

Evolução das Políticas Públicas de Turismo no Estado da Bahia

Aline Conceição SOUZA¹
Angye Cássia NOIA²
Lessi Inês Farias PINHEIRO³

RESUMO

O presente estudo analisa a evolução das políticas públicas de turismo no estado da Bahia, fazendo um paralelo com a evolução das políticas públicas nacionais. Para tanto, a pesquisa é 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, buscando a vinculação dos estados brasileiros, além da garantia de investimentos em infraestrutura. Nesse sentido, os reflexos dos planos nacionais do turismo se expandem sobre a organização institucional, bem como sobre o desempenho do turismo baiano. A Bahia teve o seu marco inicial de políticas voltadas para o turismo, na década de 1990, com o Prodetur-NE I, e amplia para a criação de instituições, após a criação do Ministério do Turismo, e à sistematização de um Sistema Estadual de Turismo.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Sistema Estadual de Turismo; Bahia.

1. Introdução

O turismo enquanto atividade econômica movimenta fluxos de pessoas gerando altos índices de trocas comerciais e culturais, caracterizando assim, regiões de grande potencial de recepção de turistas, envolvendo na sua dinâmica quatro agentes: o turista, as empresas turísticas, o governo e a comunidade que interagem entre si (Pires, 2004). O fluxo turístico de uma localidade é influenciado por uma infinidade de fatores, desde aspectos financeiros,

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Econômico na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), graduada em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz. Atualmente é professora assistente da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). Link para acessar o lattes: <http://lattes.cnpq.br/1032513941669084>. E-mail: acsouza@uesc.br

² Doutora em Ciências Sociais – Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ-RJ), mestre em Cultura e Turismo (UESC/BA), graduada em Economia (UESC/BA). Atualmente é professora titular da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA). Link para acessar o lattes: <http://lattes.cnpq.br/6591047257691390>. E-mail: angyecassianoia@yahoo.com.br

³ Doutora em serviço Social (PUC/RS). Atualmente é professora nível Pleno da Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA). Link para acessar o lattes: <http://lattes.cnpq.br/5493564382050585>. E-mail: lifpinheiro@uesc.br

perceptivos, culturais, sociais até aspectos ambientais (Ascânio, 2002) e por conta disso o setor necessita de um processo de planejamento e gestão que orientem, discipline e constitua 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).

Observando a evolução da atividade turística ao longo do tempo, Lopes, Tinôco e Araújo (2012) relatam que o turismo passa a ter destaque no processo de desenvolvimento local após a Segunda Guerra Mundial. A partir da década de 1950, os países da América Latina passaram a recorrer a financiamentos para o desenvolvimento da atividade turística em regiões com abundância de recursos naturais e culturais.

A construção do turismo nessas regiões foi feita sem muita reflexão, ou seja, sem planejamento. Lopes, Tinôco e Araújo (2012, p. 108) acrescentam que “a partir da década de 90, o turismo passou a ser apontado como a ‘alternativa da vez’ para o problema do desenvolvimento [...]” e apontam para o Nordeste, onde “as ações governamentais valorizaram a função turística do território brasileiro como uma das maneiras de se atingir o desenvolvimento”.

Assim, segundo os autores, na segunda metade do século XX, “o turismo de massa passou a ser incorporado ao plano de desenvolvimento de muitas regiões sem uma análise mais cuidadosa dos impactos decorrentes da atividade” (p. 117). Sendo analisados apenas os impactos positivos, principalmente relacionados aos benefícios econômicos, pois “[...] o turismo era, e ainda é em muitas regiões, uma promessa de saída da situação depreciativa e de escassez existente” (p. 117).

No Nordeste, na década de 1990, os estados 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 possui significativos atrativos naturais e culturais, fatores que impulsionam a atividade turística; ii. a atividade turística enseja expectativas e estimula a geração de empregos nos mais diversos âmbitos do mercado; iii. há uma preocupação com o segmento, não só por parte da iniciativa privada, mas também pelos governos (federal, estadual e municipal), que devido a busca de descentralização da gestão do setor (com o fortalecimento de outras instâncias de governança), passou a elaborar políticas públicas que buscam estimular e investir na melhoria da qualidade da atividade. Levando em consideração esses pontos, o presente trabalho tem o intuito de analisar a evolução das políticas públicas voltadas ao turismo no estado da Bahia, fazendo um paralelo com a evolução das políticas públicas nacionais.

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 planos e estratégias encontrados no Ministério do Turismo e na Secretaria de Turismo do Estado da Bahia, além da legislação pertinente.

2. Políticas públicas

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 utiliza a política e seus efeitos como instrumentos de intervenção e melhorias para a coletividade.

