

DESENHO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO ESTADO DA BAHIA

Institutional design of tourism public policies in the state of Bahia

Aline Conceição Souza

Economista. Doutoranda em Desenvolvimento Econômico na Universidade Estadual de Campinas - Unicamp. Professora assistente do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz - Uesc. acsouza@uesc.br

Angye Cássia Noia

Economista. Doutora em Ciências Sociais – Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - CPDA/UFRRJ-RJ. Professora titular do Departamento de Ciências Econômicas da UESC. angyecassianoia@yahoo.com.br

Lessi Inês Farias Pinheiro

Economista. Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS. Professora nível Pleno da UESC. lifpinheiro@uesc.br

Resumo: O presente estudo analisa a evolução das políticas públicas de turismo no estado da Bahia (Brasil), fazendo um paralelo com a evolução das políticas públicas nacionais. Para tanto, utilizou-se da pesquisa documental e bibliográfica, tendo como fonte de dados, principalmente, os planos para o desenvolvimento do turismo do Ministério do Turismo e da Secretaria de Turismo do Estado da Bahia e a legislação pertinente. Observou-se que as políticas públicas nacionais para o turismo evoluíram ao longo do tempo, especialmente a partir do ano de 2003, em função da criação do Ministério do Turismo, o que garantiu a construção e execução continuada de políticas na área, além da garantia de investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, os reflexos dos planos nacionais do turismo se expandem sobre a organização institucional do turismo na Bahia. A Bahia teve o seu marco na década de 1990, com o Programa de Desenvolvimento para o Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), e amplia para a criação de instituições, após a criação do Ministério do Turismo, e constituiu assim a sistematização de um Sistema Estadual de Turismo.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Descentralização da gestão pública; Sistema estadual de turismo.

Abstract: This study analyzes the evolution of tourism public policies in the state of Bahia (Brazil), paralleling the evolution of national public policies. In order to do so, it used documentary and bibliographic research, having as data source mainly the plans for the development of tourism of the Ministry of Tourism and the Secretariat of Tourism of the State of Bahia and the pertinent legislation. It was observed that national public policies for tourism have evolved over time, especially since 2003, due to the creation of the Ministry of Tourism, which ensured the construction and continued execution of policies in the area, as well as the guarantee investments in infrastructure. In this sense, the reflexes of national tourism plans expand on the institutional organization of tourism in Bahia. Bahia was established in the 1990s, with the Development Program for Tourism in the Northeast (Prodetur-NE), and expanded to the creation of institutions, after the creation of the Ministry of Tourism, and thus constitutes the systematization of a State Tourism System.

Keywords: Public Policies; Decentralization of Public Management; State Tourism System.

1 INTRODUÇÃO

A atividade turística movimentava fluxos de pessoas, gerando trocas comerciais e culturais, caracterizando assim, regiões de grande potencial de recepção de turistas, envolvendo na sua dinâmica os seguintes agentes: na emissão, o turista, e na recepção: as empresas turísticas, o governo (com influência em todas as esferas), as instituições de ensino e a comunidade anfitriã. Da interação da comunidade anfitriã com os outros agentes, têm-se além do indivíduo que recebe e acolhe, os trabalhadores formais e informais, os pesquisadores e os condutores das políticas públicas locais e regionais.

Neste sentido, o fluxo turístico de uma localidade é influenciado por uma infinidade de fatores (financeiros, perceptivos, culturais, sociais, ambientais, dentre outros) e, por conta disso, o setor necessita de um processo de planejamento e gestão para orientar, disciplinar e constituir instrumentos para o desenvolvimento da atividade em seus diversos níveis, levando em consideração a multidisciplinaridade e a transversalidade do setor com outros setores e atores (BRASIL, 2003).

Assim, segundo Coutinho (2016), com a atual dinâmica socioespacial, observa-se uma mudança na estrutura institucional das políticas públicas nas últimas décadas, culminando em um novo formato de gestão: uma gestão que se propõe descentralizada.

Na América Latina, a partir de 1950, os governos passaram a recorrer a financiamentos para o desenvolvimento da atividade turística em regiões com abundância de recursos naturais e culturais (LOPES; TINÔCO; ARAÚJO, 2012). Porém, a construção do turismo nessas regiões foi feita sem muita reflexão, ou seja, sem planejamento. Panosso Neto e Trigo (2016) relatam alguns problemas para o desenvolvimento do turismo na América Latina, sendo assim, citam-se aqueles que estão diretamente relacionados à proposta de discussão do presente artigo: i. a descontinuidade das políticas públicas e planos turísticos, aliada à não preparação das comunidades e dos diferentes setores para discutir em conjunto e se responsabilizarem conjuntamente pelos projetos e políticas públicas; e, ii. as instabilidades econômicas regionais que não permitem a continuidade de planos de investimentos turísticos.

O Brasil, desde a década de 1960, se esforça para implementar um conjunto de políticas públicas voltadas para a atividade turística, tanto por parte do governo federal como estaduais (SOUSA, 2011). E, neste sentido, a atividade passa a contar com estratégias e ações governamentais nas últimas décadas, que serão detalhadas ao longo do presente artigo.

Quanto à região Nordeste do Brasil, Lopes, Tinôco e Araújo (2012) observam que, foi a partir da década de 1990 que o turismo aparece na região como a alternativa para o desenvolvimento da localidade. Segundo os autores, na segunda metade do século XX, o turismo passou a ser incorporado aos planos de desenvolvimento de muitas regiões, mas sem uma análise mais cuidadosa dos impactos da atividade. Neste período, os estados nordestinos encontraram respaldo político e institucional com o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro (Prodetur-NE), principalmente para infraestrutura básica e infraestrutura de apoio turístico.

Neste sentido, evidencia-se que: i. a Bahia, localizada na região Nordeste do Brasil, possui significativos atrativos naturais e culturais, fatores que impulsionaram a atividade turística; e, ii. a busca de descentralização estimulada pelas políticas nacionais fez surgir novas instâncias de governança para o turismo no estado da Bahia. Levando em consideração esses pontos, o presente trabalho tem o intuito de analisar o desenho institucional criado, via políticas públicas voltadas ao turismo no estado da Bahia, fazendo um paralelo com as políticas públicas nacionais, dando ênfase, à organização institucional e às políticas básicas da região receptora.

Ressalta-se que, a análise das políticas públicas de turismo é importante, seja local, regional, nacional ou global, ao demonstrar os diversos níveis de governança (HALL; JENKINS, 2004), que têm papel fundamental na regulação da atividade.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Políticas públicas são instrumentos utilizados pelo governo para validar seus programas e ações, no intuito de alcançar o desenvolvimento desejado. Não há consenso acerca do melhor conceito de política pública, mas seus diversos enfoques envolvem o governo como centro de ação, que utili-

za a política e seus efeitos como instrumentos de intervenção.

Sendo assim, são instrumentos utilizados para garantir à sociedade direitos, envolvendo decisão e ações estrategicamente selecionadas, uma vez que implica em escolha deliberada entre alternativas. E por isso, constitui um processo, pois são formuladas e implementadas em ambientes dinâmicos e complexos, com decisões, ações, interações, reações e feedback (HALL, JENKINS, 2004).

