

**TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE TEÓRICA E  
COMPARATIVA ENTRE BRASIL E PORTUGAL**

**TOURISM AND PUBLIC POLICY IN BRAZIL AND PORTUGAL: A  
THEORETICAL AND COMPARATIVE ANALYSIS**

Jean Carlos Vieira SANTOS<sup>1</sup>  
Manuel VONG<sup>2</sup>  
Rosislene de Fátima FONTANA<sup>3</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é compreender a evolução do turismo brasileiro, trazendo para o debate teórico as políticas públicas voltadas a essa atividade em Portugal, dentro de um mesmo contexto temporal. Com vistas ao desenvolvimento do trabalho, foi fundamental uma análise comparativa ancorada nas obras de Gomes (2008), Cunha (2001; 2003; 2006), Coriolano (1998) e Silva Júnior (2004). Essas referências possibilitaram dividir o turismo brasileiro em quatro fases: do início do século XX a 1965; de 1966 a 1987; de 1988 a 2002; e após 2003. São ressaltados importantes contributos para o mundo acadêmico, bem como aos sujeitos e atores locais, às políticas públicas e demais organizações envolvidas com as atividades ligadas ao turismo.

**Palavras-chave:** Turismo; Brasil; Portugal; Políticas Públicas.

**Abstract:** The aim of this paper is to understand the evolution of Brazilian tourism, bringing public policies for this activity in Portugal to the theoretical debate, within the same timeframe. Concerning the development of this text, a comparative analysis anchored on the works of Gomes (2008), Cunha (2001; 2003; 2006), Coriolano (1998) and Silva Junior (2004) was fundamental. These references enabled the division of the Brazilian tourism in four stages: the early twentieth century to 1965; 1966-1987; 1988-2002; and after 2003. Important contributions to the academic world are highlighted, as well as the subjects and local actors, public policies and other organizations involved in activities related to tourism.

**Keywords:** Tourism; Brazil; Portugal; Public Policy.

## **Introdução**

Para compreender a evolução do turismo brasileiro, faz-se necessário também entender esse processo em paisagens exógenas à realidade nacional; nesse caso, é abordada no debate teórico a atividade turística em Portugal. Na referida região europeia, o desenvolvimento do turismo é de caráter predominantemente privado, mas não impede ao presente trabalho destacar as políticas públicas de apoio à formação dos arranjos produtivos locais pautados pelo planejamento do setor e o ordenamento do uso territorial pelos complexos serviços turísticos.

---

<sup>1</sup> Docente do Mestrado Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER/UEG/Anápolis) e dos cursos de Graduação Tecnologia da UEG Câmpus Caldas Novas. Bolsista PROBIP/PrPUEG. Pós-doutoramento em Turismo pela Universidade do Algarve/Portugal e Doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (MG). E-mail: svcjean@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Reitor Dili Instituto of Technology (DIT), Timor Leste. Doutorado em Turismo pela Universidade do Algarve/Portugal. E-mail: manuelvong@yahoo.com

<sup>3</sup> Docente de Ensino Superior no Curso de Graduação em Hotelaria da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste. Doutorado em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí - Univali, com Doutorado Sanduiche na Universidade do Algarve - UAlg - Portugal. Mestre em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi. E-mail rosislene.fontana@gmail.com

Não se pode esquecer, ainda, dos órgãos públicos, das parcerias, das comunidades locais, das formas de trabalho que contribuem com a existência dessa prática e suas metamorfoses nas diversas regiões do planeta. É imprescindível contextualizar os fatos importantes na evolução do turismo, priorizando teoricamente a trajetória brasileira que, direta e indiretamente, foi influenciada por projetos e políticas externas.

O presente artigo parte das observações e análises das investigações realizadas por autores do universo lusófono<sup>4</sup>. Ele aporta numa perspectiva teórica, científica e técnica de trabalhos desenvolvidos por Coriolano (1998), Cunha (2001, 2003, 2006), Ministério da Economia e Inovação (PORTUGAL, 2008), Santos (2013) e Silva Júnior (2004).

A investigação aqui apresentada se apoia no método comparativo, pois os trabalhos portugueses servem como “um parâmetro comparativo para análise” (SANTOS, 2010, p. 25) que não constituem as leituras teóricas mais densas desse trabalho, mas abordam um espaço com mais densidade turística no âmbito histórico. Os teóricos lusitanos mostram que, em Portugal, o estado atua por algumas décadas, e os sujeitos sociais que se envolveram com o turismo têm uma trajetória histórica sedimentada e aprofundada, apropriando e usando os espaços para a atividade turística desde meados do século XX.

Desse modo, os trabalhos de Portugal mostram um exemplo daquilo que está à frente historicamente da realidade brasileira. Com esta investigação, foi possível comparar as políticas estatais e as sensibilizações dos sujeitos sociais no Brasil e em Portugal, conforme as ausências, pendências e as ações que ocorrem de forma positiva e negativa nesses países.

Assim, compreende-se o tratamento dado ao turismo pelos projetos governamentais e suas implicações no surgimento de novos destinos turísticos, com a intenção de visualizar o que se discute, qual a realidade trabalhada e o que precisa ser identificado no objeto de investigação. Em síntese, neste trabalho de análise teórica é possível em primeiro plano destacar a trajetória histórica da realidade mundial do turismo, em que Cunha (2006) faz uma cronologia dessas realizações.

A primeira data de 65 a.C., em que Horácio escreve os poemas sobre viagens e canta os lazeres. No ano de 79 em Roma, o Coliseu recebe os primeiros visitantes; em 1075 ocorre a construção da Catedral de Santiago de Compostela, centro de Peregrinação; em 1411 é publicada a obra Geografia, de Ptolomeu; em 1412, a Escola Náutica de Sagres é fundada pelo Infante D. Henrique, com o início das grandes viagens portuguesas; em 1553, Charles Estiene imprime o Guia dos Caminhos de França. Há, ainda, as seguintes datas relevantes:

[...] 1675 - primeira viagem termal organizada entre Chester e Londres; 1786 - a palavra restaurante figura, pela primeira vez, num texto oficial em França; 1802 - introdução do passaporte em França; 1829 - A Thermont House abre, em Boston, o primeiro hotel moderno; 1840 - Fundação da Agência de Viagens Abreu; 1864 - primeira viagem coletiva organizada por Thomas Cook (com destino à Suíça); 1911 - Criação da Organização Oficial do Turismo português; 1914 - concessão de facilidades governamentais à construção de hotéis em Portugal; 1921 - Instituição, em Portugal, da organização turística local: são criadas as comissões de iniciativa sucessoras das Comissões de Turismo Locais criadas no ano anterior (CUNHA, 2006, p. 63-67).

Cunha (2006) ainda destaca outros fatores importantes no contexto histórico mundial e, em especial, de Portugal: 1922 - Gago Coutinho e Sacadura Cabral realizam a primeira viagem aérea entre a Europa e a América do Sul (Lisboa-Rio de Janeiro); 1925 – fundação da

---

<sup>4</sup> Este trabalho é também resultado teórico do projeto de pesquisa “DESTINO TURÍSTICO TERMAL, CALDAS NOVAS (GOIÁS): enfoques teóricos, estado da arte e (re)arranjos espaciais urbanos”.

União Internacional dos Organismos Oficiais de Propaganda de Turismo (UIOOPT), na base da Federação Franco-Hispano-Portuguesa dos Organismos de Turismo que, em 1975, se transformou em Organização Mundial do Turismo (OMT), depois de ter dado origem à União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT).

Já em 1930 é criada a Comissão de Propaganda do Turismo de Portugal no estrangeiro e, em 1947, a Comissão Europeia de Turismo. Enquanto isso, em 1956, a França estabelece as três semanas legais de férias, e em 1980 é realizada a Conferência Internacional sobre o Turismo em Manila, sob a égide da OMT (CUNHA, 2006). Esses acontecimentos contribuíram para as transformações de espaços revelados pelo setor turístico perante os olhos dos seres humanos em diferentes circunstâncias do vivido e partes do planeta, levando-os ao consumo de atratividade e prazer dos lugares.

