

## **A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: UM LEVANTAMENTO DOCUMENTAL**

### ***THE TRAJECTORY OF PUBLIC TOURISM POLICIES IN BRAZIL: A DOCUMENTARY SURVEY***

### ***LA TRAYECTORIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO EN BRASIL: UN ESTUDIO DOCUMENTAL***

**GUTEMBERG CARDOSO DA SILVA**

Doutorando em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Mestre em Turismo pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Psicologia das Organizações e do trabalho pela Faculdade Alfa América, Graduado em Relações Públicas e Turismo pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), e em Administração pela Universidade Estácio. Membro do Grupo de Pesquisa Turismo e Sociedade (UFPR).

#### **RESUMO:**

O interesse em torno das Políticas Públicas de Turismo tem se tornado um assunto em ascensão no Brasil, logo, elas seguem se modificando e se reestruturando. Assim, o trabalho tem como objetivo traçar a trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil, mostrando os avanços que ocorreram ao longo da história, programas e projetos, e por onde a atividade já passou e foi subordinada até se tornar um Ministério independente e pensar unicamente no desenvolvimento sustentável do turismo. Considera-se que o presente estudo possa contribuir para a arte do conhecimento com estudos e pesquisas sobre a relação do turismo na elaboração das políticas públicas, num momento que o turismo caminha na vertente do desenvolvimento, e em especial no Brasil em que a regionalização do turismo encontra-se em consolidação, na qual fala-se muito sobre a participação, tornando indispensável a necessidade de pesquisas publicadas sobre o tema em bases de dados significativas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas Públicas; Turismo; Brasil.

#### **ABSTRACT:**

Interest around Public Tourism Policies has become a growing issue in Brazil, so they continue to change and restructure. Thus, the work aims to trace the trajectory of public tourism policies in Brazil, showing the advances that have occurred throughout history, programs and projects, and where the activity has already passed and been subordinated until becoming an independent Ministry and thinking solely in the sustainable development of tourism. It is considered that the present study can contribute to the art of knowledge with studies and research on the relationship between tourism in the elaboration of public policies, at a time when tourism is moving towards development, and especially in Brazil where the regionalization of tourism is undergoing consolidation, in which there is a lot of talk about participation, making the need for published research on the topic in significant databases essential.



**KEYWORDS:** Public Policies; Tourism; Brazil.

## RESUMEN:

El interés en torno a las Políticas Públicas de Turismo se ha convertido en un tema creciente en Brasil, por lo que continúan cambiando y reestructurando. Así, el trabajo tiene como objetivo rastrear la trayectoria de las políticas públicas de turismo en Brasil, mostrando los avances que han ocurrido a lo largo de la historia, programas y proyectos, y donde la actividad ya pasó y fue subordinada hasta convertirse en un Ministerio independiente y pensar únicamente en el desarrollo sostenible. desarrollo del turismo. Se considera que el presente estudio puede contribuir al arte del conocimiento con estudios e investigaciones sobre la relación del turismo en la elaboración de políticas públicas, en un momento en que el turismo avanza hacia el desarrollo, y especialmente en Brasil donde la regionalización del turismo está en proceso de consolidación, en el que se habla mucho de participación, por lo que es imprescindible la publicación de investigaciones sobre el tema en bases de datos significativas.

**PALABRAS-CLAVE:** Políticas Públicas; Turismo; Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

A importância de políticas públicas voltadas à atividade turística tem aumentado nos anos recentes, promovendo, dessa forma, uma atenção cada vez maior por se constituir uma das mais consideráveis atividades econômicas. Pode-se, via de regra, aceitar que o turismo é um fenômeno de grande relevância para o desenvolvimento e crescimento de uma região, capaz de equacionar desequilíbrios sociais e econômicos. (MEDEIROS SILVA; OLIVEIRA; SILVA, 2018, p.106)

Para Procopiuck (2013, p.139), a política pública, quando vista como processo, é o meio pelo qual a sociedade se organiza, regula e governa. É político porque se constitui em processo que se situa na esfera pública e envolve decisões políticas destinadas a enfrentar problemas que afetam coletivamente a comunidade ou segmentos dela.

Saravia (2006) define política pública como um sistema de decisões públicas, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a vida social, por meio da definição de objetivos, estratégias e alocação de recursos. Para Anderson (2011), as políticas públicas possuem um caráter autoritário (em relação ao público a que se destinam) e não acontecem ao acaso. Elas são desenhadas visando resultados específicos e para atender uma demanda de cidadãos, legisladores, grupos de interesse ou agentes do setor público. Schlager (2007) complementa estas definições ao defender as políticas públicas como um processo. Esse entendimento é importante, pois traz uma



conotação de temporalidade, desdobramento e interligação das ações, acontecimentos e decisões. (GOMES, 2018, p. 32)

A política pública formal se revela por meio de textos, práticas, símbolos e discursos que definem e difundem valores, viabilizam a execução de serviços e fornecimentos de bens. O aspecto formal da manifestação das políticas públicas é predominante nas sociedades contemporâneas, mas elas, não necessariamente, necessitam de normatização para que ganhem existência e sejam implementadas. (PROCOPIUCK, 2013, p.139)

No contexto das políticas públicas locais, segundo Farah (2003) a articulação vem ocorrendo de maneira intergovernamental vertical (entre as instâncias federal, estadual e municipal) e horizontal (entre as instituições públicas de uma mesma instância), assim como a articulação intersetorial, fato que indica a constituição de um processo de elaboração e implementação de políticas públicas descentralizado. Podem ser essas possíveis razões das práticas políticas e de gestão pública e a origem de novas tipologias de articulação entre poder público, privado e sociedade civil, com a inclusão de novos atores no processo.