Do ponto de vista operacional, Saravia (2006, p. 29) define política pública como

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Essa perspectiva permite a visualização dos elementos que compõem uma política pública. No entanto, a discussão temática não se esgota nessas linhas argumentativas. Considerando a atuação do governo como peça chave para a formulação e execução de políticas públicas, Heidemann (2009) aprofunda o debate ao conceber a política em um campo de duplicidade, no sentido do fazer ou não fazer. Evidenciando, portanto, a prática administrativa no cenário político, as ações, as omissões e os interesses que envolvem todos os processos.

Nesse sentido, o que conduz a noção de política pública seria a possibilidade de perseguir ações qualificadas para a construção de bens públicos, seja do ponto de vista estrutural, ou de prestação de serviços, no sentido de empreender melhorias que contribuam com o desenvolvimento, reduzindo as desigualdades verificadas (HEIDEMANN, 2009).

É importante ressaltar que as políticas públicas variam conforme o ambiente político, os valores, as ideologias, a distribuição do poder, os quadros institucionais e os processos decisórios (SOUZA, 2006; HALL; JENKINS, 2004). Souza (2006, p. 7) observa que,

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os

governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Atualmente, o modelo proposto para a discussão e implementação das políticas públicas busca a participação de outros atores junto com o governo, como, por exemplo, ONGs, empresas, associações, partidos, grupos sociais, mídia, pesquisadores, funcionalismo público, construindo instâncias de governança que promovam a descentralização. Quanto aos tipos de atores envolvidos, bem como à eficácia e ao interesse de suas ações e relações, Saravia (2006, p. 29) ressalta que o “processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila [sic] na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado”. Partem também desse cenário a aridez no território de formação das políticas públicas, deixando aparente a fragilidade de seus resultados, bem como do controle do Estado sobre as mesmas.

Segundo Lopes, Tinôco e Souza (2011, p. 616) “a política de turismo pode ser entendida como um conjunto de ações de entes governamentais, muitas vezes em parceria com outros entes, com vistas a modificar o meio econômico e social”. Assim, as políticas públicas no turismo consistem em ações para melhorar a competitividade da atividade, aperfeiçoar o entendimento dos direitos de propriedade, permitir aos planejadores levar em consideração as externalidades, proporcionar benefícios públicos amplamente disponíveis, reduzir riscos e incertezas, apoiar projetos com elevados custos e que envolvem novas tecnologias, além de proporcionar a capacitação e informações adequadas (HALL; JENKINS, 2004).

Para a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2001, p. 158) há duas complexidades na política turística: a variedade de subsectores e a heterogeneidade. A primeira “complica a tomada de decisões gerais, pois cada subsector tem problemas diferentes e específicos”; e a segunda, “gera maiores problemas para as administrações públicas em função da coordenação do mercado”.

Neste contexto, a OMT (2001, p. 159) chama a atenção para o objetivo da política pública voltada ao turismo que não deve ser “exclusivamente promocional (estratégia de comercialização ofensiva, aumento do número de visitantes) nem meramente genérico (contribuir para a renda e bem-estar dos moradores), pois este último é o objetivo final de toda política pública”.

A ausência de políticas públicas coordenadas e integradas para a promoção do turismo propicia uma expansão desorganizada da atividade, bem como a expansão de resultados negativos principalmente para a sociedade e meio ambiente.

3 METODOLOGIA

3.1 Área de estudo: as configurações territoriais

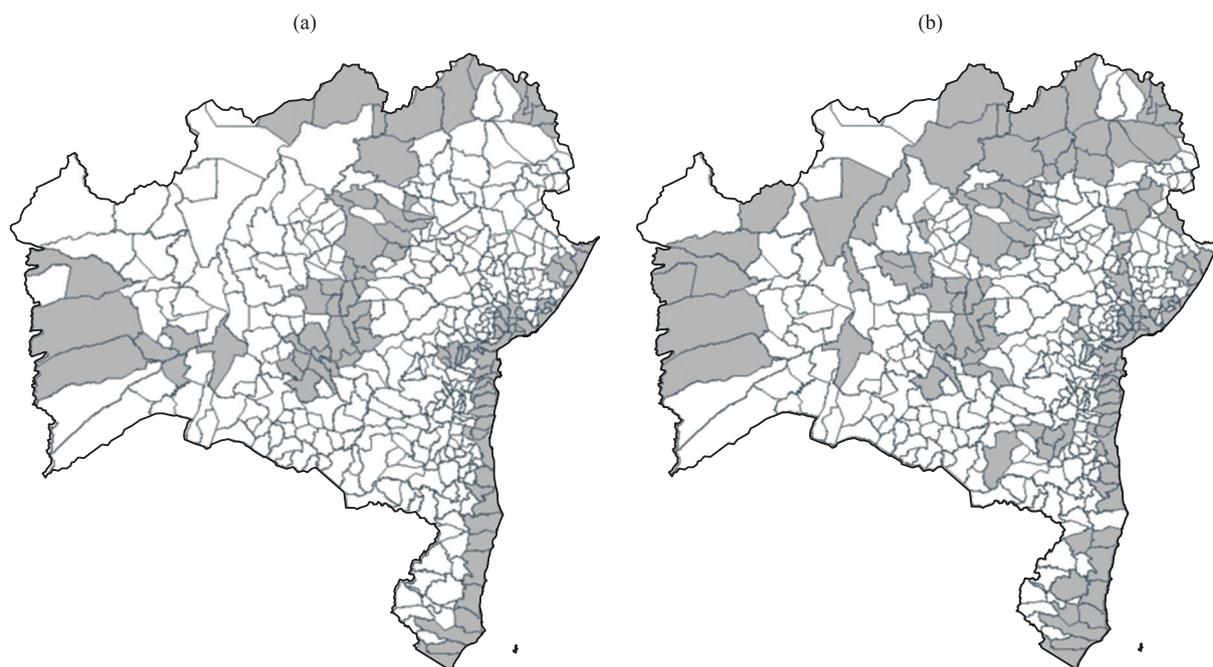
O estado da Bahia, localizado na Região Nordeste do país, conta com um total de 417 municípios, população de 14.016.906 habitantes, extensão de 564.733,081 km² e densidade demográfica de 24,82 hab/km² (IBGE, 2010).

Até 1990, o turismo no estado da Bahia estava centralizado na capital, e em poucos municípios litorâneos. A partir de 1990, novos espaços turísticos no interior do estado foram constituídos, formando-se assim as primeiras zonas turísticas,

abarcando todo o litoral e Chapada Diamantina (MENDONÇA JÚNIOR, 2001; GAUDENZI, 2001). Neste contexto, dois programas nacionais foram importantes: o Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE) e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT); o primeiro com aporte de infraestrutura básica e de apoio turístico e o segundo com a identificação dos municípios turísticos no estado.

Em 2004, com o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), as novas configurações territoriais são identificadas pelos Mapas de Turismo Brasileiro. Em 2004, o estado da Bahia teve 93 municípios caracterizados como turístico (BRASIL, 2004b) e em 2016 foram 117 municípios caracterizados como turísticos (BRASIL, 2016). A Figura 1 demonstra as alterações sofridas ao longo dos 12 anos. Observa-se que, de 2004 para 2016, ocorreram alterações dos municípios considerados turísticos para uma maior interiorização da atividade no estado.

