

# PERSPECTIVA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO NO BRASIL (1934-2014)

*historical and institutional perspective Brazil's national tourism policy (1934-2014)*

Gisélia Lima Carvalho \*

---

---

---

## Resumo

Este artigo tem o objetivo de analisar o processo de institucionalização da atividade turística no Brasil que se dará por meio da identificação de medidas relacionadas ao turismo que ajudaram a constituir a Política Nacional de Turismo (PNT). Parte-se do princípio de que as ações, situadas em diferentes momentos históricos, formaram a ossatura da política nacional, sendo relevantes em toda análise, o que contrapõe as teses de alguns pesquisadores no Brasil ao defenderem que só houve política de fato depois de 1990. Para tanto, a estratégia pautou-se na abordagem crítica da literatura sobre política de turismo e no esforço de pesquisa documental, por meio de um levantamento da legislação pertinente do período entre 1934 e 2014.

**Palavras-chave:** Política Nacional de Turismo; Planejamento; Institucionalização; Legislação.

## Abstract

This paper analyzes the institutionalization of tourism in Brazil by identifying certain measures which helped constitute the country's National Tourism Policy (PNT). It is grounded on the assumption that these measures, taken at various historical moments, formed the backbone of the national policy and are relevant in any analysis of the topic. This assumption opposes theses brought forth by some Brazilian researchers, who claim that a tourism policy only existed from 1990 onwards. This study is based on a critical approach to tourism policy literature and on documentary research involving a survey of tourism-related legislation from 1934 to 2014.

**Key words:** National Tourism Policy; Planning; Institutionalization; Legislation.

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo analizar el proceso de institucionalización del turismo en Brasil a través de la identificación de las medidas relacionadas con el turismo que ayudaron a formar la Política Nacional de Turismo (PNT). Se parte del principio de que las acciones, ubicadas en diferentes momentos históricos, formaron la estructura de la política nacional, siendo relevante durante toda la investigación, lo que contrasta a las tesis de algunos investigadores en Brasil que sostienen que sólo hubo política de facto después de 1990. Por lo tanto, la estrategia se basó en el enfoque crítico de la literatura sobre la política de turismo y en el esfuerzo de investigación documental, a través de un estudio de la legislación pertinente del período entre 1934 y 2014.

**Palabras-clave:** Política Nacional de Turismo; Planificación; Institucionalización; Legislación.

---

---

(\*) Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup> do Instituto Federal de Goiás - Rua 75, N. 46, sala S2-801, CEP: 74055-110 - Goiania (GO), Brasil. Tel: (+55 62) 32272865 - giselialimacarvalho@gmail.com

## INTRODUÇÃO

A linha mestra da discussão sobre a Política Nacional de Turismo (PNT) é a figura frequente do ator “Estado”. Em uma perspectiva histórica e política, persegue-se, assim, o processo de institucionalização da atividade turística no país, dissecando medidas relacionadas ao turismo que foram capazes de constituir a PNT.

Procedeu-se com o levantamento da legislação pertinente ao turismo correspondente ao período de 1934 a 2014. A coleta de dados foi realizada no site da Câmara dos Deputados (<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>). Na busca foram encontradas 1.598 normas ligadas direta ou indiretamente ao turismo. Posteriormente, foi feita a seleção daquelas que tinham maior relação com o turismo ou que influenciaram, de algum modo, a organização da atividade no país, o que resultou em 86 ações, aqui classificadas como normas de maior relevância e 458 ações, consideradas como normas de menor relevância. As primeiras, embora em menor volume, foram consideradas aquelas normativas de grande impacto político para o setor, que permitiram oficializar a atividade no país e reconhecê-la como uma área de atuação do governo federal. Nessa categoria podem ser citadas a criação de órgãos oficiais, comissões e fundos setoriais, a formalização de uma política, de planos e programas, a instituição de ministério próprio etc. As normas de menor relevância, por sua vez, se deram em maior volume e foram registradas durante todo o período. Apesar de mais pontuais, contribuíram, de algum modo, para sistematizar e organizar o setor, promovendo a regularização e a fiscalização de serviços e de empresas, instituindo acordos de cooperação e regras para entrada de estrangeiros, entre outras medidas. Como reforço teórico-metodológico, somou-se a isso o cruzamento dos conteúdos de planos e programas instituídos pelo governo federal para desenvolver e regular o setor no país, além do levantamento bibliográfico sobre a institucionalização da atividade turística no Brasil. Esta empreitada se deu no sentido de estabelecer uma comparação com a coleta documental, de modo a assegurá-la.

Julga-se que esta abordagem nos amplia a possibilidade de compreender o processo de desenvolvimento da atividade turística no país em sua dimensão político-institucional, tendo como pano de fundo o planejamento estatal.

A opção foi feita por uma análise cronológica com recortes temporais que vão desde os primórdios das preocupações institucionais com a atividade turística no país, perpassando pelas primeiras estratégias de planejamento turístico, pelo processo de sistematização da chamada Política Nacional de Turismo para então lançar uma visão sobre o futuro da PNT no Brasil.

## AS PRIMEIRAS PREOCUPAÇÕES COM A ATIVIDADE TURÍSTICA NO PAÍS

As primeiras manifestações legais voltadas para o turismo no Brasil foram registradas por volta de 1930 e se referiam a ações de caráter pontual, como as normatizações de cooperação com outros países, a regulamentação de empresas turísticas e de transportes e da entrada de estrangeiros no território nacional, os incentivos a eventos, o licenciamento para o funcionamento de equipamentos de lazer etc.

