

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: DINÂMICAS SOCIAIS E REGIONALIZAÇÃO

*TOURISM PUBLIC POLICIES: SOCIAL DYNAMICS AND REGIONALIZATION*

José Roberto Haj Mangialardo<sup>1</sup>; Ezequias de Souza Lima<sup>2</sup>; Luiz Antonio Pereira da Costa<sup>3</sup>; Renan Antonio da Silva<sup>4</sup>; Luci Mendes de Melo Bonini<sup>5</sup>

### RESUMO

Estudam-se as políticas públicas de regionalização do turismo no Brasil. São objetivos desta pesquisa: i) descrever os marcos legais das políticas públicas de turismo no Brasil e ii) refletir acerca da regionalização do turismo no país desde a sua concepção até o primórdios de 2019. Trata-se de um estudo de natureza descritiva, de abordagem qualitativa pois trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental apoiada em documentos normativos expedidos pelo Ministério do Turismo. Os resultados demonstram que as políticas públicas de turismo no Brasil foram se consolidando a partir da década de 60, quando um olhar mais atento à questão do desenvolvimento com base no turismo surgiu e mais especificamente no século XXI, em que a tomada de consciência de que a regionalização no turismo brasileiro seria uma solução para atender à diversidade cultural, ambiental e social do país.

**Palavras Chave:** Políticas públicas e sociais. Turismo regional. Desenvolvimento social.

### ABSTRACT

This paper report the public regionalizing policies of tourism in Brazil. This research is focused on i) describing the legal marks of public policies in Brazil and ii) reflect the tourist regionalizing the country until the beginning of 2019. This is a descriptive study, of a qualitative approach and documentary research supported by normative acts emerged by Tourism Ministry. The results demonstrate that the public politics policies in Brazil were consolidating from the '60s, when a closer look at the issue of development based on tourism emerged and more specifically in the 21st century, in which the consciousness taken that the Regionalizing in Brazilian tourism would be a solution to attend cultural diversity, environmental and social and social.

**Key words:** Public and social policies. Regional tourism. Social development.

### INTRODUÇÃO

No Brasil constata-se, mais recentemente, esforços redobrados no sentido de implementar um conjunto de políticas públicas formuladas com o objetivo de fomentar o incremento da

---

1 Graduado em Administração de Empresas pela UNINOVE e Mestrando em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes, UMC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8787672560801809>. E-mail: [robertoarecha@gmail.com](mailto:robertoarecha@gmail.com)

2 Graduado em Obras Hidráulicas e Saneamento Básico pela Faculdade de Tecnologia de São Paulo e mestrando em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2178835954469788>. E-mail: [zeca308@hotmail.com](mailto:zeca308@hotmail.com)

3 Graduado em Qualidade pela Inovare Pesquisas Tecnológicas e mestrando em políticas Públicas pela Universidade de Mogi das Cruzes, UMC. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4609958201164669>. E-mail: [luiz-qualidade1@hotmail.com](mailto:luiz-qualidade1@hotmail.com)

4 Dr. em Educação Escolar pela UNESP. Pós doutorando no Programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes, UMC. E-mail: [r.silva@unesp.br](mailto:r.silva@unesp.br) Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5491042310888384>.

5 Doutora em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP, docente permanente do programa de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade de Mogi das Cruzes e docente colaboradora do Mestrado em Habitação: tecnologia e planejamento do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, IPT-USP. Email: [lucibonini@gmail.com](mailto:lucibonini@gmail.com). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1281239421952609>.

atividade turística no país ampliando-se o escopo de territórios antes esquecidos de produzir novas possibilidades de cultura e lazer.

O crescimento do turismo brasileiro vem sendo reconhecido mais especificamente da década de 90 do século XX e início do XXI, conforme se pode ver pelos diferentes olhares de desenvolvimento local e regional depois da criação do Ministério do Turismo e de políticas públicas que canalizaram inúmeras ações em prol da diversidade cultural e regional brasileira. Um olhar mais acurado para o turismo conduz a constatações imediatas acerca do desenvolvimento, da melhoria da qualidade de vida da população no entorno das atividades turísticas e até mesmo da região e promove o empreendedorismo de diversas maneiras. (SILVEIRA, s/d).