Figura 1 – Municípios turísticos no estado da Bahia, em 2004 (a) e em 2016



Fonte: Elaborada pelas autoras com base em Brasil (2004b) e Brasil (2016)

3.2 Procedimentos metodológicos

A pesquisa utilizou os instrumentos da pesquisa documental e bibliográfica, com busca de informações em livros, periódicos e documentos eletrônicos. As fontes de informações foram trabalhadas conforme fases exposta por Brenner e

Jesus (2008): identificação, localização e compilação das informações. As principais fontes de dados foram: os relatórios do Banco do Nordeste, os planos e estratégias encontrados no Ministério do Turismo e na Secretaria de Turismo do Estado da Bahia, além da legislação pertinente.

Quadro 1 – Principais documentos analisados

Ano	Nível	Documento/Lei	Assunto	Referência
1962	Nacional	Decreto nº 572	Extingue a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur)	BRASIL, 1962
1971	Estadual	Lei nº 2.930	Extingue a Secretaria de Assuntos Municipais e Serviços Urbanos – SAMSU	BAHIA, 1971
1995	Estadual	Lei nº 6.812	Cria a Secretaria da Cultura e Turismo	BAHIA, 1995
2003	Nacional	Plano nacional	Plano Nacional do Turismo 2003-2007: diretrizes, metas e programas	BRASIL, 2003
2004	Regional	Relatório do Tribunal de Contas da União	Relatório de Avaliação de Programa: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste	BRASIL, 2004a
2005	Regional	Relatório do Banco do Nordeste	Relatório Final de Projeto: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste	BNB, 2005
2006	Estadual	Lei nº 10.549	Criação da Secretaria de Turismo da Bahia	BAHIA, 2006
2007	Nacional	Plano nacional	Plano Nacional de Turismo 2007-2010	BRASIL, 2007
2007	Estadual	Decreto nº 10.497	Aprova o Regimento da Secretaria de Turismo	BAHIA, 2007
2008	Nacional	Lei nº 11.771	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo	BRASIL, 2008
2011	Estadual	Plano estadual	Estratégia Turística da Bahia: o terceiro salto 2007/2016.	BAHIA, 2011
2012	Nacional	Relatório de Avaliação Setorial	Avaliação PPA 2008-2011	BRASIL, 2012
2013	Nacional	Plano nacional	Plano Nacional de Turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil	BRASIL, 2013
2014	Estadual	Lei nº 12.933	Institui a Política Estadual de Turismo, o Sistema Estadual de Turismo	BAHIA, 2014

E, para comparar a formação das secretarias de turismo dos outros estados nordestinos, buscou-se informações nos seguintes documentos: texto de Solha (2005); legislação de criação da Secretaria de Turismo da Bahia (BAHIA, 2006); legislação da criação das secretarias de turismo nos outros estados nordestinos (PARAÍBA, 2005; PERNAMBUCO, 2006; PIAUÍ, 2007; SERGIPE, 2014).

Neste sentido, seguiram-se três etapas: i. revisão de literatura sobre políticas públicas de turismo ii. pesquisa sobre a evolução da política pública de turismo nacional; e, iii. pesquisa sobre a evolução das políticas públicas de turismo na Bahia.

4 EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO

A participação do Estado na atividade turística no Brasil remota à década de 1930, com ações pontuais e esparsas. Solha (2005) faz a seguinte divisão de períodos: de 1930 a 1969, tem-se as primeiras experiências de institucionalização; de 1970 a 1979, observa-se o incremento das ações institucionais; e de 1990 a 2003, estão presentes os desafios da gestão pública do turismo. Acrescenta-se de 2003 até os dias atuais, com a busca de descentralização da gestão com a consolidação das instituições.

Neste sentido, Beni (2006), observa que, de 1937 a 1945, a intervenção governamental acon-

tecia para proteção de bens históricos e artísticos, e fiscalização de agências e venda de passagens. Criou-se, assim, em 1939, a Divisão do Turismo (Decreto-lei nº 1.915/39) no intuito de organizar e fiscalizar os serviços de turismo no país. Em 1946, com a queda do Estado Novo extingue-se a Divisão de Turismo (DIAS, 2003).

A partir de 1950, começaram as iniciativas embrionárias de regulamentação do turismo para fins de planejamento da atividade, citando-se: a criação da Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), em 1958 (Decreto nº 44.863), no governo de Juscelino Kubitschek, com a função de planejar, coordenar e supervisionar a política de turismo brasileira (GÓIS, 2009) – e extingue-se em 1962 (BRASIL, 1962); em 1966, criou-se a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), com o objetivo de impulsionar a atividade turística em âmbito nacional e internacional (GÓIS, 2009) e, o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), através do Decreto-lei nº 55; em 1969, é instituída pelo CNTur a Resolução 71, que traz indicações para a elaboração do Plano Nacional de Turismo (DIAS, 2003). Segundo Bursztyrn (2005) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2012), observa-se pela primeira vez os dispositivos legais que permitem identificar a gênese de uma Política Nacional de Turismo.

Na década de 1970, observa-se a criação de outras instituições e regulamentações, no intuito de demarcar o que se considerava turístico, prin-

principalmente para efeito de financiamento. Assim, em 1971, é criado o primeiro fundo para financiar o desenvolvimento do turismo, o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), pelo Decreto-lei nº 1.191, no contexto do “Plano de Metas e Bases para Ação do Governo”, primeiro plano econômico governamental a contemplar o turismo, no governo Médici. Em 1973, o Decreto nº 71.791 dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo. Em 1974, o Decreto-lei nº 1.376 cria o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), o da Amazônia (Finam) e o Setorial (Fiset), voltado para o setor de turismo, pesca e reflorestamento. Em 1977, a Lei nº 6.513, dispõe sobre as áreas de interesse turístico, levando em consideração aspectos naturais e culturais (DIAS, 2003).

Beni (2006) observa que, a década de 1980, marcada pelo processo de abertura do regime político anterior, teve como destaque na área turística: a liberação do mercado para o exercício e exploração da atividade; a promoção do turismo interno; o estímulo à criação de albergues; a incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas (destaca-se a Política Nacional de Meio Ambiente, o Sistema Nacional de Meio Ambiente e o cadastro de defesa ambiental); e o lançamento do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro.

Na década de 1990, têm-se avanços na institucionalização das políticas públicas, mas não na participação dos atores na formulação das políticas. Ganha-se uma formatação das políticas públicas nacionais com programas e ações voltados, principalmente, para infraestrutura básica.

Sendo assim, em 1991, o CNTur foi extinto (Lei nº 8.818) e seu acervo documental e suas competências são atribuídas à Embratur (IPEA, 2012). E, a Embratur é intitulada como Instituto Brasileiro de Turismo (Lei nº 8.181/91) e transformada em autarquia especial vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da presidência da República (DIAS, 2003), assume a Política Nacional de Turismo que compreendia as seguintes finalidades: “democratizar o acesso ao turismo nacional; reduzir as disparidades econômicas regionais mediante a oferta de emprego e melhor distribuição da renda; e aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio do turista estrangeiro no país” (BURSZTYN, 2005, p. 56). Ainda segundo o autor, na década de 1990,

a Embratur descentraliza sua gestão e tem como principal função elaborar políticas públicas de turismo para serem executadas pelas esferas estaduais e municipais.

Em 1992, no governo Collor, a Embratur lança o Plano Nacional de Turismo (PNT), buscando promover o desenvolvimento regional com a formação de polos de turismo integrado. A Política Nacional de Turismo sustentava-se em cinco grandes estratégias: a implantação de infraestrutura básica e turística; a capacitação de recursos humanos; a modernização da legislação; a descentralização da gestão do turismo e; a promoção do turismo no país e no exterior. Os principais programas desenvolvidos foram: Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur), Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), Programa Nacional de Ecoturismo, Programa de Formação Profissional no Setor Turístico e o Plano Anual de Publicidade e Promoção (DIAS, 2003).

