

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

GILCE ZELINDA BATTISTUZ

**Monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo:**  
uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011

Maringá – PR  
2014

GILCE ZELINDA BATTISTUZ

**Monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo:**  
uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011

Maringá – PR  
2014

GILCE ZELINDA BATTISTUZ

**Monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo:**  
uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissionalizante em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Humanas, Letras e Artes do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Elaboração de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Elflay Miranda

Maringá – PR  
2014

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá – PR., Brasil)

B336m Battistuz, Gilce Zelinda  
Monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo: uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011. / Gilce Zelinda Battistuz. -- Maringá, 2014.  
188 f.: il., color., figs., tabs., quadro., grafs., fotos., mapas.

Orientador: Prof. Dr. Elflay Miranda.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2014.

1. Turismo. 2. Desenvolvimento. 3. Políticas Públicas. 4. Paraná - turismo. 5. Brasil - turismo. I. Miranda, Elflay, orient. II. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. III. Título.

CDD 21.ed. 338.4791

GILCE ZELINDA BATTISTUZ

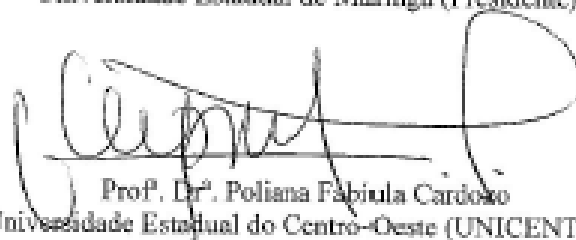
**Monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo: uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. Elflay Miranda  
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)



Prof. Dr. Poliana Fábula Cardoso  
Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO)



Prof. Dr. Ana Lucia Rodrigues  
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

Aprovada em: 25 de abril de 2014

Local de defesa: Bloco H-35, sala 007, campus da Universidade Estadual de Maringá

*À minha mãe, Paulina,  
pelo apoio incondicional.  
Ao meu pai, Gilberto (in memoriam)*

## AGRADECIMENTOS

Primeiro, meu agradecimento a Deus, por ter permitido esta oportunidade em minha vida, me capacitando e me dando força para que eu pudesse vencer cada uma das etapas para realizar este sonho.

Chego ao final de mais de dois anos, desde os preparativos para o envio dos documentos até a apresentação desta dissertação, e este é o momento de agradecer a tudo e todos que de alguma forma contribuíram para a conclusão deste mestrado.

Meus sinceros agradecimentos à banca examinadora – por aceitar o convite de dividir comigo esta tão importante etapa da jornada -, composta pelo professor Dr. Elflay Miranda, cuja sabedoria me conduziu na construção desta dissertação, na condição de orientador; pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lúcia Rodrigues, da UEM, que me acompanhou, valorizando minha proposta desde a entrevista para acesso ao curso até as orientações quando da participação na banca de qualificação; e pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Poliana Fabíula Cardozo, da Unicentro, por ter doado seu tempo com conversas na formação de uma ideia mais clara desta dissertação, além de ajudar com bibliografias turísticas. Meus agradecimentos também aos demais docentes do programa, cujas disciplinas ministradas foram fundamentais para este trabalho.

Ao amigo Marino Lacay, incansável no seu apoio em todas as etapas, desde a leitura e compreensão do edital para participar do processo seletivo até a construção do pré-projeto, compartilhando e auxiliando com material bibliográfico e a troca de experiências acadêmicas e profissionais, bem como a leitura das partes do trabalho, meus agradecimentos, meu carinho e amizade sincera.

À Deise Maria, pela amizade, compreensão e prontidão para fornecer as informações pertinentes não somente a este trabalho, auxiliando com materiais, e também por ser minha supervisora no Estágio Supervisionado, conferindo e orientando na pesquisa de campo.

Aos colegas de trabalho que de alguma forma me ajudaram neste processo, desde a construção do projeto - Ariane, Ary, Caren, Evandro e Milton -, pelas conversas e “devaneios” que, muitas vezes sem saber, a cada dia me ajudaram a continuar a caminhada nestes dois anos; e a Débora, que junto com este grupo auxiliou de forma muito carinhosa na correção dos textos dos trabalhos e na construção dos mapas.

Agradeço também aos professores José Manoel e Silvana, pelas orientações, conversas e indicações bibliográficas.

Aos meus chefes da SETU e da PRTur, que, independentemente de hierarquia, não me impediram de dar este passo, permitindo minha ausência e afastamento do trabalho ou concedendo as devidas declarações/autorizações. Também à Escola de Governo do Estado do Paraná, por financiar esta tão importante iniciativa.

Aos de muito perto e aos que por questões geográficas estão mais distantes, que de longe sempre me deram força e acreditaram que eu venceria, além de auxiliar com informações, quando necessário: Neiva, Mudestino, Eduardo Flávio, José Gabriel e Lucila Fernandes, pela compreensão e por estarem sempre dispostos a ouvir e dar o seu apoio.

Aos que dedicaram tempo em orações por esta causa, especialmente a Mirian, pela solidariedade e preocupação, um ombro amigo em momentos cruciais da jornada, e ao grupo de discipulado, que juntos dedicaram seu tempo também para me ouvir.

À minha família, sem a qual este momento não teria sido possível: minha mãe, mulher de fibra, pelo seu eterno amor e carinho, que por vezes ficou em silêncio para que eu pudesse continuar com as tarefas; minha irmã Geni, pela dedicação incansável, auxiliando e apoiando; minha irmã Lucila, que, na sua forma de ser, dedicou tempo, cuidado e atenção; e meu sobrinho Wilkyson, pelo seu apoio, e a mais nova integrante da família, Fernanda, sua esposa. Amo muito todos vocês, obrigada pelas orações e pela compreensão, principalmente por tê-los privado em muitos momentos da minha presença.

Saibam todos que me deram forças e me incentivaram (ainda que a distância) para que eu continuasse e finalizasse este trabalho.

O estudo é a única realização de um conhecimento para vida, um legado.

Mais uma vez posso dizer que Deus é fiel e justo.



*Resumidamente, planejar consiste em prever antecipadamente uma série de ações, projetando um plano de atuação, de forma a chegar a uma situação desejada de forma coerente, organizada e sistemática. Adotar um planejamento significa que os idealizadores de uma determinada atividade pensam antecipadamente seus objetivos, e que suas ações serão baseadas em algum método e não em crenças e palpites.*

Marco Aurélio Avila

**Monitoramento e avaliação das políticas públicas de turismo:**  
uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011

**RESUMO**

A proposta desta dissertação, em linhas gerais, consiste em analisar o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná (PDTPR), como instrumento de planejamento da Política do Turismo do Estado, focalizando no monitoramento e na avaliação e seus desdobramentos como ferramenta de acompanhamento do desempenho proposto para o período 2008-2011. Em meio às reflexões e às análises elaboradas neste trabalho, também foi possível abordar demais informações estatísticas da movimentação do turismo no mundo e no Estado, que consistem em formas de perceber o turismo dentro dos programas orientados pelo Governo Federal. As diretrizes dos macroprogramas definiam as linhas a serem seguidas pelo Estado, visando o desenvolvimento regional e estadual. Portanto, foi efetuada uma investigação do Plano como um instrumento capaz de promover o turismo no âmbito estadual. Tratou-se de uma pesquisa qualitativa de natureza analítico-exploratória com ênfase em análise de conteúdo, utilizando-se de procedimentos metodológicos realizados com averiguações bibliográficas e documentais e aplicação de pesquisa primária com entrevista presencial e indireta via questionário *on-line*. Nas análises documentais, foram desenvolvidas e aplicadas técnicas metodológicas compatíveis com as políticas públicas traçadas para este propósito. Nos resultados, foi reconhecida a importância da formulação de políticas federais e estaduais de turismo, além de terem sido apontadas algumas fragilidades e também os fatores responsáveis pelo desenvolvimento e pelos avanços na condução do Plano, o que evidencia alguns dos elementos críticos em relação aos mecanismos que regem a condução de planos de turismo por meio da gestão e do acompanhamento de metas traçadas no âmbito estadual. Observou-se ainda que cabe ao Ministério do Turismo a responsabilidade e o papel do Sistema Nacional de Turismo no estabelecimento da Política Nacional de Turismo e o planejamento, fomento, regulamentação, coordenação e fiscalização da atividade turística a ser consolidada no país e no Estado, com o intuito de atribuir competências aos municípios que agregam na execução e no alcance das metas.

**Palavras-chave:** Turismo. Desenvolvimento. Políticas Públicas. Brasil. Paraná. Monitoramento e Avaliação.

## RESUMEN

En líneas generales, la propuesta de esta disertación consiste en analizar el Plano de Desarrollo del Turismo en el Estado del Paraná (PDTPR), como instrumento de planificación de la Política de Turismo del Estado, con foco en el monitoreo y en la evaluación y su desglose como herramienta de acompañamiento del desempeño propuesto para el período 2008-2011. En medio a los análisis y reflexiones elaborados en este trabajo, también fue posible además, abordar informaciones estadísticas relacionadas con el movimiento del turismo en el mundo y en el estado del Paraná para percibir el turismo dentro de los programas orientados por el Gobierno Federal. Las directrices de los macro programas definían las líneas a ser seguidas por el estado con el objetivo de alcanzar el desarrollo regional y estadual. Por tanto, fue efectuada una investigación del Plano como un instrumento capaz de promover el turismo en el ámbito estadual utilizando métodos de investigación cualitativa de naturaleza analítico-exploratorio, con énfasis en el análisis de contenido; utilizando procedimientos de revisiones bibliográficas, documental y aplicación de sondeo primario, con entrevistas presencial e indirecta, a través de cuestionarios aplicados en línea. En los análisis documentales fueron desarrolladas y aplicadas técnicas metodológicas compatibles con las políticas públicas trazadas para ese propósito. En los resultados, fue reconocida la importancia de la formulación de las políticas públicas federales y estaduais de turismo, y se han identificado que apuntan a algunas fragilidades débiles y también los factores, factores responsables por el desarrollo y avances en la conducción del Plano y que evidencian algunos de los elementos críticos en relación a los mecanismos que rigen la conducción de los planos de turismo por medio de la gestión y del acompañamiento de las metas trazadas en el ámbito estadual. Aún, fue observado que cabe al Ministerio de Turismo la mayor responsabilidad de coordinación del sistema nacional de turismo en la implantación y puesta en práctica de la Política Nacional de Turismo, así como de la planificación, fomento, reglamentación, coordinación y fiscalización de la actividad turística, a ser consolidada en el país y en el estado, con el objetivo de atribuir competencias a los municipios que agregan en la ejecuciones y alcance de las metas.

Palabras-claves: Turismo. Desarrollo. Políticas Públicas. Monitoreo y Evaluación. Brasil. Paraná.

## LISTA DAS FIGURAS

FIGURA 1 –	Processo de construção das políticas públicas .....	27
FIGURA 2 –	Modelo esquemático de administração turística .....	36
FIGURA 3 –	Linha do tempo do marco normativo do turismo paranaense .....	61
FIGURA 4 –	Divisões do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2003-2007 .....	67
FIGURA 5 –	Divisões do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011 .....	70
FIGURA 6 –	Módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo 2004 .....	85
FIGURA 7 –	Processo para regionalização turística do Paraná, 2004 .....	87
FIGURA 8 –	Regionalização turística do Paraná, 2004/2008 .....	88
FIGURA 9 –	Regionalização turística do Paraná, dez. 2013 .....	90
FIGURA 10 –	Movimentação de turistas: mundo, Brasil, Paraná, 2012 .....	95
FIGURA 11 –	Principais destinos turísticos do mundo, 2012 .....	96
FIGURA 12 –	Cataratas do Iguaçu, Foz do Iguaçu .....	104
FIGURA 13 –	Vertedouro da Usina Hidrelétrica de Itaipu, Foz do Iguaçu .....	106
FIGURA 14 –	Parque Estadual de Vila Velha, Ponta Grossa .....	108
FIGURA 15 –	Visitantes nos principais atrativos, Paraná 2008-2012 .....	109
FIGURA 16 –	Entrada das grutas de Campinhos, Tunas do Paraná .....	109
FIGURA 17 –	Canyon Guartelá, Tibagi .....	110
FIGURA 18 –	Serra da Baitaca, Pico do Marumbi e Caminho do Itupava, Quatro Barras/Morretes .....	111
FIGURA 19 –	Parque Artur Thomas e Parque Daisaku Ikeda, Londrina .....	112
FIGURA 20 –	Ilha do Mel, Paranaguá .....	113
FIGURA 21 –	Terminal de Cargas e cruzeiro marítimo, Porto Dom Pedro II de Paranaguá .....	114
FIGURA 22 –	Torre panorâmica e Linha Turismo, Curitiba .....	115
FIGURA 23 –	Regiões turísticas e sua capacidade instalada, 2010/2012 .....	117
FIGURA 24 –	Distribuição dos aeródromos públicos e privados no Paraná, 2013 .....	142

## LISTA DOS GRÁFICOS

GRÁFICO 1 –	Brasil e os países vizinhos que mais receberam turistas internacionais, 2007-2012 .....	99
GRÁFICO 2 –	Principais países emissores de turistas para o Brasil, 2012 .....	100
GRÁFICO 3 –	Viagens domésticas realizadas, Brasil 2007-2012 .....	101
GRÁFICO 4 –	Distribuição dos turistas brasileiros, Brasil 2012 .....	102
GRÁFICO 5 –	Fluxo total de turistas e a participação segundo as procedências, Paraná 2007-2012 .....	103
GRÁFICO 6 –	Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu e da Hidrelétrica de Itaipu, 2000-2012 .....	107

## LISTA DOS QUADROS

QUADRO 1 –	Composição da Comissão Técnica de Elaboração e Acompanhamento do PDTPR 2008-2011 .....	46
QUADRO 2 –	Entidades do conselho que participaram da pesquisa de campo – jun. 2013 ...	47
QUADRO 3 –	Plano Nacional de Turismo, Brasil 2007-2010 .....	60
QUADRO 4 –	Histórico da gestão pública do turismo no Paraná .....	64
QUADRO 5 –	Metas e indicadores do PDTPR 2008-2011 .....	73
QUADRO 6 –	Evolução das divisões regionais do Paraná, 2004/2008/2013 .....	89
QUADRO 7 –	Dados sobre a capacidade instalada nas regiões turísticas, Paraná 2010/2012 .....	120
QUADRO 8 –	Análise da conclusão das metas e percepção dos grupos, PDTPR 2008-2011 .....	138
QUADRO 9 –	Teste de aderência para construção de indicadores .....	146

## LISTA DAS TABELAS

TABELA 1 –	Orçamento público para o turismo, Paraná 2007-2011 .....	74
TABELA 2 –	Turistas segundo os países mais visitados, 2007-2012 .....	97
TABELA 3 –	Chegadas de turistas internacionais no mundo por regiões – 2007-2012 .....	98
TABELA 4 –	Visitantes dos principais atrativos de Foz do Iguaçu 2000-2012 .....	105
TABELA 5 –	Visitantes nos parques estaduais, Paraná 2007-2012 .....	112
TABELA 6 –	Fluxo de visitantes e usuários, Curitiba 2007-2012 .....	116
TABELA 7 –	Formação dos grupos que participaram da pesquisa .....	124
TABELA 8 –	Cargo ocupado pelos componentes dos grupos .....	125
TABELA 9 –	Forma de participação dos grupos nas reuniões do conselho .....	125
TABELA 10 –	Participação na construção de planos de desenvolvimento estratégico .....	126
TABELA 11 –	Percepção dos grupos sobre a forma de elaboração do PDTPR 2008-2011 .....	127
TABELA 12 –	Percepção dos grupos sobre o conteúdo do PDTPR 2008-2011 .....	127
TABELA 13 –	Mecanismos para o monitoramento e avaliação das metas do PDTPR 2008-2011 .....	128
TABELA 14 –	Percepção sobre o desempenho das metas do PDTPR 2008-2011 .....	129
TABELA 15 –	Base e resultados das metas do PDTPR 2008-2011 .....	133
TABELA 16 –	Frota de veículos na categoria automóvel, Paraná 2007/2012 .....	138
TABELA 17 –	Embarques nos terminais rodoviários, Paraná 2007/2012 .....	140
TABELA 18 –	Embarques nos aeroportos comerciais, Paraná 2007/2012 .....	142
TABELA 19 –	Número de empregados formais, Paraná 2007/2012 .....	143
TABELA 20 –	Estabelecimentos no turismo, Paraná 2007/2012 .....	144

## LISTA DE SIGLAS

ABAV-PR – Associação Brasileira de Agências de Viagens do Paraná  
ABBTUR-PR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo do Paraná  
ABEOC-PR – Associação Brasileira de Empresas de Eventos do Paraná  
ABIH-PR – Associação Brasileira da Indústria de Hotéis do Paraná  
ABRACCEF – Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras  
ACT – Atividades Características do Turismo  
AMP – Associação dos Municípios do Paraná  
BB – Banco do Brasil S.A.  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BOH – Boletim de Ocupação Hoteleira  
CADASTUR – Cadastrando os Equipamentos Turísticos  
CAT – Centro de Atendimento e Recepção ao Turista  
CCC – Centro de Convenções de Curitiba  
CEE – Câmara de Expansão Econômica  
CEPATUR – Conselho Paranaense de Turismo  
CNM – Confederação Nacional dos Municípios  
CNTur – Conselho Nacional de Turismo  
COFIEX – Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento  
COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo  
CTPR – Conselho de Turismo do Paraná  
DEI – Departamento Estadual de Informações  
DEIP – Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda  
DETRAN – Departamento de Trânsito do Paraná  
DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda  
ECOPARANÁ – Serviço Social Autônomo Ecoparaná  
EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo  
FESTUR – Fundação de Esporte e Turismo  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FORNATUR – Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo

FÓRUM – Fórum de Desenvolvimento Sustentável

FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo

IAP – Instituto Ambiental do Paraná

IES – Instituições de Ensino Superior

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IGR – Instâncias de Governança Regional

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPHAN – Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MTur – Ministério do Turismo

OMT – Organização Mundial de Turismo

PARANATUR – Empresa Paranaense de Turismo

PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável

PDTPR – Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado

PIA – Ponte Internacional da Amizade

PIB – Produto Interno Bruto

PNI – Parque Nacional do Iguaçu

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PNT – Plano Nacional de Turismo

PPA – Plano Plurianual PPA

PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo

PRODETUR-NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste

PRODETUR-Sul – Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul

PRT – Programa de Regionalização do Turismo

PRTur – Paraná Turismo

PTN – Ponte Tancredo Neves

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEBRAE-PR – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas no Paraná



SEET – Secretaria de Estado do Esporte e Turismo  
SEIC – Secretaria de Estado da Indústria e Comércio  
SEIL – Secretaria de Infraestrutura e Logística  
SEIT – Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo  
SENAC – Serviço Nacional do Comércio  
SENAC-PR – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Paraná  
SEPL – Secretaria de Estado do Planejamento  
SESC-PR – Serviço Social do Comércio do Paraná  
SETU – Secretaria de Estado do Turismo do Paraná  
SNPDTur – Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo  
SNPTur – Secretaria Nacional de Políticas do Turismo  
TOUH – Taxas de Ocupação de Unidade Habitacional  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
<b>2</b>	<b>O TURISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PANORAMA TEÓRICO ...</b>	<b>22</b>
2.1	PLANEJAMENTO E PLANEJAMENTO TURÍSTICO .....	22
2.2	POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO .....	26
2.3	MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES.....	33
2.4	OFERTA E DEMANDA TURÍSTICA.....	39
2.5	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO .....	41
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>43</b>
3.1	PESQUISA PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA .....	44
3.2	ROTEIRO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA PRIMÁRIA.....	44
3.3	PESQUISA DOCUMENTAL DA SETU .....	48
3.4	INDICADORES E METAS.....	49
3.5	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO .....	54
<b>4</b>	<b>DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO NO PERÍODO ANALISADO .....</b>	<b>55</b>
4.1	POLÍTICAS FEDERAIS .....	55
4.1.1	Plano Nacional de Turismo .....	59
4.2	POLÍTICAS PARANAENSES.....	61
4.2.1	Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná – PDTPR 2003-2007 .....	65
4.2.2	Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná – PDTPR 2008-2011 .....	68
4.3	PROGRAMAS FEDERAIS E O DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO PARANÁ.....	76
4.3.1	Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR.....	76
4.3.1.1	O Programa de Desenvolvimento do Turismo do Paraná – PRODETUR-PR.....	79
4.3.2	Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.....	80

4.3.2.1	Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Paraná.....	81
4.3.3	Programa de Regionalização do Turismo – PRT.....	83
4.3.3.1	Programa de Regionalização do Turismo no Paraná – PRT-PR.....	86
4.4	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	91
<b>5</b>	<b>PANORAMA TURÍSTICO: UMA VISÃO POR MEIO DOS NÚMEROS.....</b>	<b>92</b>
5.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TURISMO: ESTATÍSTICAS.....	92
5.2	ESTATÍSTICAS DO TURISMO.....	94
5.3	COMPORTAMENTO DO TURISMO NO BRASIL.....	99
5.4	O TURISMO NO PARANÁ E SEUS NÚMEROS.....	102
5.4.1	Atrativos Turísticos do Paraná e suas Movimentações.....	104
5.4.2	Parques Naturais Estaduais e Municipais no Paraná.....	107
5.4.3	Capacidade Instalada nas Regiões Turísticas do Estado.....	116
5.5	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO.....	121
<b>6</b>	<b>AVALIAÇÃO E CONTROLE DOS RESULTADOS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO PARANÁ.....</b>	<b>123</b>
6.1	PERCEPÇÃO DA PESQUISA PRIMÁRIA.....	123
6.1.1	Pesquisa Primária – Questões Abertas.....	130
6.2	ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PDTPR 2008-2011.....	132
6.2.1	A Percepção dos Grupos Pesquisados frente às Metas do PDTPR.....	137
6.3	INDICADORES SECUNDÁRIOS, UMA VISÃO DE DADOS DO TURISMO REGIONALIZADO.....	138
6.4	TESTE DE ADERÊNCIA PARA DEFINIÇÃO E ELABORAÇÃO DE INDICADORES.....	145
6.5	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO.....	148
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>149</b>
7.1	RECOMENDAÇÕES.....	157
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>158</b>

<b>APÊNDICES</b> .....	<b>166</b>
APÊNDICE A – Metodologia e análise estatística .....	<b>167</b>
APÊNDICE B – Roteiro utilizado para as entrevistas – Plano SETU 2008-2011 .....	<b>170</b>
APÊNDICE C – Entidades do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná .....	<b>172</b>
APÊNDICE D – Evolução Histórica do Turismo no Paraná .....	<b>174</b>
APÊNDICE E – Histórico do Conselho de Turismo do Paraná.....	<b>176</b>
APÊNDICE F – Detalhamento do Indicador Cadastur, 2006-2011 .....	<b>177</b>
APÊNDICE G – Principais Eventos Realizados no Estado, Paraná 2014 .....	<b>179</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>181</b>
ANEXO 1 – Planilha do Plano de Desenvolvimento do Turismo – 2008-2011 .....	<b>182</b>
ANEXO 2 – Organograma do Ministério do Turismo .....	<b>185</b>
ANEXO 3 – Estrutura Organizacional – Ministério do Turismo.....	<b>186</b>
ANEXO 4 – Organograma da Secretaria de Estado do Turismo .....	<b>187</b>
ANEXO 5 – Organograma da Paraná Turismo .....	<b>188</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo central desta dissertação é apresentar uma análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná (PDTPR) 2008-2011, período que transcorreu sob o governo de Roberto Requião. Esse governo deu ao turismo o *status* de secretaria de estado, conforme histórico detalhado no Capítulo 4, tendo como foco o monitoramento e a avaliação das políticas públicas utilizadas para o seu desenvolvimento.

O monitoramento é uma ferramenta fundamental para a análise do desempenho das ações propostas nos programas implantados pelas diferentes instâncias de governo, pois permite ao gestor público corrigir e intervir no seu desenvolvimento para melhor alcançar os resultados planejados. Para Jannuzzi (2005), a escolha de indicadores é necessária para a elaboração de sistema de monitoramento e a avaliação de programas políticos. É importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas (BRASIL, 2007).

O PDTPR 2008-2011 constituiu-se uma ferramenta de política pública desse governo para o desenvolvimento econômico, sustentável e descentralizado, mas principalmente para a promoção da cidadania, a inclusão e a justiça social, por meio de uma gestão pública transparente e integrada, que tinha como fundamento o povo paranaense. Entende-se aqui o turismo como um setor do desenvolvimento econômico, forte gerador de divisas, que se mostrava tanto como um produto de exportação quanto um instrumento social e ambiental (PDTPR 2008-2011).

A análise do turismo ilustrou a relevância adquirida pela atividade ao longo dos últimos anos, inclusive como alternativa para distribuição de renda em todo o território, bem como a capacidade de incorporar um maior número de postos de trabalho, conforme previa o PDTPR 2008-2011, sobre o qual se discorreu no Capítulo 6 (Tabela 19), e o Plano Nacional de Turismo (PNT) do Ministério do Turismo.

O alcance dos objetivos a que os processos de desenvolvimento se propunham estava relacionado ao empoderamento da comissão técnica que elaborou o PDTPR 2008-2011, bem como daqueles que acompanhavam o desenvolvimento das tarefas afins. Para isso, foram definidas 8 metas e 4 indicadores de acompanhamento e também foram propostas 72 ações, tendo como base o primeiro PDTPR (2003-2007), que foi construído também sob a coordenação do Conselho de Turismo do Paraná, por meio de uma comissão técnica que será apresentada no Capítulo 3.

Como objetivo geral, este estudo buscou identificar os mecanismos que tinham como finalidade coordenar de forma articulada e participativa<sup>1</sup> as ações do PDTPR 2008-2011, bem como seu monitoramento e o alcance das metas propostas tanto para o sistema de indicadores utilizados na construção quanto para a avaliação das metas do PDTPR<sup>2</sup>, dentro das políticas públicas desenvolvidas para o setor.

Como desdobramento do objetivo geral, foram traçados os objetivos específicos seguintes.

1. Descrever e avaliar os indicadores utilizados para a construção das metas e as ações formuladas para o PDTPR 2008-2011.
2. Avaliar o cumprimento das metas em relação ao proposto para o período 2008-2011.
3. Identificar e propor novos indicadores para o processo de monitoramento e avaliação do PDTPR 2008-2011.

O trabalho está estruturado em 6 capítulos, sendo este o Capítulo 1, que dá introdução aos temas a serem estudados e analisados, bem como traça os objetivos. O Capítulo 2 trata do turismo e das políticas públicas, apresentando um panorama teórico com conceitos gerais e específicos de planejamento e planejamento turístico; política pública e política pública de turismo; monitoramento, avaliação e indicadores; e oferta e demanda turística.

No Capítulo 3 são apresentadas a metodologia das etapas para o alcance dos objetivos propostos; a revisão e a pesquisa bibliográfica e documental da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná (SETU); a pesquisa primária e a secundária; o roteiro e a delimitação da pesquisa primária; os indicadores e as metas.

O Capítulo 4 discorre sobre a evolução da atividade turística no Brasil e mais precisamente no Paraná, com base em uma revisão histórica do percurso seguido pelas instâncias federais e estaduais, que são responsáveis pela gestão das políticas públicas de turismo no estado e no país. Permite também que por meio de um mapeamento básico do

---

<sup>1</sup> O processo participativo ocorreu por meio de oficinas com as governanças das Regiões Turísticas e entrevistas com representantes das principais classes de entidades que formavam o Conselho de Turismo do Paraná, porém este não envolveu de forma direta a comunidade.

<sup>2</sup> Doravante nesta dissertação, o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná será denominado PDTPR ou simplesmente Plano.

PDTPR 2003-2007<sup>3</sup> ressalte a trajetória dos programas do período.

O Capítulo 5 apresenta um panorama do turismo no mundo, no Brasil e por fim no estado do Paraná, tendo como unidade principal as Regiões Turísticas do estado, além dos dados numéricos que representam e/ou expressam o comportamento do turismo de forma geral. Por meio dos dados, é possível entender como estão as regiões e perceber a importância de se conhecer cada vez mais a realidade do turismo nas diversas áreas, que compreende o deslocamento das pessoas por mais de um pernoite (turismo de negócios, eventos, visita a parente/amigos, saúde, religioso, aventura, gastronômico, estudo, entre outros).

O Capítulo 6 traz os resultados da pesquisa primária e uma análise dos dados obtidos sob o prisma do institucionalismo, conforme Souza (2006), por conta do debate que acontece quando da construção e implementação das políticas públicas no desenvolvimento das ações da política e na busca desta percepção por parte dos membros da comissão técnica e do conselho de turismo, apresentados no Capítulo 3. Apresenta ainda um comparativo entre o proposto e o realizado, bem como novas fontes de dados para se efetuar o monitoramento e a avaliação das metas e do PDTPR como um todo, por meio da linha teórica de Puertas (2006).

Por fim, serão apresentadas nas considerações finais as principais contribuições e recomendações para trabalhos futuros, bem como argumentos sobre a análise da condução para o PDTPR, mais especificamente para os indicadores e as metas, acreditando que os conhecimentos produzidos pela pesquisa poderão contribuir para estudos futuros e em especial para a construção de novos planos e programas, além de servir de subsídio para as políticas públicas do turismo do Paraná.

A pesquisa aponta resultados da percepção dos grupos diretamente envolvidos com a atividade turística. As considerações finais sintetizam o resultado das pesquisas e as considerações dos capítulos iniciais, que fazem uma crítica ao processo de construção e acompanhamento do PDTPR, apontam algumas recomendações para a condução futura. Constatou-se que a existência, mesmo que simples, de acompanhamento das metas pode ser de grande valia para o processo se os envolvidos tiverem conhecimento sobre o assunto.

---

<sup>3</sup> Esta denominação PDTPR foi utilizada neste trabalho para facilitar a compreensão, porém cabe aqui a informação de que a nomenclatura inicial do documento é Política Pública de Turismo 2003-2007, que posteriormente foi corrigida para a nomenclatura atual, Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná, mudança que ocorreu pela compreensão de que não se tratava de uma “política” e sim de um “plano”. A Política de Turismo do Paraná foi criada por meio da Lei n. 15.973, de 13 nov. 2008.

## 2 O TURISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM PANORAMA TEÓRICO

O presente capítulo tem o intuito de fornecer suporte teórico para abordar os principais temas relacionados com o planejamento, o turismo e as políticas públicas, dando ênfase aos conceitos de planejamento, monitoramento, avaliação, indicadores e políticas públicas. Em cada caso, os conceitos foram relacionados com o turismo, valorizando assim a importância que a atividade tem perante as propostas de desenvolvimento social e econômico que as políticas públicas proclamam.

### 2.1 PLANEJAMENTO E PLANEJAMENTO TURÍSTICO

O planejamento pode ser usado não só para dar o norte das políticas públicas, mas também como forma de auxiliar na condução dos planos e suas ações, visando dar uma contribuição à comunidade, pois a política é um dos documentos do planejamento, conforme destacado por Dias (2003, p. 37) quando diz que “[...] o planejamento, enquanto instrumento de desenvolvimento, interfere na vida das pessoas, à medida que orienta para um futuro determinado, previamente escolhido”.

O planejamento é uma técnica metodológica ou ato de planejar, que também se materializa por meio de documentos, sendo os mais importantes a política, o plano, o programa e o projeto, definidos a seguir (IGNARRA, 1999).

A política objetiva o desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional<sup>4</sup>. Pode ser entendida como um conjunto de atividades e estratégias, organizado por uma coletividade e adotado diante do fenômeno turístico.

O plano consiste em uma análise de todas as variáveis envolvidas no fenômeno turístico, que resume o conjunto de propostas a serem consideradas no processo de planejamento. Trata-se de um conjunto de programas que também derivam do ato de planejar, porém de forma mais superficial (IGNARRA, 1999).

---

<sup>4</sup> De acordo com o Ministério do Turismo, o Produto Interno Bruto (PIB) do turismo ultrapassou R\$ 127 bi em 2011, cálculo feito com base no índice de 3,6% de participação do setor na economia brasileira, estimativa definida em estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isto representa a soma das riquezas produzidas pelo setor de turismo, que apresentou uma evolução em relação a 2010 de 2,7%. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20120307-1.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20120307-1.html)>. Acesso em: 30 jan. 2014.



O programa é formado por um conjunto de projetos que apresentam similaridade ou complementaridade. Tem uma visão de articulação entre as várias alternativas/estratégias de um plano e sua implementação, bem como identifica necessidades específicas (IGNARRA, 1999).

O projeto aborda um elemento específico do turismo e o estuda de forma detalhada. Apresenta um propósito de ação definido e organizado de forma racional, que permite determinar os custos e benefícios de um investimento, estabelece os passos, os envolvidos, os recursos necessários, os responsáveis pelas atividades e os estudos de viabilidade (IGNARRA, 1999).

Dias (2003) apresenta o planejamento de forma conceitual:

[...] um instrumento de poder significativo. Pois, ao nos decidirmos por uma das alternativas de diversos cenários futuros, podemos escolher aquele que mais nos interessa, ou vai ao encontro de nossas aspirações ou do grupo social ao qual pertencemos, [...] o poder é caracterizado como toda a probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade. A essência da atividade do planejamento é justamente impor determinada opção de desenvolvimento ao conjunto de uma sociedade (WEBER, 1991, *apud* DIAS, 2003, p. 89).

Petrocchi (2009, p. 17) corrobora com essa ideia ao afirmar que “[...] o planejamento é a função administrativa mais importante. Estabelece diretrizes para as demais funções do ciclo administrativo, que são: organizar, liderar e controlar”. Isso torna o planejamento uma importante ferramenta para a sobrevivência das organizações, o que leva as entidades governamentais a efetuarem seus planejamentos anuais e/ou que fazem parte de um plano com uma vigência superior (em média quatro anos, ou a cada troca de mandato governamental), como os planos do Ministério do Turismo (MTur) e da SETU.

De acordo com Buarque (1999), planejamento é um processo técnico e político de decisão compartilhada sobre as ações necessárias ao desenvolvimento local, que assegura o envolvimento dos diversos atores sociais na apreensão da realidade, na definição das prioridades e no acompanhamento da execução das ações. É o planejamento que garante a participação da comunidade envolvida no processo de desenvolvimento, que leva à construção de um projeto coletivo com convergência da sociedade em torno de prioridades fundamentais para a ação.

O planejamento tem como alvo permitir que seja estabelecido um rumo, visando uma perspectiva de longo prazo, fundamental para um desenvolvimento sustentável, considerando de forma equânime a sustentabilidade ambiental, sociocultural e econômica. O planejamento também deve permitir a participação da comunidade e é o instrumento mais

adequado para a obtenção de comprometimento e corresponsabilidade, na construção de uma visão mais próxima dos anseios da sociedade (PARANÁ, 2007).

O planejamento é, ainda, uma ferramenta administrativa, que possibilita perceber a realidade, avaliar os caminhos, construir um referencial futuro, estruturar o trâmite adequado e reavaliar o processo a que se destina. Trata-se, portanto, do lado racional da ação, constituindo-se em um processo de deliberação abstrato e explícito, que escolhe e organiza ações, antecipando os resultados esperados. Essa deliberação busca alcançar, da melhor forma possível, alguns objetivos predefinidos (BENI, 2006; FARIA, 2005).

Se o planejamento é o caminho para o desempenho de uma atividade, mediante metodologias específicas, é necessário que o turismo também se utilize dessa ferramenta para seu desenvolvimento. Para o Ministério do Turismo, as políticas públicas<sup>5</sup> apresentam um nível de articulação cada vez mais intenso no turismo (BARBOSA, 2004).

O planejamento turístico é o processo pelo qual se analisa a atividade turística de um país ou região, diagnosticando seu desenvolvimento e fixando um modelo de atuação, que estabelece objetivos, metas e instrumentos, com os quais pretende impulsioná-lo, coordená-lo e integrá-lo ao conjunto macroeconômico em que se encontra inserido. É, também, uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento de estratégias e ações, e estas podem ser de âmbito nacional, estadual, regional ou municipal (MONTEJANO, 2001; PUERTAS, 2006).

Assim, podemos destacar que o planejamento é uma ferramenta mecânica, já o planejamento turístico é uma ferramenta dinâmica por se constituir um sistema flexível, principalmente por ser construído com a participação de equipes de diversas áreas de atuação (MOLINA, 2005).

Tal processo permite a participação do poder público – Estado; do mercado – setor turístico e comunidade, a fim de orientar as ações conjuntas de *marketing* que possibilitam convergência de esforços entre todos os parceiros envolvidos na economia do turismo. O planejamento turístico surge para superar ou, ao menos, minimizar as fases negativas que um destino turístico está fadado a experimentar. Entende-se ainda o planejamento como “[...] a definição de um futuro desejado e de todas as providências necessárias à sua materialização” (BENI, 1998, p. 19).

A importância do planejamento no turismo é destacada por Hall (2001, p. 29) ao afirmar que “[...] o planejamento não é uma panaceia para todos os males”. Quando

---

<sup>5</sup> As políticas direcionadas ao planejamento e ao desenvolvimento do turismo devem estar articuladas com outras políticas, ligadas ou não diretamente ao setor, como as de transporte, meio ambiente, saneamento básico, saúde, educação, segurança, fomento de atividades produtivas, etc.

totalmente voltado para processos, ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo no longo prazo. Na visão de Hall (2009), o planejamento possibilita também um desenvolvimento da atividade turística mais próxima à sustentabilidade, pois o planejamento pode pautar um equilíbrio entre a visão de curto e longo prazo que permite prolongar o ciclo de vida dos produtos turísticos.

Para Boullón, a diversidade das formas como se manifestam os problemas clássicos do desenvolvimento é o que justifica e torna necessário o planejamento; não fosse assim, bastaria elaborar uma lista de soluções estandarizadas para cada problema, na crença de que a ordem seria automaticamente restaurada após a sua aplicação – o planejamento (BOULLÓN, 2002).

Planejar é um ato que pretende ordenar, compreender e criar condições favoráveis para alcançar determinadas metas e/ou objetivos estabelecidos. Nesse âmbito, quando se enfoca a atividade turística, o planejamento constitui-se o instrumento de desenvolvimento, a partir do qual se definem as prioridades de atuação – seja do ponto de vista do produto, seja da perspectiva do mercado –, além de estabelecer as diretrizes e os passos para regular e direcionar a atividade, em busca um crescimento equilibrado (RUSCHMANN, 1997).

Segundo Ruschmann (1997), planejar é desenvolver os espaços, juntamente com as atividades que atendam aos anseios da população local e dos turistas, constituindo-se metas do poder público, em conjunto com a comunidade e o setor privado. A elaboração do planejamento para o desenvolvimento do turismo tem como objetivo buscar soluções, com mais eficiência, para os problemas futuros ou, em alguns casos, poder evitá-los.

O processo de planejamento da atividade turística envolve agentes de diversos segmentos, que fazem a sequência de seu efeito multiplicador na economia, em conjunto com o Estado, a fim de ter como resultado o preenchimento de lacunas nos serviços e programas estatais, mobilizando a participação da comunidade, planejando e implementando projetos, ou seja, atingindo objetivos que os órgãos públicos muitas vezes não são capazes de alcançar (DIAS, 2003).

Se o desenvolvimento (municipal, regional, estadual e nacional) é algo que se deseja alcançar, então precisa estar elencado na política pública. Para Paula e Souza (2011), é preciso vencer o desafio de colocar em prática as medidas estabelecidas para nortear os princípios do processo de planejamento e manutenção das políticas públicas a serem desenvolvidas.

A atividade turística do Paraná apresenta um planejamento construído de acordo com os critérios de decisão compartilhada entre a SETU e suas vinculadas, o Conselho<sup>6</sup> e a comunidade. O que não ficou claro ao se analisar a execução do PDTPR foi se as técnicas expostas pelos autores foram ou não seguidas ao longo de todo o processo<sup>7</sup>. Por esta razão, percebe-se uma lacuna entre o que propõe a literatura geral e específica sobre o planejamento e o planejamento turístico.

## 2.2 POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA PÚBLICA DE TURISMO

O termo *política* já foi usado na antiguidade para designar atividades que se referiam a assuntos do Estado. Para Bobbio (1998), a política (*politics*, referente às atividades políticas) pode ser analisada como a busca do estabelecimento de políticas públicas sobre determinados temas ou ainda a sua capacidade de influenciá-las, bem como tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, ao que é urbano, civil, público e até mesmo sociável e social.

O autor identifica sua origem na *pólis* e aponta existência de problemas de relacionamentos entre as esferas dos estados (políticos e apolíticos). Dessa maneira, o poder público pode ser definido como o monopólio da força, reforçado pela política econômica (BOBBIO, 1998).

Maria das Graças Rua (2009, p. 17) afirma que a “[...] política pública consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Nesta mesma linha, Secchi (2012, p. 1) afirma que a política pública é “uma orientação à atividade ou passividade de alguém”.

As ações relacionadas a uma política específica podem sofrer a ponto de perder a credibilidade e provocar desconfiança sobre sua validade, além de promover o “[...] desperdício de recursos pela ineficácia da política pública” (RUA, 2006, p. 31). Isso é complementado por Molina (2005, p. 32), quando afirma que o funcionamento dos mecanismos dessas políticas exige “[...] vontade política que os ponha em andamento, que os apoie com ações paralelas”.

---

<sup>6</sup> Composto pelas entidades ligadas ao turismo do poder público e privado (lista completa no Apêndice A).

<sup>7</sup> Não foram encontrados relatos sobre a execução do plano durante seu período – 2008-2011.

Na visão de Souza, a política pública pode ser vista como um campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação e, quando necessário, propor as mudanças no curso dessas ações: “[...] a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26).

A política pública faz uma provocação junto a toda a sociedade. Araujo e Taschner (2012, p. 72-73, citando SARAIVA) afirmam que “[...] política pública é um fluxo de decisões públicas orientadas a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” e, ainda, que é ingênuo entender o processo de política pública como um fluxo decisório, comandado apenas por inspirações e estímulos racionais.

No campo da construção e da implementação das políticas públicas, Souza (2006) destaca quatro grandes elementos: a própria política ou programa de governo (*politics*); a sociedade política (*polity*), com as suas instituições e esferas de comando; as instituições, onde os processos de política pública ganham conteúdo e são implementadas (*policy*); e, finalmente, a implantação da política que ocorre para cada área ou setor mediante os planos, programas e projetos que podem ter desdobramentos segundo a escala de governo, seja federal, estadual ou municipal (Figura 1).

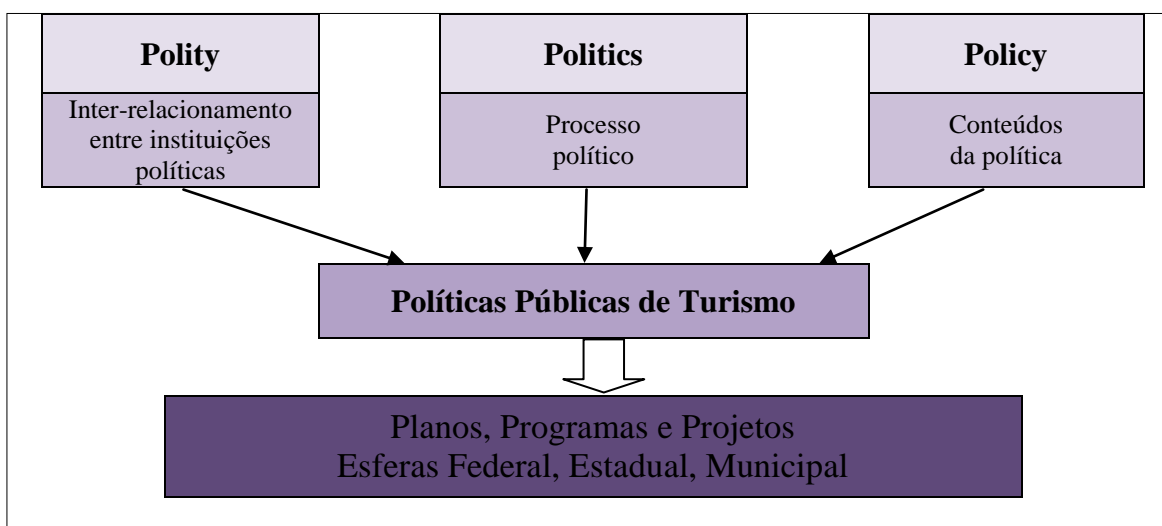


FIGURA 1 – Processo de construção das políticas públicas

FONTE: Adaptado de RUA (1998), SOUZA (2006) e SECCHI (2012).