A variedade de segmentos, atividades e interesses envolvidos no turismo e seu vínculo cada vez mais estreito com os recursos naturais, econômicos, culturais e históricos, evidenciam de um lado, de que a forma o governo deve tratá-lo e como levar em conta essas fortes interfaces e, por outro lado, é fundamental que haja maior interação entre as atividades dos diversos grupos e setores da sociedade envolvidos com o turismo, pra que não incorra ao problema de direcionar somente aos interesses de grandes grupos corporativos sem a devida distribuição de investimentos e crescimento da população local, regional (PEREIRA, 1999).

Ainda com o objetivo de relatar um modelo resumido da influência do turismo, como forma de elevar o desenvolvimento social as regiões com potencial ao turismo no Brasil. Assim com a hipótese de que, com o turismo distribuídos nas regiões do país, os recursos investidos com o dinheiro público, assim como o do privado, poderá balancear as desigualdades sociais na região turística, aumentado o nível de educação e o Bem Estar-Social como, vaga de emprego formal, aposentadoria, saúde, saneamento, escolas, assim como outros benefícios na região. Sob o argumento de que o turismo vem colaborar, para impulsionar o desenvolvimento econômico de lugares situados nas diversas regiões brasileiras, compondo o rol de estratégias e ações governamentais propostas nos últimos anos.

Este estudo tem como objetivo descrever os marcos legais das políticas públicas de turismo no Brasil e refletir acerca da regionalização do turismo no país desde a sua concepção até o primórdios de 2019. No cenário do pacto federativo, este trabalho se justifica na medida em que o fortalecimento das culturas, a ameaça ao desaparecimento de certas práticas dada pela globalização, o reconhecimento da necessidade de políticas públicas de regionalização do turismo pode conduzir a um desenvolvimento local, à valorização das riquezas culturais e ambientais e finalmente ao desenvolvimento sustentável de comunidades cujas expectativas de desenvolvimento inexistem.

O presente estudo é de natureza descritiva de abordagem qualitativa pois trata-se de uma pesquisa bibliográfica, artigos buscado em bases de dados como SCIELIO, Google Acadêmico e Portal Capes, é, também, uma pesquisa documental apoiada em documentos normativos expedidos pelo Ministério do Turismo.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E BEM ESTAR SOCIAL**

Os estados bem-estar social contemporâneos, segundo Esping-Andersen (1994), enfrentam desafios na sociedade de risco em que se vive: ameaças no panorama econômico e forças macrossociais exógenas e esquemas da previdência social, assim, pode depreender-se que as políticas públicas também podem estar ameaçadas.

As políticas públicas são programas de governo estabelecidos a partir de uma agenda de prioridades, por pessoas que decidem, dentro dos domínios da gestão pública, na maioria das vezes, obedecendo a diferentes demandas da sociedade. O governo decide fazer ou não-fazer, mas na maioria das vezes as políticas públicas buscam atender às demandas de uma determinada classe: sejam os trabalhadores, sejam as classes vulneráveis a fim de obter mais votos e permanecer no poder, seja pela classe burguesa, que pressiona para que seus produtos e serviços sejam oferecidos e disseminados por todo território nacional ou por regiões..

Quando se abordam os direitos sociais, fala-se do Estado de Proteção Social, esse mesmo criticado pelo autor anteriormente, pois ao buscar suprir todas as necessidades dos cidadãos o Estado precisa de um orçamento que esteja de acordo com a arrecadação a fim de que esta última possa dar conta de distribuir políticas públicas que deem conta das necessidades de uma grande parcela da população.

O Estado do bem estar social surgiu após a Segunda Guerra Mundial. Seu desenvolvimento está associado ao processo de industrialização e os problemas sociais que surgiram a partir de então, assim este tipo de estado intervencionista buscava aliviar o duro processo imposto pelo liberalismo, ou seja resguardar os cidadãos de ameaças contra a saúde, a pobreza, ao desemprego, à exclusão etc. (FORIGO, s/d).

Desta forma o bem-estar social, no Brasil, descrito basicamente no artigo 6º. da Constituição Federal, alcança os serviços assistenciais, de caráter público que asseguram os direitos sociais mínimos como: educação, saúde, habitação, segurança, renda, aposentadoria, lazer, seguro desemprego e dentre outros. Tais direitos sociais permanecem com o intuito de colaborar para que as desigualdades sociais não impliquem no exercício dos direitos civis e políticos.

Como as políticas de lazer e cultura são previstas no rol das políticas sociais na Constituição Federal de 1988, optou-se por fixar as políticas nacionais para o turismo, como políticas

sociais, para desta forma, entender como essas evoluíram no país e em que medida atendem à população satisfazendo, minimamente, as necessidades de lazer e cultura.