Segundo Bursztyn (2005) foi elaborado um plano consistente, mas que pouco saiu do papel, tendo no Prodetur, que foi ancorado financeiramente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), algumas ações concretamente implementadas. Fonseca, Ferreira e Silva (2007), em uma análise do Prodetur-NE I, observa que de 1995 a 2003, 34% dos investimentos foram para aeroporto, 24% para saneamento básico, e apenas 3% foram para preservação e proteção ambiental, o que parece contraditório, pois a região Nordeste destaca-se pelos atrativos naturais existentes, além disso, o meio ambiente é o recurso que sofre muito impacto da atividade turística. Neste período, observa-se que grande parte dos recursos financeiros destinados ao ramo do turismo no Nordeste favoreceram grandes grupos internacionais, marcados pela construção dos complexos hoteleiros, com o argumento da melhoria da competitividade internacional (BURSZTYN, 2005).

No final do governo Fernando Henrique Cardoso, o Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva do Turismo, instalado em março de 2002, detectou os seguintes problemas no setor:

burocracia no transporte fronteiro; má conservação da malha rodoviária e falta de segurança nas estradas; baixa ocupação da infra-estrutura [sic]

hoteleira implantada; falta de uma política de segurança alimentar; marketing inadequado e restrito; falta de capacitação de pessoal para hotéis, bares e restaurantes e polícia (orientação aos turistas), e dificuldades de acesso a financiamentos por parte das pequenas e médias empresas (DIAS, 2003, p. 138).

E foram sugeridas medidas para fomento do turismo envolvendo ações de: apoio e incentivo à iniciativa privada; apoio para conservação e sustentabilidade dos recursos naturais; estruturação de regiões turísticas (Prodetur-NE II e Prodetur-Sul); melhoria da imagem do Brasil; apoio e incentivo à Política Nacional de Turismo; facilitação e segurança para o turista (DIAS, 2003).

Em 2003, no governo Lula, o Ministério do Turismo (MTur) foi separado do Ministério do Esporte, composto por três instituições: a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (para formular, elaborar avaliar e monitorar a Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo, bem como articular as relações institucionais e internacionais), a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (para realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de fomento, de promoção de investimentos em articulação com o Prodetur, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos turísticos) e, o Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur (com a promoção, a divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos), tendo cada uma dessas três macroestruturas institucionais, funções distintas e não sobrepostas (BRASIL, 2007).

Ainda em 2003, o CNTur foi efetivamente reativado, como órgão colegiado de assessoramento direto do MTur, constituindo uma estrutura básica para: apresentar diretrizes para formulação do PNT; prestar assessoria na avaliação da política; fiscalizar a aplicação da legislação da área e contribuir para o seu aperfeiçoamento; atuar na construção de uma política de turismo mais democrática, com foco na geração de renda e na redução das desigualdades; construir estratégias para desenvolvimento do turismo interno e atração de turismo no exterior; e trabalhar visando à sustentabilidade ambiental, social e cultural (IPEA, 2012).

Realizou-se, assim, o PNT 2003-2007, com metas de geração de novos empregos e ocupa-

ções, aumento do número de turistas internacionais e nacionais, e ampliação da oferta turística brasileira (BRASIL, 2003). Para o Ministério do Turismo, o desafio deste PNT era conceber uma gestão descentralizada e participativa, em um sistema de gestão composto pelo próprio ministério, pelo CNTur, pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, atingindo, em última instância, o município (estava prevista a criação de conselhos municipais de turismo).

Ressalta-se que, em 2004, o Ministério do Turismo lançou o Programa de Regionalização do Turismo com o objetivo de “[...] descentralização da oferta turística brasileira, localizada predominantemente no litoral, propiciando a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados no mercado interno e externo” (BRASIL, 2007, p. 25). Após construção do Mapa da Regionalização, em 2004, realizou-se em 2005, a primeira edição do Salão de Turismo para impulsionar as ações de regionalização. Para promoção e marketing no exterior, foi lançado em 2005, a Agenda de Promoção Comercial do Turismo Brasileiro no Mercado Internacional; em 2006, o Ministério participou de 41 feiras internacionais de turismo e 21 feiras comerciais.

Neste PNT, observa-se que, “o Brasil, apesar dos avanços obtidos nos últimos anos, está longe de ocupar um cenário turístico mundial compatível com suas potencialidades e vocações” (BRASIL, 2003, p. 17), e ressalta a falta de articulação entre setores e atores envolvidos na atividade turística, o que tem gerado políticas desencontradas.

O PNT 2007-2010 procurou dar continuidade às ações e programas voltados para uma gestão descentralizada e trouxe uma ênfase ainda maior na associação entre turismo e inclusão, propondo como metas o aumento das viagens domésticas, com a inclusão de novos turistas nacionais; a criação de emprego e ocupação, com novos investimentos e novas oportunidades de qualificação profissional; a qualificação dos destinos turísticos, com novos destinos e novos segmentos; a geração de divisas, com a inclusão de novos turistas internacionais (BRASIL, 2007).

Em 2008, a Lei nº 11.771, de 17 de setembro, também chamada de Lei Geral do Turismo, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, definindo as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico,

além de disciplinar sobre a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

Segundo Fratucci, Schwantes e Maia (2014), em 2010, com a mudança de governo, o Ministério do Turismo propôs uma nova atualização da PNT 2007-2010 que previa 65 municípios indutores para 135 municípios. Mas, por conta de problemas administrativos, o projeto foi interrompido no segundo semestre de 2011. Segundo os autores “a demora na institucionalização do Plano Nacional de Turismo para o período 2011-2014 gerou uma espécie de **vácuo** nas ações e projetos do Ministério do Turismo” (FRATUCCI; SCHWANTES; MAIA, 2014, p. 146, grifo nosso). Foi somente a partir do PNT 2013-2016 que o país passou a ter diretrizes, programas e projetos atualizados e institucionalizados.

O PNT 2013-2016 tem uma grande importância devido aos megaeventos que foram acontecendo ao longo do período que ele se propôs a cobrir, como a Copa das Confederações (2013), a Jornada Mundial da Juventude Católica (2013), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016). E, tem como insumo básico o Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011-2014, apresentando as seguintes diretrizes: “a participação e o diálogo com a sociedade; a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo; o incentivo à inovação e ao conhecimento, e a regionalização como abordagem territorial e institucional para o planejamento” (BRASIL, 2013, p. 8), com o intuito de “preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; e melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro” (BRASIL, 2013, p. 64). Ressalta-se a inclusão da sustentabilidade nas estratégias do turismo.

Observa-se que, os três PNTs, cada um com suas especificidades, foram adequando os programas e ações aos avanços da atividade turística, mas demonstraram estar rodeados pelos mesmos desafios: i. necessidade de monitoramento e avaliação de resultados das políticas e planos, analisando os seus impactos e para isso evidencia a necessidade de um sistema de informações e dados; ii. qualificação profissional deficiente, pois a mão de obra empregada apresenta baixa

escolaridade, baixa remuneração e alta rotatividade; iii. a necessidade de estruturação da cadeia produtiva que possa impactar na desconcentração territorial (devido às diversidades regionais e às especificações da segmentação do turismo), na qualidade e na competitividade; iv. a necessidade de consolidação e organização de referências e normas que disponham sobre o funcionamento da atividade, observando a sua evolução; v. as lacunas na oferta de crédito; vi. a carência de infraestrutura de apoio turístico (acessibilidade e saneamento) e de infraestrutura turística (sinalização e equipamentos receptivos); e, vii. a busca de estratégias e articulação para a promoção e comercialização nacional e internacional do produto turístico brasileiro.