Sob o amparo das informações referentes à legislação federal, disposta no site da Câmara dos Deputados, e com base nos planos de turismo disponíveis nos sites do Ministério do Turismo (MTur) e da Embratur, foi possível elaborar um inventário de ações normativas de caráter público compreendendo o período de 1934 a 2014, como pode ser visualizado na figura 1.

O exame criterioso desses instrumentos legais não cumpre somente a função normativa que ampara todo e qualquer processo de planejamento turístico. Também amplia nossa compreensão sobre o processo de construção do turismo como fato institucional e legal e como parte de uma estrutura orgânica que se dá na escala nacional e que incide na escala subnacional, onde, certamente, é elaborada a atividade turística. Velasco González (2007, 2011) afirma que a política de turismo de um país é resultado da combinação dos diversos instrumentos (organizativos, programáticos,



normativos ou de ordenamento do setor, financeiros, de investigação e prospectiva e de comunicação) que podem ser usados concomitante ou alternadamente.

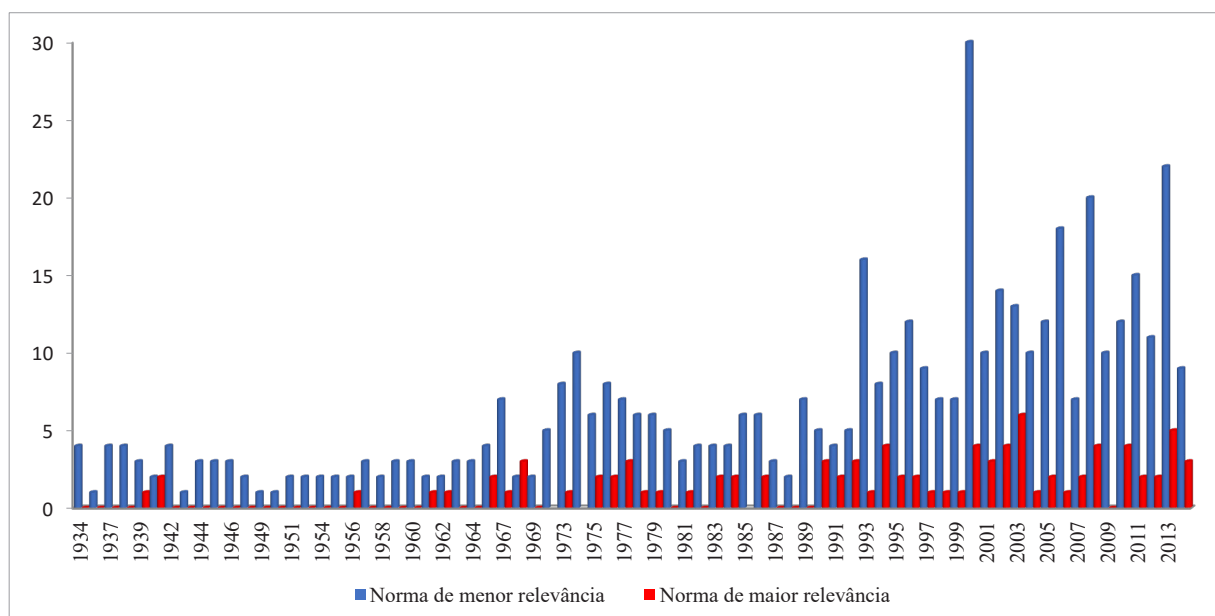


Figura 1 - Evolução das ações de institucionalização da atividade turística no Brasil (1934-2014)

Fonte: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>, <[www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)>, <[www.embratur.gov.br](http://www.embratur.gov.br)>.

Nota: Dados trabalhados pela autora.

Como ressaltou Solha (2002), até a década de 1940, o turismo ainda não era prioridade na esfera do governo federal, sendo que a primeira experiência de ação pública foi a criação da Comissão Permanente de Feiras e Exposições, pelo Decreto nº 24.163, de 24 de Abril de 1934 (BRASIL, 1934). Outro diferencial nesse período foi o Decreto-Lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939 (BRASIL, 1939a), que criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), o chamado “instrumento de comunicação” apontado por Velasco González (2007, 2011). Sua função consistia, segundo o Art. 2º, item b, em “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (BRASIL, 1939a) por intermédio da então criada Divisão de Turismo (DT), o primeiro “instrumento organizativo” (VELASCO GONZÁLEZ, 2007, 2011) da atividade no país. A DT deveria, segundo o regulamento,

[...] fomentar o estudo nos Estados do Brasil de todas as questões relativas à entrada, hospedagem, encaminhamento, localização, adaptação e assimilação do estrangeiro organizando estatísticas, publicações e todas as fontes de informações que se fizerem necessárias ao desenvolvimento dessas atribuições. (BRASIL, 1939b).

Essas ações incidiram no primeiro esforço de regulamentação de empresas do setor, como as agências de viagens e turismo pelo Decreto-Lei nº 2.440, de 23 de julho de 1940 (BRASIL, 1940), no firmamento de diversos acordos de cooperação entre países, na fiscalização de equipamentos de lazer e na regulamentação do transporte aéreo nacional. Em 1945 foi extinto o DIP e fundado o Departamento Nacional de Informações, por meio do Decreto-Lei nº 7.582, de 25 de maio de 1945 (BRASIL, 1945). No entanto, o órgão responsável pelo turismo continuou sendo a DT, com atribuições semelhantes às do órgão anterior. Não se registrou nenhum fato marcante para o desenvolvimento do setor nos anos que se seguiram até que, em 1956, a Resolução nº 57 da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1956) constituiu uma Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar os problemas de turismo no Brasil. A comissão deveria, no prazo de seis meses, diagnosticar os problemas de turismo e propor medidas legislativas indispensáveis para o desenvolvimento desse setor no Brasil. Aqui, cabe lembrar, que foram instituídos os primeiros “instrumentos de investi-



gação e prospectiva” descritos por Velasco González (2007, 2011) como essenciais para a política de turismo de um país.

