

## Políticas Públicas para o Turismo no Brasil – Integração entre Sustentabilidade e Crescimento

Murilo de Alencar Souza Oliveira<sup>1</sup>

Adriana Marques Rossetto<sup>2</sup>

Resumo: Este artigo teórico-descritivo abordou as perspectivas de desenvolvimento do turismo sustentável no Brasil, mediante análise das políticas públicas para o setor. Utilizou-se de pesquisa bibliográfica e documental sobre: a evolução histórica do turismo mundial e nacional; as iniciativas governamentais de gestão do setor; e, os principais programas voltados ao desenvolvimento sustentável de suas atividades. Efetuou-se reflexão sobre a condução e resultados dos Planos Nacionais do Turismo (PNTs) e dos Programas de Certificação em Turismo Sustentável (PCTS), Bem Receber, Turismo 100% e Bem Receber Copa. Concluiu-se que o turismo tem evoluído no país, porém em intensidade menor que o nível mundial, desperdiçando seu potencial de expansão e de benefícios a serem obtidos, e com pouco direcionamento para a sustentabilidade. Observa-se que existem normas de certificação em sustentabilidade do turismo, porém os programas governamentais de estímulo à adoção de práticas sustentáveis são isolados, de curto prazo e focados na operacionalização dos PNTs, e não como instrumentos estratégicos de gestão. Por isso não conseguem ter perenidade, nem obter consistência e credibilidade perante os diversos interessados na cadeia produtiva do turismo.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento do Turismo; Políticas Públicas de Turismo; Certificação em Sustentabilidade.

### Introdução

O turismo consiste nas atividades realizadas pelos indivíduos durante viagens e estadas em lugares diferentes do habitual, por tempo inferior a um ano, seja a lazer ou negócios, segundo Organização Mundial do Turismo [OMT] (2001). Para Dencker (1998) é um fenômeno econômico-social contemporâneo que requer crescente consciência e interesse por estudos sobre seus impactos na sociedade em geral e em outros setores e atividades, que sejam adequados à realidade e ao momento histórico-social em que se manifesta.

Em fins da década de 1980 surgiram questionamentos relativos aos efeitos negativos que o turismo causa no modo de vida, nos comportamentos, nas tradições e nas estruturas sociais dos destinos turísticos, das populações receptoras e dos turistas. Para Beni (2000), efeitos gerados por

---

<sup>1</sup> Doutorando em Administração e Turismo/UNIVALI-SC. Mestre em Gestão e Estratégia em Negócios/UFRRJ-RJ. Analista em Gestão/ENSP/FIOCRUZ. e-mail: murilodealencar@bol.com.br

<sup>2</sup> Doutora em Engenharia de Produção/UFSC. Professor Adjunto do Departamento de Arquitetura e Urbanismo/UFSC. e-mail: amarquesrossetto@gmail.com

uma exploração sob pouco controle e que denota falta de cuidados, práticas adequadas e planejamento quanto às consequências futuras de um turismo insustentável.

Cabe aos governos papel central na fixação de critérios de desenvolvimento e coordenação dos agentes do setor, por meio de políticas públicas de turismo, cujo objetivo seria compatibilizar a liberdade de mercado com a preservação das vantagens estruturais que assegurem a continuidade da atividade em condições para se atingir um nível de competitividade e propiciar o máximo de bem-estar e atendimento às necessidades dos consumidores do turismo (OMT, 2001). Apresenta-se como possível caminho a obtenção de certificação em sustentabilidade para organizações empresariais do setor.

Este trabalho teve origem no planejamento das políticas e ações públicas que relacionem turismo e sustentabilidade de modo a gerar reflexões sobre os rumos de um turismo capaz de conciliar os aspectos econômicos, sociais e ambientais. Teve por objetivo descortinar a evolução e o desenvolvimento das atividades do turismo no Brasil, mediante apresentação das políticas de gestão pública do setor e dos programas para um turismo sustentável.

O artigo foi organizado em cinco seções: introdução; aspectos metodológicos; evolução e cenário do turismo no Brasil e no mundo; políticas públicas nacionais do turismo e programas focados na certificação em sustentabilidade no turismo; e, considerações finais do estudo.

## **2 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Este trabalho consistiu de um ensaio teórico-descritivo (qualitativo) sobre a evolução e as perspectivas de desenvolvimento do turismo nacional, mediante análise das políticas, planos e programas públicos que inter-relacionam turismo e sustentabilidade. Utilizou-se a pesquisa bibliográfica e a documental para obtenção dos dados sobre o turismo no mundo e no Brasil, e sobre as ações de gestão do setor. Buscou-se apresentar programas públicos para desenvolvimento sustentável do turismo e uma reflexão sobre sua condução e os resultados.

