



**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
COORDENAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*  
ESCOLA DE GESTÃO E NEGÓCIOS  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

**ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES NO SEGMENTO DE TURISMO DE  
NEGÓCIOS E EVENTOS EM GOIÂNIA A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DA LEI  
GERAL DO TURISMO (LEI FEDERAL N. 11.771/2008)**

**FABRÍCIO BORGES AMARAL**

**GOIÂNIA  
2018**

**FABRÍCIO BORGES AMARAL**

**ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES NO SEGMENTO DE TURISMO DE  
NEGÓCIOS E EVENTOS EM GOIÂNIA A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DA LEI  
GERAL DO TURISMO (LEI FEDERAL N. 11.771/2008)**

Dissertação apresentada como requisito final  
para a obtenção do título de Mestre em  
Desenvolvimento e Planejamento Territorial no  
Programa de Pós-Graduação em  
Desenvolvimento e Planejamento Territorial

Orientador: Pedro Pietrafesa Araújo

**GOIÂNIA  
2018**

A485a Amaral, Fabricio Borges

Análise do crescimento no segmento de turismo de negócios e eventos em Goiânia a partir da instituição da Lei geral do Turismo (Lei Federal n. 11.771/2008) [manuscrito]: Fabricio Borges Amaral.- - 2018.

81 f.; il.; 30 cm

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Desenvolvimento e Planejamento Territorial , Goiânia, 2018 .

Inclui referências, f. 70-77

1. Política pública. 2. Turismo - Federalismo - Goiânia (GO). 3. Turismo - Legislação. 4. Turismo - Economia - Goiânia (GO).I.Pietrafesa, Pedro Araújo. II.Pontifícia Universidade Católica de Goiás. III. Título.

CDU: Ed. 2007 -- 338.48:711.4(043)

Fabício Borges Amaral

**ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES NO SEGMENTO DE TURISMO DE NEGÓCIOS E  
EVENTOS EM GOIÂNIA A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DA LEI GERAL DO TURISMO (Lei  
Federal nº 11771/08)**

Dissertação defendida no Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC Goiás, como parte das exigências para obtenção do título de mestre. Aprovada em 11/06/2018 pela Banca Examinadora constituída pelos professores:



Dr. Pedro Araújo Pietrafesa – Orientador – PUC Goiás



Dra. Raquel Lage Tuma – IFB

  
Dr. Antônio Pasqualetto – PUC Goiás

Goânia,  
junho, 2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada à fonte.

Catálogo da Publicação Sistema de Biblioteca da PUC Goiás.

Amaral, Fabrício Borges.

Análise do crescimento no segmento de turismo de negócios e eventos em Goiânia a partir da instituição da lei geral do turismo (lei federal n. 11.771/2008).

79 f. il.: 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial. 2018.

1. Turismo 2. Eventos 3 Lei 11.771/2008

**FABRÍCIO BORGES AMARAL**

**ANÁLISE DO CRESCIMENTO NO SEGMENTO DE TURISMO DE NEGÓCIOS E  
EVENTOS EM GOIÂNIA A PARTIR DA INSTITUIÇÃO DA LEI GERAL DO  
TURISMO (LEI FEDERAL N. 11.771/2008) – período de 2008 a 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto Sensu do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT da Pontifícia Universidade Católica de Goiás-PUC Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof. Dr. Pedro Pietrafesa Araújo – PUC Goiás

---

Prof. Dr. Antônio Pasqualetto - Avaliador interno – PUC Goiás

---

Prof. Dra. Raquel Lage Tuma- Avaliador externo – IFG DF

## **DEDICATÓRIA**

*Ao segmento de turismo no Brasil, sua geração de renda e emprego, neste país que necessita tanto de alternativas de desenvolvimento social e econômico, e que esta atividade faz com tanto trabalho e amor.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao nosso pai maior, Deus pai e Nossa Senhora, meus guias, pela saúde e esperança do caminho contínuo e de fé.

À minha família, mães de coração e alma – Dulce e Tia Cacaia, que me apoiam incondicionalmente e, com muito amor e paciência, de mim, cuidam; à minha eterna companheira, meu amor, Tatiana.

Aos amigos e colegas de Mestrado, que compartilharam comigo esses momentos de aprendizado e crescimento.

Ao meu orientador, Pedro Pietrafesa, um grande profissional da educação que tratou este trabalho com muito carinho e compromisso.

À instituição que nos oportunizou este mestrado, PUC/GO, que nos deu e dará relevantes referências educacionais e formação.

*Tudo tem seu apogeu e seu declínio...  
É natural que seja assim; todavia, quando  
tudo parecer convergir para o que supomos o nada, eis  
que a vida ressurge, triunfante e bela!!  
Novas folhas, novas flores, na infinita  
benção do recomeço!!*

*Chico Xavier*

## RESUMO

A Lei Geral do Turismo - Lei Federal nº 11.771/2008, foi criada para cancelar os elementos que circundam a cadeia produtiva do Turismo. Esta dissertação tem como tema Políticas Públicas de Turismo, objetivando a análise das transformações econômicas desencadeadas a partir da instituição da Lei Geral do Turismo. Como objeto de estudo, foi definido o segmento de Turismo de Negócios e Eventos no Município de Goiânia, estado de Goiás. Este objeto se justifica pela forte influência deste município neste setor, visto que se encontra em uma região centralizada do país. O tema se faz pertinente pela significância que o Governo Federal vem dando ao setor de Turismo, destacando-o como uma alternativa de crescimento econômico, de recursos renováveis, produtos de excelência e geração de renda e ainda enorme fluxo de empregos. Para alcançar os objetivos deste trabalho, definiu-se como trajetória metodológica, uma pesquisa quantitativa, que irá analisar dados econômicos coletados em instituições públicas e privadas, para evidenciar possíveis transformações econômicas sofridas pelo objeto e a associação destas mesmas transformações com a criação da Lei Geral do Turismo. Esta dissertação possui um capítulo introdutório que abarca com detalhes as pretensões da pesquisa; um capítulo de contextualização teórica, para o esclarecimento de conceitos utilizados no decorrer do texto; um capítulo realizando uma leitura da Lei Geral do Turismo e as políticas adotadas pré e pós institucionalização; um capítulo que apresenta a trajetória histórica das políticas públicas brasileiras voltadas para o turismo; um capítulo que trata a trajetória histórica das políticas públicas do Estado de Goiás que influenciaram o Turismo, e; um capítulo que analisa as transformações socioeconômicas no setor de turismo no segmento de negócios e eventos da cidade de Goiânia, onde se contemplou a análise dos itens (variáveis) resguardados pela Lei Geral do Turismo. A análise trouxe como resultado a confirmação da influência da Lei Geral do Turismo nas transformações econômicas no setor de Turismo de Negócios e Eventos no Município de Goiânia. Porém, deve-se observar que, por se tratar de um objeto que é afetado por diversas outras situações, como contexto político e social do país, não podemos afirmar em absoluto que a lei foi o único fator de interferência do objeto, incitando a necessidade de investigações direcionadas aos outros fatores de influência.

**Palavras-chave:** Política Pública, Federalismo, Legislação, Economia, Turismo.

## ABSTRACT

The General Tourism Law, Federal Law No. 11.771 / 2008, was created to cancel the elements that surround the tourism production chain. This dissertation is about Public Tourism Policy. The objective of this study is to analyze the economic transformations triggered by the institution of the General Tourism Law. As a study object, Business and Event Tourism activity was defined in the city of Goiânia, in the state of Goiás. This object is justified by the strong influence of this municipality for this sector, since it is located in a centralized region of the country. The theme is pertinent considering the significance that the Federal Government has given to the Tourism sector, highlighting the sector as a promise of economic growth, renewable resources, products of excellence and generation of income. To reach the objectives of this work, a quantitative research was defined as a methodological trajectory that will analyze economic data collected in public and private institutions, which will clarify the economic transformations suffered by the object and the association of these same transformations with the creation of the General Law of Tourism. This dissertation has an introductory chapter that covers in detail the pretensions of the research; a chapter of theoretical contextualization, for the clarification of concepts used throughout the text; a chapter reading the General Tourism Law and the policies adopted in its pre- and post-institutionalization; a chapter that presents the historical trajectory of Brazilian public policies focused on tourism; a chapter that deals with the historical trajectory of the public policies of the State of Goiás that influenced Tourism, and; a chapter that analyzes the socioeconomic transformations in the tourism sector in the business and events segment of the city of Goiânia, where it was contemplated the analysis of items (variables) protected by the General Tourism Law. The analysis resulted in confirmation of the influence of the General Law of Tourism influenced and / or prompted economic transformations in the Business and Events Tourism sector in the Municipality of Goiânia. However, it should be noted that, because it is an object that is affected by several other situations, as a political and social context of the country, we can not affirm at all that the law was the only factor of interference of the object, inciting the necessity of investigations directed to the other factors of influence.

**Keywords:** Public policy, Federalism, Legislation, Economy, Tourism.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1: Cartão Postal Cidade De São Paulo/SP - Praça Da Sé - No Verso Propaganda Dos Laboratórios Oforeno S/A - Março 1938.....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 2: Cartaz de show da artista Carmen Miranda no Cassino da Urca.....</b>	<b>32</b>
<b>Figura 3: Mapa da Cidade de Goiânia.....</b>	<b>60</b>

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1: Cronologia e Fatos Marcantes da Legislação Turística do Brasil no período de intervencionismo estatal na atividade turística.....</b>	<b>37</b>
<b>Quadro 2: Cronologia e Fatos Marcantes da Legislação Turística do Brasil no período da liberdade de mercado no exercício das atividades turísticas .....</b>	<b>44</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1: Dados coletados por ano .....</b>	<b>62</b>
<b>Tabela 2: Índice de Competitividade .....</b>	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>19</b>
1.1 Política Pública.....	19
1.2 Federalismo .....	20
<b>CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL E SUA INTERFACE COM A LEGISLAÇÃO APLICADA À ATIVIDADE – DE VARGAS A LEI GERAL DO TURISMO .....</b>	<b>26</b>
2.1 As Políticas públicas no turismo brasileiro.....	27
2.1.1 Período de intervencionismo estatal na atividade turística .....	28
2.1.2 Período da liberdade de mercado no exercício das atividades turísticas.....	38
<b>CAPÍTULO 3 - LEI GERAL DO TURISMO: UM MARCO REGULATÓRIO .....</b>	<b>48</b>
3.1 A abrangência legal da LGT .....	48
3.2 Da Política Nacional de Turismo.....	51
3.2.1 O papel dos municípios no desenvolvimento do turismo local e regional, e relação com os programas de políticas públicas .....	52
3.3 Sistema Nacional de Turismo .....	55
3.4 Plano Nacional de Turismo - PNT.....	56
<b>CAPÍTULO 4 - AS TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS RELACIONADAS À ATIVIDADE TURÍSTICA NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA A PARTIR DA APLICAÇÃO DA LEI GERAL DO TURISMO QUANTO AO SEGMENTO DE NEGÓCIOS E EVENTOS .....</b>	<b>57</b>
4.1 Goiânia e sua vocação turística.....	Erro! Indicador não definido.
4.2 Trajetória Metodológica.....	60
4.2.1 Procedimentos metodológicos.....	60
4.2.2 Tipo de pesquisa.....	60
4.2.1.1 Pesquisa descritiva .....	61
4.2.1.2 Pesquisa explicativa.....	62
4.2.3 Procedimentos técnicos .....	62
4.2.3.1 Pesquisa bibliográfica.....	62

4.2.3.2 Pesquisa documental.....	63
4.2.4 Método .....	63
4.3 Considerações sobre as análises.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	67
REFERÊNCIAS.....	Erro! Indicador não definido.
ANEXO A - TABELA CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS – CNAE .....	Erro! Indicador não definido.

## INTRODUÇÃO

A Política Pública, segundo Dias e Matos (2012) e Zamot et al. (2009 apud Zapata, 2003), está inserida no campo de estudo da Ciência Política, e diz respeito às decisões do governo com vistas ao atendimento das necessidades coletivas. Além de buscar atender às necessidades das populações, as políticas públicas surgem, também, com o objetivo de solucionar, ou amenizar os conflitos gerados em virtude das inúmeras diferenças existentes na sociedade.

Nesse sentido, as Políticas Públicas surgem como uma forma de gerir os problemas e as demandas coletivas “através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 14).

No Sistema Federativo que adotamos temos uma forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento da legitimidade dos entes políticos, e nas decisões coletivas entre mais de um nível de governo através das respectivas políticas públicas, especificamente entre Governo Federal (União), Estados/Distrito Federal e Municípios, através da distribuição de poderes e atribuições constitucionais e institucionais de forma sistematizada. A Lei Geral do Turismo, Lei nº 11.771/2008, delineou claramente a estrutura federalista das Políticas Públicas do segmento através da descentralização e integração das atribuições legais entre os federados, sobretudo através do Sistema Nacional de Turismo – SISTUR.

A Constituição Federal de 1988, ao estruturar o Sistema Federalista e tratar da elaboração e execução de Políticas Públicas em geral, o fez de forma singular – três entes originários na estrutura dos poderes (União, estados e municípios), exemplo similar na Bélgica e Índia, que representa um sistema de compartilhamento de poder semelhante.

Segundo Pierson (1995), em Sistemas Federativos, autoridades no nível central coexistem com autoridades nas unidades-constituintes, territorialmente distintas, vez que os funcionários de ambos os níveis de governo são parte do mesmo sistema e também parcialmente autônomos, suas iniciativas de políticas sociais são altamente interdependentes, mas modestamente coordenadas. Elas devem competir entre si, conduzir projetos independentes que trabalham em

sentidos opostos, ou cooperar para atingir finalidades que não conseguiriam atingir sozinhos.

Na atividade e segmento de turismo, segundo Castro (2004, p.09), é de competência das políticas públicas estabelecer diretrizes orientadoras através do planejamento de estratégias, identificando necessidades e problemas nos mais variados segmentos. Para tanto, deve haver a participação dos diversos atores envolvidos com a atividade turística em atividades empresariais afetas que possuem os mesmos objetivos e diretrizes de Políticas Públicas. Conforme afirma Beni (2003, p.101), para que haja o fortalecimento da atividade turística, devemos entender por política de turismo o conjunto e fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo do país, determinando as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado.

A descentralização de atribuições constitucionais é matéria que merece reflexão, oriunda da estrutura federalista no Brasil. Relativamente às competências que tratam do segmento de turismo, conforme artigos 24 e 180 da Carta Magna, há expresso comando de tratamento da política de turismo como fator de desenvolvimento social e econômico no âmbito dos três entes federados, como segue a transcrição:

Art. 24 Compete à União, aos Estados e Distrito Federal 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, turístico e paisagístico

Art. 180 A União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. (BRASIL, 2008).

Segundo Martins (1995), o artigo 180 é dedicado ao futuro, ao estímulo que o Estado deve ofertar às atividades turísticas, inserido na Ordem Econômica com vistas a demonstrar a relevância de tais atividades para as dimensões do País e para as riquezas nacionais nesta matéria. Ainda, segundo o autor:

Apesar da extrema relevância da inserção, na lei suprema do turismo, como atividade importante e patrimônio nacional, seu desenvolvimento dependerá, fundamentalmente, de todos os aspectos pertinentes à viabilização material e aos limites tributários (artigos 145 a 156) e de Finanças Públicas (artigos 163 a 169) da Carta Magna. Os incentivos fiscais na área acarretarão, pelo envolvimento econômico paralelo que produzem maior receita tributária global contra menor receita setorial, como ocorre nas principais nações que tratam o turismo como um bem nacional de preservação e desenvolvimento prioritários. (MARTINS, 1995, p.73)

A Política Nacional de Turismo, instrumentalizada pela Lei Geral do Turismo (Lei 11.771/08), ainda em fase de regulamentação, prevê em vários momentos tal condição de integração e descentralização, com vistas à regulamentação e aplicabilidade do texto constitucional ora citado.

Art. 4º A Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo - PNT estabelecido pelo Governo Federal.

Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (grifo nosso)

Ainda, reforçando a ideia de descentralização das competências da União nas políticas públicas em turismo delegadas aos estados e municípios, temos:

Art. 44. O Ministério do Turismo poderá delegar competência para o exercício de atividades e atribuições específicas estabelecidas nesta Lei a órgãos e entidades da administração pública, inclusive de demais esferas federativas, em especial das funções relativas ao cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a aplicação de penalidades e arrecadação de receitas.

Segundo Buarque (1999), descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala. Nas atividades e políticas públicas de turismo, se confere às unidades locais e municipais a capacidade das definições sobre suas prioridades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.

Em termos de diretrizes e referenciais legais, para Beni (2012), o marco referencial do turismo brasileiro inicia-se na gestão de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), onde o Turismo ganhou uma pasta exclusiva, num processo de revisão do PNMT, e instituíram-se novos Planos Nacionais de Turismo 2003-2007 e 2007-2010, este batizado pelo slogan “Uma viagem para a inclusão”. Estruturalmente, uma nova Lei Geral do Turismo (LGT) é lançada em 2008 – Lei 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 que estrutura a descentralização das atividades de controle, classificação e cadastramento dos prestadores de serviços turísticos, entre outras atribuições.

No contexto de políticas públicas de turismo e programas específicos, o Ministério do Turismo reavaliou os critérios de divisão dos destinos e de suas respectivas regiões, com base nas novas diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, definidas pelo Plano Nacional de Turismo 2013-2016. O novo mapa turístico orienta a atuação de políticas e investimentos da pasta federal no país, o que foi instituído por meio da Portaria 313/2013, do Ministério do Turismo, abrangendo de forma expressa vários municípios estratégicos da atividade empresarial turística no Estado de Goiás, incluindo a capital Goiânia como mola propulsora do turismo de negócios e eventos.