Com base nessa análise, pode-se concluir que o enfoque analítico da política pública está na identificação do tipo de problema a ser corrigido, na chegada desse problema ao

sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), bem como nas instituições/regras que modelam a decisão e a implementação da política pública, conforme a Figura 1. Para Secchi (2012, p. 33), “[...] o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”.

Ao se analisar os ciclos da política pública, observa-se que eles ocorrem em forma de processos, com começo, meio e fim, e a cada passo há necessidade de uma permanente análise, avaliação e monitoramento para que sigam o curso programado, dando oportunidade para que no atendimento das demandas surjam novas políticas para sua efetivação futura. Pode-se citar as políticas públicas do turismo, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), cujas etapas serão explicados posteriormente (Capítulo 4).

Para o planejamento, a identificação de um problema ocorre pela necessidade de criar mecanismos de soluções, e a elaboração de uma política pública pode ser este caminho. Sansolo e Cruz (2003), ao analisarem a política pública do turismo, consideram que ela faz parte do processo de planejamento governamental e envolve tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente a dado setor da vida social. Na visão dos autores, vista de forma tão abrangente,

[...] a política pública funde-se ao próprio processo de planejamento, com a diferença de que o planejamento é o processo e a política pública é o posicionamento da administração pública frente a um aspecto da vida social em um dado momento. Este posicionamento pode ser exposto na forma de um documento – tal como o plano – e ter, conseqüentemente, a visibilidade que se espera de uma política pública ou não (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 3).

Santos Filho (2003) já alertava para os riscos e as fragilidades implicadas na parcialidade de programas isolados dentro de um segmento tão complexo como o turismo. No Plano Nacional de Turismo (PNT 2003-2007), lançado pelo MTur, as metas estabelecidas estavam carregadas de fragilidades, como no que se referia ao número de empregos a serem gerados<sup>8</sup>, pois não estabelecia como isso deveria ser efetuado.

O desenvolvimento dessas políticas vai ao encontro do que diz Bramwell, segundo o qual as decisões políticas devem também estar embasadas nas comunidades que têm a condição de “[...] quebrar os padrões existentes de poder e de desenvolvimento desigual” (BRAMWELL, 2004, p. 610). De fato, existe uma participação das comunidades para que uma política pública seja colocada em prática e alcance sua efetividade.

---

<sup>8</sup> A meta previa criar condições para gerar 1,2 milhão de novos empregos e ocupações.

Em relação ao tema, Barretto (2005, p. 20) ressalta que “[...] nas últimas décadas, a participação da comunidade – até na elaboração das políticas – vem se constituindo no novo paradigma para o desenvolvimento do turismo”.

O paradigma da inserção das comunidades no planejamento do turismo é reforçado por outros autores, como Hall e Jenkins (2004) e Bramwell (2004), que afirmam a importância de planejar o turismo com o envolvimento das comunidades e destacam ainda que, embora já se façam presentes no planejamento geral, muitas vezes as comunidades participam do processo de forma acanhada.

Na reflexão de Montejano (2001), a política turística é parte da política que estabelece as diretrizes de disposição, planejamento, promoção e controle da atividade turística em um país. É realizada pelos poderes públicos, transformados em agentes turísticos por meio dos órgãos da Administração Pública.

Dessa forma, o autor assinala que a política é regida pelo tipo de regime de cada país, ao seguir sua carta magna (Constituição Federal), que outorga ao governo agir de forma a cumprir com suas obrigações por meio de intervenções, de maior ou menor grau, na atividade turística. As principais intervenções ocorrem em infraestrutura, planejamento, promoção, gestão, fiscalização e controle (MONTEJANO, 2001).

Com relação à política turística e suas dificuldades de avançar, Beni (2006), disposto a melhor compreender essas questões, desenvolveu uma pesquisa com esse foco<sup>9</sup>. De posse dos resultados dessa pesquisa, descobriu um dos maiores entraves para o setor turístico, de que “[...] existia a indefinição de uma política nacional que normatizasse a ordem institucional e o sistema de gestão para o setor” (BENI, 2006, p. 16).

Se havia incapacidade para avançar por falta de uma política definida, Araujo e Taschner (2012, p. 79) comentam que, “[...] a partir da análise do Decreto-Lei 55/1966, as atividades turísticas começavam a ser percebidas como portadoras de potencial para minorar as diferenças regionais, sobretudo no campo econômico”. Com o decreto, surge a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional do Turismo (CNTur), bem como a oficialização do que seria o órgão máximo do turismo no país. Esse decreto trazia uma quantidade elevada de normas regulamentares, refletindo a política de intervenção e controle das atividades econômicas.

Conforme reflexão dessas autoras, o período 1966-1991 foi marcado por diversas

---

<sup>9</sup> Pesquisa realizada em 1980, com a hipótese de que o turismo no Brasil “ainda não era considerado uma atividade econômica e social prioritária e de participação efetiva no desenvolvimento global do país”.

ações, como a liberação das atividades turísticas, que tinham a obrigação de registro e fiscalização por parte da EMBRATUR,<sup>10</sup> o que causou uma desaceleração do setor, culminando com o enfraquecimento do CNTur, que deveria “[...] dar o suporte às políticas, além de manter de forma continuada o planejamento da atividade turística” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 80).

Para Rua, o enfraquecimento e a desaceleração do setor causam uma descontinuidade dos programas e da gestão nos órgãos públicos, por conta da “[...] mudança dos titulares dos cargos, que provoca alteração nas políticas públicas em andamento” (RUA, 2006, p. 29). Mesmo com tais alterações, o poder público federal não deixou de estabelecer novas políticas de governo para o turismo, podendo ser destacado entre os programas de maior peso o PNMT (1992-2002), que trazia como diretrizes e princípios norteadores a sustentabilidade, a descentralização, as parcerias, a mobilização e a capacitação (EMBRATUR, 1999).

O programa do PNMT se consolidou no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), juntamente com a Política Nacional do Turismo (PNT 1996-1999), cujo objetivo era “[...] promover e incrementar o turismo como fonte de renda, geração de emprego e desenvolvimento socioeconômico do país” (ARAÚJO; TASCHNER, 2012, p. 82). Já o PRT teve sua primeira edição no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), para tratar de forma regionalizada os estados, tendo como finalidade potencializar não só o atrativo, mas o seu entorno e a infraestrutura, visando o fortalecimento do local/município onde se desenvolvem as atividades turísticas e que são desfrutadas pela comunidade, que passou, ou não, pelas ações do PNMT, para melhor receber os visitantes<sup>11</sup>.

Com essa reflexão, percebe-se que a política pública é mais do que necessária para dar o norte e orientar ações que devem ser seguidas por todos, mesmo que nem sempre esta seja a melhor forma de promover o crescimento de uma localidade. Sendo o turismo uma das atividades que apresentam a capacidade de dar vida nova a localidades que passam ocultas por falta de políticas que possam subsidiar de forma correta os procedimentos a serem executados. Segundo Beni (2006), o turismo é também uma atividade frágil por conta da sua característica centrada nos serviços, que dependerem de mão de obra qualificada para gerir a atividade.

---

<sup>10</sup> Atividades constituídas por agências de turismo, hotéis, transportadoras turísticas e organizadoras de eventos.

<sup>11</sup> Visitante é toda pessoa que se desloca para um lugar diferente de seu ambiente habitual, dentro ou fora de seu país de residência, por um período menor de dozes meses e cuja finalidade principal não seja exercer atividade remunerada no lugar visitado (OMT, 2006, p. 31). Para Beni (1998, p. 37), “Turista é todo visitante temporário que permanece pelo menos vinte e quatro horas no país visitado, cuja finalidade de viagem pode ser classificada sob um dos tópicos: lazer (recreação, férias, saúde, estudo, religião e esportes), negócios, eventos, família, lazer, férias, saúde, religião, entre outros”.



Os serviços pertencem à classificação econômica do país, que está dividida em três grupos – agropecuária, indústria e serviços. Segundo Furtado (2008), o turismo está inserido na categoria serviços e isso se aplica às questões orçamentárias federais, estaduais e municipais. A classificação<sup>12</sup> é independente da relação institucional, porém, neste caso, está voltada à área de atuação do órgão público em que as despesas serão efetuadas. Isto ocorre por ser o emprego de mão de obra o principal elemento para o seu desenvolvimento, que também depende de políticas públicas governamentais específicas.

Hall e Jenkins (2004) e Secchi (2012) argumentam que não ter uma política pública definida já é uma política, e que a elaboração de políticas é, da mesma forma, uma política. Portanto, a elaboração de políticas de turismo requer o envolvimento de toda a cadeia produtiva, não só a do turismo; que, junto à comunidade, as políticas de turismo trazem embutidas ações de mudanças que podem ser de ordem comportamental (de pessoas) ou, ainda, referente às questões físicas.

Hall e Jenkins seguem afirmando que existe um constrangimento ao se efetuar uma apreciação das políticas de turismo, por

[...] falta de consenso sobre definições em conceitos fundamentais como: turismo, turista e indústria turística; falta de reconhecimento aos processos de fazer política de turismo e consequente falta de dados comparativos e *case studies*; falta de estruturas teóricas e analíticas bem definidas; e o número limitado de dados quantitativos e qualitativos.

[...] que é incontestável que os estudos das políticas públicas de turismo podem trazer perspectivas úteis sobre o processo de políticas de turismo e podem também dar uma contribuição para que as tomadas de decisão das políticas de governo sejam melhor alicerçadas em informações consistentes (HALL; JENKINS, 2004, p. 597-599).

Nessa mesma linha, Zapata e Zapata (2006, p. 52) confirmam “[...] a ausência de políticas públicas voltadas para o setor turístico com o objetivo específico de incrementar a sua capacidade de inclusão social”<sup>13</sup>. Os autores atribuem essa ausência a uma incapacidade dos agentes envolvidos na Cadeia Produtiva do Turismo (CPT<sup>14</sup>) de apropriarem-se do

<sup>12</sup> A classificação diz em que área de ação governamental a despesa dos gastos públicos de cada atividade será realizada. A última classificação foi instituída pela Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999.

<sup>13</sup> A inclusão social faz parte do discurso de abertura do PNT (MTur, 2007-2010) e do PDTTPR (SETU, 2003-2007), porém não fará parte deste projeto em estudo.

<sup>14</sup> “O conceito de Cadeia Produtiva no Turismo pressupõe a existência de um produto ou de um atrativo turístico que, em determinado território, atua como elemento indutor para gerar uma dinâmica integradora entre as diferentes atividades que compõem o setor. Isto é, o produto ou o atrativo funciona como multiplicador de uma rede de serviços apoiados no desenvolvimento de uma infraestrutura local e regional, cuja dinâmica pode promover o incremento dos fluxos de informação, produção, distribuição e consumo, que, adequadamente geridos, permitem ao turismo atuar como vetor da economia dentro de parâmetros de sustentabilidade. Conhecer a Cadeia Produtiva do Turismo, portanto, implica compreender a dinâmica de cada atividade envolvida no processo de desenvolvimento regional, além de entender como essas atividades veem a si próprias e como se relacionam com outros setores da economia” (IPARDES, 2008, p. 3).

potencial e da diversidade de recursos para alavancar o desenvolvimento econômico e social do país, por meio de políticas públicas bem elaboradas.

Para o MTur, “[...] a implantação de políticas públicas eficazes depende de subsídios informativos quanto a cenários possíveis ao longo do tempo e da evolução provável de indicadores que auxiliem os responsáveis na escolha das estratégias mais adequadas” (BRASIL, 2006, p. 65). Corroborando com isso, Barretto (2005), Molina (2005) e Petrocchi (2009) argumentam e opinam que, para um planejamento turístico ideal, são necessários elementos básicos, como conhecimento da realidade, diagnóstico, lançamento de objetivos e metas, execução, monitoramento e avaliação e retroalimentação do sistema ao seu término.

Os indicadores podem ainda tomar uma nova dimensão, de acordo com Giacomini (2009, p. 22), que afirma que “[...] se cada gestor mantiver o cuidado de acompanhar e monitorar cada um dos critérios e indicadores deste índice, terá conseqüentemente um nível de desenvolvimento eficiente e efetivo em sua gestão local”. No desenvolvimento de um trabalho de planejamento que passa pela construção de indicadores de medição e comparação, Soares et al. dizem que “[...] *para predecir el futuro de los destinos es necesario analizar su evolución y estado actual. Sin embargo para eso, hay que profundizar en el estudio de los indicadores que pueden ser utilizados*” (2012, p. 21)<sup>15</sup>.

Jannuzzi e Gracioso defendem a ideia de que os processos de pesquisas ampliam sua escala no avanço de informações estatísticas como insumo fundamental ao planejamento e formulação de projetos e políticas públicas. A informação estatística consiste em um “[...] recurso básico e estratégico para a elaboração de diagnósticos sociais e econômicos ou dimensionamento do público-alvo de planos e políticas, um instrumento de controle societal do Estado” (JANNUZZI; GRACIOSO, 2002, p. 92).

Se um dos desafios das políticas públicas é assegurar a sua implementação e continuidade, há de se concordar com Rua (2006) quando afirma a necessidade de haver vontade política para fazer com que estas sejam efetivas. Com isso, não basta somente formular e implementar uma política pública, é preciso que as decisões sejam tomadas e que tenham condições de se transformar em intervenções na realidade do contexto. O turismo pode exercer uma vantagem por ser uma atividade que perpassa de forma ampla por todo o sistema produtivo, alcançando um maior número da população, independentemente da classe social. Porém, para que o turismo seja um agente de desenvolvimento de uma localidade, são necessárias políticas públicas articuladas com outras políticas e, sobretudo, a interação do

---

<sup>15</sup> Tradução livre do espanhol. Para prever o futuro dos destinos, é necessário analisar sua evolução e situação atual. Mas, para isso, é necessário aprofundar-se no estudo dos indicadores que podem ser usados.

Estado com a comunidade – não só com o setor turístico.

### 2.3 MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E INDICADORES

O monitoramento e a avaliação são etapas do planejamento e estão presentes nos planos estadual e federal (PDTPR<sup>16</sup> e PNT), porém poucos são os planos que passam por esse processo. Rua (2009) e Miranda (2012) indicam que as principais razões para tal podem estar ligadas à descontinuidade dos programas de governo, à deficiência dos órgãos fiscalizadores ou, ainda, à sobreposição de ações nas esferas governamentais.

O monitoramento consiste em efetuar o acompanhamento de forma contínua para verificar a qualidade e o desempenho das ações, bem como o seu processo de execução. Já a avaliação consiste em aferir os objetivos e sua execução, para certificar-se da eficiência e da eficácia dos recursos aplicados nas atividades desenvolvidas (BRASIL, 2007).

Para Rico (1998), a avaliação envolve principalmente a atribuição de um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público. Esse processo pode ser técnico ou neutro, de acordo com a perspectiva de análise.

Investigando um pouco mais na literatura, verifica-se que o monitoramento e a avaliação, definidos por Jannuzzi (2005), Rua (2009) e Petrocchi (2009), constituem etapas importantes para o planejamento, devendo ser aplicadas dentro de uma periodicidade que possibilite auxiliar as tomadas de decisões, se necessárias.

Para a Organização Mundial do Turismo (OMT), o

[...] monitoramento do turismo é uma função gerencial essencial e deve ser aplicado à implementação do plano, aos mercados turísticos, aos projetos de desenvolvimento, aos impactos ambientais e socioculturais do turismo [...]. A vitalidade do setor turístico precisa ser mantida através de controles de qualidade e ajustes feitos ao produto e aos mercados turísticos com base em circunstâncias variáveis, [...] o monitoramento e outras atividades de pesquisa exigem que se mantenha uma base de dados turísticos na forma de um sistema de informações relativas ao gerenciamento turístico (OMT, 2003, p. 117-119).

Não se pode deixar de mencionar os principais ingredientes para o monitoramento e a avaliação: os indicadores e suas composições. Segundo Secchi (2012), Hall e Jenkins (2004), a política pública está ligada ao planejamento, bem como às pesquisas e à geração de

---

<sup>16</sup> O monitoramento e a avaliação era o último item do PDTPR 2008-2011, no qual estava expresso que ele seria efetuado por meio de reuniões das Câmaras Temáticas do turismo e relatórios diversos da SETU e suas vinculadas, responsáveis pela coordenação técnica das ações do referido Plano, com propostas preventivas e corretivas para manter a viabilidade e retroalimentação. Já a avaliação seria efetuada anualmente em função das metas estabelecidas tendo por base as pesquisas de demanda realizadas (PARANÁ, 2007).

indicadores, independentemente do porte ou da natureza. Esses indicadores, para Jannuzzi (2005), vão além de simplesmente indicar ou subsidiar tomadas de decisões para os governantes de quaisquer esferas, por tratar-se de medidas quantificáveis que

[...] possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANNUZZI, 2005, p. 138).

Alguns dos problemas que ocorrem no decorrer da execução de um programa ou projeto para o fim a que foi proposto, podem ser resolvidos se houver gerenciamento, com organização, monitoramento e avaliação que podem culminar em uma intervenção inteligente. Essa solução terá maior êxito se puder contar com a participação da comunidade, que é diretamente atingida/afetada pelo que foi proposto.

Beni (2006), ao falar das questões relacionadas diretamente ao monitoramento e à avaliação, adverte que a qualidade destes depende da qualidade dos indicadores<sup>17</sup> que foram propostos nas etapas que exigem intervenção sistemática na duração do projeto (programa e plano). O trabalho de monitoramento deve ser executado por meio da concepção de uma metodologia adequada, e não deve ser construída pelos executores, e sim pelos planejadores e envolvendo pessoal qualificado, além da previsão de recursos técnicos e financeiros.

A concepção de uma ferramenta de acompanhamento deve ser criada iniciando-se pelo marco zero ou linha de base<sup>18</sup>, sendo necessário conhecer e aprofundar o estudo dos indicadores e de onde eles provêm, para entender a concepção e orientá-los adequadamente. Para Beni (2006, p. 145), os indicadores “[...] são estatísticas especialmente preparadas e direcionadas para a tomada de decisões em questões relacionadas à avaliação das políticas e programas de responsabilidade pública”.

A ferramenta escolhida para o processo de monitoramento deve permitir que a retroalimentação seja efetuada durante a execução de todo o processo, independentemente da fase em que o Plano se encontra. Para que isso ocorra, as ações devem seguir em consonância com o planejamento. A avaliação deve também ser aplicada durante o processo, o que ajudará na formulação de novas ações, além de formar uma base para o estudo de alternativas acerca das políticas públicas (BENI, 2006; PUERTAS, 2006).

---

<sup>17</sup> Este quesito, no Capítulo 6, será melhor destacado com a proposta de Jannuzzi (2005) sobre o Teste de Aderência, para definição destes.

<sup>18</sup> Uma boa ferramenta para isso é o marco lógico, que parte do plano para o programa e para o projeto, levando em consideração os objetivos e as metas traçadas em cada uma das etapas.

Para que o processo de monitoramento e avaliação seja possível, precisa passar pelas seguintes fases: planejamento (quando são definidos os objetivos, o ponto de partida e as metas a serem alcançadas em cada uma das atividades); execução (fase em que são analisadas as formas com que estão sendo colocadas em prática); finalização do programa ou projeto (momento em que se avalia se as metas foram alcançadas em cada uma das fases do plano, bem como os impactos diretos e indiretos, de acordo com pressuposto da ação) (FARIA, 2005; BENI, 2006).

A avaliação de um projeto e/ou uma ação não necessariamente será corretiva dentro do processo, pois, se a constatação for positiva, o gestor pode tomar a decisão de transferir esforços de uma meta já alcançada para outras que estejam com maiores carências. Os esforços podem ser da ordem de gestão (remanejamento de força de trabalho) ou financeiros (realocação de recursos). Vale lembrar que em uma próxima medição tais ações podem novamente ser revistas. Esse processo dará sempre ao gestor o poder de melhorar o desempenho do plano em desenvolvimento (BENI 2006; PUERTAS, 2006).

Na etapa do planejamento, devem ser selecionados indicadores de desempenho estratégicos para que sejam utilizados na avaliação contínua do cumprimento das ações. Também é importante obter as informações dos indicadores para a realização dos ajustes que se fazem necessários. Para isso, é preciso definir algumas ferramentas de controle, como um quadro/planilha ou outras mais aprimoradas por meio de programas informatizados (PUERTAS, 2006).

Ao construir uma meta, também é importante que sejam definidos indicadores de controle, que podem ser de qualidade ou rendimento. Esses indicadores devem ser implementados na fase do controle para a avaliação dos resultados em função das metas e dos objetivos que foram traçados (Figura 2). Conforme Puertas,

La planificación turística permite desarrollar planes y programas flexibles y participativos, logrando una mayor perspectiva a través del enfoque de los problemas a mediano y largo plazo, analizando su trayectoria anterior y su probable evolución futura<sup>19</sup> (2006, p. 37).

A Figura 2, a partir do modelo de Puertas (2006), mostra o comportamento de uma política pública seguindo uma linha cíclica para a administração turística. Pela figura, observa-se de forma clara a necessidade de estabelecer as etapas de organização, execução,

---

<sup>19</sup> Tradução livre do espanhol. O planejamento turístico permite desenvolver planos e programas flexíveis e participativos, para alcançar uma maior perspectiva por meio de abordagem a problemas no médio e longo prazo, analisando os registros do passado e prováveis futuros desenvolvimentos (PUERTAS, 2006, p. 37).

controle e planejamento, sendo essas etapas realimentadas constantemente com informações e avaliações sobre o desempenho das metas propostas para cada caso.

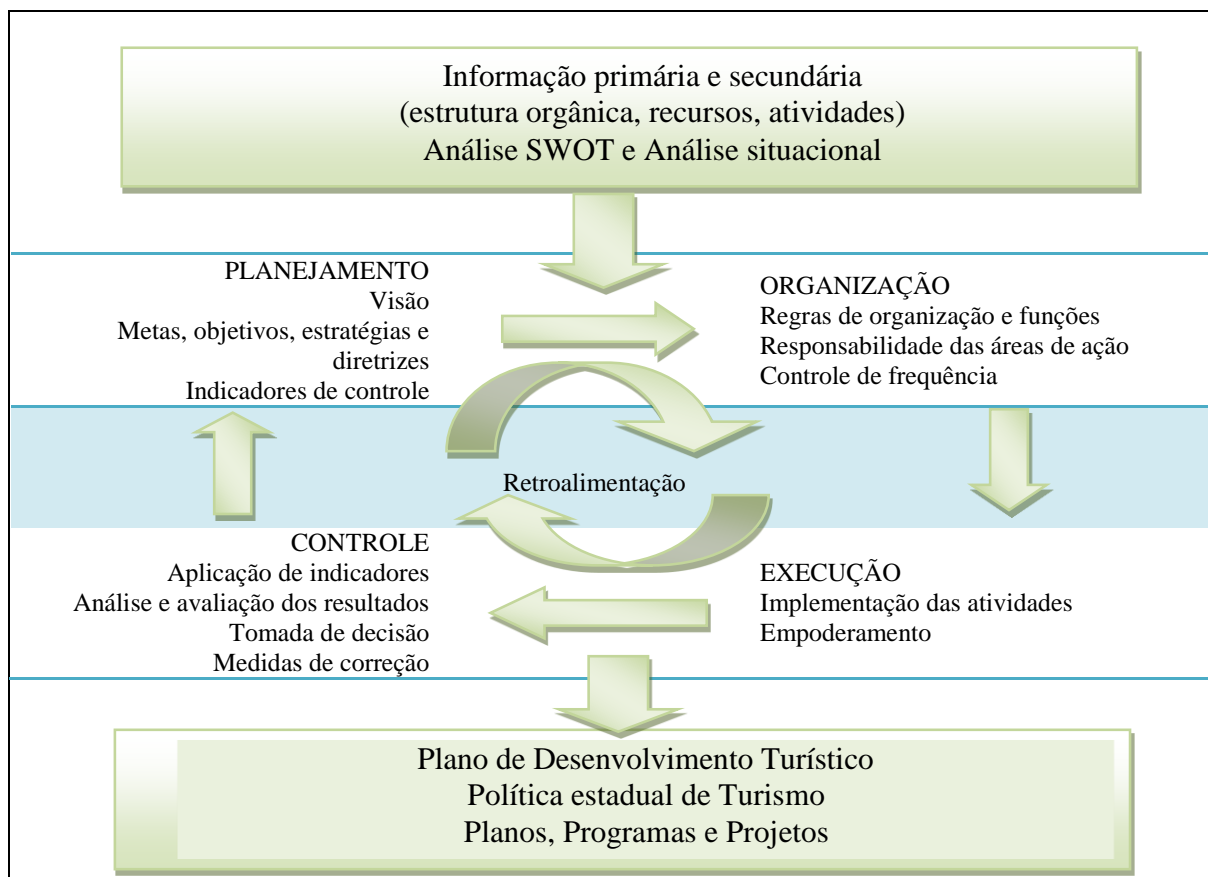


FIGURA 2 – Modelo esquemático de administração turística

FONTE: Adaptado de PUERTAS, 2006.

Este modelo de administração turística apresentado foi elaborado seguindo a lógica de uma ferramenta utilizada para dar resultados aos planos. Esta ferramenta parte de informações primárias e secundárias com a elaboração de uma análise SWOT<sup>20</sup>, que permite perceber em que estágio o processo se encontra. Nessa fase, devem ser recolhidos os tipos de informações que sejam relevantes e auxiliem no desenvolvimento do plano. Ao término dessa análise, parte-se para a execução do planejamento, no qual estarão inseridos os resultados obtidos pela análise, traduzidos em *visão; objetivos, estratégias e diretrizes; metas e*

<sup>20</sup> SWOT: *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças). Utilizada para planejamento estratégico, que consiste em recolher dados importantes que caracterizam o ambiente interno (forças e fraquezas) e externo (oportunidades e ameaças) da empresa. Agindo como uma base da gestão e do planejamento estratégico numa empresa ou instituição, pela sua simplicidade, pode ser utilizada para qualquer tipo de análise de cenário, destinada a posicionar ou verificar a posição estratégica da empresa/instituição no ambiente em questão.

*indicadores de controle.*

As metas representam os resultados estratégicos e para tanto precisam ser definidas com base em dados qualitativos e quantitativos e preferencialmente oriundos de séries confiáveis. Sua importância está em proporcionar uma direção a ser seguida, permitir que os esforços estejam focados, guiar as decisões a serem tomadas e auxiliar na avaliação do processo. Um importante mecanismo para isso são os indicadores escolhidos.

Na continuidade do processo, está a organização. Devem ser definidas as regras de organização e as funções do que foi planejado. Nessa fase, encontra-se a questão da frequência com que as medidas devem ser monitoradas, que também merecem atenção, pois isso envolve responsabilidades pela execução das ações e suas avaliações de forma ordenada, permitindo que os dados referentes à execução possam ser obtidos.

A etapa de **execução** compreende a implantação do que foi planejado, colocando em prática a política pública estabelecida pelo plano. É nessa etapa do processo que ocorre o empoderamento das políticas pela comunidade. Já a etapa de **controle** é quando são efetuadas as verificações do que foi feito, passando pela aplicação dos indicadores, pela análise e avaliação dos resultados, pelas tomadas de decisão e pelas medidas de correção. Esse é o momento em que são realizadas as modificações e/ou melhorias para solucionar as deficiências que foram observadas na execução do processo desenvolvido.

Ao finalizar a quarta etapa, inicia-se o processo de retroalimentação, quando são aplicados os indicadores para se conhecer como estão andando as ações estabelecidas. Essa fase vai usar uma programação das atividades de controle (previamente desenvolvido na fase de organização) para a implementação das avaliações aplicadas de acordo com a frequência estabelecida para cada etapa, programa ou atividade.

É necessário que os indicadores de controle e as normas a serem utilizadas sejam elaborados sobre uma base fidedigna e contínua de dados, respeitando os princípios de confiabilidade estatística. Ao avaliar as informações qualitativas, é recomendado que sejam analisadas a evolução e as tendências, bem como as subjetividades, isso tudo em cada uma das fases do processo, de acordo com a existência de um grupo de estudos constantes.

Um indicador é uma excelente ajuda para administrar um projeto ou programa, já que permite saber em que estágio ele está. Trata-se de uma ferramenta de medição de

objetivos que estabelece uma relação entre duas ou mais variáveis<sup>21</sup>, em que normalmente uma está ligada ao projeto ou programa e a outra serve como referência para comparar o desempenho do programa (SESI, 2010).

Os autores citados anteriormente ressaltam a importância dos indicadores no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas do turismo. Os indicadores servem para estabelecer uma relação entre uma ou mais variáveis em cada projeto em particular e obedecem a lógica estabelecida nos programas orçamentários, que permitem a comparabilidade do desempenho do plano. Para isso, faz-se necessária uma discussão do que é um monitoramento e suas funcionalidades, bem como qual o propósito de se fazer um monitoramento e avaliação de uma política pública. É preciso avaliar a necessidade de tal investimento, pois essa tarefa com certeza dará ao planejamento das instituições públicas uma maior segurança das suas propostas para o Plano Plurianual (PPA<sup>22</sup>). Se existe um monitoramento, as tomadas de decisões serão por vezes melhores e mais fáceis de ser justificadas (PUERTAS, 2006; FURTADO, 2008).

Segundo Jannuzzi (2005), o que tem facilitado e incentivado essa modalidade de acompanhamento das políticas é o maior número de informações que estão à disposição dos responsáveis para construir e gerenciar essa ferramenta. Os dados estatísticos hoje se encontram mais acessíveis aos planejadores, pois deixaram de estar apenas em planilhas físicas, passando para planilhas eletrônicas, que facilitam o acesso e/ou uso das informações. Porém, essas informações, disponibilizadas pelos entes do poder público, nem sempre estão prontas para o uso e precisam ser reorganizadas e/ou transformadas de acordo com a necessidade do usuário. Para isso, é necessário saber que “os indicadores guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis” (JANNUZZI, 2005, p. 139).

Com base na exposição efetuada e de acordo com Puertas (2006), entende-se a importância que o monitoramento e a avaliação têm dentro de um plano que precisa ser

---

<sup>21</sup> Variável, por sua vez, é uma característica mensurável, que pode se referir a indivíduos ou coisas e também a um elemento de uma fórmula.

<sup>22</sup> O PPA está previsto no artigo 165 da Constituição Federal e foi regulamentado pelo Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo federal, estadual ou municipal ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei e está sujeito a prazos e rotinas de tramitação. Tem vigência do segundo ano do mandato das esferas federal, estadual e municipal, até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo (FURTADO, 2008).



minuciosamente construído, bem como a periodicidade com que os indicadores para o seu monitoramento devem ser levantados. Essa questão não foi verificada nos documentos da SETU no período de execução do PDTPR 2008-2011, ora em estudo.

#### 2.4 OFERTA E DEMANDA TURÍSTICA

Para que exista um planejamento adequado e uma administração turística consistente e que trabalhe de forma organizada, é necessário identificar a oferta e a demanda existente, pois gerir esta questão afeta o cotidiano de uma política pública. Essa foi a razão que motivou o estudo ora apresentado do comportamento destes itens dentro do turismo. Muitas vezes somente a demanda era apurada pela SETU, por meio da coleta de dados primária ou secundária, deixando de lado a oferta que por sua vez é tão importante quanto a própria apuração da demanda. Por esta razão foi investigado o que alguns autores dizem a respeito desses itens.

Para Petrocchi (2009), o desenvolvimento do turismo tem ligação com princípios da ocupação territorial, cujas estratégias estabelecidas passam pela conexão existente entre as atividades turísticas e as atividades regionais, e também se dá pela distribuição territorial da demanda turística e do surgimento das novas áreas para atender ao crescimento da demanda de visitantes.

Boullón (2002) sustenta que o produto turístico não deixa de ser algo um tanto abstrato, formado pelos bens e serviços da oferta, que são comercializados tendo como finalidade suprir a necessidade (dormir, comer, passear, visitar atrativo, deslocar-se) do demandante dos empreendimentos e atrativos turísticos. O processo de venda/consumo dos produtos turísticos possui uma característica um pouco diferenciada dos outros produtos que são colocados à venda no mercado, por tratar-se de produtos que em sua maioria não se deslocam para alcançar o comprador, devendo o usuário ir até o local onde está o produto para usufruí-lo –, o que se pode exemplificar como uso de um hotel.

A oferta faz parte desse produto e, para o autor, ela é “[...] a quantidade de mercadoria ou serviço que entra no mercado consumidor” (BOULLÓN, 2002, p. 42). Para tal mercadoria ser transformada e considerada uma oferta turística, é preciso que o consumidor/demandante potencial tenha conhecimento da sua existência. Até o momento do consumo, ela é considerada como serviço; após o consumo, passa a ser produto.

Para o caso específico do turismo, a oferta/produto caracteriza-se como um serviço que é também extremamente perecível, pois, se não for usado/consumido dentro da sua validade, não o será no dia seguinte –, a oferta se renova (como no caso da oferta de assentos de um voo, o que não for usado em uma viagem, não poderá ser utilizado na próxima viagem).

Para Montejano (2001, p. 11), “[...] a oferta turística se define como recursos e infraestruturas para atrair e prestar serviços aos turistas”. Os recursos se baseiam nos potenciais geográficos, histórico-monumentais e culturais que possuem um núcleo turístico –, no povoado, na cidade, na região, no país, nas praias, paisagens, o folclore, a gastronomia, tudo o que tem poder de atração e motivação sobre os turistas. As infraestruturas baseiam-se nos elementos físicos, que visam atender a necessidade de hospedagem, restaurantes, transportes, instalações recreativas, etc.

Seguindo com as questões relativas aos consumidores, a demanda turística, que compreende a quantidade ou número de pessoas (turistas/visitantes, viajantes) que usufruem de uma determinada localidade. Essa demanda pode ser contabilizada em quatro categorias: real (aquela quantidade que está consumindo); histórica (a que já consumiu/usou); futura (previsão/inferência efetuada com base na história); e potencial (a que tem interesse em desfrutar). Em quaisquer dessas categorias, é importante que tanto o setor privado como o público estejam preocupados com a qualidade do que está sendo ofertado para consumo, independentemente do momento em que isso irá ocorrer – se imediato-real ou futuro (BOULLÓN, 2002).

Essa demanda pelo turismo é expressa e medida de diferentes maneiras. A maior parte delas se refere à demanda efetiva, que, em geral, se aplica ao número de pessoas que realmente participa de uma atividade ou visita a determinado espaço. A demanda efetiva, para Pearce, “[...] é caracteristicamente medida de várias formas: número de turistas que sai de um país ou região, número de passageiros, número de leitos ocupados, número de visitantes de um determinado atrativo” (2003, p. 72-73).

Montejano define a demanda turística como o

“[...] conjunto de turistas que, de forma individual ou coletiva, estão motivados por uma série de produtos e serviços turísticos com o objetivo de satisfazer suas necessidades de descanso, recreação, entretenimento e cultura em seu período de férias, [...] além dos mais diversos tipos de motivação: turismo juvenil, de terceira idade, familiar, de negócios, etc.” (2001, p. 11).

Neste item, foi possível identificar que o espaço, o território, a região e a regionalização formam um importante conjunto de ferramentas para o turismo, que são responsáveis por agregar a oferta turística e por receber seus demandantes. Porém, os visitantes somente poderão usufruir desse produto se as informações sobre a forma de consumo estiverem disponibilizadas e somadas ao acompanhamento desse consumo. Fato este que deve ser observado para que não ocorra sobrecarga dos locais (turismo de massa), provocando problemas principalmente na oferta dos serviços.

## 2.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Com base na estruturação de conceitos básicos sobre política, políticas públicas e planejamento do turismo, foram apresentadas as visões de alguns autores que deram sustentação à análise do PDTPR no período estudado. Assim, chegou-se à conclusão de que política pública é um processo que se concretiza conforme as forças do poder político e econômico dos que dele participam e que, dependendo desse poder, favorecem determinados grupos mais do que outros, inclusive no turismo.

Além disso, o capítulo discorreu sobre as diversas visões acerca da construção das políticas públicas, as quais, conforme apresentado, acontecem de forma cíclica (os chamados ciclos das políticas públicas). Foi realizado um esforço por esclarecer que o turismo, como política pública, sofre intervenção dos mais diversos grupos interessados em se beneficiar das políticas em andamento, embora as políticas muitas vezes não sejam bem definidas para atender as comunidades.

Ante esse panorama, apresentou-se as ferramentas de monitoramento e avaliação permanente das políticas públicas do turismo. Para isso, utilizou-se o modelo de Puertas (2006), com o intuito de sintetizar todas as análises previamente realizadas e fortalecer a ideia de que o processo de política pública no turismo é um ato contínuo, que se concretiza na gestão e na administração turística. E é justamente nesse processo que se identificaram as forças da oferta e da demanda turística, quando os atores interessados, ao criar um espaço turístico, apropriam-se de territórios e regiões para explorá-los turisticamente, nem sempre beneficiando as comunidades (Figura 2).

Com o acima exposto e o detalhamento dos itens que compõem as principais fases do planejamento, foi possível identificar a importância de cada uma das etapas, mostrando a

relevância do monitoramento e da avaliação, mesmo estando entre as últimas etapas do ciclo do planejamento, na continuidade ou na revisão do plano.

O PDTPR 2008-2011 também trazia como orientação na última etapa a ser executada – o monitoramento e a avaliação das metas que foram propostas – que o trabalho seria efetuado por meio de reuniões das Câmaras Temáticas do turismo e relatórios diversos. Isso porque a SETU e suas vinculadas eram as responsáveis pela coordenação técnica das ações do Plano e a avaliação seria efetuada anualmente em função das metas estabelecidas, tendo por base as pesquisas de demanda realizadas. Também seriam efetuadas propostas preventivas e corretivas para manter a viabilidade e a retroalimentação do processo (PARANÁ, 2007).

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração desta pesquisa. A pesquisa é uma etapa do processo e segue algumas fases, que passam pela definição e pela formulação de um problema e vão até sua conclusão, com uma apresentação de resultados. Segundo Gil, a pesquisa pode ser dividida em exploratória, descritiva e explicativa (2002, p. 41). Os métodos utilizados foram: 1) pesquisa exploratória – pesquisa com os documentos internos da SETU; 2) pesquisa bibliográfica dos itens que compõe a elaboração do Plano; e 3) pesquisa com os membros da Comissão e do Conselho (definidos na sequência).

Para auxiliar a compreensão do método de construção do Plano, foram investigadas literaturas complementares, como documentos internos da SETU, que contribuíram na elucidação dos mecanismos e formatos utilizados pela Secretaria, objetivando a completa elaboração do documento intitulado *Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011*.

Também foram lidas e consultadas as atas das reuniões ordinárias do Conselho de Turismo do Paraná<sup>23</sup>, desde a 25.<sup>a</sup>, realizada em 25 de outubro de 2007, quando foi apresentado o PDTPR para o período de 2008-2011, até a 49.<sup>a</sup> ata, de 30 de novembro de 2011. A leitura tinha o objetivo de identificar possíveis discussões sobre as metas, porém pouco ou quase nada havia de informações atreladas ao Plano nos relatórios.

Devido à falta de informações sobre o desenvolvimento das metas, iniciou-se uma leitura dos relatórios de ações, com a finalidade de identificar suas relações com as metas e/ou as discussões e os encaminhamentos para viabilizar o seu alcance. Esse processo também não teve êxito, tendo em vista que apenas foram levados para as reuniões informes sobre o andamento de ações e que nem sempre estavam relacionados diretamente com procedimentos definidos para o PDTPR.

---

<sup>23</sup> As reuniões, de acordo com o regulamento, devem ser bimestrais e marcadas sempre pelo presidente do Conselho de Turismo do Paraná.

### 3.1 PESQUISA PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA

A pesquisa primária foi realizada para dar suporte à pesquisa bibliográfica e com a finalidade de se conhecer a forma como foram efetuados os acompanhamentos à implantação do PDTPR 2008-2011, bem como o monitoramento e a avaliação das metas. Além da consulta aos documentos não publicados<sup>24</sup> da SETU, a análise das etapas do planejamento e de como se deu o processo de construção do PDTPR foi feita mediante pesquisa de campo primária.

De acordo com o plano da dissertação, a pesquisa primária foi dividida em dois grupos – comissão (9 pessoas<sup>25</sup>) e conselheiros (52 entidades<sup>26</sup>) – e empregou a metodologia qualitativa de análise descritiva. O roteiro de perguntas foi composto por questões orientadas, a fim de se conhecer a opinião dos grupos pesquisados, bem como se pautou na utilização de metodologias quantitativas e qualitativas. Os indicadores foram analisados de acordo com as metodologias constatadas na bibliografia e receberam um enfoque descritivo (HALL; JENKINS, 2004; PUERTAS, 2006; SECCHI, 2012).

Os tratamentos estatísticos foram feitos, na primeira fase, de forma descritiva, com tabulações simples e análises dos resultados (utilizando-se médias, desvios e percentuais). Na sequência, e de acordo com o número de respostas obtidas, utilizou-se de estatística descritiva específica, de acordo com o caso, já que grande parte das questões era de resposta objetiva (do tipo “sim” ou “não”), o que levou a se aplicar o teste não paramétrico de qui-quadrado para se testar a aderência dos dados ( $\chi^2$  – Metodologia e análise, Apêndice A).

### 3.2 ROTEIRO E DELIMITAÇÃO DA PESQUISA PRIMÁRIA

O roteiro da pesquisa constante do Apêndice B foi elaborado de forma a identificar o entrevistado, a fim de obter informações sobre o seu perfil: a entidade a que o respondente

---

<sup>24</sup> Relatórios das oficinas e atas ou memórias das reuniões das Câmaras Temáticas.

<sup>25</sup> A comissão foi formada por técnicos indicados pelas suas entidades de origem (Quadro 1), sob a coordenação da SETU, que fizeram parte da construção do PDTPR 2008-2011, não levando em consideração se ele era ou não representante legal (titular ou suplente) da entidade, mas se tinha conhecimento sobre o assunto – construção de plano estratégico.

<sup>26</sup> Formado por entidades ligadas ao turismo da iniciativa privada e do poder público.

pertencia, função/cargo que exercia na entidade; há quanto tempo atuava na entidade; formação (escolaridade); conhecimento sobre a construção de planos de desenvolvimento estratégico; tipo e frequência de participação nas reuniões do conselho (titular, suplente, ouvinte ou convidado/palestrante) – questões de 1 a 7.

Na segunda parte do roteiro, foram elaboradas questões mais específicas sobre a tipologia – qual a instância que elaborou o Plano (pública, privada, comunidade) e sobre o que versavam suas propostas – questões 8 e 9. Também foram efetuadas perguntas sobre o grau de conhecimento do assunto e a condição de participação da entidade na construção do Plano, além da forma de participação nas decisões e/ou inserções, principalmente das metas que foram traçadas – questões 10 e 11.

No terceiro bloco, foram adotadas questões que tinham como foco observar o conhecimento do respondente sobre o período de execução do PDTPR, por meio de perguntas sobre o acompanhamento do desenvolvimento das propostas do PDTPR e se a entidade observou/acompanhou de alguma forma o seu desenvolvimento – questão 12.