## **3 EVOLUÇÃO DO TURISMO NO MUNDO E NO BRASIL**

Ao longo da evolução das políticas públicas para o turismo no mundo, podem ser identificados dois momentos. No primeiro, por volta dos anos de 1950, houve preocupação com o

aumento do fluxo de turistas e coincidiu com a explosão do ‘turismo de massa’, que resultou em políticas de cunho quantitativas, imediatistas e econômicas, nas quais a busca do lucro e crescimento no curto prazo eram prioridades, quase não havia consideração quanto às necessidades das populações locais e ambientais. Num segundo estágio, a partir de fins da década de 1970, surgiram preocupações relativas à qualidade da atividade turística e do desenvolvimento equilibrado do setor, por meio da conservação dos recursos naturais, sociais e culturais que lhe dão sustentação, ou seja, uma abordagem mais qualitativa e de longo prazo (OMT, 2001).

Na última década o fluxo de turistas no mundo cresceu em média de 3,23%, enquanto a receita cambial em 6,97%, apesar das variações negativas ocorridas nos anos de 2001, 2003 e 2009. Em 2010 ocorreu o maior fluxo de turistas (940,0 milhões) e em 2008 a maior receita global (US\$941,7 bilhões). A Tabela 1 mostra dados do turismo mundial na década passada.

| Item                          | 2001         | 2002  | 2003         | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009         | 2010  | Média        |
|-------------------------------|--------------|-------|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|-------|--------------|
| Fluxo turístico (milhão)      | 688,5        | 708,9 | 696,6        | 765,5 | 801,6 | 846,0 | 900,5 | 919,0 | 880,5        | 940,0 | <b>814,7</b> |
| Variação (%)                  | <b>-0,10</b> | 2,96  | <b>-1,74</b> | 9,89  | 4,72  | 5,54  | 6,44  | 2,05  | <b>-4,19</b> | 6,76  | <b>3,23</b>  |
| Receita cambial (US\$ bilhão) | 471,6        | 474,2 | 525,1        | 632,7 | 678,7 | 744,0 | 857,4 | 941,7 | 852,4        | 919,0 | <b>709,7</b> |
| Variação (%)                  | <b>-2,34</b> | 0,55  | 10,73        | 20,49 | 7,26  | 9,63  | 15,24 | 9,83  | <b>-9,48</b> | 7,81  | <b>6,97</b>  |

**Tabela 1: Fluxo de turistas internacionais e receita cambial no mundo.**

Fonte: Elaborado a partir de Ministério do Turismo (MTur) (2011).

OMT (2001) estimou forte expansão do fluxo mundial de turistas em 2020, para cerca de 1,6 bilhões. Contudo, existe grande certeza quanto ao fato de que o crescimento do turismo mundial estará atrelado à obtenção da sustentabilidade das atividades turísticas.

No Brasil, o turismo consiste em uma atividade econômica importante e possui por características principais: a intersetorialidade; ser captador de investimentos; e, gerar empregos e renda. Inclui-se entre os setores que poderiam se constituir nas forças motrizes do desenvolvimento nacional. Porém, só passou a ser entendido como segmento econômico na década de 1970, em face do turismo de massa para destinos naturais e a descoberta da região Nordeste do país como grande atrativo aos turistas europeus. Conforme MTur (2011), no ano de 1970 ocorreram 250 mil chegadas de turistas estrangeiros, que passou em apenas 10 anos para

um 1,5 milhão, já em 1981 e 1982 houve uma queda, seguida de boa recuperação para quase dois milhões de turistas em 1987. O período de 1988 a 1991 foi marcado por problemas na economia nacional (hiperinflação monetária, planos econômicos e abertura comercial do país), que geraram forte retração com uma queda para um milhão de chegadas em 1990.

A partir de 1992, o setor de turismo no país experimentou novo impulso devido a fatores como: aumento de renda da população; consolidação da democracia; abertura da economia; divulgação na mídia mundial gerada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento/Rio-92; estabilidade monetária com o Plano Real; e, ampliação da rede de hospedagem, *resorts*, parques e empreendimentos de lazer (Beni, 2007). No início dos anos 2000 ocorreu um período de instabilidade no fluxo turístico nacional, com retrações em 2001 e 2002. Porém, a partir de 2003 o número de turistas estrangeiros evoluiu e estabilizou-se em cerca de 5 milhões de chegadas ao final da década e média de 4,8 milhões no período. No ano de 2010, o número de turistas estrangeiros no país foi de 5.161.379 chegadas, com crescimento de 7,5% em relação ao ano anterior (MTur, 2011).