A descentralização de competências de políticas públicas federais de turismo foi absorvida pelo Município de Goiânia, sobretudo no segmento de negócios e eventos, mola propulsora do mercado econômico do turismo da capital, conforme previsão da própria LGT, especialmente na cadeia produtiva que envolve este segmento, abrangendo meios de hospedagem, alimentação fora do lar, organização de eventos, locadoras de veículos, Guias de Turismo, entre outros. O Sistema Nacional do Turismo, instrumentalizado por sua lei maior, impacta diretamente a cadeia produtiva do turismo de negócios e eventos de Goiânia, com estruturação de desenvolvimento delineada em políticas públicas federais, na forma descentralizada para os municípios. Ainda, impacta a construção do Sistema Municipal de Turismo, sobretudo na organização de governança do turismo estruturado pelos Poderes Públicos, Terceiro Setor, Entidades representativas e iniciativa privada.

Segundo Carvalho (1997), o turismo de eventos é um potencial multiplicador turístico, pois é fato corriqueiro gerar o desembarque de duas pessoas (o congressista e o acompanhante), beneficiando a cidade-sede e, por extensão, o país na redução dos problemas de sazonalidade, pois a dinâmica do mercado de eventos concentra-se na baixa estação. Evidenciam-se dessa forma, entre outros benefícios, a entrada de divisas para o país/cidade, a geração imediata de emprego e renda, ganho de reputação favorável da cidade-sede, em virtude da imagem positiva que a realização de um evento normalmente proporciona, destacando-se ainda a mobilização do "trade" turístico e a mobilização dos prestadores de serviços.

Sob essa perspectiva, para o desenvolvimento desta dissertação, levanta-se a seguinte questão:

**1) Quais as relações e impactos que a Lei Geral do Turismo (LGT) e sua estrutura de Política Pública de Turismo trouxeram para a atividade do turismo na economia de Goiânia, especialmente para o segmento de turismo de negócios e eventos?**

A pesquisa da presente temática busca analisar quais aspectos econômicos e de desenvolvimento regional que a atividade turística proporcionou ao município de Goiânia, especialmente no turismo de negócios e eventos, após edição da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008, conhecida como Lei Geral do Turismo (LGT).

O turismo é a atividade do terceiro setor que mais cresce economicamente no Brasil e no Mundo, sobretudo o segmento de negócios e eventos, principal base do turismo da capital Goiânia.

Goiânia é um pólo nacional de turismo de negócios e eventos e está entre as cinco cidades com menor custo de vida e entre as sete com melhor qualidade de vida. A cidade compõe, desde 2011, a Rede Urbelac de Cidades Sustentáveis, um grupo de municípios da América Latina, Caribe e Europa que se articula para identificar estratégias e programas de desenvolvimento urbano alinhado a políticas de preservação ambiental (BRASIL, 2014).

O crescimento da atividade requereu uma produção normativa legal da atividade que a normatizasse e estruturasse em âmbito federal, estadual ou municipal, a exemplo da LGT, que procurou estruturar e normatizar as Políticas Públicas e o Sistema Nacional de Turismo no Brasil. Para melhor compreender o alcance do tema analisado, é fundamental avaliarmos aspectos das políticas públicas atuais no campo do turismo, analisar o federalismo brasileiro – especialmente na relação de descentralização e integração entre os entes políticos, compreender o desenvolvimento regional e local, e finalmente, interpretar e compreender os aspectos da legislação específica aplicada à matéria.

Este trabalho possui como objetivo geral analisar, compreender e sistematizar as transformações econômicas das empresas do segmento de negócios e eventos no município de Goiânia, a partir da instituição da Lei Geral do Turismo (LGT).

Subsidiariamente, apresentam-se como objetivos específicos:

- a) analisar o contexto histórico das Políticas Públicas e legislações voltadas para o Turismo no Brasil;

- b) analisar as Políticas Públicas que regem o turismo brasileiro a partir da instituição da Lei Geral do Turismo;
- c) detectar e analisar as transformações econômicas no segmento de negócios e eventos no Município de Goiânia a partir da instituição da Lei Geral do Turismo.

Para atingir os objetivos deste trabalho, foi proposto como direcionamento metodológico a realização de uma pesquisa descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa, baseando-se em nas seguintes técnicas estatísticas: correlação, regressão, análise de componentes principais (PCA) e Teste T.

A pesquisa será realizada em seis etapas. Inicia-se com a revisão de literatura com aporte teórico sobre o tema e o objeto abordado em livros, documentos, artigos científicos, entre outras bases bibliográficas.

A segunda etapa segue-se com a análise histórica das políticas públicas e legislações voltadas para o Turismo no Brasil e no Estado de Goiás. A coleta dos dados se dará em arquivos institucionais como do Arquivo Nacional, Fundação Getúlio Vargas (FGV), Fundação FHC, artigos e livros de autores do Turismo, Planos de Governo e de Estado, entre outros.

Na terceira etapa realiza-se a análise das Políticas Públicas que regem o turismo a partir da instituição da Lei Geral do Turismo, com base nos dados do Ministério do Turismo. Propõe-se investigar a evolução destas Políticas Públicas a cada plano de gestão do Poder Executivo Nacional neste período.

Para a detecção e análise das transformações econômicas no âmbito das empresas do segmento de negócios e eventos em Goiânia, na quarta etapa, fez-se o levantamento dos dados econômicos e de fluxos disponíveis pelo IBGE, SEFAZ, CAGED, ANTT e Infraero. Para a análise, propõe-se uma abordagem comparativa mediante a construção de uma tabela para a análise dos dados coletados: ISS, empregabilidade de empreendimentos do setor do turismo, fluxo de passageiros no aeroporto e rodoviária e número de aeronaves. O período a ser analisado foi de 2008 a 2016.

Finalizou-se, na quinta etapa, com reflexões teóricas e observações da experiência do pesquisador como profissional do turismo sobre as transformações socioeconômicas do turismo em Goiânia, sob o Turismo de Negócios e Eventos, com a instituição da LGT.

## CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO TEÓRICA

Para a compreensão da proposta desta dissertação, se faz necessário o esclarecimento dos conceitos de Política Pública e de Federalismo, temas que circundam a discussão do objeto.

### 1.1 Política Pública

A definição de Políticas Públicas não possui uma definição *sui generis*. Mead (1995) a trata como um campo dentro do estudo da política que estuda o governo perante as grandes questões públicas. Lynn (1980) define como um conjunto de ações idealizadas e realizadas pelo governo a fim de desencadear efeitos específicos. Na mesma perspectiva, Peters (1986) segue: política pública é o todo realizado pelo governo, por ação própria ou por delegação de terceiros, e que impactam a vida dos cidadãos. Dye (1984) condensa a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”<sup>1</sup>. Porém, a definição mais usual é a de Laswell (1958), onde o mesmo afirma que decisões e análises sobre política pública implicam responder às questões: quem ganha o quê, porquê e que diferença faz.

Com uma abordagem mais complexa Kauchakje (2007, p.19) nos diz:

Políticas públicas são formas de planejamento governamental que tem o objetivo coordenar os meios e recursos do Estado, e também do setor privado, para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas. Em outras palavras políticas públicas implicam atividade de organização do poder e são instrumentos de ação do governo com as seguintes características: implicam a fixação de metas, diretrizes ou planos governamentais; distribuem bens públicos; transferem bens desmercadorizados; estão voltados para o interesse público, pautado nos embates entre interesses sociais contraditórios e são base de legitimação do Estado. [...] Toda política pública é uma forma de intervenção na vida social, estruturada a partir de processos da articulação de consenso e de embate entre agentes sociais com interesses diversos decorrentes de suas posições diferenciadas nas relações econômicas, políticas, culturais e sociais.

Em geral, as definições enfatizam a função principal da política pública como a solução de problemas. Os críticos desta perspectiva superestimam os aspectos lógicos e metodológicos da política pública, argumentando que elas ignoram a essência da política pública, ou seja, o conflito de interesses. Deve-se

---

<sup>1</sup> Os autores Bachrach e Baratz (1962) afirmaram que o “não fazer nada” em relação a um problema também constitui em uma forma de política pública.

também pela concentração da responsabilidade pela política pública estar a cargo apenas do governo, abafando o aspecto conflituoso e os limites que circundam as decisões dos governos. Este aspecto anula também as possibilidades de cooperação entre governos, instituições e grupos sociais (SOUZA, 2003).

## 1.2 Federalismo

A Constituição de 1988 introduziu a gestão descentralizada e participativa, e a autonomia dos entes federados, que reconheceu expressamente os municípios na estrutura federativa brasileira em dois momentos, a saber:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos (BRASIL, 1988).

Art. 18 A Organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A inclusão dos municípios na Federação brasileira veio a acolher a reivindicação de municipalistas clássicos, como Meirelles (1998), que já sustentava a sua autonomia e a sua essencialidade na organização político-administrativa brasileira desde a Constituição de 1946: “a Constituição da República de 1988, corrigindo falha das anteriores, integrou o Município na Federação como ‘entidade de terceiro grau’”. Segundo o professor, a Carta de 1988 reconheceu-lhe expressamente a natureza de entidade política de terceiro grau, já não se podendo mais dizer que ele tem poderes meramente administrativos e atribuições delegadas, levando à conclusão que os municípios, como “pessoas administrativas”, integram a tríade constitucional “União-Estado-Município”. Fica claro que os municípios são colocados em condições de igualdade constitucional com demais entes federativos – União e Estados/DF, inclusive na sua condição de direito público subjetivo, já que seu exercício não depende dos Estados-membros.

Sob a análise de competência constitucional legislativa, especificamente olhando pela possibilidade de os municípios legislarem assuntos pertinentes às atividades de turismo, em face da peculiaridade e singularidade de cada destino, temos que a delimitação do conteúdo e a sistematização da autonomia municipal é pauta de divergências doutrinárias entre estudiosos do Direito Constitucional. Podemos delinear que a autonomia dos municípios brasileiros é composta pelos seguintes elementos de competências legislativas autônomas:

- a) elaboração da Lei Orgânica Municipal;
- b) eleição direta do Prefeito, Vice-prefeito e vereadores;
- c) edição de leis municipais diversas;
- d) administração própria, prestação de serviços públicos de interesse local e ordenação do território municipal;
- e) decretação de tributos e aplicação das rendas municipais, especificamente o Imposto sobre serviço (ISS) e Imposto predial e territorial urbano (IPTU/ITU).

Nos ensinamentos de Moraes (2008), os municípios classificam-se numa tríplice capacidade:

Dessa forma, o município 'auto-organiza-se' através de sua Lei Orgânica Municipal e, posteriormente, por meio da edição de leis municipais; 'autogoverna-se mediante a eleição direta de seu prefeito, Vice-prefeito e vereadores, sem qualquer ingerência dos Governos Federal e Estadual; e, finalmente, 'auto administra-se', no exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas, diretamente conferidas pela Constituição Federal.

Na visão do brilhante Silva (2007), há quatro categorias de classificação referente à autonomia dos municípios:

- a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) capacidade de autogoverno, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- d) capacidade de autoadministração (administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local).

No que tange à capacidade financeira, ou, em melhor análise, capacidade de arrecadação direta, os municípios, além de sua competência estabelecidas no art. 156, CF, cabe-lhe ainda a participação em outros tributos arrecadados pela União, conforme artigos 153, §5º, II, 158, I e II, e 159, I, "b", e pelo Estado-membro, nos termos do artigo 158, III e IV, e 159, §3º)", que nos leva a concluir que a competência tributária exclusiva municipal, embora essencial, não é a única fonte de renda dos municípios, aos quais é garantido, também, o direito público subjetivo ao repasse de uma fração de determinados tributos arrecadados pelo seu respectivo Estado-membro e pela União, não obstante a precária situação financeira atual da grande maioria dos municípios brasileiros, o que certamente afeta diretamente a

elaboração e continuidade de políticas públicas em geral, não somente no turismo, mas sobretudo em serviços públicos essenciais como saúde e educação.

Superada a posição constitucional dos municípios no contexto da república democrática brasileira, temos que os municípios brasileiros enfrentam graves dificuldades de cumprir com sua autonomia municipal constitucional, diante da baixíssima capacidade financeira, capacidade fiscal reduzida, além do modelo de repartição de receitas estabelecidas constitucionalmente. Esse cenário afeta diretamente a execução de políticas públicas, sobretudo no campo social, que, diante da precariedade da coordenação federativa - que dificulta a municipalização das políticas públicas, a baixa capacidade institucional, fiscal e financeira dos municípios, sobretudo em municípios com menor contingente populacional, torna, obviamente, a municipalização de políticas públicas um enorme desafio.

Ainda, percebemos enorme desigualdade de autonomia financeira e fiscal entre municípios brasileiros, perceptível de forma mais acentuada na maioria das regiões metropolitanas brasileiras – relação entre o município-sede e demais, e, especificamente no turismo nacional, um grande vazio de integração e cooperação, agravando ainda mais este cenário, quando se vislumbra necessidade estrutural de integração entre municípios, ou entre estes e regiões, para que as políticas públicas de turismo sejam efetivamente implementadas, seja na forma de circuitos integrados, consórcios ou outras modalidades existentes.

Segundo o Censo 2010 (IBGE, 2011), o Brasil possui 190.732.694 milhões de habitantes, sendo que 45,9% dos municípios têm menos de 10 mil habitantes, 24,9% estão na faixa entre 10 e 20 mil habitantes, 24,4%, na faixa entre 20 e 100 mil. Os municípios que possuem mais de 100 mil habitantes são apenas 4,4% do total, concentrando 53,9% da população.

Como mencionado, a União responde pela maior parte da arrecadação tributária no país, sendo que o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte e Comunicação (ICMS) é o tributo com maior volume de arrecadação no país, com concentração nos estados de maior atividade econômica. A título comparativo, a carga tributária da União correspondia a 20,53% em 1990 do Produto Interno Bruto (PIB) e a 23,46% em 2010; a dos Estados representava 9,02% do PIB em 1990 e 8,47% em 2010; a dos municípios era de apenas 0,95% do PIB em 1990 e 1,63% em 2010 (MONTEIRO, 2013).

Atualmente, a maior receita dos municípios está estruturada no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo o principal instrumento de partilha, conforme previsão do art. 159 da Constituição Federal. Em âmbito infraconstitucional, o Código Tributário Nacional (CTN), Lei 5.172/66, dos valores totais destinado ao FPM, 10% são distribuídos entre as capitais dos estados e o restante para os demais municípios. No cálculo referente às capitais, ponderam-se fator representativo da população do município e fator representativo do inverso da renda do respectivo estado, sendo que nos demais, o cálculo é feito por coeficiente que se baseia no número de habitantes. Por fim, além destes cenários de repasses e regras legais, existem as vinculações constitucionais para os repasses federais e estaduais aos municípios, aos quais podemos citar o extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e o Fundo Nacional de Saúde (FNS).

De uma forma cronológica, entre 1980 até o ano de 2010, foram criados mais de 1.500 municípios (IBGE, 2011). Nesse período, o intervalo de tempo com mais intensidade de emancipações municipais foi a década de 1990, na qual foram criados mais de 1.000 municípios no país, ocorrendo logo em seguida, na primeira década do século XXI, um arrefecimento forçado nesse processo pela interveniência do governo federal. Entre 1988 e 2000, foram criados 1.438 municípios, sendo que a grande maioria deles, 1.145 (76%) municípios emancipados, possuía menos de 10 mil habitantes. A partir da Carta de 1988, duas razões incentivaram os municípios a buscarem sua emancipação: a) transferência de recursos, que tornou possível que os municípios se estruturassem com recursos advindos de transferências, mesmo com a incipiência de arrecadação de tributos locais; b) a segunda, de competência formal, diz respeito ao fato de a Constituição ter remetido as regras de criação de novos municípios integralmente para a esfera estadual.

Segundo Souza (1986), na década de 1990, ocorreu um contexto em que se verifica conexão eleitoral nas emancipações municipais, a qual partia das lideranças locais com os deputados estaduais e deles com o Executivo estadual, visando a votos dos eleitores do interior do estado.

A política, de consistência plural, necessita de concordância entre os atores sociais em processo de discussão e deliberação, que estão subjugados a condições de desigualdade e que se apresenta também em relações na esfera

privada. A ação dos indivíduos em público possibilita aos mesmos questionarem a sua não participação nos arranjos políticos e ainda construir ações coletivas que visem superá-las (SANTOS, 2002).

Vera e Lavalle (2012) afirmam que a multiplicação de experiências participativas buscando a ampliação do controle social sobre as políticas públicas e os políticos pelas noções de *accountability* tornou-se um fenômeno bastante significativo no Brasil e no mundo.

Assim, o conceito de modernização do Estado é composto também pelo aumento de inovações institucionais guiadas ao controle democrático de burocracias, políticos e políticas públicas. E isto segue paralelamente à pluralização institucional da democracia e à tomada de consciência de que as eleições, embora essenciais, se designa em um instrumento limitado para controlar e julgar representantes e praticamente inválido para incitar respostas das burocracias às necessidades dos cidadãos (VERA; LAVALLE, 2012).

Em resumo, no Brasil, a federalização de parte central das inovações de controle democrático social se caracteriza em um regime de controle social amplo, distribuído e policêntrico, já que a absorção da questão dos controles democráticos sociais na agenda estatal exige uma presença de atores institucionais do Estado com agendas fortes do controle horizontal, com densidade organizacional da sociedade civil e seus produtos multiplicadores de articulação entre as agendas destes atores e da sociedade civil, com perspectivas alinhadas estrategicamente para o controle horizontal do Estado (VERA; LAVALLE, 2012).

Conforme Vera e Lavalle (2012), o desafio no Brasil não se enquadra necessariamente no crescimento, mas em evitar o risco de inchaço por conta dos efeitos multiplicadores dos fatores acima mencionados.

Porém, apesar da forte e expressiva discussão sobre o tema, a implementação de estratégias participativas, consideradas como instrumentos de ampliação do escopo democrático (AVRITZER, 2008), de boa governança (POMEROY, 2009), ainda não alcança com excelência as expectativas colocadas sobre ela.

Estudos relatam as dificuldades de incorporação dos valores participativos no cotidiano (ABERS; KECK, 2007; TATAGIBA, 2005; COELHO, 2008). E ainda se expõe um ponto de inflexão para o pensamento da participação como um instrumento de gestão pública que, apesar do discurso entusiasta, parece

não estar sendo incorporado com o mesmo ânimo no cotidiano da administração pública (CRANTSCHANINOV, 2013).