De acordo com Gomes (2008), pode-se afirmar que a trajetória histórica das políticas públicas de turismo no Brasil pode ser dividida em quatro fases: a primeira ocorre entre o início do século XX a 1965; a segunda, entre 1966 a 1987; a terceira, de 1988 a 2002; e a quarta etapa, de 2003 ao governo Lula. A seguir, o presente artigo apresentará essas compartimentações temporais da atividade no território nacional e, concomitantemente, os acontecimentos em solo português.

### **O turismo do início do século XX até 1965: raízes de uma história em construção**

Durante a primeira fase do turismo brasileiro, o setor representava uma atividade econômica incipiente, com ações desarticuladas em que se sobressaía apenas a finalidade de atrair consumidores internos. As ações realizadas no país eram dispersas, sem dimensões políticas, sem desenvolver as economias estaduais (CORIOLANO, 1998) e regionais. Silva Júnior (2004) destaca que, no tocante à evolução do turismo no Brasil, o desempenho do setor foi resultado de fatores circunstanciais, ocasionais, conjunturais e até mesmo climáticos do que de uma Política Nacional de Turismo (PNT), de um esforço político organizado e planejado.

Em tal momento histórico, Cunha (2001) destaca que os primeiros passos do turismo em Portugal se devem a uma instituição privada criada em 1906 – a Sociedade de Propaganda de Portugal – que, por sua vez, deu início às atividades institucionais do turismo. Essa sociedade criou delegações em várias localidades e, em 1921, originou a Criação Legal de Comissões de Iniciativa, com o fim de promover o desenvolvimento das estâncias hidrológicas, de praias, de altitude, repouso e turismo. Isso proporcionou aos frequentadores um meio confortável, higiênico e agradável, bem como executou obras e iniciativas para aumentar a frequência turística nesses lugares.

Diante disso, 1936 foi o ano de surgimento do conceito de Zona de Turismo em Portugal, considerando as localidades ou os sítios dotados de estâncias e atrativos e, posteriormente, o Código Administrativo de 1940 estabeleceu o regime jurídico que ainda hoje vigora para os órgãos locais de turismo. Durante 16 anos nesse país, a organização turística a nível regional e local não sofreu alterações significativas, a não ser a subordinação da atividade turística dos órgãos locais à orientação do Secretariado Nacional da Informação, Cultura Popular e Turismo (SNI), criado em 1944.

Na década do século XXI são apresentadas as propostas estatais de regionalização do turismo no Brasil, ao passo que, em 1956, em terras lusitanas foi publicada a Lei n. 2.082. Tal aparato legislativo se refere ao Estatuto de Turismo (Lei de Bases do Turismo), que consagrou pela primeira vez a criação de regiões de turismo, dando:

[...] novas competências e atribuições aos órgãos locais de turismo: representação na comissão administrativa do Fundo de Turismo, possibilidade de obtenção, por parte deste, de participações financeiras para construção de estabelecimentos hoteleiros e similares e representações no Conselho Nacional de Turismo (equivalente ao atual Conselho Sectorial de Turismo que é herdeiro daquele) (CUNHA, 2001, p. 432).

A partir dessa lei, foram citadas como Regiões de Turismo em Portugal as Zonas de Turismo de São Miguel e as ilhas da Terceira, nos Açores e Madeira – essa última é, desde 1936, uma delegação de turismo com amplas competências de administrar a concessão de jogos, mas como órgão desconcentrado do estado. A Regionalização do Turismo Português foi operada pelo Decreto-Lei n. 41.035/1957, que determinou a criação por iniciativa governamental ou por propostas das Câmaras Municipais ou das Juntas de Turismo constituídas por duas ou mais cidades.

No mínimo dois municípios em Portugal podiam, mediante requerimento ao Governo Federal, pedir a criação de uma Região de Turismo que passaria a gerir os interesses turísticos em substituição aos órgãos locais, que são automaticamente extintos com poderes mais amplos. As atribuições e competências reconhecidas às regiões de turismo eram vastas e integravam funções em domínios muito variados que iam, entre outros, desde o fomento e a promoção turística à exploração de recintos de espetáculos e de estabelecimentos hoteleiros, passando pela fiscalização das atividades profissionais e criação e organizações de parques e jardins (CUNHA, 2001, p. 432-433).

Nesses termos, as regiões turísticas portuguesas passaram a ter direito à totalidade do imposto de turismo cobrado nos conselhos abrangidos, aos lucros das explorações comerciais que fossem realizadas e às participações do estado, embora tivessem de entregar 20% de suas receitas ordinárias ao fundo de turismo. Apesar de gozarem de autonomia administrativa reconhecida por lei e financeira pela atribuição de receitas próprias, tais regiões dependiam fortemente do poder central que nomeava o presidente.

Até 1961 foram criadas as regiões de Chaves, Serra da Estrela, Serra da Arábida, Marão, Horta e Leiria. Nesse contexto, o:

[...] turismo continuava a ter fraca expressão tanto para a economia local como para a economia nacional: as entradas de todos os passageiros no país pouco iam além dos 375 mil e a hotelaria era, principalmente, ocupada por portugueses. Sentia-se, contudo, já o pulsar da força do turismo e muitos começavam a acreditar nas possibilidades de desenvolvimento desta nova atividade como uma nova dimensão da economia portuguesa: embora pequenas, as receitas turísticas externas representavam já 5% das exportações portuguesas e desde 1955, o número de entradas de estrangeiros já quase tinha quintuplicado (CUNHA, 2001, p. 433).

Na primeira década de 1960 em Portugal, o autor anteriormente citado destaca o ano de 1964 como o marco da explosão do turismo português e o verdadeiro início de desenvolvimento do setor no país. Ao passo que no Brasil são poucos os acontecimentos voltados ao setor turístico, em Portugal expandiam os projetos de regionalização da atividade; com isso, a discussão chega à segunda fase.

## O tempo da segunda fase do turismo: entre 1966 a 1987

Na segunda fase e especificamente em 1966 foi criado no Brasil o Sistema Nacional de Turismo, composto pelo Conselho Nacional de Turismo (CNT), além do atual Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), definido naquele período como a:

Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), criada em 1966 pelo então presidente da República, marechal Castelo Branco, pelo Decreto-Lei n. 55 de 18/11/66, bem ao estilo da atuação do governo militar, isto é, do planejamento estratégico através de multiplicações de empresas e agências federais, tenta acelerar a modernização do território e da sociedade (CORIOLANO, 1998, p. 60).

A Embratur atuava por meio de uma legislação que controlava o número de agentes de viagens que trabalhavam no setor de turismo brasileiro. Em 1979, ela iniciou a classificação dos hotéis nacionais por número de estrelas, medida que ajudou no conhecimento da rede hoteleira do país, pois os hotéis almejavam obter o título de cinco estrelas (CORIOLANO, 1998). Na década de 1970, o Nordeste despontava como promissor ao turismo, e nascia nos governos nordestinos a ideia de explorá-lo como atividade econômica, o que seria efetivado somente na década de 1990.

Nesse longo período que perpassa os primórdios do turismo português até a Revolução de 1974, a organização evoluiu de acordo com a predominância dos órgãos locais sobre os regionais. O turismo se orientava fundamentalmente para destinos coincidentes com pequenas localidades ou áreas limitadas, em que os motivos que atraíam os turistas eram baseados nas condições locais, e não em produtos, como as estâncias termais, climáticas, pequenas praias e paisagens. À época:

[...] os grandes empreendimentos turísticos e desenvolvem-se novos centros, com destaque para o Algarve, a Madeira e Tróia que polarizaram as atenções e concentraram os investimentos levando à perda de posição dos centros tradicionais. Constroem-se os aeroportos de Funchal e do Algarve permitindo estabelecer relações aéreas como os principais centros emissores. O país, porém, não estava preparado, nem soube preparar-se, quer no respeito aos circuitos de distribuição quer em infra-estruturas, surgindo, assim, os primeiros desequilíbrios estruturais (CUNHA, 2006, p. 86).