A Tabela 2 traz dados sobre a geração de receita cambial, a participação do Brasil no fluxo turístico mundial e os desembarques domésticos no período de 2001 a 2010.

| Item                            | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | Média        |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------|
| Receita cambial (US\$ bilhão)   | 1,70  | 2,00  | 2,48  | 3,22  | 3,86  | 4,32  | 4,95  | 5,79  | 5,31  | 5,92  | <b>3,96</b>  |
| Variação (%)                    | -     | 17,65 | 24,00 | 29,84 | 19,88 | 11,92 | 14,58 | 16,97 | -8,29 | 11,49 | <b>15,34</b> |
| Brasil no turismo mundial (%)   | 0,69  | 0,53  | 0,59  | 0,63  | 0,67  | 0,59  | 0,56  | 0,55  | 0,55  | 0,54  | <b>0,59</b>  |
| Desembarques nacionais (milhão) | 32,62 | 32,95 | 30,74 | 36,55 | 43,10 | 46,35 | 50,00 | 48,70 | 56,02 | 68,26 | <b>44,53</b> |
| Variação (%)                    | -     | 1,01  | -6,71 | 18,90 | 17,92 | 7,54  | 7,87  | -2,60 | 15,03 | 21,85 | <b>8,98</b>  |

**Tabela 2: Participação do Brasil no fluxo turístico mundial e desembarques nacionais.**

Fonte: Elaborado a partir de MTur (2011).

Duas situações contrastantes quanto à atividade turística no país podem ser identificadas, de um lado, houve crescimento constante na receita cambial gerada pelo setor, que teve média anual de quase US\$4 bilhões e o número de desembarques domésticos subiu quase dobrou, com forte tendência de crescimento desde 2005, mesmo com os problemas enfrentados pelo turismo

mundial. De outro, ocorreu redução da participação do país no total mundial, com média em 0,59%, mas que apresentou tendência de queda durante todo o período (Souza & Ferreira, 2011).

O turismo no Brasil cresce em arrecadação, movimentação econômica e fluxo de viajantes, porém num ritmo abaixo do nível mundial. Não tem alcançado um desenvolvimento correspondente para que as populações residentes consigam auferir os benefícios gerados e não atingiu um patamar considerado como sustentável. Ou seja, planejado de modo coerente e preventivo por meio da participação e envolvimento das comunidades, da iniciativa privada e dos órgãos governamentais, com vistas à obtenção de melhorias duradouras para as destinações. Falta uma mensuração da viabilidade, consequências futuras e preocupação com a formação de uma sociedade mais consciente quanto à conservação dos recursos naturais essenciais ao turismo.

Para os próximos anos, buscando desenhar o cenário macroeconômico e as perspectivas de desenvolvimento dos negócios e investimentos no turismo nacional, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o MTur (2011) efetuaram estudo junto aos executivos das 80 maiores empresas do setor, face aos megaeventos esportivos previstos no país. Os resultados apontaram crescimento nas receitas auferidas e quadros de pessoal em 2010 em todos os segmentos (agências de viagens, eventos, feiras, locadoras de automóveis, meios de hospedagem, operadoras, transporte aéreo e rodoviário), com exceção do turismo receptivo. Tal fato se deve ao incremento do turismo interno e a valorização da moeda nacional que geraram aumento das vendas para destinos internacionais e também a redução da entrada de turistas estrangeiros (FGV; MTur, 2011).

As expectativas dos empresários do turismo nacional em relação à evolução do setor são positivas devido a fatores como: a continuidade das políticas de governo e crescimento econômico; aumento dos investimentos estrangeiros e da exposição do país na mídia internacional e nacional; expansão da oferta e qualidade dos meios de hospedagem; ampliação da capacidade das agências de viagens, com adoção de ferramentas tecnológicas; expansão da rede de vendas das operadoras de turismo; lançamento de feiras e eventos em cidades médias; e, majoração geral do faturamento, dos preços, dos custos e dos quadros de pessoal. Como fatores negativos apontaram: a desvalorização do Real, os entraves da burocracia administrativa e a escassez de trabalhadores qualificados (FGV; MTur, 2011).

Torna-se relevante para a continuidade e sustentabilidade do turismo nacional que as

políticas públicas que norteiam seu desenvolvimento consigam captar e incluir aspectos relativos ao meio ambiente e à sociedade, além do crescimento econômico. Contudo, será que a condução das políticas e programas nacionais do turismo condiz com esse modo de pensar? Será que incorpora e leva em relevância os conceitos de sustentabilidade ambiental e social no apontar caminhos mais sustentáveis para o setor no país?

#### **4 TURISMO - POLÍTICAS PÚBLICAS E CERTIFICAÇÃO EM SUSTENTABILIDADE NO BRASIL**

O turismo somente recebeu atenção no Brasil nas décadas finais do século XX. Alguns fatos que marcaram esta mudança de postura foram: o decreto Lei nº 55/1966 que definiu uma política nacional para o setor e criou a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) (Noia, Vieira Júnior & Kushano, 2007); a criação do Fundo Geral do Turismo (Fungetur) nos anos de 1970 para financiar o crescimento do turismo nacional (Dias, 2003); a Lei 8.181/1991 que criou o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) e alterou a denominação da Embratur para Instituto Brasileiro de Turismo; e, a elaboração da Política Nacional de Turismo (1993-1996) com a criação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) (Dias, 2003).