## **CAPÍTULO 2 - A EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL E SUA INTERFACE COM A LEGISLAÇÃO APLICADA À ATIVIDADE – DE VARGAS A LEI GERAL DO TURISMO**

Para o desenvolvimento deste estudo definimos o seguinte objetivo: discutir sobre os processos da trajetória das políticas públicas e o arcabouço legal que sustentaram e sustentam a atual estrutura política nacional de turismo. Essa leitura dos processos nos permitirá apontar os principais desafios encontrados na formulação de políticas públicas para o turismo.

No estudo das políticas públicas, constatamos que a principal característica das sociedades contemporâneas é a complexidade, expressada através da diversidade e adversidade na construção e relação de grupos sociais, tornando os conflitos sociais um resultado comum (RUA, 1998).

Assim, o Estado toma posse do papel de mediador dos conflitos sociais, buscando regulamentar as relações dos grupos conflitantes. O'Donnell (1980, p. 80) aponta que “Enquanto fiador da sociedade capitalista, o Estado é o articulador e organizador da sociedade, independente de sua condição de suporte coator da vigência de certas relações de dominação”.

Rua (1998, p. 232) reforça e caracteriza a política por “conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”.

Complementa que as políticas públicas são a relação entre o Estado com a sociedade civil no que se refere à distribuição dos bens públicos na sociedade, assim, “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores [...] [tendo como] uma de suas características principais o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUA, 1998, p. 232).

Marques (1977) ratifica que “toda política pública é concebida a partir de uma representação do setor à qual ela se refere, assim como a um conjunto de normas, organizações, técnicas e recursos de poder que a implementarão”. Sendo assim, conceitua-se políticas públicas também como “ações governamentais, que têm institucionalidade, ou seja, amparadas legalmente por programas, projetos, planos, metas e orçamento” (RUA, 1998, p. 8).

Porém, tratar de políticas públicas não consiste apenas abordar conceitos e definições, nem ações desenvolvidas pelo Estado em benefício da sociedade. Consiste em discutir como essas ações são elaboradas e com qual propósito são desenvolvidas e implantadas, observando também as estratégias e diretrizes utilizadas para a criação destas políticas. As políticas públicas, se implementadas, monitoradas e avaliadas corretamente, são capazes de promover o desenvolvimento social e econômico (BENI, 2006).

O Brasil tem se atentado para esta realidade e tem investido na criação de políticas públicas para diversos setores da economia, inclusive para o Turismo, com o Plano Nacional de Municipalização do Turismo e criação do Ministério do Turismo em 2003. Porém esta realidade ainda está distante do ideal, visto que as políticas, estratégias, diretrizes e objetivos traçados durante os 79 anos das ações políticas implementadas, de acordo com as demandas da atividade turística no Brasil, foram pensadas para alcance em curto prazo (BENI, 2006).

Gradativamente, se fortalece a percepção do poder público para com as políticas públicas de turismo, inicialmente pela regulamentação da atividade que concede retorno de capital, posteriormente pela influência e modificação na estrutura social que a atividade concede. E para esta compreensão, este capítulo foi segmentado em dois períodos: o período de intervencionismo estatal na atividade turística, e; o período da liberdade de mercado no exercício das atividades turísticas (BENI, 2006).

O desenvolvimento da atividade turística no país possui momentos de destaque que resultam na evolução, discreta, das políticas públicas de turismo e na representatividade do Turismo na economia.

## **2.1 As Políticas públicas no turismo brasileiro**

O contexto histórico da evolução do Turismo no Brasil nos remete às cidades pioneiras a receberem turistas, como Petrópolis, Poços de Caldas e Campos do Jordão e, sobretudo, o emblemático Grande Hotel, de São Paulo, construído em 1878. Em 1907 recebemos a primeira excursão internacional, organizada pela agência Thomas Cook (COLANTUONO, 2015). A partir desse ano é oferecido incentivo para a construção de hotéis – o Copacabana Palace foi

construído em 1922 – e que, em alguns casos, acumulavam a função de cassino e casa de espetáculo, atividades que incentivaram o turismo até a proibição do jogo em 1946(BENI, 2006).

O desenrolar das atividades turísticas percorreu dois períodos: o de intervencionismo estatal, quando a atividade era regulada pelo estado através de regras de mercado, e; o da liberdade de mercado, onde o intervencionismo estatal já não é mais praticado, abrindo bases para a concorrência em âmbito privado.

### **2.1.1 Período de intervencionismo estatal na atividade turística**

Sob aspecto legal, podemos citar como marco inicial a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN) através da Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937 (BRASIL, 1937). Essa iniciativa beneficiaria a proteção dos bens culturais, materiais e imateriais, que vieram a ser apropriados como produtos turísticos a partir da Lei nº 6.513/1977(BENI, 2006).

Consideramos esse como marco inicial, apesar das literaturas datarem este marco por diferentes momentos, pela relação intrínseca entre o Patrimônio Histórico e Cultural com o Turismo. O IPHAN, em sua Carta de Turismo Cultural, justifica que:

O turismo cultural é aquela forma de turismo que tem por objetivo, entre outros fins, o conhecimento de monumentos e sítios histórico-artísticos. [...] Esta forma de turismo justifica, de fato, os esforços que tal manutenção e proteção exigem da comunidade humana, devido aos benefícios socioculturais e econômicos que comporta para toda a população implicada (IPHAN, 1976, p. 2).

Esse era um período entre guerras, as Grandes Guerras Mundiais. O período entre os anos de 1850 a 1930 ficou marcado pelo fluxo imigratório de europeus e japoneses camponeses que sofriam com a pressão e aniquilamento de seus meios de produção que eram substituídos pela massiva produção industrial (VILLEN, 1981). A forte expansão da atividade agrícola no Brasil, com a produção do café, atraiu imigrantes às terras brasileiras pela promessa de trabalho. A busca de refúgio da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) também influenciava a imigração para o País, conforme a publicidade de segurança no país se espalhava (ADAS; ADAS, 2004).

Neste período (1850- 1930), o Brasil foi o 4º país em número de imigrantes recebidos. Na Constituição de 1934, Vargas instituiu a Lei de Cotas para a Imigração que resultou na queda do fluxo de imigrantes, reduzindo a entrada de imigrantes a 2% dos que já haviam entrado nos últimos 50 anos a partir da instituição da lei (ADAS; ADAS, 2004).

Porém, a preocupação do Governo Federal com o Turismo no Brasil, como uma atividade rentável, apenas acontecerá em 1938. Em uma viagem da família Vargas a Poços de Caldas, a estadia no Palace Hotel rendeu uma conversa entre Alzira Vargas, filha de Getúlio Vargas, então presidente da época, o Prefeito de Poços de Caldas, Francisco de Paula Assis Figueiredo, e o ator Procópio Ferreira, que discutiram o potencial turístico brasileiro (PEIXOTO, 1960).

Vargas, influenciado por sua filha Alzira Vargas<sup>2</sup>, estrutura o que viria a ser os novos instrumentos legais que regulamentariam na época a atividade turística. "Quem sabe se juntando o SIPS do Filinto para a organização no interior e o DIP do Lourival para a propaganda, se possa começar alguma coisa nesse setor, ainda que modestamente?" (PEIXOTO, 1960, p.361).

A primeira ação concreta de controle de viagens foi a criação do Decreto-Lei n. 406/1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no Brasil. Dias (2003, p. 128) o descreve como "autorização governamental para a atividade de venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou rodoviárias".

Posteriormente, criou-se um departamento voltado à atividade turística através do Decreto-Lei n.º 1.915, de 27 de dezembro de 1939, conhecido como primeiro órgão oficial de turismo no Brasil – denominado "Divisão do Turismo", com a missão de "superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo" (DIAS, 2003, p. 128).

Nesta linha, como mencionado acima, em 1938 se deu a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), que, à época, tinha como principal atividade divulgar e promover o Brasil no exterior, por meio de boletins informativos elaborados em diversos idiomas e distribuídos em hotéis, navios e órgãos públicos internacionais (SANTOS FILHO, 2007), e, posteriormente, ligado ao mesmo órgão, editou-se o Decreto-Lei n.º 2.440/1940, que tinha como objetivo dispor a forma de

---

<sup>2</sup> No Governo de Getúlio Vargas (1930-1940), atuou como arquivista particular do pai (1932-1937) e auxiliar de gabinete o Gabinete Civil da Presidência da República (1937-1945) (ABREU et al., 2009).

funcionamento das empresas e agências ligadas ao setor de viagem e turismo, bem como a maneira de atuação no mercado (BOLSON; PIRES; BAHIA, 2005).

Essa decisão vislumbra divulgar o Brasil e a “legitimidade ditatorial” de Vargas para o mundo. Com o Turismo a serviço do Estado, o mesmo era assentado em interesses políticos e ideológicos do Estado getulistas, tornando-se instrumento de garantia de uniformidade, monopólio e regulador das mensagens produzidas pelos meios de comunicação, a nível nacional e internacional (BOLSON; PIRES; BAHIA, 2005).

Foi durante o governo de Vargas, de 1930 a 1945, que se identifica ser a solidificação e compreensão da importância de se estabelecerem as primeiras políticas públicas voltadas à atividade no Brasil, como a criação do DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda – em 1938, responsável pela atividade, através da Divisão de Turismo, e por elaborar ações de promoção do turismo (figuras 1 e 2) em solenidades comemorativas, no Brasil e no exterior. O jogo continuou sendo o principal motivador das viagens entre Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, além de outros estados, com a maioria dos cassinos e casas de espetáculos instalados em hotéis e estâncias hidrominerais, a exemplo do mais famoso e emblemático Cassino da Urca, Rio de Janeiro, apesar de Poços de Caldas, em Minas Gerais, possuir belos e requintados hotéis, reduto da burguesia nacional e internacional (COLANTUONO, 2015).

Figura 1: Cartão Postal Cidade De São Paulo/SP - Praça Da Sé - No Verso Propaganda Dos Laboratórios Oforeno S/A - Março 1938



Fonte: Antônio Ferreira - Leiloeiro Público, (1938).

Figura 2: Cartaz de show da artista Carmen Miranda no Cassino<sup>3</sup> da Urca.



Fonte: acervo O Globo, (1939).

A partir de então, o turismo foi integrado e discutido em diferentes setores da administração: Ministério da Justiça e Negócios, 1946-47; Departamento Nacional de Imigração, posterior Instituto de Imigração e Colonização, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1948-58 (BENI, 2006)

<sup>3</sup> “Em 1933, Getúlio Vargas legalizou o jogo associado ao espetáculo de arte. A partir desse primeiro lance, os cassinos deram as cartas e impulsionaram a indústria do turismo e a economia, empregando milhares de pessoas. [...] As roletas giraram sem parar no Cassino da Urca, no Cassino Atlântico, no Copacabana Palace, no Quitandinha (Petrópolis) e no Icaraí (Niterói), além de outros em quase todos os estados do país, como a mineira Poços de Caldas, com seus 20 grandes cassinos, que lhe valeram o apelido de “Las Vegas brasileira”. O jogo também era atração turística em todas as estâncias hidrominerais no Sul de Minas Gerais” (O GLOBO, 2017).

Há, no entanto, um entendimento segundo o qual, a atividade de turismo e suas políticas públicas se iniciaram na década de 50, com o crescimento do turismo em massa e a expansão rodoviária no Brasil, inclusive, nesta linha de compreensão, percebe-se que no Governo de JK havia 31 objetivos organizados em grupos, como energia elétrica, educação, indústria de base, alimentação, transporte, e, obviamente, a atividade turística. (AGGIO; BARBOSA; COELHO, 2002).

Casemiro Filho (2002) aponta que a intervenção do Estado na condução da política brasileira, especialmente no decorrer do contexto histórico do turismo, possui forte caráter histórico de intervenção na atividade, seja controlando as atividades e funcionamento de empresas, seja regulando atividades com forte caráter intervencionista, estabelecendo regras a todos profissionais e atividades. Igualmente, na forma de indução, definida como a atuação onde o Estado exerce alguma atividade econômica dentro do conjunto de atividades no turismo, sob a exploração de companhias aéreas, hotéis ou bares e restaurantes (CAETANO, 2004).

No entanto, a busca pela atividade econômica inovadora e evolutiva contribuiu muito para o crescimento do turismo no país, especialmente com a descoberta do petróleo no Brasil, realização da Copa do Mundo em 1950, além dos títulos mundiais de futebol de 1958 e 1962, finalizando com a construção de Brasília, onde o Brasil despontou para o mundo, que contribuiu fortemente para o fomento do turismo no Brasil. Em 1958, foi criada a COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo, através do Decreto n. 44.863/1958 (DIAS, 2003), sendo extinta em 1962 sem concretizar efetivamente seus objetivos.

Aqui, para melhor compreensão do rompimento no fluxo de desenvolvimento das políticas públicas de turismo, destaca-se um período de grandes transformações políticas no país (1961-1964). Durante o governo de João Goulart, o então presidente foi apontado como comunista e passou por duas provações: o parlamentarismo, regime no qual o poder do presidente fica limitado, podendo indicar, mas com pouca interferência nas ações dos Ministros, e; o Golpe Militar, em 1964, apoiado pelos Estados Unidos da América (LOUREIRO, 2009).

O regime (ditadura) militar foi um período de medidas pouco democráticas, onde se extinguiu os direitos constitucionais através dos Atos

---

<sup>4</sup> Apesar da sua criação em 1958, seu regimento somente foi aprovado em 1960, através do Decreto 48.126/1960, um ano antes de Juscelino Kubitschek entregar o seu cargo de Presidente da República.

Institucionais<sup>5</sup>. Observa-se a anulação de diversas ações políticas tomadas entre os anos de 1945 e 1964.

Em 1966, houve a preocupação de se criar órgãos direcionados para elaboração real de uma Política Nacional de Turismo<sup>6</sup>, através da criação do CNTur – Conselho Nacional de Turismo, e principalmente da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo – com a função de organizar e estimular o turismo nacional e divulgação no exterior, alçando maior reconhecimento como atividade econômica relevante (SOUZA, 2002), dando espaço pela primeira vez no delineamento do Sistema Nacional de Turismo, definido como órgão componente da primeira estruturação pública para o setor turístico (BENI, 2006).

A Embratur, num contexto político de ordem militar, foi pensada com atribuições além do ordenamento legal do turismo e da formulação de suas políticas públicas.

Segundo Gaspari (2002), os militares, naquele período, utilizaram a Embratur como instrumento para desvirtuar e maquiar a imagem de um Estado que as sociedades nacional e internacional denunciavam. O Estado Militar utilizava a Embratur como instrumento para melhorar a imagem do Brasil fora do país, sob foco de um produto turístico nos segmentos naturais e focados ao turismo de sol e praia, ou seja, passava-se a imagem institucionalizada que, embora se vivenciasse um regime ditatorial, havia possibilidade das pessoas estarem no Brasil de forma livres e sem qualquer repressão.

Segundo Dias (2002), o FUNGETUR foi o primeiro plano governamental de caráter econômico do turismo, com objetivo de financiar o desenvolvimento da atividade turística no País, sendo administrado pela Embratur, propiciando o fomento significativo à concretização de novos atos normativos e planos destinados ao crescimento do turismo no País, a exemplo do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), do Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e do Fundo de Investimento Setorial (Fiset), criados através o Decreto-Lei 1.376/1974, bem como o

---

<sup>5</sup>Conhecidos como AI, os Atos Institucionais reconfiguraram a vida política brasileira. O AI-1 foi instituído oito dias após o golpe, dando poderes para o presidente cassar mandatos. Em outubro de 1965 o AI-2 foi instituído limando partidos políticos existentes desde 1945 e trazendo para o Tribunal Militar os casos de “crime contra a segurança nacional”. O AI-3, com a surpresa aos militares de candidatos da oposição vencerem as eleições em estados populosos, foi instituído estabelecendo que os governadores e vices fossem eleitos indiretamente por um colégio eleitoral, formado pelos deputados federais, e; escolha dos prefeitos das capitais pelos governadores. Em 1967 o AI-4 convocou o Congresso Nacional para edição da nova Carta Constitucional. Porém, em 1968, o mais severo dos Atos Institucionais foi estabelecido: o AI-5, que fechou o Congresso, ordenou a prisão de Juscelino Kubitschek, cassou dezenas de mandatos e acabou com o direito ao *habeas corpus* em casos de crimes contra a segurança nacional, censurou diversas manifestações artísticas por “subversão da moral e dos bons costumes” e a imprensa (GASPARI, 2002).

<sup>6</sup> DECRETO-LEI Nº 55, DE 18 DE NOVEMBRO DE 1966 (BRASIL, 1966).

estabelecimento das zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo, respaldadas pelo Decreto n° 71.791/1973 (BARRETO, 1991; BENI, 2006).

O primeiro fundo específico para o turismo e até hoje vigente, embora questionável pela sua pouca efetividade ao segmento, foi o denominado FUNGETUR (Fundo Geral do Turismo), aprovado pelo Decreto-lei n. 1.191/1971, com a finalidade de financiar a ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos diversos, como meios de hospedagem, centro de convenções etc, dando força às criações da Embratur em 1966 e da Infraero em 1972<sup>7</sup>.

Ainda, foram editadas visando a definição da prestação de serviços específicos do setor turístico das agências de transporte, a Resolução n° 641 do CNTur, e a Portaria lançada pelo Departamento de Aviação Civil (DAC), autorizando os Voos de Turismo Doméstico (VTD), posteriormente substituídas pelos planos Brasil Turístico Individual (BTI) e Brasil Turístico em Grupo (BTG), com redução das tarifas (BARRETO, 1991).

Sob aspecto jurídico, a EMBRATUR contribuiu para edição da Lei Federal n° 6.505/77, uma legislação federal referencial de política pública nacional para atividade econômica do turismo a qual, posteriormente, se estruturou com diversos decretos, instruções normativas, portarias etc, propiciando uma estrutura organizada e planejada do turismo nacional. Por esse normativo legal, houve regulação completa de toda atividade turística econômica no Brasil, além da criação da política de proteção ao patrimônio natural e cultural do país. Nesse momento a EMBRATUR passou a exercer a função de órgão fiscalizador, conferidos à União, direcionando aos órgãos competentes fatos típicos para a aplicação de punição estipulada na legislação.