Entretanto, procura-se adaptar a organização administrativa às novas situações com a transformação da Direção de Serviços de Turismo em Comissariado do Turismo em Direção-Geral do Turismo; a criação do Centro de Formação Turística e Hoteleira, destinado a superintender na formação profissional; e o surgimento da Secretaria de Estado da Informação e Turismo. Até esse momento, o turismo não tinha sido objeto de qualquer planejamento por parte das políticas públicas portuguesas.

No início da década de 1970, a construção de equipamentos turísticos se associa à exploração imobiliária, e esta se constitui como a força impulsora de novos centros turísticos que irá originar novas formas de procura, a exemplo da aquisição de casas, por parte de sujeitos estrangeiros e nacionais, para férias ou obtenção de rendimentos associados à exploração turística (CUNHA, 2006).

Assim, na segunda fase do turismo a Região de Turismo do Algarve foi oficialmente criada pelo Decreto-Lei n. 114, do dia 18 de março de 1970, com o Documento do Conselho e Ministério de Obras Públicas, que destaca no capítulo 1 que:

Artigo 1. É criada a região de turismo do Algarve constituída pela área de todos os conselhos pertencentes ao distrito de Faro; 2. A região de turismo do Algarve tem a sua sede em Faro; 3. A região de turismo do Algarve rege-se pela Lei número 2082, de 4 de Junho de 1956, e pelo Decreto número 41035, de 20 de Março de 1957, com as alterações constantes deste decreto-lei; Art. 2 – 1. A Comissão Regional de Turismo do Algarve é constituída por um conselho regional e por uma comissão executiva; 2. A Competência da Comissão Regional de Turismo do Algarve, definida nos termos da base XII da Lei de número 2082 e do artigo 6 do Decreto número 41035, é repartida entre o conselho regional e a comissão executiva; 3. Além das atribuições definidas no artigo 5 do Decreto número 41035, a comissão Regional de Turismo do Algarve terá as demais que lhe forem fixadas por portaria do Secretário de Estado da Informação do Turismo [...] (PORTUGAL, 1970, p. 321).

Pode-se considerar essa proposta como o marco inicial das inserções de políticas públicas de turismo por intermédio de um órgão local para essa atividade econômica na região algarvia, com foco na criação de infraestrutura urbanística, na gestão turística regional e outros setores que naquele momento se tornavam importantes para o desenvolvimento do turismo.

No domínio institucional, a partir de 1974 foram introduzidas alterações significativas que não só romperam com a filosofia política dominante anteriormente apresentada, como também procuraram se adaptar às novas dimensões do turismo. Pela primeira vez, esse setor passou a ser de responsabilidade de um membro do Governo, em nível de secretaria do Estado, alargando-se no âmbito da ação de formação profissional com a criação do Instituto Nacional de Formação Turística. Desse modo, a atividade do jogo passou para a tutela do turismo, e os órgãos locais, a serem integrados em Regiões de Turismo:

[...] cuja iniciativa de criação depende das respectivas Câmaras Municipais, criou-se a ENATUR, empresa de capitais públicos, que detém a propriedade e a gestão das pousadas. Com estas medidas, o turismo foi dotado de uma estrutura própria a nível político e institucional, mas ainda sem alcançar a autonomia que a sua importância e características exigiriam, mantendo-se na dependência do comércio, e, por vezes, também da indústria, setores com os quais tem poucas afinidades e com o qual estabelece tênues interligações (CUNHA, 2006, p. 92).

As regiões de base democrática surgem em 1979, com a criação das Regiões de Turismo do Alto Minho e de São Mamede que, por dois diplomas legais, reconhecia a “[...] manifesta adequação dos órgãos regionais e locais de turismo e obrigava a uma revisão do esquema de regionalização turística existente” (CUNHA, 2001, p. 434). O secretário do Estado da época considerava que a regionalização em Portugal devia se transformar num instrumento de eficácia, com maior dinamização do turismo, fato defendido atualmente pelo poder central brasileiro.

Em meados da década de 1980, com a finalidade de adotar uma nova estratégia para o desenvolvimento do turismo, foi lançado o Plano Nacional de Turismo que tinha como objetivos: contribuir para a atenuação dos déficits cambiais, dos desequilíbrios e das assimetrias regionais; a melhoria da qualidade de vida dos portugueses; a proteção do patrimônio natural e a valorização do patrimônio cultural.

A filosofia adotada diz respeito à transformação qualitativa do turismo, com base na defesa da qualidade, diversificação e harmonização do aproveitamento do território. No âmbito desse plano, cuja execução se iniciou em 1986, foi relançado o termalismo a partir da

criação de um programa especial, elaborando novos Sistemas de Financiamento na Base de Subsídios a Fundo Perdido (SIFIT). Foram construídas escolas hoteleiras em Estoril, Lisboa e Coimbra, e:

[...] iniciada a construção de uma escola em Vilamoura; criado o Instituto de Promoção Turística com o objetivo de autonomizar a promoção e lhe garantir maior capacidade de intervenção mas foi, posteriormente, integrado no ICEP; lançado o turismo no espaço rural; reformulada toda legislação relativa ao setor e algumas outras iniciativas visando um desenvolvimento mais equilibrado, como a definição do ordenamento turístico do território, que não tiveram continuidade posterior e os seus efeitos esvaneceram-se. As Câmaras Municipais, mais apostadas no crescimento a todo o custo, não se submeteram às linhas de orientação definidas, que pressupunham a contenção do crescimento e o seu melhor enquadramento através da criação de áreas de interesse para o turismo previsto no Decreto-Lei número 328/86, nem elaboraram, como lhes competia, Planos Diretores Municipais, pelo que os desequilíbrios estruturais se mantiveram, tendo-se mesmo agravado em muitos casos (CUNHA, 2006, p. 93).

Obras e projetos de melhor aproveitamento dos atrativos turísticos desse período foram abandonados. Cunha (2006) cita, em sua obra, que o início do desenvolvimento turístico português não se operou em obediência a uma política regional, mas surgindo, antes, por força de circunstâncias exógenas ou pela existência de condições naturais que respondiam a motivações da procura turística aproveitada por interesses exteriores à região e ao país.

Sobre as paisagens relevantes desse país, a obra destaca a região Algarve, que detém cerca de 40% da capacidade hoteleira e absorve mais de 41% do total das dormidas registradas na hotelaria portuguesa. Em segunda posição aparece a região de Lisboa como a mais desenvolvida turisticamente e com um crescimento nos últimos anos superior à média nacional. Então, em 1982 foi publicada a Lei de Regionalização do Turismo em Portugal (Decreto-Lei n. 327/1982), que consagrou o princípio da descentralização, discussão também apresentada no projeto brasileiro.

Nessa década, Portugal passou a contar com 13 regiões de turismo, agora criadas por iniciativa exclusiva dos municípios, e não do governo e das juntas, como ocorria antes. A adesão do país às Comunidades Europeias, em 1986, implicou na substituição de impostos e taxas acerca do consumo em Impostos sobre o Valor Acrescentado (IVA), em que a criação desse implicou na abolição do Imposto de Turismo. Assim, foi necessário:

[...] calcular um valor do IVA com base no imposto do turismo, alegadamente cobrado na área de cada região. O raciocínio foi simples: se o IVA era de 8% (na altura!) e o imposto de turismo era de 3% então as receitas das regiões deveriam ser equivalentes a 3% do IVA, ou seja, de 37,5% das receitas do IVA provenientes da tributação das atividades turísticas. Tratou-se de um expediente de mera oportunidade política e para resolver uma questão que exigia uma resposta rápida (tal como já acontecera na sequência da publicação da Lei n. 1/1979) embora se reconhecesse a sua inconsistência (CUNHA, 2001, p. 435).

No entanto, essa proposta não resolveu o problema do financiamento, porque passou para a lei o poder de fixar o valor resultante da arrecadação de impostos e taxas que deveria ser entregue às regiões, o que não foi realizado. Os órgãos locais e regionais de turismo são financiados mediante a atribuição de uma verba fixada ano após ano no orçamento do estado,

o que, de maneira efetiva, os torna financeiramente dependentes da vontade do governo central, situação que ocorreu pela primeira vez em 1980.