O dado demonstra que o país já enfrentava diversos problemas em função de um longo tempo de descaso, das transformações em curso na sociedade agrária para a sociedade urbano-industrial e do crescente aumento dos fluxos da atividade turística no contexto nacional e internacional. Na sequência, outro importante ato ocorreu por meio do Decreto nº 44.863, de 21 de novembro de 1958 (BRASIL, 1958), que instituiu a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur) – mais um “instrumento de investigação e prospectiva” (VELASCO GONZÁLEZ, 2007, 2011) –, diretamente subordinada à Presidência da República. Essa comissão constituiu-se em um órgão de consulta responsável por coordenar as atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e estrangeiro, além de conduzir o estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas e a simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meio de transporte e hospedagem (BRASIL, 1958).

Em 1962, houve uma reestruturação ministerial com o Decreto do Conselho de Ministros nº 534 (BRASIL, 1962), e a DT passou a denominar-se Divisão de Turismo e Certames a partir da Resolução da Câmara dos Deputados nº 57 (BRASIL, 1956). Desde então, vê-se que a atividade passou a ser mais notada e buscou assegurar um nível maior de profissionalização, o que repercutiu na autorização e criação das primeiras escolas técnicas na área de hotelaria, conforme o Decreto nº 53.326, de 18 de dezembro de 1963 (BRASIL, 1963). Entretanto, vale mencionar a conclusão de Araújo e César (2012) ao assegurarem que inexitem menções explícitas à atividade turística nos macroprocessos em curso. E reforçam que esse período é marcado pela ausência de uma orientação política para a atividade turística, além de ser evidente que ela carecia de uma estrutura administrativa pública e estável.

## AS PRIMEIRAS ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO TURÍSTICO NO PAÍS

Na produção acadêmica do turismo, é muito comum a assertiva de que no ano de 1966, em função do Decreto-Lei nº 55/1966 (BRASIL, 1966a), registraram-se as primeiras estratégias de planejamento para o setor, que lhe representaram um marco regulatório. Com efeito, por seu intermédio, definiu-se o que seria a primeira PNT e criaram-se o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Embratur. A esta última, segundo o Art. 11, caberia “incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo Governo” (BRASIL, 1966a). E a PNT seria formulada, coordenada e dirigida pelo CNTur, sendo assim compreendida como “a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país” (BRASIL, 1966a).

Araújo e Taschner (2012, p. 79) enfatizam o que representou esse período para o turismo brasileiro quanto à abertura de linhas de crédito, notadamente no ramo de hospedagem. Bons exemplos foram o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), “destinado a fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional”, e os Fundos de Investimentos do Nordeste (Finor), da Amazônia (Finam) e Setoriais (Fiset).

É certo afirmar que, com essas estratégias de planejamento, a história do turismo no país passou a ser outra, com a definição de papéis por meio da instituição dos instrumentos organizativos, de comunicação e de financiamento da atividade no país. Em consequência, muitos outros instrumentos legais foram gradualmente definidos, tais como o Decreto nº 58.483, de 23 de maio de 1966 (BRASIL, 1966b) que regulamentou os serviços de empresas de turismo, outros que dispuseram sobre incentivos financeiros ou sobre transporte aéreo internacional etc. Em 1972, o governo destinou recursos, pela primeira vez, para a formulação da PNT. Os anos seguintes, justificados pelo desem-



penho e credibilidade da atividade no país e pelos ânimos quanto à entrada de turistas estrangeiros, foram marcados pelo surgimento de diversos cursos superiores na área, pela regulamentação de profissões ligadas ao setor, pelo crescimento do número de acordos de cooperação internacional, pela criação de fundos de investimentos para desenvolver a atividade no país e por estímulos para desenvolver o turismo estrangeiro.

A promulgação da Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977 (BRASIL, 1977), refletiu uma nova e importante orientação para o setor ao tratar das Áreas Especiais e dos Locais de Interesse Turístico, bem como do inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural, temas recém-chegados na política. No entanto, somente em 1981 é que essa lei foi regulamentada, via Decreto nº 86.176 (BRASIL, 1981a).

Não é de estranhar que os primeiros anos da década de 1980 – conhecida como a década perdida – foram de ostracismo para o setor, como reflexo da crise econômica vivida na época. Em contrapartida, notou-se a ocorrência das primeiras matérias relacionadas à ecologia e à cultura, cujas ações continuaram a ser vistas nos anos seguintes, ainda que sem uma diretriz para desenvolver a atividade como um todo no país. De importância máxima nessa década foi a promulgação da Constituição Federal em 1988, a qual estabeleceu, em seu Art. 24, a competência à União, aos Estados e ao Distrito Federal de legislar concorrentemente sobre: “VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (BRASIL, 1988). Diretamente dirigido ao turismo está o Art. 180, segundo o qual “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”. Esse norteamento foi fundamental para alterar o quadro político e econômico da atividade turística no país dali em diante, passando a ser a diretriz que conduziu os discursos e definiu as estratégias de gestão e planejamento.