No quarto bloco, foram abordadas as questões sobre o monitoramento e a avaliação: a definição de mecanismos para o monitoramento e a avaliação das metas do PDTPR – questão 13. Na questão 14, elencou-se as oito metas e foi investigado se o respondente tinha conhecimento sobre o que aconteceu ao final do período, ou seja, quantas metas foram ou não alcançadas.

Por fim, no último bloco, aparecem as questões sobre o conhecimento dos entrevistados e respondentes, sobre os tipos de indicadores que foram utilizados para definir as metas e a opinião deles sobre a periodicidade em que uma meta deve ser avaliada em um processo de quatro anos. Visava também saber se os entrevistados e respondentes tinham conhecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação – questões 15 a 17.

A pesquisa foi em forma de entrevista direta com a comissão técnica, profissionais que fizeram parte da construção do PDTPR 2008-2011, e sob a coordenação da SETU. A comissão foi formada por técnicos indicados pelas suas entidades (Quadro 1), não se levando em consideração se eram ou não representantes legais (titulares ou suplentes) da entidade, mas se tinham conhecimento sobre o assunto – construção de plano estratégico.

O grupo de entrevistados da comissão foi considerado de controle e teve todos os seus membros contatados para que fizessem parte da pesquisa/entrevista, porém somente 7 aceitaram participar. Com base nesse grupo, buscou-se compor a base das informações sobre

o objeto do estudo. As entrevistas com os membros da comissão foram agendadas de acordo com a disponibilidade dos entrevistados, que responderam de forma espontânea a todas as perguntas, cujas respostas foram anotadas no próprio roteiro de perguntas e devidamente analisadas (segundo relatado no Capítulo 5). A representatividade dos respondentes, de acordo com as entidades do Conselho, foram 57,1% do setor público e 42,9% do setor privado, conforme o Quadro 1. Observou-se também que, dos 9 integrantes da comissão, apenas 2 não fizeram parte desse processo, por não se acharem aptos a responder aos questionamentos – o que representou 22% de recusa. Como o universo era pequeno e não foi traçada uma amostra mínima, aceitou-se o número de respostas como sendo suficiente para as análises.

O Grupo dos Conselheiros foi formado por todas as entidades que pertenciam ao Conselho de Turismo do Paraná, composto por 52 entidades (públicas e privadas, lista completa no Apêndice C), e os respondentes<sup>27</sup> (elencados no Quadro 2). A função desse grupo era de complementar e dar maior validade à pesquisa com a comissão, sobre as questões do Plano 2008-2011.

QUADRO 1 – Composição da Comissão Técnica de Elaboração e Acompanhamento do PDTPR 2008-2011

<b>Entidade da comissão de acompanhamento do planejamento estratégico</b>	<b>Cargo em relação ao conselho</b>	<b>Tipo de entidade</b>	<b>Participou da pesquisa</b>
SETU – Secretaria de Estado do Turismo	Secretaria Executiva	Pública	Participou
PRTUR – Paraná Turismo (atualmente SEBRAE)	Convidado/ouvinte	Pública	Participou
Fórum de Coordenadores de Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria do Paraná (atualmente FCVB-PR)	Convidado/ouvinte	Privada	Participou
SEPL – Secretaria de Estado do Planejamento (atualmente SETU)	Convidado/ouvinte	Pública	Participou
ISTS – Instituto Superior de Turismo Sustentável	Titular	Privada	Participou
Instituto Municipal de Turismo de Curitiba	Suplente	Pública	Participou
SEBRAE-PR – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas	Suplente	Privada	Participou
ABEOC-PR – Associação Brasileira de Empresas de Eventos	Titular	Privada	Não participou
Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo do Paraná	Titular	Privada	Não participou

FONTE: Elaborado pela autora, com base em pesquisa de campo.

O Conselho era composto pelos setores público (32,7%) e privado (67,3%), sendo a

<sup>27</sup> Salienta-se que para esses membros não havia a obrigatoriedade de serem ou não conselheiros na época da construção e/ou durante a execução do Plano.



pesquisa eletrônica (de caráter voluntário) efetuada por meio de formulário *on-line*<sup>28</sup>, que permaneceu disponível por 30 dias. O convite foi encaminhado via *e-mail* (em 22 de junho de 2013) a todos os titulares e suplentes das 52 entidades que faziam parte do Conselho de Turismo do Paraná. Porém, em função do reduzido número de respostas, o *e-mail* foi reenviado mais duas vezes (em 5 de julho e 15 de julho).

Das 52 entidades, foram 16 os participantes que responderam à pesquisa, sendo 31,3% do setor público e 68,8% do setor privado, garantindo-se, assim, a representatividade do Conselho distribuída em titulares (18,8%) e suplente (81,2%). O nível de adesão ocorreu dentro do esperado para uma pesquisa dessa natureza, com 42% de aproveitamento, conforme pode ser observado no Quadro 2, que apresenta as entidades por tipo e a relação do respondente com o Conselho.

QUADRO 2 – Entidades do conselho que participaram da pesquisa de campo – jun. 2013

<b>Entidade do Conselho que participou da pesquisa</b>	<b>Tipo de entidade</b>	<b>Cargo do respondente em relação ao conselho</b>
ABCMI-PR – Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade	Privada	Titular
ABGTUR – Associação Brasileira dos Guias de Turismo	Privada	Suplente
ADETUR Litoral – Agência do Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná	Privada	Titular
Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu	Privada	Suplente
ASSINTEC – Associação Inter-religiosa de Educação	Privada	Suplente
Associação de Hostels do Estado do Paraná	Privada	Suplente
Caciaspar – Coordenadoria das Associações Comerciais, Industriais e Agrícolas do Sudeste do Paraná	Privada	Suplente
Emater – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural	Pública	Titular e Suplente
FCVB-PR – Federação de Convention & Visitors Bureaux do Estado do Paraná	Privada	Suplente
Fórum de Coordenadores de Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria do Paraná	Privada	Suplente
Itaipu Binacional	Pública	Suplente
RETUR – Rede de Turismo Regional	Privada	Suplente
SEAB – Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento	Pública	Suplente
SEEC – Secretaria de Estado da Cultura	Pública	Suplente
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial	Pública	Suplente

FONTE: Elaborado pela autora, com base em pesquisa de campo.

<sup>28</sup> O roteiro de perguntas no formato eletrônico foi criado pela autora da pesquisa. As respostas foram enviadas diretamente a uma planilha, cujo acesso era efetuado por meio da sua conta de *e-mail* pelo *link* do Google-Docs (<https://docs.google.com/forms/d/1kaErYjF655NipBmzW47IKTT3gB4pE6dw30bycZuR9nE/viewform>).

Cabe ressaltar que os conselheiros são indicados pelas entidades para participar do Conselho (têm direito a voto todos os que são oficializados como titular e/ou suplente), não são efetivos e podem ser substituídos de acordo com as necessidades das entidades que integram o Conselho de Turismo do Paraná, devido a mudanças que ocorrem no setor público e privado por ocasião da troca de gestores.

### 3.3 PESQUISA DOCUMENTAL DA SETU

A pesquisa documental, que compõe o grupo das pesquisas exploratórias, foi efetuada por meio de consultas a fontes que ainda não são consideradas bibliográficas (por não terem sido publicadas, tais como os relatórios de oficinas), utilizando-se, para isso, documentos primários conservados em arquivos da instituição pública SETU, que serviram para balizar as possibilidades e as limitações em relação ao que foi efetivamente planejado (DENCKER, 1998).

Analisando o esquema de Puertas (2006), foi possível identificar que o planejamento foi devidamente observado para o processo de construção do PDTPR, quando trabalha com seus pares – conselho e demais atores do setor turístico, na realização da construção participativa a partir de uma análise de documentos já existentes –, caso do plano do Fórum de Desenvolvimento Sustentável<sup>29</sup>.

Nos documentos, foi encontrada uma planilha (Anexo 1) com as indicações para o acompanhamento (monitoramento) das ações, bem como dos responsáveis pela sua execução, que indicava que o acompanhamento seria de forma anual. Mesmo em tais indicações, não foi detectado nenhum registro de como se executaria de fato o monitoramento ou os tipos de indicadores que deveriam ser levantados. Também não foram observadas formas ou métodos a serem utilizados para efetuar a avaliação do monitoramento das ações.

---

<sup>29</sup> O Fórum era um ente que congregava as entidades do setor, e que será melhor explicado no Capítulo 4.

### 3.4 INDICADORES E METAS

O aparecimento dos indicadores ocorreu juntamente com a consolidação das atividades de planejamento do setor público no decorrer do século 20, que contou com “[...] a construção de um marco conceitual sobre os indicadores sociais nos anos 1920 e 1930”, e ganhou ênfase nos anos 60 com as tentativas de organização dos sistemas de acompanhamento e crescimento das políticas sociais (JANNUZZI, 2002, p. 54).

Os indicadores utilizados pelo estado do Paraná no PDTPR para as metas relativas ao período 2003-2007 sofreram modificações (inclusões) para 2008-2011 (período desta dissertação), sendo assim, para a obtenção dos dados que produzem os indicadores do acompanhamento das metas, foram utilizadas as seguintes fontes de dados, que serão detalhadas a seguir:

- ↳ Pesquisa de Demanda Turística (metas 1, 2, 3, 4 e 8);
- ↳ Pesquisa nas agências de turismo (meta 5);
- ↳ Cadastur (meta 6); e
- ↳ Boletim de Ocupação Hoteleira (meta 7).

A fonte de dados primária provinha de pesquisa de campo denominada Pesquisa de Demanda Turística, que era realizada com regularidade anual e medida de duas a três vezes ao ano, visando observar e levantar as informações de alta, média e baixa movimentação de turistas, considerando a sazonalidade do fluxo durante o ano.

A princípio, as pesquisas eram feitas na capital paranaense e em Foz do Iguaçu (desde 1987<sup>30</sup>). Posteriormente, também foram realizadas em três das maiores cidades do interior (Cascavel, Londrina e Maringá, de 2005 a 2007<sup>31</sup>) e em duas das principais Regiões Turísticas<sup>32</sup> do Estado (no Litoral, de 1994 a 2006; e nos Lindeiros<sup>33</sup>, de 1997 a 2008). Para

---

<sup>30</sup> Curitiba foi escolhida por ser a capital do estado e Foz do Iguaçu porque na época era o único município fora das capitais com um número expressivo de hotéis classificados por estrelas, sendo algumas vezes classificado como o 5.º ou 6.º lugar do Brasil na oferta de unidades habitacionais e também por ser o município que mais recebia turistas estrangeiros. Os dados eram mensurados pelo EMBRATUR, que realizava as pesquisas de demanda turística internacional, além de ser um dos municípios com dois portões internacionais: Argentina e Paraguai.

<sup>31</sup> Os municípios de Cascavel, Londrina e Maringá foram incorporados à pesquisa de demanda por terem sido identificados como polos das Regiões Turísticas a que pertenciam e por apresentarem dados expressivos nos terminais de passageiros (aéreo e rodoviário) e uma boa oferta hoteleira.

<sup>32</sup> As regiões do Litoral e Lindeiros foram escolhidas por congregarem municípios de pequeno porte, com as mesmas motivações de turismo, além de apresentarem portões de acesso únicos.

Boullón, a demanda turística medida por pesquisa de campo é também denominada “demanda real”, e compreende a quantidade de turistas que está consumindo o local pesquisado (BOULLÓN, 2002, p. 40).

A Pesquisa de Demanda Turística era realizada nos portões de saída das cidades/regiões e efetuada diretamente com os turistas, cujos dados eram tabulados e analisados pela própria SETU. Já as estimativas dos fluxos eram produzidas por projeção e inferência, tendo como base a série histórica (ressalta-se que o período de inferência era longo e consistente). Essa pesquisa permitiu que fossem realizados os cálculos dos indicadores: tempo médio de permanência do turista; gasto médio diário; receita gerada; e o índice de satisfação dos turistas que visitavam os destinos pesquisados e, por inferência, eram projetadas essas estimativas para o estado.

A quantificação do fluxo foi realizada por meio de pesquisas que identificavam a movimentação das pessoas que visitavam o município, a região, o estado ou o país. Para isso, foram efetuadas aferições nos diversos locais de saída: rodoviárias, aeroportos, rodovias, aduanas internacionais. Os dados oriundos das rodoviárias e dos aeroportos são censitários, fornecidos pelos administradores dos referidos locais, e foram refinados por meio da pesquisa de campo, que identificou quantos do total dos passageiros eram turistas<sup>34</sup>. Já nas rodovias e aduanas, o cálculo foi feito com base na contagem<sup>35</sup> dos veículos que trafegavam pelo local e complementado por pesquisa que identificava quantos desses veículos eram de turistas.

Verificou-se, no entanto, que a SETU efetuava a construção de indicadores basicamente pelo lado da demanda – pesquisa primária com os turistas –, mas igualmente precisava agregar a parte da oferta, seguindo orientação do MTur, que assinalava ser necessário um programa contínuo que pesquise ambas: oferta e demanda (BRASIL, 2003).

No período 2004-2007, por meio de uma pesquisa a SETU em parceria com o

---

<sup>33</sup> Lindeiros era a denominação dada ao conjunto de municípios que compunham a atual Região Turística Cataratas do Iguazu e Caminhos ao Lago de Itaipu, quais sejam: Diamante do Oeste, Entre Rios do Oeste, Guaíra, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Bragado, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguazu e Terra Roxa (exceto Foz do Iguazu, por ter série histórica separada).

<sup>34</sup> Considera-se turista a pessoa que permaneceu pelo menos 24 horas na localidade/estado ou nele pernitoiu ao menos uma vez.

<sup>35</sup> A metodologia utilizada consiste na contagem, durante os sete dias consecutivos da pesquisa, do número de carros passantes nos postos da Polícia Rodoviária no período compreendido entre 8h e 20h, e na abordagem dos veículos de forma sistemática para a aplicação dos questionários em número definido pela amostragem em cada local. O fluxo de pessoas nas rodovias é gerado após esse procedimento, pela extrapolação do número de carros para o mês e para o ano, considerando-se o número médio de pessoas por carro. Esse valor é obtido no momento da abordagem dos veículos para aplicação do questionário de pesquisa sobre turismo receptivo (OMT, 2003).

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES<sup>36</sup>), com o intuito de elaborar estudos, pelo lado da oferta, que servissem para fortalecer cada vez mais a avaliação continuada da atividade turística dentro do estado, tendo como auxílio os indicadores já produzidos pela SETU. Esses estudos se constituíram em instrumentos adicionais na definição das metas e para embasar o monitoramento das Regiões Turísticas do estado<sup>37</sup>, o qual foi finalizado em 2008 e publicado no *site* da SETU.

A delimitação territorial da pesquisa da Cadeia Produtiva do Turismo (CPT) compreendeu as 9 Regiões Turísticas definidas em 2004<sup>38</sup>, e teve como unidade de pesquisa o município, cujos locais eram os estabelecimentos ligados direta ou indiretamente à CPT, formada basicamente por meios de hospedagem; serviços de alimentação; transporte rodoviário; locadoras de veículos; agências de turismo; atrativos naturais e/ou projetados; equipamentos culturais, histórico e religioso; equipamentos esportivos e de lazer –, independentemente de serem públicos ou privados. Também fizeram parte da pesquisa entrevistas com moradores e turistas dos 171 municípios elencados na amostra. A pesquisa consistia da aplicação de um formulário estruturado de forma direta com o responsável, num total de 7.730 entrevistas realizadas e validadas (toda coleta de dados foi efetuada no ano de 2006).

O trabalho de parceria abrangia, além das duas entidades, SETU e IPARDES, os municípios. Os dois primeiros coordenavam os trabalhos, forneciam todo o material necessário e foram os responsáveis pela produção dos resultados, bem como a definição do tamanho das amostras por local e atividade. Aos municípios coube auxiliar para que os trabalhos fossem realizados, provendo infraestrutura, quando necessária, e informando sobre os estabelecimentos a serem pesquisados. A equipe de trabalho de campo, exceto a coordenação geral, era composta de pesquisadores residentes nas próprias localidades, os quais eram treinados no município/região –, nessa etapa as instituições de ensino superior se fizeram presentes, auxiliando na seleção e montagem das equipes, além de acompanharem a

---

<sup>36</sup> Instituição de pesquisa vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), cuja função é estudar a realidade econômica e social do estado para subsidiar a formulação, a execução, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas.

<sup>37</sup> Estudo completo dividido em cadernos sobre o estado; Cadernos sobre as nove Regiões Turísticas de 2006; Cadernos sobre os Destinos Indutores, estão disponíveis em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas\\_2012/caderno\\_estatistico\\_curitiba.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas_2012/caderno_estatistico_curitiba.pdf); Foz do Iguaçu e Paranaguá. Disponível em: <http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=695>>.

<sup>38</sup> A pesquisa de campo foi realizada durante o ano de 2006, correspondendo um período de 10 a 15 dias de campo para cada região pesquisada, com um tempo de preparação de 20 dias de antecedência e uma visita de motivação para o setor turístico e as instituições de ensino superior de cada região, além de uma posterior avaliação SWOT do processo ao final de cada rodada nas regiões.

realização dos trabalhos.

Com essa pesquisa, a SETU e o IPARDES tinham em mãos o mais abrangente instrumento de análise das regiões turísticas do estado do Paraná, que serviu para balizar estudos e também conhecer como funcionava a Cadeia Produtiva do Turismo do Paraná, o que, somado à série histórica das pesquisas de demanda turística, formavam naquele momento um referencial de informações e fonte de consulta para o turismo pelo lado da oferta e pelo lado da demanda.

A construção do indicador relativo às agências de turismo foi realizada numa pesquisa junto às agências que comercializavam o destino Paraná, identificando o número de produtos disponibilizados para venda. A pesquisa foi realizada por meio de consulta a revistas especializadas de turismo, *sites* e principalmente junto às próprias agências.

O indicador proveniente do Cadastrando os Equipamentos Turísticos (CADASTUR<sup>39</sup>) do MTur, realizado no estado do Paraná pela Paraná Turismo (PRTur), é composto de dados primários obtidos do banco de dados dos cadastros válidos de equipamentos no último dia útil do ano.

O Boletim de Ocupação Hoteleira (BOH) era um formulário preenchido diretamente pelos responsáveis dos equipamentos hoteleiros (cadastrados no Cadastur), de preenchimento diário, com as informações sobre o número de hóspedes que entram e saem do estabelecimento diariamente. Essa informação é repassada ao órgão oficial de turismo (PRTur), que efetua os cálculos para a obtenção da Taxa de Ocupação de Unidade Habitacional (TOUH), de caráter mensal/anual.

A partir dos indicadores apresentados acima, seria possível realizar o monitoramento anual deles e, assim, avaliar a efetividade das ações propostas no desempenho do setor turístico no estado do Paraná, conforme prevê o sistema proposto por Puertas (2006) no que se refere à retroalimentação das informações. Com relação às metas do PDTPR 2008-2011, foi detectada a construção de uma planilha em que se deveria tomar nota anualmente dos dados relativos a cada uma das metas (as quais estão detalhadas e analisadas no Capítulo 5,

---

<sup>39</sup> Sistema de cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam na cadeia produtiva do turismo, executado pelo MTur em parceria com os órgãos oficiais de turismo das Unidades da Federação, cadastrando os equipamentos turísticos: meios de hospedagem, agências de turismo, organizadoras de eventos, transportadoras turísticas, parques temáticos (pessoas jurídicas) e os guias de turismo (pessoa física) junto ao Ministério do Turismo, o qual é regido por decretos e leis. O cadastro é voluntário e de responsabilidade dos detentores do cadastro (empresas e pessoas), que é incentivado por meio de campanhas de sensibilização e conscientização para que mantenham seus cadastros em dia (renovados a cada dois anos).

item 5.2) dos seguintes indicadores e metas:

- ↪ aumentar o fluxo de turistas em 25%;
- ↪ aumentar a permanência média em 15%;
- ↪ aumentar o gasto médio *per capita*/dia em 15%;
- ↪ aumentar a receita gerada em 30%;
- ↪ aumentar o número de destinos turísticos em 70%;
- ↪ aumentar o número de empreendimentos cadastrados no MTur em 25%;
- ↪ aumentar a taxa de ocupação hoteleira nas unidades habitacionais em 15%; e
- ↪ diminuir o índice de insatisfação dos turistas em 30%.

A análise do desempenho dos indicadores propostos, diante das metas estabelecidas para o PDTPR no período 2008-2011, facilitaria o conhecimento e o entendimento de como se desenvolveria o plano. Juntamente com a descrição e a avaliação dos indicadores propostos frente às ações formuladas, e com o resultado das metas e das ações que foram propostas para o PDTPR 2008-2011, este estudo poderá fornecer subsídios para identificar quais seriam os novos indicadores para as metas de um processo de avaliação e monitoramento do Plano de Desenvolvimento de Turismo.

De posse dessa constatação, esta dissertação tem o intuito de evidenciar o modo como foram construídas as metas, de acordo com os tipos de indicadores utilizados e suas evoluções ao longo do período de análise (2008-2011). Se uma das funções do monitoramento é acompanhar a evolução das metas, esse deve ter um mecanismo estabelecido com periodicidade e formas de medição. Após o monitoramento, deve ser efetuada a avaliação, que precisa de regras claras para cada meta, bem como de identificação do comportamento do indicador (JANNUZZI, 2002; HALL; JENKINS, 2004; PUERTAS, 2006; RUA, 2009; PETROCCHI, 2009; SECCHI, 2012).

O mecanismo de monitoramento e avaliação também poderia auxiliar a SETU na tomada de novas decisões e, se necessário, na mudança de curso dos projetos durante a execução de ações específicas – por exemplo: redução do número de empreendimentos cadastrados no MTur, meta 6. Ao identificar essa ocorrência, o gestor poderia propor novas alternativas de trabalho, a fim de garantir que a meta fosse alcançada ao final do período proposto.

### 3.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Este capítulo foi elaborado em etapas, com a identificação de procedimentos metodológicos que compreendem os três métodos de pesquisa: documental, bibliográfica e pesquisa primária. As pesquisas primárias e secundárias se deram por meio de leituras bibliográficas e de consultas documentais de relatórios de reuniões, a fim de se estabelecer os métodos e as fases até a aplicação de pesquisa de campo, por meio de questionário estruturado com 17 questões. A pesquisa de campo foi dividida em dois grupos distintos: o grupo formado pela comissão técnica, por meio de entrevista pessoal; e o grupo dos conselheiros, utilizando o questionário *on-line*.

Apresentaram-se também as metas e os indicadores do PDTPR 2008-2011, por meio de um relato sobre os indicadores utilizados e seus desdobramentos para a construção das metas, com um detalhamento sobre o principal indicador, as pesquisas de demanda turística realizadas no estado e usadas como fonte de dados primários.

Neste capítulo, foram apresentados os indicadores utilizados para a definição das metas, bem como as fontes que os alimentavam. Verificou-se que 5 das 8 metas utilizavam uma única base de dados – demanda turística primária executada pela SETU.



## **4 DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO NO PERÍODO ANALISADO**

Este capítulo tem a intenção de discorrer sobre as políticas públicas do turismo no Brasil. Está dividido em políticas federais, políticas estaduais, programas federais com desdobramento no estado e os planos federal e estadual, por entender a política pública como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, analisar as ações e, quando necessário, propor mudanças no rumo delas, com a performance que traduz seus propósitos em projetos, programas, planos e ações.

Com relação às políticas federais, foi analisada a trajetória que a entidade máxima do turismo no país percorreu desde a sua organização oficial, com a criação da EMBRATUR, até aos dias de hoje, com o MTur. Nesse percurso, pode ser acompanhada a evolução desse órgão, com seus ganhos e perdas que ao longo dos anos, além do plano nacional e sua construção.

Na sequência, é analisado o caminho seguido pelo turismo no Paraná, dentro da ótica de um órgão oficial que tem como responsabilidade a de formular e executar a política pública de turismo no estado. Destaca-se a criação da Empresa Paranaense de Turismo, da Paraná Turismo e da Secretaria de Estado do Turismo, o que culminou no lançamento do plano de turismo para o estado.

Apresenta os principais programas federais – o Programa de Desenvolvimento de Turismo, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo –, com seus desdobramentos dentro do estado, bem como o Plano Nacional de Turismo e o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná.

### **4.1 POLÍTICAS FEDERAIS**

No Brasil, o turismo deu início às suas ações de forma organizada por meio de atos oficiais no ano de 1938, quando surge a necessidade de diretrizes para autorização governamental de emissão de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias, e também para a entrada de estrangeiros no Brasil. Em 1940 foi aplicado um ato para as agências de viagens e turismo por meio do Decreto-Lei n. 2.440, que tratava de forma exclusiva da atividade

turística. Em 1953, foi criada a Associação Brasileira de Agentes de Viagens (ABAV), em âmbito nacional, e posteriormente em cada estado brasileiro (ARAUJO; TASCHNER, 2012).

Outro ato importante surge após 20 anos (em 1958), com a instituição da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), que surge com a função de conduzir a gestão pública e executar o planejamento turístico, além de coordenar a Política Nacional de Turismo, buscando a articulação com outros órgãos públicos. Com essa ação, é formado então o órgão oficial de turismo do Brasil, com funções definidas.

No ano de 1966, com o Decreto-Lei n. 55, foi criada a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e a oficialização do que seria o órgão máximo do turismo no país. O decreto trazia uma quantidade elevada de normas regulamentares, refletindo a política de intervenção e controle das atividades econômicas. Para Araujo e Taschner (2012, p. 79), é por meio desse decreto que “[...] as atividades turísticas começavam a ser percebidas como portadoras de potencial para minorar as diferenças regionais, sobretudo no campo econômico”. O decreto também implantou o Sistema Nacional de Turismo, criando o Conselho Nacional do Turismo (CNTur), órgão colegiado que tinha como atribuições formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo (Decreto-Lei n. 55, 1966, Art. 4.º e 11.º).

Fechando esse período (1930-1966), Santos Filho (2010) fala sobre quatro ocorrências no governo Vargas (1930) – a Ditadura Militar e a criação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), o Golpe Militar de (1964) e a criação da EMBRATUR (1966), dizendo que ambos apresentam uma “semelhança pela maneira como os Estados conduziram o turismo”. Para Araujo e Taschner (2012), o turismo nesse período foi marcado pela ação do governo Dutra (1964), com o decreto sobre o fechamento dos cassinos, que deixou muitos brasileiros desempregados, causando um forte impacto na geração de emprego e renda.

No ano de 1971, foi criado o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), que tinha como objetivo prover recursos para financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade e interesse turísticos, administrado pela EMBRATUR. O FUNGETUR foi obra do governo Garrastazu Médici, sendo o primeiro plano econômico governamental a contemplar o turismo especialmente criado para financiar o desenvolvimento turístico no país (CRUZ, 2001).

Anos depois, surge nova lei (Lei n. 6.505/1977), que trata de forma mais específica das questões ligadas a atividades e serviços turísticos, com o estabelecimento das condições

de funcionamento e fiscalização. Também neste mesmo ano é lançada uma política específica sobre a conservação do patrimônio natural e cultural com valor turístico, acompanhando a Convenção do Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), de 1972.

No período 1980-1984, surgem as regulamentações da Lei n. 6.505, para os meios de hospedagem de turismo; acampamentos turísticos; restaurantes de turismo e atividades de serviços das agências de turismo (1980); criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico, classificando as áreas em prioritárias e de reserva (1981); serviços de transporte turístico de superfície (1982); empresas prestadoras de serviços para a organização de congressos, seminários, convenções e eventos congêneres (1984). Os decretos tratavam do registro e funcionamento das empresas. Com isso, encerrou-se o período de intervencionismo estatal, além da criação dos planos Brasil Turístico Individual e Brasil Turístico em Grupo em 1993 (BARRETTO, 2005; DIAS, 2003).

Após a regulamentação das principais atividades, o presidente José Sarney, por meio do Decreto-Lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986, decreta que “são livres, no País, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos” (Art. 1.º). Esse ato estava baseado nos princípios da livre-iniciativa e da livre-concorrência, que seriam dois anos mais tarde insculpidos na Carta Magna de 1988, encerrando a fase de intervenção e arbítrio e encaminhando o turismo brasileiro ao terceiro período, ou seja, o da liberdade do exercício de qualquer atividade ligada ao turismo.

A fase 1966-1991 é marcada por diversas ações, que vão desde a liberação das atividades que tinham uma obrigação de registro e fiscalização por parte da EMBRATUR até uma desaceleração pelos inúmeros obstáculos que vão culminar no enfraquecimento do CNTur, que deveria dar suporte às políticas públicas de turismo, além de manter de forma continuada o planejamento da atividade turística. O esvaziamento do CNTur se dá pela transferência de poder para a EMBRATUR (ARAÚJO; TASCHNER, 2012).

O ano de 1991 é marcado por novas mudanças. Por meio da Lei n. 8.181/1991, a EMBRATUR passou a ser denominada Instituto Brasileiro de Turismo, vinculado à então Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Além disso, a mesma lei estipulou as competências do Instituto, ampliando o leque de atuação com normas e medidas necessárias à execução da Política Nacional de Turismo. A lei foi regulamentada

pelo Decreto-Lei n. 448/1992, que estabeleceu as diretrizes de atuação: a EMBRATUR<sup>40</sup> deixava de ser uma entidade legisladora para se dedicar à execução da atividade turística, valorizando a preservação do patrimônio natural e cultural do país e do sujeito como o destinatário final do desenvolvimento turístico e promovendo assim a incorporação de diferentes segmentos populacionais, além de aumentar os fluxos turísticos.

Nos governos de Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), as políticas de governo voltadas ao turismo tiveram a introdução de novos elementos, como o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR, 1992) e a Política Nacional de Turismo de 1996, além de terem sido criados o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR, 1992), o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT, 1992-2002<sup>41</sup>) e o Programa de Regionalização do Turismo (PRT 2003-, 4.<sup>a</sup> edição, 2013), que serão detalhados no item 4.3.

O Ministério do Turismo foi criado como pasta autônoma por meio da Medida Provisória n. 103, de 1.º de janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. O primeiro Ministro do Turismo foi Walfrido dos Mares Guia (2003-2007), seguido por Marta Suplicy (2007-2008), Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho (2008-2010), Pedro Novais Lima (2011) e Gastão Dias Vieira (2011-2014).

O Ministério do Turismo se organizou tendo como principais pilares de atuação duas secretarias e uma autarquia (organograma do Anexo 2):

- a) a Secretaria Nacional de Políticas do Turismo (SNPTur), composta pelos Departamentos de Planejamento e Avaliação do Turismo; Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico; Promoção e Marketing Nacional; e Relações Internacionais do Turismo;
- b) a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDTur), que abriga os Departamentos de Infraestrutura; Financiamento e

---

<sup>40</sup> Por se tratar de uma alteração de nomenclatura, cabe lembrar que, quando se referir a datas anteriores a 1991, será usado sempre “a” EMBRATUR, por se tratar de uma empresa. Já para questões posteriores, será utilizado “o” EMBRATUR, por se tratar de um instituto.

<sup>41</sup> O PNMT vigorou no período 1992-2002 e sua política visava a descentralização das atividades turísticas para os municípios. Tinha como objetivo fomentar o desenvolvimento dos municípios com bases para a sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política, pois o Brasil, como país de potencialidades turísticas, mantinha um comportamento tímido no mercado mundial do turismo, segundo Ana Maria Marcondes Machado. *Municipalização do Turismo*. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av\\_prog/083/prog083.htm](http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/083/prog083.htm). Acesso em: 11 ago. 2013.

Promoção de Investimentos; Programas Regionais de Desenvolvimento; e Qualificação, Certificação e Produção ligadas ao Turismo;

- c) a autarquia Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), que concentra sua divisão operacional fundamentada nas divisões turismo de negócios e turismo de lazer.

As funções de cada uma dessas três macroestruturas institucionais seriam, portanto, distintas e não sobrepostas.

Além da estrutura organizacional, o Ministério do Turismo também implantou um núcleo estratégico de gestão – formado pelo próprio MTur, responsável pela execução do Plano Nacional do Turismo (PNT); pelo Fórum Nacional dos Secretários Estaduais (FORNATUR), juntamente com os Fóruns Estaduais<sup>42</sup> (responsáveis pela articulação dos macroprogramas do MTur); pelo Conselho Nacional de Turismo (CNTur); e pelas Câmaras Temáticas<sup>43</sup>, que atuam como coordenadores dos planos, programas e projetos da atividade turística (Anexo 3).

#### **4.1.1 Plano Nacional de Turismo**

Com a constituição da nova estrutura do Ministério do Turismo (2003), foram estabelecidos sistemas e diretrizes para o desempenho da atividade turística no país, apresentando-se assim o Plano Nacional de Turismo<sup>44</sup>, em que, na sua edição 2007-2010, expôs, conforme Quadro 3, os programas e macroprogramas que mostrava a dinâmica a ser seguida pelo ministério.

O PNT partiu de um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, por integrar as instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, realizada por meio de discussões e reflexões para a definição de suas diretrizes gerais. Visava o desenvolvimento da atividade nas diversas escalas territoriais, quebrando o paradigma da gestão, que era baseada na centralização, disseminando suas ações no âmbito acadêmico e por documentos oficiais e da administração pública. Essa aproximação ocorreu por meio de duas das suas estruturas, a

---

<sup>42</sup> No Paraná, essa função é exercida pelo Conselho de Turismo do Paraná.

<sup>43</sup> As câmaras eram as seguintes: Marketing para o Turismo; Municipalização e Regionalização do Turismo; Segmentação do Turismo; Qualificação para o Turismo; Financiamento, Investimento e Infraestrutura. As câmaras se reuniam até 10 dias antes de cada reunião do Conselho de Turismo do Paraná.

<sup>44</sup> Edições 2003-2007, 2007-2010 e 2013-2016.

saber: o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

QUADRO 3 – Plano Nacional de Turismo, Brasil 2007-2010

<b>Macroprogramas</b>	<b>Programas</b>
Planejamento e Gestão	Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo Programa de Relações Internacionais
Regionalização do Turismo	Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo
Informação e Estudos Turísticos	Programa Sistema de Informações do Turismo Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro
Fomento à Iniciativa Privada	Programa de Atração de Investimentos Programa de Financiamento para o Turismo
Logística de Transportes	Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional Programa de Integração da América do Sul Programa de Integração Modal nas Regiões Turísticas
Infraestrutura Pública	Programa de Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo Programa de Apoio à Infraestrutura Turística
Qualificação dos Equipamentos e Serviços Turísticos	Programa de Normatização do Turismo Programa de Certificação do Turismo Programa de Qualificação Profissional
Promoção e Apoio à Comercialização	Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro Programa de Apoio à Comercialização Nacional Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro Programa de Apoio à Comercialização Internacional

FONTE: Adaptado do PNT 2007-2010. Elaborado pela autora.

Na versão do PNT 2013-2016, o ministério continua com sua proposta de disseminar o desenvolvimento da atividade no Brasil, apresentando um documento cuja divisão geral está centrada em quatro diretrizes gerais: geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo, participação e diálogo com a sociedade, incentivo à inovação e ao conhecimento e regionalização, sendo esta última uma das marcas (Programa de Regionalização do Turismo, discorrido no item 4.3.3), além do estabelecimento de cinco grandes metas e ações.

Como última etapa, o PNT traz a questão sobre a realização do monitoramento e avaliação, não só por parte das metas, mas também dos seus indicadores e ações, visando dar um maior dinamismo ao PNT, com a utilização de ferramentas específicas para que sejam efetuadas as medições e também o acompanhamento dos recursos orçamentários previstos

para o MTur (BRASIL, 2013a).

## 4.2 POLÍTICAS PARANAENSES

Historicamente, o órgão oficial de turismo do estado passou por diversas fases até efetivar-se como uma secretaria, com funções e orçamento próprios para executar as ações turísticas pertinentes à atividade no estado, conforme mostrado na Figura 3 e no Apêndice D. A linha do tempo transcorrida na efetivação teve como marco inicial o período 1932-1945, quando Manoel Ribas era Interventor do estado, com a criação do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP).

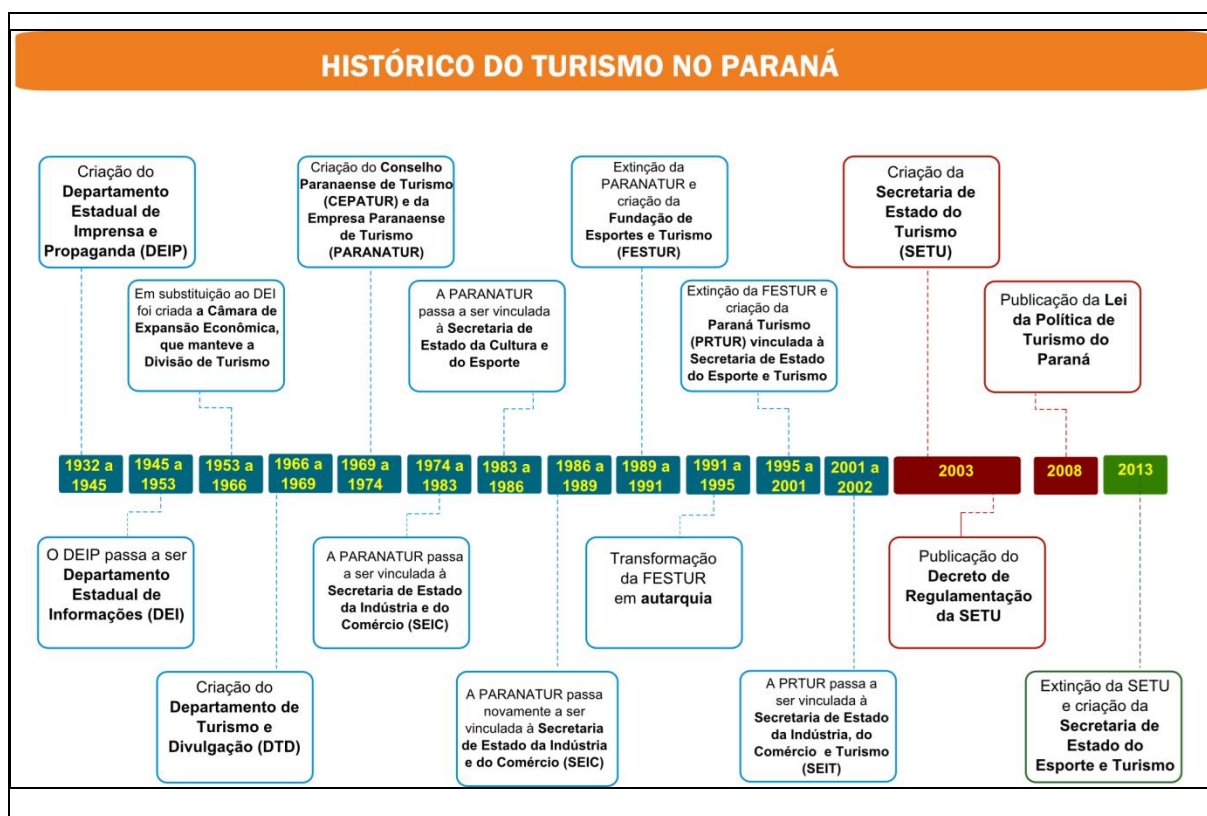


FIGURA 3 – Linha do tempo do marco normativo do turismo paranaense

FONTE: Elaborado pela autora com base no Apêndice D.

Com a extinção do Estado Novo (1945), o processo de redemocratização do país e o término da Segunda Guerra Mundial, a imprensa voltou às suas atividades normais. Com isso, o DEIP teve que se adaptar às novas condições políticas, passando a denominar-se

Departamento Estadual de Informações (DEI 1945-1953). Sua função era a de suprir a imprensa com as notícias oficiais, além de promover a divulgação do estado tanto no âmbito interno como no externo, visando o desenvolvimento regional do estado.

No período 1953-1966, o turismo esteve subordinado à Secretaria do Governo pela Câmara de Expansão Econômica (CEE), que se preocupou em divulgar os pontos turísticos do estado e deu continuidade às ações pelos departamentos antecessores (DEIP e DEI). Após esse Departamento de Turismo, foi criada a Secretaria Extraordinária do Comércio e Indústria e o Turismo passou a ser vinculado a ela, por curto período, ficando em seguida afeto à Secretaria do Governo.

Na gestão do governador Paulo Pimentel (1969-1974), pela Lei n. 5.948/1969, foram criados a Empresa Paranaense de Turismo (PARANATUR) e o Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR). Nesse período, pensando numa estrutura mais organizada, foi elaborado um Plano Geral de Turismo (que não chegou a ser implantado, principalmente por falta de verbas para o setor). A PARANATUR foi uma empresa pública com autonomia administrativa<sup>45</sup>, e seu objetivo era o de fomentar a atividade do turismo no Paraná, atendendo às diretrizes formuladas pelo CEPATUR.

No período 1974-1986, a PARANATUR ficou vinculada à Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio (SEIC), pela Lei n. 6.636; à Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte, pela Lei n. 356/1983; e novamente à Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio, pela Lei n. 8.388/1986, permanecendo durante o período com sua estrutura administrativa.

Já no governo de Álvaro Dias (1987-1991), a PARANATUR foi extinta pela Lei n. 8.986/1989, tendo suas atividades absorvidas pela Fundação de Esportes do Paraná, que passou a denominar-se Fundação de Esporte e Turismo (FESTUR), com um diretor de Turismo para atendimento às atividades absorvidas da empresa. Em 16 de julho de 1991, o governador Roberto Requião sancionou a Lei n. 9.663, que transformou a FESTUR e outras fundações estaduais em autarquias, integrando-as à administração indireta do Estado, permanecendo assim até 1995.

Pela Lei n. 11.066, de 1.º de fevereiro de 1995, sancionada pelo governador Jaime Lerner, que governou de 1995 a 2002, a entidade autárquica FESTUR deu lugar à Secretaria

---

<sup>45</sup> Autonomia por possuir patrimônio próprio, como o Parque Estadual de Vila Velha, em Ponta Grossa, Hotel Cassino, em Foz do Iguaçu, Estância Hidro climática de Santa Clara, no município de Cândói, além de terminais e campings turísticos nos municípios de Matinhos e Guaratuba.



de Estado do Esporte e Turismo (SEET), à qual competia a definição de diretrizes, o planejamento e a implementação da política de governo nas áreas de esporte e turismo e tinha como vinculadas as autarquias Paraná Turismo e a Paraná Esporte.

A Paraná Turismo era responsável pela execução da Política Estadual de Turismo, dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita própria. Estava estruturada da seguinte forma: sede e foro na Comarca de Foz do Iguaçu, uma subsede na cidade de Curitiba e escritórios regionais em Londrina e Matinhos<sup>46</sup>. Por meio do Decreto n. 3.403, de 11 de janeiro 2001, a Paraná Turismo voltou a ser vinculada à Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEIT).

Em um dos seus últimos atos como governador, Jaime Lerner<sup>47</sup>, conforme especifica a estrutura administrativa do estado, cria, por meio da Lei n. 13.986, de 30 de dezembro de 2002, art. 5.º, a Secretaria de Estado do Turismo (SETU<sup>48</sup>), órgão de primeiro nível hierárquico da administração estadual, de natureza substantiva, nos termos da Lei n. 8.485, de 3 de junho de 1987, que tem por finalidade a realização das atividades relativas à definição de diretrizes, a proposição e a implementação da política de governo na área do turismo (em todas as suas modalidades de promoção) e, ainda, a normatização, a fiscalização, a promoção e o incentivo ao turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social (entre outras atividades correlatas).

No dia 31 de janeiro de 2003, por meio do Decreto n. 274, o então governador Roberto Requião (2003-2010) instituiu a entidade autárquica Paraná Turismo,<sup>49</sup> a Ecoparaná<sup>50</sup> e o Centro de Convenções de Curitiba<sup>51</sup> (CCC), que passaram a vincular-se à SETU, assim como o Conselho de Turismo do Paraná (histórico no Apêndice E).