Aqui cabe um destaque para a proposta de descentralização, que está evidente na Política Nacional de Turismo. Segundo Coutinho (2016, p. 7) “as transformações decorridas por meio das medidas descentralizadoras é um resultado de um lado da pressão societária reivindicando seus direitos e de outro lado política, buscando apoio para suas bases. O resultado disto é uma disputa de elites políticas no âmbito local”, o que leva a uma “descentralização com diversos níveis de governos centralizados”. Além disso, a autora ressalta que o Banco Mundial e o BID cobravam “[...] a descentralização das políticas e maior participação comunitária como requisitos para a aprovação de recursos, condicionando mais uma vez, suas ações que promulgam ser descentralizadas a continuar obedecendo a uma lógica centralizada” (COUTINHO, 2016, p. 7).

Tosun citado por Beni (2006) cita três limitações para a participação da comunidade no planejamento do turismo, principalmente em países em desenvolvimento: i. limitações operacionais, que com a centralização da administração pública tem-se a restrição da influência de grupos comunitários, acrescenta-se ainda, a falta de coordenação entre os setores público e privado (atividade altamente fragmentada); ii. limitações estruturais, quando os profissionais voltados para o planejamento acreditam que detêm as melhores soluções para a localidade, apresentando dificuldades para perceber alternativas interessantes por parte da comunidade; iii. limitações culturais, referentes a pouca, ou nenhuma, participação dos indivíduos em questões relativas à comunidade.

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA BAHIA

O turismo no estado da Bahia, como atividade de interesse estratégico começou a se desenvolver na capital ainda no meado do século XX; mas a atividade ainda era incipiente e de baixo desempenho econômico (GAUDENZI, 2001). Havia uma carência de infraestrutura, principalmente, fora da região metropolitana de Salvador, assim como carência de mão de obra especializada e uma incipiente rede hoteleira (MENDONÇA JÚNIOR, 2001). Efetivamente, os primeiros passos no sentido de execução e desenvolvimento do turismo aconteceram a partir do Plano de Turismo do Recôncavo, em 1970, primeiro plano estadual de turismo (anterior ao plano do governo federal), realizado pelo Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (Conder) (BAHIA, 2011).

Neste contexto, em 1968 é instituída a Bahiatursa, com a razão social de Hotéis de Turismo da Bahia S.A., ligada à Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos, com a missão de ampliar e estimular a construção de hotéis no estado (MENDONÇA JÚNIOR, 2001). Em 1971, a Bahiatursa passa a ter nova razão social: Empresa de Turismo da Bahia S.A., com a função de órgão executor da política de turismo, e é transferida para a Secretaria de Indústria e Comércio. Neste período, inicia-se as ações previstas no Plano de Turismo do Recôncavo e é criada a Coordenação de Fomento ao Turismo (CFT) e o Conselho Estadual de Turismo (CETUR) – com a Lei nº 2.930/71 (MENDONÇA JÚNIOR, 2001; BAHIA, 2011; BAHIA, 1971).

Como a Bahiatursa passa a ter nova função, em 1976, criou-se a instituição “Empreendimentos Turísticos S.A.” (Emtur), com a missão de construir e administrar hotéis e pousadas em municípios de interesse turístico, com carência neste setor. Em 1977, criou-se a Conbahia – Centro de Convenções da Bahia S.A., para construir e administrar o Centro de Convenções em Salvador (MENDONÇA JÚNIOR, 2001).

A partir de 1979, tem-se a execução do plano estratégico denominado “Caminhos da Bahia”, elaborado pela Bahiatursa, “que previa a construção e administração de hotéis e pousadas, ações de *marketing* e capacitação de recursos humanos nos municípios e localidades integrantes do pro-

grama” (GAUDENZI, 2001, p. 81). O autor ainda ressalta que, neste mesmo ano, foi “deflagrada a política de promoção e captação de voos internacionais, criando-se também o slogan Bahia – Terra da Felicidade, veiculado no mercado [nacional e] internacional” (GAUDENZI, 2001, p. 81). Tem-se assim, um dos passos para a interiorização do turismo no estado.

A década de 1990, representou um esforço à estratégia de descentralização através do desenho de uma nova geografia turística do estado e a implementação do Prodetur-NE, em 1995 (MENDONÇA JÚNIOR, 2001). Ressalta-se também, neste período, a criação da Secretaria da Cultura e Turismo (Lei nº 6.812/1995), “com a finalidade de executar a política governamental destinada a apoiar a cultura, preservar a memória e o patrimônio cultural do Estado e promover o desenvolvimento do turismo e do lazer” (BAHIA, 1995, p. 1). Neste contexto, a Bahiatursa passa ter a sua estrutura ligada a esta Secretaria.

Quanto ao Prodetur-NE, a sua área de interesse está direcionada às regiões da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a qual compreende as regiões do Nordeste e norte de Minas Gerais, e foi dividido em duas fases. Na primeira fase, segundo o Tribunal de Contas da União, o governo contratou, por intermédio do Banco do Nordeste (BNB), operação financeira no valor de US\$ 400 milhões com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e previa contrapartida mínima de US\$ 270 milhões oferecida pela União e pelos estados partícipes do programa (BRASIL, 2004a).

Segundo Bursztyn (2005), os investimentos, cumprindo as metas do programa, foram destinados aos projetos de infraestrutura básica (construção e reforma de rodovias, fornecimento de energia elétrica, abastecimento de água e saneamento) e aos projetos de infraestrutura voltados à sustentação do turismo (reforma e ampliação de aeroportos e rodoviárias), demonstrando assim, inter-relação com as políticas urbanas.

Segundo Gaudenzi (2001), na Bahia, o Prodetur-NE I, teve como objetivo retomar o crescimento do turismo no *ranking* nacional, que, nos últimos quatro anos, havia perdido posição. Para tanto, o governo estadual elaborou o plano denominado “Estratégia Turística da Bahia”, ancorado no programa federal. Segundo Gaudenzi, a estra-

tégia desenhou uma nova geografia turística, definindo um planejamento de *marketing*, de recursos humanos e de captação de recursos para investimentos em infraestrutura nas áreas turísticas.

Apoiados no Prodetur-NE I, o estado foi dividido em zonas turísticas (ZTs) com o intuito de servirem de base para os investimentos, promoção e educação para o turismo (GAUDENZI, 2001).

O programa previa ações nos seguintes componentes: desenvolvimento institucional, infraestrutura básica (saneamento básico, resíduos sólidos, proteção e recuperação ambiental, transporte e recuperação do patrimônio histórico), melhoramento de aeroportos, estudos e projetos, além da preparação para a segunda fase do programa, o Prodetur-NE II. As principais ações na Bahia foram: i. na proteção e recuperação ambiental, a criação do Parque do Conduru (estadual) como medida compensatória relacionada à implantação da rodovia BA001 Ilhéus-Itacaré; ii. no transporte, a Rodovia Porto Seguro-Trancoso, melhorando a interligação desses destinos; iii. na recuperação do patrimônio histórico, destaca-se: a Praça da Sé e Quarteirão Cultural no Pelourinho e Igreja do Bonfim em Salvador e, Centro Histórico de Porto Seguro e Trancoso; iv. na melhoria de aeroportos, cita-se: Aeroporto Internacional de Porto Seguro na Costa do Descobrimento, Aeroporto Deputado Luís Eduardo Magalhães em Salvador, e Aeroporto de Lençóis na Chapada Diamantina (BNB, 2005).