## O TURISMO COMO UMA ATIVIDADE REPENSADA PELO PODER PÚBLICO

Nos primeiros anos da década de 1990, alguns direcionamentos foram traçados para o desenvolvimento do setor, mas pouco foi executado em função do contexto político de troca de governantes e de instabilidade econômica. A Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991 (BRASIL, 1991), deu nova denominação à Embratur, autarquia vinculada ao Ministério do Esporte e Turismo, cuja finalidade foi definida como “apoiar a formulação e coordenar a implementação da Política Nacional do Turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico”. Segundo Cruz (2005), junto com o Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992 (BRASIL, 1992), que a regulamentava, essas normativas representaram um marco importante na história do turismo brasileiro, já que tratavam da definição de uma PNT, cuja finalidade, conforme o Art. 1º, era “o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (BRASIL, 1992). Como diretrizes no seu planejamento, atenta-se para “a prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País” e para “a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico” (BRASIL, 1992). Ou seja, reiterando o que foi orientado pela Constituição de 1988, temas novos passaram a ser legitimados e a integrar a agenda política do governo.

Em função de uma série de fatores, Cruz (2005) descreve que, antes de 1990, a participação do Estado no estímulo à economia do turismo se deu de forma esporádica. Segundo Almeida (2002, p. 197), essa participação “preocupava-se sobretudo com a infraestrutura hoteleira”. Nesse início de década foi apresentado ao país um importante “instrumento programático” (VELASCO GONZÁLEZ, 2007, 2011), o Plantur – Plano Nacional de Turismo (1992-1994), que veio propor uma mudança na concepção de planejamento do turismo, cujo objetivo era o de “ordenar as ações do setor público, orientando as políticas de governo, o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem estar social, através do desenvolvimento regional do turismo” (INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO, 1992, p. 12). Em razão da instabilidade política vivida na época, o



Plantur não conseguiu projetar-se, resumindo-se basicamente na execução de um único programa, mas de grande envergadura – o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE). Este foi criado em 1994, quando o governo passou a autorizar o Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) a contratar operação de crédito externo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

No mesmo ano instituíram-se no país a Comissão Especial de Turismo Social e as Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. Em função do crescente interesse da sociedade pelo tema “ecoturismo”, associado à falta de critérios, consensos e incentivos que norteiam empresários, investidores e o próprio governo a atuarem nesse segmento, foi proposta a Portaria Interministerial (MINISTÉRIOS DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO E DO MEIO AMBIENTE E DA AMAZÔNIA LEGAL).

Em 1996 instituiu-se a PNT 1996-1999, que tinha como finalidade “promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e desenvolvimento socioeconômico” (INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO, 1996, p. 9). A força motriz dessa política foi constituída pelo Sistema Nacional de Turismo, formado pela parceria público-privada e pela definição de parâmetros para o planejamento e a execução de ações estaduais e municipais. Daí não apenas resultou uma das ações de maior repercussão na política de turismo dessa gestão – o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) –, como se redefiniu o papel dos agentes políticos de diferentes escalas, sobretudo na escala municipal, como será demonstrado nos capítulos subsequentes.

O PNMT visou a estimular o desenvolvimento turístico nacional por meio da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios com base “na sustentabilidade, na formação de parcerias, na mobilização e adesão voluntária” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 269). Este pode ser considerado o programa de maior impacto nos estados brasileiros já proposto na política setorial do turismo até então. Na reflexão de Araújo e César (2012, p. 269), o diferencial do PNMT estava na “simplicidade do envolvimento, permitindo, por exemplo, a adesão de muitos moradores, os quais eram transformados em agentes da atividade turística”. Segundo a Deliberação Normativa 417/2000 da Embratur (INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO, 2001), o PNMT chegou a atingir 1.529 municípios brasileiros. Esperava-se que os municípios, uma vez passados pelo crivo do programa, saíram preparados para formar as chamadas regiões turísticas brasileiras, base do programa seguinte do MTur e do novo governo. Juntamente com a política de ecoturismo, o PNMT foi um dos poucos programas que contemplou todos os estados brasileiros cujos produtos oferecidos não estavam relacionados à marca “sol e praia”, tão típica do turismo no país. Foi o caso dos estados do Centro-Oeste.

No ano 2000, registraram-se importantes ações para o turismo ambiental, a saber: autorização para a União contratar operação de crédito externo destinado a financiar, parcialmente, o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), por meio da Secretaria de Coordenação da Amazônia, do Ministério do Meio Ambiente (MMA); instituição da Lei da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, ou Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000 (BRASIL, 2000); regulamentação do Art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); publicação do Decreto nº 3.683, de 6 de dezembro de 2000, que altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Os dois anos seguintes foram marcados por financiamentos volumosos para os estados do Nordeste – com destaque para Ceará, Bahia e Pernambuco – e para o Distrito Federal, por meio dos programas Prodetur e Prodetur II. Mas o ponto alto da gestão federal para o turismo brasileiro, sem dúvida, deu-se em 2003, com a criação de um ministério próprio para o turismo, por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (BRASIL, 2003a), cujas competências galgam a combinação



máxima dos instrumentos defendidos por Velasco González (2007, 2011) como fundamentais para a política de turismo.

## A BUSCA POR UMA POLÍTICA DE TURISMO INCLUSIVA E DESCENTRALIZADA

Sem desconsiderar a relevância da década de 1990, justo seria afirmar que o marco regulatório para a organização e o planejamento do turismo brasileiro, da constituição de uma política para o setor, culminou com o fato institucional da criação do Ministério do Turismo (Mtur). Nesse reordenamento, a Embratur transferiu suas funções ao então recém-criado ministério e passou a prestar apoio logístico à execução das atividades transferidas, conforme o Decreto nº 4.898, de 26 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003b). Paralelamente, o plano que deu sustentação à política para o setor foi o Plano Nacional de Turismo: 2003/2007. A mensagem do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva expõe a “necessidade de criar empregos, gerar divisas para o país, de reduzir as desigualdades regionais e distribuir melhor a renda” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003, p. 3), como importantes desafios do seu governo. Com este, a atividade turística passou a ser

[...] uma das dez prioridades da sua gestão, com o propósito de enfrentar [...] o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, de modo a gerar divisas para o país, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2005).