Iniciou-se assim o plano infraconstitucional com a referida legislação, à época sob responsabilidade da EMBRATUR, que marcou época com conteúdo regulatório e controlador do mercado, em consonância com período ditatorial vivenciado pelo Brasil. Segundo Mamede (2004), a localização dessa lei no período anterior à Constituição da República de 1988 recomenda cuidado ao intérprete, visto que constituída à sombra de um texto constitucional intervencionista, devendo ser recepcionada por um novo sistema constitucional que, como visto, realça a livre iniciativa e a livre concorrência, ainda que exigindo o respeito aos valores como

---

<sup>7</sup> Lei N° 5.862, De 12 de dezembro de 1972 (BRASIL, 1972).

trabalho, defesa do consumidor e do meio ambiente, igualmente elevados à proteção constitucional. Podemos compor este período com uma omissão ou ausência de estímulo da Iniciativa Privada à época, um misto de falta de segurança jurídica para reais investimentos ao setor com ausência de fomentos e programas contínuos e efetivos ao segmento, apimentado pela estrutura autoritária e intervencionista em que vivia nosso país.

Importante registrar, contudo, que essa lei permitiu e deu respaldo para vários decretos executivos publicados neste período e que tratava com certa habilidade de inúmeras atividades turísticas, a exemplo do Decreto nº 84.910/1980, que regulamentava o setor de meios de hospedagem, restaurantes de turismo e acampamentos turísticos; o Decreto nº 84.934/1980, que tratou das atividades e serviços das agências de turismo; Decreto nº 87.348/1982, que regulamentou as condições de prestação de serviços de transporte turístico de superfície; e, por fim, o Decreto nº 89.707/1984, versou sobre as empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, seminários, convenções e eventos congêneres. Embora esta época juridicamente estivesse estruturada numa Constituição não cidadã, como a de 1988, mas sim na imposição, controle e regulação do mercado de forma excessiva à atividade econômica e às livres iniciativas, o legado relevante da EMBRATUR foi a preocupação em compreender e dar tratamentos específicos para diferentes atividades econômicas que compunham mais fortemente a atividade turística, diante das peculiaridades e singularidades de cada segmento, como sazonalidade, direito do consumidor turista, custo operacional de cada segmento etc.

Vejamos a seguir uma síntese cronológica (tabela 1) dos fatos e legislações que influenciaram o desenvolvimento da atividade turística no Brasil no período de intervencionismo estatal na atividade turística:

Quadro 1: Cronologia e Fatos Marcantes da Legislação Turística do Brasil no período de intervencionismo estatal na atividade turística

Ano	Descrição
1937	- Criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (atual Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN).
1938	- Criação do Departamento de Imprensa e Propaganda.
1939	- Criação do primeiro órgão oficial de turismo no Brasil - Divisão do Turismo.
1940	- Fiscalização de agências e vendas de passagens.
1946	- Ministério da Justiça e Negócios.
1948	- Ministério do Trabalho Indústria e Comércio.
1958	- Criação da Comissão Brasileira de Turismo.
1966	- Definição do Sistema Nacional de Turismo que aponta as diretrizes para a política nacional de turismo, sendo criada a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTur).
1971	- Criação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), gerido pela EMBRATUR e destinado a prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional.
1973	- Disposição sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo.
1974	- Criação do fundo de financiamento de projetos de desenvolvimento turístico através do DL nº 1.376/1974, o Fundo de Investimento Setorial (FISSET), tendo suas contas operadas pelo Banco do Brasil, e utilizado sob a supervisão da EMBRATUR para ações em áreas específicas do setor turístico.
1977	- Lei nº 6.505 tratou da regulamentação das atividades e serviços turísticos e estabeleceu as condições para seu funcionamento e fiscalização. - Lei nº 6.513 foi aprovada estabelecendo critérios para a conservação do patrimônio natural e cultural como valor histórico. - Decreto nº 84.910/1977, que regulamentava o setor de meios de hospedagem, restaurantes de turismo e acampamentos turísticos.
1980	- Decreto nº 84.934/1980, tratou das atividades e serviços das agências de turismo.
1982	- Decreto nº 87.348/1982, que regulamentou as condições de prestação de serviços de transporte turístico de superfície.
1984	- Decreto nº 89.707/1984, versou sobre as empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, seminários, convenções e eventos congêneres.

Fonte: Adaptado de Cruz (2002), Badaró (2003), Beni (2006) e Fernandes (2007).

Por fim, neste período, importante citar o Decreto-lei nº 2.294/1986, que extinguiu o registro e tornou livre o exercício da atividade turística no Brasil, baseado nos Princípios da Livre-iniciativa e da livre-concorrência, num processo de transição

entre o estado intervencionista para o estado liberalista, novo estágio em que seriam insculpidos preceitos mais claros e definitivos pela Carta magna de 1988.

### **2.1.2 Período da liberdade de mercado no exercício das atividades turísticas**

Seguindo a tendência mundial da Livre Iniciativa Econômica<sup>8</sup>, no ano de 1986 foi editado o Decreto-lei n° 2.294/1986, mediante o qual findou a obrigatoriedade do registro da atividade econômica turística no Brasil, criado pela lei federal citada, em que transparecia forte caráter autoritário e impositivo da atividade econômica, características claras do regime ditatorial que o país enfrentou.

De forma definitiva e marco legal para nosso país, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu e colocou o turismo como referência constitucional e alternativa legal de investimento, visando o desenvolvimento econômico-social da nação. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988).

O contexto da edição da Constituição Federal de 1988 foi marco referencial em vários aspectos aos mercados brasileiros e desenvolvimento econômico, e, embora o turismo não configurasse como atividade pública essencial, teve sua previsão e condição estabelecida no artigo 180 da C.F., e trouxe várias possibilidades institucionais para o Poder Público e potenciais políticas públicas de turismo.

A previsão constitucional para a atividade de turismo estabelece três eixos fundamentais para o Poder Público, a saber: 1) a atividade turística como fator de desenvolvimento social e econômico; b) a previsão do turismo e sua promoção pelo estado; e, conseqüentemente; c) o incentivo do estado à atividade turística. A compreensão destes três eixos é fundamental para a elaboração infraconstitucional da legislação de apoio à atividade e devido planejamento da atividade turística enquanto atividade econômica e potencialmente capaz de contribuir para aspectos

---

<sup>8</sup> A Liberdade de Iniciativa Econômica envolve o livre exercício de qualquer atividade econômica, liberdade de trabalho, ofício ou profissão além da liberdade de contrato, sem a ingerência do Estado no domínio econômico. Seus sentidos são: “a) liberdade de comércio e indústria (não ingerência do Estado no domínio econômico): a.1) faculdade de criar e explorar uma atividade econômica a título privado - liberdade pública; a.2) não sujeição a qualquer restrição estatal senão em virtude de lei - liberdade pública; b) liberdade de concorrência: b.1) faculdade de conquistar a clientela, desde que não através de concorrência desleal - liberdade privada; b.2) proibição de formas de atuação que deteriam a concorrência - liberdade privada; b.3) neutralidade do Estado diante do fenômeno concorrencial, em igualdade de condições dos concorrentes – liberdade pública” (GRAU, 2003, p. 184).

sociais, como geração de empregos, inserção de trabalhadores informais no mercado de trabalho, capacitação e qualificação etc.

Sob esse aspecto, o legislador constituinte elevou o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico, tornando a atividade constitucionalmente prevista e obrigatoriamente figurando no universo das escolhas administrativas e legislativas como uma das alternativas para que os entes da Federação alcancem o desenvolvimento socioeconômico. Podemos interpretar essa revisão um conjunto harmonioso com a valorização do trabalho e da livre-iniciativa, elevados à condição de valores sociais pelo art. 1º, IV da Carta Política de 1988, mesmo que vinculados ao dever de respeito à soberania nacional, cidadania e a dignidade da pessoa humana. Assim, o Poder Público e a legislação infraconstitucional devem observar e utilizar o Turismo como alternativa constitucionalmente eleita para o desenvolvimento nacional (Art. 3º, II, CF/88), o que tem sido observado através de enormes investimentos em infraestrutura e fomentos econômicos em geral aos municípios, que retribuem com emprego e altas receitas tributárias. Se atingir e cumprir o comando constitucional, o turismo tem enorme potencial social na contribuição da erradicação da pobreza e marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais como instrumento para se galgar a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

No que tange à promoção e Incentivo ao turismo, por simples leitura do art. 180 citado, compreende-se que o legislador constituinte buscou, na promoção e incentivo por parte do estado, caminhos institucionais viáveis para atingir o desenvolvimento da atividade turística enquanto aspecto econômico, e ao mesmo tempo solidificá-la no campo social como fator importante para geração de empregos, qualificação e capacitação ao mercado de trabalho. Neste contexto, Mamede (2004) aborda que:

No Brasil, a Constituição de 1988 evidenciou o regime das liberdades, onde a liberdade de agir economicamente constitui um dos fundamentos da República e a liberdade de concorrência um dos princípios da ordem econômica. Contudo, a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana e o trabalho são também fundamentos da República, bem como são princípios norteadores da ordem econômica a defesa do consumidor, a defesa do meio-ambiente, a redução das desigualdades sociais, a busca pelo emprego, dentre outros. Encontram-se aí os limites positivos e negativos da intervenção do Estado, cabendo a este não somente respeitar a livre-iniciativa e a livre-concorrência, garantindo-as, cabendo sua mas também intervir para que haja o efetivo respeito aos demais princípios e fundamentos de mesma hierarquia.

Percebemos que a promoção estatal do turismo brasileiro não pode ofender os Princípios da Livre Iniciativa ou Livre Concorrência, salvo se houver lei específica autorizativa, com vistas à correção e ajuste de abusos ou distorções para a exploração da atividade econômica ou de determinado aspecto social. Ainda, temos que observar neste artigo o comando do incentivo ao turismo, o que se pode realizar de várias maneiras, seja pela preservação do meio ambiente ou exploração de forma sustentável seja pela proteção e sensibilização de cuidados do nosso patrimônio histórico, cultural e artístico, ao agregá-los à atividade econômica do turismo. No campo da educação, o turismo necessita de melhor capacitação e qualificação dos atores envolvidos, com vistas a melhor oferta de serviços e produtos, entre vários outros fatores que envolvem direta e indiretamente o desenvolvimento econômico e social de nosso país.

Com a edição da Carta Magna de 1988, que adotou a livre iniciativa como fundamentos da ordem econômica (art. 170, caput) e da República Federativa do Brasil (art. 1º, IV), possibilitou-se um olhar mais dinâmico e democrático para a atividade turística, sem preconceitos ou viés amador que o permeava até então. A exemplo, temos a Lei Federal n. 8.181, de 28 de março de 1991 que eleva o status administrativo da Embratur à condição de Autarquia, com maior autonomia administrativa, funcional e patrimonial.

Essa lei, estruturada na Carta de 1988, deu nova denominação à EMBRATUR, que passou a ser chamada de Instituto, e não mais Empresa Brasileira de Turismo. Já pensando no comando constitucional do art. 180, estabeleceu no art. 2º:

Art. 2º A EMBRATUR, autarquia vinculada ao Ministério do Esporte e Turismo, tem por finalidade apoiar a formulação e coordenar a implementação da política nacional do turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2001).

Não obstante esse comando dependesse de regulamentação para alcançar efetiva vigência, entendemos que foi um passo importante para reconhecer em âmbito infraconstitucional que o turismo realmente poderia alcançar status de relevante fator de desenvolvimento social e econômico da nação.

Finalmente, como conquista, a lei previu, de forma expressa, novas competências ao órgão e recursos orçamentários inovadores com relação às

legislações antigas, na linha de que a atividade turística se encontrava pautada nos Princípios da ordem econômica nacional.

A Lei Federal n. 8.623, de 28 de janeiro de 1993, trouxe o reconhecimento legal da primeira profissão ligada à atividade turística: Guia de Turismo. Esse comando normativo tem um caráter emblemático à atividade turística – regulamentou e reconheceu a primeira profissão do segmento no Brasil, trazendo as devidas competências profissionais, direitos, deveres e prerrogativas. Embora tenha enfrentado importantes vetos na sua sanção, o que comprometeu o caráter essencial da lei, foi importante para que esse profissional, conhecido por ser o termômetro da atividade econômica analisada, pudesse se qualificar e capacitar para melhor prestação dos serviços da atividade turística, corroborando com os preceitos de uma das mais importantes legislações brasileiras – Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor).

Corroborando com a busca do Guia de Turismo por atualização e inovação na legislação de sua categoria, importantes leis municipais têm reforçado essa necessidade através da abordagem focada em assuntos de interesse local, o que é demonstrado atualmente pelo quantitativo de aproximadamente 18.500 profissionais cadastrados e oficialmente autorizados para exercer a função (BRASIL, 2017).

Outra prova desta nova fase estrutural da atividade é o Plano Nacional de Municipalização do Turismo, iniciado efetivamente em 1994, com discussões voltadas diretamente para os municípios brasileiros e seus potenciais turísticos, com vistas a melhor conhecimento, análise pontual e efetividade das políticas públicas do turismo, não obstante a ausência até então de um Plano Nacional, contínuo e estrutural, tenha em geral, os objetivos do PNMT, pelo descompasso e distanciamento de conhecimento técnico entre o Plano e a realidade técnica de profissionais, os municípios eram suportes colaboradores desse plano, já que o turismo é atividade recente sob aspecto acadêmico, carecendo ainda de incentivo do Poder Público e Iniciativa Privada à valorização dos profissionais da área.

Esse importante plano voltado aos municípios foi um programa criado pelo governo federal que visou estimular o desenvolvimento turístico nacional, a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. Segundo informações oficiais da EMBRATUR (1999, p. 11), o objetivo geral do PNMT era: “Fomentar o desenvolvimento turístico

sustentável nos Municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política”.

Em 1995 houve uma flexibilização da legislação que se tornou um divisor de águas no que se trata Turismo Náutico através de uma emenda constitucional, que autoriza o transporte de passageiros brasileiros por navios de bandeira internacional (cabotagem) ao longo da costa brasileira (PALHARES, 2002; BRITO, 2006).

Em 1995, ao apresentar seu projeto de governo para seu mandato que se seguia, FHC<sup>9</sup> divulgou a nova Política Nacional e Turismo para o período de 1996-1999, contendo dez objetivos estratégicos, destacando a descentralização, “conscientização” e articulação intra e extragovernamental (BENI, 2006), seguindo uma lógica neoliberal de atração de investimentos e propagando o discurso da participação da comunidade. Dentre os seus objetivos constava o desenvolvimento do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o incentivo a programas regionais integrados (BRASIL, 1995).

Em 2003, através da Lei Federal nº 10.683/2003, se dá vida ao Ministério do Turismo (MTur), que incorporou a Embratur, e criou uma nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística), Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo.

Essa importante lei dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, propiciando a criação do atual e vigente Ministério do Turismo, embora ameaçado de extinção com a alternância do poder executivo federal, o que demonstra que o turismo é atividade ainda renegada plano inferior como alternativa econômica e social de nossa nação. No entanto, a cada ano, a pasta vem, diante de enormes dificuldades, alcançando certo prestígio, sobretudo no orçamento anual, embora oscilante, mas crescente e com uma estrutura administrativa e orçamentária definida e com devido planejamento.

O Turismo brasileiro segue em nova fase a partir da promulgação da Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008, na qual se estabelecem as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor de turismo

---

<sup>9</sup> Fernando Henrique Cardoso, sociólogo, foi o 34º presidente da República Federativa do Brasil entre 1995 e 2003.

rompendo com a estrutura antiga ao revogar expressamente a Lei n. 6.505/1977 e Lei n. 8.181/1991.

A denominada Lei Geral do Turismo (LGT) veio com propósito de inovação para atividade turística do país, instituindo o Sistema Nacional de Turismo e todas as estruturas de desenvolvimento do segmento, embora seja objeto de críticas no sentido em que se preocupou muito com o mercado privado ou propriamente os interesses das empresas, e deixou aspectos importantes de incentivo à atividade, ingresso de turistas internacionais no país ou melhor qualificação efetiva de profissionais e colaboradores.

No contexto da atividade, o turismo possui uma característica relevante que o diferencia de todas as atividades – multidisciplinaridade com que permeia e envolve vários segmentos e atividades, como educação, segurança pública, meio ambiente, direitos difusos e coletivos, tributário/fiscal, relações internacionais, trabalhista etc. A LGT, até ser aprovada e sancionada, sofreu diversos ajustes, revisões, supressões e acréscimos, tendo interferência em quase todas as pastas ministeriais da União antes da redação final, o que demonstra a enorme amplitude e abrangência de suas atividades, demonstrando, conclusivamente, que merece ser tratada como fundamental alternativa de desenvolvimento social e econômica da nação brasileira.

Em 2012, a profissão de turismólogo foi regulamentada através da sanção da Lei nº 12.591, de 18 de janeiro de 2012. No entanto, o texto teve três artigos vetados que previam exigências para o exercício da profissão, como diploma e registro em órgão competente.

Os vetos se justificaram através do art. 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, afirmando que a “Constituição, em seu art. 5º, inciso XIII, assegura o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, cabendo a imposição de restrições apenas quando houver a possibilidade de ocorrer algum dano à sociedade” (BRASIL, 2012).

A última atividade que obteve regulamentação por lei foi a das Agências de Turismo, Lei 12.974, de 15 de maio de 2014, que dispõe sobre o funcionamento, a formalidade, sanções administrativas e outros aspectos que reconheceram a atividade como privativa, acrescentando o teor da previsão da LGT citada acima.