Embora o turismo seja uma política vinculada ao desenvolvimento econômico e priorize as necessidades do capital, é uma atividade que fortalece os movimentos sociais, faz emergir o turismo comunitário e promove estratégias de sobrevivência. (CORIOLANO e VASCONCELOS, 2013)

## **TURISMO NO BRASIL: MARCOS LEGAIS, REGIONALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO.**

Para efeito deste estudo, entende-se que o Turismo é uma atividade de lazer e cultura, portanto deve ser contemplada pelas políticas sociais. Entende-se que o governo deve prover recursos para que comunidades e regiões possam se desenvolver por meio do turismo, a regionalização por exemplo, superando dificuldades e incluindo socialmente comunidades de artesãos, pescadores, agricultura familiar, por exemplo.

As políticas públicas de turismo no Brasil emergem paulatinamente na medida em que o Brasil vai se desenhando como potencial destino de turistas. Provavelmente o Rio de Janeiro deve ter sido um dos primeiros destinos de turistas nacionais e estrangeiros, por ser a capital da República até a década de 60, pela bela paisagem e investimentos em equipamentos turísticos no interior dessa paisagem. Como se desenharam os marcos legais para o turismo no Brasil, o quadro a seguir desenha os marcos legais.

**Quadro 1. Marcos legais política pública no turismo**

<b>ANO</b>	<b>NORMA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>1938</b>	Decreto-Lei Nº 406	• Estabelecia autorização governamental para a atividade de venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias
<b>1939</b>	Decreto-Lei Nº 1.915	• Instituiu a Divisão de Turismo
<b>1940</b>	Decreto-Lei Nº 2.440	• Tratava exclusivamente das agências de viagens
<b>1958</b>	Decreto-Lei Nº 44.863	• Criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR).
<b>1966</b>	Decreto-Lei Nº 55	• Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)
<b>1991</b>	Lei Nº 8.181	• A EMBRATUR passa a ser uma autarquia Instituto Brasileiro de Turismo, cujas atribuições são: formular, coordenar e executar a Política de Turismo no país.
<b>1992 - 1994</b>	Decreto 448 regulamentou a lei 8181/91	• Política Nacional de Turismo • Instituto Brasileiro de Turismo lança o PLANTUR - Plano Nacional de Turismo
<b>2003</b>	Criação do Ministério do Turismo e Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e conselho Nacional de turismo	• A Embratur passa a fazer parte deste ministério. • Criação de 27 fóruns estaduais a fim de implantar o PNT. • Reestruturação o Plano Nacional de Turismo (2003-2007)
<b>2004</b>		• Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil

<b>2007-2010</b>	Lei 11.771 / 2008 regulamentada pelo Dec. 7.381/2010.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Nacional de turismo</li> <li>• Plano Nacional de Turismo – PNT 2007-2010 – uma Viagem de Inclusão: Descentralização - intercâmbio de experiências com representantes de todos os estados brasileiros.</li> <li>• Inclusão e acessibilidade</li> </ul>
<b>2013</b>	Portaria 105	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institui o Programa de Regionalização do Turismo</li> </ul>

Fontes: Adaptado de: Costa e Carvalho (2012) e Silva, Costa e Carvalho (2013)

O Plano Nacional de Turismo de 2013-2016 demonstrava a seguinte preocupação com a regionalização :

A avaliação recente do Programa de Regionalização aponta para a necessidade de novos desafios, notadamente no que diz respeito à construção de uma estratégia de fortalecimento e posicionamento do turismo a partir da organização das regiões com abordagem territorial e institucional para o desenvolvimento e a integração do turismo no Brasil.

Reconhecer o espaço regional e a segmentação do turismo, construído e implementado pelos próprios atores públicos e privados nas diversas regiões do país, constitui uma estratégia facilitadora do desenvolvimento territorial integrado. O Ministério do Turismo dá continuidade ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, apoiando ações de fortalecimento institucional, promovendo o planejamento, a qualificação e as práticas de cooperação entre os diferentes atores, públicos e privados, na busca da competitividade dos produtos turísticos nas regiões. p.56

Destaca-se deste quadro o Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil, lançado em 2004, que descreve as estratégias de descentralização, a gestão coordenada e o planejamento integrado e participativo uma vez que:

A dimensão e a diversidade do território brasileiro são de tal ordem que a estruturação e organização da oferta turística do País constituem um dos maiores desafios para a gestão e o desenvolvimento sustentável da atividade. A estruturação da oferta turística pode ser potencializada, se considerada em sua dimensão regional, em que diversos municípios se integram e se complementam na prestação de serviços aos turistas, agregando valor aos territórios. (BRASIL, 2013)

Coriolano e Vasconcelos (2013) identificam o desenvolvimento regional como aquele que se fundamenta em especificidades locais cuja premissa é a de que o que é planejado para um lugar não serve para outro, o que no cenário da diversidade étnico-cultural ambiental brasileira é compreensível.