O modelo de gestão descentralizada continuou sendo a estratégia de operacionalização da atual PNT. Por essa estratégia de gestão os municípios seriam incentivados a organizar-se em consórcios para formar roteiros integrados, ofertando um conjunto de produtos turísticos que formaria, em 2004, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil. Segundo suas diretrizes (INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO, 2013), o PRT centrou-se no propósito de que sua execução, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, reverberasse positivamente nos resultados socioeconômicos do território. O programa iniciou-se com a participação efetiva dos representantes dos órgãos e colegiados de turismo municipais das 27 unidades da Federação, além de representantes da iniciativa privada, das instituições de ensino e do terceiro setor. Um conjunto de 3.319 municípios passou a constituir 219 regiões turísticas, gerando o Mapa da Regionalização do Turismo do Brasil. A estratégia foi muito válida, já que o grande desafio político “se resumia em conceber um novo modelo de gestão pública – descentralizada e participativa –, atingindo, em última instância, o município, que é o locus onde o turismo acontece efetivamente” (ARAÚJO; CÉSAR, 2012, p. 273).

No Plano Nacional de Turismo: 2007/2010, em seu PRT estava clara a preocupação com o fator social e econômico das regiões. Assim, defendia a pertinência de

[...] subsidiar a estruturação e qualificação dessas regiões para que elas possam assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, possibilitando a consolidação de novos roteiros como produtos turísticos rentáveis e com competitividade nos mercados nacional e internacional. Para tanto é necessário perceber o turismo como atividade econômica capaz de gerar postos de trabalho, riquezas, promover uma melhor distribuição de renda e a inclusão social. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007b).

Com a vertente também social, esse plano tinha como um de seus objetivos “promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007a, p. 16). Percebe-se que a atividade turística, na ótica dos planos dos governos federais, passou a ser compreendida como uma estratégia indutora de desenvolvimento local e de inclusão social, sobretudo no novo século. Nesse período foi instituída a Lei Geral do Turismo, ou Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008). Segundo consta, obedeceu aos princípios constitucionais



da livre-iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (BRASIL, 2008).

O Decreto nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010), regulamentou a Lei Geral do Turismo e traçou as normas sobre a PNT, além de definir as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; dispor sobre a PNT; instituir o Sistema Nacional de Turismo e o Comitê Interministerial de Facilitação Turística; dispor sobre o fomento de atividades turísticas com suporte financeiro do Fungetur, bem como sobre o cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos; estabelecer as normas gerais de aplicação das sanções administrativas (Art. 1º). Assim como destacam Araújo e Taschner (2012, p. 83), “com o advento dessa nova diretriz, pretendia-se minimizar as contradições anteriormente existentes, facilitando a condução do setor”. Fica evidente que, com mais esse instrumento, o poder público assegura maior rigor à atividade turística no país, mostrando maior preocupação com ações planejadas, mais racionais, capazes de melhor nortear a sociedade.

Nos dois primeiros anos do governo de Dilma Rousseff (2011 e 2012), não foi apresentado à sociedade um plano nacional de turismo, o que fez romper a linearidade da história recente do planejamento do turismo no país. Alinhado às orientações do Plano Plurianual 2012/2015 e tendo como base o Documento Referencial – Turismo no Brasil 2011/VELAS, o MTur lançou o Plano Nacional de Turismo 2013/2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013). De diretriz semelhante à dos dois planos anteriores, este tem como principais metas a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo, participação e diálogo com a sociedade, incentivo à inovação e ao conhecimento e regionalização.

Retomando o inventário histórico e a análise da dimensão institucional e política do turismo brasileiro, há de se reconhecer novas orientações temáticas cada vez mais em voga na condução das políticas públicas, não só para o setor.

## PARA ONDE CAMINHA A POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO?

É forçoso ponderar alguns itens que circunscrevem esta questão. Primeiramente, deve-se destacar a diferença entre o pensamento dos governos e dos teóricos quanto à compreensão do que vem a ser a política pública do turismo. Para essa análise talvez seja relevante lembrar a intencionalidade da política, ou a política das políticas públicas. E isso deve valer para a PNT.

Nogueira (1987) adverte que somente o Estado é capaz de identificar e canalizar os distintos interesses envolvidos, de modo a assegurar os compromissos com o desenvolvimento sociocultural da população, a melhoria de sua qualidade de vida e a proteção ao meio ambiente. E isso nos faz também reafirmar que nem tudo o que o Estado faz tem uma boa intenção política e, quando a tem, nem sempre ela se materializa.

Como já foi dito, é corriqueiro encontrar na literatura do turismo brasileiro a afirmação de que estratégias de planejamento no país só se deram com a criação do Decreto-Lei nº 55/1966, e que a PNT foi consolidada no início da década de 1990 (BENI, 2003; SOLHA, 2004, 2006; CRUZ, 2005; ENDRES, 2012). Deveras, mediante o que foi demonstrado, as normatizações mais incisivas, bem como a formulação de planos, programas e ações se evidenciam melhor nesse momento, quando, na opinião de Solha (2004), as políticas para o turismo passaram a ser prioridade nacional, quando a atividade adquiriu uma importância econômica ou quando começaram a eclodir transtornos locais. Disso se abstrai a intencionalidade da política: não havia um pensamento de uma política ampla. Antes disso, ela caracterizava-se pela espontaneidade, com ações do poder público, as quais contavam com pouco ou nenhum controle por parte dele.