A segunda fase é caracterizada pela criação dos órgãos públicos de turismo no Brasil e Portugal, mas com projetos e políticas do país europeu focados no contexto regional, enquanto o brasileiro tinha o pensamento de volta para a base local, como mostrará a terceira fase. Fundamentado na proposta da obra de Gomes (2008) será discutido a seguir o terceiro momento do turismo entre os anos de 1988 e 2002.

### **Terceira fase do turismo: 1988 a 2002**

A terceira fase do turismo brasileiro é marcada pela efetivação do setor como atividade econômica importante na região Nordeste, onde em 1992 foi criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), no governo Collor (CORIOLANO, 1998, p. 61). Responsável pela abertura econômica do país e, embora não tenha conseguido consolidar uma política de turismo brasileiro, esse presidente criou um programa de crédito para o setor público, tentando apresentar condições favoráveis à expansão e melhoria da qualidade da atividade turística para o Nordeste.

Ainda em 1992, a Embratur lança o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), a fim de descentralizar as ações de planejamento político, motivando os municípios a elaborar seus próprios planos de desenvolvimento. De acordo com Silva Júnior (2004), o PNMT foi criado conforme a Lei n. 8.490, de 19 de novembro de 1992, e regulamentado pela Portaria n. 130, de 30 de março de 1994.

Contudo, a participação nesse programa foi definida como voluntária e, para estar efetivamente envolvido, o município tinha de estar inserido ou participar de programas da Embratur. Um deles era focado na identificação dos municípios priorizados pelo turismo, preenchendo o Relatório de Informações Turísticas (Rintur) que, por sua vez, identificava as cidades turísticas ou que possuíam tal potencialidade.

A partir disso, as prefeituras que quisessem participar do PNMT indicavam representantes no programa, que eram também monitores municipais. Esses atores realizavam as junções e a coordenação de setores, órgãos e instituições locais que eram parceiras do programa. Tais entidades estavam presentes nas “oficinas que eram realizadas” e no “desenvolvimento local do Plano Nacional de Municipalização do Turismo”, e, após:

[...] 1993, vários municípios brasileiros iniciam a implementação desse programa, criando-se maior consciência de que o turismo deve ser também uma atividade municipal. Sendo uma ação que se desenvolve tendo por base atrativos localizados, utiliza serviços e produz impostos primordialmente municipais, nada mais lógico do que haver um planejamento e um gerenciamento das ações turísticas no município [...] (CORIOLANO, 1998, p. 76).

Isso envolveu, sobretudo, os moradores, os pequenos e médios empresários dispostos a investir na atividade turística. Os princípios gerais do PNMT na última década do século XX se referiam à descentralização, à sustentabilidade, às parcerias, à mobilização e à capacitação. Visou-se, portanto, buscar entre as ações e os objetivos: criar comitês estaduais, estimular instituições públicas e privadas, conscientizar e sensibilizar a sociedade para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de emprego, melhoria de qualidade de vida da população e de preservação do patrimônio natural e cultural.

Gomes (2008) destaca que no final da década de 1990 foi criada a Secretaria de Estado do Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG) e elaborada uma política de turismo para o Estado, tendo como eixo principal a constituição dos Circuitos Turísticos – fica evidente que a atual proposta do governo nacional de política pública de regionalização do turismo tem uma de suas raízes em Minas Gerais. Próximo ao final do século XX, especificamente no dia 11 de novembro de 1999, cria-se em Goiás a Agência Goiana de Turismo (AGETUR) – atual Goiás Turismo, jurisdicionada à Secretaria de Indústria e Comércio.

Já em Portugal, durante a terceira fase do turismo brasileiro, especificamente no ano de 1991, procedeu-se à revisão do documento de 1982, com o objetivo de melhorar a operacionalização das regiões turísticas como instrumentos fundamentais na animação e promoção do turismo na perspectiva desses locais, além da cooperação com a administração central na promoção da oferta turística nacional.

Houve as seguintes atribuições: elaborar planos de ação turística da região; realizar estudos das perspectivas áreas geográficas sob o ponto de vista turístico e proceder à identificação dos recursos turísticos existentes; definir o(s) produto(s) turístico(s) regional(is); promover a oferta turística no mercado interno e colaborar com os órgãos centrais do turismo, com vistas à promoção externa; fomentar o artesanato e a animação turística regional; e colaborar com os órgãos centrais e as autarquias, para executar os objetivos da PNT (CUNHA, 2001).

Nessa fase há, no terceiro capítulo (art. 6º) do Diário da República (1993, p. 2371), as responsabilidades da Região Turística do Algarve, visando ao aproveitamento equilibrado das potencialidades turísticas dos patrimônios histórico, cultural e natural no quadro das orientações e diretivas da política de turismo definida nos planos anuais e plurianuais do estado e dos municípios abrangidos. As atribuições são: elaborar planos de ação turística da região, realizar estudos de caracterização do Algarve sob o ponto de vista turístico e proceder à identificação dos recursos turísticos existentes. No art. 8º é sublinhada a composição da Comissão Regional que, em 1998, sofreu alterações:

- a. O presidente da Região de Turismo;
- b. Um representante de cada câmara municipal dos municípios que integram a região;
- c. Um representante do membro do Governo com tutela sobre o turismo;
- d. Um representante do membro do Governo com tutela sobre a saúde;
- e. Um representante do membro do Governo com tutela sobre os transportes;
- f. Um representante do membro do Governo com tutela sobre o ambiente e recursos naturais;
- g. Um representante da Delegação da Secretaria de Estado da Cultura do Algarve;
- h. Um representante da Comissão de Coordenação da Região do Algarve;
- i. Um representante das companhias aéreas nacionais;
- j. Um representante da Escola de Hotelaria e Turismo do Algarve;
- l. Um representante da Direção-Geral da Aviação Civil;
- m. Um representante da Associação dos Industriais Hoteleiros e Similares do Algarve;
- n. Um representante dos estabelecimentos similares dos hoteleiros da região;
- o. Um representante da Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo;
- p. Um representante da Associação dos Industriais de Aluguer de Automóveis Ligeiros sem Condutor;
- q. Um representante do Sindicato dos Trabalhadores na Indústria Hoteleira e Similar do Distrito de Faro;
- r. Um representante do Sindicato dos Trabalhadores de Terra da Marinha Mercante, Aeronavegação e Pescas;
- s. Um representante do Sindicato Nacional de Atividade Turística (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 1993, p. 2371).

No documento citado são abordadas as competências da comissão regional, as reuniões, o funcionamento, a perda de mandato, as remunerações, a composição, remuneração

e competências da comissão executiva, bem como as competências do presidente da Região de Turismo, a origem de receitas, serviços e quadro, entre outros detalhes técnicos e operacionais. O Ministério da Economia, por meio do Decreto-Lei n. 382, de 27 de novembro de 1998, apresenta importantes alterações em diversos domínios da realidade turística do Algarve presentes no Decreto-Lei n. 161/1993, a exemplo do artigo 8º, que passa a ter a seguinte redação:

(nas letras G, M, N, Q e R): g: um representante da Delegação Regional do Algarve do Ministério da Cultura; m: um representante da Associação dos Hotéis e Empreendimentos Turísticos do Algarve; n: um representante da Associação dos Industriais Hoteleiros e Similares do Algarve; q: um representante da Associação de Comerciantes da Região do Algarve; r: um representante da Delegação Distrital de Faro da União Geral de Trabalhadores para a área do Turismo; s: um representante da Delegação Distrital da Confederação dos Trabalhadores Portugueses para a área do turismo (PORTUGAL, 1998, p. 6582).

Nessa vertente de mudanças e transformações nos territórios nacional e internacional surge a quarta e atual fase do turismo. Essa etapa coincide com a campanha presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, quando tinha, em seus projetos, uma visibilidade maior para o turismo brasileiro.