Esse segmento possui uma característica que o dificultava provocar sérios problemas judiciais, já que se encontra no início da cadeia produtiva do

turismo, gerando demandas, reclamações e questionamentos judiciais sobre outros atores, o que chama à responsabilidade legal este segmento empresarial. Por esse motivo e por melhor organização institucional, a atividade alcançou importante passo na regulamentação e funcionamento formal da atividade no país, sobretudo no que diz à previsão do art. 3º da lei, que define quais atividades são privativas das Agências de Turismo, com previsão de penalidades àqueles que infringirem a legislação mencionada.

Vejamos a seguir uma síntese cronológica (tabela 2) dos fatos e legislações que influenciaram o desenvolvimento da atividade turística no Brasil no período da liberdade de mercado no exercício das atividades turísticas:

Quadro 2: Cronologia e Fatos Marcantes da Legislação Turística do Brasil no período da liberdade de mercado no exercício das atividades turísticas

<b>Ano</b>	<b>Descrição</b>
1986	- Fim da obrigatoriedade do registro da atividade econômica turística no Brasil (DL nº 2.294/1986).
1988	- Sancionada a Constituição Federal, onde, em seus art. 6º, 24 e 180, explicitam, respectivamente, sobre os princípios do direito ao lazer, da proteção ao patrimônio turístico e da responsabilidade por danos a bens e direitos de valor turístico e do compromisso que a União, os Estados e municípios tinham em promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.
1991	- Lei nº 8.181, dando nova denominação à Embratur, agora Instituto Brasileiro de Turismo, transformada em autarquia vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República
1992	- O DL nº448 regulamenta dispositivos da lei 8.181/91 e dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, sob coordenação e execução da EMBRATUR.
1993	- Reconhecimento da profissão de Guia de Turismo com a Lei 8.623 e a regulamentação da mesma com o DL nº 946.
1994	- Criação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT.
1995	- Início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira.
1996	- Apresentação da Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999.
2003	- A Lei nº 10.683 cria o Ministério do Turismo (Mtur).
2008	- Lei nº 11.771, mais conhecida como Lei Geral de Turismo, que define as atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor do turismo. Revogadas as Leis nº 6.505/77 e o DL nº

	2.294/86 e dispositivos da Lei nº 8.181/91.
2012	- Regulamentação da profissão de turismólogo (a).
2014	- Lei 12.974, que dispõe sobre o funcionamento, a formalidade, sanções administrativas e outros aspectos que reconheceram a atividade como privativa.

Fonte: Adaptado de Cruz (2002), Badaró (2003), Beni (2006) e Fernandes (2007).

A tendência é que outros segmentos busquem leis específicas voltadas à singularidade de cada atividade empresarial, não obstante uma mobilização considerável de mudanças da LGT e Leis dos Guias de Turismo, a exemplo de meios de hospedagem, organizadoras de eventos etc.

Nesse sentido, importante lembrarmos e atentarmos para o conceito de Políticas Públicas:

Comportamentos, entendimentos e desentendimentos dos políticos que objetivam o poder ou parte dele; pode considerar-se como uma arte à conquista do poder, bem como manutenção e execução realizadas pelo governo; pode denominar-se orientação ou atitude do governo referente ao seu interesse, como assuntos de política internacional ou até mesmo econômica; pode ser também a ciência moral (AZAMBUJA, 2008, p.105).

Na atividade turística, especificamente a Política Pública voltada ao turismo, segundo definição apresentada por Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p. 294), como:

[...] um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias em uma destinação.

E finalizamos com os argumentos de Beni (2006, p. 91): afirmando que: “as políticas são orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos operacionais da atividade”.

## 2.2 Considerações

A estrutura legal que permite maior organização e controle da atividade turística no Brasil é recente e merece um olhar mais atento do Poder Público. O turismo em sua trajetória política, econômica e social vem ocupando seus espaços na política nacional e necessita de maior regulação, incentivo e organização legal. Desde a era Vargas até os dias de hoje, tem-se publicado e colocado em prática

legislações ainda incipientes e voltadas ao excessivo caráter regulador da atividade com destaque para o viés econômico.

Como forma de controle efetivo do estado em relação ao mercado, temos legislações específicas e outras infraconstitucionais, como a 11.771 Lei Geral do Turismo de 2008. De outro lado, é consenso que há necessidade premente de um olhar mais responsável e atento do Poder Público nas três esferas de poder no que se refere à atividade turística em todo Brasil, sobretudo por ser importante alternativa de desenvolvimento sustentável, social e econômico, especialmente no âmbito Municipal, no exercício de sua competência legislativa local, consoante previsão expressa do art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

Nesse sentido, o art. 180 da C.F. estabelece que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico" (BRASIL, 1988). Na convicção de que a atividade turística, embora essencial para os olhares institucionais do estado, é fundamental na condução e melhor gestão de serviços como educação, proteção ao meio ambiente, entre outros direitos difusos e coletivos em vários segmentos sociais e econômicos. Cabe ainda lembrar o art. 5, II, que estabelece o consagrado Princípio da Legalidade Estrita, pelo qual "ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", o que confirma a necessidade de se produzir certa estrutura legal específica para a atividade turística, e contornada positivamente por Decretos e Portarias em ato administrativo posterior.

Deve-se levar em consideração que, enquanto houve planejamento econômico no país, o Turismo nunca esteve entre as prioridades. Em boa parte da trajetória nacional prevaleceram planos econômicos e políticas que objetivavam resultados de curto prazo. O Turismo começa a sua organização mais efetivamente com a criação da EMBRATUR em 1966, seguida do PNMT em 1994, criação do MTUR em 2003 e a criação da Lei Geral do Turismo em 2008.

Percebe-se certamente uma leve evolução no que diz respeito às políticas públicas do turismo e sua legislação em função da sua representatividade econômica para o país, registrada no PIB - produto interno bruto de 2016, que foi de 3,2% (ABEOC, 2017).

Desde a criação do Ministério do Turismo e planos nacionais de turismo voltados para a inclusão social e regionalização do turismo nota-se um maior interesse na promoção do turismo interno. Essas políticas têm estimulado maior

investimento por parte dos estados e municípios e a interiorização do Turismo. Na ocasião do PNM, essa dinâmica foi proposta, porém em função de algumas diretrizes equivocadas, algumas experiências não obtiveram sucesso. Trata-se de um processo de maturação dos municípios que levaram um tempo para obter o devido ordenamento dos seus atrativos turísticos, bem como suas infraestruturas básicas e hospitalidade.

## **CAPÍTULO 3 - LEI GERAL DO TURISMO: UM MARCO REGULATÓRIO**

A legislação afeta ao turismo nacional, pós período ditatorial, somente ganhou espaço de forma efetiva após edição da denominada Lei Geral do Turismo – Lei Federal n. 11.771, de 17 de setembro de 2008, doravante denominada LGT, que serviu de marco regulatório para o turismo nacional, ao dispor sobre a Política Nacional de Turismo, definir as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, entre outras atribuições.

Não obstante haver produção legislativa após a Constituição Federal de 1988, sobretudo pela revogação tácita da Lei 6.505/1977, e posteriormente pela revogação expressa da Lei 8.181/91 - ambas delineavam sobre o cenário turístico nacional, somente com a edição da LGT é que o Brasil iniciou um efetivo planejamento de Planos Nacionais de Turismo e de uma Política Nacional de Turismo substanciada na valorização dos municípios brasileiros com potencial turístico e em um olhar mais mercadológico para o segmento econômico-social do turismo nacional.

Neste sentido, esta fase do trabalho tem como objetivo realizar uma análise da Lei Geral do Turismo (LGT) em seus aspectos mais relevantes, observando a instituição da Política Nacional de Turismo e do Sistema Nacional de Turismo, avaliações sobre os segmentos econômicos contemplados na legislação, bem como o alcance das três fases do Plano Nacional de Turismo (PNT) que são influenciadas diretamente pela LGT, entre outros fatores previstos e impactantes no turismo nacional.

### **3.1 A abrangência legal da LGT**

A LGT, do ponto de vista organizacional, buscou estabelecer normas sobre a Política Nacional de Turismo, definiu as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplinou a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, consoante o art. 1º. A pasta federal – Ministério do Turismo, possui a competência em estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem

como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional, nos termos do art. 3º.

O art. 44 da LGT traz importante relação com o município de Goiânia e em impacto no turismo de negócios e eventos:

Art. 44 O Ministério do Turismo poderá delegar competência para o exercício de atividades e atribuições específicas estabelecidas nesta Lei a órgãos e entidades da administração pública, inclusive de demais esferas federativas, em especial das funções relativas ao cadastramento, classificação e fiscalização dos prestadores de serviços turísticos, assim como a aplicação de penalidades e arrecadação de receitas (BRASIL, 2008).

O Governo Federal, através do MTur, possui uma estrutura muito simplificada do ponto de vista administrativo, pessoal e financeiro, e previsões da natureza do artigo citado são fundamentais para melhor se concretizar a realização e estruturação das políticas públicas federais necessárias ao desenvolvimento do turismo de negócios e eventos em Goiânia, e em todos destinos que assim necessitam de apoio do governo federal.

O dispositivo prevê a descentralização de competências legais, sobretudo ao cadastramento, classificação e fiscalização de prestadores de serviços turísticos, medidas fundamentais para desenvolver um turismo com qualidade na prestação de sua oferta turística, identificar os gargalos legais do segmento e, através do cadastramento, obter importante inventariação de números, dados e estatísticas necessárias ao planejamento local.

No capítulo II, houve previsão da Política, Plano e Sistema Nacional do turismo, ao qual podemos mencionar alguns pontos relevantes:

Art. Art. 4º A Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo - PNT estabelecido pelo Governo Federal.

Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (BRASIL, 2008).

Ainda:

Art. 5º A Política Nacional de Turismo tem por objetivos:

II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;

V - propiciar o suporte a programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo, congressos e eventos nacionais e internacionais;

VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica;

XI - desenvolver, ordenar e promover os diversos segmentos turísticos;

XIV - aumentar e diversificar linhas de financiamentos para empreendimentos turísticos e para o desenvolvimento das pequenas e microempresas do setor pelos bancos e agências de desenvolvimento oficiais;

XVII - propiciar a competitividade do setor por meio da melhoria da qualidade, eficiência e segurança na prestação dos serviços, da busca da originalidade e do aumento da produtividade dos agentes públicos e empreendedores turísticos privados (BRASIL, 2008).

O desenvolvimento do turismo no município de Goiânia e outras destinos estão diretamente previstos e relacionados com os objetivos da Política Nacional de Turismo, sobretudo no desenvolvimento e estímulo ao mercado privado, fomentador do desenvolvimento na geração de empregos e renda em dezenas de segmentos empresariais ligados direta e indiretamente ao segmento.

O Plano Nacional de Turismo – PNT, conforme previsão do art. 6º da LGT, será elaborado pelo Ministério do Turismo, ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, inclusive o Conselho Nacional de Turismo, e aprovado pelo Presidente da República, com o intuito de promover, especialmente:

Art. 6 (...)

I - a política de crédito para o setor, nela incluídos agentes financeiros, linhas de financiamento e custo financeiro;

IV - maior aporte de divisas ao balanço de pagamentos;

IX - a orientação às ações do setor privado, fornecendo aos agentes econômicos subsídios para planejar e executar suas atividades; e

X - a informação da sociedade e do cidadão sobre a importância econômica e social do turismo (BRASIL, 2008).

Visando a instrumentalização concreta da execução da Política Nacional e do Plano Nacional de Turismo, a LGT trouxe a previsão da estrutura do Sistema Nacional de turismo, organizado numa composição que visa a participação efetiva de toda cadeia produtiva do turismo nacional, Poderes Públicos Federal, Estadual e

Municipal, e uma representatividade da sociedade civil organizada, nos termos do art. 8º da LGT:

Art. 8º Fica instituído o Sistema Nacional de Turismo, composto pelos seguintes órgãos e entidades:

I - Ministério do Turismo;

II - EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo;

III - Conselho Nacional de Turismo; e

IV - Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

§ 1º Poderão ainda integrar o Sistema:

I - os fóruns e conselhos estaduais de turismo;

II - os órgãos estaduais de turismo; e

III - as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais (BRASIL, 2008).

A estrutura e composição do Sistema Nacional de Turismo propicia ao município de Goiânia efetiva participação na discussão e elaboração das Políticas Públicas nacionais e aplicabilidade da LGT, através dos órgãos e fóruns estaduais de turismo, E, via instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais. O município de Goiânia está contemplado na região de negócios e eventos, conforme Mapa do Turismo Brasileiro, documento elaborado e atualizado em 2017, decorrente do Programa de Regionalização do Ministério do Turismo.

### **3.2 Da Política Nacional de Turismo**

O artigo introdutório da LGT apresenta a intenção de regulamentar e definir os parâmetros da atividade turística no Brasil, adequando às questões de fomento, enquadramento e fiscalização:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos (BRASIL, 2008).

Pela perspectiva jurídica, a Política Nacional de Turismo é gerida por um conjunto de leis e normas, assim, devendo obedecer aos princípios constitucionais da livre iniciativa, descentralização, regionalização e do desenvolvimento econômico-social responsável, sendo direcionadas ao ordenamento e planejamento do setor, respeitando as diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional de Turismo (PNT), este estabelecido pelo Governo Federal.

Anterior a LGT, era grande o anseio desta cadeia produtiva pela definição de um órgão fixo para tratar sobre os assuntos pertinentes. A partir da

institucionalização da Lei, as ações de estabelecer a Política Nacional de Turismo e tratar as diversas necessidades que demandam a atividade turística brasileira ficaram a cargo do Ministério do Turismo (BRASIL, 2008).

Em 2008, as decisões de criação, manutenção e extinção dos Ministérios eram fixadas em norma que deveriam ser deliberadas pelo Congresso Nacional (LENHART; CAVALHERO, 2008). Porém, no período de desenvolvimento deste trabalho, o Presidente da República recobrou o poder de, por meio de lei especial, realizar alterações estruturais, criar e extinguir ministérios (BRASIL, 2009), fragilizando o setor turístico no que tange à programação e estruturação das atividades turísticas no país.

Assim, mesmo com essa fragilidade, o turismo passa a ser uma política de Estado, com a necessidade de ter a atividade e seus planos programados ao longo do tempo segundo a Política Nacional de Turismo, assim consubstanciada:

Art 4º Política Nacional de Turismo é regida por um conjunto de leis e normas, voltadas ao planejamento e ordenamento do setor, e por diretrizes, metas e programas definidos no Plano Nacional do Turismo – PNT estabelecido pelo Governo Federal.

Parágrafo único. A Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável (BRASIL, 2008).

Essa norma programática inseriu todos os pleitos do setor de turismo, restando apenas definir a sua efetivação, quer seja mediante atos do Poder Executivo – decretos; quer seja mediante as normas complementares editadas pelo Presidente da República (LENHART; CAVALHERO, 2008).

Destaca-se a necessidade de regionalização do turismo (federalização), como podemos verificar nos incisos IV, VI e VIII (BRASIL, 2008).

### **3.2.1 O papel dos municípios no desenvolvimento do turismo local e regional, e relação com os programas de políticas públicas**

Conforme Brida (2012), o apoio da população local para o desenvolvimento do turismo é essencial para enfrentar com sucesso qualquer processo de planejamento da atividade turística. Dessa forma, não há dúvida de que o desenvolvimento do turismo envolve impactos tanto positivos como negativos. Tais impactos incluem mudanças nas estruturas sociais e econômicas, no meio cultural,

além de efeitos ambientais. Acima da interpretação mais tradicional com base em sua relação com a produção e consumo, o turismo está cada vez mais sendo interpretado em sua dimensão temporal da mobilidade, bem como na análise das mudanças sociais representadas como mudança do fenômeno social.

As Políticas Públicas de Turismo e Desenvolvimento poderiam ser concebidas como as ações das autoridades públicas no âmbito do turismo para promover o desenvolvimento local (ROTH, 2006). Dentro dessa perspectiva, no significado básico do turismo estão abrangidas as atividades relacionadas com a prestação de serviços, transportes, hotéis e restaurantes, bem como uma gama de serviços diretamente relacionados com os produtos turísticos, que variam de lugar para lugar.

O turismo pode ser entendido como um processo social e historicamente construído. Longe de ser considerada uma característica intrínseca, os objetos ou lugares notáveis, representam o que as empresas consideram como algo a ser visitado, admirado, consumido e assim, se relaciona aos hábitos, costumes e modas, principalmente aqueles presentes nas sociedades industriais e urbanas (TRONCOSO, 2008).

O Programa de Política Pública no segmento do turismo mais emblemático e abrangente, para muitos estudiosos do tema, iniciou-se na década de 1990, ao qual se denominou PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo, definido como um programa federal de fomento ao desenvolvimento descentralizado do Turismo. Foi coordenado pela EMBRATUR com o propósito de implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os estados e municípios de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa (EMBRATUR, 2002).

De um modo geral, em vários segmentos e áreas de políticas públicas brasileiras, a década de 1990 foi marco referencial de desenvolvimento local sustentável, fortemente priorizada na agenda das políticas públicas, implicando o envolvimento das comunidades nas fases de planejamento e de decisão das ações públicas. Assim, despriorizou-se a estratégia de fazer políticas públicas de “cima para baixo”, visando caráter mais participativo. Os municípios passaram, desde então, a ter mais autonomia política, administrativa e financeira, não obstante terem assumido mais responsabilidades na execução de programas, e, também, na

formulação de políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico e social.

Passou-se a valorizar a autonomia municipal nas ações de natureza pública, tanto por meio de iniciativas de caráter endógeno, como, sobretudo, por ações resultantes da cooperação entre os diferentes níveis de governo. Em decorrência disso, naquela época, foram implementados programas nas áreas de educação, saúde e trabalho, que incorporavam a perspectiva do desenvolvimento sustentável, assim como ocorreu no turismo.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo é um processo de conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento que compõem a estrutura do município, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e da herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões dos seus próprios recursos (EMBRATUR, 2002).

Visa, portanto, implementar um modelo descentralizado e participativo na gestão da atividade turística, contando com o apoio técnico e consultoria da Organização Mundial do Turismo. Pauta-se no sentido de levar ao município profissionais que trabalham na conscientização e capacitação da comunidade, com intenção de fazê-la reconhecer a importância e a dimensão do Turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação, tendo como resultado final o Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo.