Para Noia, Vieira Júnior e Kushano (2007), o PNMT consistiu em uma abordagem para o desenvolvimento do turismo a partir da transferência de sua responsabilidade para o nível local, com estímulos à criação de conselhos e fundos municipais capazes de captar as necessidades e especificidades de cada destino turístico em particular e de modo descentralizado. O programa ajudou a impulsionar o turismo mediante a conscientização, preparação e capacitação das comunidades e localidades no país (Galdino & Costa, 2011). Seus efeitos foram potencializados na década seguinte quando serviu de base para a criação de medidas relacionadas às políticas e planos de turismo nacionais e trouxe benefícios aos municípios que adotaram sua prática.

Com a mudança de governo ocorrida em 2002 houve novo panorama para o turismo no país, com várias medidas para ampliar o fluxo turístico no que tange à promoção, ao marketing e ao apoio à comercialização dos destinos, serviços e produtos turísticos brasileiros no mercado internacional, conforme *Embratur - Instituto Brasileiro de Turismo*. ([http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/embratur/](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/embratur/), recuperado em 26 de dezembro, 2011), como a criação do Ministério do Turismo e a reformulação da Embratur, responsável pela

execução da Política Nacional de Turismo. Coube ao MTur estabelecer a Política Nacional de Turismo e elaborar os Planos Nacionais do Turismo (PNT) com a inclusão de temas como a proteção ambiental, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico. Além de atenuar passivos socioambientais provocados pela atividade turística e estimular a prática do turismo responsável em áreas naturais protegidas ou não (MTur, 2003).

Outros fatos que marcaram as mudanças ocorridas no turismo nacional, com base nos PNTs foram: a busca por contemplar as diversidades regionais, culturais e naturais, e proporcionar a expansão do mercado turístico interno e a inserção do Brasil no cenário mundial; a promulgação da Lei Geral do Turismo (nº 11.771/2008); e, a implantação do Sistema Nacional de Cadastramento, Classificação e Fiscalização dos Prestadores de Serviços Turísticos (Sisnatur), para identificar e promover o ordenamento, a formalização e a legalização dos prestadores de serviços da cadeia produtiva do turismo (Decreto n. 7.381, 2010).

#### **4.1 Os Planos Nacionais do Turismo (PNTs)**

OS PNTS consistem em planos trienais que apresentam as diretrizes, as metas e os programas regulatórios e fiscalizatórios com fins de explicitar os ideais do governo e orientar ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do turismo em um novo padrão. Padrão que possa integrar as regiões com o aumento da competitividade, impactar na melhoria das condições de vida da população, descentralizar decisões e respeitar o meio ambiente (MTur, 2003). A elaboração dos PNTs ocorreu por meio de diagnósticos para identificação dos principais problemas e fatores limitantes do crescimento do turismo no país, tais como: ausência de processos avaliativos dos resultados das políticas e planos implantados no setor; insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo; deficiência na qualificação profissional no setor (gerencial e operacional); deficiência na infraestrutura turística básica (saneamento, água, energia e transporte) (Souza & Ferreira, 2011); oferta de crédito insuficiente e inadequada; baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados; e, insuficiência de recursos e falta de estratégia e articulação na promoção do produto turístico brasileiro (MTur, 2003).

O primeiro PNT (período de 2003-2007) objetivou desenvolver produtos turísticos que contemplassem as diversidades regionais, culturais e naturais, bem como estimulassem seu

consumo nos mercados nacional e internacional. Foram traçadas metas com o intuito de gerar benefícios não somente para as atividades de turismo, mas também para o crescimento de toda a sociedade sob melhores perspectivas de vida (Galdino & Costa, 2011), tais como: gerar 1,2 milhões de novos empregos e ocupações; gerar U\$ 8 bilhões em divisas; ampliar a oferta turística brasileira com o desenvolvimento de pelo menos três produtos de qualidade em cada Estado e no Distrito Federal; aumentar o fluxo de turistas estrangeiros para 9 milhões e para 65 milhões de passageiros em voos domésticos (MTur, 2003).

Segundo Noia, Vieira Junior e Kushano (2007) o momento de elaboração e execução do PNT 2003-2007 foi adequado devido aos esforços desenvolvidos no governo anterior para capacitação profissional, qualidade das destinações e de municipalização do turismo. Contudo, o mundo sofria os fortes efeitos dos atentados terroristas de 2001. Os dados quanto ao fluxo de turistas estrangeiros no período de 2003-2007, com pouco mais de 5,3 milhões em 2005, mesmo de 2000, e na Tabela 2 quanto ao número de desembarques nacionais com um máximo de 50 milhões em 2007, demonstram o contraste ante as metas estabelecidas e a realidade ocorrida.