#### **Quarta fase do turismo brasileiro: pós-2003 e governo Lula**

No Brasil, segundo Gomes (2008), a quarta fase inicia no primeiro dia de mandato do Governo Lula, em janeiro de 2003, quando foi criado o Ministério do Turismo (MTur). Logo após foi implantado, no planejamento turístico, o Plano Nacional do Turismo (PNT 2003-2007), que visa valorizar as diversidades regionais ao criar um produto marcado pela brasilidade, fomentando o turismo doméstico e a valorização do mercado brasileiro no exterior.

O PNT foi organizado em macroprogramas de gestão, estruturação e diversificação da oferta turística, estrutura e informação turística, promoção e apoio à comercialização, entre outros, propondo ainda o planejamento coordenado e participativo, de forma a desenvolver a atividade turística regionalizada.

Ademais, realizou-se o mapeamento dos destinos turísticos e foram estabelecidos os nove módulos das diretrizes operacionais: sensibilização, mobilização, institucionalização de instância de governança regional, elaboração de plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional, sistema de informação turística, roteirização turística, promoção e apoio à comercialização, sistema de monitoria e avaliação.

Após esse plano foi lançado o PNT (2007-2010), com destaque para aspectos como a sustentabilidade dos roteiros, com potencial para comercialização no Brasil e exterior; e a promoção da competitividade. Assim, houve a segunda edição do PNT 2007/2010 – uma viagem de inclusão, o Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, o Plano de Marketing Nacional Cores do Brasil e o Plano de Marketing Internacional Aquarela.

Esses projetos tencionam ampliar a imagem internacional do país e promover o desenvolvimento do turismo interno na primeira década do século XXI. De acordo com o MTur (BRASIL, 2007, p. 5), o vigor da atividade aumenta a responsabilidade do órgão estatal

central em expandir a infraestrutura brasileira. Para tanto, foram previstos investimentos de R\$ 504 bilhões por meio do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) até o ano de 2010.

O PNT 2007-2010 traz estratégias e estímulos para o mercado interno, com a adoção de políticas segmentadas para a inclusão social de turistas, trabalhadores e prestadores de serviços. Isso ocorre a partir da qualificação profissional, geração de novos empregos e incorporação das camadas de baixa renda como clientes do mercado turístico.

Dessa maneira, o objetivo central desse plano é fortalecer o mercado interno, pois, de acordo com o MTur (BRASIL, 2007) o turismo interno é a fonte principal de vigor e desempenho desse setor econômico. O PNT avança na perspectiva de expansão e fortalecimento do mercado interno, com ênfase na função social do turismo, mas também com um compromisso de continuar as ações já desenvolvidas por MTur e Embratur.

Como forma de expandir o turismo interno, as novas políticas públicas de turismo trazem como proposta o Crédito Consignado para os turistas aposentados e pensionistas com preços promocionais, financiamentos e serviços executados por agências credenciadas. Esse programa foi definido como Viaja Mais Melhor Idade, destinado aos cidadãos com mais de 60 anos para estimular as viagens nos períodos de baixa ocupação dos destinos e proporcionar ao público-alvo um conhecimento melhor do Brasil.

O PNT (2007-2010) apresenta, nos documentos diagnósticos dos principais destinos turísticos nacionais, a pós-criação do MTur, destacando a gestão do turismo interno, os fluxos domésticos, a geração de emprego e renda, os novos produtos de qualidade, a entrada de divisas e de turistas estrangeiros, a infraestrutura de apoio ao turismo, os créditos, os investimentos, a qualificação profissional, a promoção, o marketing, o orçamento e os resultados registrados pelo setor privado.

Ao analisar os documentos do turismo nacional na primeira década do século XXI, é relevante lembrar que, “[...] em janeiro de 2003, ao criar o MTur, o Presidente da República ordenou a priorização do turismo como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico do País” (BRASIL, 2007, p. 7). Na estrutura de funcionamento do MTur, o CNT é um órgão colegiado que assessora o ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da PNT e de planos, programas, projetos e atividades dela derivados.

Nesse caso, o CNT discute e formula propostas para o planejamento e a execução da PNT, acompanha as ações e fornece subsídios para eventuais ajustes, assegurando a transparência da execução dessa política. O Conselho também apoia o MTur na consolidação e implementação das políticas de turismo, bem como analisa e sugere soluções para assuntos de interesse da atividade turística nacional.

Dentro dessa estrutura, o gabinete do ministro assiste o chefe de Estado do órgão em sua representação política e social, ocupa-se das relações públicas e se dedica ao preparo e despacho do expediente pessoal, além de promover a articulação entre o ministério e os órgãos que compõem a Presidência da República. A Secretaria Executiva auxilia o ministro na definição de diretrizes e políticas no âmbito da política de turismo, em observância às diretrizes propostas pelo CNT; supervisiona e coordena as atividades das secretarias integrantes da estrutura do MTur e da autarquia vinculada – Embratur; e exerce o papel de órgão setorial dos sistemas de Governo Federal (planejamento e orçamento, recursos humanos, modernização administrativa etc).

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTUR) subsidia a formulação, a elaboração e o monitoramento da PNT, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo CNT. Além de monitorar e avaliar a execução da PNT, coordena a preparação do Plano Nacional de Turismo e implementa o modelo de gestão descentralizada do turismo nas dimensões gerencial e territorial, alinhando as ações do MTur com o CNT, o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo nas 27 unidades da federação.

Diante das mudanças apresentadas, a Embratur fica responsável pela execução do PNT no que diz respeito à promoção, ao marketing e ao apoio à comercialização dos produtos, destinos e serviços turísticos brasileiros no mercado internacional. A função dessa autarquia se assemelha às desenvolvidas pela Associação do Turismo do Algarve (ATA) em Portugal, órgão inserido na Entidade Regional do Turismo do Algarve (ERTA).

Enquanto isso, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur) subsidia a formulação de planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e fortalecimento do turismo nacional. Tal órgão ainda formula e acompanha os programas de desenvolvimento regional do turismo, além de promover apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e participação de estados, Distrito Federal e municípios nesses programas (BRASIL, 2008).

Nessa trajetória comparativa, o atual momento das políticas públicas direcionadas ao turismo em Portugal faz perceber que ainda são constantes as interferências do Estado na organização territorial. Em 2007, por exemplo, o Conselho de Ministros aprovou o Plano Estratégico Nacional de Turismo (PENT), que reduziu as quase 20 regiões existentes para apenas cinco destinos turísticos (Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve), coincidentes com as regiões administrativas.

Uma das novidades apresentadas se refere ao fato de as cinco regiões poderem recorrer ao autofinanciamento por meio de acordos com a iniciativa privada e verbas do orçamento do Estado. Há, ainda, a criação de polos das zonas interioranas (Alqueva, Litoral Alentejo, Região Oeste, Fátima/Leria, Douro e Serra da Estrela) de desenvolvimento turístico autônomo, a par das cinco regiões de turismo.

É relevante afirmar que em Portugal não existe um Ministério do Turismo, e sim uma organização institucional do turismo português, que responsabiliza o Estado em relação aos seguintes domínios de atuação: conceber, operacionalizar e avaliar as estratégias definidas para o setor; otimizar o enquadramento administrativo e jurídico das atividades turísticas, assegurando um suporte legal eficaz e adaptado às exigências de todos os atores do sistema turístico; organizar as intervenções dos serviços centrais; e disponibilizar um quadro descentralizado de atuação no âmbito do turismo.