Há que se destacar também as principais dificuldades: i. nos investimentos em saneamento: a) resistência de moradores no entorno de Estações de Tratamento de Esgotos implantadas, que tiveram receio de haver contaminação do lençol freático, além de ficarem incomodadas com o mal cheiro e com a degradação da paisagem, b) os passivos ambientais e sociais gerados durante a fase de execução das obras (Praia do Forte), c) muitos municípios não possuíam Planos Diretores; ii. nos investimentos em proteção e recuperação ambiental houve baixa eficiência na proteção/conservação ambiental nos casos das Unidades de Conservação criadas, mas não devidamente implementadas; iii. na recuperação do patrimônio histórico, as complicações surgiram, inicialmente por conta da previsão das despesas, surgindo despesas extras nos projetos, significando atrasos e aumento dos custos, depois registra-se deficiência na gestão das áreas revitalizadas pela diversificação de usos e a falta

de garantia de manutenção periódica das edificações e áreas urbanas recuperadas; e iv. ocupação desordenada da faixa costeira, gerando ocupações inadequadas, devido à deficiência no planejamento e na capacidade de fiscalização (BNB, 2005).

Convém salientar que, até 2003, o governo estadual foi protagonista da atividade turística, por conta da iniciativa de conceber os planos estratégicos, pelo apoio às iniciativas empresariais ou ainda por assumir atribuições que seriam do setor empresarial. Assim, em 2003, o plano estratégico “Século XXI – Consolidação do Turismo”, traz no seu cerne uma nova divisão de responsabilidade entre governo, empresários e a sociedade civil, com maior interatividade entre os atores (BAHIA, 2011). O que coaduna com o que estava sendo proposto pelo governo federal de uma gestão descentralizada, com a criação do Ministério do Turismo.

A segunda fase do Prodetur, o Prodetur-NE II, com período previsto de 2005-2020, identificou áreas de vocação semelhantes na Região Nordeste e começou um processo de formação de polos turísticos, com o intuito de investir em capacitação profissional e empresarial e na infraestrutura das localidades; e teve como instrumento norteador o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (Pdits). Na Bahia, foram definidos quatro polos: Descobrimento (que envolve as zonas turísticas Costa do Descobrimento e Costa das Baleias), Chapada Diamantina, Litoral Sul e, Salvador e entorno.

Dentre as principais realizações do Prodetur-NE II cita-se: rodovia Itacaré-Camamu, cais de Camamu, sinalização turística do Litoral Sul, urbanização de Morro de São Paulo, sistema de esgotamento sanitário de Imbassaí, requalificação urbana do centro histórico de Itaparica (BAHIA, 2011). Observa-se que não há muita diferença na natureza dos projetos realizados na primeira fase, com a previsão de melhorias de estradas, de aeroportos, qualificação e recuperação de centros históricos.

Com o Prodetur-NE novas estruturas foram criadas, de forma a contribuir com o desenvolvimento regional, como a Secretaria de Turismo do Estado da Bahia – Setur, que foi criada pela Lei nº 10.549, de 28 de dezembro de 2006, quando foi separada da Secretaria de Cultura, com a finalidade de formular políticas públicas e reduzir as desigualdades sociais e regionais, abrangendo as

três esferas do governo, o setor privado, o terceiro setor e as comunidades receptoras. Neste contexto, a Bahiatursa passa a ser subordinada a esta Secretaria (BAHIA, 2011).

O Decreto nº 10.497, de 19 de outubro de 2007, aprovou o regimento da Secretaria de Turismo, definindo a seguinte estrutura: Superintendência de Serviços Turísticos – Suset, com a finalidade de “planejar e executar programas e projetos de qualificação de serviços e mão de obra, capacitação empresarial, certificação de qualidade, regulação e fiscalização de atividades turísticas” (BAHIA, 2007, p. 5); Superintendência de Investimentos em Polos Turísticos – Suinvest, com a finalidade de “articulação com outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, outras esferas de Governo, agências financiadoras e o setor privado, planejar, coordenar e promover a execução de infra-estrutura [sic] e outros investimentos em regiões e municípios com potencial turístico no Estado” (BAHIA, 2007, p. 6); e Empresa de Turismo da Bahia S.A. – Bahiatursa, entidade da administração indireta, tem como finalidade a promoção e marketing dos destinos turísticos do estado.

Em 2011, a Secretaria de Turismo da Bahia lança o plano “Estratégia Turística da Bahia: o terceiro salto 2007-2016”, fundamentado em três eixos cruciais: inovação do produto, qualificação dos destinos e dos serviços e integração econômica. Estes eixos pretendem resolver a qualificação da mão de obra, a atração de novos investimentos, a promoção e diversificação dos destinos (novos produtos, segmentos e serviços), melhoria no atendimento aos visitantes (informação turística), integração dos grandes parques hoteleiros com a economia regional.

Não obstante, esses três eixos objetivam preencher três grandes lacunas do turismo na Bahia: deficiências na qualidade dos serviços, necessidade de novos produtos turísticos e a existência de parques hoteleiros desvinculados da economia regional. Neste sentido, as ações do governo baiano foram na implementação de: novos eventos (São João da Bahia, Espicha Verão – praia 24 horas, GP Bahia Stock Car, Salão Estadual de Turismo), novos segmentos (turismo náutico, turismo étnico, capoeira da Bahia, turismo GLS, turismo religioso, enoturismo, turismo rural) e sistema integrado de informação turística (serviço de atendimento ao turista SAT, postos de informações turísticas, Dis-

que Bahia Turismo, portal de internet, sites institucionais, sites temporários e redes sociais). Saliênta-se que o plano previa programas e ações para os megaeventos que aconteceram no país (BAHIA, 2011). Sobre temas ambientais, o documento ressalta a necessidade de envolvimento no processo de decisão, mas não traça ações específicas e direcionadas “[...] à necessidade do envolvimento das comunidades receptoras para fomentar a tomada local de decisões nesses temas, ou seja, liderança e participação de membros da comunidade que possam servir como defensores de questões de seu interesse” (BAHIA, 2011, p. 84).

Em 2014, foi consolidada a Lei Estadual de Turismo (Lei nº 12.933), que estabelece a execução da Política Estadual de Turismo na Bahia, com o objetivo de implementar mecanismos destinados ao planejamento, desenvolvimento, fiscalização e estímulo ao setor turístico, bem como disciplinar a prestação de serviços turísticos. No Art. 4º da referida lei são listados os princípios orientadores da Política Estadual de Turismo: inovação, qualidade, integração, sustentabilidade, parcerias, descentralização, democratização, regionalização, inclusão produtiva e social, competitividade e conhecimento. O Art. 6º define os instrumentos da Política de Turismo do estado:

I - plano estratégico de turismo do Estado da Bahia, proposto pela Secretaria de Turismo, com a função de definir áreas estratégicas, programas e ações que viabilizem o turismo estadual, que deverá ser revisto e atualizado em intervalos máximos de 05 (cinco) anos;

II - Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS e os Planos de Fortalecimento Municipal da Gestão do Turismo - PMGT's;

III - incentivos tributários, fiscais e financeiros para a ampliação, qualificação e promoção da oferta turística estadual, disponíveis em âmbito nacional, estadual e municipal;

IV - observatório do turismo da Bahia - portal oficial de divulgação dos estudos e pesquisas estatísticas realizadas pelos Governos Federal, Estadual e Municipal e por outras organizações que atuam no setor. (BAHIA, 2014, p. 6).