Nóbrega (apud FIGUEIREDO & NÓBREGA, 2015) afirma que esse programa abarca a ideia de redes humanas, ou seja, interação entre os diferentes agentes, cujos benefícios para a localidade e para a região, serão a oferta de produtos e serviços com as características próprias de cada uma.

Com gestão descentralizada, assim se descreve o programa:

De extrema importância para a gestão do turismo no Brasil, pois trata-se de um país de grandes dimensões, necessitando, portanto, de estratégias que possam atingir todo seu território. Para que assim, por meio dessas estratégias, se alcance o desenvolvimento em todas as instâncias do país. Com gestão descentralizada, assim

de descreve o programa: Em **âmbito nacional**, a Coordenação Nacional do Programa será conduzida pelo Ministério do Turismo, por meio do **Comitê Executivo do Programa de Regionalização**, constituindo-se em núcleo de expressão técnico-político, atuando de forma coordenada com o Sistema Nacional de Turismo e a Câmara Temática de Regionalização do Conselho Nacional de Turismo. Tem como missão deliberar e discutir sobre os temas relevantes do setor, a partir de estudos, tendências e demandas nacionais, estaduais, regionais e municipais.

Em **âmbito estadual, regional e municipal**, as estruturas da gestão pública e a cadeia produtiva do turismo, as instituições de ensino superior e as organizações da sociedade civil operam as ações executivas do Programa, apoiados pelos **Interlocutores Estaduais, Interlocutores Regionais e Interlocutores Municipais do Programa de Regionalização do Turismo**. (BRASIL, 2013) grifos no original.

Para Costa e Carvalho (2012) a regionalização facilita a gestão e organiza as atividades turísticas de acordo com a vocação de cada região ou microrregião de acordo com a diversidade territorial do país. Assim, um programa de regionalização conduz ao desenvolvimento e à integração do turismo no Brasil, reconhecendo-se o espaço regional, a segmentação que se espalha pelas 27 unidades federativas, numa mapa turístico de 2.175 municípios organizados em 291 regiões turísticas. (BRASIL, 2016; SILVA et al, 2013)

Na cartilha atualizada em 2019, o Programa de Regionalização do turismo expressa-se da seguinte forma:

Assim, quando se fala em políticas públicas, entende-se participação, socialização e clareza no estabelecimento dos objetivos, metas, prioridades e diretrizes para a elaboração de programas e projetos, de modo que sejam integrados e alinhados com as demais políticas de desenvolvimento. Significa identificar, organizar e articular a cadeia produtiva do turismo para que ocorra uma atuação harmônica na busca de um posicionamento de mercado a curto, médio e longo prazos.

O modelo de gestão descentralizada do turismo implantado no País pelo Ministério do Turismo, proporciona que cada Unidade Federativa, região e município busque suas próprias alternativas de desenvolvimento, de acordo com suas realidades, potencialidades e especificidades. Cabe ao governo federal propor as diretrizes políticas e operacionais que deverão orientar o processo do desenvolvimento turístico, com foco na regionalização. (BRASIL, 2019)

Desta forma, as políticas públicas de turismo, se adequam, como as demais políticas sociais, por meio de um sistema nacional em que a gestão deve ser descentralizada, coordenada e integrada com base nos preceitos das demais políticas sociais, articulando-se os entes federados, seja em nível estadual, regional ou municipal, tendo a representatividade nos conselhos e a sinergia das decisões.

Em 2019 atualiza-se o Mapa do turismo brasileiro, as orientações para elaboração do mapa assim se expressam:

Para se definir as regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, recomenda-se que cada Unidade Federativa – UF, por meio da realização de oficinas/seminários/reuniões com os atores locais, possam retratar o que é uma Região Turística, a Regionalização do Turismo e o processo de atualização do Mapa. Deve definir seu cronograma para o remapeamento e ao final do processo, enviar o mapa de seu estado para o MTur, através do Sistema ([sistema.mapa.turismo.gov.br](http://sistema.mapa.turismo.gov.br)), no período de 120 dias.