O quadro a seguir apresenta de forma sintética o percurso que o órgão de turismo do Paraná percorreu até a data em que esta dissertação foi elaborada (dez. 2013), o que também

---

<sup>46</sup> O escritório de Matinhos não chegou a ser constituído de fato, dando lugar ao de Cascavel a partir de 2005.

<sup>47</sup> Jaime Lerner findava assim o seu segundo mandato (1995-2002), o que coincidia também com o fim do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

<sup>48</sup> Para dar maior visibilidade à estrutura, ver organograma da SETU (Anexo 4).

<sup>49</sup> A Paraná Turismo tem como objetivo a execução do PDTTPR – mediante a operacionalização de programas e projetos para a diversificação de destinos turísticos e de promoção e apoio à comercialização do destino Paraná.

<sup>50</sup> O Ecoparaná é um serviço social autônomo sem fins lucrativos, de interesse coletivo, que tem por finalidade o planejamento, a promoção e o gerenciamento de projetos e ações que visem a proteção e a preservação do meio ambiente, em cooperação com o poder público. No PDTTPR, atua na operacionalização de programas e projetos para o desenvolvimento de destinos turísticos.

<sup>51</sup> O Centro de Convenções de Curitiba (CCC) oportuniza à comunidade o acesso a cultura, arte e conhecimento científico e tecnológico, por meio de infraestrutura adequada e equipada para a realização de eventos.

já foi apresentado por meio da Figura 3.

QUADRO 4 – Histórico da gestão pública do turismo no Paraná

<b>Período</b>	<b>Vinculação e estrutura de gestão pública do turismo</b>
<b>1932-1945</b>	Diretoria de Turismo como parte do Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda – DEIP, no governo de Manoel Ribas.
<b>1945-1953</b>	Com a extinção do Estado Novo, o DEIP passa a ser denominado Departamento Estadual de Informações (DEI).
<b>1953-1966</b>	A Divisão de Turismo passou a ser vinculada à Câmara de Expansão Econômica (CEE) e subordinada à Secretaria do Governo do Estado.
<b>1966-1969</b>	Departamento de Turismo fica vinculado à Secretaria de Viação e Obras Públicas.
<b>1969-1974</b>	Primeira lei para criar um órgão de turismo, a Empresa Paranaense de Turismo (PARANATUR) e Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR), Lei n. 5.948/69.
<b>1974-1983</b>	PARANATUR vincula-se à Secretaria de Estado da Indústria e Comércio (SEIC).
<b>1983-1986</b>	PARANATUR vincula-se à Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte.
<b>1986-1989</b>	PARANATUR volta a ser vinculada à SEIC.
<b>1989-1991</b>	Extingue-se a PARANATUR, que é transformada em uma Diretoria de Turismo, na Fundação de Esporte e Turismo (FESTUR), vinculada à Secretaria Especial de Esportes e Turismo.
<b>1991-1995</b>	As fundações são transformadas em autarquias, no Governador Roberto Requião.
<b>1995-2001</b>	As autarquias Paraná Turismo e Paraná Esporte passam a ser vinculada à Secretaria de Esporte e Turismo (SEET) no governo Jaime Lerner.
<b>2001-2002</b>	A autarquia Paraná Turismo voltou a ser vinculada à Secretaria de Estado da Indústria do Comércio e do Turismo (SEIT), por extinção da SEET.
<b>2003-2013</b>	Criada a Secretaria de Estado do Turismo (SETU/PR), composta por Paraná Turismo, ECOPARANÁ, Centro de Convenções de Curitiba e Conselho de Turismo do Estado do Paraná.
<b>2013</b>	Extingue a Secretaria de Estado do Turismo e a Secretaria de Estado do Esporte e cria a Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo, com as vinculadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paraná Turismo;</li> <li>• Instituto Paranaense de Ciência do Esporte – IPCE; e</li> <li>• Centro de Convenções de Curitiba.</li> </ul>

FONTE: Adaptado de documentos internos da SETU e de documentos oficiais (leis e decretos).

Elaborado pela autora com base em documentos (leis e decretos).

Embora a SETU tenha sido criada no mesmo período em que foi criado o Ministério do Turismo, esse fato se deu muito mais pela visão social dos benefícios auferidos com a atividade turística do que pelas normas formais do Ministério do Turismo. Existia, naquela época, o consenso, tanto da parte do governo federal como de vários estados e municípios, de que o turismo necessitava de uma pasta exclusiva e não podia mais estar vinculado a outros setores comumente utilizados, como indústria e comércio, esporte e cultura (FÓRUM, 2004).

A partir de sua criação, a SETU elaborou o planejamento do turismo estadual. Foi então lançado o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná para o período 2003-2007. O planejamento foi amparado nos Planos e na Política de Desenvolvimento do Ministério do

Turismo, sendo elaborado sob a coordenação do Conselho de Turismo do Paraná<sup>52</sup>, que teve sua instalação efetivada pela Lei n. 5.948/1969<sup>53</sup>, e sua atuação consolidou-se com reuniões ordinárias bimensais a partir de 2003.

Também em 2003 foi restabelecido o Conselho de Turismo do Paraná<sup>54</sup>, a fim de executar e consolidar a Política Pública Estadual para o setor turístico, bem como para atender a uma das propostas do MTur – a de angariar representatividade em todos os segmentos do turismo. Outra razão para a instalação dos Conselhos nos estados foi que esses entes deveriam ser o elo de comunicação entre os interlocutores e as entidades – o MTur e a SETU.

A interlocução era necessária para auxiliar na dinamização da atividade turística. O Paraná foi escolhido para iniciar esse processo por meio do Conselho, por já estar adiantado no desenvolvimento e na estruturação de uma Política Estadual de Turismo. Com isso, o MTur entendeu que a partir da instalação de Conselhos Consultivos e/ou Deliberativos de Turismo, em todas as unidades da Federação, passaria a ser o ente de interlocução entre o governo federal e o estadual. O papel do Ministério do Turismo na composição dos Conselhos residiu na colaboração para a formatação de ideias, não atuando como órgão decisório.

O Conselho de Turismo do Paraná (CTPR<sup>55</sup>) teve uma relevante participação na orientação das políticas públicas do turismo no estado, pois o seu compromisso maior era o de auxiliar na formulação, no acompanhamento e na avaliação dos planos, dos programas, dos projetos e das atividades derivadas da Política Pública de Turismo, bem como na construção do Plano de Desenvolvimento de Turismo do Paraná (PDTPR).

#### **4.2.1 Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná – PDTPR 2003-2007**

A construção do PDTPR 2003-2007 teve sua estrutura organizada “[...] de modo a garantir um entendimento no processo de planejamento e organização”, sendo essa uma das

---

<sup>52</sup> Criado pela Lei n. 5.948, de 27 de maio de 1969, sob a denominação de Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR), que tinha como atribuições formular, coordenar e dirigir a Política Estadual de Turismo.

<sup>53</sup> No mandato do governador Paulo Cruz Pimentel (1966-1971).

<sup>54</sup> Pela Ata n. 1, de 30 de setembro de 2003, o conselho é estabelecido sob a denominação de Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná, mudando para Conselho de Turismo do Paraná na 47.<sup>a</sup> Reunião, realizada em 16 de junho de 2011.

<sup>55</sup> Formado por 52 entidades públicas e privadas, tinha como estrutura o presidente/titular da SETU, o vice-presidente e uma secretaria executiva vinculada à SETU.

contribuições da SETU para o turismo estadual. Para ganhar legitimidade, esse processo contou com a realização de reuniões<sup>56</sup>, nas quais se contextualizou a entidade e planejaram os objetivos e as metas a serem atingidas (PARANÁ, 2003, p. 7).

Na fase da elaboração do planejamento do Plano de Desenvolvimento do Turismo, a SETU lançou na sua primeira versão o documento denominado Política Estadual do Turismo 2003-2007 (denominação corrigida para a versão 2008-2011: Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná). Sobre esse instrumento, que foi instituído pela Lei n. 15.973/2008, se discorrerá na sequência.

O PDTPR 2003-2007 apresentava características específicas no que diz respeito à condução da gestão da atividade no estado e às metas propostas para o crescimento da atividade turística. Foi elaborado por uma equipe multidisciplinar formada por técnicos da SETU e de suas vinculadas, por meio da realização de oficinas para as discussões sobre os problemas e desafios do turismo no estado. Também foram realizadas reuniões envolvendo as entidades ligadas ao turismo, pertencentes ao Conselho de Turismo do Paraná e representativas do setor, tais como ABAV, ABIH, ABEOC, ABBTUR, ABRACCEF e SEBRAE. O Conselho exerce o papel de aprovar o PDTPR e o de acompanhar a implantação das ações propostas principalmente nas reuniões ordinárias bimestrais.

Para auxiliar na construção do PDTPR 2003-2007, foram utilizadas três fontes como base conceitual: o Fórum para o Turismo Sustentável no Paraná (Fórum<sup>57</sup>), para compor as áreas estratégicas; o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, para os macroprogramas; e por fim as diretrizes do Plano de Governo Estadual (PARANÁ, 2003).

A Figura 4 apresenta as principais divisões do PDTPR 2003-2007<sup>58</sup>. As linhas setoriais e as áreas estratégicas foram a base para a construção dos programas e projetos

---

<sup>56</sup> “Foram realizadas reuniões com os Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo, com as Instituições de Ensino Superior que ofereciam cursos de Turismo e/ou Hotelaria, com órgãos estaduais afins, com o Fórum para o Turismo Sustentável no Paraná e com outras entidades de relevância estadual para o desenvolvimento do turismo.” (PARANÁ, 2003, p. 7).

<sup>57</sup> O Fórum nasceu do anseio de lideranças da iniciativa pública e privada, ligadas ao turismo, e tinha como meta a realização de uma proposta de desenvolvimento sustentável para o turismo no Paraná. Assim, consistia em um mecanismo que tinha como finalidade coordenar, de forma articulada e participativa, as ações que compunham o Plano Diretor do Turismo, cujas metas eram atingir os resultados propostos no planejamento do turismo estadual. Era formado por representantes do governo, entidades de classe e iniciativa privada e encerrou suas atividades ao final de 2004, pois seu presidente retornava às suas atividades no SEBRAE-PR, além do que praticamente todas as entidades já faziam parte do Conselho Consultivo de Turismo, que se encontrava em plena atividade.

<sup>58</sup> O primeiro PDTPR teve um período maior de duração pela razão de que este deveria seguir o modelo do Plano Plurianual (PPA), segundo o qual o último ano é executado no primeiro ano do governo seguinte – ano em que também deve ser construído o plano para o próximo período. Com isto, o segundo plano tem quatro anos de vigência.

definidos para o período do plano.



FIGURA 4 – Divisões do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2003-2007

FONTE: PDTPR 2008-2011

Os objetivos propostos para o PDTPR 2003-2007, de acordo com as áreas estratégicas, foram: geração de emprego e renda; ampliação da oferta de produtos turísticos de qualidade, que valorizem os conteúdos locais; aumento do fluxo turístico; aumento do período de permanência do turista; aumento da receita gerada com a atividade; e incremento no PIB estadual.

Para cada uma das linhas setoriais foram estabelecidos os objetivos gerais (PARANÁ, 2003):

- a. fortalecimento da estrutura pública de turismo – criar e implementar os documentos Política e Plano Diretor, que possibilitassem uma atuação mais planejada do estado em prol do turismo, bem como criar e fortalecer instrumentos organizacionais que reúnam os segmentos que atuam no turismo, buscando a articulação institucional tanto no âmbito estadual como municipal, a minimização de esforços e a multiplicação de recursos;
- b. desenvolvimento e fomento ao turismo – desenvolver projetos e ações que promovessem e estimulassem a área pública do turismo; os empreendimentos da

iniciativa privada; a capacitação de recursos humanos; a gestão das áreas naturais; a conscientização da comunidade e a implementação de instrumentos de manutenção, valorização e estímulos à oferta turística; estudos da demanda turística e desenvolvimento de programas do Ministério do Turismo que contribuiriam para a formatação de novos produtos turísticos nos diferentes tipos de turismo, com consequências no incremento do turismo estadual;

- c. promoção e divulgação do turismo – promover o turismo paranaense no mercado estadual, nacional e internacional, por meio da participação em eventos referenciais do setor, confecção de material técnico-promocional, apoio a eventos e negócios turísticos e outras ações que estimulassem a atração do fluxo turístico para o estado, bem como divulgar seus produtos e potenciais.

No documento ainda foram traçadas as metas que deveriam ser alcançadas durante o período do plano, que eram: aumentar o fluxo de turistas entre 20% e 25% (com base nos dados de 2002); aumentar a permanência média para 4,5 dias (a permanência média era de 3 dias); aumentar o gasto *per capita*/dia em 30% (em 2002 foi de US\$ 45,00); aumentar a receita gerada em 25%; aumentar o número de produtos turísticos comercializados por agências de turismo em 50%.

As metas constantes deste plano foram construídas por meio de projeções com base nos dados da série histórica existente na SETU. A partir das metas do PNT/Mtur, foram analisadas e definidas as metas para o turismo do estado, sendo que nem todas foram utilizadas e algumas foram desmembradas, usando para isso as projeções do turismo divulgadas pela OMT e Mtur, com relação aos fluxos turísticos e as previsões de crescimento para o setor.

#### **4.2.2 Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná – PDTPR 2008-2011**

Ao final do período de execução do PDTPR (2003-2007), foi composta uma comissão específica<sup>59</sup> para efetuar as análises do cumprimento do que havia sido proposto, bem como das ações e metas propostas e que foram executadas no período. A comissão também tinha como foco a construção do PDTPR para o próximo período (2008-2011), assim o PDTPR 2003-2007 tornou-se a base do PDTPR 2008-2011. Esse processo de análise e

---

<sup>59</sup> Já apresentada no Capítulo 3, Quadro 1.

proposta de continuidade das metas mostrou a importância que o Plano ganhou no período 2003-2007, pois na 25.<sup>a</sup> reunião do Conselho de Turismo do Paraná (CTPR) foram apresentados os resultados obtidos para as metas propostas, e estas, na sua maioria obtiveram êxito, com isso o grupo decidiu por mantê-las no novo PDTPR em construção para o novo período 2008-2011 (PARANÁ, 2007).

Complementarmente à referida construção, foram efetuadas reuniões com os principais grupos envolvidos (Paraná Turismo, Ecoparaná, ABAV, ABIH, ABEOC, SEBRAE), por meio de uma retrospectiva do Plano 2003-2007, analisando-se também o Plano de Governo do Estado do Paraná; o Plano do MTur; e as propostas da Câmara Empresarial de Turismo do Paraná<sup>60</sup>. Foram definidas nessas reuniões a estrutura do documento, as ações e as metas para o novo Plano (PARANÁ, 2007).

Nas reuniões do Conselho, também foram apresentados de forma detalhada todo o PDTPR e como foi a sua composição, partindo-se do detalhamento do período 2003-2007 (cujas divisões encontram-se na Figura 5), e o Projeto de Lei da Política Estadual do Turismo, com a exposição dos principais artigos e seus conteúdos. A Lei que estabelece a Política de Turismo do Paraná descreve sua composição, os principais conceitos relacionados à atividade turística no Paraná e cita as áreas estratégicas. Também contempla os princípios orientadores a serem seguidos – sustentabilidade, mobilização, visão sistêmica, parcerias, descentralização, regionalização, inclusão social, competitividade, conhecimento e qualidade –, e elenca os instrumentos da Política de Turismo do Paraná: o Conselho de Turismo do Paraná; o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná; a legislação vigente nos âmbitos nacional, estadual e municipal; os incentivos para a ampliação, qualificação e promoção da oferta turística estadual; e as pesquisas estatísticas. Finalmente, define as diretrizes, as propostas e as formas para implantação da política, bem como a alteração e a aprovação da regionalização turística do estado.

O PDTPR 2008-2011 (Figura 5) contou com três áreas estratégicas e seis macroprogramas e, a exemplo do que ocorreu na construção do primeiro PDTPR 2003-2007, as linhas conceituais foram provenientes de “sugestões dos envolvidos com a atividade no Estado; os macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2007-2010 e as diretrizes emanadas do Plano de Governo do Paraná” (PARANÁ, 2007, p. 3).

---

<sup>60</sup> Que congregava a opinião e os anseios dos empresários do setor.

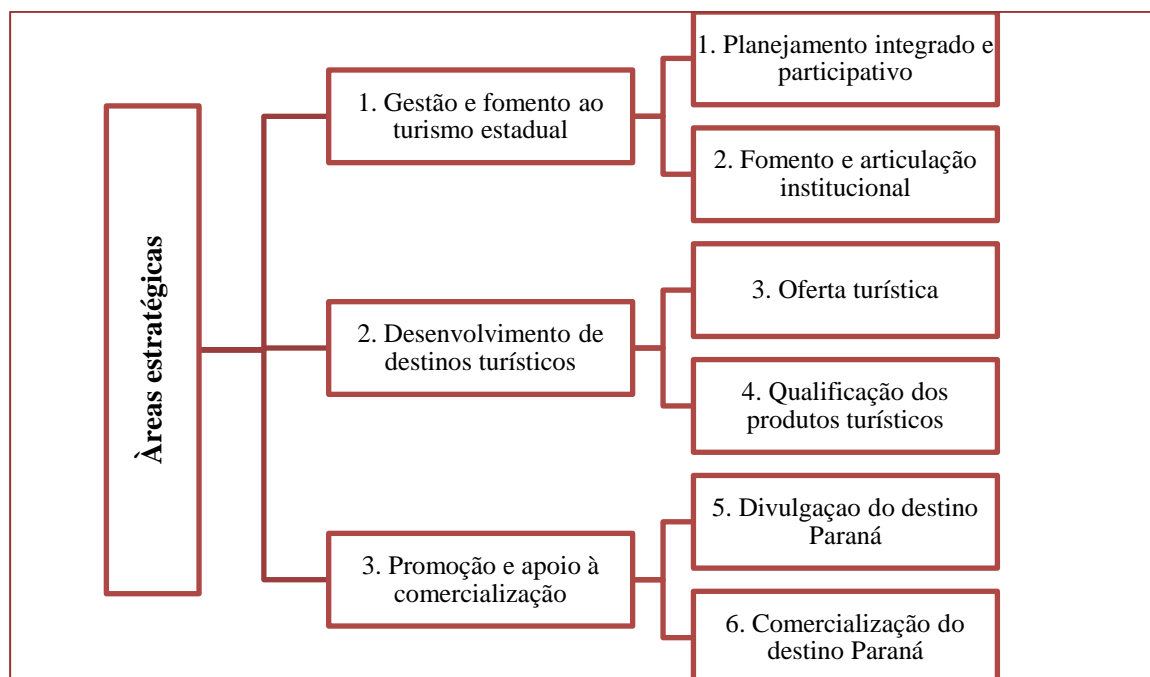


FIGURA 5 – Divisões do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011

FONTE: PDTPR 2008-2011. Elaborado pela autora.

Os macroprogramas do PDTPR 2008-2011 foram definidos para constituírem o elo maior entre o programa, os projetos e as ações, que também fazem parte do artigo 2 da Lei n. 15.973/2008<sup>61</sup>. Para o MTur, os macroprogramas

[...] são desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nas metas que articulam os diversos setores, públicos e privados, relacionados à atividade, no sentido de compartilhar e agilizar soluções, eliminar entraves burocráticos e facilitar a participação de todos os envolvidos no processo de crescimento do setor (BRASIL, 2007, p. 57).

Os programas são compostos por diversos projetos que apresentavam em comum o objetivo de alcançar as metas propostas no Plano, tendo como base autores como Beni (2006) e Petrocchi (2009). Com isso, a SETU estabeleceu os macroprogramas para o novo PDTPR 2008-2011 (Figura 5). Segue um detalhamento do que previa cada um dos macroprogramas e os programas (PARANÁ, 2007).

- a) Macroprograma 1 – Planejamento Integrado e Participativo – Buscar, por meio de um planejamento integrado e participativo, ordenar o desenvolvimento do

<sup>61</sup> O Projeto de Lei foi elaborado pelo grupo de planejamento estratégico do CTPR, com a assessoria jurídica da casa (fev.-ago. 2008), posteriormente foi submetido à análise da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e encaminhado à Assembleia Legislativa (ago.-out. 2008), a qual teve sua aprovação em segunda instância em 13 nov. 2008. Atas das reuniões: 30.<sup>a</sup> (13 ago. 2008), 31.<sup>a</sup> (8 out. 2008) e 32.<sup>a</sup> (10 dez. 2008). Disponível em: <<http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=899>>. Acesso em: nov. 2013.



turismo e envolver os atores estaduais, utilizando-se de documentos estratégicos, como a Política de Turismo e o Plano de Desenvolvimento, com ações orientadas pelo Plano Nacional de Turismo e pelos Planos Regionais de Turismo. O desenvolvimento é efetivado mediante descentralização de atividades como a municipalização e a regionalização, utilizando-se das propostas de interlocução e gestão dos programas do Ministério do Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização do Turismo, colocando em prática os programas abaixo, por meio das suas ações:

- Política de Turismo do Estado do Paraná 2008-2011;
  - Municipalização e Regionalização do Turismo;
  - Estudos e Pesquisas Estatísticas.
- b) Macroprograma 2 – Fomento e Articulação Institucional – Buscava o incentivo de parcerias entre iniciativa privada, poder público e entidades afins, nos diferentes âmbitos, estadual, regional, nacional e internacional, para promoção do desenvolvimento de ações integradas que fomentem o turismo e garantam sua sustentabilidade e também a articulação entre os diferentes atores sociais que estão envolvidos de forma direta e indireta em toda a Cadeia Produtiva do Turismo. Incluía ainda uma articulação mais efetiva no tocante à destinação das emendas parlamentares, a fim de que sejam devidamente alocadas com projetos consistentes, efetuando assim um trabalho mais direto com o poder legislativo estadual para a alocação de recursos para a SETU e suas vinculadas, propostas estas que seriam levadas à frente pelas ações derivadas dos programas:
- Articulação Institucional e Parlamentar;
  - Financiamentos e Investimentos no Turismo.
- c) Macroprograma 3 – Oferta Turística – A oferta turística era formada pelos atrativos, equipamentos e serviços turísticos, como também pela infraestrutura que apoiava o deslocamento e a permanência dos turistas numa determinada localidade. Portanto, o incremento da oferta deve-se dar tanto nos seus aspectos técnicos como nos diferenciais, garantindo a qualificação necessária aos destinos turísticos paranaenses, quer seja dos atrativos, nos equipamentos ou na infraestrutura, colocando em prática as ações e os programas:
- Organização e Estruturação da Oferta Turística;
  - Diversificação e Competitividade da Oferta Turística.
- d) Macroprograma 4 – Qualificação dos Produtos Turísticos – A qualidade dos

destinos turísticos está diretamente associada à qualificação dos serviços prestados, à legislação que regula o setor e ao nível de conscientização que a comunidade receptora tem em relação à atividade. A qualificação dos serviços deve ser promovida também pelo controle de qualidade – que envolve o cadastro (realizado por meio do Cadastur), por meio das ações e dos programas:

- Educação para o Turismo;
- Qualificação Profissional;
- Normalização do Turismo;
- Certificação do Turismo.

e) Macroprograma 5 – Divulgação do Destino Paraná – A consolidação da oferta turística, por meio das ações de estruturação, qualificação e segmentação, serviria de embasamento para divulgar o Destino Paraná como um produto vendável e sustentável, apto a ser efetivamente promovido por meio de estratégias de comunicação, voltadas a publicidade, propaganda, relações públicas e jornalismo, cuja execução se daria pelas ações dos seus programas:

- Turismo de Negócios e Eventos;
- Ações Promocionais.

f) Macroprograma 6 – Comercialização do Destino Paraná – A partir da identificação dos produtos e serviços turísticos que estão disponíveis no mercado, faz-se necessário o fomento à comercialização por meio de ações institucionalizadas com foco na oferta e na demanda. A captação de novos mercados e a inserção mais competitiva nos ambientes de negócios são ações a serem implementadas, ou seja, promover uma aproximação entre os agentes de produção e oferta de serviços com os de formatação e comercialização de produtos turísticos, por meio de *workshops*, seminários e viagens de familiarização, com as ações e seus programas:

- Ações Comerciais;
- Canais de Distribuição.

Com relação às divisões e propostas nos planos, a diferença entre os dois planos da SETU (2003-2007 e 2008-2011) ocorreu entre as duas primeiras divisões na nomenclatura utilizada, pois na primeira edição esta se apresentava mais genérica que na segunda. Com relação às cinco metas, definidas para o período 2003-2007, foram estabelecidos apenas dois indicadores. Para o período 2008-2011, por sua vez, foram mantidas as cinco metas anteriores e acrescidas três, com dois novos indicadores.

Complementada mais uma das etapas do modelo de Puertas (2006), o do controle, percebeu-se que a comissão também se preocupou com essa fase na elaboração do PDTPR, que diz respeito ao monitoramento e avaliação, explicitando que essa seria uma etapa a ser cumprida ao longo do período de execução do referido Plano. O monitoramento deveria ser executado principalmente sobre as metas que foram estabelecidas para ele, conforme já apresentadas no Capítulo 3, e os resultados no Capítulo 5 (item 5.2).

Pode-se observar no quadro abaixo que os dados oriundos do perfil do turista, obtidos por meio do Estudo da Demanda Turística, era um indicador fundamental no processo de monitoramento, pois permitia avaliar os efeitos das políticas públicas no consumo final dos produtos pelos turistas, subsidiando com índices para o acompanhamento de 5 das 8 metas.

QUADRO 5 – Metas e indicadores do PDTPR 2008-2011

Variável	Meta	Indicador utilizado
Fluxo de turistas no Paraná	Aumentar em 25%	Demanda turística
Tempo de permanência dos turistas	Aumentar em 15%	Demanda turística
Gasto médio do turista/dia	Aumentar em 15%	Demanda turística
Receita gerada pelos turistas	Aumentar em 30%	Demanda turística
Oferta de destinos/produtos comercializados	Aumentar em 70%	Agências
Empreendimentos do setor cadastrados pelo sistema CADASTUR	Aumentar em 25%	Cadastur
Taxa de ocupação hoteleira no estado	Aumentar em 15%	Boletim de Ocupação Hoteleira
Insatisfação dos turistas	Diminuir o índice em 30%	Demanda turística

FONTE: PDTPR 2008-2011. Elaborado pela autora.

É importante salientar que, apesar de ter sido indicado no PDTPR 2008-2011 que as pesquisas seriam analisadas de forma contínua, estas não foram executadas conforme a orientação proposta, em razão do deficiente orçamento destinado à SETU e da impossibilidade de realizar as pesquisas no período (PARANÁ, 2007).

A Tabela 1 apresenta a participação do turismo no orçamento público do estado. Pode-se observar que a cada ano o valor destinado para cumprir com suas atividades relativas ao turismo a SETU sofreu reduções sucessivas no período 2007-2011. O ano de 2007 foi definido como ano-base para se verificar a evolução do orçado e o realizado. De 2007 para 2011, a participação percentual do orçamento da SETU em relação ao montante do estado sofreu queda de 42,86%. Já para os valores em reais, enquanto o orçamento do estado cresceu em 42,55%, o turismo teve uma queda de 4,54% em relação a 2007. O ano de 2010

apresentou uma variação positiva entre o valor orçado e o valor executado e isso demonstrou que houve uma suplementação orçamentária<sup>62</sup>.

TABELA 1 – Orçamento público para o turismo, Paraná 2007-2011

Variáveis	Ano				
	2007	2008	2009	2010	2011
Orçamento total para o estado (em R\$ por 1.000)	17.750.152,92	18.730.111,01	22.137.953,69	23.577.381,54	25.303.415,06
Varição anual do valor orçamento total em relação ao ano-base (%)	Ano-base	5,52	24,72	32,83	42,55
Orçamento anual para o turismo (R\$ por 1.000)	11.915,21	12.723,12	12.483,75	12.397,50	11.374,64
Varição anual do valor em relação ao ano-base (%)	Ano-base	6,78	4,77	4,05	- 4,54
Participação do turismo em relação ao orçamento total do estado (%)	0,07	0,07	0,06	0,05	0,04
Varição anual da participação em relação ao ano-base (%)	Ano-base	-	- 14,29	- 28,57	- 42,86
Valor realizado (R\$ por 1.000)	8.250,39	12.102,71	9.771,57	12.786,67	10.265,87
Varição entre o realizado e o orçado (%)	69,24	95,12	78,27	103,14	90,25

FONTE: Elaborado pela autora, com base nos dados extraídos da LOA e LDO<sup>63</sup>.

O reduzido orçamento destinado à SETU provocou a desaceleração na realização das pesquisas primárias de demanda turística (a partir do ano de 2007), pois, além do baixo recurso, o governo mudou a forma de contratação desse tipo de serviço, que não poderia mais ocorrer por prestação de serviço direto (pessoa física) e sim por terceirização. Isso acarretou o encarecimento do trabalho, fazendo com que fosse reduzido o número de municípios para a realização das pesquisas. Assim, foram contempladas somente Cascavel, Londrina e Maringá e excluídas Curitiba e Foz do Iguaçu (por já apresentarem uma boa série histórica). Em 2008, foram então realizadas as pesquisas em uma única etapa em Curitiba, Foz do Iguaçu e nos municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, por meio de parcerias públicas e da terceirização de pessoal.

Na visão de Rua (2009), os orçamentos nem sempre estão diretamente vinculados a cada demanda ou política específica, mas sim ao sistema político da classe governante. Desse

<sup>62</sup> Recursos proveniente de convênio com o MTur para a realização dos PDITS, elencados no item 4.3.1.

<sup>63</sup> Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Disponíveis em: <<http://www.portaldatransparencia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

modo, é possível dizer que, apesar de o orçamento destinado especificamente à atividade turística do estado do Paraná ser considerado baixo, esse não é o único responsável pela composição das necessidades para promoção e execução do setor. Para Rua,

[...] as políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências inter-setoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia. Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais (RUA, 2009, p. 36).

Isso remete à reflexão de que, mesmo a SETU tendo sido criada para uma finalidade específica, apesar de incluir as três entidades vinculadas que já estavam em funcionamento (PRTur, Ecoparaná e CCC), não lhe foi dado um orçamento maior para a realização de suas funções, e já nasceu fragilizada por ter que dividi-lo. Com isso, coube à SETU buscar outras formas para desenvolver a política de turismo.

Para seguir com o desenvolvimento programado, a SETU buscou a captação de recursos que por vezes não foi possível junto ao MTur, em razão de o estado não apresentar capacidade de endividamento. Dessa forma, a realização de projetos específicos foi possível utilizando-se o recurso da parceria com o SEBRAE-PR, que realizou alguns dos trabalhos<sup>64</sup>.

O turismo deve ser estimulado porque representa uma das atividades econômicas que mais utiliza a prestação de serviço, por trabalhar pelo lado da oferta turística, que necessita de mão de obra para desenvolver e dar vida ao produto. A força de trabalho, aplicada diretamente nos elos da cadeia produtiva do turismo, faz com que ocorra a mobilização e a troca de valores, com o “[...] fortalecimento de laços de solidariedade entre povos e grupos sociais” (RUA, 2006, p. 18).

Para fechar esta reflexão sobre a questão orçamentária, deve-se mencionar Ribeiro (2013), que afirma que é preciso analisar como a política pública foi aplicada e em que condição foi colocada em prática. Se forem aplicados os recursos orçamentários, para mais ou para menos, na visão das políticas públicas do estado, se a aplicação foi executada de forma correta ou incorreta para efetuar a medição do crescimento dos indicadores, no caso do turismo, com a não realização das pesquisas na forma programada ao longo do período, do ponto de vista da análise institucional, e seguindo o modelo de construção das políticas que,

---

<sup>64</sup> Pagamento de consultores para a realização dos Planos de Desenvolvimento Regionais 2008-2011, de moderadores para realização de oficinas e na produção de material promocional.

de forma sintética (detalhado nas Figuras 1 e 2), passa pelo planejamento, pela definição de um orçamento, pela implementação, pela execução e pela avaliação. Este ciclo, no caso específico da SETU, apresenta rupturas e fragilidades, como demonstra a Tabela 1, no tocante aos recursos disponibilizados.

#### 4.3 PROGRAMAS FEDERAIS E O DESENVOLVIMENTO NO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério do Turismo desenvolveu programas visando desenvolver e fortalecer a atividade turística no país, por meio da descentralização de esforços para a estruturação dos destinos turísticos e da busca por produtos estruturados e de qualidade que poderiam ser comercializados. Com um desenvolvimento de forma integrada e participativa dos estados e municípios que se engajam aos programas e se utilizam da linha mestra proposta pelo MTur, criou diretrizes para construir seus próprios programas, com auxílio técnico e, por vezes, auxílio financeiro, por meio de convênios para que as ações fossem executadas.

Aqui serão apresentados três programas que foram criados pelo MTur e desenvolvidos no Paraná. A apresentação destes programas não tem a intenção de esgotar todas as ações do Ministério do Turismo com desdobramentos no estado. São eles:

- Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR;
- Programa de Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT; e
- Programa de Regionalização do Turismo – PRT.

##### 4.3.1 Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR

O Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) foi parte de uma negociação de recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Nordeste brasileiro, que contou com a contrapartida do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) para os financiamentos de empreendimentos hoteleiros e do Banco de Desenvolvimento do Nordeste. As principais ações desse programa foram a instalação de equipamentos urbanos e a oferta de serviços públicos, além de uma grande concentração de recursos destinados à construção e à operacionalização dos aeroportos da Região Nordeste (BENI, 2006).

Para Beni (2006), foi por meio do primeiro Programa de Desenvolvimento do

Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE I<sup>65</sup>) que o governo

[...] interveio na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território, notadamente com a implantação de infraestrutura básica (transporte, saneamento e energia), instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos em espaços considerados com vocação e definição para a expansão turística (BENI, 2006, p. 27).

Depois da implantação do primeiro PRODETUR-NE I(1994)<sup>66</sup>, que teve como componente principal questões de infraestrutura, foi lançado o segundo, com a finalidade de dar continuidade ao primeiro, além de efetuar algumas correções relacionadas ao desenvolvimento da região. Nessa fase, também ocorreram investimentos privados de R\$ 5 bilhões na região. O governo federal decidiu executar em igual modelo o PRODETUR-Sul, para aproveitar as potencialidades da Região Sul e incentivar o desenvolvimento turístico.

O Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul (PRODETUR-Sul), com atuação no período 1998-2004, compreendia os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. Os recursos previstos eram de R\$ 400 milhões e seriam aportados pelo governo federal, por meio do Ministério do Esporte e Turismo, pelos estados partícipes e pelo BID, ao Banco do Brasil (BB), mutuário da operação de crédito internacional. O cronograma de preparação do programa previa a aprovação do empréstimo do BID em outubro de 2002, bem como a assinatura do contrato e o início de execução para o primeiro trimestre de 2003 (PARANÁ, 2004b).

Entre os investimentos previstos, estavam infraestrutura pública (saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos) e transporte (construção e reparo de estradas, acessos e vias urbanas, modernização e ampliação de portos e aeroportos, bem como de marinas e ancoradouros). Faziam parte ainda dos investimentos a conservação do patrimônio natural, cultural e histórico; a sinalização turística; o fortalecimento institucional de entidades públicas gestoras de turismo (estaduais ou municipais); a capacitação gerencial e de prestação de

<sup>65</sup> Dados provenientes do PRODETUR-NE I: mais de 1 milhão de pessoas beneficiadas com a instalação de redes de saneamento básico; implantação e melhoria de 1.020 km de rodovias; recuperação de 700 mil m<sup>2</sup> de patrimônio histórico; desenvolvimento institucional de 142 órgãos estaduais (estruturação/capacitação); preservação e proteção de 70.416 hectares de áreas ambientais; e construção e modernização da infraestrutura em sete aeroportos. Disponível em: <[http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/content/av\\_prog/06/02/prog0602.htm](http://www.abrasil.gov.br/avalppa/site/content/av_prog/06/02/prog0602.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2013.

<sup>66</sup> Iniciado em 1994 e inserido no plano governamental Brasil em Ação, Área de Operações Industriais 2 - AO2, gerência setorial de turismo, jun. 1999, n. 6, PRODETUR, Infraestrutura e seus reflexos no turismo. Banco do Nordeste do Brasil S.A. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/et4is16.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/et4is16.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2013.

serviços; e o *marketing* institucional<sup>67</sup>.

Os principais objetivos do PRODETUR-Sul foram: i) estimular a entrada de divisas no país; ii) dotar ou melhorar a qualidade dos serviços urbanos oferecidos à população residente e aos turistas; iii) aumentar a oferta de empregos pelo desenvolvimento do turismo integrado; iv) consolidar e promover os atrativos da região; v) aumentar a taxa de permanência e elevar o gasto dos turistas na Região Sul (PARANÁ, 2004b).

Para a concepção do programa, foi levada em consideração a estrutura dos eixos nacionais de integração, de forma a otimizar os investimentos públicos e buscar maior interação entre os projetos federais, estaduais e do setor privado previstos para a região, de modo a apoiar novas oportunidades de negócio. Ao envolver municípios, estado e iniciativa privada, o PRODETUR-Sul pretendia valorizar as potencialidades existentes dos quatro estados da região e criar condições para transformar cada área turística em um destino consolidado e sustentável.

A sustentabilidade do programa seria alcançada pelo equilíbrio entre as ações de melhoria da infraestrutura pública e as de fortalecimento da capacidade dos municípios de reverter os benefícios para a população local com o incremento do fluxo turístico. Para atender a essas questões, o BID condicionou que fosse realizado um sistema de monitoramento adequado para o programa.

O PRODETUR-Sul não foi implantado, apesar de ter cumprido todas as exigências técnicas perante o BID. Inclusive o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Paraná foi considerado como um dos melhores elaborados no Brasil. Porém, o governo do estado do Paraná não conseguiu contratar o empréstimo para implementá-lo. Entre os motivos, destacam-se: o fato de não haver no Sul do Brasil um banco como o Nacional do Nordeste, responsável pelo empréstimo junto às instituições financeiras internacionais; a disparidade das condições financeiras e administrativas entre os quatro estados participantes do PRODETUR-Sul (PR, SC, RS, MS<sup>68</sup>), o que dificultou a realização do empréstimo, concomitantemente para os quatro estados, os quais não apresentavam, desse modo, capacidade de endividamento; bem como a exigência de que os estados estivessem no

---

<sup>67</sup> Nessa fase também faziam parte outros ministérios, como o da Integração Nacional.

<sup>68</sup> O PRODETUR-Sul começou a ser preparado em agosto de 2000, com a realização em Washington da Oficina do BID para elaboração do Marco Lógico do programa, e em fevereiro de 2002 o Banco enviou ao Brasil uma Missão de Identificação que aprovou o programa (PARANÁ, 2004b).



mesmo patamar de evolução e planejamento turístico<sup>69</sup> (PARANÁ, 2004b).

#### 4.3.1.1 O Programa de Desenvolvimento do Turismo do Paraná – PRODETUR-PR

O PRODETUR-Sul foi responsável pela definição de duas áreas prioritárias para o programa no Paraná, denominadas Polo Foz do Iguaçu<sup>70</sup> e Polo Curitiba, Região Metropolitana e Litoral Paranaense<sup>71</sup>. Para o primeiro polo, foi elaborado e finalizado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), indicando as ações que deveriam ser executadas para o seu desenvolvimento, que, apesar de ter sido aprovado pelo Ministério do Turismo (MTur) e pelo BID, acabou não tendo continuidade em função dos motivos apresentados anteriormente (PARANÁ, 2004b).

No ano de 2008, o governo federal, por intermédio do Ministério do Turismo, lançou um novo modelo, o PRODETUR-Nacional, do qual fariam parte todos os estados e municípios com mais de 1 milhão de habitantes, que poderiam solicitar recursos junto ao BID, segundo suas respectivas capacidades de endividamento e conforme os critérios acordados entre o MTur e o BID. Para acessar a linha de crédito, as propostas deveriam ser aprovadas pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX<sup>72</sup>) do Ministério do Planejamento, por meio do documento denominado carta-consulta, no qual deveriam ser identificadas as modalidades de turismo a serem desenvolvidas, os mercados e segmentos atingidos, bem como as áreas geográficas alvo das intervenções.

Para cumprir com o que previa a carta-consulta, o Paraná recebeu, mediante convênio com o MTur, recursos para realizar os PDITS das áreas predefinidas para o estado: Polo Turístico Foz do Iguaçu, Polo Turístico do Litoral Paranaense e Polo Turístico de Curitiba, Região Metropolitana e Campos Gerais. Os PDITS para cada um dos polos foram produzidos por trabalhos de consultoria, com a realização de oficinas de planejamento

---

<sup>69</sup> Observe-se que cada estado cumpria requisitos diferentes para que o programa fosse implantado no Sul e que isso dificultou a implementação do PRODETUR-Sul (PARANÁ, 2004b).

<sup>70</sup> Municípios que formavam o Polo: Foz do Iguaçu, Santa Terezinha do Itaipu, São Miguel do Iguaçu, Itaipulândia, Santa Helena, Entre Rios do Oeste, Pato Bragado, Marechal Cândido Rondon e Guaíra.

<sup>71</sup> Foram definidas as regiões cujos municípios seriam estabelecidos durante a construção do PDITS, que não foi finalizado, pois dependia do desenvolvimento do Polo Foz do Iguaçu.

<sup>72</sup> O COFIEX é um organismo pelo qual passam todos os programas com aporte financeiro internacional em que o Ministério do Turismo está envolvido e no qual o Paraná teve sua nova carta-consulta aprovada (em dez. 2008).

desenvolvidas com os representantes dos referidos polos, além de reuniões de trabalho com o Mtur.

Após a aprovação dos PDITS, a SETU, em conjunto com a Secretaria de Estado do Planejamento (SEPL), formulou nova carta-consulta para a obtenção de crédito junto ao BID, porém, pela falta de capacidade de endividamento do estado, o documento não foi enviado. Em função disso, não foram iniciadas as tratativas com o BID que deveriam ocorrer no ano de 2013. Atualmente, a SETU segue com os trabalhos para a captação de recursos de outras fontes, a fim de realizar os projetos elencados nos PDITS.

Com relação à execução das ações propostas para os três PDITS, algumas estão sendo realizadas com recursos de diversas fontes, federal, estadual e/ou municipal. Seguem as ações em fase de execução que têm a participação da SETU (informações de dez. 2013).

Para o Polo Turístico Foz do Iguaçu, das 26 ações elencadas, está sendo executada (2013) a construção do Centro de Atendimento e Recepção ao Turista (CAT).

Já para o Polo Turístico do Litoral Paranaense, das 51 ações que foram julgadas necessárias para serem executadas durante a vigência do plano, que era de 5 anos, estão sendo realizadas três: a construção da Base Náutica Pública em Guaratuba; a readequação das instalações do Terminal de Passageiros no balneário de Pontal do Sul, em Pontal do Paraná; e o Sistema Ciclovitário (implementação de ciclovias e espaço para pedestres na BR 277 e na PR 408).

Para o Polo Turístico de Curitiba, Região Metropolitana e Campos Gerais, foram elencadas 31 ações, das quais 2 estão sendo executadas: o Posto de Informação Turística Móvel (para ser usado em eventos diversos) e o Posto de Informação Turística Fixo no Aeroporto Afonso Pena, em São José dos Pinhais.

#### **4.3.2 Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT**

No caso do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), embora sem uma grande estrutura do corpo técnico, o estado do Paraná, por meio da Paraná Turismo<sup>73</sup>, tornou-se pioneiro no modelo de desenvolvimento do programa, que enfatizou o papel das organizações parceiras – tanto governamentais como do terceiro setor – no alcance

---

<sup>73</sup> Autarquia estadual vinculada à Secretaria de Estado do Turismo.

dos seus objetivos.