Podemos elencar os objetivos do PNMT em geral e o específico. O primeiro consiste em fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política, enquanto segundo permeia a operacionalização dos princípios de Descentralização, Sustentabilidade, Parcerias, Mobilização e Capacitação (EMBRATUR, 2002).

De acordo com sua estrutura, o PNMT é organizado em níveis federal, estadual e municipal, sendo que em cada nível existe um quadro operacional específico para sua execução (Agentes Multiplicadores Nacionais e Estaduais, Monitores Municipais, Facilitadores Estaduais e Municipais). Em nível Federal - Comitê Executivo Nacional – se planeja, coordena, executa, acompanha e avalia o

Programa, produz o material didático e informativo sobre o PNMT, realiza os encontros regionais e nacionais, avalia as ações estratégicas, ajusta a metodologia, comunica-se com os comitês estaduais e sistematiza as informações referentes às ações do Programa. Em âmbito estadual - Comitês Estaduais – se planeja, coordena e avalia o Programa no estado. E, por fim, em nível Municipal, o Conselho Municipal de Turismo é composto por associações, sindicatos, organizações do terceiro setor.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi fruto desse contexto, ressaltando desde sua concepção, a importância da participação da comunidade e salientando que o turismo existiria somente nos municípios em que as comunidades apresentassem soluções e caminhos para realizá-lo.

Sob enfoque cronológico, a implementação desse Programa iniciou-se em 1993, sob a coordenação da Secretaria de Turismo e Serviços (SETS) pertencente ao então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Segundo a SETS, o PNMT teve como principal objetivo:

[...] a conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento componentes da estrutura do município, para Orientações Práticas às Instâncias de Governança de Turismo que despertassem e reconhecessem a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e de herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões dos seus próprios recursos (EMBRATUR, 1999).

A experiência do PNMT possibilitou formar as bases para avançar e agir em direção ao desenvolvimento do território. Ela ensinou, sobretudo, a conduzir um processo de ampliação das ações de alcance e abrangência regional. Nesse sentido, mobilizaram-se grupos sociais e agentes econômicos para a formulação do “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil”.

### **3.3 Sistema Nacional de Turismo**

Além da Política Nacional, a LGT instituiu o Sistema Nacional de Turismo como um grande órgão gestor do setor no país, englobando a participação pública e privada, inserindo o setor privado em todas as políticas de promoção e fomento do turismo no país (LENHART; CAVALHERO, 2008).

O Sistema Nacional de Turismo possui como órgão central o Ministério do Turismo, visto ser este o órgão fixo e oficial responsável pela Política Nacional de

Turismo. É composto ainda pela EMBRATUR, Conselho Nacional do Turismo<sup>10</sup> e dos fóruns nacionais de secretários e dirigentes estaduais de turismo, com a possibilidade de participação de órgãos de turismo regionais (BRASIL, 2008).

Podemos identificar pontos de interesse do setor produtivo nos objetivos do Sistema Nacional de Turismo, como a regionalização do turismo, a integração de todos os setores na área pública e privada para a realização da atividade turística.

Essa perspectiva, o Sistema Nacional de Turismo vem com objetivos diversos dos seus homônimos. Sua estrutura apresenta o Sistema de forma orgânica, sistematizando todos os elementos envolvidos na execução da atividade turística a fim de confluir objetivos e integrar as ações descentralizadas em níveis municipal, estadual e federal.

### **3.4 Plano Nacional de Turismo - PNT**

Uma das atribuições da LGT foi a definição da responsabilidade da elaboração do Plano Nacional de Turismo para o Ministério do Turismo, com a participação obrigatória do setor privado, que compõe o Conselho Nacional de Turismo. Porém, nesta elaboração cabe apenas a forma de consecução dos objetivos já traçados pela própria Lei Geral do Turismo, sendo elaborada/revisada a cada quatro anos (BRASIL, 2008). Porém, esta regularidade na elaboração/revisão é falha, haja vista os três Planos Nacionais de Turismo divulgados até a data desta redação.

O 1º Plano Nacional de Turismo – período de 2003 a 2007, foi discutido e elaborado anteriormente à Lei Geral do Turismo, ao qual criou as bases para a definição do próprio plano no instrumento legal, mesma data da criação do Conselho Nacional de Turismo, na formação atual, através do Decreto nº 4.686/2003.

O Conselho Nacional de Turismo tem como finalidade ser um órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Turismo, composto por representantes do Poder Público, da iniciativa privada, entidades de classe empresarial e laboral, dentre outros (LENHART; CAVALHERO, 2008).

Observa-se que a preocupação inicial é a integração do setor privado nas tomadas de decisão das políticas de turismo, não obstante haver certo

---

<sup>10</sup> Órgão que tem a participação de todo o setor produtivo que envolve o turismo no país (LENHART; CAVALHERO, 2008)

direcionamento de decisões e programas voltados ao benefício de empreendimentos turísticos, anulando a visão das necessidades sociais de comunidades receptoras do fluxo turístico.

A Política Nacional de Turismo prognostica um modelo de desenvolvimento descentralizado, integrado e participativo, focado em duas linhas de desenvolvimento: físico-territorial, através do Programa de Regionalização, que ordena o território turístico, e institucional, estruturado no Programa de Gestão Descentralizada, pautado na organização de comunidades, instituições e empresas consignadas na estrutura do turismo nacional (NASCIMENTO, 2012).

O Plano nacional de Turismo seguinte – período de 2007-2010, denominada “Uma Viagem de Inclusão” foi lançado na véspera da instituição da Lei Geral do Turismo, com metas que se destacavam na necessidade de fortalecimento do turismo interno, a estruturação dos 65 destinos turísticos (indutores) no país com qualidade internacional e na transformação do turismo em um indutor do desenvolvimento e da inclusão social (BRASIL, 2007).

Porém, as metas desse plano eram dependentes dos resultados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus prazos foram falhos, visto que os programas do PAC seguiam outro ritmo de execução, muitos se encontrando em fase inicial ou nem mesmo haviam começado, o que prejudicou estruturalmente os resultados delineados inicialmente.

O PNT elaborado no período de 2013 a 2016, denominado “O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil”, redesenhou sua estrutura federalista, redefinindo os papéis e melhor distribuindo as funções entre os diversos níveis governamentais. Dessa forma, as políticas públicas propostas com este PNT tornaram mais densa a complexidade do fluxo de execução das mesmas exigindo, além de colaboração entre as instituições, uma sinergia para que se alçassem as expectativas e metas propostas. Vislumbrava os Megaeventos como oportunidade de crescimento econômico (BRASIL, 2013).

Nessa fase, o setor do turismo já contava com o instrumento jurídico da LGT, que tinha como objetivo chancelar as funções, obrigações e direitos de todos os elementos vinculados diretamente e indiretamente na atividade turística. Destarte, devido à dependência de outros setores para o desenvolvimento deste plano, sua execução e alcance de metas se tornou frustrada, trazendo a possibilidade de uma nova reestruturação do que seriam suas ações metodológicas.

## **CAPÍTULO 4 - AS TRANSFORMAÇÕES SOCIOECONÔMICAS RELACIONADAS À ATIVIDADE TURÍSTICA NO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA A PARTIR DA APLICAÇÃO DA LEI GERAL DO TURISMO QUANTO AO SEGMENTO DE NEGÓCIOS E EVENTOS**

As transformações socioeconômicas do turismo exigem cada vez mais estudos detalhados na medida em que o turismo se torna uma importante fonte de renda para um município. Em teoria, a atividade turística é importante para qualquer economia, nacional, regional ou local, visto que o fluxo e deslocamento de pessoas incentiva o consumo, o que motiva a produção de bens e serviços diversos, possibilita o lucro e gera emprego e renda. Porém, Lage e Milone (2000) mostram que, apesar desta perspectiva teórica, o desenvolvimento da atividade turística não garante equidade na distribuição dos resultados entre os envolvidos.

Diante da complexidade institucional, o Estado precisa se organizar politicamente e estrategicamente em busca do desenvolvimento da atividade. Isso implica evidenciar o ambiente das redes organizacionais composto por empresas, instituições, associações, sindicatos e governo que interagem entre si para contextualizar as possibilidades de mercado, com maior eficiência e competitividade, através do planejamento (HALL, 2004).

O planejamento é um processo que requer a elaboração de políticas em consonância com questões sociais, econômicas e culturais demandadas pela sociedade, sistema público e estruturas formais do governo. Compreender o funcionamento das políticas públicas ajuda a perceber as causas e consequências das ações de diversos níveis da esfera administrativa de interesse público (HALL, 2004).

Dessa maneira, o turismo vem ocupando espaços na estrutura político-administrativa do poder público, sendo compreendido como um setor transversal a ser estruturado a partir do envolvimento dos interessados em sua dinâmica interativa (DAVIDSON, 2001).

Destarte, para que o espaço turístico seja planejado com inteligência, deve-se observar a sua vocação turística, o que permitirá o desenvolvimento de estratégias eficientes. Para Beni (2010, p. 455) a vocação turística pode ser identificada quando:

[...] a demanda por turismo apresenta ainda uma especificidade própria, consoantes às diversas motivações, necessidades e preferências dos turistas pelo principal produto permanente ou eventual, que imprime ao Núcleo Receptor sua vocação turística e seu consequente poder de atração, permitindo-lhe uma afluência autodeterminada ou dirigida.

Para definir a vocação turística de um respectivo espaço é necessário avaliar de forma concreta todas as forças e deficiências referentes ao setor, para que se tenha condição de ainda se colocar como segmento no mercado (BENI, 2010). Assim, a qualificação de um destino turístico consiste em analisar aspectos sociais, naturais, artificiais, positivos e negativos do espaço e então, a partir desses parâmetros, procurar a identificação de uma ou mais vocações turísticas para o setor.

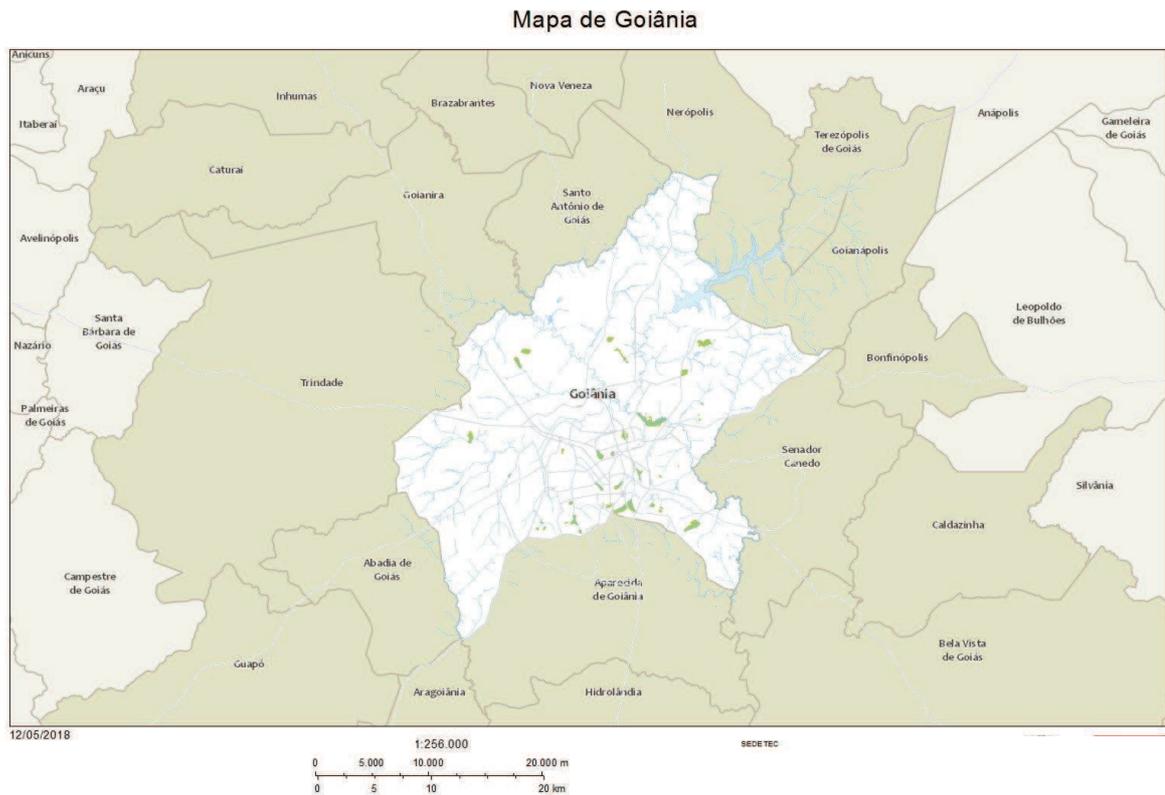
Sendo Goiânia considerada uma das cidades brasileiras mais modernas. Foi planejada em 1933 pelo urbanista Atilio Correia Lima e fundada em 24 de outubro do mesmo ano, por Pedro Ludovico Teixeira. Em 1937 se tornou sede do governo estadual, oficialmente inaugurada em 1942.

Sua população está estimada em 1.466.105 pessoas em 2017 e a cidade ocupa 728,881 km<sup>2</sup> de área total (IBGE, 2018). Está localizada a 749 m de altitude, sendo margeada pelo rio Meia Ponte, afluente do rio Paranaíba (GOIÂNIA, 2010).

Com localização estratégica, Goiânia se tornou um ponto de conexão e integração entre as regiões Sul/Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo rota das principais rodovias federais e estaduais (figura 3). Está a 170 km de Brasília -DF (capital nacional) e 160 km de Caldas Novas-GO (cidade de grande importância turística em nível nacional).

E este posicionamento espacial no mapa proporciona oportunidades de encontro entre as regiões e ainda encontros internacionais. É devido a essa e outras características que Goiânia possui sua vocação turística caracterizada pelo Turismo de Negócios e Eventos (ANDRADE et al., 2010; ABEOC, 2014; GOIÁS, 2014; TRIBUNA DO PLANALTO, 2017), e é o principal indutor do turismo da Região Turística dos Negócios e Eventos (GOIÁS, 2018).

Figura 3: Mapa da Cidade de Goiânia



Fonte: Prefeitura de Goiânia (2018)

## 4.2 Trajetória Metodológica

### 4.2.1 Procedimentos metodológicos

A metodologia da pesquisa deve ser entendida como o conjunto detalhado e sequencial de métodos e técnicas científicas a serem executados ao longo da pesquisa, de tal modo que se consiga atingir os objetivos inicialmente propostos e, ao mesmo tempo, atender a critérios de menor custo, maior rapidez, maior eficácia e mais confiabilidade de informação (BARRETO, Honorato, 1998). A seguir indicaremos os procedimentos adotados para a realização da pesquisa.

### 4.2.2 Tipo de pesquisa

Foram adotados dois tipos de pesquisa, nomeadamente o descritivo e o explicativo, conforme passamos a descrever.

#### 4.2.1.1 Pesquisa descritiva

Teve como propósito a indicação das características da Lei Geral do Turismo, bem como dos indicadores econômicos e dos fenômenos que permeiam as relações com o mercado. Primeiramente, na de coleta de dados, através das fontes definidas, coletamos dados anuais de:

Quadro 3 – Dos indicadores econômicos utilizados na pesquisa

<b>Números de empregos</b>
<p>O Sistema de Cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor do Turismo (CADASTUR) não fornece dados anuais do número de cadastros regulares na plataforma, apenas o número atualizado no momento da busca. E esta situação foi apurada junto ao órgão. Buscamos outras fontes que poderiam suprir esta lacuna, porém, sem sucesso. A informação sobre número de empregos foi levantada através do banco de dados on-line da CAGED, onde as atividades contempladas estão caracterizadas pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), na versão 2.0, que atendem o setor do Turismo (Anexo A).</p> <p><b>Fonte: CADASTUR e CAGED</b></p>
<p><b>Número de passageiros que desembarcaram na Rodoviária de Goiânia;</b></p> <p>O número de passageiros que desembarcaram na Rodoviária de Goiânia foi coletado nos relatórios da ANTT disponibilizados em seu sítio eletrônico.</p> <p><b>Fonte: ANTT</b></p>
<p><b>O registro do número de aeronaves e passageiros no aeroporto de Goiânia;</b></p> <p>O registro do número de aeronaves no aeroporto de Goiânia e o registro do fluxo de passageiros no aeroporto de Goiânia foram coletados nos relatórios da INFRAERO, também disponibilizados em sítio eletrônico próprio.</p> <p><b>Fonte: INFRAERO</b></p>
<p><b>A arrecadação do município de Goiânia em reais do Imposto Sobre Serviço (ISS) (Tabela 4).</b></p> <p>Os dados da arrecadação do município de Goiânia em reais do Imposto Sobre Serviço (ISS) foram coletados no banco de dados on-line da SEFAZ.</p> <p><b>Fonte: SEFAZ</b></p>

Fonte: Do autor (2018)

Tabela 1: Dados coletados por ano

Ano	Empregos	Passageiros Rod.	N De Aeronaves	Passageiros Aer.	Arrecadação ISS
2008	17.629	301.802	46.564	1.554.000	R\$ 29.296.136,00
2009	18.470	363.066	52.584	1.772.424	R\$ 36.422.722,00
2010	20.386	357.348	64.678	2.121.450	R\$ 43.759.744,00
2011	21.802	367.422	70.128	2.316.112	R\$ 47.060.118,00
2012	23.494	394.944	71.013	3.078.833	R\$ 44.152.700,47
2013	24.894	521.005	61.848	3.001.460	R\$ 56.745.626,43
2014	25.919	2.101.379	65.681	3.362.730	R\$ 56.883.817,51
2015	25.756	1.337.138	59.904	3.283.544	R\$ 56.599.709,13
2016	25.161	83.049.271	59.145	3.002.378	R\$ 62.343.624,00

Fonte: Do autor (2018)

#### 4.2.1.2 Pesquisa explicativa

A preocupação central foi identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência das transformações econômicas, bem como a associação dessas com a criação da Lei Geral do Turismo.