Porquanto, há o envolvimento das Câmaras Municipais, dos Órgãos Regionais e Locais do Turismo e das Direções Regionais do Ministério da Economia, em consonância com o previsto nos diplomas que regem a participação dessas entidades no âmbito das atividades turísticas. Isso garante a participação portuguesa nos organismos internacionais do turismo, ao cooperar bilateralmente com outros estados em matérias de interesse turístico recíproco, e ainda:

[...] dinamizar as estruturas responsáveis pela formação profissional do setor, assegurando a construção e renovação das escolas consideradas imprescindíveis aos objetivos da política fixada por este eixo de intervenção; desenvolver um quadro de apoio financeiro ao investimento no turismo, devidamente articulado com outros programas nacionais e comunitários; estabelecer áreas de consenso com outros setores ministeriais, visando a integração do turismo com as restantes políticas; definir a estratégia institucional de marketing turístico e de modelo organizacional para a sua implementação, competindo ao estado assegurar a comunicação, a promoção e o “trade marketing” e ainda as funções de suporte em matéria de informação turística; desenvolver sistemas de informação atualizados sobre oferta e a procura turística, com recurso às novas tecnologias de comunicação, de modo a aproxima-los dos seus utilizadores preferenciais; operacionalizar um sistema que defenda os direitos dos turistas como consumidores; assegurar a gestão da rede de pousadas nacionais, através da

Empresa Nacional de Turismo – ENATUR, S.A.; gizar um sistema fiscal equilibrado para os produtos e serviços turísticos (PORTUGAL, 2002, p. 54-55).

Conforme previsto nos projetos estatais portugueses, o órgão consultivo da área de intervenção institucional é o Conselho Setorial do Turismo, por intermédio do qual se articulam os interesses privados com o esforço público de conformação da atividade turística. Esse conselho tem funcionamento, composição e atribuições reguladas a partir de diploma próprio, constituindo o fórum adequado para os representantes públicos e privados debaterem as políticas e estratégias respeitantes ao setor do turismo e formularem recomendações, com vistas à melhoria da competitividade.

Juntamente com o Conselho Setorial de Turismo funciona o Observatório de Turismo, concebido como forma de garantir um quadro coerente e atualizado da atividade. Esse observatório, criado a partir de diploma próprio, é um órgão independente, com estrutura técnica apropriada, que deverá garantir o acompanhamento, a investigação, a divulgação e a análise da evolução da atividade turística, formulando diagnósticos setoriais e sub-setoriais, além de facilitar a atividade dos agentes econômicos e a própria transparência do mercado (PORTUGAL, 2002, p. 55).

Finalmente surgem os projetos estatais contemporâneos e, com isso, as atuais mudanças no turismo português, algo apreciado nesta pesquisa a partir das informações documentais obtidas na Região de Turismo do Algarve. Destaca-se nesse processo a criação das Entidades Regionais de Turismo, em substituição às Regiões de Turismo, presente no Diário da República (2008, p. 2170-2171), do Ministério da Economia e da Inovação.

Nos artigos 1º ao 15 dos capítulos I, II e III do Decreto-Lei n. 67, de 10 de abril de 2008, o turismo foi considerado um fator estratégico de desenvolvimento da economia portuguesa, em que o Estado está fortemente empenhado na criação e consolidação de estruturas públicas fortes, modernas e dinâmicas, preparadas para responder aos desafios enfrentados pelo setor. No início do século XXI, o governo aprovou, a partir da Resolução do Conselho de Ministros n. 124, de 4 de agosto de 2005, o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), que visa à promoção da cidadania, do desenvolvimento econômico e da qualidade dos serviços públicos.

No âmbito desse programa, o poder estatal aprovou, com a Resolução do Conselho de Ministros n. 39, de 21 de abril de 2006, as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos vários ministérios, nas quais assume a necessidade de criar um organismo central do turismo, responsável pelo prosseguimento da política de turismo nacional (Turismo de Portugal) e pela descentralização das 19 regiões de turismo para associações de municípios ou outras entidades supranacionais. Nesse contexto, impõe-se a reorganização das entidades públicas regionais com responsabilidades na área do turismo:

De fato, um organismo público central e único do turismo necessita de cooperação e suporte regional para a concretização e implementação da política de turismo, não se compadecendo esse apoio com diferentes formas de funcionamento dos organismos regionais e locais de turismo, nem tão pouco com a descontinuidade territorial que hoje se verifica na sua atuação. Tal articulação, para que seja coerente e consistente, não poderá realizar-se com um número demasiado vasto de interlocutores regionais e locais, sendo que o regime atualmente em vigor deu azo a um desenho territorial em grande parte aleatório, por vezes sem racionalidade territorial visível, mesmo sob o simples ponto de vista turístico. Acresce que a existência de um número notoriamente excessivo de órgãos regionais e locais de turismo retira, a uma parte deles, a dimensão crítica necessária em termos de

coerência do produto turístico oferecido e dos recursos e meio de ação disponíveis (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2008, p. 2171).

Com o Decreto-Lei citado, busca-se redefinir um quadro de interlocutores para o desenvolvimento do turismo regional compatível e coerente com as outras formas de administração desconcentradas e descentralizadas. Pretende-se, ainda, assegurar a cobertura de todo o território nacional e permitir que cada um dos polos de desenvolvimento turístico tenha uma entidade dinamizadora e interlocutora junto ao órgão central de turismo. Além disso é definido um modelo de gestão, que lhes confere uma capacidade de autofinanciamento e estimula o envolvimento dos agentes privados na sua atividade.

Esse modelo permite o estabelecimento de parcerias com o Turismo de Portugal, por exemplo, oportunizando o desempenho de atividades e projetos contidos na esfera da administração central. Em síntese, esse regime garante que todo o território está abrangido pela capacidade de atuação de um organismo regional de turismo e assegura que tais estruturas detenham competências e capacidades que lhes permitem encontrar soluções de gestão autônoma, definindo-se critérios para a afetação de eventuais verbas provenientes do orçamento do Estado, associados a uma monitorização e verificação do cumprimento de objetivos fixados pelo Turismo de Portugal.

Permite-se que, em sede de regulamentação própria das novas entidades regionais de turismo, sejam definidas as respectivas formas de organização e funcionamento, desde que respeitem um conjunto mínimo de requisitos estabelecidos no referido Decreto-Lei – nesse processo foram ouvidas a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional das Regiões de Turismo e a Confederação Nacional de Turismo de Portugal. Assim, o Governo decreta no:

#### Capítulo 1

##### Disposições Gerais

Art. 1º. [...] O presente decreto-lei estabelece o regime jurídico das áreas regionais de turismo de Portugal continental, a sua delimitação e características, bem como o regime jurídico da criação, organização e funcionamento das respectivas entidades regionais de turismo.

##### Art. 2. Áreas Regionais de Turismo

1. Para efeitos de organização do planeamento turístico para Portugal continental, são consideradas cinco áreas regionais de turismo, as quais incluem toda área abrangida por cada uma das Nomenclaturas das Unidades Territoriais para fins Estatísticos de Nível II (NUTS II), considerando-se para os efeitos do presente decreto-lei a conformação fixada pelo Decreto-Lei número 46/89, de 15 de Fevereiro, com a redação do Decreto-Lei número 317/99, de 11 de agosto.

2. No âmbito territorial incluído nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, o membro do Governo com tutela na área do turismo pode contratualizar o exercício de atividades e a realização de projetos da administração central com associações de direito privado que tenham por objeto a atividade turística (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2008, p. 2171).

Uma das linhas da Entidade Regional de Turismo destacada no projeto e inserida no art. 3º cita que em cada uma das áreas regionais de turismo (Algarve, Alentejo, Norte, Centro e Lisboa) foi criada uma entidade regional de turismo, que funciona como entidade gestora, assumindo a natureza de pessoa coletiva de direito público de âmbito territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. A ela cabe exercer as competências definidas no Decreto-Lei, aquelas que sejam definidas nos estatutos ou

regulamentos internos e, ainda, as que resultem de contrato ou protocolo a celebrar com o Turismo de Portugal ou com outras entidades públicas competentes.

Assim surgem, no contexto territorial português, os Polos de Desenvolvimento Turístico (Douro; Serra da Estrela; Leiria-Fátima; Oeste, com as cidades de Caldas da Rainha, Alenquer, entre outras; Litoral Alentejano; e Alqueva), áreas regionais de turismo definidas no art. 2º. A constituição desses polos não prejudica a participação regular das entidades públicas e privadas que os integram, na composição e no funcionamento da área regional de turismo correspondente às Nomenclaturas das Unidades Territoriais para fins estatísticos de nível II (NUTS II), do território em que se insere cada uma dessas entidades e de acordo com os estatutos.