Com essa ação, o programa despertou muitos municípios para seu potencial turístico. Estes eram divididos em dois grandes grupos<sup>74</sup>: o dos Municípios Turísticos e o dos Municípios Potencialmente Turísticos. Os municípios eram considerados potencialmente turísticos de acordo com a análise de um formulário por eles preenchido e conforme a participação de seus representantes nas oficinas realizadas para cumprir as etapas do processo do PNMT, que era composto por três fases:

- a) 1.<sup>a</sup> fase – conscientização: capacitação dos Agentes Multiplicadores Nacionais e Estaduais e dos Monitores Municipais, para a mobilização, sensibilização e conscientização da comunidade;
- b) 2.<sup>a</sup> fase – capacitação: qualificação dos Agentes Multiplicadores Nacionais e Estaduais e dos Monitores Municipais, para a orientação dos diversos segmentos da comunidade, com vistas à constituição do Conselho Municipal do Turismo e do Fundo Municipal do Turismo;
- c) 3.<sup>a</sup> fase – planejamento: capacitação dos Agentes Multiplicadores Nacionais e Estaduais e dos Monitores Municipais, como Facilitadores na Metodologia Simplificada de Elaboração da Estratégia Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo.

#### 4.3.2.1 Programa Nacional de Municipalização do Turismo no Paraná

O PNMT foi desenvolvido no estado do Paraná seguindo as orientações metodológicas do MTur, deixando um legado positivo:

[...] o legado deixado pelo PNMT foi bastante positivo, mas se fazia necessário avançar em alguns aspectos. Como seu foco de atuação era o município, as experiências, apesar de bem-sucedidas, permaneceram quase sempre circunscritas às localidades ou microrregiões em que ocorreram, não tendo se proliferado nem se disseminado por regiões vizinhas. Neste cenário, vale a pena destacar a experiência das regiões dos Campos Gerais e Sudoeste no Paraná, onde as ações do PNMT conseguiram avançar para o enfoque regional (PARANÁ, 2009, p. 6).

---

<sup>74</sup> Essa classificação era efetuada por meio de um formulário preenchido pelos municípios e enviado diretamente ao Ministério do Esporte e Turismo, o qual, por intermédio da EMBRATUR, emitia uma deliberação com o nome dos municípios e o grupo a que pertenciam. A última deliberação ocorreu em 28 de novembro de 2002, com o nome dos Municípios Turísticos (aqueles consolidados determinantes de um turismo efetivo, capazes de gerar deslocamentos e estadas de fluxo permanente) e dos Municípios com Potencial Turístico (aqueles possuidores de recursos naturais e culturais expressivos, encontrando no turismo as diretrizes para o seu desenvolvimento socioeconômico).

O Paraná foi pioneiro nesse programa, com a criação da Câmara de Regionalização do Turismo<sup>75</sup> e a captação de recursos para a concretização das oficinas de capacitação para os municípios constantes da deliberação, o que se realizou por meio de ação conjunta com o SEBRAE e o SENAC, na mesma época em que surgiu o Fórum para o Turismo Sustentável no Paraná (Fórum<sup>76</sup>).

Entendendo que o planejamento precisava ser colocado em prática e que a comunidade devia ser envolvida, o MTur (2003) iniciou o processo de descentralização do planejamento da atividade turística quando colocou em prática as ações do PNMT – o qual tinha como princípio básico a “[...] transparência das ações através do envolvimento dos municípios”. Porém, segundo Beni (2006), nem todos os municípios atingidos pelo programa conseguiram alcançar os objetivos propostos.

A partir de 2003, com a criação do MTur, foram encerrados os processos do PNMT<sup>77</sup>. Segundo Beni (2006), entre as razões para tal, consideradas pelo próprio Ministério do Turismo, estava o fato de não ser levado em consideração que o turista precisava de roteiros turísticos concentrados e não apenas de um único produto turístico. Outra razão era o grande número de municípios turísticos que demandavam projetos de intervenção e recursos federais, tanto para infraestrutura quanto para gestão e capacitação. Assim, a disputa por esses recursos era cada vez maior.

Para resolver esse impasse, o MTur optou por desenhar e promover um programa de regionalização do turismo (BRASIL, 2003), inaugurando uma nova etapa de descentralização e fortalecimento de instâncias de governanças regionais, bem como o modelo de agências de desenvolvimento locais ou regionais, de modo similar ao que já acontecia com outras políticas públicas, como as de saúde, educação e agricultura (BENI, 2006; LACAY, 2012).

As afirmativas dos autores são pertinentes, mas vale lembrar que o PNMT não era formado apenas por mazelas, pois a metodologia empregada tinha como referência os instrumentos operacionais elaborados pela OMT, adaptados para o Brasil. A metodologia, com seus passos orientadores, permitia aos participantes das oficinas se manifestarem por

---

<sup>75</sup> Instalada oficialmente em 10 de dezembro de 2003, tendo como principal finalidade a de atuar como um braço do Conselho, conforme 1.ª Memória da Câmara.

<sup>76</sup> Conforme já definido no item 4.2.1.

<sup>77</sup> Números do PNMT – Nacional no final de 2002: 1.480 municípios engajados; 2.300 municípios já passaram por oficinas; 35 Agentes Multiplicadores Nacionais capacitados; 380 Agentes Multiplicadores Estaduais formados; 28 mil Monitores Municipais treinados; 80 mil Monitores de Segmento capacitados. No Paraná: 233 municípios envolvidos; 194 municípios engajados (1.ª e 2.ª fases); 790 Monitores Municipais; 23 municípios na 3.ª fase.

meio de propostas para a construção conjunta de planos/projetos a serem executados. Isso era um ganho para a localidade onde era efetivada a prestação dos serviços, além do que é lá que se encontra a oferta turística para que os roteiros criados para o Programa de Regionalização do Turismo (BEZERRA, 2003).

### **4.3.3 Programa de Regionalização do Turismo – PRT**

Com a extinção do PNMT, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), a fim de promover ajustes e ampliação dos horizontes para um programa de desenvolvimento de unidades maiores –, as Regiões Turísticas. Isto é, o MTur, em vez de se preocupar com o município, muda o foco para a organização regional do turismo. Essa mudança trouxe consigo o fortalecimento da tese do Beni (2006), com o reconhecimento da regionalização como forma de descentralização da política pública do turismo. E assim começou o desenvolvimento dos módulos operacionais do PRT: com a criação das Instâncias de Governanças Regionais (IGR), organizações “[...] com participação do poder público, privado e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional”, e a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional 2008-2011<sup>78</sup> (BRASIL, 2008, p. 100, v. 2).

Para o Ministério do Turismo, a atividade turística deveria ser preparada com o olhar voltado para o futuro, tendo como base “[...] um pensamento estratégico, a partir do reconhecimento do turismo como atividade econômica relevante que requer planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes” (BRASIL, 2007, p. 8).

Na fase que sucedeu a criação do MTur (2003), foi observado que o fortalecimento da estrutura pública do turismo teve maior visibilidade –, que contou com o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) em abril de 2004 e do Salão Brasileiro de Turismo em 2005, bem como a retomada do Conselho Nacional do Turismo. O Paraná era um dos estados mais avançados no processo de municipalização (PNMT), o que veio a colaborar com a implantação da regionalização do turismo no seu território.

O PRT tem como finalidade trabalhar a atividade turística de forma regionalizada nas regiões turísticas de cada estado. Essa ação, de acordo com o MTur (BRASIL, 2009), valoriza

---

<sup>78</sup> Ação realizada por meio de convênio entre o MTur e o SEBRAE-PR, com interveniência da SETU.

as potencialidades de cada região. Para Correa e Godoy (2008), a atividade turística pode ser vista como um fator positivo para o desenvolvimento de uma localidade.

Segundo o MTur, o Programa de Regionalização do Turismo “[...] nasce com o objetivo de estruturar, ampliar, diversificar e qualificar a oferta turística brasileira” (BRASIL, 2009, p. 12), para tornar o produto ofertado mais competitivo nos mercados interno e externo. Para a implementação dos seus objetivos, o MTur traçou nove módulos operacionais para o PRT – Roteiros do Brasil (Figura 6), dos quais o Paraná implantou os quatro primeiros (BRASIL, 2004).

Os dois primeiros módulos (Figura 6) – Sensibilização e Mobilização –, fazem parte de um processo de implantação no qual a ação do Estado é mais direta e deve ser realizada para um despertar das regiões, bem como para um repasse de informações. Foram elaborados com a realização de reuniões regionais.

O terceiro módulo, por sua vez, relativo à Institucionalização da Instância de Governança Regional (IGR), foi formulado de modo a orientar os municípios para entenderem o papel das Instâncias e suas funções, criando, assim, uma IGR para cada região turística.

O quarto módulo, referente à elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional, que segue as diretrizes do PRT, foi realizado para cada uma das dez Regiões Turísticas do Paraná, período 2008-2011<sup>79</sup>. Os dez planos seguiam as diretrizes já elencadas no PDTPR para o mesmo período, acompanhando, assim, a cadeia produtiva do turismo, para que as ações fossem executadas e as metas municipais, regionais, estaduais e conseqüentemente as nacionais fossem alcançadas (BRASIL, 2008; PARANÁ, 2008<sup>80</sup>).

Já o módulo de Implementação do Plano Estratégico, que não era uma ação direta do Estado, deveria ser executado pela própria IGR, em conjunto com seus municípios, que contava com o apoio do Estado sempre que solicitado.

---

<sup>79</sup> Ação realizada por meio de convênio entre o MTur e o SEBRAE-PR, com interveniência da SETU, apresentava as características gerais da região, uma análise situacional, um cenário prospectivo da atividade turística, assim como um plano operacional com as principais ações a serem realizadas, monitoradas e avaliadas, visando a priorização e a consolidação da atividade turística.

<sup>80</sup> PARANÁ (2008). Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional 2008-2011. Disponível em: <<http://www.setu.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=153>>. Acesso em: 15 out. 2012.

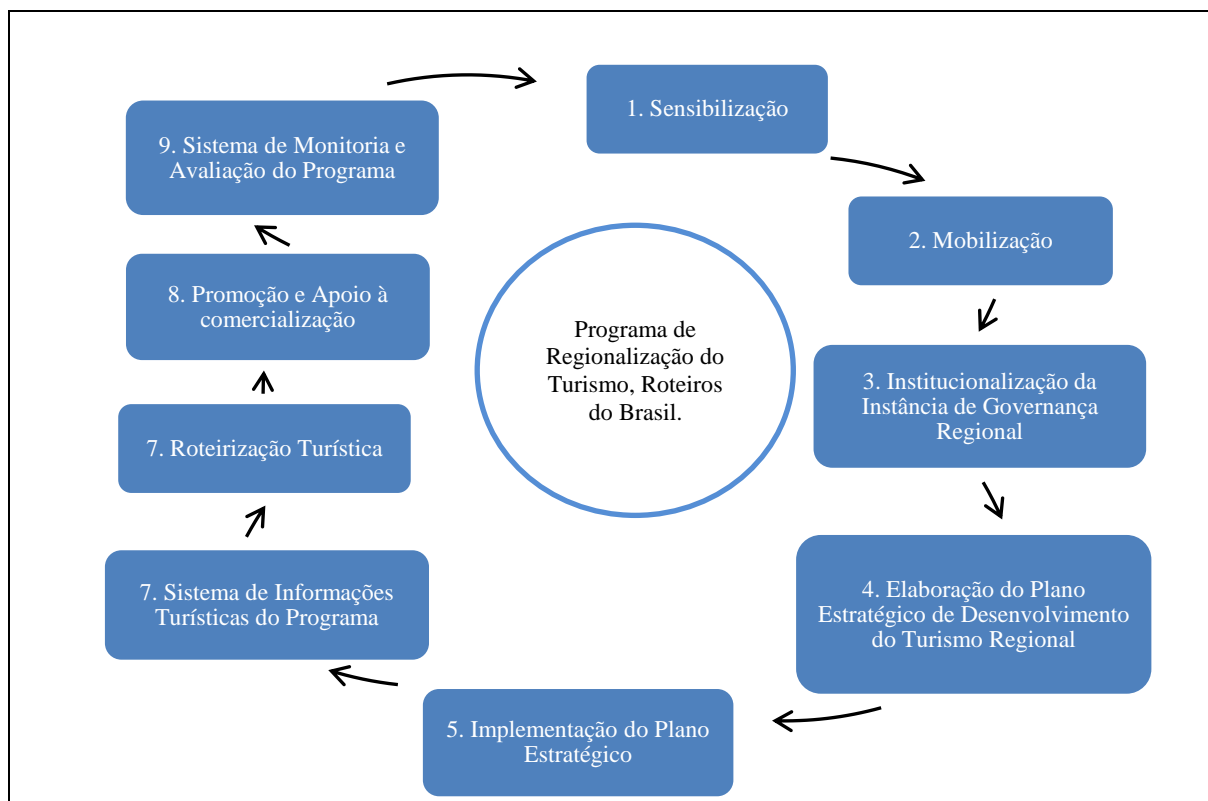


FIGURA 6 – Módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo 2004

FONTE: MTur (BRASIL, 2004)

Quanto à implantação do Sistema de Informações Turísticas do Programa, esta foi efetuada com ações do próprio MTur, por meio de curso de capacitação para realização dos seus Inventários Turísticos<sup>81</sup> (INVITUR). No módulo da Roteirização Turística, o Estado não intervém, sendo uma ação dos próprios municípios, os quais se envolvem e definem seus roteiros a serem comercializados.

No que tange ao módulo de Promoção e Apoio à Comercialização, são ações em que o MTur e a SETU atuam com a promoção e realização de eventos, como o Salão do Turismo e a participação dos municípios/regiões nos eventos da ABAV-Paraná. Por fim, o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa é uma ação que deve ser realizada com reuniões nas próprias regiões.

<sup>81</sup> Ação realizada com a participação da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curso de Turismo, que, por meio de convênio com o MTur, realizou as capacitações e alguns inventários no Estado.

#### 4.3.3.1 Programa de Regionalização do Turismo no Paraná – PRT-PR

O Programa de Regionalização do Turismo foi criado para fortalecer o processo de planejamento das atividades ligadas à esfera federal, bem como para promover o fortalecimento dos estados e municípios, por considerar que o turismo trabalha com o espaço geográfico, cuja proposta está baseada na criação e gestão de roteiros turísticos competitivos denominados produtos turísticos.

A regionalização do turismo no Paraná, como programa orientador de política pública, visava a identificação de aspectos comuns ou complementares entre os municípios, como serviços de transporte, hospedagem, alimentação e outros. Esse conjunto deu às regiões um aspecto de organização e desenvolvimento, além de auxiliar no resgate das suas potencialidades naturais, culturais e até mesmo da autoestima da população pelo desenvolvimento social e regional.

No entanto, com essa política de regionalização, que possuía enfoque mais abrangente, tinha como objetivo traçar roteiros turísticos integrados para a promoção do turismo nos destinos turísticos, entre outros benefícios. Nesse programa, o município passou a ser visto de forma agregada para a conformação de produtos comercializados (BRASIL, 2004).

Com isso, o município era explorado dentro das questões de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada, para que o desenvolvimento proposto para a região pudesse avançar, pois, se a promoção ocorre de forma integrada, os esforços passam a ser minimizados e o aproveitamento das políticas públicas (tanto pelo lado do governo federal como do estadual) é maximizado. Para tanto, faz-se necessário que o estado tenha um planejamento com ênfase na regionalização turística (BRASIL, 2004).

Então, para fazer parte do Programa de Regionalização do Brasil, o Paraná precisava ter a sua política voltada para a regionalização do turismo. Além disso, a divisão do estado em regiões deveria ser encarada como uma ferramenta de suporte para o desenvolvimento do turismo estadual, auxiliando na organização de produtos e novos segmentos de mercado, visando transformar e modificar os espaços, valorizando as questões locais e satisfazendo as necessidades dos habitantes e dos visitantes que usufruem da região como destino turístico.

Para cumprir com essa proposta e seguindo a metodologia adotada pelo MTur para definir a regionalização turística, o Paraná iniciou o processo, conforme se encontra registrado



no Relatório da Oficina de Planejamento e Consulta Pública. Segundo Ana Lúcia Rodrigues<sup>82</sup>, “esta é a única regionalização do Paraná que passa por este processo participativo de decisão –, envolvendo a comunidade”. A evolução do processo iniciou com a busca pelas divisões regionais já existentes no estado, bem como por estudos teóricos, sendo observados 3 modelos, conforme destacados na Figura 7 (PARANÁ, 2004a).

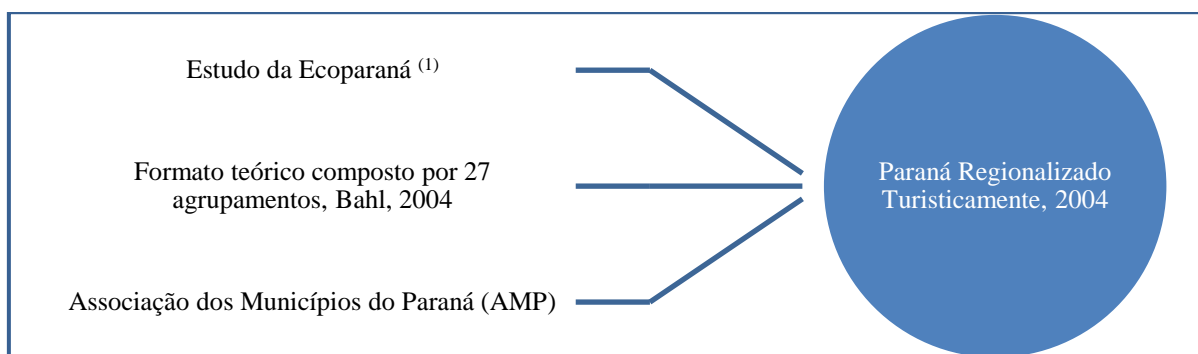


FIGURA 7 – Processo para regionalização turística do Paraná, 2004

FONTE: Relatório da oficina, PARANÁ, 2004a.

<sup>(1)</sup>: A proposta da Ecoparaná era baseada no Programa de Biodiversidade da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e previa cinco regiões: Costa Norte, Vale do Iguaçu, Região Metropolitana de Curitiba, Litoral, Costa Oeste e Campos Gerais. Não foi levada à frente, por ser julgada pelos participantes da oficina como pouco comercial para o processo dinâmico do turismo.

A realização da Oficina de Planejamento e Consulta Pública seguiu os passos metodológicos que passaram pela apresentação das estratégias do estado para o desenvolvimento do turismo, objetivos e metas do PDTPR 2003-2007, e pelas apresentações dos modelos de regionalização existentes. Surgiu assim a primeira ideia do que seria a regionalização do turismo no Paraná, com a proposta da Figura 8, que apresenta a divisão territorial das AMPs<sup>83</sup> e a sobreposição dos agrupamentos propostos por Bahl (2004), com seus municípios polos.

<sup>82</sup> A Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Lúcia Rodrigues é coordenadora do Mestrado Profissional em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá.

<sup>83</sup> A AMP é uma entidade de utilidade pública pela Lei n. 5.455, de 24 de dezembro de 1966, com personalidade jurídica e de direito privado. Congrega os 399 municípios do estado e é sua representante oficial, possui caráter privado, é apartidária, defende os interesses dos municípios, oferece serviços de consultoria e assessoria nas áreas jurídica e tributária.

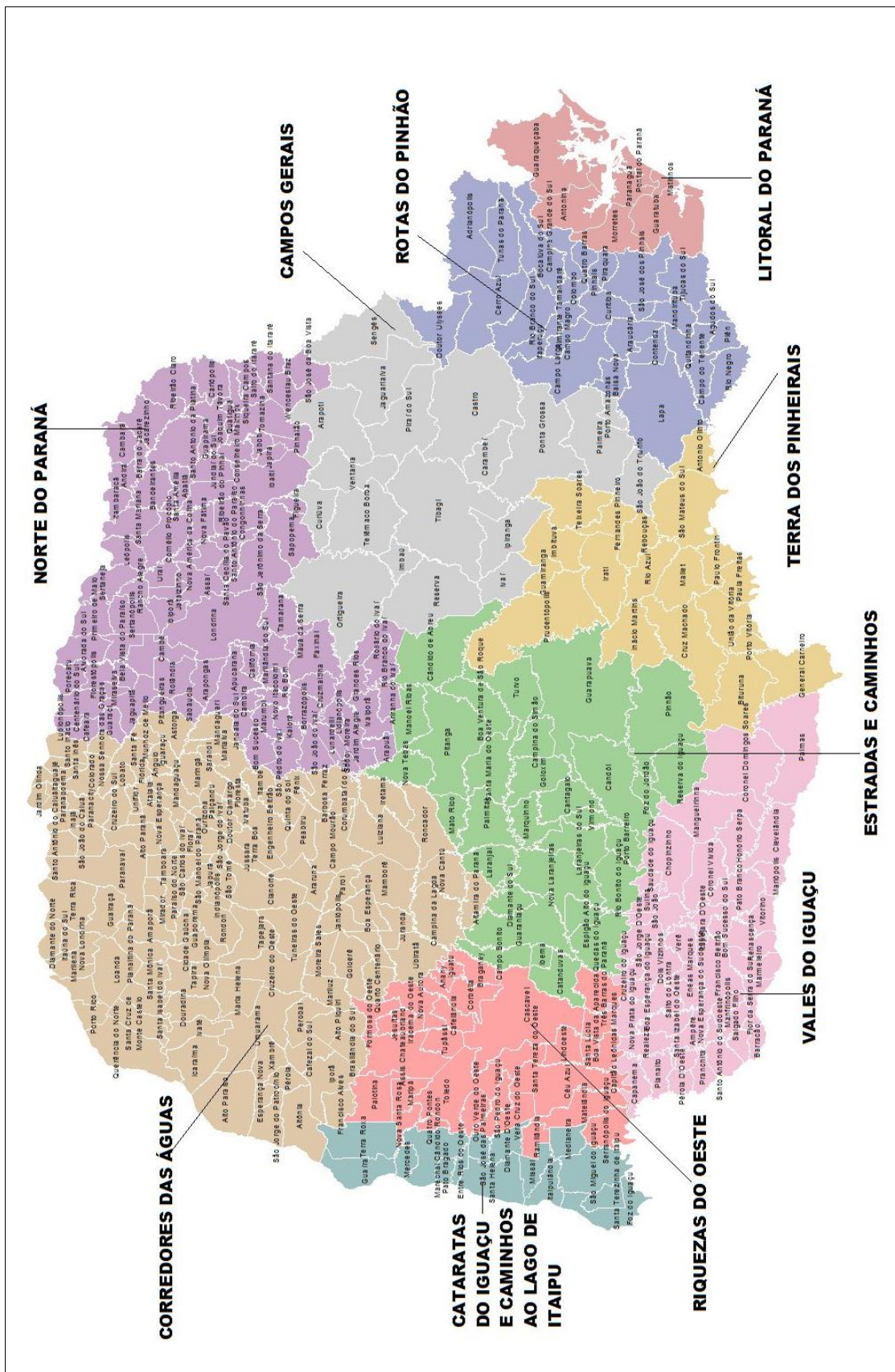


FIGURA 8 – Regionalização Turística do Paraná, 2008

FONTE: Oficina, PARANÁ, 2004 e 2008. Base cartográfica, SEDU, 2004.

Após a análise das propostas durante a oficina, os participantes concluíram pela definição de nove Regiões Turísticas, a saber: Litoral, Curitiba e Região Metropolitana, Campos Gerais, Oeste e Lindeiros ao Lago de Itaipu –, também consideradas prioritárias<sup>84</sup>, além das regiões Norte, Noroeste, Centro-Sul, Centro e Sudoeste, marcando assim o início do processo de regionalização do Paraná. Na Figura 8, pode ser observada a primeira e a segunda conformação da regionalização do Paraná.

No ano de 2008, foi efetuada a revisão da Regionalização de 2004, por meio de oficina participativa, a qual culminou com a definição de dez Regiões Turísticas, que também receberam uma denominação de uso comercial. Nesta configuração, a principal mudança ocorreu com a divisão de uma região em duas, que foi o caso da Região Oeste e Lindeiros ao Lago de Itaipu, dando origem a: 1) Região Riquezas do Oeste; 2) Região Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu. A outra alteração ocorreu em duas regiões, sendo que dois municípios da Região Centro (Estradas e Caminhos) passaram a pertencer à Região Noroeste (Corredores das Águas). Essas alterações estão apresentadas na Figura 8 e no Quadro 6.

QUADRO 6 – Evolução das divisões regionais do Paraná, 2004/2008/2013

<b>Etapas e as Regiões Turísticas do Paraná</b>		
<b>Oficina 2004</b>	<b>Oficina 2008</b>	<b>Oficinas Regionais 2013</b>
1. Litoral	1. Litoral	1. Litoral do Paraná
2. Curitiba e Região Metropolitana	2. Curitiba e Região Metropolitana – Rotas do Pinhão	2. Rotas do Pinhão
3. Campos Gerais	3. Campos Gerais	3. Campos Gerais
4. Oeste e Lindeiros ao Lago de Itaipu	4. Riquezas do Oeste 5. Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu	4. Riquezas do Oeste 5. Cantuquiriguaçu 6. Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu
5. Norte	6. Norte do Paraná	7. Norte do Paraná 8. Vale do Ivaí 9. Norte Pioneiro
6. Noroeste	7. Corredores das Águas	10. Corredores das Águas 11. Roteiros da Comcam
7. Centro	8. Estradas e Caminhos	12. Estradas e Caminhos
8. Centro-Sul	9. Terra dos Pinheirais	13. Terra dos Pinheirais
9. Sudoeste	10. Vales do Iguaçu	14. Vales do Iguaçu

FONTE: Oficinas e relatórios da SETU

<sup>84</sup> A priorização se deu pelo processo de hierarquização das regiões, processo este executado pela primeira vez neste mesmo ano de 2004, o qual já se encontra na sua 3.<sup>a</sup> edição, porém que não fazem parte desta dissertação. Disponível em: <<http://www.setu.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/HierarquizacaoRegioesTuristicaPR2012.pdf>>. Acesso em: 3 abr. 2013.



Em 2013, com a mudança de metodologia dada pelo MTur, que foi aplicada a todo o país, os municípios interessados em fazer parte de uma região deviam se manifestar por meio de um documento oficial. Com isso, o Paraná passou de 10 para 14 Regiões Turísticas, contemplando 257 municípios dos 399 que compõem o estado (Figura 10 e Quadro 6). Nessa fase, o processo contou com a realização de 15 oficinas regionais, oportunidade para que um grupo maior de pessoas das comunidades locais participasse.

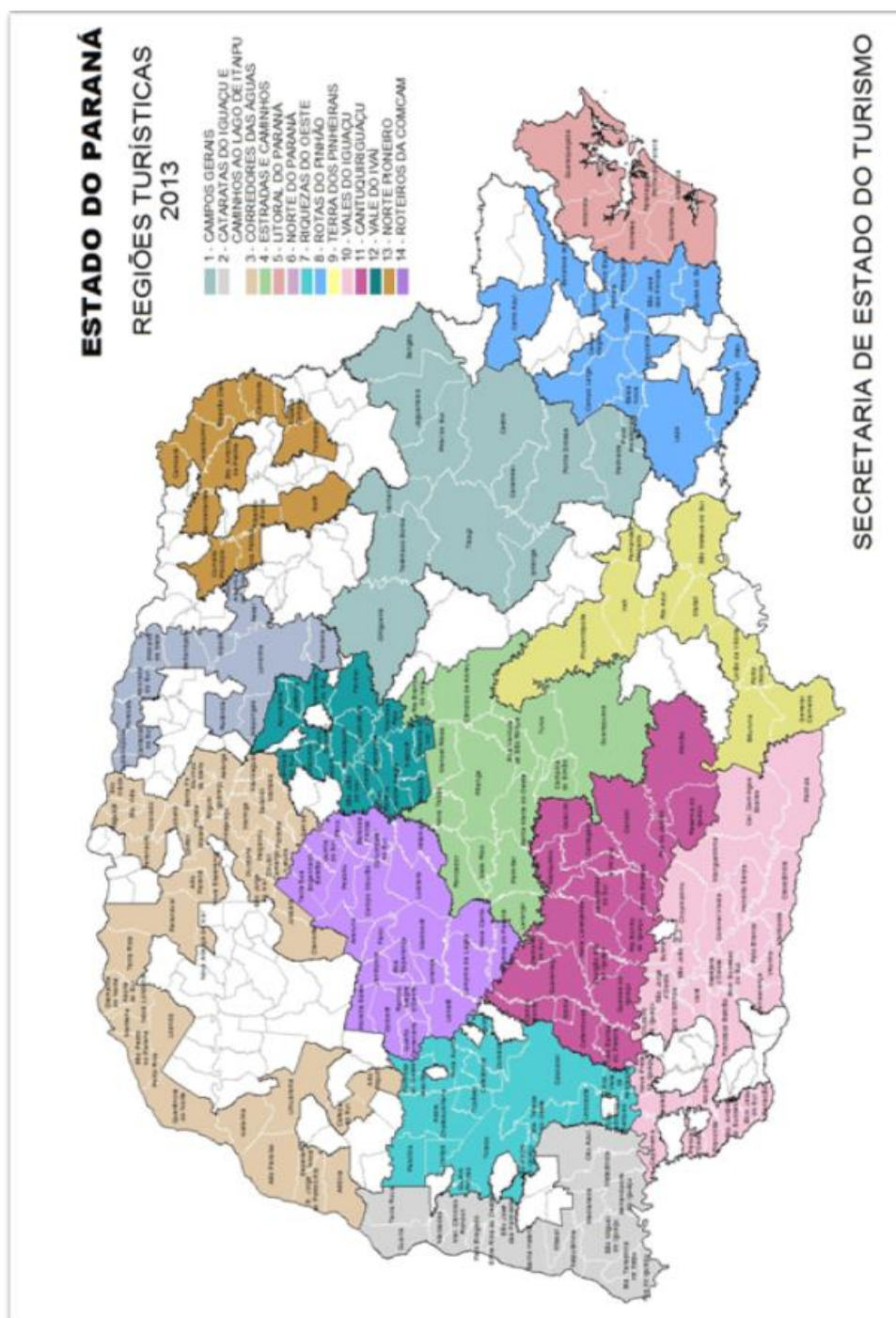


FIGURA 9 – Regionalização Turística do Paraná, dez. 2013

FONTE: SETU, 2013. Base cartográfica, SEDU, 2004.

#### 4.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Este capítulo apresentou as políticas estruturais dentro dos pressupostos do governo e também contextualizadas na esfera do estado, de acordo com as relações de poder no entendimento de como são dispostas. No histórico, foi expressada a necessidade de regulamentar os procedimentos da atividade que iniciou pela emissão de passagens e também criou o controle da entrada de turistas estrangeiros no país. Viu-se que a primeira entidade da classe turística foi a ABAV, que oferecia suporte às primeiras agências de viagens.

A primeira denominação para o órgão oficial foi COMBRATUR, que coordenava o planejamento e desenvolvimento da política nacional de turismo, sendo mais tarde substituída pela EMBRATUR, que atuava com maiores poderes no que tange à elaboração e execução das ferramentas de regulamentação das atividades características do turismo no Brasil. Ressalta-se que em 2003 a EMBRATUR passou a vincular-se ao recém-criado MTur.

O estado do Paraná teve sua trajetória similar à do governo federal: o turismo começou a receber tratamento oficial a partir de 1932, como um departamento oficial que visava organizar a atividade turística do estado. Seguiu-se a criação da empresa PARANATUR, que mais tarde foi sucedida pela Paraná Turismo, sendo estas vinculadas a várias secretarias, inclusive à SETU (2003-2013), e atualmente à SEET (2013).

Foram abordados também os planos de governo para a atividade e os programas de turismo para o país, como o PRODETUR, o PNMT e o PRT. Com isso, viu-se que as políticas de turismo foram expressas entre as atividades que o governo perpassa aos estados por meio de planos e programas. Também foi detalhado o PDTPR nas suas versões 2003-2007 e 2008-2011. E, para fechar a discussão das políticas públicas aqui analisadas, foram apresentadas as três fases pelas quais passou o programa de regionalização turística do estado, evidenciando o formato das etapas. O ano de 2008 também foi contemplado com a elaboração dos seus Planos de Desenvolvimento Regionais 2008-2011, que tinham como foco específico o desenvolvimento da região, tendo como aporte o Plano de Desenvolvimento de Turismo do Paraná para o mesmo período.

## 5 PANORAMA TURÍSTICO: UMA VISÃO POR MEIO DOS NÚMEROS

Este capítulo tem como objetivo apresentar a importância do turismo mundial, brasileiro e paranaense, tendo como aporte para a análise os números do turismo: a movimentação turística por meio das estatísticas disponíveis em séries históricas, com dados do mundo e seus comportamentos, nos principais mercados emissores e receptores, com desdobramento para a América do Sul, principal região emissora de turistas para o Brasil, e os países que recebem os maiores contingentes de turistas.

A análise observa o comportamento dos principais emissores internacionais para o Brasil. Apresenta a movimentação de turistas domésticos e seus deslocamentos dentro do país, exibindo a composição do fluxo de turistas no estado e os mais expressivos atrativos nacionais, estaduais e municipais, com monitoramento de visitantes.

Também discorre sobre as principais atividades características do turismo, uma visão da distribuição nas dez Regiões Turísticas que mostra a capacidade que essas regiões têm e suas infraestruturas para o turismo.

### 5.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TURISMO: ESTATÍSTICAS

La actividad turística adquiere cada vez más importancia para el desarrollo de muchos países, sobre todo en el plano económico. El turismo de sol y playa es el segmento que genera el mayor flujo de turistas a una escala internacional desempeñando un importante papel para el desarrollo de los destinos y sus ámbitos de influencia.<sup>85</sup> (SOARES, 2012, p. 21, citando VERA et al., 2011).

O turismo, dentro do cenário mundial, é representado pela movimentação de turistas que, ano após ano, tem aumentado, influenciada pelo aumento de novos produtos que são ofertados no mercado, somados à crescente oferta de formas e custos de deslocamentos e à necessidade das pessoas de buscarem contatos interpessoais, que são reduzidos no seu cotidiano em função da tecnologia, que torna tudo virtual (RABAHY et al., 2013; OMT, 2013).

A posição de destaque que o turismo tem assumido no contexto atual de

---

<sup>85</sup> Tradução livre do espanhol: “A atividade turística está se tornando cada vez mais importante para o desenvolvimento de muitos países, especialmente em termos econômicos. O segmento sol e praia é o que gera o maior fluxo de turistas em uma escala internacional, desempenhando um papel importante para o desenvolvimento de destinos e suas esferas de influência”.

internacionalizar a economia deve-se ao fato de ser considerado um setor estratégico para países na busca por desenvolvimento econômico. É uma atividade que apresenta um potencial de expansão que, para Silveira (2002), é influenciado por quatro tipos de variáveis: social e demográfico, econômico, político e tecnológico.

Juntando-se a isso, o incremento do tempo livre, associado aos avanços ocorridos nos meios de transportes e comunicações (internet), bem como aos novos hábitos de consumo durante o tempo de lazer, tem provocado uma mudança no turismo nos últimos anos. De acordo com estudo da Fundação Getulio Vargas (FGV, 2014<sup>86</sup>), existe uma nova demanda que estava latente e tem despertado na procura por novas viagens, apontando que “[...] o número de brasileiros que pretendem viajar pelo Brasil é três vezes maior do que o dos que querem ir para o exterior”. O Nordeste é o destino preferido de mais da metade dos entrevistados (53,7%). A pesquisa revela ainda que a intenção de conhecer destinos turísticos no Brasil é maior entre os entrevistados de renda mais baixa, chegando a 94,5% entre os que ganham até cerca de 2 mil reais. Já entre aqueles com renda acima dos 9 mil reais, a taxa cai para 42,7% (SILVEIRA, 2002).

Afirma o sociólogo Domenico De Masi (2000) que, cada vez mais, as pessoas estão dando importância ao lazer, e por consequência estão em busca de atividades prazerosas. Os dados expressam essa ação crescendo e criando no ser humano a curiosidade sobre o que é real e o que não é real. O autor continua afirmando que a estatística é um recurso lógico-matemático para se expressar os mais diversos tipos de dados, dando vida às informações e transformando-as em curiosidades e desafios para serem entendidos. Essas informações, do ponto de vista de Benson (1995), podem ser enganosas, porém necessárias para suprir as lacunas existentes das informações do dia a dia.

Com este preâmbulo, discorre-se um pouco sobre a movimentação turística paranaense, brasileira e mundial, por meio de números. Porém, sem a intenção de fazer com que estes sejam a fiel expressão da mais pura verdade, mas sim informações que, por mera contagem ou ainda com o uso de modelos estatísticos/matemáticos, podem expressar a realidade do setor. É preciso utilizar algo que seja mensurável e comparável. Essa é a grande razão pela qual é utilizada esta ferramenta para apresentar os dados oriundos de uma atividade tão simples e tão complexa ao mesmo tempo. Pelas definições da OMT, todo deslocamento

---

<sup>86</sup> Levantamento do Ministério do Turismo, realizado em parceria com a Fundação Getulio Vargas. Disponível em: <<http://fgvnoticias.fgv.br/pt-br/noticia/turistas-brasileiros-preferem-viajar-pelo-proprio-pais-aponta-estudo-da-fgv-projetos>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

por um ou mais pernoite é caracterizado como turismo<sup>87</sup>, e pode ser visto também por meio dos números. Para Benson, as estatísticas servem para guiar as ações: “[...]a burocracia do estado tem necessidade de estatísticas para dirigir a economia, e as estatísticas têm necessidade de burocratas para confeccioná-las e utilizá-las” (BENSON, 1995, p. 117; OMT, 2005).

Nesta análise, percebe-se as mudanças de hábitos de viagens por diversas razões e entre elas destaca-se o turismo intrarregional de curta distância, agregado a novas motivações – culturais, de natureza, esportivas, além da já consagrada, o turismo de sol e praia. Também despontam os novos mercados, como o asiático, que já está ocupando posição de destaque, além de estar superando alguns dos mercados mais conservadores, como é o caso da Europa e da América do Norte (Tabela 2 na sequência).

As mudanças de hábitos de viagens e perspectivas de oferta de novos ou revitalizados destinos constituem uma preocupação, pois o viajante está mais atento às questões relacionadas à sustentabilidade dos locais. Também as ofertas estão ao alcance de todos, por meio dos diversos meios de comunicação. Outra razão para que mais pessoas se desloquem e mais vezes é uma boa política de trâmite facilitado, com um melhor desfecho nos portões alfandegários, o que evita que o turista/viajante deixe de realizar suas viagens devido à burocracia. Não se pode esquecer um fator muito importante para o aumento no ritmo das viagens: a questão da segurança, quase na totalidade de responsabilidade do setor público (FUNDACIÓN CEDET, 2008<sup>88</sup>).

## 5.2 ESTATÍSTICAS DO TURISMO

A Figura 10 mostra um panorama que envolve as esferas mundial, nacional e estadual do comportamento da movimentação de turistas<sup>89</sup>. Para a OMT, a tendência de crescimento do turismo no mundo é mantida.

---

<sup>87</sup> Turismo de negócios, turismo de eventos, turismo de saúde, turismo religioso, turismo de aventura, turismo gastronômico – enfim, todas as modalidades de deslocamento por mais de um pernoite (OMT, 2005).

<sup>88</sup> Notas de aula fornecidas pela FUNDACIÓN CEDET. Medición del turismo y su impacto en la economía. Módulo 4: La medición del turismo. Secretaria General de Turismo. Madrid, 2008.

<sup>89</sup> Nestes números existe uma sobreposição de informação, pois os dados correspondentes aos estrangeiros que visitam o Paraná, por exemplo, também estão computados no total de visitantes para o Brasil, que por sua vez é parte dos visitantes no mundo.



Las llegadas de turistas internacionales crecieron un 5% en 2013 hasta alcanzar los 1.087 millones, según el último Barómetro OMT del Turismo Mundial. A pesar de las dificultades económicas que ha experimentado el mundo, los resultados del turismo internacional estuvieron muy por encima de las expectativas, y en 2013 viajaron 52 millones de turistas internacionales más que el año anterior. Para 2014, la OMT prevé un crecimiento de entre el 4% y el 4,5%, superando nuevamente las proyecciones a largo plazo existentes<sup>90</sup> (OMT, 2014).

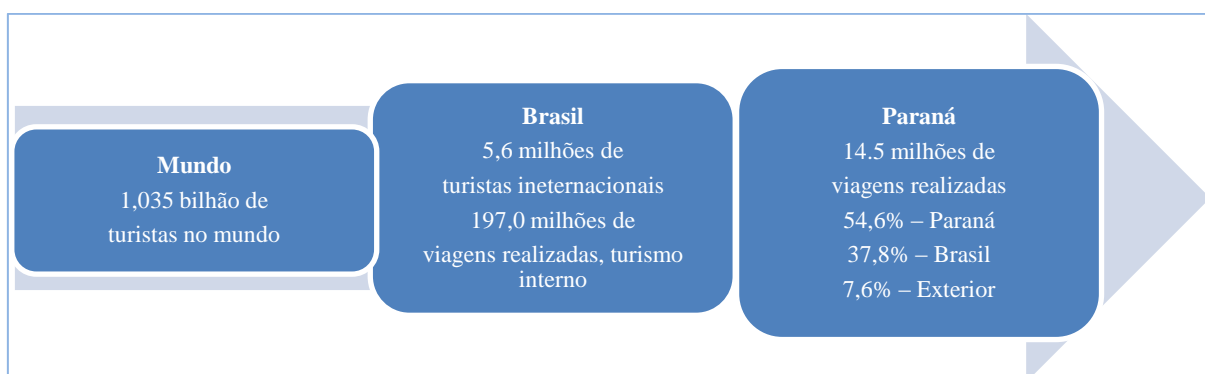


FIGURA 10 – Movimentação de turistas: mundo, Brasil, Paraná, 2012

FONTE: BRASIL, 2013c, e PARANÁ, 2013d.

Os dados para o ano de 2012, expressos na Figura 10, mostram que no mundo a movimentação de turistas atingiu e superou a marca do bilhão. O MTur apresenta os dados da movimentação de entradas de turistas estrangeiros<sup>91</sup> no Brasil e também a movimentação do turismo doméstico. No Paraná, esta movimentação total foi acima dos 14 milhões, distribuídos entre os residentes no próprio estado, os brasileiros de outros estados e os estrangeiros.

Ao falar de números é importante lembrar que muitos fatos históricos têm contribuído para a evolução do turismo, afetando diretamente no desempenho mundial, seja por crises regionais nos grandes blocos econômicos, seja pelos efeitos causados pela variação cambial, mas principalmente pelo poder de compra das pessoas. Que conforme dados da OMT, as viagens de longa distância tendem a apresentar maior crescimento, em torno dos

<sup>90</sup> Tradução livre do espanhol. As chegadas de turistas internacionais cresceram 5% em 2013, alcançando a cifra de 1,087 milhões, segundo o último Barômetro da OMT. Que apesar das dificuldades econômicas que o mundo tem experimentado, os resultados do turismo internacional estiveram acima das expectativas, e em 2013 viajaram 53 milhões de turistas internacionais a mais que no ano anterior. Para 2014, a OMT prevê um crescimento entre 4% e 4,5%, superando novamente as projeções de longo prazo. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/es/barometer>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

<sup>91</sup> São considerados turistas estrangeiros todos aqueles que possuem residência fixa fora do Brasil, ou seja, os brasileiros que residem fora do Brasil e chegam apenas para passear, visitar parentes e amigos também são considerados turistas estrangeiros.

5,4% e as entrar-regionais, em torno dos 3,8% (OMT, 2013).

A atividade turística vem se consolidando nos últimos anos, tanto pela sua importância econômica, quanto pelos seus impactos sociais e culturais, como uma importante alavanca para o desenvolvimento global. Contribuíram para a expansão do setor as novas tecnologias, sobretudo aquelas ligadas à comunicação e o setor de serviços, que se diversificou e ampliou a oferta de ferramentas para o turismo, *on-line*.