#### 4.2.3 Procedimentos técnicos

Foram utilizados diversos tipos de procedimentos teóricos nesta pesquisa, de acordo com a necessidade de informação. Segundo Gil (2002), uma pesquisa, quanto aos seus procedimentos técnicos, pode ser classificada da seguinte forma:

##### 4.2.3.1 Pesquisa bibliográfica

Foi desenvolvida com base em material já elaborado sobre a Lei Geral do Turismo e políticas públicas voltadas para o Turismo no Brasil, incluindo principalmente livros e artigos científicos indicados na referência bibliográfica .

#### 4.2.3.2 Pesquisa documental

A diferença está na natureza das fontes, pois esta forma vale-se de materiais que já receberam tratamento analítico, mas que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa. Vale ressaltar que foram levados em conta documentos e dados de fontes oficiais como: CADASTUR, CAGED, ISS, INFRAERO, ANTT entre outros dados secundários.

#### 4.2.4 Método

O método representa um procedimento racional e ordenado (forma de pensar), constituído por instrumentos básicos, que implicam utilizar a reflexão e a experimentação, para proceder ao longo do *caminho* (significado etimológico de método) e alcançar os objetivos preestabelecidos no planejamento da pesquisa segundo argumenta GARCIA, 1998, p. 44.

Para alcançar o objetivo de ‘analisar a influência da Lei Geral do Turismo (11.771/2008) nas transformações socioeconômicas da atividade turística de Goiânia sob o segmento de Negócios e Eventos’ se fez necessário, de início, definir os critérios de análise:

Período de análise - 2008 (instituição da LGT) a 2016; recorte espacial - Cidade de Goiânia; segmento turístico - Negócios e Eventos (definido a partir da política de regionalização em que a Cidade de Goiânia se encontra).

Após a definição dos critérios, se fez necessário identificar no texto da LGT os itens que referenciam as questões socioeconômicas da atividade turística. No texto da Lei, identificamos no Art. 7º, as medidas para mensurar os efeitos da atividade turística:

Art. 7º O Ministério do Turismo, em parceria com outros órgãos e entidades integrantes da administração pública, publicará, anualmente, relatórios, estatísticas e balanços, consolidando e divulgando dados e informações sobre:

I - movimento turístico receptivo e emissivo;

II - atividades turísticas e seus efeitos sobre o balanço de pagamentos; e

III - efeitos econômicos e sociais advindos da atividade turística (BRASIL, 2008).

A partir da identificação dessas premissas, definimos as fontes de dados dos serviços públicos que regem a atividade.

As fontes definidas são:

- Sistema de Cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor do Turismo (CADASTUR);
- Secretaria da Fazenda (SEFAZ);
- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED);
- Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), e;
- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO);
- Ministério do Turismo (MTUR).

Para uma análise comparativa tomamos a métrica utilizada oficialmente pelo Ministério do Turismo, o Índice de Competitividade (Tabela 2), em específico o do município de Goiânia. Observa-se que para compor o índice, o Ministério do Turismo toma de 14 critérios: Índice geral; aspectos ambientais; infraestrutura geral; economia local; aspectos culturais; atrativos turísticos; capacidade empresarial; acesso; aspectos sociais; Serviços e equipamentos turísticos; políticas públicas; cooperação regional; marketing e promoção do destino, e monitoramento. Outro dado coletado para a análise foi o Índice de Competitividade do Turismo da Cidade de Goiânia. Os anos analisados são: 2008, 2009, 2010, 2013, 2014 e 2015. Identificaram-se lacunas entre alguns anos.

Tabela 2 : Índice de Competitividade

	2008	2009	2010	2011	2013	2014	2015	Total
Índice de Comp.	60,9	62,6	65,1	63,9	67,7	67,4	68,5	
Diferença Absoluta	-	1,7	2,5	-1,2	3,8	-0,3	1,1	7,6
Variação Percentual		3%	4%	-2%	6%	0%	2%	12%

Fonte: Índice de Competitividade Nacional (2015)

Nota-se que, o índice de competitividade ao longo dos anos mencionados na tabela, se manteve quase sempre crescente, com uma única variação negativa entre os anos de 2010 e 2011 de -2%. Ao considerarmos o acumulado entre todos os anos, observou-se um crescimento de 12% no índice de competitividade.

A seguir destacamos as correlações entre o índice de competitividade e os dados coletados empregos, passageiros rodoviários, número de aeronaves, passageiros nas aeronaves (92%) e arrecadação de ISS (97%). Percebeu-se que a correlação entre o índice de competitividade, empregos e arrecadação teve maiores índices. Também podemos considerar relevante o índice promovido pela correlação

entre o número de passageiros e o índice de competitividade (86%). No que se refere ao número de passageiros da rodoviária (52%) e aeronaves (37%) a correlação com o índice de competitividade é fraca.

Esses dados possuem características quantitativas e qualitativas. Para a análise, considerou-se como critério de definição, sob inspiração da LGT, apenas dados quantitativos, tornando tal análise predominante para esta etapa da pesquisa. Para melhor entendimento dos métodos estatísticos adotados, a seguir apresentamos quadro descritivo dos procedimentos por parte para efeito das análises de correlação com o índice de competitividade e os critérios avaliados.

Para melhor entendimento do método estatístico adotado e utilizado efetivamente (correlação), a seguir descritivo detalhado dos principais procedimentos por parte e para efeito das análises de correlação com o índice de competitividade e os critérios avaliados. Segundo Wilton de O. Bussab, Pedro A. Morettin – 5ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2002. **Correlação:** é uma medida padronizada da relação entre duas variáveis e indica a força e a direção do relacionamento linear entre duas variáveis aleatórias - Para detectar se houve uma tendência de aumento ou diminuição do índice de competitividade ao longo dos anos, foi utilizada uma correlação de Pearson. A análise de correlação avalia associação de duas variáveis sem que haja uma relação de causa e efeito. Essa associação é indicada através do r de Pearson, os valores de r variam entre -1 a 1 e indicam a direção e a força da associação entre as duas variáveis, valores positivos indicam que a variável y aumenta junto com a variável x, já valores negativos indicam que a variável y diminui quando a variável x aumenta. Sabendo que a correlação positiva entre ano e índice de competitividade encontrada entre ano e índice de competitividade é mediada por outras variáveis, assim, para avaliar o real motivo que media essa correlação, é necessário utilizar outras ferramentas metodológicas e estatísticas,

### 4.3 Considerações sobre as análises

O município de Goiânia possui como destaque na atividade turística o segmento de Negócios e Eventos e este título advém de sua localização estratégica e infraestrutura estabelecida para o fornecimento desse serviço e captação de turistas com o perfil que atende ao segmento.

Para analisar o comportamento da atividade turística no município sob a perspectiva da instituição da Lei Geral do Turismo, tomamos como estratégia realizar uma análise estatística sobre os elementos econômicos explicitados na lei.

O Índice Score, aqui desenvolvido durante a análise estatística dos dados coletados, representa os elementos de cunho econômico que são apresentados na Lei Geral do Turismo. Já o Índice de Competitividade, métrica utilizada pelo Ministério do Turismo, constrói sua avaliação sobre o destino turístico independente da instituição da Lei Geral do Turismo.

Realizar a regressão entre o Índice de Competitividade e o Índice Score nos permitiu aproximar e analisar a influência da Lei Geral do Turismo no desenvolvimento do Turismo de Negócios e Eventos no município de Goiânia.

Chegamos à conclusão que a Lei Geral do Turismo estabeleceu influência no desenvolvimento da atividade turística no município de Goiânia, e que esta influência foi positiva com o progredir dos anos. Porém, temos que ter a clareza de que apenas uma análise econômica da atividade turística não é suficiente para verificar a verdadeira face da atividade turística no espaço em que ela opera, mas pode direcionar o olhar para os efeitos tangíveis da atividade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa tem como foco principal analisar as transformações econômicas no segmento de negócios e eventos no município de Goiânia, a partir da instituição da Lei Geral do Turismo. Neste sentido, se faz fundamental a compreensão dos instrumentos legais e mercadológicos que circulam o objeto para que o estudo dos resultados produzidos pela atividade seja claro e contextualizado.

O Ministério do Turismo (MTur) possui, através da Política Nacional de Turismo, a competência e atribuição de planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional (BRASIL, 2015). Em quase todos os aspectos, seja pela falta de verba adequada, continuidade na gestão da pasta, maior interação com Iniciativa Privada, maior integração com Poderes Estaduais e Municipais, o MTur deixa a desejar em quase todas elas, sobretudo a regulamentação, coordenação e fiscalização da atividade turística, dada a deficitária qualidade na prestação dos serviços em todo Brasil, ou a ausência quase que completa de controle e fiscalização da atividade turística no Brasil, considerando aspectos econômicos e sociais.

Em nossa visão, de maneira estratégica, dentre os objetivos delineados no art. 5º da Lei Geral do Turismo, há muito trabalho a ser feito diante do pouco empenho no cumprimento dos mesmos, fato que nos leva a reiterar a necessidade de maior planejamento e prioridade da pasta federal com vistas a :

- a) redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional, promovendo a inclusão social pelo crescimento da oferta de trabalho e melhor distribuição de renda;
- b) ampliação dos fluxos turísticos, ensejando a permanência e o gasto médio dos turistas nacionais e estrangeiros no País;
- c) criação, consolidação e difusão dos produtos e destinos turísticos brasileiros, objetivando atrair turistas nacionais e estrangeiros, diversificando os fluxos entre as unidades da Federação e buscando beneficiar, especialmente, as regiões de menor nível de desenvolvimento econômico e social;
- d) estabelecimento de suporte a programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e exposições de negócios;

- e) implementação de procedimentos destinados às atividades de expressão cultural, de animação turística, entretenimento e lazer e de outros atrativos com capacidade de retenção e prolongamento do tempo de permanência dos turistas nas localidades, sobretudo no período de sazonalidade, problemática crucial do turismo no Brasil, quando a baixa temporada compromete toda estrutura e planejamento efetuado pelo sistema;
- f) implementação do inventário do patrimônio turístico nacional;
- g) aumento e diversificação de linhas de financiamento para empreendimentos turísticos e para o desenvolvimento das pequenas e microempresas;
- h) contribuição para o alcance de política tributária justa e equânime, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;
- i. estabelecimento de padrões e normas de qualidade, eficiência e segurança na prestação de serviços;
- i) promoção da formação, aperfeiçoamento, qualificação e capacitação de recursos humanos para a área do turismo.

Conforme delineado pelo art. 8º, o Sistema Nacional de Turismo ainda não possui a necessária e esperada harmonia entre seus componentes, havendo enorme distanciamento de gestão e aplicação das políticas públicas, prejudicando a integração entre os destinos, maior diálogo entre Iniciativa Privada e Poder Público, melhor e eficaz estruturação das Instâncias de Governança e ausência de resultados efetivos para o desenvolvimento do turismo e cumprimento institucional da Lei Geral do Turismo;

O art. 11 determinou a criação do Comitê Interministerial de Facilitação, com a “finalidade de compatibilizar a execução da Política Nacional de Turismo e a consecução das metas do PNT com as demais políticas públicas” (BRASIL, 2008). O turismo, por ser uma atividade multidisciplinar, necessita estruturalmente de outras pastas em apoio a áreas fundamentais ao desenvolvimento do turismo, como fazenda, planejamento, cidades, educação, trabalho, relações internacionais, entre outras, e este comitê determinado pela LGT ainda não possui função clara e contínua nas suas ações, o que compromete a efetividade institucional da lei e seus comandos legais.

A lei prevê um Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), em continuidade às políticas públicas da época da Embratur. No entanto, esse fundo com a finalidade do Art. 19, tem por objeto o financiamento, o apoio ou a participação financeira em planos, projetos, ações e empreendimentos reconhecidos pelo Ministério do Turismo como de interesse turístico, mas na prática não vem atingindo seus objetivos, sobretudo para o desenvolvimento e apoio das pequenas e empresas de pequeno porte.

De acordo com o contemplado no art. 21 e seguintes da LGT, há previsão expressa de 06 atividades profissionais/econômicas com obrigatoriedade de cadastramento junto ao MTur, e outros 08 segmentos com cadastramento facultativo junto à pasta. Em nossa visão, há um equívoco na previsão expressa de alguns destes segmentos, a exemplo, dos acampamentos turísticos, sem qualquer expressão significativa atualmente no contexto econômico e social do turismo brasileiro. Em contrapartida, falta a previsão de outros segmentos que necessitam de apoio institucional da pasta federal, prejudicando a denominada cadeia produtiva do turismo, bem como o encadeamento das atividades profissionais e econômicas que possuem interface de atuação. É fundamental a lei dar espaço de incentivos e benefícios a outros prestadores de interesse ao desenvolvimento do turismo nacional.

A LGT possui um leque de direitos e deveres dos prestadores de serviços cadastrados no MTur. Entendemos que tais direitos são muito tímidos diante das exigências atuais do cenário nacional, que envolvem licenças, alvarás, alta carga tributária, entre outras. Por outro lado temos direitos que efetivamente não representam benefícios reais para o desenvolvimento das empresas cadastradas no Ministério do turismo, com exceção de acesso a recursos públicos de financiamentos de linhas de crédito, a exemplo do Fundo Constitucional do Centro Oeste (FCO).

Quanto à fiscalização, há previsão expressa de penalidades administrativas de cunho punitivo às empresas – de advertência por escrito a fechamento das empresas, e respectiva fiscalização por parte do Ministério do Turismo. As penalidades são absolutamente desproporcionais e sem qualquer razoabilidade diante das infrações administrativas previstas, tornando a LGT, neste ponto, com caráter muito intervencionista nas condutas das empresas, a exemplo da não realização do cadastro na pasta federal. De outro lado, a fiscalização existente é

muito superficial, não verifica junto aos prestadores de serviços turísticos reais dificuldades ou problemas enfrentados, a exemplo da informalidade, má prestação nos serviços, tornando-a inócua e prejudicando diretamente a qualidade e sustentabilidade no desenvolvimento do turismo nacional.

A LGT é uma lei muito abstrata, sem previsões efetivas que criem, estimulem ou modulem o crescimento do turismo sob aspectos econômicos e sociais diretamente. Não há comandos efetivos que interfiram de forma positiva na sua aplicabilidade, a exemplo do sistema de cadastramento dos prestadores de serviços turísticos, que é de comando obrigatório, e, independente de regulamentação, determina que os segmentos previstos no art. 21 e seguintes da LGT devem se cadastrar no Ministério do Turismo, sob pena de sofrerem punições administrativas. Embora de comando obrigatório, há centenas de milhares de empresas no Brasil na informalidade, e tal prática segundo a LGT e normas de fiscalização do MTur, configura-se infração administrativa com penalidades que vão de advertência por escrito a fechamento de empresas e atividades.

Do ponto de vista de incentivos, não vislumbramos estímulos diretos em áreas estruturais de desenvolvimento, como benefícios ou incentivos fiscais tributários, sobretudo às micro e pequenas empresas, grupo majoritário no cenário nacional, estadual e municipal de empresas ligados à atividade econômica do turismo. Não há ainda critérios claros e objetivos para repasses de verbas federais de incentivos ao desenvolvimento do turismo, com exceção do Programa de Regionalização comentado no trabalho, acrescentando-se a isso a dificuldade de acesso a linhas de crédito a exemplo do FCO, citado acima, ou Fundo Geral do Turismo, previsto no art. 18 da LGT.

Embora seja perceptível o crescimento do turismo de negócios e eventos em Goiânia – principal segmento da capital, a partir da edição da LGT, entendemos que tal crescimento poderia ter se dado de forma muito mais expressiva, com pautas estruturais de desenvolvimento, de forma continuada a médio e longo prazo.

## REFERÊNCIAS

- ABEOC (Brasil). Associação Brasileira de Empresas de Eventos. **2017: PIB direto do turismo +0,5%**. 2017. Disponível em: <<http://www.abeoc.org.br/2017/05/2017-pib-direto-do-turismo-05/>>. Acesso em: 12 jul. 2017.
- ABOC (Brasil). Associação Brasileira de Empresas de Eventos. **Turismo de negócios em alta em Goiás**. 2014. Disponível em: <<http://www.abeoc.org.br/2014/11/turismo-de-negocios-em-alta-em-goias/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.
- ABREU, A. A. et al. **Dicionário Histórico-biográfico Brasileiro Pós 1930**. 2ª ed revisada e atualizada com nova ortografia de 2009. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- ADAS, M.; ADAS, S. **Panorama geográfico do Brasil: contradições, impasses e desafios socioespaciais**. São Paulo, SP: Moderna, 2004.
- AGGIO, Alberto; BARBOSA, Agnaldo de Sousa; LAMBERT, Hercídia Mara Facuri Coelho. **Política e sociedade no Brasil: 1930-1964**. São Paulo, Sp: Annablume, 2002. 162 p.
- ANDRADE, Katia Aline Forville de et al. Avaliação dos Serviços no Turismo em Goiânia (GO) Sob o Olhar de Turistas Participantes de Eventos Técnico-Científicos. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL, 6., 2010, Caxias do Sul. **Anais do VI Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul**. Caxias do Sul: Semintur, 2010. p. 1 - 15. Disponível em: <[https://www.uces.br/ucs/eventos/seminarios\\_semintur/semin\\_tur\\_6/arquivos/09/Avaliacao dos Servicos no Turismo em Goiania \(GO\) Sob o Olhar de.pdf](https://www.uces.br/ucs/eventos/seminarios_semintur/semin_tur_6/arquivos/09/Avaliacao%20dos%20Servicos%20no%20Turismo%20em%20Goiania%20(GO)%20Sob%20o%20Olhar%20de.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2018.
- AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Globo, 2008.
- BACHRACHB, P. e BARATZ, M. S. Two Faces of Power. **American Science Review**, n. 56, p. 947-952, 1962.
- BARRETO, A. V. P.; HONORATO, C. de F. **Manual de sobrevivência na selva acadêmica**. Rio de Janeiro: Objeto Direto, 1998.
- BARRETO, Margarita. **Planejamento e organização do turismo**. Campinas: Papirus. 1991.
- BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.
- BOLSON, Jaísa Gontijo; PIRES, Fabiana; BAHIA, Eduardo Trindade. Histórico e Análise das Políticas Públicas de Turismo no Brasil – 1930/ 2004 - Estudo de caso Minas Gerais. **Revista de Estudos Turísticos**, v. 5, 2005.