O Sistema Estadual de Turismo, segundo a Lei nº 12.933 (BAHIA, 2014), segundo Quadro 2, é composto por sete instâncias de governança.

Quadro 2 – Estrutura do Sistema Estadual de Turismo

Instância de Governança	Função
Secretaria de Turismo – Setur	órgão gestor do Sistema Estadual de Turismo, com a finalidade de planejar, coordenar e executar políticas de promoção e fomento ao turismo no Estado da Bahia
Conselho Estadual de Turismo – Contur	órgão colegiado, vinculado à Secretaria de Turismo, de caráter consultivo e propositivo, com a finalidade de propor ações e oferecer subsídios para formulação da Política Estadual de Turismo, bem como apoiar sua execução
Empresa de Turismo da Bahia S. A. – Bahiatura	sociedade de economia mista, vinculada à Secretaria de Turismo – SETUR, tem por finalidade coordenar e executar a política de fomento ao turismo no âmbito estadual, em consonância com as diretrizes governamentais, pautadas em política de marketing voltada para o desenvolvimento do turismo de caráter consultivo, tem a finalidade de descentralizar as ações definidas na Política Nacional de Turismo e discutir as demandas relacionadas ao Estado da Bahia e seus Municípios, e é constituído pelos setores público e privado, sociedade civil e representantes de todas as zonas turísticas
Fórum Estadual de Turismo	com participação do poder público, entidades da iniciativa privada e da sociedade civil organizada dos municípios componentes das Zonas Turísticas, destinadas a coordenar e articular o desenvolvimento regional do turismo em suas respectivas zonas
Câmaras das Zonas Turísticas	dotados de representação local, caberá à elaboração e acompanhamento das políticas públicas para o turismo no âmbito do município de forma integrada com a Secretaria Municipal de Turismo
Conselhos Municipais de Turismo	de caráter consultivo, formado por Secretários de Estado e agentes públicos responsáveis pela gestão pública do turismo nos municípios turísticos da Bahia, com a finalidade de promover a articulação dos municípios baianos, para a execução de políticas do turismo, incorporando as demandas municipais e das zonas turísticas

Fonte: elaborado pelas autoras com base nas informações da legislação (BAHIA, 2014, p. 8-16)

Ressalta-se que, o Conselho Estadual de Turismo e Câmara Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo foram criados com esta lei. E, em 2015, a Bahiatura foi incorporada à estrutura direta da Secretaria de Turismo, pois antes era uma empresa de economia mista, e o órgão foi transformado em Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia, com o intuito de gerenciar e executar a Política de Fomento e Desenvolvimento do Turismo, além de promover os eventos turísticos (BAHIA, [200-]).

Observa-se assim, que a estrutura do Sistema Estadual de Turismo na Bahia é recente. Mas, este cenário não difere muito dos demais estados da região Nordeste que, com exceção do Ceará e do Rio Grande do Norte, tiveram a criação da Secretaria de Turismo como marco inicial do seu desenho institucional na década de 1990; os demais estados, cada um com sua trajetória, iniciaram esse desenho específico para o turismo nos anos 2000, conforme Quadro 3. Na Paraíba e no Sergipe, a Secretaria de Turismo ainda está vinculado a outra secretaria.

Quadro 3 – Organismos de turismo estaduais na região Nordeste

Estados	Órgão Responsável	Ano de criação
Alagoas	Secretaria de Turismo	2003
Bahia	Secretaria de Turismo	2006
Ceará	Secretaria Estadual de Turismo	1995
Maranhão	Secretaria de Estado do Turismo	2006
Paraíba	PBTUR – Empresa Paraibana de Turismo (órgão executor), vinculada a Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico	2005
Pernambuco	Secretaria de Turismo	2006
Piauí	Secretaria de Turismo	2007
Rio Grande do Norte	Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte	1996
Sergipe	Secretaria de Estado do Turismo e do Esporte	2014

Fonte: elaborado pelas autoras com base em Solha (2005), Bahia (2006), Maranhão (2006), Paraíba (2005), Pernambuco (2006), Piauí (2007), Sergipe (2014).

Enfim, observa-se que o turismo no estado da Bahia apresenta relevância econômica além de se destacar por possuir vários fatores de atração, mas muitas são as dificuldades encontradas no desenvolvimento da atividade como a manutenção da

infraestrutura básica e turística, a qualificação da mão de obra, além de processos mais eficientes para a avaliação de políticas públicas e a falta de informações sistematizadas que possibilite uma análise temporal do setor.

Com isso, é interessante salientar a necessidade de atenção maior para a atividade, pois desempenha importante papel na economia do estado e das localidades que se desenvolvem com base no receptivo, ressaltando ainda que todas as instâncias de governança precisam definir as suas estratégias de ação. Assim, observa-se que para construir políticas de desenvolvimento do turismo são necessários estudos sobre o desempenho do turismo e seus condicionantes.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória das políticas públicas nacionais para o turismo demonstra as dificuldades observadas no processo de construção, pois o setor turístico apresenta um caráter multifacetado, envolvendo diferentes atores, diversas demandas e variados subsetores da economia. Neste sentido, o marco nacional para a Política Pública de Turismo foi a criação do Ministério do Turismo, com uma proposta de gestão tendo como tônica três pontos importantes: a descentralização, a regionalização e o processo de informação.

Assim, os Planos Nacionais de Turismo foram construídos para refletir esses três pontos, e apresentaram ênfases diferenciadas: o PNT 2003-2007, além de trabalhar a gestão descentralizada e participativa, teve como foco a ampliação da oferta turística, que contou com Mapas de Regionalização e Agenda de Promoção Comercial; o PNT 2007-2010 traz a associação entre turismo e inclusão, com a qualificação da oferta turística e inclusão de novos turistas (nacionais e internacionais); e o PNT 2013-2016 evidencia a infraestrutura para os megaeventos que vêm acontecendo no país e inclui a sustentabilidade.

Cabe ressaltar que, algumas problemáticas da atividade turística perpassam outras políticas públicas, o que acontece com as questões de urbanização e sustentabilidade, e provoca desafios de diálogo e ações conjuntas com outras instâncias de governança.

Na Bahia, o Estado atuou durante muito tempo como regulador e produtor do território turístico. E, o marco para a construção do atual desenho institucional acontece com a primeira fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), na década de 1990, buscando sistematizar e planejar a expansão da atividade, com ações

de infraestrutura básica e infraestrutura de apoio turístico. No período da segunda fase do Prodetur, observa-se a criação da estrutura do Sistema Estadual de Turismo e a ampliação das ações da infraestrutura de apoio turístico em regiões específicas.