Noia, Vieira Junior e Kushano (2007) efetuam críticas relativas à elaboração do PNT 2003-2007, por: não sinalizar à metodologia utilizada; não explicitar o grau de participação dos diferentes segmentos do turismo nacional; não ter representação de organizações acadêmicas e de direitos do consumidor; não apresentar dados quanto à participação do setor no PIB e falta de diagnósticos regionalizados; ter objetivos abrangentes e sem sinalizar a forma de operacionalização, as fontes de financiamentos e a participação da iniciativa privada; e, não atribuir responsabilidades para as empresas e para o setor público.

No segundo PNT (2007-2010) houve a incorporação da promoção do turismo como fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e da inclusão da atividade na pauta de consumo, com fins de proporcionar à população melhores condições de realização do turismo. Foram traçadas as metas de: realizar 217 milhões de viagens no mercado interno; criar de 1,7 milhões de novos empregos e ocupações; estruturar 65 destinos turísticos selecionados com padrão de qualidade internacional; e, gerar 7,7 bilhões de dólares de divisas (MTur, 2007).

As metas do PNT (2007-2010) não foram atingidas, pois a receita cambial ficou abaixo de US\$6 bilhões e as chegadas internacionais em 5 milhões em 2010, os destinos selecionados pouco



IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo  
30 de agosto e 01 setembro de 2012 – Universidade Anhembi Morumbi - São Paulo

avançaram na atração de turistas e os números de empregos e qualificação dos trabalhadores no setor pouco aumentaram. As metas foram superdimensionadas, não consideraram as tendências do turismo mundial e somente incorporaram as dimensões de sustentabilidade econômica, social e espacial (Souza & Ferreira, 2011). O retorno dos investimentos não se concretizou, fato que gerou desaceleração da atividade, desemprego e impactou no desenvolvimento local.

O terceiro PNT (2011/2014) apresenta orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade turística e tem como pilares ações que contribuam para erradicação da pobreza no país. Suas diretrizes visam a promover a inclusão social, com a geração de negócios, de emprego e renda para a população. Conforme MTur - Ministério do Turismo ([http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20110630.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20110630.html), recuperado em 30 de abril, 2012) o plano tem como premissas ampliar o diálogo com a sociedade, reduzir desigualdades regionais, promover a sustentabilidade, incentivar a inovação e promover a regionalização do turismo. Estabelece objetivos ligados à preparação para os grandes eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas), à qualificação de 306 mil profissionais, aos incentivos ao turismo interno; ao incremento da geração de divisas, ao aumento da competitividade e, ao fortalecimento da gestão compartilhada.

Os PNTs foram elaborados sem considerar aspectos relevantes das diversidades da realidade nacional, que por sua vez também não estava estruturada para suportar o crescimento e o desenvolvimento propostos para o turismo (Galdino & Costa, 2011). Tal condição, aliada a falta de eficiência, sinergia e comprometimento do poder público na aplicação das ações previstas, gerou a impossibilidade de concretização das metas e objetivos.

Souza e Ferreira (2011) afirmam que o foco do planejamento do turismo nacional está mais na elaboração de planos do que no monitoramento do processo de implantação. O planejamento continua a ocorrer numa visão negocial de curto-médio prazo, com foco em investimentos que beneficiam empreendimentos de alto valor e ignoram questões ligadas às necessidades das comunidades anfitriãs, aos interesses dos empresários de pequeno porte e à preservação dos recursos ambientais, sociais e culturais. Também, não considera a participação dos atores da sociedade na indicação das potencialidades e limitações locais, relacionadas ao setor turístico.

A falta de capacitação e as ingerências políticas são fatores que dificultam o

desenvolvimento do turismo no país, pois é nítida a deficiência técnica e de conhecimentos específicos de turismo dos profissionais que atuam na gestão pública do setor, fato que interfere na elaboração e na implantação de ações que propiciam suporte aos planos e programas elaborados (Galdino & Costa, 2011). No plano político a grande dificuldade está na diversidade partidária e de interesses que afetam o setor, pois a distribuição da gestão de ministérios, autarquias e secretarias é realizada por meio de arranjos que visam mais contemplar interesses políticos e pessoais, do que os interesses do país.

#### **4.2 Programas Governamentais de Certificação em Turismo Sustentável**

Um dos possíveis caminhos para conciliar os diferentes interesses envolvidos no setor do turismo e que possa atrelar questões econômicas, sociais e ambientais no seu desenvolvimento pode encontrar-se nos programas que objetivam certificar às organizações que adotam práticas sustentáveis em seus processos, produtos ou serviços. Swarbrooke (2000) alude que este é um dos principais instrumentos para uma atuação mais efetiva dos organismos públicos em estabelecer padrões oficiais de sustentabilidade ambiental do turismo, que possam auxiliar a demanda em seus processos de decisões de consumo de serviços turísticos mais sustentáveis e acelerar os movimentos nesta direção por parte das empresas do setor.