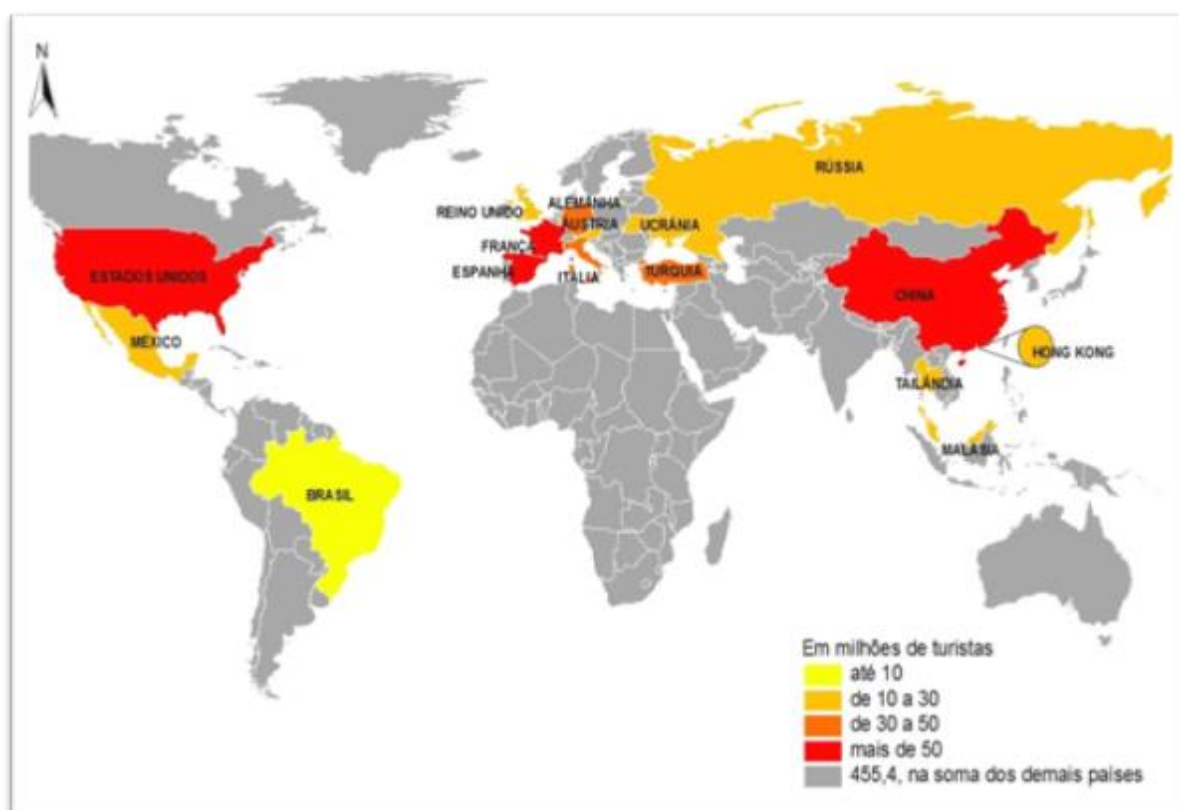


FIGURA 11 – Principais destinos turísticos do mundo, 2012

FONTE: BRASIL, 2013b.

O fluxo turístico mundial no início dos anos 1990 estava próximo de 436 milhões de pessoas e chegou ao final da década de 2010 próximo a 1 bilhão de pessoas, transformando-se em um dos maiores propulsores da economia mundial. O número de turistas no mundo superou pela primeira vez, em 2012, a barreira de 1 bilhão de pessoas, apesar do contexto global de instabilidade econômica. Essa constatação fez com que alguns países utilizassem o turismo como uma ferramenta estratégica para a retomada econômica. Podem ser observados na Figura 11 os destinos que mais receberam turistas em 2012, o que não significa que tenham sido estes os que mais se desenvolveram (BRASIL, 2013b; OMT, 2013).

Na Tabela 2, podem ser observados os dez países que foram responsáveis por receber mais de 44% do total dos turistas internacionais, com destaque para o crescimento no número daqueles que visitaram a Turquia, passando dos 22,2 milhões (2007) para 35,7 milhões (2012), com uma taxa de crescimento de cerca de 8,24%, seguido pelo número daqueles que visitaram a Rússia e a Alemanha, com crescimento de 3,76% e 3,73%, respectivamente. O que também chama a atenção são os dados da Espanha e do Reino Unido, que no período de 2007 a 2012 apresentaram desempenhos negativos.

TABELA 2 – Turistas segundo os países mais visitados, 2007-2012

Países visitados	Anos (turistas em milhões)						Taxa de crescimento/ano 2007-2012 (%)
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
França	80,9	79,2	76,8	77,6	81,6	83,0	0,43
Estados Unidos	56,0	57,9	55,0	59,8	62,7	67,0	3,03
China	54,7	53,0	50,9	55,7	57,6	57,7	0,89
Espanha	58,7	57,2	52,2	52,7	56,2	57,7	-0,29
Itália	43,7	42,7	43,2	43,6	46,1	46,4	1,00
Turquia	22,2	25,0	25,5	31,4	34,7	35,7	8,24
Alemanha	24,4	24,9	24,2	26,9	28,4	30,4	3,73
Reino Unido	30,9	30,1	28,2	28,3	29,3	29,3	-0,88
Rússia	20,6	21,6	19,4	20,3	22,7	25,7	3,76
Malásia	21,0	22,1	23,6	24,6	24,7	25,0	2,95
Outros	484,7	502,9	482,1	529,2	552,0	577,6	2,97
<b>Mundo</b>	<b>897,8</b>	<b>916,6</b>	<b>881,1</b>	<b>950,1</b>	<b>996,0</b>	<b>1.035,5</b>	<b>2,41</b>

FONTE: BRASIL, 2013b.

NOTA: Países ordenados pela maior frequência em 2012.

Na Tabela 3, também chama a atenção que somente a África apresentou crescimento positivo de 3,6%, de 2008 para 2009, quando a queda no mundo foi de -3,8%, e na América do Sul -1,8%, contra a queda apresentada para as chegadas internacionais no Brasil de -5,9%. A Europa foi o continente que mais recebeu turistas internacionais, seguida pela Ásia e pelo Pacífico, que apresentou o melhor desempenho, com um acréscimo de 28,4% de turistas em 2012 com relação a 2007. Já a Europa apresentou a menor variação, 10,6%, o grupo das Américas teve um acréscimo de 13,2% e o Oriente Médio de 14,0%.

TABELA 3 – Chegadas de turistas internacionais no mundo por regiões – 2007-2012

Anos	Regiões – Chegadas de turistas internacionais (em milhões)							
	Mundo	Europa	Ásia e Pacífico	Américas	África	Oriente Médio	América do Sul	Brasil
2007	897,8	483,0	182,0	144,0	43,2	45,6	21,0	5,0
2008	916,6	485,2	184,1	147,8	44,3	55,2	21,8	5,1
2009	882,1	461,6	181,1	140,7	45,9	52,8	21,4	4,8
2010	950,1	486,6	205,1	150,3	49,9	58,2	23,6	5,2
2011	996,0	516,8	218,3	156,5	49,5	54,9	26,0	5,4
2012	1.035,5	534,4	233,6	163,0	52,5	52,0	27,2	5,7
Variação (%) 2007/2012	15,3%	10,6%	28,4%	13,2%	21,5%	14,0%	29,5%	14,0%

FONTE: Brasil, 2013d.

Com relação aos dados da Tabela 3, para um curto período, 2007-2012, foi possível perceber que enquanto o mundo apresentou um crescimento de 15,3% (2007/2012) e o Brasil de 14,0%, a América do Sul apresentou um acréscimo de 29,5% de turistas em 2012 em relação a 2007. Essa movimentação pode ser explicada pela mudança ocorrida das classes sociais, especialmente na classe média, que apresentou um crescimento de 30%, segundo estudo apresentado pelo Banco Mundial (2013). Com isso, houve um incremento em toda a economia e também nos deslocamentos inter-regionais. Para Rabahy et al. (2008, p. 3), o nível de renda da população influencia na demanda e na maior contribuição, e seguem afirmando que “[...] o turismo é considerado uma importante atividade econômica, capaz de impulsionar o crescimento de algumas regiões ou países”. Isso fortalece a importância do turismo na economia.

No Gráfico 1, podem ser observados os países que fazem fronteira com o Brasil e que são responsáveis por receber acima de 70% do total de turistas que visitam a América do Sul. O Uruguai foi o que apresentou o melhor desempenho, com um crescimento de 2007 para 2012 de 39,1%, seguido pelo Peru, que apresentou um crescimento de 38,3%. Já o Chile apresentou no mesmo período crescimento de 31,7%. Dos quatro países, a Argentina foi a que apresentou o menor desempenho, com uma variação positiva de 19,1% na chegada de turistas internacionais no país (BRASIL, 2013d).

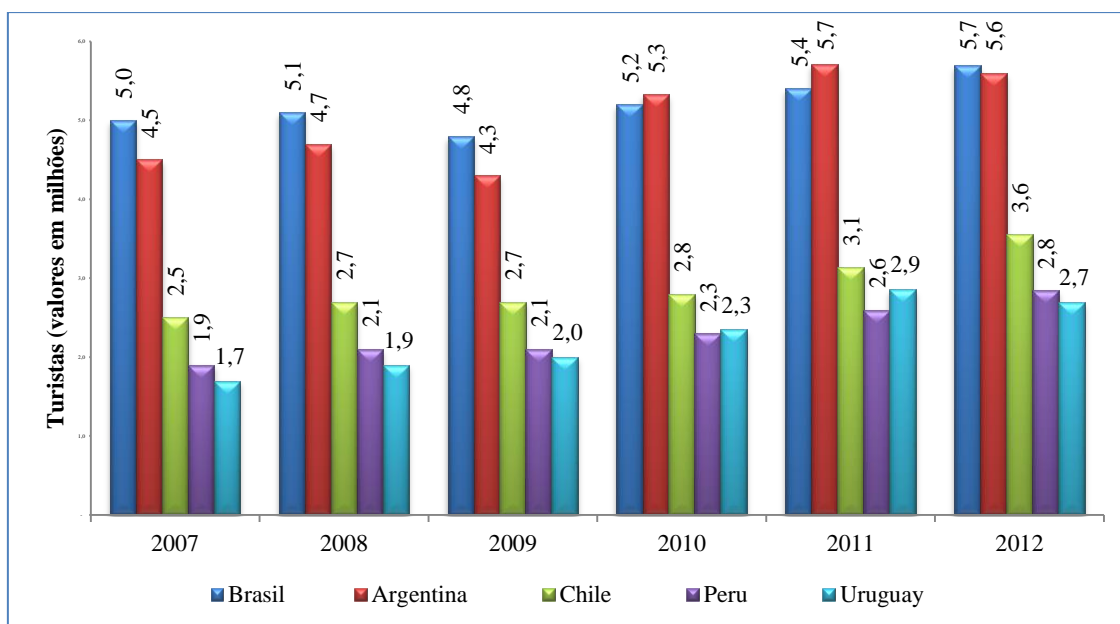


GRÁFICO 1 – Brasil e os países vizinhos que mais receberam turistas internacionais, 2007-2012

FONTE: OMT, 2011 e 2013.

### 5.3 COMPORTAMENTO DO TURISMO NO BRASIL

O turismo no Brasil segue com certa instabilidade, podendo ser verificado no período de 2007 a 2012 (Tabela 3) que sua melhor performance foi no ano de 2012, quando atingiu a casa dos 5,7 milhões de chegadas de turistas internacionais, recuperando-se da queda passada em 2009, quando apresentou 4,8 milhões de chegadas. Isso demonstra a sensibilidade turística com o desempenho econômico. Percebe-se que o turismo é diretamente impactado pelo poder de compra individual, ou seja, com a variação cambial influenciando o poder de compra, com maior ou menor consumo de serviços turísticos. Mesmo com uma movimentação de entradas positivas, o Brasil não conseguiu alcançar a meta estabelecida no PNT 2003-2007, que previa chegar em 2007 com 9 milhões de turistas internacionais. Porém, a meta foi revista e, de acordo com o PNT 2013-2016, a previsão é de aumentar para 7,9 milhões a chegada de turistas internacionais no Brasil até 2016 (BRASIL, 2013a; 2013c).

No que se refere aos principais países emissores de turistas internacionais para o Brasil (Gráfico 2), pode ser observado que a Argentina continua em posição de destaque, com 29,4% dos turistas internacionais; em segundo, os Estados Unidos, com 10,3%, com uma diferença entre o primeiro e o segundo de 19,1%. Os países Alemanha, Uruguai, Chile,

Paraguai e Itália se mantêm muito próximos, com variações entre 4% e 5%. Aqui também pode ser observado que os países do Mercosul – Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai – juntos emitiram mais de 2 milhões de turistas para o Brasil em 2012, com destaque para os fluxos inter-regionais.

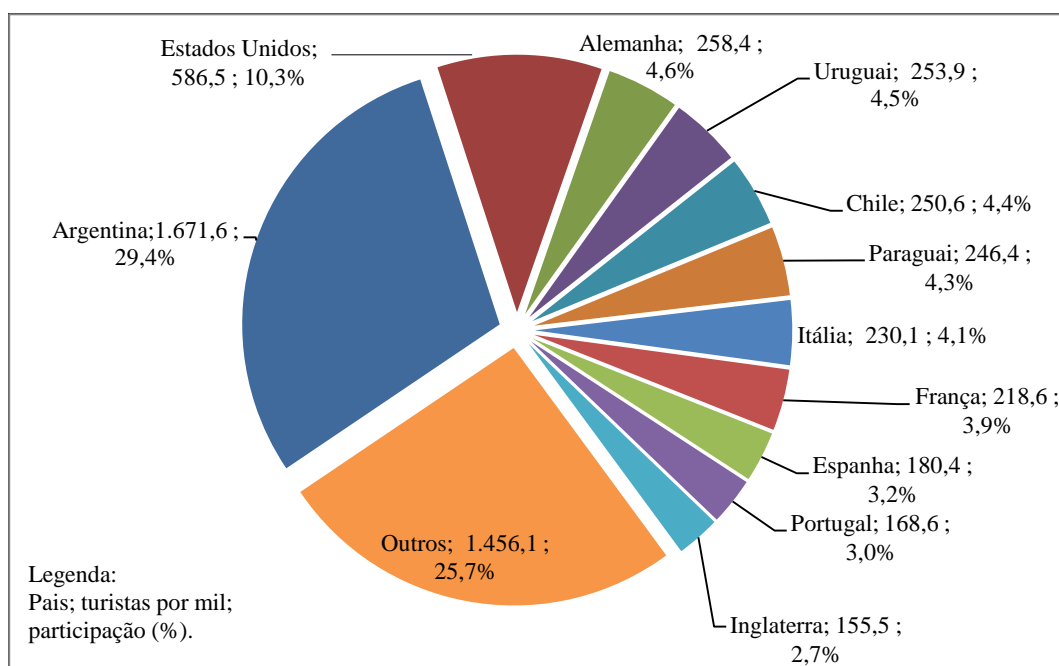


GRÁFICO 2 – Principais países emissores de turistas para o Brasil, 2012

FONTE: BRASIL, 2013b.

Com relação à motivação desses turistas, a maioria se desloca por lazer, acima dos 42%, seguido por motivação de negócios, eventos/convenções responsáveis por atrair em torno de 25%, e por fim os demais 30%, que fazem por motivos diversos. Com relação aos locais mais visitados por esses turistas, pode-se citar que no último ano (2012), dentre as cidades mais procuradas para o turismo de lazer, foram Rio de Janeiro, Florianópolis e em terceiro lugar Foz do Iguaçu, à frente de São Paulo, que ocupou a quarta posição. Já para o motivo de negócios, eventos e convenções, o *ranking* ficou assim: São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, seguida por Porto Alegre e Brasília (BRASIL, 2013b).

Conforme os dados do Gráfico 3, pode-se perceber que a movimentação de viagens realizadas<sup>92</sup> (turista doméstico, que viajam dentro do Brasil) tem crescido nos últimos anos, que parte de 156,0 milhões de viagens em 2007 para 197,9 milhões em 2012, apresentando assim um crescimento acima de 26% no período. Esses dados reforçam a afirmação efetuada por Moreira e Almeida (2013, p. 138) de que “[...] o turismo doméstico tem apresentado reações às políticas de incentivo promovidas pelo governo brasileiro, tendo participação considerável na geração das receitas do setor”.

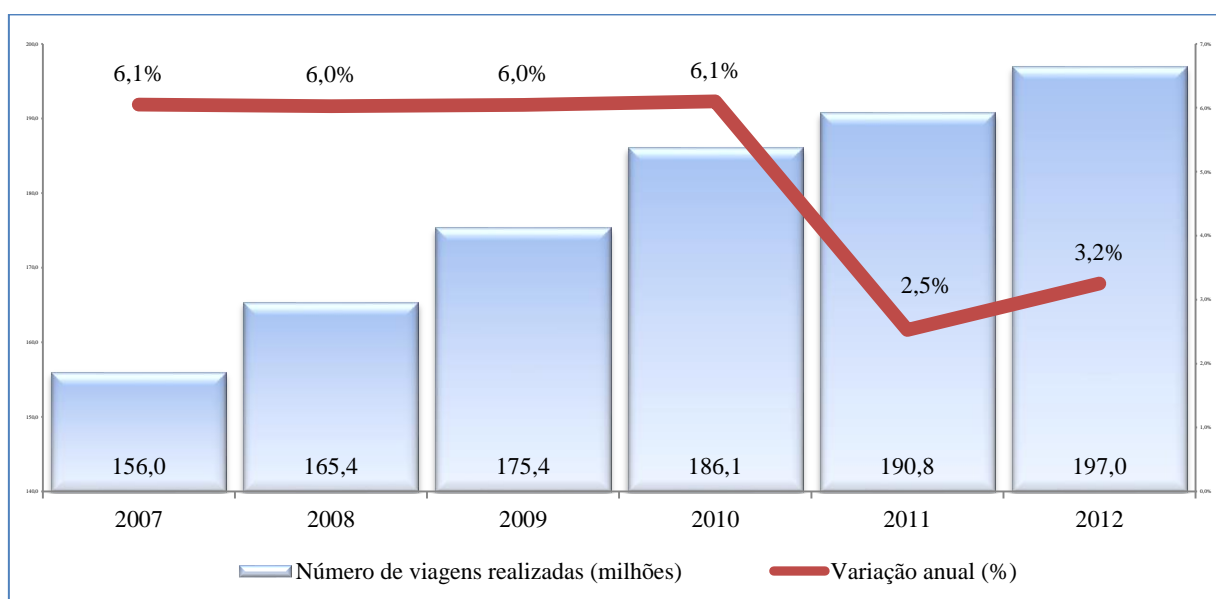


GRÁFICO 3 – Viagens domésticas realizadas, Brasil 2007-2012

FONTE: BRASIL, 2013c.

Os principais destinos dos brasileiros estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul, reforçando assim a importância das regiões no impacto do fluxo turístico doméstico, sendo que os estados mais expressivos juntos receberam acima de 60%. O estado de São Paulo ficou com a maior fatia, superando a casa dos 23%, e os demais estados, mesmo com expressivas participações –, entre os dez que mais recebem turistas brasileiros, ainda não ultrapassaram a casa dos 8%, Gráfico 4 (MOREIRA; ALMEIDA, 2013).

<sup>92</sup> Os resultados da pesquisa MTur/FIPE apresentados e utilizados são: números de domicílios onde pelo menos um morador tenha realizado ao menos uma viagem; o número médio de moradores em cada domicílio que realizou viagens domésticas. A partir desses parâmetros, são estimados os números do total de viagens realizadas no país.

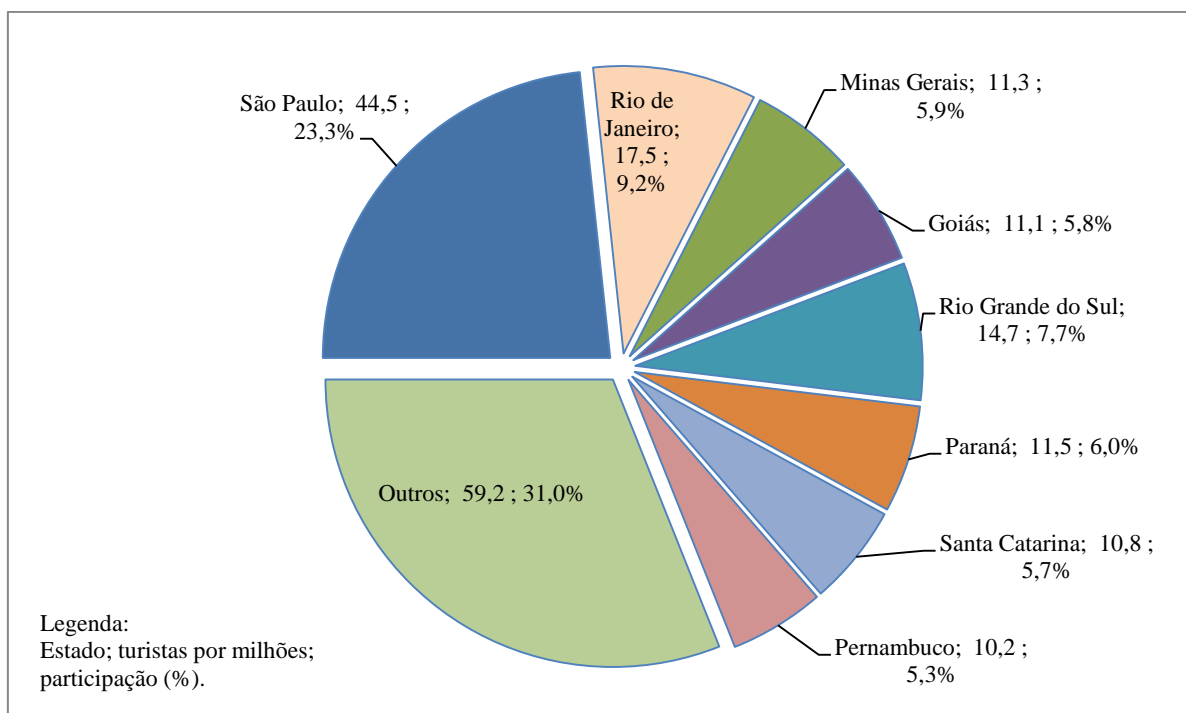


GRÁFICO 4 – Distribuição dos turistas brasileiros, Brasil 2012

FONTE: MTUR-FIPE, 2012.

A análise dos dados da demanda doméstica apresentou que o turismo adquiriu ao longo dos últimos anos uma nova desenvoltura, permitindo uma alternativa de renda para milhares de micro e pequenas empresas na área urbana, assim como nas pequenas propriedades rurais de muitas regiões do Brasil, com a capacidade de incorporar grandes contingentes de mão de obra, quer seja para atender direta ou indiretamente à modalidade de turismo.

#### 5.4 O TURISMO NO PARANÁ E SEUS NÚMEROS

A movimentação de turistas no Paraná expressa por dados tem sua história registrada a partir do ano de 1987, quando da realização da primeira pesquisa de demanda turística, pela qual foi possível conhecer um pouco mais sobre os turistas que chegavam à capital e posteriormente a Foz do Iguaçu e demais cidades e regiões já mencionadas no Capítulo 4. Apresenta-se aqui apenas alguns dados que expressam essa movimentação de turistas no estado, cuja magnitude já foi apresentada na Figura 10, o que também será demonstrado na sequência por meio dos visitantes/turistas nos principais atrativos do estado.



O Gráfico 5 apresenta o movimento de turistas no Paraná no período 2007-2012, no qual pode ser verificada a tendência que já foi apresentada nos dados do turismo doméstico para o Brasil, de que o fluxo é contínuo e crescente. Esse fluxo tem utilizado os modais rodoviários e aéreos para os deslocamentos internos (dentro do Paraná, 54,6%) ou intrarregionais (demais Unidades da Federação, 37,8%) e internacionais (7,6% de estrangeiros que visitaram o Paraná<sup>93</sup>).

Conforme também pode ser observado no Gráfico 5, os residentes do estado são os responsáveis pela maior movimentação interna de turistas, ou seja, que se deslocam pelas mais diversas motivações dentro do próprio estado, seguidos pelos demandantes das demais Unidades da Federação, que juntas são responsáveis por mais de 33% desses turistas. Por fim, os estrangeiros que aqui chegam motivados pelo simples fato de cruzar ou não a fronteira terrestre limítrofe do país (com Argentina e Paraguai), ou por via aérea, apresentam similaridades com o que já acontece no Brasil, sendo os mais expressivos: Argentina, Paraguai, Alemanha, Estados Unidos e Inglaterra, entre outros.

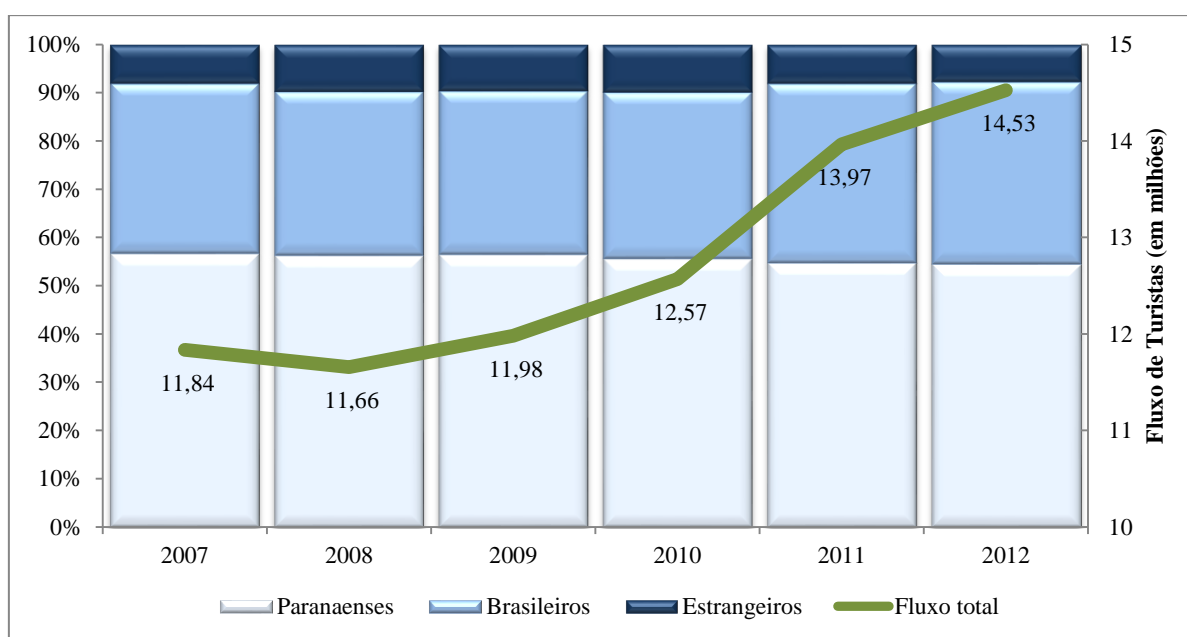


GRÁFICO 5 – Fluxo total de turistas e a participação segundo as procedências, Paraná 2007-2012

FONTE: PARANÁ, 2013d.

<sup>93</sup> Estes podem ou não ter visitado outros estados do Brasil, pois, para o MTur, o número de estrangeiros que entraram pelos portões internacionais do Paraná (basicamente pelas fronteiras terrestres) foi de 739.728 turistas, dos mais de 1 milhão que visitaram o estado (BRASIL, 2013b).

### 5.4.1 Atrativos Turísticos do Paraná e suas Movimentações

Os atrativos do Paraná apresentaram um bom desempenho em relação aos seus visitantes nos últimos 5 anos, com destaque para o Parque Nacional do Iguaçu/Foz do Iguaçu, que superou a marca de 1,5 milhão de visitantes, sendo que no último ano os brasileiros representaram mais de 50% dos visitantes, marca que pertencia aos estrangeiros até o ano de 2009 (Tabela 18).

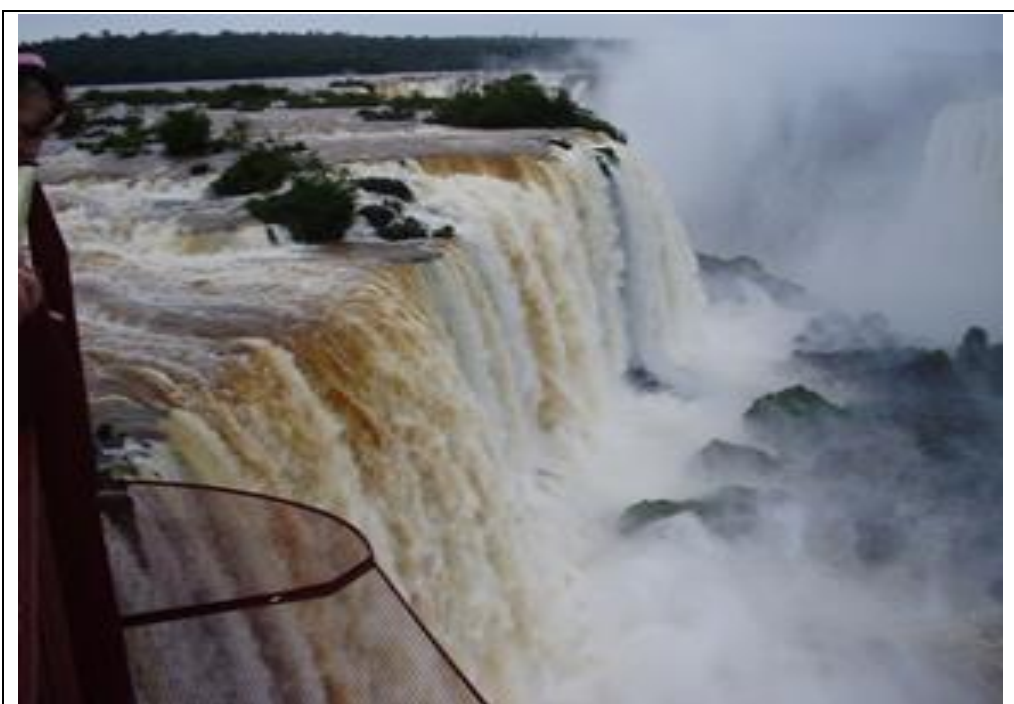


FIGURA 12 – Cataratas do Iguaçu, Foz do Iguaçu  
FONTE: A autora, em 15 nov. 2009.

O Parque Nacional do Iguaçu (PNI)<sup>94</sup> é dirigido pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e exemplo de integração entre a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais. Foi criado pelo Decreto n. 1.035/1939 e abriga um dos maiores remanescentes de Floresta Atlântica da região Sul do Brasil. Atua protegendo uma

---

<sup>94</sup> Em 1999, a administração do parque foi repassada para a iniciativa privada, por meio de concessão à Cataratas do Iguaçu S.A. por um período de 15 anos. Essa entidade que assumiu a administração turística da unidade, o que impactou diretamente no aumento do fluxo turístico desse atrativo, como pode ser observado na Tabela 18. A autorização deu à empresa o direito de realizar o aproveitamento econômico do serviço de transporte de visitantes e de quatro áreas dentro do parque: o Centro de Visitantes, o Espaço Porto Canoas, o Espaço Naipi e o Espaço Tarobá. Vale ressaltar que o Centro de Visitantes e o sistema de transporte diferenciado, com preocupação ecológica e uso de biocombustível, foram construídos e implantados pela nova administradora. Outros espaços precisaram passar por amplas reformas e adaptações, entre eles o Porto Canoas, o Espaço Naipi e o Espaço Tarobá, com a inclusão de *souvenirs* de temas da fauna do parque.

riquíssima biodiversidade, constituída por espécies representativas da fauna e flora brasileiras, das quais algumas ameaçadas de extinção. Essa expressiva variabilidade biológica, somada à paisagem singular de rara beleza cênica das Cataratas do Iguazu (Figura 12), fizeram do PNI a primeira Unidade de Conservação do Brasil a ser instituída como Sítio do Patrimônio Mundial Natural pela UNESCO, no ano de 1986. Foi eleito como uma das sete maravilhas naturais do mundo em 2011. O Rio Iguazu é responsável por unir os países Brasil e Argentina ao longo dos Parques Nacionais do Iguazu-BR e Iguazú-ARG, além da Ponte Internacional da Fraternidade<sup>95</sup> (SOUZA, 2010).

TABELA 4 – Visitantes dos principais atrativos de Foz do Iguazu, 2000-2012

Anos	Parque Nacional do Iguazu			Hidrelétrica de Itaipu		
	Total de visitantes	Representação (%)		Total de visitantes	Representação (%)	
		Brasileiros	Estrangeiros		Brasileiros	Estrangeiros
2000	767.457	51,2	48,8	370.571,0	37,5	62,5
2001	735.775	53,0	47,0	339.467,0	42,0	58,0
2002	645.832	52,3	47,7	307.807,0	47,4	52,6
2003	764.709	38,6	61,4	378.347,0	40,6	59,4
2004	980.937	41,4	58,6	452.695,0	43,8	56,2
2005	1.084.239	41,0	59,0	492.318,0	44,1	55,9
2006	954.039	40,5	59,5	422.421,0	43,5	56,5
2007	1.055.433	43,1	56,9	354.167,0	54,0	46,0
2008	1.154.046	46,5	53,5	311.752,0	69,5	30,5
2009	1.070.072	48,9	51,1	301.420,0	72,9	27,1
2010	1.265.765	51,1	48,9	352.943,0	77,0	23,0
2011	1.394.187	53,9	46,1	385.560,0	78,8	21,2
2012	1.535.382	54,4	45,6	529.734,0	84,2	15,8

FONTE: PARANÁ, 2013d.

A análise das informações sobre o número de visitantes da Tabela 4 demonstra uma evolução significativa, sobretudo após 2001, devido ao ocorrido em 11 de setembro nos Estados Unidos, quando houve uma redução no número de visitantes, em 2001 e 2002 (-4,1% e -12,2% respectivamente). Houve uma recuperação a partir de 2004, com variações positivas e equilibradas. Quando analisadas mais detalhadamente as participações dos visitantes, observa-se que o brasileiro tem visitado mais o PNI/Cataratas, com pequenas alterações entre um e outro ano. Os estrangeiros representaram uma parcela maior de visitantes no período de 2003 a 2009, chegando a 61,4% do total em 2003, sendo a menor participação em 2012, com

<sup>95</sup> Mais conhecida como Ponte Tancredo Neves, ou simplesmente PTN, em funcionamento desde 1985.

45,6%, o que não significa que o volume de visitantes (374 mil em 2000 e 700 mil em 2012) tenha se retraído.

Outro ícone de Foz do Iguaçu é a Usina Hidrelétrica de Itaipu, obra binacional localizada no rio Paraná, na fronteira entre Brasil e Paraguai, a 15 quilômetros ao norte da Ponte Internacional da Amizade (PIA<sup>96</sup>). A Itaipu é hoje a maior usina geradora de energia do mundo. O nome Itaipu deriva de uma ilha que existia perto do local da construção; no idioma indígena tupi-guarani, o termo significa "pedra na qual a água faz barulho", pela junção dos termos *itá* = pedra, *i* = água e *pu* = estrondo<sup>97</sup>. No período analisado (2000-2012), o crescimento dos visitantes demonstra a importância de uma gestão profissionalizada, uma vez que nesse período foi registrado o maior público que já visitou a hidrelétrica (PARANÁ, 2013d).



FIGURA 13 – Vertedouro da Usina Hidrelétrica de Itaipu, Foz do Iguaçu  
FONTE: Acervo da Paraná Turismo

O Gráfico 6 apresenta de forma clara a inversão que ocorreu, ao longo de mais de uma década, no comportamento dos visitantes brasileiros e estrangeiros, pois o que era predominância dos estrangeiros no início da década de 2000 não se verificou ao final de 2012. Ao analisar os dados do PNI, percebe-se uma alteração na participação dos brasileiros, que já ocupavam a casa dos 50% (2000), caindo em 2003 para 38,6% (sua menor participação) e

<sup>96</sup> Mais conhecida como Ponte da Amizade, em funcionamento desde 1965.

<sup>97</sup> Em outras versões, “pedra que canta”. Disponível em: <<http://www.itaipu.gov.br/turismo-capa>>. Acesso em: 8 out. 2013.

chegando ao ano de 2012 com sua melhor participação, 54,4% do total de visitantes/ano.

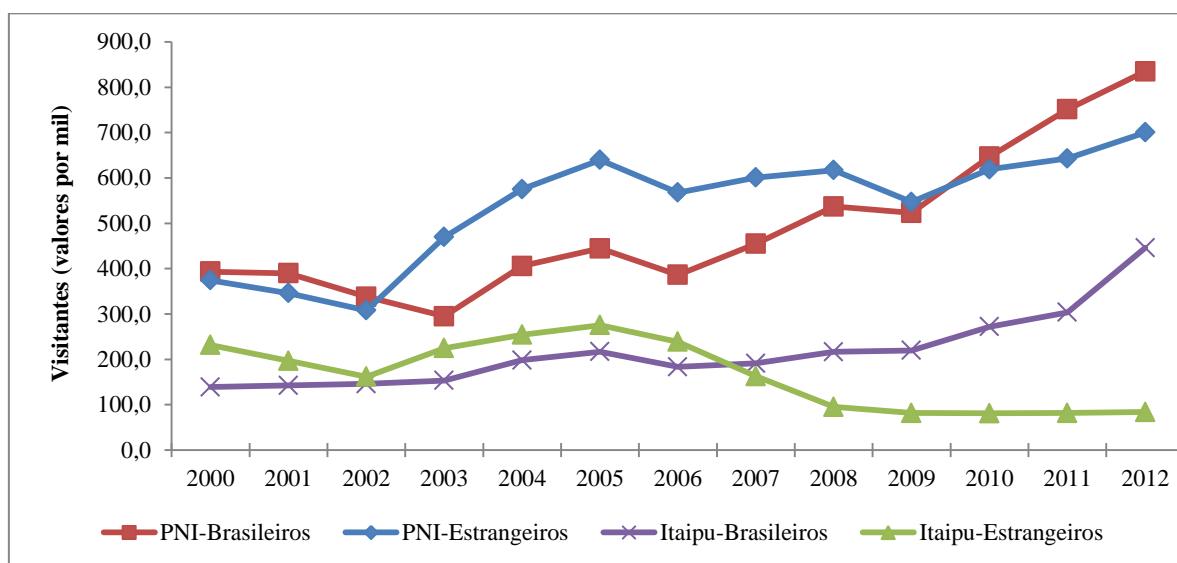


GRÁFICO 6 – Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu e da Hidrelétrica de Itaipu, 2000-2012

FONTE: PARANÁ, 2013d.

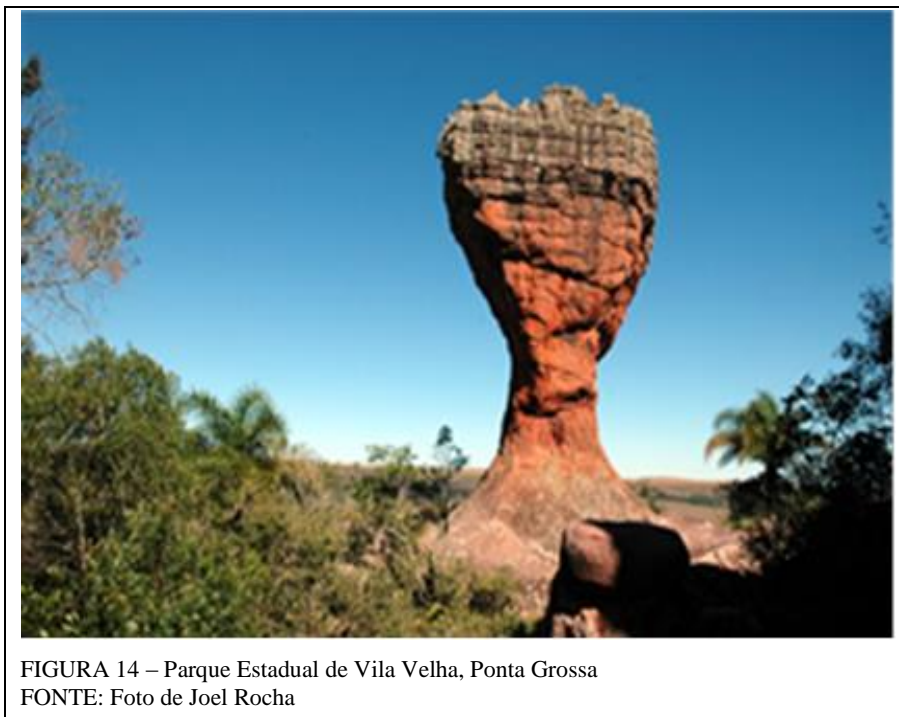
Já a movimentação de visitantes na Itaipu foi inversa, pois em 2000 os brasileiros representavam apenas 37,5% dos 370,6 mil visitantes/ano, questão que foi tendo alterações ao longo dos anos: em 2012, apresentou a sua melhor participação, 84,2% dos 529,5 mil visitantes da hidrelétrica.

Essa análise confirma o que já foi visto com relação ao turismo doméstico efetuado pelos brasileiros, que estão dando preferência por viagens dentro do país e do próprio estado.

#### 5.4.2 Parques Naturais Estaduais e Municipais no Paraná

O Paraná apresenta grande potencialidade de recursos naturais, embora ainda esteja desenvolvendo-se para o turismo nessas áreas. Os parques naturais, tanto nacionais quanto estaduais ou municipais, estão bem distribuídos no território e nas Regiões Turísticas (Figura 15). Esses atrativos turísticos refletem uma fonte de dados para se acompanhar o desempenho das ações da SETU e balizar o andamento das metas. Além do PNI e da Itaipu, localizados em Foz do Iguaçu, podemos citar: Vila Velha, em Ponta Grossa (Figura 14); a Estrada da Graciosa, com seus parques estaduais; Curitiba, com seus parques e praças; além da Linha

Turismo e da Torre Panorâmica, que serão apresentados na sequência.



Os parques estaduais do Paraná (com monitoramento de visitantes) apresentaram uma movimentação mais discreta, conforme Figura 15. O Parque Estadual de Vila Velha, em Ponta Grossa, administrado pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), é tombado como Patrimônio Histórico e Artístico do Estado desde 1966. Com uma área de pouco mais de 3 mil hectares, é formado por três áreas distintas: Arenitos, Furnas e Lagoa Dourada. Os Arenitos são as famosas formações rochosas que, sob a ação do tempo e da chuva, transformaram-se em gigantescas figuras rochosas. Na área dos Arenitos, encontram-se lobos-guará, jaguatiricas, pica-paus, tamanduás-bandeira e mirins, além de diversas espécies de aves. O parque possui trilhas, com visitas monitoradas por guias, e um centro de recepção para o monitoramento dos visitantes (Tabela 5). No período 2007-2012, seu melhor desempenho foi no ano de 2007, com pouco mais de 89 mil visitantes, seguido por quedas sucessivas, sendo a mais expressiva de 2009 para 2010 (-22,5%).