BRASIL. Cláudia Sanz. Ministério do Turismo. **Goiânia: a cidade verde completa 81 anos.** 2014. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/708-goiania--a-cidade-verde-completa-81-anos.html>>. Acesso em: 07 dez. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Decreto nº 44.863, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. (COMBRATUR). **Decreto Nº 44.863, de 21 de Novembro de 1958.** Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 21 nov. 1958. Seção 1, p. 24813.

BRASIL. Decreto nº 84.934, de 21 de julho de 1980. Dispõe sobre as atividades e serviços das Agências de Turismo, regulamenta o seu registro e funcionamento e dá outras providências.. **Decreto Nº 84.934, de 21 de Julho de 1980.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 21 jul. 1980. Seção 1, p. 14482. Diário Oficial da União - Seção 1 - 30/7/1980, Página 15195 (Retificação).

BRASIL. Decreto nº 84910, de 15 de julho de 1980. Regulamenta dispositivos da Lei n.º 6.505, de 13 de dezembro de 1977, referentes aos Meios de Hospedagem de Turismo, Restaurantes de Turismo e Acampamentos Turísticos ("Campings"). **Decreto Nº 84.910, de 15 de Julho de 1980.** Seção 1, p. 14165.

BRASIL. Decreto nº 89.707, de 25 de maio de 1984. Dispõe sobre as empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, convenções, seminários e eventos congêneres, e dá outras providências.. **Decreto Nº 89.707, de 25 de Maio de 1984.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 28 maio 1984. Seção 1, p. 7537.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências. **Decreto-lei Nº 1.191, de 27 de Outubro de 1971.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 27 out. 1971. Seção 1, p. 8683.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais e dá outras providências. **Decreto-lei Nº 1.376, de 12 de Dezembro de 1974.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 dez. 1974. Seção 1, p. 14207.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.514, de 30 de dezembro de 1976. Altera a redação do inciso II, do art.11 do Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, já modificado pelo Decreto-Lei nº 1439, de 30 de dezembro de 1975. **Decreto-lei Nº 1.514, de 30 de Dezembro de 1976.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 30 dez. 1976. Seção 1, p. 17027.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências.. **Decreto-lei Nº 1.915, de 27 de Dezembro de 1939.** Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 29 dez. 1939. Seção 1, p. 29362.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências. **Decreto-lei Nº 2.294, de 21 de Novembro de 1986.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 24 nov. 1986. Seção 1, p. 17557.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.440, de 23 de julho de 1940. Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo. **Decreto-lei Nº 2.440, de 23 de Julho de 1940**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 25 jul. 1940. Seção 1, p. 14371.

BRASIL. Decreto-lei nº 406, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. **Decreto-lei Nº 406, de 4 de Maio de 1938**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 6 maio 1938. Seção 1, p. 8494.

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. **Decreto-lei Nº 55, de 18 de Novembro de 1966**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 21 nov. 1966. Seção 1, p. 13416.

BRASIL. Fernando Henrique Cardoso. Presidência da República. Política de Turismo: 1996-1999. Brasília, 1995.

BRASIL. Geraldo Grungel. Ministério do Turismo. **Feliz Dia do Guia de Turismo!** 2017. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/últimas-notícias/7771-feliz-dia-do-guia-de-turismo.html>>. Acesso em: 10 maio 2017.

BRASIL. IBGE. (Org.). **Tabela de Correspondência CNAE 2.0 x CNAE 1.0**. Disponível em: <<http://www.asho.com.br/wp-content/uploads/CNAE-1.0-x-CNAE-2.0-Correlações.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

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. **Lei Nº 10.683, de 28 de Maio de 2003**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 29 maio 2003. Seção 1, p. 2.

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.. **Lei Nº 11.771, de 17 de Setembro de 2008**: Lei Geral do Turismo. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 set. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.591, de 18 de janeiro de 2012. Reconhece a profissão de Turismólogo e disciplina o seu exercício.. **Lei Nº 12.591, de 18 de Janeiro de 2012**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 19 jan. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.974, de 15 de maio de 2014. Dispõe sobre as atividades das Agências de Turismo. **Lei Nº 12.974, de 15 de Maio de 2014**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 16 maio 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. **Lei Nº 378, de 13 de Janeiro de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial da União, 15 jan. 1937. Seção 1, p. 1210.

BRASIL. Lei nº 5.862, de 12 de dezembro de 1972. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária - INFRAERO, e dá outras providências. **Lei Nº 5.862, de 12 de**

**Dezembro de 1972.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 dez. 1972. Seção 1, p. 11129.

BRASIL. Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977. Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto-lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências.. **Lei Nº 6.505, de 13 de Dezembro de 1977.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 16 dez. 1977. Seção 1, p. 17298.

BRASIL. Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. **Lei nº 6.513, de 20 de Dezembro de 1977.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 22 dez. 1977. Seção 1, p. 17665.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Código de Defesa do Consumidor.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 12 set. 1990. Seção 1. Suplemento.

BRASIL. Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, e dá outras providências. **Lei Nº 8.181, de 28 de Março de 1991.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1 abr. 1991. Seção 1, p. 5765.

BRASIL. Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências. **Lei Nº 8.623, de 28 de Janeiro de 1993.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 29 jan. 1993. Seção 1, p. 1229.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de Agosto de 2001.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1 set. 2001. Seção 1. Edição Extra.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Institucional.** 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/institucional.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – uma viagem de inclusão. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

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

BRITO, Telma Medeiros. **Cruzeiros Marítimos como opção de lazer.** Dissertação (Mestrado) - Educação Física. Campinas, UNICAMP, Faculdade de Educação Física, 2006.

Bussab, Wilton de O. 1940-Estatística Básica/ Wilton de O. Bussab, Pedro A. Morettin – 5ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2002.

BUSSAB, Wilton O, MORETTIN, Pedro A. Estatística Básica. 5a ed. São Paulo, Atual, 2002.

CAETANO, Rossana. A publicidade e a imagem do produto Brasil e da mulher brasileira como atrativo turístico. In IV ENCONTRO DOS NÚCLEOS DE PESQUISA DA INTERCOM, 4., 2004, Porto Alegre. **Anais...** . Porto Alegre: Intercom, 2004. p. 1 - 14. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2004/resumos/R1095-1.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

CASELLA, George; BERGER, Roger L. Statistical Inference. 2nd. ed. Pacific Grove, CA, USA: Duxbury Press, 2002. 660p.

CASIMIRO FILHO, Francisco. **CONTRIBUIÇÕES DO TURISMO À ECONOMIA BRASILEIRA**. 2002. 220 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências, Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, Piracicaba, Sp, 2002.

COLANTUONO, Aline Correia de Sousa. O PROCESSO HISTÓRICO DA ATIVIDADE TURÍSTICA MUNDIAL E NACIONAL. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo, v. 14, n. 21, p.30-41, 2015. Anual. Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/viewFile/532/406>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

CRUZ, Rita de Cassia. **Política de Turismo e Território**. São Paulo, SP: Contexto, 2002. 167 p.

DAVIDSON, T. L. O que são viagens e turismo: constituem de fato um setor? In: THEOBALD, W. F. (org.) **Turismo global**. São Paulo: SENAC, 2001.

DIAS, Reinaldo. **PLANEJAMENTO DO TURISMO: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil**. Goiania, GO: Atlas, 2003. 226 p.

DOWNING, Douglas, CLARK, Jeff. Statistics the Easy Way. Barron's Educational Series, Inc. New York, 1989. [FON76] FONSECA, Jairo Simon da, MARTINS, Gilberto de Andrade,

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall.

EMBRATUR. **Diretrizes do programa nacional de municipalização do turismo**. Brasília, EMBRATUR, 1999.

FONSECA, Jairo Simon da, MARTINS, Gilberto de Andrade. Curso de Estatística. São Paulo: Editora Atlas S. A., 1980.

GARCIA, Eduardo Alfonso Cadavid. **Manual de sistematização e normalização de documentos técnicos**. São Paulo: Atlas, 1998.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. Coleção As Ilusões Armadas. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2002. 417 p.

- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R.Brent; MCINTOSH, Roberto W. Trad. Roberto Cataldo Costa. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- GOIÁS. Goiás Turismo. Agencia Estadual de Turismo. **Goiânia**. 2018. Disponível em: <<http://www.goiasturismo.go.gov.br/goiania/>>. Acesso em: 10 mar. 2018.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- HALL, M. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo:Contexto, 2004.
- HOFFMAN, Rodolfo. Estatística para Economistas. São Paulo. Livraria Pioneira Editora, 1980.
- Joseph F. Hair Jr., Rolph E. Anderson, Ronald L. Tatham e William C. Black. Porto Alegre: Bookman, 2005. 600 p
- KAUCHAKJE, S. **Gestão Pública de Serviços Sociais**. Curitiba: IBPEX, 2007. 145 p.
- KLEIBAUM, David G., KUPPER, Lawrence L. Applied Regression Analysis and Other Multivariable Methods. North Scituate, Massachusetts: Duxbury Press, 1978.
- LAGE, Beatriz H. & MILONE, Paulo César (Orgs.). Impactos sócio-econômicos globais do turismo. In LAGE, Beatriz H. & MILONE, Paulo César. Turismo: teoria e prática, São Paulo: Atlas, 2000, p.117-130
- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, MeridianBooks. 1958.
- LEGENDRE, P; LEGENDRE, L. **Numerical ecology**. Amsterdam: Elsevier, 2012.
- LOUREIRO, Felipe Pereira. Varrendo a democracia: considerações sobre as relações políticas entre Jânio Quadros e o Congresso Nacional. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 29, n 57, p. 187-208, 2009.
- LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980
- MAMEDE, Gladston. **Direito do Turismo: legislação específica aplicada**. São Paulo: Atlas, 2004. 176 p.
- MARKLAND, Robert E., SWEIGART, James R. Quantitative Methods: Applications to Managerial Decision Making. New York: John Wiley & Sons, 1987. 827p.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, 1977.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Turismo na constituição brasileira. **Revista Turismo em Análise**, v. 2, n. 1, 71-74, 1991. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63953/66705>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

MASON, Robert D., DOUGLAS, Lind A. *Statistical Techniques in Business And Economics*. IRWIN, Boston, 1990.

MEAD, L. M. “Public Policy: Vision, Potential, Limits”, **Policy Currents**, Fevereiro, p. 1-4. 1995.

MEYER, Paul L. *Probabilidade: aplicações à Estatística*. Tradução do Prof. Ruy C. B. Lourenço Filho. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1978.

MILLER, Charles D., HEEREN, Vern E., HORNSBY Jr., E. John. *Mathematical Ideas*. USA: Harper Collins Publishers, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. Anotações para uma teoria do Estado. **Revista de Cultura & Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

PALHARES, Guilherme Lohmann. **Transportes Turísticos**. São Paulo: Aleph, 2002.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986

ROTHENBERG, Ronald I. *Probability and Statistics*. Hartcourt Brace Jovanovich, Publishers, Orlando, Florida, 1991.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA e CARVALHO (Orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SALVATORE, Dominick. *Estatística e Econometria*. Tradução Newton Boer, revisão técnica Marco Antônio S. de Vasconcelos. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

SANTOS FILHO, João dos. O Turismo na era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 30., 2007, Santos, Sp. **Anais Intercom 2007**. Santos: Intercom, 2007. p. 1 - 15. Disponível em: <<http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2007/resumos/R2365-1.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2017.

SOUZA, Maria José. (org). **Políticas públicas e o lugar do turismo**. Brasília: UNB/Departamento de Geografia/Ministério do Meio Ambiente, 2002. p.123-136.

The Statistics Problem Solver. Research and Education Association, Piscataway, New Jersey, 1993.

TOLEDO, Geraldo Luciano. *Estatística Aplicada*. São Paulo: Editora Atlas, 1976.

TRIBUNA DO PLANALTO (Goiânia). **“Vamos trazer o turista para Goiânia”**. 2017. Disponível em: <<http://tribunadoplanalto.com.br/2017/05/17/vamos-trazer-o-turista-para-goiania/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

VILLEN, Patricia, 1981 – **Imigração na modernização dependente, “braços civilizatórios “ e atual configuração polarizada**. Campinas – SP: [s.n], 2015.

ZAR, J. H. **Bioestatistical Analysis**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

**ANEXO A - TABELA CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES  
ECONÔMICAS – CNAE**

CNAE 2.0		CNAE 1.0	
COD.	DESCRIÇÃO	COD.	DESCRIÇÃO
9001901	Produção Teatral	9231201	Companhias de teatro
9001902	Produção musical	9231202	Outras companhias artísticas - exceto de teatro
9001903	Produção de espetáculos de dança		
9001904	Produção de espetáculos circenses, de marionetes e similares	9239801	Produção de espetáculos circenses, marionetes e similares
9001905	Produção de espetáculos de rodeios, vaquejadas e similares	9239802	Produção de espetáculos de rodeios, vaquejadas e similares
9001999	Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares não especificadas anteriormente	9231203	Produção, organização e promoção de espetáculos artísticos e eventos culturais
		9239899	Outras atividades de espetáculos, não especificadas anteriormente
9002701	Atividades de artistas plásticos, jornalistas independentes e escritores	9231299	Outros serviços especializados ligados as atividades artísticas
		9240100	Atividades de agencias de notícias
9102301	Atividades de museus e de exploração de lugares e prédios históricos e atrações similares	9252501	Gestão de museus
9103100	Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental	9253300	Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais e reservas ecológicas
9200301	Casas de bingo	9262201	Exploração de bingos
9200302	Exploração de apostas em corridas de cavalos	9261406	Atividades ligadas a corrida de cavalos
9200399	Exploração de jogos de azar e apostas não especificadas anteriormente	9262203	Atividades de sorteio via telefone
		9262204	Exploração de outros jogos de azar
9321200	Parques de diversão e parques temáticos	9262207	Exploração de parques de diversões e similares
9329801	Discotecas, danceterias, salões de dança e similares	9239803	Academias de dança
		9239804	Discotecas, danceterias e

			similares
9329802	Exploração de boliches	9262205	Exploração de boliches
9329803	Exploração de jogos de sinuca, bilhar e similares	9262208	Exploração de jogos de sinuca, bilhar e similares
9329804	Exploração de jogos eletrônicos e recreativos	9262206	Exploração de fliperamas e jogos eletrônicos
9329899	Outras atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente	9262299	Outras atividades relacionadas ao lazer
9319199	Outras atividades esportivas não especificadas anteriormente	0162799	Outras atividades de serviços relacionadas com a pecuária - exceto atividades veterinárias
		9261402	Organização e exploração de atividades desportivas
		9261499	Outras atividades desportivas
5510801	Hotéis	5513101	Hotel
5510802	Apart-hotéis	5513102	Apart-hotel
5590601	Albergues, exceto assistenciais	5519001	Albergues - exceto assistenciais
5590602	Campings	5519002	Camping
5590603	Pensões (alojamento)	5519005	Pensão
5590699	Outros alojamentos não especificados anteriormente	5519099	Outros tipos de alojamento
5611201	Restaurantes e similares	5521201	Restaurante
5611202	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	5521202	Choperias, whiskeria e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas
5611203	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	5522000	Lanchonete, casas de chá, de sucos e similares
5612100	Serviços ambulantes de alimentação	5529800	Outros serviços de alimentação (em trailers, quiosques, veículos e outros equipamentos)
7711000	Locação de automóveis sem condutor	7110200	Aluguel de automóveis sem motorista
7721700	Aluguel de equipamentos recreativos e esportivos	7140405	Aluguel de material e equipamento esportivo
7911200	Agências de viagens	6330400	Atividades de agencias de viagens e organizadores de viagem
7912100	Operadores turísticos		
7990200	Serviços de reservas e		

	outros serviços de turismo não especificados anteriormente	9232002	Agencias de venda de ingressos para salas de espetáculos
4912401	Transporte ferroviário de passageiros intermunicipal e interestadual	6010001	Transporte ferroviário de passageiros, intermunicipal e interestadual
4922101	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, exceto em região metropolitana	6024002	Transporte rodoviário de passageiros, regular, municipal não urbano
4922102	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, interestadual	6024003	Transporte rodoviário de passageiros, regular, interestadual
4922103	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, internacional	6024004	Transporte rodoviário de passageiros, regular, internacional
4929902	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, intermunicipal, interestadual e internacional	6025903	Locação de veículos rodoviários de passageiros com motorista, intermunicipal, interestadual e internacional
4929904	Organização de excursões em veículos rodoviários próprios, intermunicipal, interestadual e internacional	6025905	Organização de excursões em veículos rodoviários próprios, intermunicipal, interestadual e internacional
4950700	Trens turísticos, teleféricos e similares	6029100	Transporte regular em bondes, funiculares, teleféricos ou trens próprios para exploração de pontos turísticos
5022002	Transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares, intermunicipal, interestadual e internacional, exceto travessia	6121202	Transporte por navegação interior de passageiros, intermunicipal, não urbano, interestadual e internacional
5091202	Transporte por navegação de travessia, intermunicipal	6123902	Transporte aquaviário intermunicipal, urbano
5099801	Transporte aquaviário para passeios turísticos	6111500	Transporte marítimo de cabotagem

		6121201	Transporte por navegação interior de passageiros, municipal, não urbano
		6121202	Transporte por navegação interior de passageiros, intermunicipal, não urbano, interestadual e internacional
5111100	Transporte aéreo de passageiros regular	6210300	Transporte aéreo, regular
5112901	Serviço de táxi aéreo e locação de aeronaves com tripulação	6220001	Serviços de taxis aéreos e locação de aeronaves com tripulação
5112999	Outros serviços de transporte aéreo de passageiros não regular	6220002	Outros serviços de transporte aéreo, não regular

Fonte: IBGE (2018)