Para a atualização 2019, recomenda-se atenção para os critérios estabelecidos na Portaria MTur no 192, de 27 de dezembro de 2018, bem como, para decisões acerca

de casos concretos, não previstos na Portaria no. 192/2018-Artigo 5o, que configuram excepcionalidade.

No entendimento de Coriolano e Vasconcelos (2013) a regionalização propõe escalas menores de discussão de políticas públicas, pois essas podem dar respostas mais próximas dos sujeitos que delas dependem. São esses sujeitos, dentro das suas dinâmicas sociais que se articulam em suas relações econômicas e sociopolíticas, segundo os autores, e assim produzem os territórios e ao se regionalizar os espaços, criam-se programas articulados cujas finalidades são baseadas em interesses e ideologias locais.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os objetivos deste trabalho eram descrever os marcos legais das políticas públicas de turismo no Brasil e refletir acerca da regionalização do turismo no país desde a sua concepção até o primórdio de 2019, entende-se que esses objetivos foram cumpridos uma vez que ficam claros os marcos legais de todo esse processo, como os documentos emanados do governo federal descrevem o que é regionalização e como se constrói o mapa da regionalização do turismo no Brasil.

O pacto federativo reforça a democracia e os poderes locais e regionais, os conselhos estaduais e municipais têm papel preponderante neste processo uma vez que são capazes de consolidar o diálogo com representantes da sociedade civil e da gestão pública de modo a conduzir com sabedoria os projetos de preservação da cultura, do meio ambiente, dos saberes e fazeres para o desenvolvimento local e regional.

No cenário multifacetado brasileiro de diversidades regionais e culturais, a regionalização do turismo pode favorecer a inclusão social de várias formas: assegurando a participação de diferentes setores da sociedade.

Entende-se que a regionalização do turismo pode fortalecer comunidades menos favorecidas economicamente e que possuam belezas naturais, festas folclórico-religiosas ou desenvolvam algum tipo de atividade criativa.

A regionalização permite a descentralização das ações, a revalorização de paisagens, saberes e fazeres, patrimônios históricos e arqueológicos, e pode motivar a participação de diferentes atores, conduzindo ao desenvolvimento econômico e cumprindo um papel de integração, inclusão social.

As políticas públicas de turismo no Brasil, embora recentes, têm demonstrado um papel de destaque na promoção do desenvolvimento sustentável, pelo menos é o que se depreende pelos marcos legais.

Este trabalho apresenta limitações, uma vez que nele não se esboça nenhum estudo de caso, mas outros trabalhos devem surgir para que seja possível que este tipo de divulgação seja cada vez mais

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Mapa do Turismo Brasileiro** Ministério do Turismo. 2016.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo**. Regionalização sensibilização e mobilização. Ministério do Turismo. Janeiro de 2019.

CORIOLOANO, Luzia Neide; VASCONCELOS, Fabio P. Região, desenvolvimento regional e turismo comunitário. **Revista Brasileira De Desenvolvimento Regional**. Universidade Regional de Blumenau. 2013 . DOI: 10.7867/2317-5443.2013V1N1P095-111.

COSTA, Sarany R. & CARVALHO, Conceição Maria B. GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO NO BRASIL: a regionalização como estratégia para o desenvolvimento nacional. **IX SEGeT** Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo , n. 24, p. 85-116, Sept. 1991 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 23 Mar. 2019.

FIGUEIREDO. Silvio L. & NÓBREGA, Wilker Ricardo M. Turismo e desenvolvimento regional: conceitos e políticas em um caso brasileiro. FIGUEIREDO, Silvio L., AZEVEDO, Francisco F. e NÓBREGA, Wilker Ricardo. **Perspectivas contemporâneas de análise em turismo (Organizadores)**. Belém: NAEA, 2015.

FORIGO, Marlus Vinicius Crise do Estado de Bem-estar social e o neoliberalismo. **Relações internacionais no Mundo atual**. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/download/228/201>. Acessado em: 23.03.2019.

PEREIRA, Cássio A. S. Políticas públicas no setor de turismo. **Turismo em análise**. SP. (2):7-21 nov 1999.

SILVA, Fabiana S. COSTA, Sarany R. & CARVALHO, Conceição Maria B. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: estratégias para administração da atividade no país. **X SEGeT** Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Outubro de 2013.

SILVEIRA, Marcos AurélioT. Turismo, políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento: um foco no estado do Paraná no contexto regional. **Observatório Geográfico de America latina**. México. s/d. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericatlatina.org.mx/egal9/Geografiasocioeconomica/Geografiaturistica/06.pdf>. Acessado em: 23.03.2019.