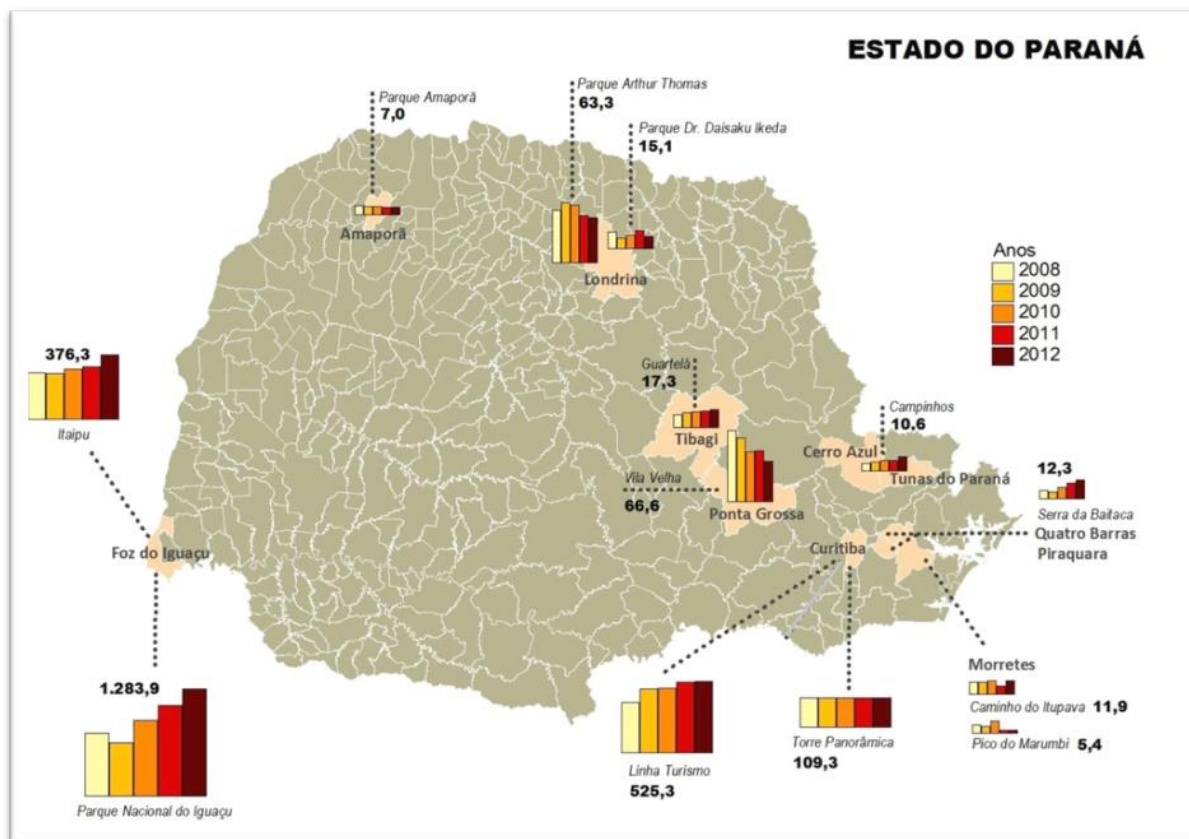


FIGURA 15 – Visitantes nos principais atrativos, Paraná 2008-2012

FONTE: PARANÁ, 2013b.

NOTA: Os valores expressam a média dos 5 anos/mil visitantes.

O Parque Estadual de Campinhos (Figura 16), pertencente aos municípios de Cerro Azul e Tunas do Paraná, foi criado em 20 de julho de 1960, por meio do Decreto n. 31.013, com o objetivo de proteger a Floresta de Araucária e preservar o patrimônio espeleológico conhecido como Conjunto dos Jesuítas. Localizado em uma área de aproximadamente 208 hectares,



FIGURA 16 – Entrada das Grutas de Campinhos, Tunas do Paraná  
FONTE: Acervo da Paraná Turismo

resguarda em seu interior parte da vegetação original da Floresta de Araucária e reflorestamentos de araucárias e pinus. Com relação à fauna, destacam-se algumas espécies, como a gralha-azul, o gavião-relógio e o papagaio-do-peito-roxo. Seu principal atrativo são as grutas, destacando-se o conjunto formado por quatro cavernas: Gruta das Fadas, Portal Encantado, Abismo das Fadas e Gruta dos Jesuítas. As grutas apresentam galerias ornamentadas por formações calcárias, colunas, estalactites e estalagmites. O parque conta com equipamentos de apoio ao turismo, como centro de visitantes e guias, e recebe um volume modesto de visitantes, mantendo um crescimento praticamente linear, com destaque para 2012, quando o aumento em relação ao ano anterior foi próximo a 50% (Tabela 5).



FIGURA 17 – Canyon do Guartelá, Tibagi  
FONTE: Site do município de Tibagi

Localizado nos municípios de Castro e Tibagi, o Parque Estadual do Guartelá possui uma área de 798 hectares. Em seu território, encontra-se o Canyon Guartelá, considerado o 6.º maior cânion do mundo em extensão e o maior do Brasil, além de ser o único com vegetação nativa. O parque também conta com outros atrativos em seu interior, como cachoeiras, grutas, inscrições rupestres dos primeiros habitantes da região e o majestoso Rio Iapó, que corta o desfiladeiro com grandes corredeiras. Os dados do parque referentes ao período de 2007 a 2012 apontam uma evolução de 7,8%/ano, com um aumento de mais de 7 mil/visitantes, de 2007 para 2012, ano que obteve a maior demanda (Tabela 5).

O Caminho do Itupava está localizado entre o distrito de Borda do Campo, no município de Quatro Barras, e o distrito de Porto de Cima, no município de Morretes, e



também serve de acesso a diversos atrativos, como o Parque Estadual Pico do Marumbi, o Rio Nhundiaquara, o Santuário do Cadeado, o Véu da Noiva, a Garganta do Diabo, entre outros. Foi aberto no início da colonização paranaense (século XVII) para que se pudesse realizar a travessia da Serra do Mar entre o mar e a capital. O local faz parte da Área de Tombamento da Serra do Mar e está cadastrado no Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) como Patrimônio Arqueológico. Localiza-se dentro de uma área de Floresta Atlântica, considerada Reserva da Biosfera pela UNESCO, e é procurado principalmente para a realização de caminhadas. Dos três parques, a Serra da Baitaca foi o que apresentou volume de crescimento mais expressivo, com uma taxa de 29,7% para o período, porém o Pico do Marumbi apresentou uma taxa negativa de -2,1% (Tabela 5).



O Parque Estadual de Amaporã, que leva o mesmo nome do município, está situado na região Corredores das Águas. Possui uma área de 204,57 hectares, composta por floresta do tipo Fluvial Tropical, sendo 70% mata nativa e o restante em estágio de recuperação. Foi criado por meio do Decreto n. 20.847, de 25 de janeiro de 1956, com trilhas em seu interior para visitação, que permitem melhor apreciação de sua beleza e abriga as mais variadas espécies animais e florestais, típicas da região. O parque apresentou quedas sucessivas no período analisado, o que demonstra que tem sido pouco procurado pelos visitantes nos últimos anos (Tabela 5).

TABELA 5 – Visitantes nos parques estaduais, Paraná – 2007-2012

Anos	Visitantes parques estaduais							Parques municipais	
	Vila Velha	Campinhos	Guartelá	Serra da Baitaca	Caminho do Itupava	Pico do Marumbi	Amaporã	Arthur Thomas	Daisaku Ikeda
2007	89.152	6.263	13.013	4.397	11.019	7.617	8.764	67.181	24.029
2008	86.721	7.235	13.874	7.398	12.451	7.482	7.907	63.008	18.023
2009	77.382	8.506	16.938	5.623	11.997	5.287	7.098	73.089	10.689
2010	59.940	10.451	17.344	10.958	13.961	12.462	6.983	69.737	14.375
2011	61.014	10.770	18.162	16.534	7.296	6.238	6.281	56.451	19.992
2012	60.812	15.788	20.399	20.911	18.573	6.725	6.663	54.023	12.604

FONTE: PARANÁ, 2013b.

Dando continuidade à análise com relação aos dados da Figura 15 e da Tabela 5, observam-se os parques municipais que estão localizados no município de Londrina, fechando assim as análises dos parques monitorados, que apresentam expressividade no número de visitantes. Esses parques são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do município.

O Parque Arthur Thomas é uma Unidade de Conservação Municipal localizada na zona sul da cidade de Londrina, criado em 1975 e aberto para visitação em 1987<sup>98</sup>. Este belo cartão-postal londrinense tem como principal atrativo uma usina desativada, na Figura 19 pode ser observado o seu majestoso vertedouro, que gerou energia elétrica durante 28 anos e hoje guarda parte da história de Londrina. O local apresenta ainda trilhas monitoradas voltadas à educação ambiental, bem como área de eventos.

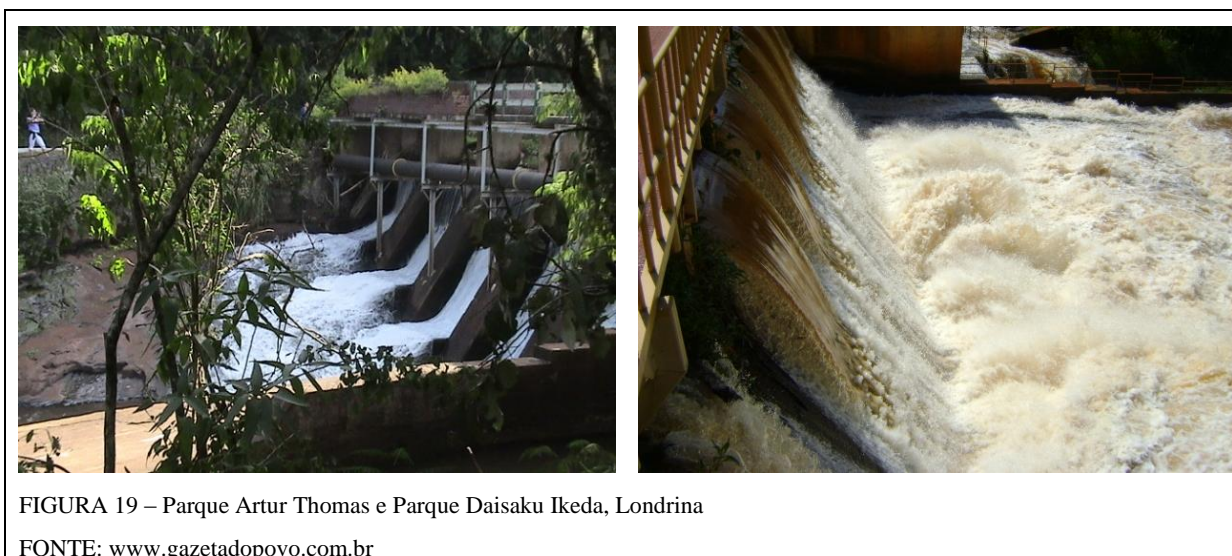


FIGURA 19 – Parque Artur Thomas e Parque Daisaku Ikeda, Londrina

FONTE: [www.gazetadopovo.com.br](http://www.gazetadopovo.com.br)

<sup>98</sup> Possui área de 85 hectares no perímetro urbano, a 6 quilômetros do centro de Londrina, e é considerado uma floresta urbana.

O Parque Ecológico Municipal Dr. Daisaku Ikeda situa-se a 12 quilômetros do centro de Londrina, ocupando uma área de 52 alqueires. Foi criado em 1999 e inaugurado em 2000, aberto para pesquisas e visitação pública. No parque, encontra-se a Usina Hidrelétrica de Três Bocas, desativada em 1983, além de áreas para recreação e lazer, tudo com monitoramento da fauna e flora locais. Com os dados de visitação, constata-se que houve um declínio de 20% para os visitantes do Parque Arthur Thomas, e acima dos 47% para o Parque Daisaku Ikeda.

Nessa exposição de dados, não se pode deixar de mencionar um importante atrativo do estado, a Ilha do Mel, pertencente ao município de Paranaguá<sup>99</sup>, tombada pelo Patrimônio Histórico em 1975<sup>100</sup>. O Parque Estadual da Ilha do Mel foi criado em março de 2002 e os principais atrativos são o Farol das Conchas, a Fortaleza Nossa Senhora dos Prazeres e a Gruta das Encantadas. Ponto turístico importante para o estado, que, juntamente com as demais infraestruturas e atrativos, eleva o município de Paranaguá a ser um dos “destinos indutores” do estado (BRASIL, 2010; PARANÁ, 2013).



FIGURA 20 – Ilha do Mel, Paranaguá  
FONTE: Site da Prefeitura de Paranaguá

A travessia para a Ilha do Mel é efetuada por meio de barcos que saem do continente, basicamente por dois dos municípios do Litoral: Paranaguá e Pontal do Paraná. Neste último,

<sup>99</sup> Paranaguá conta com mais de 30 ilhas, sendo que as mais importantes, além da Ilha do Mel, são a Ilha da Cotinha, a Ilha das Cobras e a Ilha dos Valadares (a única ligada ao continente por uma passarela para pedestres).

<sup>100</sup> A Ilha do Mel tem uma capacidade de carga de 5 mil visitantes/dia, e por essa razão a travessia é controlada pela administração do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), 95% da sua área é composta por ecossistemas de restinga e Floresta Atlântica.

o ponto de saída está localizado no balneário de Pontal do Sul, de onde partem barcos com frequências diárias e rotineiras. Pontal do Paraná apresentou uma movimentação anual acima de 100 mil (2012) visitantes/turistas, que vão até a ilha para desfrutar de suas belezas históricas e naturais. Já de Paranaguá partem barcos fretados (PARANÁ, 2013d).

Outro importante atrativo de Paranaguá é o Porto Dom Pedro II, também conhecido como Porto de Paranaguá, que, segundo dados do Ministério dos Transportes, teve sua construção iniciada em 1926 e inauguração em 1933, sendo considerado o maior porto graneleiro da América Latina. Com uma área total de 71.500 m<sup>2</sup>, suas principais cargas embarcadas são açúcar, farelos, milho e soja. O Porto de Paranaguá também abriu suas portas para receber visitantes que querem conhecer o local como mais um atrativo turístico, além de receber alguns navios de cruzeiros marítimos. Nas temporadas 2011-2013, recebeu navios cujos passageiros eram basicamente alemães, acima de 90%<sup>101</sup>.



A capital paranaense apresenta muitos atrativos turísticos, com praças e parques que homenageiam as diversas etnias que aqui residem, porém, dentre os monitorados, destacam-se a Torre Panorâmica e a Linha Turismo.

<sup>101</sup> Análise do Desenvolvimento do Turismo de Cruzeiros no Porto de Paranaguá – PR, 2011-2013, estudo apresentado pela autora no Grupo de Trabalho, durante o I Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas e Turismo, Brasília, 23 e 24 set. 2013.





FIGURA 22 – Torre Panorâmica e Linha Turismo, Curitiba  
 FONTE: [www.urbs.curitiba.pr.gov.br](http://www.urbs.curitiba.pr.gov.br)

A Torre Panorâmica de Curitiba iniciou suas operações no ano de 2000 e foi construída pela Telepar<sup>102</sup>. É utilizada como um atrativo turístico e possui 109,5 m de altura, permitindo uma visão de 360° da cidade. Além do mirante, a torre tem um painel do artista Poty Lazzarotto (mapa de metal desenhado no chão com diversos detalhes da cidade), o Museu do Telefone e a sala de projeções de vídeos. Analisando os dados, o maior crescimento foi de 21,2% (2007/2008), mas o maior volume de visitantes foi em 2009, que registrou acima de 110 mil visitantes (Tabela 6).

A Linha Turismo de Curitiba é a denominação utilizada para os ônibus que efetuam o *city tour* pelos principais atrativos da cidade. Com um trajeto de 44 quilômetros percorridos em 2 horas e meia de passeio, a linha abrange 25 pontos turísticos<sup>103</sup>. Em 2008 foi lançado o ônibus *double-decker*, que é atração turística em Londres, Paris, Madri e Roma, entre outros países. O piso superior fica ao ar livre, proporcionando uma vista panorâmica do trajeto percorrido. A Linha Turismo é equipada com sistema de som para fornecer informações gravadas sobre os locais visitados em três idiomas, português, inglês e espanhol. O fluxo de usuários da linha aumentou significativamente no período 2007-2012 (de 319 mil usuários em 2007 para 610 mil em 2012), apresentando um aumento acima dos 90%, usuários na sua maioria visitantes/turistas, mas também com a participação de residentes, que por vezes acompanham os turistas que vêm à cidade.

<sup>102</sup> Telepar – Empresa de Telecomunicações do Paraná, hoje denominada Oi. A Torre Panorâmica foi aberta para visitas em 1991.

<sup>103</sup> A Linha Turismo de Curitiba iniciou suas operações em 1994. A passagem dá direito aos usuários de realizarem um embarque e quatro reembarques durante o passeio, ficando a seu critério escolher os pontos turísticos que deseja conhecer.

TABELA 6 – Fluxo de visitantes e usuários, Curitiba 2007-2012

Anos	Movimento de pessoas	
	Torre Panorâmica de Curitiba	Usuários da Linha Turismo de Curitiba
2007	89.533	319.000
2008	108.518	357.519
2009	111.333	520.163
2010	109.072	533.330
2011	110.012	604.656
2012	107.810	610.643

FONTE: PARANÁ, 2013b.

### 5.4.3 Capacidade Instalada nas Regiões Turísticas do Estado

Neste tópico, discorreu-se um pouco sobre a capacidade das Regiões Turísticas do estado, cujo formato de conformação já foi destacado no Capítulo 4. Essa divisão em regiões surgiu de um esforço para colocar em prática uma política pública com diretrizes apresentadas pelo MTur, que a SETU executou visando melhor trabalhar o território geográfico. Com isso, foi analisada a distribuição dos equipamentos nas Regiões Turísticas do estado (Figura 23 e Quadro 7).

Foi utilizado o mapa do Paraná com as 10 Regiões Turísticas de 2008 e algumas informações das Atividades Características do Turismo (ACTs) ou ainda estabelecimentos que servem de apoio ao turismo. Essas informações dão uma dimensão da capacidade que as regiões e seus municípios apresentam para o desenvolvimento não só da atividade turística. O Paraná tem 3 dos 65 “destinos indutores” do país, que foram escolhidos pelo fluxo de turistas/visitantes a lazer (nacionais e internacionais), com boa movimentação de eventos e do turismo de negócios: Curitiba, Foz do Iguaçu e Paranaguá (BRASIL, 2010).

Com relação aos dados dos meios de hospedagem (estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento), pode ser observado que a região Rotas do Pinhão apresenta a maior parcela. Dos 438 meios de hospedagem, 286 estão na capital, o que representa 17% do total do estado.

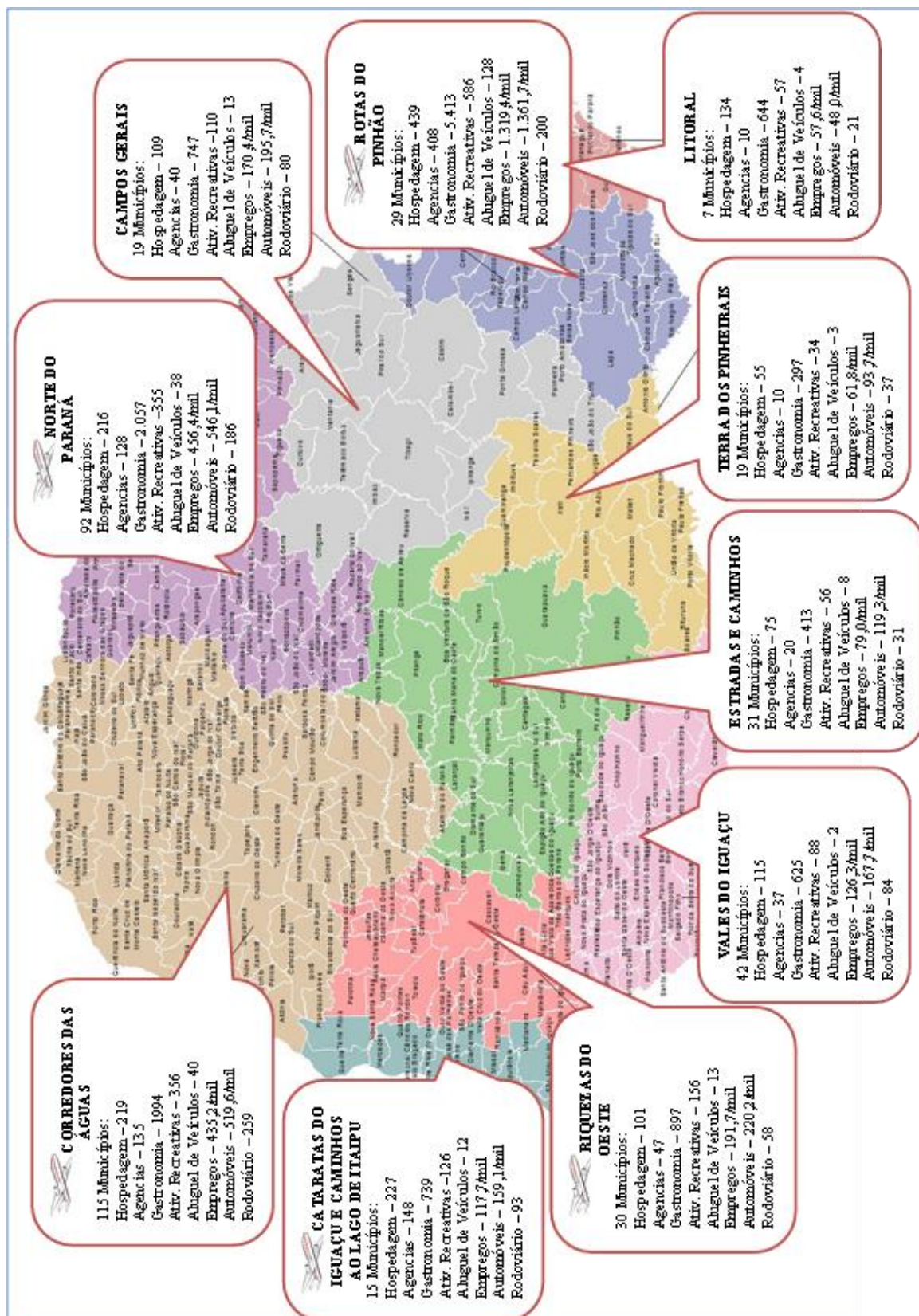


FIGURA 23 – Regiões Turísticas e sua capacidade instalada, 2010/2012

FONTES: Mapa-SETU, 2008, e BDE-WEB/IPARDE, 2013.



: indica a existência de aeroporto comercial, com voos regulares.

A segunda região que apresentou uma quantidade expressiva de meios de hospedagem foi a das Cataratas do Iguazu e Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu, com 13,4% do total do estado, e Foz do Iguazu em destaque, por conta de sua característica turística de receber um elevado número de visitantes/ano (Tabela 4-PNI). Já os demais municípios que compõem a região apresentam uma oferta menor, devido ao fato de seus visitantes se utilizarem da casa de parentes e/ou amigos para sua permanência, além da utilização dos *campings* instalados nos Terminais Turísticos construídos às margens do Rio Paraná, que dá origem ao Lago de Itaipu<sup>104</sup>.

Também chamou a atenção nesse item a baixa oferta de meios de hospedagem na região do Litoral, que, com seus 7 municípios, apresentou apenas 134 equipamentos (7,9% do total do Paraná). Apesar de receber um número expressivo de visitantes/turistas, principalmente no período de alta estação – verão, sol e praia –, poucos se utilizam desses equipamentos (em torno dos 13% dos que foram à região nos últimos anos). A baixa oferta é suprida pela utilização de segundas residências (casa própria 39%, casa de parentes e amigos 28%) e por outra modalidade, que é a locação de imóveis (13%), responsável por abrigar outra parcela/grupo dos turistas/visitantes (PARANÁ, 2008b).

Para dar maior clareza a essa questão, visto que os dados da pesquisa de demanda apresentados acima são do ano de 2006, utilizou-se uma informação secundária, porém tão ou mais precisa que as pesquisas, efetuadas por amostragem. Os dados referentes aos domicílios particulares não ocupados, de uso ocasional<sup>105</sup> (ano 2010), também entendidos como de segunda residência, ficando no Litoral o maior número desse tipo de domicílios (56.327), sendo que destes somente 6,5% estão na zona rural, caracterizando assim o uso para o descanso na região (Quadro 7).

No quesito agências de viagens<sup>106</sup>, pelas suas características (de que nem todas precisam estar fisicamente no local onde será efetuada a devida transação, por exemplo, a

---

<sup>104</sup> Estudo da Demanda Turística da Região Turística: Cataratas do Iguazu e Caminhos ao Lago de Itaipu. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas\\_2012/Iguassu\\_e\\_Caminhos\\_2008.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas_2012/Iguassu_e_Caminhos_2008.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2014.

<sup>105</sup> Foi caracterizado como de uso ocasional o domicílio particular permanente, na zona urbana/rural, que, na data de referência, servia ocasionalmente de moradia, ou seja, era o domicílio usado para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que seus ocupantes ocasionais estivessem presentes. FONTE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

<sup>106</sup> Agências de viagens, operadores turísticos e outros serviços, que são aqueles que exercem a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente, de acordo com a Lei n. 11.771/2008. São responsáveis pela realização dos serviços receptivos e/ou organização e venda de passeios turísticos.



venda de passagens), pode ser observado que a grande quantidade está localizada na região Rotas do Pinhão (Curitiba, com 372 das 408 agências). Nesse item, chamam a atenção duas regiões: Litoral e Terra dos Pinheirais, que, juntas, apresentavam apenas 20 agências.

No setor da gastronomia<sup>107</sup>, pode-se dizer que estes são os que apresentam a melhor distribuição nas regiões, por se tratar de equipamentos com características específicas ao efetuar a relação com a população fixa (por se tratar de um equipamento característico da atividade turística, não é de uso exclusivo da população fixa), sendo que a maior parcela ficou com a região Rotas do Pinhão.

Já com relação à população fixa instalada nas regiões, a maior expressividade ficou com as regiões Terra dos Pinheirais e Estradas e Caminhos, com 1.263 habitantes por estabelecimento gastronômico. As regiões das Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu, Rotas do Pinhão e Litoral do Paraná ficaram abaixo da média (755 hab./estabelecimento), expressando assim um item positivo, já que esses equipamentos não estão somente à disposição dos residentes, mas também dos visitantes/turistas que por elas passam –, a chamada população flutuante.

Com relação às atividades recreativas<sup>108</sup>, além da região Rotas do Pinhão, existem duas outras que juntas concentraram 711 desses equipamentos, as regiões Norte do Paraná e Corredores das Águas. A concentração também se deu por serem as duas regiões que apresentavam o maior número de municípios (com 197 dos 399 municípios ou 49,4%) do estado.

Já com relação aos equipamentos que servem basicamente os visitantes/turistas que demandam as regiões/municípios, o aluguel/locadoras de veículos, 49% delas estavam localizadas na região Rotas do Pinhão, sendo que 100 das 128 empresas estavam em Curitiba. Fora da capital, o segundo município mais expressivo foi Londrina com 26, seguido de Maringá com 23 e Foz do Iguaçu com 11. Esses quatro municípios foram então responsáveis por agregar 61,3% das locadoras existentes no estado no ano de 2012.

Outra variável do segmento não menos importante é a frota de veículos para o transporte rodoviário de passageiros – regular e/ou não regular, ou seja, ônibus que efetuavam os serviços na modalidade fretado (por vezes também chamados de ônibus de excursão). Esse

---

<sup>107</sup> Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas.

<sup>108</sup> Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas, que compreendem o número de estabelecimentos para atividades recreativas (artísticas, criativas, de espetáculos e lazer), culturais (ligadas ao patrimônio cultural e ambiental) e desportivas.

ramo de atividade também está presente em todas as regiões, e um dado curioso se apresentou na região Estradas e Caminhos, com a proporção de um veículo para cada município, que pode ser explicada pela característica da região de ser de passagem e não de início ou fim, como é o caso das regiões Rotas do Pinhão e Corredores das Águas, que apresentaram médias superiores a 6 veículos/município. Isso não significa que todos os municípios realmente possuem esse número de veículos, pois existe uma concentração nas grandes cidades, como Curitiba (127) e Foz do Iguaçu (51), além de que 160 municípios não declararam ter esse tipo de serviço no próprio município.

QUADRO 7 – Dados sobre a capacidade instalada nas Regiões Turísticas, Paraná 2010/2012

Regiões turísticas	Número de municípios	Atividades características do turismo, dados de 2012 <sup>(1)</sup>								Dados de 2010		
		Hospedagem	Agências	Gastronomia	Recreativas	Locação	Rodoviário	Automóvel	Empregos	População	Domicílios	
											Urbano	Rural
Campos Gerais	19	109	40	747	110	13	80	195.756	6.671	748.385	4.226	4.646
Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu	15	227	148	739	126	12	93	159.080	12.319	504.361	2.240	1.279
Corredores das Águas	115	219	135	1.994	356	40	259	519.569	14.945	1.735.598	8.267	6.408
Estradas e Caminhos	31	75	20	413	56	8	31	119.363	2.448	518.867	2.806	4.995
Litoral	7	134	10	644	57	4	21	47.992	3.932	265.392	52.691	3.636
Norte do Paraná	92	216	128	2.057	355	38	186	546.151	17.509	1.809.108	10.139	9.609
Riquezas do Oeste	30	101	47	897	156	13	58	219.302	6.566	676.430	3.110	1.930
Rotas do Pinhão	29	438	408	5.413	586	128	200	1.362.687	66.872	3.223.836	16.530	12.304
Terra dos Pinheirais	19	55	10	297	34	3	37	93.698	1.998	375.053	1.844	3.548
Vales do Iguaçu	42	115	37	625	88	2	84	167.754	3.215	587.496	2.082	3.033
<b>Total</b>	<b>399</b>	1.689	983	13.826	1.924	261	1.049	3.431.352	136.475	10.444.526	103.935	51.388

FONTE: BDE-WEB/IPARDE, 2013.

NOTA (1): É o número de estabelecimentos (empregadores) no subsetor do turismo, que apresentaram algum empregado em 31/12, ou que tiveram alguma admissão ou desligamento ao longo do ano.

Nota sobre as nomenclaturas:

Locação – Aluguel/Locadoras de Veículos

Agências – Atividades de Agências de Viagens, Operadores Turísticos e outros Serviços

Recreativas – Atividades Recreativas, Culturais e Desportivas

Hospedagem – Estabelecimentos Hoteleiros e outros Tipos de Alojamento

Rodoviário – Transporte Rodoviário de Passageiros

Gastronomia – Restaurantes e outros Estabelecimentos de Serviços de Alimentação e Bebidas

Automóvel – Frota de Veículos Automotores

Gastronomia – Restaurantes e outros Estabelecimentos de Serviços de Alimentação e Bebidas

Empregos – Número de Empregos Formais

População – População Censitária

Domicílios – Domicílios Particulares não Ocupados, de Uso Ocasional.

Para fechar essa questão, vale apontar que a maioria dos estabelecimentos dedicados ao turismo era composta por micro e pequenas empresas, muitas delas de caráter familiar, com escassa ou nenhuma capacidade financeira e pessoal com pouco preparo sobre gestão. Somando-se a isso, encontram-se fora da cadeia produtiva de distribuição por estarem sediados em outros estados, como no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais – principais exportadores natos de turistas domésticos (IPARDES, 2008).

Com essa reflexão, fica aqui o registro da existência da distribuição de equipamentos das ACTs, ao longo do território que compreende o estado, e por sua vez nas Regiões Turísticas. São esses os principais elos da cadeia produtiva do turismo, somados aos aeroportos comerciais, que serão explorados no Capítulo 6, distribuídos em 5 das 10 Regiões Turísticas, além de uma boa oferta de equipamentos rodoviários para saída e chegada com ônibus de linha. Pode-se inferir que existe uma disponibilidade de deslocamento internamente no estado e também para fora dele.

## 5.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Neste capítulo, foi possível observar que há várias linhas do turismo a serem estudadas e incentivadas para que o setor se desenvolva. No espaço de tempo analisado, brasileiros e estrangeiros apresentaram comportamentos distintos. Os brasileiros estão desfrutando cada vez mais das potencialidades do estado (turismo local) e do país (turismo doméstico). Essas viagens são consideradas domésticas e, se todo deslocamento é turismo, movimentam a cadeia produtiva do turismo dos municípios, do estado e do país.

Os locais com controle de visitação, distribuídos no estado entre os anos de 2007 a 2012, apresentaram movimentações superiores a 6 mil visitantes/ano, além de outros atrativos que não possuem controle. Com isso, percebe-se que os parques preparados para receber seus visitantes se destacam, como podemos citar aqui o Parque Estadual do Monge<sup>109</sup>, que retomou suas atividades após uma revitalização das suas áreas de uso comum e apresentou uma movimentação acima de 15 mil visitantes no ano de 2013.

Foz do Iguaçu e Curitiba se destacaram entre os locais mais visitados pelos

---

<sup>109</sup> O parque localizado no município da Lapa, que permaneceu fechado no período de 2007 a 2013 para revitalização, sendo que no último ano antes do fechamento apresentou uma movimentação de 73 mil visitantes/ano, retomando suas atividades em fev. 2013. Disponível em: <<http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1248>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

estrangeiros, ambas ficando com a terceira posição (MTur) pelo lazer e pelos motivos de negócios/eventos/convenções. Isso só veio a fortalecer o que foi visto nos dados ao longo do capítulo, de que as regiões possuem capacidades diversas para receber os turistas/visitantes, o que valida o título dado aos municípios do Paraná, de “destinos indutores”.

Este capítulo trouxe ainda um panorama rápido sobre o turismo, no mundo, no Brasil e no Paraná, muito mais pelo lado dos destaques numéricos que por suas características específicas de turismo. Com isso, foi possível ver que o Paraná tem grandes potenciais a serem desenvolvidos e explorados.

Com esse cenário, visto por meio dos dados estatísticos, percebeu-se também que existe uma movimentação de pessoas por vezes pouco conhecida pelos gestores das Regiões Turísticas do estado e que, juntamente com suas infraestruturas, podem se traduzir em desenvolvimento da atividade turística no Paraná.

## **6 AVALIAÇÃO E CONTROLE DOS RESULTADOS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO PARANÁ**

Neste capítulo, apresenta-se a avaliação qualitativa do trabalho, com uma descrição dos resultados da pesquisa primária a partir do arcabouço teórico/metodológico dos Capítulos 2 e 3, seguida dos resultados do Plano 2008-2011 para as metas estabelecidas. Exibe-se uma explanação sobre os indicadores e suas variáveis com base no modelo teórico apresentado no Capítulo 2, que na quarta fase trata do controle.

No primeiro item, é traçada a percepção dos grupos pesquisados (definidos no Capítulo 3), com uma análise sobre as suas opiniões. Para o segundo item, foi dispensada uma atenção sobre as metas e os resultados obtidos ao final do período 2008-2011, com uma análise de cada uma das variáveis e seus respectivos indicadores. No terceiro item são apresentados e analisados novos indicadores secundários para auxiliar no acompanhamento do Plano.

Apresenta-se também a proposta de um modelo de teste a ser utilizado na definição e escolha de indicadores de acompanhamento de um Plano, que auxilia na compreensão e distribuição espacial dos dados, além de contribuir na medição do desenvolvimento das políticas públicas de turismo, juntamente com a execução do PDTPR.

### **6.1 PERCEPÇÃO DA PESQUISA PRIMÁRIA**

A pesquisa primária foi efetuada tendo como finalidade conhecer e avaliar a percepção que a comissão e os conselheiros tinham a respeito do PDTPR 2008-2011 que ajudaram a construir e/ou acompanharam, por se tratar de um plano do Conselho e não apenas da SETU. O Plano foi oriundo da necessidade de colocar em prática as atribuições do conselho: formular, coordenar e dirigir a Política Estadual de Turismo, determinação esta atribuída desde a Lei n. 5.948/1969, que criou o Conselho Estadual de Turismo (CTPR). Dessa forma e seguindo para se cumprir essa determinação, no ano de 2003 foi construído o primeiro PDTPR 2003-2007, conforme já referendado no Capítulo 4, e sucedido pela sua 2.<sup>a</sup> edição 2008-2011, sobre o qual segue uma investigação da percepção e compreensão pelos grupos pesquisados.

A seguir, são apresentados os resultados da pesquisa efetuada com os integrantes dos

grupos<sup>110</sup> comissão (7 entrevistados) e conselheiros (16 respondentes, representando 15 das 52 entidades do CTPR) do PDTPR 2008-2011, no que se refere a conhecimento, experiência, comprometimento e acompanhamento do Plano.

Sobre o perfil acadêmico dos integrantes da comissão (Tabela 7), foi percebido que a maior incidência se deu por participantes com cursos de pós-graduação (42,8%), seguido por doutores (28,6%), mestres e graduados (14,3% cada um). Dos conselheiros, a maior incidência ficou com os graduados (62,5%), seguido pelos pós-graduados (18,7%) e mestres (12,5%), apresentando também um participante com ensino médio (6,3%). Merece atenção aqui a grande participação da comissão e dos conselheiros com graduação, especialização ou mestrado na área de turismo, o que leva a inferir que os grupos tinham formação acadêmica suficiente para compreender e responder as questões solicitadas pela pesquisa.

TABELA 7 – Formação dos grupos que participaram da pesquisa

Formação	Grupos (%)			
	Comissão		Conselheiros	
	Frequência	%	Frequência	%
Ensino médio – completo	-	-	1	6,3
Superior – completo	1	14,3	10	62,5
Pós-graduado	3	42,8	3	18,7
Mestre	1	14,3	2	12,5
Doutor	2	28,6	-	-
Total	7	100,0	16	100,0

FONTE: Elaborada pela autora.

- : Não houve citação.

Outro dado não menos importante é o cargo/função que os respondentes desempenham dentro das suas instituições (Tabela 8). Quase todos exerciam funções/cargos de gerência e/ou diretoria, o que demonstra que tinham não só conhecimento teórico pela formação, mas também experiência prática sobre o funcionamento de suas entidades, podendo assim contribuir para a legitimidade da pesquisa.

<sup>110</sup> Esses grupos de pesquisa foram definidos e apresentados no Capítulo 3.

TABELA 8 – Cargo ocupado pelos componentes dos grupos

Cargo ocupado nas suas respectivas empresas	Grupos (%)	
	Comissão	Conselheiros
Assessoria	14,3	6,3
Coordenação	57,1	18,7
Diretoria	28,6	18,7
Presidência	-	12,5
Secretaria/técnico	-	43,8
Total	100,0	100,0

FONTE: Elaborada pela autora.

- : Não houve citação.

Pela Tabela 9, a comissão distribuiu-se de forma igualitária entre titular e suplente (28,6%), superado pelos convidados/ouvintes (42,8%), o que não configurou um problema, já que ser titular/suplente não era exigência para fazer parte da comissão e sim que fosse indicado pela instituição do Conselho ao qual pertencia e tivesse conhecimento sobre a construção de planos. Já entre os conselheiros, a maioria (81,2%) exercia a função de suplente, o que também não foi identificado como um problema, já que tinham uma boa frequência nas reuniões do Conselho.

TABELA 9 – Forma de participação dos grupos nas reuniões do Conselho

Participação nas reuniões do Conselho	Grupos de pesquisa			
	Comissão		Conselheiros	
	Frequência	%	Frequência	%
Titular e/ou secretária executiva	2	28,6	3	18,8
Suplente	2	28,6	13	81,2
Convidados/Ouvintes	3	42,8	-	-
Total	7	100,0	16	100,0

FONTE: pesquisa primária. Elaborada pela autora.

- : Não houve citação.

De acordo com o regulamento, as reuniões ordinárias deveriam ser bimestrais (seis ao ano), com a participação das entidades ligadas ao turismo no estado do Paraná<sup>111</sup>. No período 2008-2011, foram realizadas 23 reuniões ordinárias das 24 previstas (em 2011 foram apenas 5 reuniões). Com isso, de acordo com as respostas dos grupos, a média ficou em torno de 3 reuniões/ano, o que pode ser considerado uma boa participação.

<sup>111</sup> Dados de acordo com as atas das reuniões ordinárias do Conselho. Disponível em: <<http://www.setu.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28>>.

Outro questionamento feito aos grupos foi se eles tinham conhecimento sobre a forma como as entidades a que pertenciam acompanhavam o desenvolvimento e/ou execução do PDTPR. Aqueles que disseram que a entidade efetuou o acompanhamento (7 da comissão e 3 conselheiros) informaram que os meios utilizados foram as reuniões do Conselho, as reuniões das Câmaras Temáticas e as publicações do *site* da SETU.

Outra questão em que todos os membros da comissão responderam ter participado efetivamente foi na elaboração de outros planos de desenvolvimento estratégico, além desse da SETU. Dentre os conselheiros, somente 18,7% não tinham ainda participado de outros planos paralelos a esse (Tabela 10). Esses dados permitem inferir que os técnicos da comissão, bem como os conselheiros, tinham conhecimento da ferramenta metodológica não só para construção de um plano, mas também das suas etapas de desenvolvimento.

TABELA 10 – Participação na construção de planos de desenvolvimento estratégico

Participação	Grupos (%)	
	Comissão	Conselheiros
Sim	100,0	81,3
Não	-	18,7
Total	100,0	100,0

FONTE: Pesquisa primária. Elaborada pela autora.

- : O hífen indica que não houve citação.

Como se verifica na Tabela 11, somente 18,8% dos conselheiros consideraram que o Plano foi elaborado pelo setor privado/setor turístico e 6,2% pelo setor público. A coluna denominada aferição foi colocada a fim de apontar qual das alternativas era a correta; com isso, percebeu-se um desconhecimento e, portanto, um possível desvio a ser observado, já que os membros da comissão, por suas características representativas e também pela formação acadêmica na área, responderam adequadamente ao formato escolhido para a elaboração do PDTPR – que foi o da parceria entre público e privado.



TABELA 11 – Percepção dos grupos sobre a forma de elaboração do PDTPR 2008-2011

Forma de elaboração	Grupos (%)		Aferição
	Comissão	Conselheiros	
Em parceria (público e privado)	100,0	75,0	<b>Correta</b>
Pelo setor privado (setor turístico)	-	18,8	<b>Incorreta</b>
Pelo setor público	-	6,2	<b>Incorreta</b>
Total	100,0	100,0	

FONTE: Pesquisa primária. Elaborada pela autora.

- : O hífen indica que não houve citação.

Outro ponto importante da elaboração e do acompanhamento do Plano consistia na verificação sobre qual setor ele se pautou: se no setor público ou no setor privado. Observou-se na Tabela 12 que os dois grupos não tinham o mesmo entendimento. Os entrevistados da comissão tinham um conceito claro de que o conteúdo do Plano se pautava na atividade do setor público do turismo, o que difere dos conselheiros, dos quais apenas 6,2% (um respondente) tinham essa opinião e uma parcela significativa (68,8%) declarou que o documento pautava as atividades em ambos os setores (público e privado), e 25,0%, que era apenas um documento indicativo.

TABELA 12 – Percepção dos grupos sobre o conteúdo do PDTPR 2008-2011

Setor em que o Plano se pautava	Grupos (%)		Aferição
	Comissão	Conselheiros	
Na atividade do setor público no turismo	100,0	6,2	<b>Correta</b>
Na atividade de ambos os setores	-	68,8	<b>Incorreta</b>
Era apenas um documento indicativo	-	25,0	<b>Incorreta</b>

FONTE: Pesquisa primária. Elaborada pela autora.

NOTA: Nenhum dos grupos respondeu que o documento se pautava na atividade do setor privado.

- : O hífen indica que não houve citação.

Ao se questionar os grupos sobre a definição de mecanismos de monitoramento e avaliação a serem executados durante a vigência do Plano (2008-2011), o que pode ser verificado na Tabela 13, percebe-se que eles não tiveram uma visão clara sobre essa questão. Dois integrantes da comissão (28,6%) responderam que não tinham conhecimento ou não sabiam sobre a questão. Já com relação ao grupo dos conselheiros, observou-se o contrário, apenas 25,0% deles responderam ter conhecimento de que teriam sido definidos mecanismos para o acompanhamento das metas por meio de um monitoramento e avaliação e 75,0% responderam não saber ou que não tinham conhecimento.

TABELA 13 – Mecanismos para o monitoramento e avaliação das metas do PDTPR 2008-2011

Conhecimento	Grupos (%)	
	Comissão	Conselheiros
Sim	71,4	25,0
Não	14,3	12,5
Não sabe	14,3	62,5
Total	100,0	100,0

FONTE: Pesquisa primária. Elaborada pela autora.