No art. 5º (Missão e atribuições) é destacado que às entidades incumbe a valorização turística das respectivas áreas, visando ao aproveitamento sustentado dos recursos turísticos. Entre as atribuições dos polos estão: colaborar com os órgãos centrais e locais, com vistas à persecução dos objetivos da política nacional definida para o turismo; promover estudos de caracterização das respectivas áreas geográficas; monitorar a oferta turística regional; dinamizar e potencializar os valores turísticos regionais, em que as autarquias locais podem contratualizar com as entidades regionais de turismo o exercício de atividades e a realização de projetos da administração local (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2008, p. 2172).

Na abordagem da organização territorial, cada uma das entidades regionais de turismo, tendo em vista a circunscrição territorial a que corresponde e a localização da respectiva sede, é definida por despacho do membro do governo com tutela na área de turismo e inscrita nos respectivos estatutos. Cada entidade pode instalar e gerir postos de turismo na circunscrição territorial e nas regiões espanholas fronteiriças, mediante autorização do membro do governo responsável pela respectiva área. Sobre a participação nas entidades regionais, o art. 7º aborda que as empresas públicas e privadas com interesse no desenvolvimento e na valorização turística da respectiva região podem participar nas entidades regionais de turismo.

Cita-se ainda que a forma de participação de cada empresa numa entidade regional de turismo é definida pelos respectivos estatutos, e a participação de um município constitui requisito de acesso aos programas públicos de financiamento na área do turismo, com recursos a fundos exclusivamente nacionais. No art. 8º (Princípio da estabilidade), os órgãos que participam numa entidade regional de turismo ficam obrigados a permanecer nela durante cinco anos, sob pena de perderem os benefícios financeiros e administrativos (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2008, p. 2172). De acordo com o Diário da República, as entidades regionais de turismo integram os seguintes órgãos:

A assembleia geral, com poderes deliberativos gerais, nomeadamente em matéria de aprovação do orçamento e do plano de atividades, de alteração dos estatutos e de celebração de protocolos com outras entidades; A direção, com poderes executivos e de gestão, nomeadamente em matéria administrativa e financeira; O fiscal único, com poderes de fiscalização da gestão patrimonial e financeira. Os estatutos podem prever a existência de outros órgãos. A composição, organização e funcionamento da assembleia geral e da direção são estabelecidas nos respectivos estatutos. Os mandatos dos titulares dos órgãos das entidades regionais de turismo não podem ser superiores a quatro anos, sendo renováveis por duas vezes (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2008, p. 2172-2173).

Nos dizeres do projeto estatal sobre a integração da assembleia geral, pelo menos o presidente da Câmara de cada município integra a entidade regional de turismo. Outros integrantes são os representantes das iniciativas pública e privada com interesses turísticos e dos departamentos do Estado, nomeados pelo membro do governo com tutela na área. A

direção de cada entidade de turismo é eleita pela assembleia geral e composta por, no máximo, três membros remunerados, mas pode ainda integrar um número flexível de pessoas não executivas e não remunerados, a fixar nos respectivos estatutos.

A partir dos art. 12 e 13 há as competências da fiscalização e dos serviços operacionais e técnicos instituídos nos respectivos estatutos. No que se refere ao pessoal a serviço das entidades regionais, ele fica sujeito ao regime de contrato individual de trabalho, em que é permitida a requisição de funcionários da administração central e autárquica. Os encargos com remuneração de pessoal, qualquer que seja a situação, incluindo os membros dos órgãos, não podem exceder 50% das receitas correntes do ano anterior ao exercício a que se refiram.

As situações apresentadas e a sequência são imprescindíveis para a compreensão do amadurecimento das entidades de turismo em Portugal e suas respectivas regionalizações. Isso preenche algumas lacunas existentes nas esferas conceitual e teórica do Projeto de regionalização do turismo – roteiros do Brasil.

Esses projetos da política estatal portuguesa, na medida em que permitem conhecer melhor a dimensão do turismo regional no contexto europeu, fornecem elementos caracterizadores (dinamização, parcerias, práticas) que podem ser comparados à perspectiva brasileira; logo, a parte do estudo já realizada e a subsequente justifica e contribui com a sequência do trabalho. Desse modo, é possível considerar as receitas das entidades regionais de turismo, que são pagas pela administração central e local em função de contratos do exercício das atividades e realização de projetos.

Pode-se destacar, ainda, as contribuições das entidades públicas e privadas que participam da região de turismo; as receitas resultantes da administração da região ou que sejam atribuídas a ela; e as verbas previstas no orçamento do Estado para o desenvolvimento do turismo regional. As contas de gerência do órgão regional de turismo são apreciadas e aprovadas pelo órgão deliberativo, e o Tribunal de Contas verifica as despesas e remete o acórdão com cópia para o governo. Outra informação importante no projeto estatal é inerente à sucessão das regiões e zonas de turismo:

Na data da entrada em vigor do presente decreto-lei, são extintos os órgãos regionais e locais de turismo criados na legislação anterior, nomeadamente regiões de turismo e zonas de turismo; os órgãos das regiões de turismo e das zonas de turismo referidos no número anterior permanecem em atividade até à assunção de funções da comissão instaladora de cada uma das entidades regionais de turismo [...] ou ainda durante o tempo necessário para garantir a gestão corrente e a prática de todos os atos relacionados com a remuneração do pessoal; não é atribuída qualquer verba indenizatória pela antecipação do fim do mandato ou nomeação aos titulares de cargo nos órgãos das regiões de turismo e zonas de turismo que deixem de exercer as funções para que tenham sido eleitos ou nomeados (DIÁRIO DA REPÚBLICA, 2008, p. 2174).

As entidades regionais de turismo sucedem automaticamente na titularidade de bens, direitos e obrigações das regiões e zonas de turismo compreendidas na respectiva área territorial de competência. O patrimônio pertencente às autarquias locais pode ser transmitido para a titularidade dessas entidades regionais após a data de entrada em vigor do Decreto-Lei (10 de abril de 2008), algo feito pelas comissões instaladoras de cada uma das instituições. Cada comissão é designada por despacho do membro do governo com tutela na área do turismo, que determina também a data de início das funções.

Tal comissão deve ser composta, no mínimo, por cinco membros, a saber: um representante de cada região de turismo anteriormente existente na respectiva área regional de

turismo; outro, da Associação Nacional de Municípios Portugueses; um membro do governo com tutela sobre o turismo; e um representante de entidades privadas com interesse na valorização turística da região. Cada região de turismo integra a comissão instaladora da entidade regional que agregue o maior número de municípios representado por aquela localidade.

Desse modo, as responsabilidades e atividades da comissão instaladora são: elaborar o projeto de estatutos necessários ao funcionamento da entidade regional de turismo; preparar os atos de constituição da mesa de assembleia geral e da direção; conferir posse aos titulares dos órgãos eleitos; realizar os demais atos necessários ao normal funcionamento da entidade regional de turismo; e prestar conta do mandato exercido.

Convém salientar que a leitura traçada do Decreto-Lei n. 67/2008 obedeceu ao intuito deste trabalho em conhecer e analisar a evolução e os pontos da regionalização do turismo de Portugal. Com isso, tenciona-se entender as Primeiras Estruturas Estatais de gestão do setor e as atuais Entidades Regionais de Turismo.

O texto apresentado até aqui destaca os elementos teóricos e as responsabilidades práticas que contribuem para a regionalização do turismo nos territórios português e brasileiro. Reforça-se, pois, que os conteúdos propostos pelos projetos estatais de ambos os países se fundamentam pelo processo de descentralização e contemplam uma proposta que corresponda às expectativas da atividade turística na região.

Há a finalidade de orientar as ações e sensibilizações de gestores, agentes governamentais e atores sociais envolvidos com as práticas de turismo, mostrando a importância de democratizar e humanizar esse setor econômico que se faz presente em variados lugares. Sabe-se que nem sempre é fácil, numa leitura geográfica, analisar tais políticas públicas que incluem as composições regionais e territoriais, pois elas se projetam em espaços e temporalidades com movimentos humanos e constantes transformações sociais, culturais e econômicas.