Sendo assim, são instrumentos utilizados para garantir à sociedade direitos constitucionais, envolvendo decisão e ações estrategicamente selecionadas, tendo como objetivo atender a demanda da sociedade através da efetivação dos direitos de cidadania.

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, Heideman (2009) aprofunda o debate ao conceber a política num 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 (Heideman, 2009).

É importante ressaltar que as políticas públicas variam conforme a orientação política de determinado governo, e, portanto, a relação entre as características acaba sendo influenciada pelas ideologias de cada modelo político (Souza, 2006). O autor 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 (Souza, 2006, p. 7).

Apesar da centralidade do governo, outros atores podem participar dos processos que envolvem uma política pública, como por exemplo ONGs, empresas, associações, partidos, grupos sociais, mídia, pesquisadores, funcionalismo público. Quanto aos tipos de atores

envolvidos, bem como a eficácia e 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.

Assim, 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 nas ações que condicionam a promoção do desenvolvimento local e regional.

Para a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2001, p. 158) há duas complexidades na política turística: a variedade de subsetores e a heterogeneidade. A primeira “complica a tomada de decisões gerais, pois cada subsetor 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. Evolução das políticas nacionais de turismo

As primeiras iniciativas quanto à regulamentação do turismo no Brasil aconteceram com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), em 1958, com a função de planejar, coordenar e supervisionar a política de turismo brasileira, originando as primeiras viagens turísticas da classe média (Góis, 2009). No ano de 1966, criou-se a Empresa Brasileira de Turismo⁴ (Embratur) com o objetivo de impulsionar a atividade turística em âmbito nacional e internacional (Góis, 2009); neste ano criou-se também o Conselho Nacional de Turismo (CNT), através do Decreto-lei nº 55, que pela primeira vez define dispositivos legais que permitem identificar a gênese de uma Política Nacional de Turismo (PNT) (Bursztyn, 2005; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2012).

Em 1983, a Lei 7.174 designou a composição do CNT (nove conselheiros do setor público e quatro da sociedade civil) sendo presidido pelo ministro da Indústria e do Comércio.

⁴ Segundo Bursztyn (2005), a Embratur engata seus primeiros passos estabelecendo leis incoerentes e que se limitavam apenas a determinados aspectos do ramo do turismo.

Em 1991, o CNT foi extinto (Lei nº 8.818) e seu acervo documental e suas competências são atribuídas à Embratur (IPEA, 2012).

Na década de 1990, a Embratur é intitulada como Instituto Brasileiro de Turismo e 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, a Embratur lança o Plano Nacional de Turismo, buscando promover o desenvolvimento regional com a formação de polos de turismo integrado. Segundo Bursztyn (2005) foi elaborado um plano consistente, mas que pouco saiu do papel, tendo uma única ação concreta implementada: o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro (Prodetur-NE), ancorado financeiramente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Fonseca, Ferreira e Silva (2007), numa 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).

Em 2003, o Ministério do Turismo (MTur) foi criado, 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 CNT⁵ foi efetivamente reativado (IPEA, 2012), como órgão colegiado de assessoramento direto do MTur, constituindo uma estrutura básica para “propor diretrizes

⁵ O decreto nº 6.705, de 19 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o CNT, estabeleceu as competências do conselho: 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).

e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional de Turismo” (Brasil, 2003, p. 12).

Realiza-se, assim, o PNT 2003-2007, com metas de geração de novos empregos e ocupações, 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, num sistema de gestão composto pelo próprio ministério, pelo CNT, pelo Fórum Nacional de Secretários⁶ 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 procura dar continuidade às ações e programas voltados para uma gestão descentralizada e traz 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).

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” (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 vêm acontecendo ao longo do período que ele se propõe a cobrir, como a Copa das Confederações

⁶ O Fórum Nacional de Secretários é um órgão informal e consultivo, que segundo o Ministério do Turismo (Brasil, 2003) auxiliaria no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos Estados (com o apoio dos fóruns estaduais) e Municípios (contariam com os Conselhos Municipais).

(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), e os seguintes objetivos: “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 dos recursos humanos do setor, 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.

4. 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). 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 Empresa de Turismo da Bahia - Bahiatura (Lei nº 12.933), para planejamento, desenvolvimento, estímulo e disciplina do setor turístico. Ao ser criada a Bahiatura estava ligada à antiga Secretaria dos Assuntos Municipais e Serviços Urbanos; em 1971 passou a integrar a Secretaria da Indústria e Comércio (Bahia, [200-]).

A segunda estratégia para alavancar o turismo no estado começou a ser trabalhada a partir de 1979, com a execução do programa base denominado “Caminhos da Bahia”, elaborado pela Bahiatura, “que previa a construção e administração de hotéis e pousadas, ações de *marketing* e capacitação de recursos humanos nos municípios e localidades

integrantes do programa” (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” (p. 81). Este programa foi um dos passos para a interiorização do turismo no estado.