Assim, Velasco (2016) afirma que a política de turismo é um conjunto de discursos, decisões e práticas realizadas pelo governo – às vezes em colaboração com atores privados ou sociais – com a intenção de atingir objetivos relacionados ao turismo, historicamente visto sob o prisma do aspecto econômico. Contudo, a autora citada ressalta que apesar de ainda ser comum compreender o turismo como parte da política econômica, o setor também se integra às dinâmicas das culturas envolvidas, tem implicações ambientais e gera efeitos sociais. (GOMES, 2018, p. 34)

Segundo os autores Medeiros Silva; Oliveira; Silva (2018, p.119) torna-se necessária uma conciliação das políticas, que estimule o crescimento turístico, com práticas locais e sustentáveis. A organização dos atores sociais pode ser a chave do sucesso com efetivação de um planejamento turístico, para que isso seja possível, deve estar claro qual o papel cada indivíduo precisa desempenhar diante do turismo.

A participação não tem, pois, somente uma função instrumental na co direção do desenvolvimento pelo povo e o governo, mas também exerce uma função educativa da maior importância, que consiste em preparar o povo para assumir o governo como algo próprio de sua soberania, tal como está escrito na constituição. (BORDENAVE, 1992, p.56)

Os autores Duarte Pimentel e Chaves Pimentel (2015) afirmam que:



Este espaço social ou espaço de relações sociais, por sua vez, está geralmente associado com a criação de locais públicos propriamente ditos, a fim de se debaterem assuntos de interesse da coletividade dos atores envolvidos. É o caso, por exemplo, dos fóruns, conselhos, consórcios; enfim, das instâncias de governança do turismo que reúnem diferentes atores para debater e discutir questões relacionadas ao turismo local. (DUARTE PIMENTEL; CHAVES PIMENTEL, 2015, p. 08)

Os conselhos de turismo são estruturas criadas e organizadas pelo poder público, porém, com participação da sociedade civil. Em relação ao turismo, funcionam como forma de descentralizar o turismo, tendo como referência o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, em que sua implementação foi realizada em etapas sucessivas, dentre elas cita a criação de um conselho municipal de turismo, após a identificação dos municípios prioritários para o turismo.

A Portaria do MTUR Nº 313, de 03 de dezembro de 2013, não exigia dos municípios muitos critérios para integrar as regiões turísticas. Mas a partir da Portaria MTUR nº 192, de 27 de dezembro de 2018 que estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, começou a exigir a comprovação de existência de Conselho Municipal de Turismo ativo, mediante a apresentação da legislação que o institui, da ata de posse da atual diretoria e das atas das duas últimas reuniões realizadas. Os conselhos municipais de turismo, depois de criados e organizados, se articulam para pertencer a uma instância de governança regional.

Para o desenvolvimento do turismo regional, é fundamental a integração das organizações públicas e privadas e o comprometimento dos atores locais. A integração significa, porém, respeitar a autodeterminação de cada município, considerando sua autonomia no planejamento do turismo e na realização de ações pontuais. A gestão integrada do turismo regional deve incentivar essa autonomia, buscando uma convergência das ações de interesse regional. (TOMAZZONI, 2009, p. 186)

A parceria entre a comunidade local, o poder público e os demais envolvidos no processo de desenvolvimento do destino, quando trabalhadas em conjunto trazem inúmeros benefícios e impactos positivos a todos. Os atores envolvidos no processo devem se integrar e planejar cada ação minuciosamente, pois o planejamento é a chave do sucesso para que o resultado seja satisfatório.

Porém, o uso recorrente dos termos participação, gestão coletiva, parceria entre sociedade civil, estado e trade turístico, dentre outros, bem como dos discursos de gestão democrática dos destinos turísticos é muitas vezes explorado de forma superficial, sem que necessariamente se aprofunde numa explicação do porquê é necessário o envolvimento de diferentes atores em um destino turístico (DT), nem das formas pelas quais isso acontece.



Também muito pouco é discutido sobre quem seriam estes atores, qual o nível de interesse que eles possuem e quais as formas e possibilidades de sua efetiva atuação em conjunto com outros atores. (DUARTE PIMENTEL; CHAVES PIMENTEL, 2015, p. 02)

O turismo, se trata de uma atividade que necessita de organização e planejamento, em níveis organizacionais e fundamentada nas necessidades e nas motivações manifestadas pelos atores envolvidos, requer uma série de ações voltadas ao atendimento dos requisitos da oferta e das exigências da demanda. Tais ações, por sua vez, necessitam ser ordenadas em decisões pautadas em políticas públicas para o setor, as quais carecem de uma governança da atividade turística de forma institucionalizada, capaz de defini-las e implementá-las com legitimidade. (SOUSA-SANTOS; SILVA-PERREIRA, 2020, p.114)

Na esfera pública, precisa-se de uma forte interação entre atores, e necessariamente a participação mais de um, fortalecendo as relações e criando uma comunicação para gerar resultados que interfiram positivamente na vida das pessoas ou dos grupos. Os atores devem interagir, destacar seus interesses e se alinhar aos interesses comuns, pois é através da interação que se produzem resultados que afetam todos os representados.

