos e ocupação no setor e conseqüente geração de renda. A dimensão espacial, que consiste na distribuição territorial das atividades econômicas, aparece na meta de desenvolvimento de no mínimo três destinações turísticas de qualidade e estruturação de 65 destinos turísticos no país com padrão de qualidade internacional. Porém, como essas metas não foram alcançadas, essas dimensões não foram totalmente atingidas.

Verificou-se ainda que as dimensões de sustentabilidade cultural, ecológica, ambiental, política nacional e política internacional não foram sequer consideradas na elaboração dos dois planos, já que não há nenhuma meta a elas relacionadas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa revelou que as principais metas dos PNTs não foram atingidas. Ressalta-se que um plano nacional também serve de base para investimentos do setor privado nos mais diversos tipos de serviços, dos investimentos públicos em infraestrutura e do setor educacional na formação de mão de obra qualificada para atender à demanda gerada por esses investimentos. E, se as metas previstas no mesmo não forem atingidas, o retorno dos investimentos realizados não se concretiza, gerando desaceleração da atividade econômica e desemprego, causando desequilíbrios em diversas dimensões da sustentabilidade.

Esses fatos causam impactos negativos no desenvolvimento local e nas dimensões da sustentabilidade. No entanto, observa-se um excessivo otimismo em planos e projeções futuras de turismo e mesmo em livros e trabalhos acadêmicos da área, manifestado através de expressões como “o turismo é o setor que mais cresce no mundo”, sem nenhuma comprovação estatística, que dê legitimidade a essas afirmações, conforme se exige em qualquer campo científico (MEIRA; MEIRA, 2000).

Pelos dados apresentados pode-se inferir que as metas dos planos não foram atingidas até 2010, época de conclusão dos mesmos, pois, além de serem superdimensionadas, não levaram em consideração os seguintes fatores: dados estatísticos e resultados de pesquisas, relacionados à tendência de queda na entrada de turistas estrangeiros em anos anteriores; elevada dependência de turistas argentinos; deficiência de infra-estrutura principalmente em aeroportos e rodovias; falta de segurança aos turistas nos grandes centros urbanos; baixa qualificação da mão de obra e conseqüente qualidade insatisfatória dos serviços oferecidos.

Como as metas propostas em dois PNTs seguidos não foram atingidas concluiu-se que o planejamento público focaliza mais a elaboração de planos do que o monitoramento do processo de implementação, responsável pelo alcance das metas estabelecidas. Também não leva em consideração a participação dos atores da sociedade, que são as pessoas mais qualificadas para indicar as potencialidades e as limitações locais, relacionadas ao setor turístico, conforme sugerem os autores que estudam os temas de desenvolvimento local e sustentável.

Apresenta-se como limitação da pesquisa a inexistência de dados sobre os resultados dos planos, o atraso da publicação dos relatórios anuais dos órgãos públicos responsáveis pelo turismo no Brasil, a diferença de dados em diferentes bases oficiais de informação.

O desenvolvimento deste estudo sinalizou algumas possibilidades de temas a serem pesquisados, a saber: a) estudos comparativos entre o Plano Nacional de Turismo e os Planos Municipais de Turismo, com a finalidade de verificar a existência de integração entre os

mesmos; b) monitorar a publicação dos relatórios oficiais para analisar o alcance das metas estabelecidas nos futuros PNTs.

## REFERÊNCIAS

BERTON, L. H.; CUNHA, S. K.; CUNHA, J. C. Planejamento e governança de um cluster turístico. *In: Encontro Nacional da ANPAD*, 29, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005, 1 CD-ROM.

CALLENS, I.; TYTECA, D. Methods: toward indicators of sustainable development for firms, a productive efficiency perspective. *Ecological Economics*, n. 28, p. 41-53, 1999.

COOPER, C.; FLETCHER, J.; WANHILL, S.; GILBERT, D.; SHEPHERD, R. **Turismo: princípios e práticas**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CORSI, E. Patrimônios histórico-culturais: uma nova perspectiva para o urbano e o rural através do turismo sustentável. **Caminhos de Geografia**. v.2, n.10, p.22-34, fev/2004.