Muito embora verifique-se melhorias na constituição das instituições voltadas para formular e implementar as políticas públicas no estado com a criação de “espaços públicos” de participação da sociedade, há ainda muito a se fazer neste processo de descentralização, na qualificação da oferta turística e no processo de informação, principalmente no interior do Estado, pois observa-se que, a estruturação do Sistema Estadual de Turismo é recente, e carece de tempo de atuação para se entender a dinâmica e eficácia.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei nº 2.930**, de 11 de maio de 1971. Extingue a Secretaria de Assuntos Municipais e Serviços Urbanos – Samsu – e dá outras providências. Diário Oficial. Salvador, 1971.

_____. **Lei nº 6.812**, de 18 de janeiro de 1995. Cria a Secretaria da Cultura e Turismo, introduz modificações na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Diário Oficial. Salvador – Bahia. 1995.

_____. **Lei nº 10.549**, de 28 de dezembro de 2006. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Diário Oficial. Salvador, 2006.

_____. **Decreto nº 10.497**, de 19 de outubro de 2007. Aprova o Regimento da Secretaria de Turismo. Diário Oficial. Salvador, 2007.

_____. **Lei nº 12.933**, de 09 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Turismo, o Sistema Estadual de Turismo, e dá outras providências. Diário Oficial. Salvador, 2014.

_____. Secretaria do Turismo. **Estratégia turística da Bahia**: o terceiro salto 2007/2016. Salvador: Secretaria do Turismo. 2011.

_____. Secretaria do Turismo. **Histórico**. [200-]. Disponível em: <http://www.setur.>

ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=16>. Acesso em: 31 mai. 2016.

BNB. BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório final de projeto:** Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Etene, 2005.

BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006 (Série Turismo).

BRASIL. Conselho de Ministros. **Decreto nº 572**, de 05 de fevereiro de 1962. Diário Oficial da União. Brasília, 1962.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo 2003-2007:** diretrizes, metas e programas. Brasília, 2003.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa:** Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2004a.

_____. Ministério do Turismo. **Mapa do turismo brasileiro 2004.** 2004b. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso: mai. 2016.

_____. Ministério do Turismo. **Plano nacional de turismo 2007-2010.** Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

_____. **Lei nº 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2008.

_____. Ministério do Turismo. **Relatório de Avaliação Setorial:** Avaliação PPA 2008-2011. Brasília: Ministério do Turismo, 2012.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016:** o turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.

_____. Ministério do Turismo. **Portaria nº 205**, de 09 de dezembro de 2015. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria Mtur nº 313, de 03 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 09 dez. 2015.

_____. Ministério do Turismo. **Portaria nº 172**, de 11 de julho de 2016. Dispõe sobre o Mapa do Turismo Brasileiro 2016 e dá outras providências. 2016. Diário Oficial da União, 11 jul. 2016.

BRENNER, E. M.; JESUS, D. M. N. **Manual de planejamento e apresentação de trabalhos acadêmicos:** projeto de pesquisa, monografia e artigo. São Paulo: Atlas, 2008.

BURSZTYN, I. **Políticas públicas de turismo visando à inclusão social.** Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ). UFRJ, 2005.

COUTINHO, A. C. A. Concepção do estado e as novas institucionalidades políticas: como isto reflete nas instâncias de governança em turismo? – o caso do Conselho Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte. **TURyDES – Revista Turismo y Desarrollo Local**, v. 20, n. 9, 2016, p. 1-15.

DIAS, R. **Planejamento do turismo:** política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas. 2003.

FONSECA, M. A. P.; FERREIRA, A. L.; SILVA, A. F. C. Investimentos turísticos internacionais no litoral do nordeste brasileiro: novos desafios para a gestão ambiental. In: Encontro de Geógrafos da América Latina, 11, 2007, Bogotá. **Anais eletrônicos...** Bogotá: EGAL. p. 1-16. 2007. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/rmnatal/artigo/artigo/artigo08.pdf>>. Acesso em: mai. 2016

FRATUCCI, A. C.; SCHWANTES, G. X. L.; MAIA, Y. C. Estrutura da gestão pública do turismo nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Revista de Cultura e Turismo – CULTUR.** Ano 8, n. 1, fev. 2014, p. 140-159.

GAUDENZI, P. Evolução da economia do turismo na Bahia. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DA BAHIA. Reflexões de economistas baianos. Salvador: CORECON, p. 78-110. 2001. **Anais...**, Salvador, 2001.

GÓIS, Z. Planejamento governamental do turismo. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Turismo e desenvolvimento na Área de Proteção Ambiental Litoral Norte – Bahia.** (Série estudos e pesquisas, 82). Salvador: SEI. 2009, p. 75-94

- HALL, C. M.; JENKINS, J. *Tourism and public policy*. In: LEW, A. A.; HALL, C. M.; WILLIAMS, A. M. **A companion to tourism**. USA: Blackwell Publishing Ltd. 2004, p. 525-540.
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora da Unb, 2009, p. 23-39.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br>>. Acesso em: mar. 2017.
- IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O conselho nacional de turismo na visão de seus conselheiros: relatório de pesquisa**. Brasília: Ipea, 2012.
- LOPES, A. O. B.; TINÔCO, D. S.; ARAÚJO, R. M. Turismo como vetor de desenvolvimento local: um olhar através das ideias de Theodor Adorno e Max Horkheimer. **Turismo em Análise**. v. 23, n. 1, p. 104-127, 2012.
- LOPES, A. O. B.; TINÔCO, D. S.; SOUZA, L. M. Avaliação de políticas públicas de turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. **Turismo em Análise**. v. 22, n. 3, p. 614-631, 2011.
- MARANHÃO. **Lei Estadual nº 8.559**, de 28 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências. Diário Oficial. 2006.
- MENDONÇA JÚNIOR, É. P. Estratégia de desenvolvimento turístico na Bahia. **Cadernos de Análise Regional – Desempenho atual e potencial turístico na Bahia**. Ano IV, n. 7, out. 2001. Salvador: Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (Unifacs), 2001.
- OMT. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca. 2001.
- PANOSSO NETO, A.; TRIGO, L. G. G. América Latina: imaginário, realidade e turismo. In: PANOSSO NETO, A.; TRIGO, L. G. G. (Orgs.). **Turismo na América Latina: casos de sucesso**. Assis-SP: Triunfal Gráfica e Editora, 2016, p. 15-38.
- PARÁIBA. **Lei Complementar nº 67**, de 07 de julho de 2005. Define a estrutura organizacional básica do Poder Executivo, as respectivas áreas, os meios e as formas de atuação e dá outras providências. Diário Oficial. 2005.
- PERNAMBUCO. **Lei nº 13.056**, de 29 de junho de 2006. Cria a Secretaria de Turismo – SETUR, e dá outras providências. Diário Oficial. 2006.
- PIAUI. **Lei Complementar nº 83**, de 12 de abril de 2007. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 28, de 09 de junho de 2003, e dá outras providências. Diário Oficial. 2007.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Coletânea. Brasília: Enap. 2006, p. 7-42.
- SERGIPE. **Lei nº 7.950**, de 29 de dezembro de 2014. Dispõe sobre a estrutura organizacional básica da administração pública estadual – Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial. 2014.
- SOLHA, K. T. Órgãos estaduais de turismo no Brasil. In: TRIGO, L. G. G. (Ed.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005. p. 39-47.
- SOUZA, P. M. **Turismo, território e políticas públicas: uma análise do destino João Pessoa/PB**. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Turismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR/UFRN). Natal, 2011.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão literária. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, n. 8, 2006, p. 368-375.