A adoção de sistemas de certificação socioambiental cresce de importância para a sobrevivência e ampliação de mercado de diversas atividades industriais e de prestação de serviços no mundo. Em vários setores econômicos a obtenção das certificações tornou-se condição *sine qua non* para uma organização adentrar e competir nos mercados mais desenvolvidos. As primeiras iniciativas de normatização e certificação socioambiental surgiram nos países desenvolvidos entre fins da década de 1970 e a de 1990, e condiziam com o crescimento de uma opinião pública mais exigente e preocupada com o desenvolvimento sustentável. Nos países em desenvolvimento começaram a despontar nos anos de 1990, mediante adaptações nos programas existentes nos países industrializados.

Conforme ABNT (2012), o início da elaboração de normas de sustentabilidade para o turismo ocorreu no Brasil em fins da década de 1990 com o Comitê Brasileiro de Normalização em Turismo – CB 54, que ficou responsável pelo planejamento, coordenação e controle das normas

relacionadas à terminologia, ocupações e competências de pessoal, produtos e serviços específicos ao setor de turismo. Ao todo foram elaboradas 84 normas para o turismo referentes a(o): Turismo de Aventura, Transporte, Competências Profissionais, Acessibilidade, Turismo Equestre, Serviços de Mergulho Recreativo, Cicloturismo e Meios de Hospedagem (Norma Brasileira de Referência (NBR) 15401:2006 - Requisitos dos Sistema de gestão da sustentabilidade e NBR 15333:2007 - Requisitos de competências para auditores do sistema de gestão da sustentabilidade.

Para tornar à sustentabilidade um fator relevante no setor do turismo no Brasil não basta a existência de normas e certificações, devem existir programas e ações que incentivem e propiciem condições de esclarecimento e compreensão sobre os objetivos e benefícios derivados da implantação de práticas sustentáveis e da obtenção de certificação no setor. Dentre os programas públicos para o setor algumas iniciativas tiveram por foco dotar as empresas de maior consciência e atuação em sustentabilidade socioambiental: Programa de Certificação em Turismo Sustentável (PCTS); Programa Bem Receber; Programa Turismo 100%; e, Programa Bem Receber Copa.

O PCTS surgiu em 2002 para moldar um turismo sustentável e melhorar a qualidade e a competitividade do setor, com particular atenção às pequenas e médias empresas. A ideia foi difundir e consolidar práticas positivas de sustentabilidade, adoção de normas e implantação de um sistema de certificação para melhorar o desempenho nas dimensões da sustentabilidade (econômico, ambiental, cultural e social) nas empresas. Cerca de 30 destinos turísticos prioritários para o turismo foram incluídos no programa e receberam ações para capacitação e formação de auditores em sustentabilidade e de treinamentos e capacitações dos gestores e trabalhadores, com fornecimento de subsídios governamentais quanto às consultorias necessárias e ao processo de certificação em sustentabilidade (Barddal, Alberton & Campos, 2010).

As atividades do PCTS resultaram na formação de auditores e consultores em gestão da sustentabilidade para atuarem como multiplicadores e na assistência técnica e capacitação de cerca de 600 empresas nos destinos escolhidos. O programa estimulou a elaboração de normas de certificação em sustentabilidade que recomendavam o atendimento de requisitos referentes às dimensões econômica, ambiental e sociocultural para o turismo sustentável (Barddal, Alberton & Campos, 2010). Contudo, as ações foram interrompidas em 2007 e como possíveis razões estão: a falta de recursos financeiros e sua complexidade, por ter diferentes organizações envolvidas nos

destinos selecionados e que por sua vez possuíam características e condições de realização do turismo variadas; e, a ausência de ações de *marketing* e comunicação que consolidassem a marca do programa junto aos *stakeholders* do setor e estimulassem o maior interesse, adesão e continuidade nos empreendimentos e auxiliassem no acompanhamento e monitoramento.

O Programa Bem Receber foi lançado em 2007 com o objetivo de contribuir para melhoria da qualidade dos serviços prestados e aumentar a competitividade do setor turístico, com base: na gestão sustentável mediante consultoria para adoção de boas práticas de hospitalidade e sustentabilidade e apoio no alcance da certificação; e, na qualificação profissional. O programa foi voltado para beneficiar meios de hospedagens localizados em 30 destinos selecionados com base em fatores como: fluxo de turistas, quantidade de empresas do setor, potencial de crescimento com base na perspectiva de investimentos e interesse local (IH; MTur, 2007). As atividades abrangeram capacitações e consultorias para a implantação de práticas de conservação ambiental, inclusão social e valorização da cultura local com base nas normas de sustentabilidade e sua atuação por meio de educação contínua (IH; MTur, 2007). O programa foi encerrado em 2009.