DE PAULA, J. **Desenvolvimento e gestão compartilhada**. *In: SILVEIRA C. M; REIS, L. C. Desenvolvimento Local: dinâmicas e estratégias*. Rio de Janeiro: Comunidade Solidária/Governo Federal/Ritz, 2001.

DOWBOR, L. Da globalização ao Poder local. **Pesquisa e Debate**. V.7, n.8, 1996.

EMBRATUR. Instituto Brasileiro de Turismo. **Estatísticas básicas do turismo – Brasil 2009**. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/site/arquivos/dadosefatos/anuario/\\_2009\\_Agencia.pdf](http://www.turismo.gov.br/site/arquivos/dadosefatos/anuario/_2009_Agencia.pdf)>. Acesso em 22/04/2009.

EMBRATUR. Instituto Brasileiro de Turismo. **Estatísticas básicas do turismo – Brasil 2010**. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/site/arquivos/dadosefatos/anuario/\\_2010\\_Agencia.pdf](http://www.turismo.gov.br/site/arquivos/dadosefatos/anuario/_2010_Agencia.pdf)>. Acesso em 22/04/2009

FRANCO, A. de. **Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. Brasília: MILLENNIM, 2000.

HALL, R. H. **Organizations: structures, processes, and outcomes**. 6. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1996.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, v.36, n.1, p.51-72, jan./fev. 2002

MEIRA, F. B.; MEIRA, M. B. V. Considerações sobre um campo científico em formação: Bourdieu e a “nova ciência” do turismo. *In: Encontro Nacional da ANPAD*, 30., 2006, Salvador **Anais...** Salvador:ANPAD, 2006, 1 CD-ROM..

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**. Edição Especial Comemorativa, p.87-96, 2007.

MTur - Ministério do Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo -2010**. v. 37. Disponível em:<[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/anuario/download\\_anuario/Anuxrio\\_2010\\_-\\_Ano\\_Base\\_2009\\_Final\\_internet.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/anuario/download_anuario/Anuxrio_2010_-_Ano_Base_2009_Final_internet.pdf)>. Acesso em 17/02/2011.

MTur - Ministério do Turismo. Portal Brasil. Disponível em:<  
<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/04/15/numero-de-turistas-estrangeiros-no-brasil-cresce-7-8-em-2010/view>>. Acesso em 26/04/2010.

OLIVEIRA, J. A P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, v.40, n.2, p. 273-88, mar./abr. 2006

OMT- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

PORTER, M. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

RODRIGUES, A. B. (Org.) Turismo local: oportunidades para inserção. *In: Turismo: Desenvolvimento Local*. São Paulo: Ed. Hucitec Turismo, 2000, p.55-64.

SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_, I. Transition strategies for the 21st century. *Nature and Resources*, v. 28, n.1, 1992.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio Técnico-científico informacional**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SEN, A.K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: FEA/USP, v.34, n. 1, p.61-69, jan./mar.1999.

SPINK, P. K.; CLEMENTE, R.; KEPPKE, R. Governo Local: O Mito da Descentralização e as Novas Práticas de Governança. **Revista de Administração**. São Paulo: FEA/USP, v.34, n.1, p.61-69, jan./mar. 1999.

TOLEDO, G. L.; VALDÉS, J. A.; POLLERO, A. C. Gestão interdisciplinar do turismo no Planejamento Estratégico Regional: estudo de casos latino-americanos. **Turismo em Análise**, v.4., n.1., p-5-19, 2003.

ZOUAIN, D. M.; BARBOSA, L. G. M.; MARTELLOTE, M. C. Os impactos econômicos do turismo no município do Rio de Janeiro e suas implicações no desenvolvimento local. *In: Encontro Nacional da ANPAD, 29.*, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005, 1 CD-ROM.

WWF - World Wide Found for Nature. **Principles for sustainable tourism**. London: U.K.: WWF, 1992.