Gaudenzi (2001, p. 83) ressalta que o “desenvolvimento do turismo, provocado pelo crescimento do fluxo e pelos investimentos públicos e privados no período de 1979 e 1986, contribuiu para um aumento significativo da geração de emprego no setor”.

Em 1995, cria-se a Secretariada Cultura e Turismo (Lei nº 6.812), “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 ano, a Bahiatursa passa ter a sua estrutura ligada a esta Secretaria.

Cabe ressaltar que, um instrumento responsável pela trajetória da Bahia no setor turístico foi o Prodetur-NE, iniciado em 1995, com o intuito de sistematizar e planejar a expansão da atividade no estado (Brasil, 2013).

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 está dividido em duas fases. Na primeira fase, 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 (Tribunal de Contas da União, 2004). Segundo Bursztyń (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 estratégia 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 dez zonas turísticas (ZTs) com o intuito de servirem de base para os investimentos, promoção e educação para o turismo (Gaudenzi, 2001). Atualmente, o estado conta com treze zonas turísticas, abrangendo 156 municípios considerados turísticos, criadas com o intuito de servirem de base para os investimentos, promoção e educação para o turismo (Bahia, [200-]). Ressalta-se que, nem todos os municípios dessas ZTs apresentam-se consolidados como destino turístico, uma vez que alguns ainda estão em processo embrionário de desenvolvimento do turismo.

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 (Banco do Nordeste do Brasil – 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 extra 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 a 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.

O Quadro 1 demonstra algumas obras realizadas na Bahia pelo Prodetur-NE II até 2014, e 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.

Quadro 1. Obras realizadas pelo Prodetur-NE II, na Bahia, até 2014

NOME DA OBRA	INVESTIMENTO (R\$)	OBRA	SITUAÇÃO
Rodovia Itacaré-Camamu	R\$ 48 milhões	48 km de rodovia	Concluído
Cais de Camamú	R\$ 2 milhões	Ampliação e melhoria do cais	Em andamento
Sinalização Turística do litoral sul	R\$ 2,6 milhões	Colocação de 2.400 placas de sinalização	Em andamento
Urbanização Morro de São Paulo	R\$ 3,3 milhões	Urbanização da cidade	Não iniciado
Sistemas de esgotamento sanitário de Imbassá	R\$ 9 milhões	Urbanização e esgotamento sanitário	Concluído
Requalificação urbana da fonte da bica e do centro histórico de Itaparica	R\$ 700 mil	Urbanização do centro histórico e fonte da bica	Aguardando autorização

Fonte: Secretaria do Turismo da Bahia- SETUR/BA, 2014.

O Prodetur-NE se configura como a política pública de maior relevância para o desenvolvimento do turismo na Bahia, e novas estruturas têm sido criadas de forma a contribuir com o desenvolvimento regional, como a Secretaria de Turismo do Estado da Bahia - SETUR.

A Secretaria de Turismo do Estado da Bahia 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 Bahiaturisa passa a ser subordinada a esta Secretaria (Bahia, 2011).

O decreto 10.497, de 19 de outubro de 2007 (Bahia, 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” (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” (p. 6); e Empresa de Turismo da Bahia S.A. – Bahiaturisa, 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 setor 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, GPBahia 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, Disque Bahia Turismo, portal de internet, sites institucionais, sites temporários e redes sociais). Salienta-se que o plano prevê programas e ações para os megaeventos que acontecerão no país (Secretaria do Turismo da 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 12.933 (Bahia, 2014), é assim composto:

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. – BAHIA TURSA	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
Fórum Estadual de 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
Câmaras das Zonas Turísticas	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
Conselhos Municipais de Turismo	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
Câmara Estadual de Secretários e Dirigentes 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 com base na legislação (Bahia, 2014, p. 8-16)

Ressalta-se que, o Conselho Estadual de Turismo e Câmara Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo são criados com esta lei. E, em 2015, a Bahiatursa 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-]).

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 dessas atividades, como coloca Ribeiro (2008): falta de infraestrutura dos aeroportos; deficiência de qualificação profissional; infraestrutura básica carente em muitas regiões turísticas; meios de hospedagens insuficientes para absorver a demanda turística; falta de pavimentação das estradas; falta de estruturação na cadeia produtiva; regulamentação isolada; pouca diversidade de produtos turísticos formatados; e ausência de processos mais eficientes de avaliação de políticas públicas. Acrescenta-se a falta de informações sistematizadas que possibilitem 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.

3. Considerações finais

A análise da trajetória das políticas públicas nacionais para o turismo demonstra as dificuldades observadas no processo de construção da política pública, pois o setor turístico apresenta um caráter multifacetado, envolvendo diferentes atores da sociedade, diversas demandas e variados setores 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 marco para as políticas públicas de turismo estaduais 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.