Anteriormente aos fatos elencados nesta pesquisa, Cunha (2001, p. 429) salienta que, em terras lusitanas, a criação de órgãos locais ou regionais de turismo surgiu antes dos gestores estatais, na maior parte dos casos por iniciativa privada. O crescimento das estâncias turísticas no princípio do século XX (termais, marítimas e climáticas) despertou o interesse dos empresários locais e das municipalidades para a necessidade de criar organizações de defesa de interesses comuns, de promoção dos negócios e de melhor estruturação das localidades como destinos turísticos.

À medida que o turismo se desenvolveu e assumiu novas dimensões, essas organizações se profissionalizaram e passaram a dispor, em muitos casos e com a colaboração ou intervenção do poder central, de estruturas organizacionais de tipo empresarial, para garantir o funcionamento dos respectivos destinos.

Há de se referir que a constituição e a presença dessas ações iniciais nos territórios com vocação turística ofereceram ao setor um quadro de referências e caminhos essenciais para a construção e a evolução de tal atividade, fazendo nascer um novo elemento, mas sem planos e estratégias definidas. Com a dimensão que atingiu as características peculiares, os efeitos que provoca e as relações que estabelece:

[...] o turismo é uma atividade que melhor pode protagonizar e impulsionar o desenvolvimento econômico quer a nível nacional, quer a nível regional. As suas características peculiares com caráter horizontal que influencia e dinamiza um vasto conjunto de atividade que com ele se relacionam e, nesse sentido, impulsiona o desenvolvimento econômico (CUNHA, 2003, p. 118).

Em médio e longo prazo, a Secretaria de Estado do Turismo de Portugal (2002) destaca que a indústria turística deverá se voltar à diversificação e qualificação dos serviços turísticos, em especial nas regiões com produtos turísticos mais procurados. Nesse contexto existe a oferta de produtos complementares ao sol e praia, cuja correlação com a fruição dos tempos livres é assinalável na maioria dos destinos turísticos.

Por outro lado, a tentativa de minimizar a sazonalidade da atividade turística será igualmente um imperativo, a par da diversificação das formas de alojamento turístico. Assim, as empresas do setor precisarão se atentar a determinadas ações que podem influenciar positivamente os movimentos turísticos:

Marketing mais agressivo e direto; inovação na comercialização dos produtos turísticos; contatos personalizados para a promoção dos produtos turísticos e para a fidelização de clientes; oferta de serviços de maior qualidade (diferentes e com boa relação qualidade/preço); manutenção das empresas com boa situação financeira; parcerias estratégicas adequadas (PORTUGAL, 2002, p. 12).

Apostar na diversificação de produtos para corresponder à ocupação dos tempos de lazer e de descanso dos turistas surgirá como um denominador comum às orientações e estratégias adotadas pela maioria dos países. De acordo com Santos (2010) e Santos (2013), um aspecto marcante do desenvolvimento do turismo até o momento diz respeito à concentração em localizações costeiras, em que as tendências atuais do turismo podem criar oportunidades de desenvolvimento em regiões interiores e em segmentos específicos de mercado menos dependentes de atrações baseadas nas condições climáticas.

Se o reforço das possibilidades atrativas dos destinos costeiros tradicionais na Europa meridional constituir uma das linhas de desenvolvimento do potencial turístico, outra deverá apontar para a promoção do turismo como instrumento para desenvolver em localizações não tradicionais. Quando complementado por outras políticas, o desenvolvimento do turismo integrado nas economias locais e regionais tem o potencial de gerar emprego e crescimento de rendimentos.

### **Considerações finais**

Em face às discussões aqui apresentadas, fica posta a necessidade de entender e analisar as políticas públicas de turismo internacional e nacional, focando na participação de diversos atores regionais e locais. Com ações diversas, visa-se integrar municípios, hospitalidades, cadeia produtiva, cultura, história, meio ambiente, ensino e recursos humanos e valores do destino entendidos como traços significativos e componentes da personalidade do lugar a ser visitado.

Vale considerar que, na trajetória histórica do turismo brasileiro, se optou por referenciar três grandes projetos estatais: o surgimento da Embratur, na década de 1960; o lançamento do PNMT, na década de 1990; e a criação do MTur em 2003, com o Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil.

O delineamento aqui proposto considerou, de forma sintetizada, as quatro últimas décadas do século XX, com a caracterização dos atores envolvidos e as formas de articulação e sensibilização no desenvolvimento do turismo, atingindo o início do século XXI, com as políticas públicas para o setor e a nova configuração regional da atividade no Brasil. Neste artigo, constata-se que pontos teóricos do PNMT se assemelham com o Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil do começo do século XXI.

Destaca-se, ainda, o papel de professores pesquisadores nas universidades brasileiras, indivíduos responsáveis pela criação de eventos com o objetivo de debater a atividade turística no país. Os principais eventos acadêmicos criados com esse intuito foram o Encontro Nacional de Turismo de Base Local (ENTBL), que teve a primeira edição em 1997, sob a coordenação de Adyr Balastreri Rodrigues, e foi realizado no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP); e o Simpósio Nacional de Turismo Sertanejo, com o primeiro encontro em 2000, sob a coordenação de Giovanni Seabra, professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Destarte, em 2002 foi fundada a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo (ANPTUR), num encontro realizado na Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), que fez surgir o Seminário Nacional da ANPTUR. Os eventos supracitados são responsáveis por manter as discussões atuais do turismo em diferentes escalas, reafirmando a relevância dos pesquisadores em turismo e áreas afins no Brasil.

## Referências

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília (2007-2010). Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (2007-2010)** – uma viagem de inclusão. Brasília (2007-2010). Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 24 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo** – roteiros do Brasil. Diretrizes Operacionais. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo** – roteiros do Brasil. Diretrizes Políticas. Brasília: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programas e ações do Ministério do Turismo**. Brasília: MTur; Embratur, 2008.

CORIOLO, L. N. M. T. **Do local ao global: o turismo litorâneo cearense**. Campinas: Papirus, 1998.

CUNHA, L. **Introdução ao turismo**. Lisboa: Verbo, 2001.

CUNHA, L. **Perspectiva e tendências do turismo**. Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas, 2003.

CUNHA, L. **Economia e política do turismo**. Lisboa: Verbo, 2006.

DIÁRIO DA REPÚBLICA. Ministério da Economia e Inovação. **Boletim da República de Portugal**, 1ª série, n. 71, 10 abr. 2008, p. 2170-2177.

DIÁRIO DA REPÚBLICA. Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Economia e Inovação. **Boletim da República de Portugal**, 1ª série, n. 160, 20 ago. 2008, p. 5750-5757.

GOMES, Bruno, M. A. **Políticas públicas e transações em regiões turísticas**. São Paulo: All Print, 2008.

PORTUGAL. Ministério da Economia. Decreto-Lei n. 382, de 27 de novembro de 1998. **Boletim da República de Portugal**, 1ª série, n. 275, 27 nov. 1998, p. 6582-6584.

PORTUGAL. Presidência do Conselho e Ministério das Obras Públicas. Decreto-Lei n. 114/1970. **Informativo da Presidência de Portugal**, n. 65, 1ª série, 18 mar. 1970, p. 320-324.

PORTUGAL. Secretaria de Estado do Turismo. **Turismo em Portugal: política, estratégia e instrumentos de intervenção**. Lisboa: Direção Geral do Turismo, 2002.

SANTOS, J. C. V. **Região e destino turístico: sujeitos sensibilizados na geografia dos lugares**. São Paulo: All Print, 2013.

SANTOS, J. C. V. **Políticas de regionalização e criação de destinos turísticos entre o Lago de São Simão e a Lagoa Santa no Baixo Paranaíba Goiano**. 367 f. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

SILVA JÚNIOR, José H. da. **A política interna no Brasil (1992-2002)**. Belo Horizonte: FACE-FUMEC C/Arte, 2004.

Artigo recebido em 25-07-2018  
Artigo aceito para publicação em 12-10-2018