Contrário a essa concepção está o pensamento de Dias (2008). Ao preferir não fazer uma incisão histórica, o autor é bem menos criterioso quanto à definição do que vem a ser uma política de turismo e quando esta passou a existir. Assim, assegura que realmente não é comum uma política pensada, elaborada, articulada, mas há aquelas com objetivo específico que são formuladas





mediante a existência da atividade turística. Para Dias, um Estado pode ter uma política de turismo instituída sem que haja um documento formal, desde que existam medidas, em que nível for, para orientar, regulamentar ou ordenar a atividade ou segmentos. Em suas palavras, a política “pode ser incipiente, mal formulada, segmentada, setORIZADA mas, desde que existam as ações, há uma política de turismo” (DIAS, 2008, p. 120).

Noutra leitura, mas corroborando a de Dias, Lemos (2013) assegura ser comum, em um grande número de países desenvolvidos onde a iniciativa privada possui maior peso nas decisões do setor, os planos e estratégias de turismo no âmbito nacional apresentarem baixo ou nenhum tipo de formalidade legal, ou seja, não são instituídos por força de lei nem possuem obrigatoriedade de execução. Resumem-se, por vezes, a uma carta de intenções sem valor legal, sem seus respectivos instrumentos que regulamentam a atividade, mas que estabelecem contexto e guiam a ação do governo e da iniciativa privada no setor, envolvendo programas e projetos de estímulo, apoio e gestão da atividade. Nem por isso pode-se afirmar que não houve uma política para esses países.

Os exemplos da discussão acima evidenciam, do ponto de vista teórico, o ambiente fluido que cerca o debate da política turística no Brasil. Nessa ótica, Ferraz (2001) ajuda a delimitar a discussão, mas defende a existência, no país, de um processo de planejamento turístico “em marcha”. Segundo ele,

até então, regras existiam sobre determinados aspectos da atividade econômica turística sem, todavia, comporem um regime jurídico próprio. A partir daí, modificações diversas foram introduzidas nesse regime jurídico, que se ressentem, nos dias atuais, de melhor adequação ao desenvolvimento desejado para o setor. Ainda assim, entendemos existir um processo de planejamento turístico em marcha, amparado por regime jurídico específico e influenciado por regimes gerais que lhe são conexos. (FERRAZ, 2001, p. 27, grifo nosso).

No nosso entendimento, não se pode perder de vista a importância do processo de constituição da institucionalidade do turismo, que é parte de todas as políticas públicas. É fato que a política necessita de um aparato legal, em que medidas de importância capital venham subsidiar e instrumentalizar a atuação do Estado em relação ao planejamento turístico e às suas políticas nacionais localizadas no futuro.

O estabelecimento de normas para o turismo, registradas desde a Era Vargas, representou, de lá para cá, o amadurecimento da atividade e edificou uma agenda de prioridades setoriais. As normas de maior relevância também foram constantes ao longo do recorte histórico estipulado neste artigo, embora em menor frequência. Estas podem ser compreendidas como: criação de departamentos oficiais do governo para planejar a atividade no país; elaboração de programas e projetos de implementação; criação de fundos de investimentos e estímulos fiscais para empresas do setor; criação de comissões para estudar os problemas do turismo brasileiro; estabelecimento de diretrizes para o ordenamento do setor em longo prazo, bem como de planos de turismo etc.

De outro modo, diversos instrumentos considerados menos impactantes foram lançados paulatinamente durante todo o processo de formação política da atividade no país. Assim, a cada ato, foi-se instrumentalizando e construindo a ossada da política de turismo por intermédio de diversos governos, ajudando a disciplinar a atividade em todo o território nacional. Nas palavras de Araújo e César (2012, p. 258), ao analisarem a evolução do arcabouço político-institucional do turismo brasileiro, essa política “tem se mostrado um sistema em constante transformação, valendo ressaltar, contudo, que tal movimento não é linear: ele representa recuos e avanços naturais nesse tipo de transição”. De fato, há uma clivagem quanto à condução da política no país, resultante das orientações da Constituição de 1988 e que repercutiram em um processo de institucionalização do planejamento nacional materializado no primeiro Planejamento Plurianual, ou PPA (1991-1995). E é evidente a projeção em todos os setores da sociedade. Cruz (2006) afirma que a mudança na política brasileira, de velhos para novos paradigmas, resvalou nas políticas públicas de turismo.



A autora nos ajuda a elucidar o grau de alteração na política turística brasileira, que, entre outros fatores, deixou de ser centralizada no governo federal para ter a coparticipação de outros atores situados nos estados e municípios. Assim, deixou de olhar para a vaga escala nacional e passou a enxergar as escalas regional e local; deixou de barganhar um desenvolvimento a qualquer preço, ao custo da exploração da natureza e das comunidades, e repensou o aspecto da geração de emprego e renda e de um modelo de desenvolvimento ancorado na sustentabilidade. Tudo isso, é claro, tem diferentes tônicas e impactos nos territórios, a depender do nível de organização dos atores locais.