A estruturação do Sistema Estadual de Turismo é recente, sendo composta pela Secretaria de Turismo (SETUR), pelo Conselho Estadual de Turismo, pelo Fórum Estadual de Turismo, pelas Câmaras das Zonas Turísticas, pelos Conselhos Municipais de Turismo e pela Câmara de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo.

Muito embora verifique-se melhorias no que se refere à organização e interação entre o setor público e o setor privado, com a criação de espaços públicos de participação da sociedade (como os conselhos municipais), com o acesso pontual a projetos de investimentos e com a divulgação dos destinos, há ainda muito a se fazer na qualificação da oferta turística e no processo de informação, principalmente no interior do Estado.

Referências bibliográficas

- Ascânio, A. (2002). Evolución de la demanda turística internacional hacia Venezuela. *Revista Cambridge*. Disponível em: <http://www.fas.harvard.edu/~drclas/publications/revista/tourism/espanol/Modelo_Predictivo.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2009.
- Bahia. Secretaria do Turismo. (2011). *Estratégia Turística da Bahia: o terceiro salto 2007/2016*. Salvador: Secretaria do Turismo.
- Bahia. Secretaria do Turismo. [200-]. *Histórico*. Disponível em <<http://www.setur.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=16>>. Acesso em: 31 mai. 2016.
- Bahia. 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, 19 jan. 1995.
- Bahia. 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 – Bahia, 10 jan. 2014, ano XCVIII, n. 21.328.
- Bahia. Decreto nº 10.497 de 19 de outubro de 2007. Aprova o Regimento da Secretaria de Turismo. *Diário Oficial*. Salvador – Bahia, 20 out. 2007.
- Banco do Nordeste do Brasil - BNB. (2005). *Relatório Final de Projeto: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste*. ETENE.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2012). *Relatório de Avaliação Setorial: Avaliação PPA 2008-2011*. Brasília: Ministério do Turismo.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional do Turismo 2003-2007: diretrizes, metas e programas*. Brasília: Ministério do Turismo.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2007). *Plano Nacional de Turismo 2007 – 2010*. Brasília: Ministério do Turismo.
- Brasil. Ministério do Turismo. (2013). *Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2004). *Relatório de Avaliação de Programa: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste*. Brasília: Tribunal de Contas da União.
- Brenner, E. M.; JESUS, D. M. N. (2008). *Manual de Planejamento e Apresentação de Trabalhos Acadêmicos: projeto de pesquisa, monografia e artigo*. São Paulo: Atlas, 2008.
- Bursztyn, I. (2005). *Políticas Públicas de Turismo Visando a Inclusão Social*. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Produção). Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ).
- Fonseca, M. A. P.; Ferreira, A. L.; Silva, A. F. C. (2007). 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.
- Fratucci, A. C.; Schwantes, G. X. L.; Maia, Y. C. (2014). Estrutura da gestão pública do turismo nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Revista de anais eletrônicos...* Bogotá: EGAL. p. 1-16.
- Gaudenzi, P. (2001) Evolução da economia do turismo na Bahia. In: Conselho Regional de Economia da Bahia. *Reflexões de Economistas Baianos*. Salvador: CORECON, p. 78-110.

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

Heidemann, F. G. (2009). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora da Unb. p. 23-39.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. (2012). *O Conselho Nacional de Turismo na visão de seus conselheiros: relatório de pesquisa*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Lopes, A. O. B.; Tinôco, D. S.; Araújo, R. M. (2012). 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. Disponível em: <http://turismoemanalise.org.br>. Acesso em: ago. 2012.

Lopes, A. O. B.; Tinôco, D. S.; Souza, L. M. (2011). Avaliação de políticas públicas de turismo: uma análise bibliométrica dos periódicos de turismo. *Turismo em Análise*. v. 22, n. 3, p. 614-631. Disponível em: <http://turismoemanalise.org.br>. Acesso em: ago. 2012.

Organização Mundial do Turismo (2001). *Introdução ao Turismo*. São Paulo: Roca.

Pires, E. V. (2004) Impactos Sócio-culturais do turismo sobre as comunidades receptoras: uma análise conceitual. *Caderno Virtual de Turismo*. Vol. 4, n. 3, p. 14-18.

Ribeiro, T. F. (2008). *Turismo e desenvolvimento regional no sudoeste da Bahia*. Disponível em: <http://tayronefelix.blogspot.com/> Acesso em: 10 mai. 2010.

Saravia, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In: Saravia, E.; Ferrarezi, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Coletânea. Brasília: ENAP. p. 7-42.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: Uma revisão Literária. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez., p. 368-375, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> Acesso em: 4 nov. 2013.