Assim, o trabalho tem como objetivo traçar a trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil, mostrando os avanços que ocorreram ao longo da história, e por onde a atividade já passou e foi subordinada até se tornar um Ministério independente e pensar unicamente no desenvolvimento sustentável do turismo.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADAS AO TURISMO NO BRASIL

Na tentativa de se entender as políticas públicas de turismo no Brasil, é importante uma retrospectiva do desenrolar de aspectos político-econômicos da sociedade brasileira. Dessa forma, um panorama para os fatos e fatores que levaram a evolução e desenvolvimento dessas políticas. O quadro abaixo apresenta os enfoques das políticas públicas de turismo ao longo do tempo no contexto internacional.

### QUADRO 01 – HISTÓRICO DE ALTERAÇÕES NOS FOCOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS DE TURISMO

Período	Foco de Políticas
---------	-------------------



1945-1955	Nesse período que sucedeu as limitações impostas durante a Segunda Guerra Mundial, algumas políticas como a simplificação das fronteiras, moeda e regulamentos de saúde foram importantes para o turismo.
1955-1970	Os governos passaram a dar mais atenção para o marketing Turístico, para garantir os ganhos potenciais da atividade turística.
1970-1985	Os governos deram atenção a oferta de infraestrutura de uso turístico e utilizaram o turismo para desenvolver regiões.
1985-2000	Continuação da política de desenvolvimento regional, foco nos problemas ambientais e ênfase nas parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura, além da autorregulação do mercado turístico.
2000-Atualidade	Continuação do uso do turismo como ferramenta para o desenvolvimento regional e aumento da atenção aos problemas ambientais; o desenvolvimento de redes, colaboração e clustering passou a ser considerado grande aliado do desenvolvimento turístico. Nos países em desenvolvimento, as iniciativas de turismo favoráveis aos pobres são identificadas pelas organizações não-governamentais (ONGs) como uma questão política significativa. Redução das barreiras comerciais também é significativa.

Fonte: Adaptado de MULLER (2018)

Analisando o Quadro 01 é possível perceber a evolução das preocupações dos órgãos públicos no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo dos governos em linhas gerais e em âmbito internacional. Segundo Mueller (2018), o conhecimento dos ganhos potenciais que o turismo pode render fez os governos passarem a se envolver com o marketing turístico, com o desenvolvimento regional e com a oferta de infraestrutura turística. A partir dos anos 2000 houve uma mudança e a infraestrutura passou a ser também de responsabilidade da iniciativa privada. Outras preocupações que se tornaram presentes na ação pública relacionada ao turismo foram as questões ambientais e sociais, como as mudanças climáticas, inclusão através da economia colaborativa e garantia de direitos humanos, além da atenção às novas formas de comunicação com a inevitável ascensão das tecnologias da informação.

## QUADRO 02 – HISTÓRICO DE ALTERAÇÕES NOS FOCOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS DE TURISMO

Período	Foco de Políticas
1930-1966	Havia grande intervenção estatal no que tange a legislação sobre a entrada de turistas, vendas de passagens de transporte, proibição de jogos de azar, porém nenhum desses atos era planejando o futuro do turismo no Brasil.



1966-1991	Foi anunciado o decreto-lei 55/66 onde foi criado o Plano Nacional do Turismo (PLANTUR) e órgãos oficiais CNTur e Embratur, centralizando as decisões no Poder Executivo.
1991-2000	Nesse período foi lançada a Política Nacional de Turismo com objetivos de desenvolvimento municipal do turismo através do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), além do Programa para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) e parcerias público-privadas.
2000-2010	No início dos anos 2000, foi criado o Ministério do Turismo, marco que deixa claro o reconhecimento da complexidade da atividade turística. Nesse período foram lançados planos nacionais que substituíram a municipalização pela regionalização do turismo. Outro ponto importante foi a criação da Lei Geral do Turismo em 2008.
2010-Atualmente	Nesse período as políticas estiveram voltadas para a melhoria de infraestrutura e equipamentos, além da qualificação dos profissionais e foco nos megaeventos, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. Continuou com os objetivos de manter a descentralização e incentivar a criação de planos municipais e regionais.

Fonte: Adaptado de MULLER (2018)

Mueller (2018) afirma que as preocupações de planejamento turístico por parte do setor público têm sido focadas no desenvolvimento do local, na regulamentação, no desenvolvimento de infraestrutura turística e na apresentação de características turísticas históricas e culturais. Esse enfoque das políticas corrobora o que os autores citados expõem, ou seja, a atividade turística tem sido utilizada para garantir o incremento da economia local. Mas com crescente número de turistas nas diversas regiões, crescem também as preocupações sociais e ambientais, já que o turismo tem também o poder de impactar negativamente a comunidade caso não seja planejado e desenvolvido com o cuidado necessário.