Na abordagem mais defendida pela literatura do turismo, considera-se que o divisor de águas da história do planejamento no país e nos seus reflexos na política de turismo só veio existir efetivamente no início de 1990, no governo de Itamar Franco. Na ótica defendida neste ensaio, deve-se reconhecer que a virada do século inseriu novos e relevantes temas que afetavam profundamente a sociedade, passando a ser uma marca institucional no campo do turismo. Temas já inseridos na política, mas geralmente tratados de forma superficial – como o meio ambiente, a sociedade e a cultura –, passaram a ser mais notados na sua especificidade – como os desafios da responsabilidade social, aqueles relativos ao controle e à fiscalização da exploração sexual e do tráfico de crianças e adolescentes, ao turismo acessível para pessoas com necessidades especiais. No campo da cultura, um bom exemplo de medidas que afetaram o turismo foi o Plano Nacional de Cultura. Isso mostra uma nova roupagem, uma nova intenção das políticas públicas no Brasil, impactante para o setor turístico e para o reconhecimento da primordialidade do planejamento turístico ultrapassar a sua própria barreira setorial, algo que, certamente, assegurou uma política mais ampla e atenta aos dilemas da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que os processos aqui descritos permitam entender melhor o cenário que constitui o turismo brasileiro, em sua dimensão político-institucional. Entre as evidências formuladas está aquela referente à constituição da PNT. Embora tenha sido muito recorrente a afirmação de que só houve efetivamente uma política turística no Brasil depois de 1990, intentou-se demonstrar, pelo estudo do arcabouço histórico-institucional, que a cada instrumento disposto, a cada ação pública lançada, a cada esforço de planejamento e de investimento feito pelo Estado, foi-se estruturando a PNT que hoje conhecemos. Melhor dizendo, a política do turismo resulta do acúmulo de ações no tempo e do trabalho de diversos atores públicos, associados aos atores privados.

Ao longo da trajetória aqui colocada, a grande mudança que precisa ser considerada está na ótica do modelo de planejamento concebido pós-Constituição Federal de 1988 que atingiu todos os setores da sociedade, redefinindo os papéis dos atores e suas escalas de atuação. No âmbito do turismo, instituiu-se o Sistema Nacional do Turismo, que implementou a gestão descentralizada da atividade, aproximou e otimizou as relações interescolares, o que vislumbrou o maior envolvimento da escala do município, bem como redefiniu os parâmetros para o planejamento, a pertinência da política pública e uma perspectiva da atividade se tornar mais inclusiva, seja do ponto de vista espacial – ao se pensar um plano que inclui todas as regiões brasileiras -, seja do ponto de vista social e econômico – ao viabilizar a inserção de novos turistas ou ao ampliar as possibilidades de emprego e renda locais.

É forçoso reconhecer que o processo de planejamento constituído no país desde a década de 1930 vem conduzindo, no século XXI, uma outra política com horizontes mais amplos, que tenta primar a atividade turística nos seus âmbitos cultural, social, econômico, ambiental e político, bem como a participação dos atores locais, a inclusão, sobretudo após o Plano Nacional de Turismo 2003/2007. No entanto, importa destacar, que o modelo de planejamento que abrange todo o sistema turístico ainda não se consolidou no mundo e muito menos no Brasil. Diante dessa premissa, outra se impõe quanto ao fato de mesmo diante dos processos de descentralização tão propalados pelos planos governamentais, ainda há necessidade das escalas subnacionais eclodirem como o espaços

geográficos politicamente privilegiados e mais interessados para esse exercício de planejamento. Souza (2013), tratando da escala local, alerta que ela deve ser um laboratório para exercitar a autonomia. Ou seja, participar da produção da sua institucionalidade, ajudando a edificar e a executar uma agenda de interesses, deve ser parte do processo de constituição da sua autonomia política e da sua inserção na política de escala nacional.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALMEIDA, Maria G. de. Políticas públicas e o delineamento do espaço turístico goiano. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Abordagens geográficas de Goiás**. Goiânia: Ed. UFG, 2002. p. 197-222.
- ARAÚJO, Cíntia M.; TASCHNER, Gisela. Turismo e políticas públicas. In: BENI, Mario C. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 10-24.
- ARAÚJO, Cíntia M.; CÉSAR, Pedro de A. B. Dimensão político-institucional do turismo no Brasil. In: BENI, Mario C. (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri, SP: Manole, 2012. p. 257-282.
- BANCO DO NORDESTE. **Prodetur/NE I**: ampliando e modernizando a infraestrutura turística do Nordeste do Brasil. [20--]. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/objetivos1>>.
- BENI, Mario C. A política do turismo. In: TRIGO, Luiz G. G. et al. (Org.). **Turismo: como aprender, como ensinar**. São Paulo: Senac, 2003. p. 177-202.
- BRASIL. **Decreto nº 24.163**, de 24 de Abril de 1934 (BRASIL, 1934). Institui a Comissão Permanente de Exposições e Feiras e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24163-24-abril-1934-505054-norma-pe.html>>
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.915**, de 27 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1939a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1915-27-dezembro-1939-411881-norma-pe.html>>.
- BRASIL. **Decreto nº 5.077**, de 29 de dezembro de 1939. Aprova o regimento do Departamento de Imprensa e Propaganda (D.I.P.). Legislação, Brasília, DF, 1939b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-5077-29-dezembro-1939-345395-norma-pe.html>>.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.440**, de 23 de julho de 1940. Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo. Legislação, Brasília, DF, 1940. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2440-23-julho-1940-412448-norma-pe.html>>.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 7.582**, de 25 de maio de 1945. Extingue o Departamento de Imprensa e Propaganda e cria o Departamento Nacional de Informações. Legislação, Brasília, DF, 1945. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7582-25-maio-1945-417383-norma-pe.html>>.
- BRASIL. **Resolução da Câmara dos Deputados nº 57**, de 1956. Constitui uma Comissão Parlamentar de Inquérito para estudar os problemas de turismo no Brasil. Legislação, Brasília, DF, 1956. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1950-1959/resolucaodacamaradosdeputados-57-21-marco-1956-319770-norma-pl.html>>.
- BRASIL. **Decreto nº 44.863**, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. (COMBRATUR). Legislação, Brasília, DF, 1958. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-norma-pe.html>>.
- BRASIL. **Decreto do Conselho de Ministros nº 534**, de 23 de janeiro de 1962. Aprova o Regimento da Secretaria do Comércio do Ministério da Indústria e do Comércio. Legislação, Brasília, DF, 1962. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decmin/1960-1969/decretodoconselhodeministros-534-23-janeiro-1962-355763-retificacao-40375-pe.html>>.
- BRASIL. **Decreto nº 53.326**, de 18 de dezembro de 1963. Autoriza a criação de escolas técnicas de hotelaria e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1963. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53326-18-dezembro-1963-393398-norma-pe.htm>>.