O Programa Turismo 100% foi lançado em 2009, com vistas à melhoria dos serviços turísticos por meio do incentivo e apoio financeiro para certificação em gestão da sustentabilidade, da segurança no turismo de aventura e de pessoas e de produtos turísticos. Para o IBQP - Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (<http://www.ibqp.org.br/turismo/conheca-o-turismo.php>, recuperado em 04 de janeiro, 2012) foram propostas ações e eventos para sensibilização e divulgação, e capacitação de auditores de gestão, dentro das estratégias de preparação para a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos.

A lógica foi gerar produtos turísticos sustentáveis, segurança nas atividades e segmentos do turismo, preservação dos recursos naturais e culturais, competitividade e qualidade na prestação de serviços com empresas e profissionais capacitados e certificados. Para tal foram definidos os objetivos de: incentivar a acreditação de novos organismos de certificação na área do Turismo; capacitação de 300 auditores; avaliar a conformidade de 500 empresas e 32.500 profissionais do turismo para a certificação; realizar pesquisa de demanda por certificação de pessoas do turismo; identificar a necessidade de capacitação ou qualificação de pessoas nas ocupações do turismo; e, avaliar os resultados alcançados. O programa ainda está em vigor.

Em 2010, o MTur lançou o Programa Bem Receber Copa com vistas a atingir padrões internacionais de qualidade nos serviços turísticos no país, conforme FGV (<http://www5.fgv.br/fgvonline/mtur/programa.asp>, recuperado em 30 de abril, 2012), cujas ações focaram na qualificação de 306 mil profissionais que atuam nos vários segmentos do turismo: alimentação; locadoras de automóveis; transporte aéreo regional; meios de hospedagem; agentes e operadoras de turismo; negócios e eventos. Em 2011, denúncias de um esquema de desvio de recursos no Amapá levaram a suspensão temporária (??) do programa.

Os 4 programas apresentados visaram estimular o setor em consonância com as metas dos PNTs, mediante a qualificação e certificação em sustentabilidade e geração de iniciativas de implantação de práticas socioambientais sustentáveis, desenvolvimento de normas e certificação das empresas. Mas, foram desenvolvidos de modo isolado e sem integração e tiveram objetivos distintos que deveriam estar encadeados por uma política de turismo nacional. Também houve pouca atenção à participação dos integrantes do setor na formulação destes programas, além de curta vigência face às descontinuações ocorridas. O Quadro 1 traz uma síntese dos objetivos, da vigência e dos principais aspectos ou efeitos gerados dos programas apresentados.

| PROGRAMA                                   | VIGÊNCIA              | OBJETIVOS  | PRINCIPAIS ASPECTOS/EFEITOS  |
|--|-----------------------|--|--|
| Certificação em Turismo Sustentável (PCTS) | 2002-2007             | Melhorar a qualidade e a competitividade do turismo nacional, com foco nas pequenas e médias empresas.   | Positivos: elaboração de normas de sustentabilidade; ações de capacitação; formação de auditores em sustentabilidade; subsídios quanto às consultorias e processos de certificação.  |
|  |                       |  | Negativos: ausência de ações de <i>marketing</i> e comunicação para consolidar e estimular o interesse, a adesão e a continuidade do programa; falta de acompanhamento e monitoramento do programa.  |
| Bem Receber                                | 2007-2009             | Contribuir para melhoria da qualidade dos serviços e competitividade do setor turístico, com base na gestão sustentável e qualificação profissional. | Positivos: beneficiou meios de hospedagens de 30 destinos selecionados com capacitações e consultorias para implantação de práticas de conservação ambiental, inclusão social e valorização da cultura local; ocorrência das primeiras certificações pela NBR 15401. |
|  |                       |  | Negativos: curta duração do programa; perda de credibilidade.  |
| Turismo 100%                               | 2009-atual            | Melhoria dos serviços por meio de certificação em gestão.  | Positivos: acreditação de organismos certificadores e capacitação de auditores de sistemas de gestão em sustentabilidade.  |
| Bem Receber Copa                           | 2010-2011 (suspensão) | Atingir padrões de qualidade nos serviços turísticos para a Copa do Mundo.   | Positivo: cursos de qualificação profissional para integrantes do setor nas cidades sede de jogos da Copa.   |
|  |                       |  | Negativos: suspeitas de desvios de recursos e irregularidades nos repasses aos conveniados.  |

**Quadro 1: Síntese dos Programas Governamentais de Sustentabilidade do Turismo.**

Fonte: Elaboração própria.

Um dos principais fatores dessa condição do turismo foi a pouca atenção dada à gestão do setor, pois o processo de seu planejamento passou por um crescimento quantitativo e imediatista da demanda interna, de empresas e de destinos turísticos e com forte grau de centralização. Quando deveria voltar-se para um desenvolvimento integrado e coerente com as necessidades e preocupações socioambientais, com descentralização em sua formulação e implantação.