Observa-se que o primeiro registro de política pública que versasse sobre o turismo no Brasil foi publicado durante a Terceira república- Estado Novo, na gestão de Getúlio Vargas (1937-1945), que foi o Decreto-lei Nº 406 de 04 de maio de 1938 que trata da regulamentação de entrada de estrangeiros no país, onde no art. 59 fica regulamentado os critérios para vendas de passagens, emissão de vistos e vendas de pacotes restrito a agências. Ainda no Estado Novo, foi publicado o Decreto-lei Nº 2.440 de 23 de julho de 1940, esse foi o primeiro diploma legal que trata exclusivamente da atividade turística, dando autorização para agências de viagem e turismo realizarem excursões ou montagem de pacotes sobre submissão ao Departamento de Imprensa e Propaganda.



QUADRO 03 - ORGÃOS DE GESTÃO DO TURISMO NO GOVERNO FEDERAL (1939-2024)

Período	Órgão Gestor
1939-1945	Departamento de Imprensa e Propaganda - Presidência da Presidência
1945-1946	Departamento Nacional de Informação - Ministério da Justiça e Negócios Interiores
1946-1951	Hiato Jurídico Positivo do Turismo
1951-1958	Departamento Nacional de Imigração - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
1958-1961	Comissão Brasileira de Turismo - Presidência da República
1961-1966	Divisão de Turismo e Certames – Departamento Nacional do Comércio - Ministério da Indústria e do Comércio
1966-1990	EMBRATUR - Ministério da Indústria e do Comércio
1990-1992	Secretaria de Desenvolvimento Regional - EMBRATUR
1992-1996	EMBRATUR - Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo
1996-2002	EMBRATUR - Ministério de Esportes e do Turismo
2003-Atualidade	Ministério do Turismo

Fonte: Adaptado de Da Silva Maranhão (2017)

Com a criação do Ministério do Turismo, independente de outras áreas, gerou um fortalecimento da atividade e dá maior segurança para os envolvidos nos campos de atuação. Proporcionado um apoio aos estados, Distrito Federal, municípios e setor privado da cadeia produtiva do turismo, um melhor desenvolvimento, gestão e estruturação dos destinos turísticos.

Após o período de desenvolvimento industrial, outro momento marcante foi o da redemocratização do país, em 1946. Implantou-se, naquela ocasião, um programa de modernização industrial e urbana no Brasil. Essa condição de reconstrução da democracia assumiu proporções verdadeiramente inovadoras no período compreendido entre os anos de 1951 e 1961 – portanto uma década caracterizada por inúmeras mudanças.

QUADRO 04 – MINISTROS DO TURISMO (1992-2024)

Ministro/Período	Órgão Gestor	Presidente
José Eduardo de Andrade Vieira (19.10.92 a 22.12.93) Ailton Barcelo Fernandes (23.12.93 a 24.01.94) Élcio Fernandes (25.01.94 a 31.12.94)	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo	Itamar Franco





Dorothea Werneck (01.01.95 a 30.04.96) Francisco Dornelles (06.05.96 a 29.03.98) Rafael Greca (01.01.99 a 05.05.00)		Fernando Henrique Cardoso
Carlos Melles (09.05.00 a 08.03.02) Caio Cibella de Carvalho (08.03.02 a 01.01.03)	Ministério de Esportes e do Turismo	
Walfrido dos Mares Guia (01.01.03 a 22.03.07) Martha Suplicy (23.03.07 a 03.06.08) Luiz Barreto Filho (03.06.08 a 31.12.10)		Luiz Inácio Lula da Silva
Pedro Novais (01.01.11 a 14.09.11) Gastão Vieira (14.09.11 a 14.03.2014) Vinicius Lages (17.03.14 a 16.04.15) Henrique Eduardo Alves (16.04.15 a 28.03.16) Alessandro Teixeira (22.04.16 a 12.05.2016)	Ministério do Turismo	Dilma Rousseff
Henrique Eduardo Alves (12.05.16 a 16.06.16) Marx Beltrão (05.10.16 a 10.04.18) Vinicius Lummertz (10.04.18 a 31.12.18)		Michel Temer
Marcelo Álvaro Antônio (01.01.19 a 09.12.20) Gilson Machado Neto (09.12.20 a 31.03.22) Carlos Brito (31.03.22 a 01.01.23)		Jair Bolsonaro
Daniela Carneiro (01.01.23 a 12.07.23) Celso Sabino (13.07.23 a Atualidade)		Luis Inácio Lula da Silva

Fonte: Construído pelo autor baseado em dados da Wikipédia (2024)

Ao se analisar o quadro 04, nota-se que no decorrer da história do Ministério do Turismo, de modo independente, passaram muitos ministros pela função, no qual gera um grande ganho para a atividade turística. Pois, os ministros têm como principal função desenvolver ações de orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e



entidades das áreas de suas competências, servindo como uma base de apoio para busca de informações, e suporte aos estados e municípios.