BRASIL. **Decreto-Lei nº 55**, 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. Legislação, Brasília, DF, 1966a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-55-18-novembro-1966-371224-norma-pe.html>>.

BRASIL. **Decreto nº 58.483**, de 23 de maio de 1966. Dispõe sobre os serviços de empresas de turismo, revoga o Decreto número 56.303-65 e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1966b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-58483-23-maio-1966-399010-norma-pe.html>>.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.191**, de 27 de outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1191-27-outubro-1971-375494-norma-pe.html>>.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.376**, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento. Legislação, Brasília, DF, 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1376-12-dezembro-1974-375617-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. **Lei nº 6.513**, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico. Legislação, Brasília, DF, 1977. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6513-20-dezembro-1977-366517-norma-pl.html>>.

BRASIL. **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. Legislação, Brasília, DF, 1981a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-86176-6-julho-1981-435843-norma-pe.html>>.

BRASIL. Secretaria de Planejamento. **III Plano Nacional de Desenvolvimento** – PND. Brasília, DF, 1981b.

BRASIL. Constituição Federal (1988). Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 8.181**, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1991. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8181-28-marco-1991-363895-norma-pl.html>>.

BRASIL. **Decreto nº 448**, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1992/decreto-448-14-fevereiro-1992-343147-norma-pe.html>>.

BRASIL. **Lei nº 10.165**, de 27 de dezembro de 2000. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2000/lei-10165-27-dezembro-2000-353895-norma-pl.html>>.

BRASIL. **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. Legislação, Brasília, DF, 2003a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10683-28-maio-2003-496772-norma-pl.html>>.

BRASIL. **Decreto nº 4.898**, de 26 de novembro de 2003. Transfere competências da EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo para o Ministério do Turismo, e dá outras providências. Brasília, DF, 2003b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4898.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4898.htm)>.

BRASIL. **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, revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Legislação, Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2008/lei-11771-17-setembro-2008-580751-norma-pl.html>>.

BRASIL. **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. Legislação, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7381-2-dezembro-2010-609612-norma-pe.html>>.

- CRUZ, Rita de Cássia A. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- CRUZ, Rita de Cássia A. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 40, p. 27-43, jul./dez. 2005.
- CRUZ, Rita de Cássia A. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amalia I. G. de; ARROYO, Mónica; SILVEIRA, María Laura (Org.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo: CLACSO/USP, 2006.
- DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo**. São Paulo: Atlas, 2008.
- ENDRES, Ana V. **As políticas de turismo e os novos arranjos institucionais na Paraíba/Brasil**. 2012. 330 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- FERRAZ, Joandre A. **Regime jurídico do turismo**. 2. ed. atual. ampl. Bauru, SP: EDIPRO, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO (EMBRATUR). **PLANTUR** – Plano Nacional de Turismo: 1992-1994. Brasília, DF, 1992. Mimeografado.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO (EMBRATUR). **Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas 1996-1999**. Brasília, DF, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO (EMBRATUR). **Programa de Regionalização do Turismo: diretrizes**. Brasília, DF, 2013.
- LEMOS, Clara C. Planejamento do turismo em âmbito federal: uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1401-1427, dez. 2013. Disponível em: <<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000600004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000600004&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 25 June 2015.
- MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Plano Nacional de Turismo 2003/2007**. Brasília, DF, 2003.
- MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **7º Relatório de atividades**. Brasília, DF, mar. 2005.
- MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão**. Brasília, DF, 2007a.
- MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Módulo operacional 2: mobilização**. Brasília, DF, 2007b.
- MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR). **Plano Nacional de Turismo 2013/2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Brasília, DF, 2013.
- NOGUEIRA, Mário G. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 37-54, abr./jun. 1987. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9772/8795>>.
- SOLHA, Karina T. Evolução do Turismo no Brasil. In: REJOWSKI, M. **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.
- SOLHA, Karina T. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. 2004. 168 f. Tese (Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- SOLHA, Karina T. Política de turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHMANN, Doris; SOLHA, Karina T. (Org.) **Planejamento turístico**. Barueri, 2006.
- SOUZA, M. L. de. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- VELASCO GONZÁLEZ, María. La política turística: una arena de acción autónoma. **Cuadernos de Turismo**, n. 27, p. 953-969, 2011.
- VELASCO GONZÁLEZ, María. Distintos instrumentos para um mesmo fim. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis. In: **Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración**, 8., 2007, Valencia. Não publicado.

Trabalho enviado em janeiro de 2016  
Trabalho aceito em fevereiro de 2016