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Brasil possui potencial de expansão do turismo e pode obter muitos benefícios com isto, mas não tem conseguido tornar isto uma realidade. Os programas governamentais visaram estimular a sustentabilidade no setor, porém foram desenvolvidos sem integração com outras iniciativas, sofreram com a descontinuidade e falta de credibilidade junto aos integrantes do setor. Assim, não conseguiram ter uma perenidade e obter consistência ao longo do tempo.

A elaboração de normas de certificação em sustentabilidade no país torna-se importante instrumento de atuação efetiva dos órgãos públicos em estabelecer padrões de um turismo sustentável. Contudo, os programas públicos para o setor são desenvolvidos e implantados de modo isolado, com pensamento de curto prazo e focados na operacionalização dos objetivos dos PNTs, e não como instrumentos estratégicos de gestão.

O poder público necessita perceber que a realização e gestão do turismo no país deveriam ir ao encontro das necessidades da população local, garantir a proteção ambiental, satisfazer a demanda turística atual e manter a atração dos destinos turísticos no mesmo nível que sua qualidade ambiental. Assim, requer-se que os governos (nacional, regional e local), empresas do setor e comunidades locais desenvolvam políticas em conjunto para fomento socioeconômico.

O país precisa de uma política pública de Estado para o turismo que se sobreponha aos interesses dos detentores do poder, seja construída pela participação coletiva e tenha continuidade temporal. É fundamental buscar respostas apropriadas para os questionamentos sobre qual o modelo de desenvolvimento e o tipo de turismo que se quer adotar no país?

## REFERÊNCIAS

- Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (2012). *Comitê Brasileiro de Normalização em Turismo – CB 54*. Recuperado de <http://www.abntcatalogo.com.br/mtur/>.
- Barddal, R., Alberton, A. & Campos, L. M. de S. (2010, maio/agosto). As dimensões e métodos de mensuração da sustentabilidade e o turismo: uma discussão teórica. *Revista de Gestão Social e Ambiental*. 4(2), 138-155.
- Beni, M. C. (2000). *Análise estrutural do turismo*. (3ª ed rev. e ampl). São Paulo: Ed. SENAC, São Paulo.
- Beni, M. C. (2007). Planejamento estratégico e gestão local/regional do turismo. In: SEABRA, G. (Org.). *Turismo de base local: identidade cultural e desenvolvimento regional* (pp. 125-150). João Pessoa: Universitária UFPB.
- Boullón, R. C. (1995). *Las actividades turísticas y recreacionales: el hombre como protagonista*. (3ª ed reimpr). México: Trillas.
- Decreto n. 7.381 de 2 de dezembro de 2010*. (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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 18 set. 2008.
- Dencker, A. de F. M. (1998). *Métodos e técnicas de pesquisa em turismo*. São Paulo: Futura.
- DIAS, R. (2003). *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Fundação Getúlio Vargas (FGV); Ministério do Turismo (MTUR). (2011). *Pesquisa anual de conjuntura econômica do turismo / EBAPE/ Núcleo de Turismo, Ministério do Turismo*. (7ª ed). Rio de Janeiro: Edit. Fundação Getúlio Vargas.
- Galdino, L. C. F. & Costa, M. L. da. (2011, setembro). Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*. 6(4), 24p.
- Instituto de Hospitalidade (IH); Ministério do Turismo (MTur). (2007). *Hospitalidade: guia para profissionais operacionais*. Salvador.
- Ministério do Turismo (MTur). (2003, abril). *Plano Nacional do Turismo - Diretrizes, Metas e Programas - 2003-2007*. Brasília, 29.
- Ministério do Turismo (MTur). (2007, junho). *Plano Nacional do Turismo - PNT 2007/2010 – uma Viagem de Inclusão*. Brasília.
- Ministério do Turismo (MTur). (2011). *Anuário Estatístico de Turismo – 2011*. 38, Ano base 2010. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Brasília, 2011.
- Noia, A. C., Vieira Júnior, A. & Kushano, E. S. (2007, outubro). Avaliação do Plano Nacional de Turismo: Gestão do Governo Lula, entre os anos de 2003 a 2007. *CULTUR – Revista de Cultura e Turismo*. 1(1), 23-38.
- Organização Mundial do Turismo (OMT). (2001). *Introdução ao turismo*. Amparo Sancho (dir. red.). São Paulo: Roca.
- Souza, M. J. B. de & Ferreira, E. (2011, setembro). Planos Nacionais de Turismo, Desenvolvimento Local e Sustentabilidade. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Swarbrooke, J. (2000). *Turismo sustentável: meio ambiente e economia*. vol. 2, (3ª ed). São Paulo: Aleph.