Com esse panorama progressista chega ao poder o governo do Juscelino Kubitschek (1956-1961), identificado pelo lema cinquenta anos em cinco anos de governo. No seu plano de desenvolvimento de governo, o chamado plano de metas, constam como objetivos prioritários o desenvolvimento dos setores de energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. Nesse mesmo plano se dá a criação da Comissão Brasileira de Turismo – COBRATUR. Pela primeira vez um governo demonstrou preocupações com políticas de Turismo, onde a preservação e conservação do ambiente natural foi levado em consideração.

#### QUADRO 05 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DURANTE A QUARTA REPÚBLICA - REPÚBLICA POPULISTA (1946-1964)

Marco legal	Assunto
Decreto Nº 44.863 de 21 de novembro de 1958	Institui a Comissão Brasileira de Turismo - COBRATUR
Lei Nº 4.048 de 29 de dezembro de 1961	Dispõe sobre a organização do Ministério da Indústria e do Comércio – Cria em sua estrutura o Departamento Nacional de Comércio e subordinado a este a Divisão de Turismo e Certames
Decreto Nº 572 de 05 de fevereiro de 1962.	Extingue a Comissão Brasileira de Turismo - COBRATUR

Fonte: Construído pelo autor baseado em dados da Portal da Legislação - Planalto (2024)

Com o marco do Plano de Metas, foi possível ver o planejamento transformando aquele período em um marco para a sociedade brasileira. Pode-se dizer que foi um pontapé inicial para as políticas que estavam a caminho. Especificamente no período compreendido entre 1966 e 1974, foram editados três documentos que foram marcos históricos relacionados ao turismo. São eles: O decreto de criação do Conselho Nacional de Turismo- CNTur e da Empresa Brasileira de Turismo-EMBRATUR, a Resolução de elaboração do Plano Nacional do Turismo e o decreto de criação do Fundo Geral de Turismo-FUNGETUR.

#### QUADRO 06 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DURANTE A QUINTA REPÚBLICA – DITADURA MILITAR (1964-1985)

Marco legal	Assunto
-------------	---------



Decreto Lei Nº 055 de 18 de novembro de 1966	Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências
Decreto Nº 60.224 de 16 de fevereiro de 1967	Regulamenta o Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966.
Resolução CNTUR 31 de 10 de abril de 1968	Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo
Decreto Nº 63.067, de 31 de julho de 1968	Dispõe sobre os requisitos exigidos para aprovação dos projetos específicos relacionados com a concessão de estímulos do turismo e dá outras providências.
Resolução CNTUR 71 de 10 de abril de 1969	Gera elementos para a elaboração do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR)
Decreto Lei Nº 1.191 de 27 de outubro de 1971	Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências
Decreto Lei Nº 1.376 de 12 de dezembro de 1974	Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a Legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências
Decreto Nº 84.910, de 15 de julho de 1980	Regulamenta dispositivos da Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, referentes aos meios de hospedagem de turismo, restaurantes de turismo e acampamentos turísticos (campings).
Decreto Nº 86.176, de 6 de julho de 1981	Regulamenta a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico e dá outras providências

Fonte: Construído pelo autor baseado em dados da Portal da Legislação - Planalto (2024)

Durante o período de Ditadura foram elaborados diversos documentos que proporcionaram o desenvolvimento econômico da atividade turística, através do planejamento e ordenamento das políticas públicas para o setor.

Os conselhos de turismo têm na sua história o surgimento no período da ditadura – com o Conselho Nacional de Turismo sendo originalmente criado com o Decreto-lei nº 55/1966 (BRASIL, 1966) – e são caracterizados pela interação reiterada entre organizações empresariais e setor público. Todavia, é notório que após a Constituição Federal de 1988 os conselhos são espaços associados à democracia. Por isso é importante que o aspecto democrático seja inerente aos conselhos de turismo dos diferentes entes federativos. (GOMES, 2018, p. 42)

No Decreto Nº 60.224/1967, que regulamenta o Decreto-lei nº 55/1966 aconteceu a reformulação do conceito de política nacional de turismo, trazendo a importância da integração das atividades setoriais através do planejamento. Além da criação do Sistema Nacional de Turismo, integrado pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTUR), responsável por formular as diretrizes a serem obedecidas na política nacional do turismo, pela EMBRATUR com a função de estudar e propor ao



CNTUR os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo, e o Ministério das Relações exteriores, responsável pela divulgação do turismo nacional no exterior por meio de suas tarefas diplomáticas.

Já a Resolução CNTUR 31/1968 que versa sobre o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, foi instituída pela CNTur, que tinha como objetivo orientar a aplicação de incentivos fiscais previstos nos artigos 25 e 26 do Decreto-lei 55/66. O item 5 dessa resolução delegava ao CNTur o poder de delegar as “áreas de interesse turístico” do país segundo critério próprio, o que abre precedentes para manobras políticas por parte de prefeitos, governadores e empresários.

O Decreto Lei Nº 1.191/1971, versa sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências, dentre eles a criação do Fundo Geral de Turismo- FUNGETUR, com o objetivo de financiar o desenvolvimento do turismo no país, baseado nas propostas do CNTur de 1966, destinava-se a promover obras, serviços entre outras atividades ligadas ao turismo com base no desenvolvimento do mesmo. Foi pensado dentro do plano de desenvolvimento econômico, assim como outras propostas que surgiram anteriormente.

Já na elaboração do Decreto Lei Nº 1.376/1974 que gerou a criação de Fundos de Investimentos, ficou definido que o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET) compreenderia três contas, com escriturações distintas, para os setores de turismo, pesca e reflorestamento. Ficou a cargo da EMBRATUR, supervisionar a aplicação no turismo de todas as verbas que saiam deste fundo.

## QUADRO 07 - POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO DURANTE A SEXTA REPÚBLICA – NOVA REPÚBLICA (1985-2023)

Marco legal	Assunto
Lei nº 8.181 de 28 de março de 1991	Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências.
Lei nº 8.623 de 28 de janeiro de 1993	Dispõe sobre a profissão de guia de turismo e dá outras providências.
Decreto nº 946 de 1º de outubro de 1993	Regulamenta a Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a profissão de guia de turismo e dá outras providências
Decreto nº 4.406 de 3 de outubro de 2002	Estabelece diretrizes para a fiscalização em embarcações comerciais de turismo, seus passageiros e tripulantes.
Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências (Cria o Ministério do Turismo)



Lei nº 11.637 de 28 de dezembro de 2007	Dispõe sobre o programa de qualificação dos serviços turísticos e do Selo de Qualidade Nacional de Turismo
Lei nº 11.771 de 17 de setembro de 2008	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico [...] e dá outras providências
Decreto sem número de 6 de novembro de 2008	Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte (PDSRT do Meio-Norte)
Decreto sem número de 24 de novembro de 2009	Altera o Decreto de 6 de novembro de 2008, que institui o Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Turística do Meio-Norte - PDSRT do Meio-Norte.
Decreto nº 6.916, de 29 de julho de 2009	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo), e dá outras providências
Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010	Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências.
Lei nº 12.591 de 18 de janeiro de 2012	Reconhece a profissão de turismólogo e disciplina o seu exercício
Decreto nº 7.994 de 24 de abril de 2013	Aprova o Plano Nacional de Turismo 2013-2016
Lei nº 12.974 de 15 de maio de 2014	Dispõe sobre as atividades das agências de turismo
Decreto nº 9.791 de 14 de maio de 2019	Aprova o Plano Nacional de Turismo 2018-2022.
Decreto nº 10.172 de 11 de dezembro de 2019	Institui o Serviço Social Autônomo Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo.
Medida Provisória nº 907 de 26 de novembro de 2019	[...] Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Embratur - Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo e extingue a Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo.
Lei nº 14.002, de 22 de maio de 2020	[...] Autoriza o Poder Executivo federal a instituir a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur); extingue o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur); revoga a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.
Lei nº 14.476 de 14 de dezembro de 2022	Dispõe sobre o funcionamento e as operações do Fundo Geral de Turismo e passa a denominá-lo Novo Fungetur.
Decreto nº 9.763 de 11 de abril de 2019	Regulamenta o disposto no inciso XI do caput do art. 5º da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, com vistas a desenvolver, a ordenar e a promover os segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil.



Medida Provisória nº 948 de 8 de abril de 2020	Dispõe sobre o cancelamento de serviços, de reservas e de eventos dos setores de turismo e cultura em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19).
Decreto nº 11.416 de 16 de fevereiro de 2023	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Turismo e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

Fonte: Construído pelo autor baseado em dados da Portal da Legislação - Planalto (2024)

Através da Lei 7.827/1989, foi criado o Fundo Constitucional do Nordeste – FNE, onde a responsabilidade pela aplicação dos recursos para desenvolvimento da região ficou a cargo da SUDENE. Por meio do FNE foi instituído o Programa de Apoio ao Turismo Regional – PROATUR, que visava o investimento em novas empresas de micro e pequeno porte, além da modernização das demais empresas existentes. Sabe-se que cerca de 50% do FNE, era destinado para a região do semiárido nordestino, tentando atrair novos investidores para esta região, além do desenvolvimento turístico.

No que se refere aos programas e projetos da atividade turística, contemporaneamente eles são regidos pelo Ministério do Turismo, que estabelece políticas públicas de desenvolvimento e regionalização do turismo. As competências são distribuídas nos seguintes assuntos: (Decreto 11.416/2023)

- I - Política nacional de desenvolvimento do turismo sustentável;
- II - Promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;
- III - estímulo à inovação, ao empreendedorismo e às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- IV - Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e dos programas de incentivo ao turismo;
- V - Criação de diretrizes para a integração das ações e dos programas para o desenvolvimento do turismo nacional entre os Governos federal, estaduais, distrital e municipais;
- VI - Formulação, em coordenação com os demais Ministérios, de políticas e de ações destinadas à melhoria da infraestrutura, à geração de emprego e renda, ao enfrentamento de crises, resiliência e ações climáticas nos destinos turísticos;



VII - incentivo a programas de financiamento e acesso ao crédito e gestão do Fundo Geral de Turismo - Novo Fungetur; e

VIII - regulação, fiscalização e estímulo à formalização, à certificação e à classificação das atividades, dos empreendimentos e dos equipamentos dos prestadores de serviços turísticos.

Percebe-se que as políticas públicas em turismo seguem evoluindo e se modificando, O Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, que vigorou entre os anos 1993 e 2003, buscava o fomento e o desenvolvimento do turismo sustentável nos municípios brasileiros, e passava aos municípios brasileiros as condições para uma nova organização do sistema turístico local, focado na constituição de Conselhos Municipais de Turismo e dos Fundos Municipais de Turismo. Quando a gestão do turismo brasileiro foi novamente reestruturada, com a criação do Ministério do Turismo em 2003, e a redefinição das funções da EMBRATUR. O foco era a busca da diminuição das desigualdades regionais, e objetivou uma visão de futuro que previa o turismo no Brasil estruturado de forma diversificada tanto cultural como geograficamente, dando origem ao Programa de Regionalização do Turismo – PRT. (TRENTIN; FRATUCCI, 2011)

Dando seguimento a evolução das Políticas Públicas de Turismo no Brasil apresenta-se uma síntese dos principais programas e projetos que compõem a trajetória pública do turismo nacional.

**QUADRO 08 - PRINCIPAIS PROGRAMAS E PROJETOS DO TURISMO NO BRASIL**

Programa/Projeto	Abrangência	Objetivo
Megaprojetos turísticos (1970-1980)	Nacional	Criar infraestruturas (urbanas e turísticas) com vistas em uma maior fluidez de pessoas e mercadorias, já prospectando a abertura para o mercado internacional.
PRODETUR-NE (1991)	Região Nordeste	Melhorar a infraestrutura, que ainda impediam o Brasil de assumir um lugar de destaque no setor turístico internacional.
Programa Nacional de Municipalização do Turismo-PNMT (1994)	Nacional	Visava dotar os municípios brasileiros com apelo turístico, de condições técnicas e organizacionais para promover a atividade, e, descentralizar as ações de planejamento.
Avança Brasil (1999-2002)	Nacional	Tinha como objetivos: consolidar a estabilidade econômica, promover o



		crescimento econômico sustentado, eliminar a fome, combater a pobreza e a exclusão social, e consolidar e aprofundar a democracia. Dentre do segundo objetivo temos o investimento e crescimento regional e setorial, que tinha como eixo o Turismo: empregos, progresso e divisas.
Programas de Ecoturismo para Amazônia Legal-PROECOTUR (2000)	Amazônia Legal	Buscava a construção de infraestrutura e o financiamento de empreendimentos turísticos, norteados para a área da Amazônia.
Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil (2004)	Nacional	Abarcando todos os estados do Brasil, mobilizando regiões turísticas por meio de capacitações, segmentações e roteirização, aprimorando a prestação de serviços e a estruturação dos destinos.
Programa Turismo Sustentável e Infância (2004)	Nacional	Pauta-se na prevenção da exploração sexual de crianças e adolescentes por toda cadeia do turismo brasileiro e estimular a proteção ao meio ambiente, à redução da pobreza e das desigualdades regionais.
Projeto Gestão dos 65 Destinos Indutores do Turismo Regional (2007)	Nacional	Objetiva a descentralização, e funciona como suporte para o PRT, configurando-se enquanto ferramenta de planejamento que expõe uma linha estruturante alicerçada em torno de 13 dimensões que buscam estimular a competitividade dos destinos frente os cenários nacional e internacional.
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego-PRONATEC (2014)	Nacional	O programa surge visando qualificar os trabalhadores do setor de turismo, a fim de melhorar a qualidade no atendimento ao turista.

Fonte: Adaptado de SILVA MARANHÃO (2017)

O grande marco essencial nessa progressão de fatos rumo a uma política consolidada de turismo, foi, em 2003 (governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva), a criação do Ministério do Turismo, a qual estabeleceu a política nacional de turismo e cujo objetivo foi a “desenvolver o turismo como atividade econômica autossustentável em geração de empregos e divisas, proporcionando inclusão social”.

Também nesse período foi criado, a EMBRATUR, foi reconhecida as profissões de Turismólogo e de Guia de Turismo. Entre os aspectos organizacionais relacionados ao turismo cita-se a elaboração do Plano Nacional de Turismo, a qual dentre o período





de aprovação do primeiro plano até a atualidade, ficamos sem plano no ano de 2017 e estamos sem Plano para 2023-2028.

Mas o grande marco do período foi a sanção da Lei Geral do Turismo, a Nº 11.771/2008, que unificou os principais temas relativos à atividade turística no Brasil, estabelece competências para o planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor. A referida lei regulamenta e orienta as políticas públicas de turismo dentro do território brasileiro. Aborda a Política Nacional de Turismo, o Plano Nacional de Turismo, o Sistema Nacional de Turismo, o Fundo Geral de Turismo – FUNGETUR – e a regulação das atividades dos prestadores de serviços turísticos.

Segundo Da Silva, Faria e Gomes (2022), o texto legal dispõe sobre as funções institucionais de órgãos estratégicos como o Ministério do Turismo – MTur –, a Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo – Embratur – e o Conselho Nacional de Turismo. A norma também institui o Sistema Nacional de Turismo, cujo objetivo é promover a atividade por meio da coordenação e da integração de iniciativas oficiais com as do setor produtivo, e é composto pelo MTur, Embratur, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a presente pesquisa tem se percebido que o interesse em torno das Políticas Públicas de Turismo tem se tornado um assunto em ascensão no Brasil, logo, elas seguem se modificando e se reestruturando, com a participação mais próxima, democrática e eficiente, com a abertura de canais e espaços em que se possam dialogar e exercer seu papel de cidadão.

Diante das informações apresentadas, devemos compreender a importância do avanço das políticas públicas de turismo, e de seu processo de elaboração ao longo do tempo. O que antes era uma gestão mista com outros ministérios, acarretando a tomada de decisões equivocadas, por parte das instituições. Passa a ser uma gestão especializada, que tem foco na atividade turística.

O poder público tem um papel de grande importância no desenvolvimento do turismo, por meio da realização de eventos, proporcionando parcerias e estimulando crédito. Desenvolver o turismo sem a participação do poder público é algo



impraticável. A atuação das entidades públicas para promover o desenvolvimento está presente desde o planejamento até a implementação de ações, programas e projetos.

Considera-se que o presente estudo possa contribuir para a arte do conhecimento com estudos e pesquisas sobre a relação do turismo na elaboração das políticas públicas, num momento que o turismo caminha na vertente do desenvolvimento, e em especial no Brasil em que a regionalização do turismo encontra-se em consolidação, na qual fala-se muito sobre a participação, tornando indispensável a necessidade de pesquisas publicadas sobre o tema em bases de dados significativas.

Por fim, a presente pesquisa não finaliza todas as discussões a respeito das políticas públicas de turismo, mas coloca ainda mais em ascensão o debate a respeito das políticas e suas possibilidades de participação. Para que haja progresso no desenvolvimento regional ou local, é preciso uma conciliação das políticas, que estimule o crescimento turístico, com práticas locais.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, James E. **Public policymaking**. Boston: Wadsworth, 2011.
- BORDENAVE, Juan E.D. **O que é participação**. 7 ed. São Paulo-SP: Editora Brasiliense. 1992
- BRASIL. **Balanco de Governo 2003-2010**. 2010. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Disponível em: [http://www.secom.gov.br/sobre-asecom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at\\_download/file](http://www.secom.gov.br/sobre-asecom/publicacoes/arquivos-privados/balanco-de-governo-2003-2010/livro-6/6.3-participacao-social/at_download/file) 2010. Acesso em: 10 jul. 2021.
- DA SILVA MARANHÃO, Christiano Henrique. **A trajetória histórica da institucionalização do turismo no Brasil**. Revista de Turismo Contemporâneo, v. 5, n. 2, 2017.
- DUARTE PIMENTEL, Thiago; CHAVES PIMENTEL, Mariana Pereira. **Destino turístico como construção coletiva: os atores envolvidos e sua necessidade de articulação**. TURYDES: Revista sobre Turismo y Desarrollo local sostenible, v. 8, n. 18, p. 12, 2015. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/curydes/18/destino-turistico.html>
- FARAH, M. F. S. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 01, p. 119-144, jan./fev. 2001.



GOMES, Bruno Martins Augusto. **Políticas públicas de turismo e os empresários**. São Paulo: All Print, 2018.

MEDEIROS SILVA, Wallysson Klebson de; OLIVEIRA, Alunilda Janúncio de; SILVA, Kardelan Arteiro da. **Turismo e Desenvolvimento regionais: o Brejo Paraibano como Destino Turístico**. Revista FSA, v. 15, n. 1, 2018.

MULLER, Guilherme. **Políticas públicas de turismo e a metodologia do marco lógico: uma proposta para Palmas/PR**. Orientador: Bruno Martins Augusto Gomes. 92 f. TCC (Graduação) – Curso de Turismo, Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2018. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/63014>.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. Editora Atlas, 2013.

SARAVIA, Enrique. **O conceito de Política Pública**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas Públicas Brasília: ENAP, 2006.

SCHLAGER, Edella. **A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes**. In: Theories of the Policy Process, Second Edition. Routledge, 2019. p. 293-319.

SOUSA-SANTOS, Thiago de; SILVA-PEREIRA, Raquel da. **O turismo como impulsionador do desenvolvimento regional: análise no Campo das Vertentes (mg), Brasil**. EURE (Santiago), v. 46, n. 137, p. 113-133, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612020000100113&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612020000100113&script=sci_arttext)

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e desenvolvimento local**. Editora UNIJUI, 2007.

TOMAZZONI, Edegar Luis. **Turismo e desenvolvimento regional: Dimensões, elementos e indicadores / Caxias do Sul – RS: Educs, 2009.**

TRENTIN, Fábila; FRATUCCI, Aguinaldo César. **Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização**. Tourism & Management Studies, v. 1, p. 839-848, 2011.

VELASCO, María. **Tourism policy**. In: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Cham: Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5\\_2674-1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_2674-1), 2016.