Também foi apurado que 28,6% dos técnicos da comissão, mesmo tendo participado de alguma forma na elaboração do Plano, informaram desconhecer os mecanismos definidos para efetuar o monitoramento e a avaliação das metas estabelecidas. E os que responderam de forma positiva citaram como mecanismos os dados obtidos por meio da pesquisa de demanda turística (fonte primária), as reuniões do Conselho, oficinas e também reuniões das Câmaras Temáticas. Foi ainda citado o uso de fluxos de visitantes nos atrativos turísticos e de passageiros nos terminais aéreos e rodoviários, fluxos que serviriam como balizadores para a definição e mensuração do fluxo de turistas.

Especificamente sobre os indicadores que deveriam ser utilizados para o monitoramento, foram citados o Cadastur, a Taxa de Ocupação da Hotelaria<sup>112</sup>, o Fluxo nos Atrativos Turísticos e o Fluxo de Passageiros nos Aeroportos e Rodoviárias, além da própria Pesquisa de Demanda Turística, que alimentava os dados de gasto, tempo de permanência, receita e insatisfação e auxiliava na quantificação e composição do fluxo.

A Tabela 14 apresenta as metas e suas respectivas conclusões, demonstrando o foco da pesquisa visto pela comissão (entrevistados) e pelos conselheiros (respondentes). As metas – fluxo de turistas, gasto médio, receita gerada e aumento na taxa de ocupação hoteleira –, foram alcançadas, ao contrário da percepção expressa por alguns dos dois grupos. Nessa questão, mais uma vez, os dados expressaram que os grupos não tinham informação ou conhecimento sobre a evolução do PDTPR. As fragilidades percebidas nessa questão provêm da falta de clareza dada por parte dos gestores do Plano da SETU em dar maior visibilidade a ele e também de manter um grupo permanente para fazer o acompanhamento e mostrar de forma clara nas reuniões do Conselho (por serem as reuniões do Conselho praticamente de

<sup>112</sup> Taxa calculada com base nos dados enviados à SETU, pelo documento denominado Boletim de Ocupação Hoteleira (BOH), que era preenchido pelos responsáveis dos equipamentos hoteleiros pertencentes ao Cadastur e, encaminhados mensalmente para a SETU, os quais são processados tendo os dados tabulados por amostragem.

informes).

TABELA 14 – Percepção sobre o desempenho das metas do PDTPR 2008-2011

Meta/grupo	Opinião sobre o desempenho das metas (%)			Aferição <sup>(1)</sup>
	Foi alcançada	Não foi alcançada	Não sabe o que ocorreu	
<b>Aumentar o fluxo de turistas em 25%</b>				
Comissão	85,7	14,3	-	<i>Alcançada</i>
Conselheiros	18,7	-	81,3	
<b>Aumentar o gasto médio <i>per capita</i>/dia em 15%</b>				
Comissão	42,9	42,9	14,2	<i>Alcançada</i>
Conselheiros	12,5	6,2	81,3	
<b>Aumentar a receita gerada em 30%</b>				
Comissão	85,7	14,3	-	<i>Alcançada</i>
Conselheiros	12,5	-	87,5	
<b>Aumentar a taxa de ocupação hoteleira nas unidades habitacionais em 15%</b>				
Comissão	71,4	14,3	14,3	<i>Alcançada</i>
Conselheiros	12,5	6,2	81,3	
<b>Aumentar a permanência média em 15%</b>				
Comissão	57,1	28,6	14,3	<i>Não Alcançada</i>
Conselheiros	12,5	6,2	81,3	
<b>Aumentar o número de destinos turísticos em 70%</b>				
Comissão	57,1	28,6	14,3	<i>Não Alcançada</i>
Conselheiros	6,2	12,5	81,3	
<b>Aumentar o número de empreendimentos cadastrados no MTur em 25%</b>				
Comissão	71,4	14,3	14,3	<i>Não Alcançada</i>
Conselheiros	12,5	12,5	75,0	
<b>Diminuir o índice de insatisfação dos turistas em 30%</b>				
Comissão	57,1	-	42,9	<i>Não Alcançada</i>
Conselheiros	18,7	-	81,3	

FONTE: Elaborada pela autora.

<sup>(1)</sup> Refere-se às informações apresentadas na 52.<sup>a</sup> reunião do Conselho realizada em 13 de junho de 2012.

- : O hífen indica que não houve citação.

Também os dois grupos relataram não ter conhecimento sobre o fato de as metas terem sido realmente alcançadas. A percepção da comissão chama a atenção para duas metas sobre as quais suas opiniões foram contrárias ao que ocorreu. Quanto à meta aumentar o gasto, 57,1% dos conselheiros responderam que o PDTPR não alcançou ou não sabiam o que teria ocorrido – o que caracteriza falta de envolvimento com esse quesito, pois a meta foi alcançada. Com relação ao número de empreendimentos cadastrados, 71,4% da comissão afirmaram que a meta foi alcançada – o que aponta nova contradição relacionada ao ocorrido,

já que a meta não foi alcançada. Confirmam-se, assim, os comentários de que houve falta de divulgação dos resultados.

Pode-se inferir que a comissão superestimou o alcance das metas, considerando atingidas todas aquelas que na realidade não foram. Os conselheiros demonstraram quase total desconhecimento sobre o desempenho relativo às metas.

Chama a atenção os indicadores permanência (média em dias), produtos turísticos comercializados e insatisfação dos turistas, uma vez que estavam abaixo das metas previstas e os dois grupos consideraram atingidas.

### 6.1.1 Pesquisa Primária – Questões Abertas

Também inquiriu-se os grupos se eles consideravam existir um tempo mínimo para que as metas fossem monitoradas e avaliadas. Nesse quesito, todos consideraram que deveriam ser estabelecidas temporalidades distintas, de acordo com cada uma das metas; porém, no geral, isso deveria ser feito:

- ↪ anualmente – 12 citações;
- ↪ a cada 6 meses – 7 citações; e
- ↪ quadrimestralmente ou trimestralmente – 5 citações.

Ainda dentro dessa questão, os grupos efetuaram outros comentários de que:

- ↪ a avaliação deveria ser efetuada ao final dos quatro anos do PDTPR (2 citações);
- ↪ dentro do processo do PDTPR, deveria existir um cronograma de realização do monitoramento para todas as etapas, de forma a atender as propostas na sua realização;
- ↪ estabelecer parâmetros únicos de medição, exemplo: o MTur apresentar diretrizes para aplicação de pesquisas em todos os estados para efeitos de comparação e análises<sup>113</sup>;
- ↪ a identificação da sazonalidade das regiões pode indicar a melhor periodicidade na execução das avaliações e dar uma visão situacional do

---

<sup>113</sup> Nesse quesito, vale lembrar que o MTur, em conjunto com a FGV, efetuou um curso *on-line*: Introdução à Pesquisa em Turismo, 2009 – de participação voluntária – para capacitar os responsáveis nos estados e/ou municípios para efetuarem pesquisas e construir suas bases de dados.

quadro proposto – neste caso das metas.

Para esses acompanhamentos, os participantes da pesquisa citaram alguns dos mecanismos que julgaram ser factíveis para utilizar no monitoramento e avaliação das metas estabelecidas para o PDTPR 2008-2011. Dentre eles, os mais citados foram:

- ↗ relatórios de reuniões;
- ↗ pesquisas de demanda turística e econômica (6 citações, periodicidade anual ou baixa e alta temporada);
- ↗ coleta de dados secundários: aeroportos, rodoviárias, hotéis;
- ↗ Cadastur; e
- ↗ um sistema público de estatísticas e indicadores, com comunicação ampla para o setor e a sociedade das avaliações operacionais e estratégicas periódicas.

Com essas respostas, pode-se perceber que os participantes da pesquisa conheciam alguns dos mecanismos indicados para a realização do monitoramento e avaliação das metas traçadas para o PDTPR 2008-2011. Porém, esses mecanismos não expressaram a melhor forma de obter um bom acompanhamento conforme o que foi proposto quando da construção deles. Os comentários complementares também chamaram a atenção, e por essa razão seguem abaixo:

- ↗ deve haver maior envolvimento das instituições de ensino superior (IES) com suas *expertises*;
- ↗ maior participação e envolvimento do setor/mercado turístico, para que auxiliem no monitoramento e no levantamento de dados para o cumprimento das metas, com o envolvimento dos mais diversos segmentos do setor (3 citações);
- ↗ o monitoramento e a avaliação devem ser realizados por equipe técnica especializada, que acompanhe desde a elaboração do plano, sua implantação e desenvolvimento das ações.

Com isso, percebeu-se que ainda existe um caminho a percorrer para que o que for planejado seja efetivado e receba o envolvimento dos seus pares, visando o efetivo cumprimento dos ciclos administrativo e político do processo (Figuras 1 e 2).

Dando continuidade a essa investigação, o roteiro das questões propiciou a

oportunidade de os grupos<sup>114</sup> externassem seus comentários sobre itens que não haviam sido questionados ao longo da pesquisa, os quais seguem:

- ↪ a comissão deveria ter continuado a se reunir para efetuar as avaliações e, se necessário, propor mudanças ao longo do período de execução (2 citações);
- ↪ a elaboração do Plano foi participativa e estava preocupado em alavancar as metas, aproveitando a influência do MTur no andamento delas;
- ↪ o que interessa é o objetivo da meta para compreender e tomar a decisão;
- ↪ o conselheiro quer a informação pronta, pois para ele meta e indicador é a mesma coisa;
- ↪ falta atitude do poder público para tomada de decisão;
- ↪ falta envolvimento da iniciativa privada, para que as ações do Plano sejam incorporadas por elas;
- ↪ os conselheiros deveriam se envolver mais, mostrando empenho para conhecer o Plano, a fim de melhor avaliar e opinar a respeito;
- ↪ o Conselho vinha em uma crescente linha de gestão participativa e colaborativa, estimulando a participação pela perspectiva de realização dos assuntos discutidos; esse processo deveria continuar a se fortalecer, priorizando tanto a elaboração dos planos como também o estímulo para a execução das ações; e
- ↪ existe falha na comunicação, bem como nos meios de buscar os indicadores para as metas estabelecidas, pois raramente alguém se interessa em verificar se as metas foram alcançadas, contudo há falhas no recolhimento dos dados como, por exemplo, as pesquisas de demanda turística (que não foram realizadas), e não há continuidade nem histórico estatístico que comprovem o alcance das metas propostas.

## 6.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PDTPR 2008-2011

Com relação aos indicadores e as metas definidos para a mensuração do desempenho do Plano, a Tabela 15 demonstra, de forma resumida, que existe dissonância entre o que foi

---

<sup>114</sup> As respostas não foram identificadas para manter o compromisso assumido de que haveria sigilo absoluto das respostas dos respondentes e/ou das entidades a que pertenciam.

observado e o que foi planejado e estipulado. Observa-se que, das 8 metas, metade não foram alcançadas, conforme será relatado na sequência para cada uma delas e seus indicadores.

TABELA 15 – Base e resultados das metas do PDTPR 2008-2011

Metas 2008-2011	Ano		Variação (%) 2006/2011
	2006 (ano base)	2011 (ano final)	
Aumentar o fluxo de turistas em 25%	9.927.321 pessoas	13.966.933 pessoas	40,7%
Aumentar a permanência média em 15%	3,8 (dias/pessoa)	4,0 (dias/pessoa)	5,3%
Aumentar o gasto médio em 15%	US\$ 61,30 (dia/pessoa)	US\$ 72,5 (dia/pessoa)	18,3%
Aumentar a receita gerada em 30%	US\$ 2,4 (bilhões)	US\$ 3,8 (bilhões)	58,3%
Aumentar o número de destinos/produtos comercializados em 70%	47	38	-19,1%.
Aumentar o número de empreendimentos no CADASTUR em 25%	2.523	2.141	-15,1%
Aumentar a taxa de ocupação hoteleira em 15%	34,5% (taxa anual)	49,3% (taxa anual)	42,9%.
Diminuir o índice de insatisfação em 30%	23,3%	21,1%	-9,4%

FONTE: PDTPR 2008-2011 e PDTPR 2012-2015.

NOTA: Os dados aqui apresentados foram revisados e atualizados de acordo com as planilhas apresentadas pela SETU, que estavam em fase de elaboração para serem divulgadas.

#### a. Aumentar o fluxo de turistas em 25%

O fluxo turístico ou demanda, segundo Montejano (2001) e Pearce (2003), é o conjunto de turistas/pessoas que se deslocam pelos mais diversos motivos de turismo. Uma boa parcela deles está relacionada à demanda efetiva – aqueles que participam efetivamente de uma atividade turística, o que constitui o indicador ora utilizado para se medir a movimentação destes no Paraná. Esse trabalho decorre de ações de fomento ao turismo estadual e uma efetiva divulgação da oferta disponibilizada nos mercados regional, estadual, nacional e internacional.

O indicador dessa meta era proveniente dos dados das pesquisas de demanda, as quais fornecem os índices para a obtenção do fluxo por meio de inferências, tomando-se como base dados secundários da movimentação dos passageiros nos terminais rodoviários e aéreos comerciais (valores nas tabelas do próximo item).

Observou-se nessa meta que o fluxo de turistas estipulado para o final do período foi

alcançado, o que se destaca, pois em 2006 este era de 9,9 milhões<sup>115</sup> turistas/pessoas, chegando ao final do período (ano de 2011) com 13,9 milhões. Apresentou assim um índice de crescimento de 40,7%, superando o que havia sido previsto, que era de 25%.

Com relação a esse fluxo de turistas no estado, de acordo com os dados da SETU, foram distribuídos em 2011 da seguinte forma: 10% eram provenientes do exterior, 39% dos outros estados da federação e os demais tinham residência fixa no Paraná, o que totalizava 51% (PARANÁ, 2012).

#### **b. Aumentar a permanência média em 15%**

O tempo de permanência dos visitantes está vinculado à oferta de atrativos, bens e serviços disponibilizados aos mesmos e diretamente vinculados ao motivo da viagem. Esse tempo é a principal fonte de informação para definir a categoria em que um viajante se enquadra, pois, para a OMT (2006), os turistas dividem-se em:

- i) turistas – são aqueles que realizam pelo menos um pernoite no local visitado (cidade, estado, país), independentemente do motivo e desde que não realizem atividade remunerada;
- ii) excursionistas – visitante de um dia, ou seja, aquele que não realiza pernoite no local;
- iii) outros – aqueles que estão de passagem pelos locais; por exemplo, em conexão aeroportuárias e/ou rodoviárias.

A partir dessas informações e dos dados coletados nas pesquisas de demanda turística sobre o tempo de permanência dos entrevistados, somente são utilizados para os cálculos os turistas. Com isso, foi efetuado o cálculo do tempo médio de permanência em dias, o qual foi utilizado para construir essa meta. De acordo com os resultados apresentados, percebeu-se que a meta não foi atingida, pois foi estipulado um crescimento de 15% sobre o tempo médio, que era de 3,8 dias, que deveria chegar a 4,4 dias, porém, ao final do período, o índice observado foi de 4,0 dias, apresentando um crescimento tímido de 5,3%.

---

<sup>115</sup> O valor foi corrigido após o lançamento da meta, por essa razão difere do publicado no Plano 2008-2011, que trazia como base 7,3 milhões de turistas.



**c. Aumentar o gasto médio em 15%**

O gasto médio do visitante/turista foi calculado tendo como base a declaração dos gastos efetuados no local visitado, efetuando-se assim uma média por dia/pessoa. Com isso, o gasto médio, que em 2006 era de US\$ 61,30, passou para US\$ 72,50/dia, com um aumento de 18,3%, superando o esperado, que era de 15%.

Uma boa maneira de estimular o gasto dos turistas é por meio de uma diversificada oferta turística nos locais visitados, disponibilizando informações eficientes, o que permite e propicia uma recepção turística de qualidade.

**d. Aumentar a receita gerada em 30%**

A receita gerada pelos visitantes/turistas para o estado foi calculada a partir dos gastos apresentados no item anterior, juntamente com o tempo de permanência e do volume/fluxo de turistas. No caso do Paraná, essa receita auxilia na distribuição de renda dentro do estado, já que grande parte da movimentação (item a) ocorreu pelos deslocamentos internos.

Dessa forma, de acordo com os resultados apresentados, essa meta foi alcançada, pois partiu de US\$ 2,4 bilhões em 2006 para US\$ 3,8 bilhões em 2011, apresentando uma variação de 58,3% e superando a meta estabelecida (Tabela 15).

**e. Aumentar o número de destinos/produtos comercializados em 70%**

A base para a construção desse indicador se deu por meio de um trabalho de inventariação, em que foram levantados 47 destinos paranaenses que apresentavam algum produto que estava sendo comercializado pelos principais canais de distribuição e comercialização, que são as agências de turismo. Juntamente com as centrais de informações turísticas, são responsáveis pela recepção e orientação dos demandantes no estado. Com isso, a meta estimava um aumento de 70% (em torno de 33). A projeção efetuada seria alcançada por meio de ações de fomento e articulação para o desenvolvimento de novos produtos.

Ao findar o período do plano em análise (2008-2011), foi efetuada uma nova pesquisa, que apontou um número inferior – 38 produtos/destinos comercializados. Dessa forma, foi constatada uma queda na oferta dos produtos, apresentando assim um déficit para a

previsão estabelecida, que apontou uma queda de 9 produtos<sup>116</sup>.

**f. Aumentar o número de empreendimentos no CADASTUR em 25%**

O Cadastur é um sistema nacional *on-line* dos prestadores de serviços turísticos executado pelo MTur em parceria com o estado por meio da Paraná Turismo. Esse sistema busca, além do cadastramento, a qualificação dos empreendimentos turísticos ofertados. Nesse cadastro, encontram-se meios de hospedagem, agências de turismo, organizadoras de eventos e transportadoras turísticas.

Os empreendimentos turísticos também fazem parte dos itens que compõem os serviços utilizados pelos turistas. Para Boullón (2002), têm como finalidade suprir as informações necessárias para as pessoas nos seus deslocamentos, tais como deslocar-se (transportadoras turísticas), dormir (hospedagem), visita a atrativos (a cargo das agências de turismo) e comer (equipamentos de alimentação), produtos que, na sua maioria, não se deslocam, mas precisam ser disponibilizados com qualidade.

Essa meta não foi alcançada e apresentou ainda uma queda de 15,1% em relação a 2006, ano-base, quando havia 2.523 empreendimentos cadastrados e o previsto era chegar a 3.154 cadastros válidos<sup>117</sup>, sendo observado 2.141, um déficit entre o previsto e o observado de 631 cadastros. Essa ação dependia de campanhas de incentivo por parte da Paraná Turismo/MTur e da atuação dos técnicos junto aos empresários, para que estes mantivessem em dia seus cadastros e os novos equipamentos aderissem ao Cadastur (mais detalhes sobre esse indicador e suas variáveis encontram-se no Apêndice F).

**g. Aumentar a taxa de ocupação hoteleira em 15%**

A taxa de ocupação hoteleira (ou Taxa de Ocupação de Unidade Habitacional – TOUH) representa um importante indicador para o turismo não só estadual, mas também municipal, e não apenas para os equipamentos hoteleiros, mas principalmente para os municípios que buscam o aumento do fluxo turístico e novos investidores para o setor.

O cálculo da TOUH anual utiliza a oferta de unidades disponíveis e as unidades

---

<sup>116</sup> Além de não atingir a meta, que era aumentar em 70% e chegar aos 80 produtos, apresentou uma queda de 19%; pode-se dizer que o déficit observado foi de 89%.

<sup>117</sup> Cadastro válido: é todo aquele que se encontra dentro da validade (dois anos a contar da data de registro/renovação) no último dia do ano.

efetivamente ocupadas, calculada para o ano, por meio das informações enviadas pelos próprios responsáveis dos meios de hospedagem e do Boletim de Ocupação Hoteleira (BOH), com dados mensais. Para esse cálculo, foram utilizados os dados de uma amostra dos empreendimentos do Cadastur.

De acordo com o resultado apresentado, essa meta superou as expectativas, apresentando uma taxa de ocupação de 49,3% para 2011, contra os 34,5% do ano de 2006. Esse aumento na ocupação da hotelaria pode ser explicado pelo aumento na ocupação da hotelaria dos municípios do interior, como Cascavel, Foz do Iguaçu, Londrina e Maringá, que apresentaram crescimento no período de 2009-2012 (PARANÁ, 2012a) que pode ser explicado pela diversidade de eventos não só de turismo realizados no interior do estado.

#### **h. Diminuir o índice de insatisfação em 30%**

Nas pesquisas realizadas nos maiores polos receptores do Paraná<sup>118</sup>, a satisfação dos turistas/visitantes foi medida pela avaliação dos serviços prestados referente à infraestrutura<sup>119</sup> de apoio aos mesmos.

Para essa meta, a proposta era reduzir o índice de 23,3% para 16,3% da insatisfação geral por parte dos usuários dos serviços prestado, porém foi apurado um índice de 21,1%, sendo uma redução acanhada frente ao proposto.

### **6.2.1 A Percepção dos Grupos Pesquisados frente às Metas do PDTPR**

Para finalizar a análise referente aos indicadores e a percepção dos grupos de pesquisa, o Quadro 8 apresenta as metas estabelecidas para o PDTPR 2008-2011 e um comparativo com as respostas dadas pelos grupos pesquisados.

Com relação às metas que não foram alcançadas ou ficaram com déficit, a comissão continuou com a percepção positiva acima dos 55%, porém, mesmo que a percepção dos

---

<sup>118</sup> Curitiba, Foz do Iguaçu, Cascavel, Londrina e Maringá, e nas regiões do Litoral e dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu.

<sup>119</sup> Serviços avaliados: 1. Atendimento no aeroporto/rodoviária, 2. Atendimento e preços praticados no comércio e nos serviços de alimentação; 3. Serviços prestados pelas agências de turismo locais e taxistas; 4. Qualidade das informações turísticas prestadas; 5. Avaliações efetuadas sobre serviços de saúde, limpeza pública, segurança pública, transporte coletivo, sinalização urbana/turística; 6. Serviço de hospedagem; 7. Qualificação dos atrativos turísticos.

conselheiros tenha sido negativa (positiva para o ocorrido) de que as metas não foram alcançadas, não demonstra que estes efetivamente efetuaram o acompanhamento do processo, pois suas percepções foram similares para todas as metas.

QUADRO 8 – Análise da conclusão das metas e percepção dos grupos, PDTPR 2008-2011

Metas	Observação entre o previsto e o ocorrido (Tabela 15)	Percepção dos entrevistados (resposta afirmativa – meta alcançada)	
		Comissão (%)	Conselheiros (%)
Aumentar o fluxo de turistas em 25%	Superada	85,7	18,7
Aumentar o gasto médio em 15%	Superada	42,9	12,5
Aumentar a receita gerada em 30%	Superada	85,7	12,5
Aumentar a taxa de ocupação hoteleira em 15%	Superada	71,4	12,5
Aumentar a permanência média em 15%	Não alcançada	57,1	12,5
Diminuir o índice de insatisfação em 30%	Não alcançada	57,1	18,8
Aumentar o número de destinos/produtos comercializados em 70%	Déficit	57,1	6,2
Aumentar o número de empreendimentos no Cadastur em 25%	Déficit	71,4	12,5

FONTE: Elaborada pela autora.

Percebeu-se que ainda falta entendimento aos grupos e que alguns dos indicadores aqui analisados são insuficientes para se acompanhar de forma abrangente o que propõe o PDTPR para o Paraná.

### 6.3 INDICADORES SECUNDÁRIOS, UMA VISÃO DE DADOS DO TURISMO REGIONALIZADO

Para dar um pouco mais de suporte à análise dos indicadores do Plano, seguem os dados de fontes secundárias que foram ou não utilizados de forma direta/indireta para a composição dos indicadores e suas metas. Esses dados são disponibilizados aos interessados pelos seus órgãos e/ou entidades de origem e seguem uma periodicidade (mensal/anual) que ajuda a acompanhar o desenvolvimento do turismo e o desempenho da atividade do estado.

### a. Frota de veículos do estado

Os dados oriundos das demandas turísticas da SETU<sup>120</sup>, analisados com base nos deslocamentos dos turistas que demandam como destino turístico o Paraná, são efetuados pelos modais aéreo e terrestre (por ônibus de linha normal e/ou fretado e por veículos próprios). Os dados mostraram uma distribuição diferenciada para cada um dos locais pesquisados, apresentando uma expressiva parcela de deslocamento com automóvel (em torno de 40% para cidades/municípios de Curitiba e Foz do Iguaçu, na faixa dos 60% para Cascavel, Londrina e Maringá e para o Litoral e os Lindeiros esse percentual ficou em torno dos 70%).

TABELA 16 – Frota de veículos na categoria automóvel, Paraná 2007/2012

Município	Anos/automóveis <sup>(1)</sup>		Variação (%)
	2007	2012	
Curitiba	751.752	914.398	21,6
Londrina	143.241	195.659	36,6
Maringá	103.500	151.054	45,9
Cascavel	71.265	103.268	44,9
São José dos Pinhais	61.047	96.728	58,4
Ponta Grossa	67.740	96.429	42,4
Foz do Iguaçu	62.710	84.982	35,5
Guarapuava	31.904	48.232	51,2
Pinhais	27.366	42.598	55,7
Araucária	25.150	41.882	66,5
Outros	1.078.866	1.656.122	53,5
<b>Paraná</b>	<b>2.424.541</b>	<b>3.431.352</b>	<b>41,5</b>

FONTE: BDE-WEB/IPARDES (2013).

<sup>(1)</sup>: Veículo automotor destinado ao transporte de passageiros, com capacidade para até oito pessoas, exclusive o condutor. São todos os veículos do tipo automóvel, cadastrados no estado em dezembro. Dados do Departamento de Trânsito do Paraná (DETRAN).

O aumento significativo da frota de veículos expressos na Tabela 16 baliza o argumento exposto anteriormente. Os dados do Paraná indicam uma variação de 41,5% em todo o estado. Em destaque os municípios com aumento na frota mais expressivos: Araucária, São José dos Pinhais, Pinhais e Guarapuava, que ultrapassaram os 50% de crescimento no período de 2007 para 2012. Em números absolutos, Curitiba é a mais expressiva, porém apresentou um crescimento abaixo da média (21,6%) do estado, que foi de 41,5%.

<sup>120</sup> Dados das demandas turísticas efetuadas nos principais destinos do estado. Disponível em: <<http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=691>>. Acesso em: 30 nov. 2013.

## b. Movimento de passageiros nos terminais rodoviários

Dos modais rodoviários com significativa importância para o deslocamento das pessoas pode-se destacar o efetuado por meio dos ônibus de linha normal, que movimentam uma expressiva quantidade de passageiros. Na Tabela 17 estão expressos os dados dos terminais com maior movimento nos embarques de passageiros<sup>121</sup>.

Os serviços de transporte estadual, interestadual e internacional de passageiros, cuja natureza jurídica é de serviços públicos e regulares, são classificados como convencionais e urbanos<sup>122</sup>. Responsáveis por transportar uma significativa parcela de turistas/visitantes (36,6%)<sup>123</sup>, são equipamentos de utilidade pública com controle regular na movimentação.

TABELA 17 – Embarques nos terminais rodoviários, Paraná 2007/2012

Localidade	Passageiros/anos		Variação (%)
	2007	2012	
Curitiba	4.374.724	3.606.718	-17,6
Cascavel	1.012.310	1.059.961	4,7
Londrina	799.321	853.175	6,7
Maringá	631.089	699.455	10,8
Foz do Iguaçu	528.014	606.016	14,8
Ponta Grossa	397.424	409.295	3,0
Umuarama	431.569	403.306	-6,5
Guarapuava	278.482	264.093	-5,2
Francisco Beltrão	265.344	236.661	-10,8
Campo Mourão	200.574	175.395	-12,6
Região do Litoral	502.658	535.673	6,6
Região dos Lindeiros	380.787	345.113	-9,4
<b>Soma</b>	<b>9.802.296</b>	<b>9.194.861</b>	<b>-6,2</b>

FONTE: PARANÁ, 2013.

NOTA: Terminais com maior movimento (ordenados pelos números de 2012).

Na Tabela 17 estão expressos os dados dos terminais rodoviários do Paraná com maior expressão no número de embarques efetuados nos anos de 2007 e 2012. Porém, chama

<sup>121</sup> A modalidade embarque foi utilizada por expressar a saída do turista da localidade visitada, quando então ele foi entrevistado e expressou suas impressões, inclusive sobre a satisfação em relação à infraestrutura de apoio utilizada.

<sup>122</sup> Serviços oferecidos em linhas de ônibus dos tipos leito, executivo e convencional.

<sup>123</sup> O ônibus de linha é o meio de transporte mais procurado (36,6%) no segmento das viagens de extensão superior a 200 quilômetros, chamadas de viagens domésticas (IPARDES, 2008).

à atenção a variação ocorrida no período, pois em alguns dos terminais ocorreram quedas no número de embarques, mesmo assim é um bom indicador de acompanhamento da movimentação dos viajantes que, ao se deslocarem, utilizaram esse tipo de modal.

A movimentação da rodoviária de Cascavel é a segunda mais expressiva, depois de Curitiba, o que pode ser explicado pela baixa movimentação aeroportuária, diferentemente do que ocorre com os municípios de Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu, que dividem a movimentação rodoviária de chegada e saída não só de turistas, mas de residentes locais e do entorno com o aeroporto.

### **c. Movimento de passageiros nos aeroportos**

A Figura 24 apresenta a distribuição dos aeródromos no Paraná. São 5 aeroportos públicos comerciais com movimentação de embarque e desembarque de passageiros distribuídos pelo território do estado. Os demais aeródromos se distribuem em públicos e privados, porém sem um registro dos seus fluxos de passageiros por serem de uso de aeronaves pequenas, particulares e/ou fretadas.

Pela distribuição dos aeroportos comerciais (Figura 24) e pelos dados da Tabela 18, observou-se que o tráfego aéreo apresentou um aumento nos embarques de passageiros (ao contrário do que ocorreu com o fluxo das rodoviárias) de 2007 para 2012 de 86,6%. Os passageiros se dividem em turistas, excursionistas, conexão e residentes em viagem. O aeroporto que apresentou a maior movimentação de pessoas foi o de São José dos Pinhais, que serve principalmente Curitiba e Região Metropolitana, com um crescimento de 64,7%.

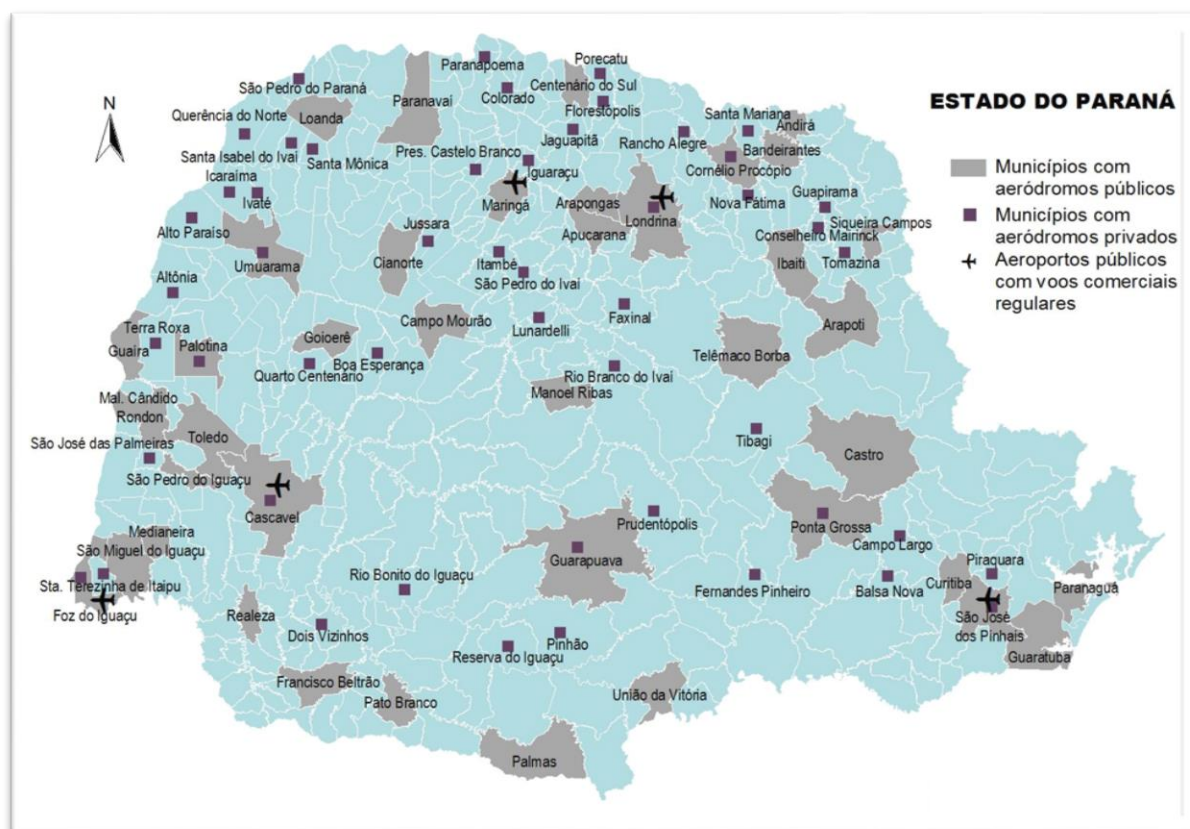


FIGURA 24 – Distribuição dos aeródromos públicos e privados no Paraná, 2013

FONTE: SEIL, nov. 2013.

O aeroporto de Maringá foi o que apresentou o maior crescimento percentual na movimentação de embarques de passageiros de 2007 para 2012, 184,5%, seguido pelo aeroporto de Cascavel, que apresentou um aumento de 175,9% no número de embarques de passageiros (motivado por uma mudança na infraestrutura aeroportuária). Foz do Iguazu e Londrina também tiveram consideráveis crescimentos, 137,8% e 121,1%, respectivamente.

TABELA 18 – Embarques nos aeroportos comerciais, Paraná 2007/2012

Localidade do Aeroporto	Passageiros/anos		Variação (%)
	2007	2012	
São José dos Pinhais	1.904.358	3.135.651	64,7
Foz do Iguazu	359.322	854.373	137,8
Londrina	241.252	533.505	121,1
Maringá	133.218	378.956	184,5
Cascavel	21.364	58.948	175,9
Total	2.659.514	4.961.433	86,6

FONTE: PARANÁ, 2013.



#### d. Empregos formais

Com relação aos empregos formais para as atividades do turismo<sup>124</sup>, o Paraná apresentou um desempenho melhor, com um aumento de 31,2% a mais que em 2007, enquanto no Brasil o crescimento apontado foi de 10,5%. A atividade que demonstrou o melhor desempenho foi a das agências de viagens, operadores turísticos e outros serviços, com 42,6%. O menor crescimento observado foi no transporte rodoviário de passageiros (11,5%), o que pode ser entendido observando-se os dados da Tabela 19, pois ocorreu uma redução no uso desses serviços.

Pode-se perceber os dados obtidos dos empregos formais como um indicador indireto para acompanhar as políticas públicas no estado. O crescimento geral no número de empregos formais no Paraná foi de 27,5%, o que superou a média Brasil, que foi de 24,0% para o período de 2007 a 2012.

TABELA 19 – Número de empregados formais, Paraná 2007/2012

Estabelecimentos/atividades do turismo Paraná e Brasil	Empregos formais/anos		Variação (%)
	2007	2012	
Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento	15.239	18.950	24,4
Restaurantes e outros Estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas	59.878	83.009	38,6
Transporte rodoviário de passageiros	10.893	12.147	11,5
Transporte aéreo de passageiros	1.327	1.797	35,4
Atividades de agências de viagens, Operadores turísticos e outros serviços	3.041	4.337	42,6
Aluguel de veículos	2.221	2.875	29,4
Atividades recreativas, culturais e desportivas	11.387	13.360	17,3
<b>Total de empregos no turismo – Paraná</b>	<b>103.986</b>	<b>136.475</b>	<b>31,2</b>
<b>Total Paraná</b>	<b>2.378.931</b>	<b>3.033.665</b>	<b>27,5</b>
Total de empregos no turismo – Brasil	2.119.239	2.775.628	31,0
<b>Total Brasil</b>	<b>37.607.430</b>	<b>46.650.705</b>	<b>24,0</b>

FONTE: BDE-WEB/IPARDES, 2013.

<sup>124</sup> Estudo da cadeia produtiva do turismo do Paraná 2006 revelou que 63,5% dos empregados dos estabelecimentos pesquisados têm contrato formal de trabalho, com a média de 11,5 empregados por estabelecimento. A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) informa a média de 6 empregados por estabelecimento (IPARDES, 2008).

Esse é um indicador que apresenta metodologias claras para a sua construção, conforme nos apresenta Jannuzzi (2005, p. 140-141):

Os indicadores de mercado de trabalho construídos a partir das bases de dados administrativos do Ministério do Trabalho, por exemplo, não retratam a dinâmica conjuntural do mercado de trabalho brasileiro, já que se referem apenas ao mercado de trabalho formal. Ainda assim, esses indicadores aportam conhecimento relevante acerca da dinâmica conjuntural da economia e do emprego, em especial em âmbito municipal.

#### e. Estabelecimentos no turismo

Os estabelecimentos no turismo, de acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS<sup>125</sup>), mesmo não sendo exatamente os mesmos que têm seus registros no Cadastur, assemelham-se e podem inclusive ser utilizados para balizar a evolução dos empreendimentos para o setor. A Tabela 20 mostra que somente uma categoria se manteve igual de 2007 para 2012 (transporte aéreo de passageiros), as demais apresentaram crescimento no período. O mais expressivo foi na área gastronômica, com um aumento de 40,1%, seguido pela locação de automóveis, com 36,6%, ambos acima da média. Já a categoria que apresentou o menor desempenho foi a dos estabelecimentos hoteleiros, com um aumento de 13,9%.

TABELA 20 – Estabelecimentos no turismo, Paraná 2007/2012

Estabelecimentos <sup>(1)</sup>	Anos		
	2007	2012	Variação (%)
Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas	9.871	13.826	40,1
Aluguel de veículos	191	261	36,6
Atividades recreativas, culturais e desportivas	1.485	1.924	29,6
Atividades de agências de viagens, operadores turísticos e outros serviços	813	983	20,9
Transporte rodoviário de passageiros	890	1.049	17,9
Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento	1.483	1.689	13,9
Transporte aéreo de passageiros	42	42	-
<b>Total</b>	<b>14.775</b>	<b>19.774</b>	<b>33,8</b>

FONTE: BDE-WEB/IPARDE, 2013.

<sup>(1)</sup> É o número de estabelecimentos (empregador), no subsetor do turismo, que tinham algum empregado em 31 de dezembro ou alguma admissão ou desligamento ao longo do ano.

<sup>125</sup> É a declaração na qual são fornecidos somente os dados dos estabelecimentos, cadastrado com CNPJ, quando o mesmo não teve empregado durante o ano-base. Apresenta o número de estabelecimentos (empregador), no subsetor do turismo, que tiveram algum empregado em 31 de dezembro ou alguma admissão ou desligamento ao longo do ano.

Ao final dessas exposições dos indicadores já utilizados pela SETU na construção dos Planos (2003-2007 e 208-2011) e com os dados secundários aqui expostos, abriu-se uma lacuna de como definir os melhores indicadores a serem utilizados tanto para medir como para acompanhar as metas traçadas no PDTPR. Essa lacuna pode ser evidenciada pela necessidade de se saber se o indicador utilizado era realmente o ideal para a função. Jannuzzi (2005) sugere que, para melhor definir um indicador, deve-se usar um teste de aderência que será exposto a seguir.

#### 6.4 TESTE DE ADERÊNCIA PARA DEFINIÇÃO E ELABORAÇÃO DE INDICADORES

Ao se construir indicadores de monitoramento/acompanhamento, deve-se ter o cuidado de perceber se eles têm aderência antes de determinar ou não a sua utilização; deve-se também perceber se eles têm relação com os dados e se alcançam os seus propósitos. O teste apresentado por Jannuzzi (2005) propõe sua base nos indicadores sociais, porém podem ser utilizados para orientar a definição dos indicadores de outras áreas. A atividade turística, de acordo com os Planos do MTur e da SETU<sup>126</sup>, previam a inclusão social das comunidades onde o turismo acontece.

O Quadro 9 apresenta as propriedades do teste e suas definições. O autor propõe que seja efetuado o teste para cada um dos indicadores, colocando-se em cada uma das propriedades um dos sinais (+/-), para ao final se saber qual indicador tem o maior número de propriedades. Assim, percebe-se se o indicador escolhido tem maior ou menor aderência, a fim de determinar ou não o seu uso (JANNUZZI, 2005).

---

<sup>126</sup> Plano Nacional de Turismo 2007-2010 – Uma viagem de inclusão e o Plano de Desenvolvimento de Turismo do Paraná, 2008-2011.

QUADRO 9 – Teste de aderência para construção de indicadores

<b>Propriedades</b>	<b>Descrição</b>
Relevância para agenda política	Entender qual é a relevância do indicador para a formulação de programas sociais e para a agenda política, visando também os programas sociais.
Validade de representação do conceito	Não se trata de validade da base conceitual, mas é desejável que se disponha de medidas tão próximas quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deu origem.
Confiabilidade da medida	Sua importância reside em legitimar o uso do indicador.
Cobertura populacional	A cobertura territorial ou populacional de um indicador oferecerá maior segurança e será mais representativa. No caso do turismo, oferece a possibilidade de se verificar o desempenho das Regiões Turísticas.
Sensibilidade às ações previstas	Sensibilidade e especificidade são propriedades que também devem ser avaliadas quando da escolha de indicadores para a elaboração de um sistema de monitoramento e avaliação de programas públicos.
Especificidade ao programa	É importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos (ou não efeitos) de determinada intervenção.
Transparência metodológica na sua construção	Transparência metodológica é certamente um atributo fundamental para que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social.
Comunicabilidade com o público	Tem a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos.
Factibilidade operacional para sua obtenção	O indicador deverá permitir dispor de indicadores de medição factível, em momentos adequados. São informações que fazem parte dos processos de gestão da instituição e, portanto, obtidas por meio de instrumentos de coleta, seja por amostra ou censo, estatísticas, aplicação de questionários, observação etc., dependendo do aspecto a ser medido.
Periodicidade na sua atualização	A periodicidade também é um fator importante na definição e acompanhamento de indicadores, devendo ser levados em consideração inclusive os custos para a sua obtenção.
Desagregabilidade populacional e territorial	Quando possível, é importante que os indicadores sejam desagregados por região e que representem os grupos populacionais.
Comparabilidade da série histórica	A comparabilidade do indicador ao longo do tempo é uma característica desejável, de modo a permitir a inferência de tendências e avaliar efeitos de eventuais programas sociais implementados.
Total de propriedades (+)	Quanto maior o número de sinais, maior será a aderência do indicador.

FONTE: Elaborado pela autora. Adaptado de JANNUZZI, 2005.

Percebe-se a proximidade da sugestão de Jannuzzi (2005) e do que foi detectado até aqui com o que já afirmava Arretche (1996, p. 32), de que “na verdade, a tradição brasileira em políticas públicas é bastante pobre em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas”. Só a análise de uma dada política pública não pode estar relacionada a um determinado desenho institucional de alguns resultados prováveis. Segundo a autora, a análise de políticas públicas busca reconstituir as diversas características específicas de forma a apreendê-las em um todo coerente; costuma-se distingui-las em termos de efetividade, eficácia e eficiência, distinção que é basicamente um recurso analítico, do que não foi tratado na discussão desta dissertação.

Para Faria (2003, p. 22), “[...] à notória carência de estudos dedicados aos processos e as metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada a escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo”. A falta de pesquisas sistematizadas para avaliar e implementar o sistema de avaliação das políticas públicas para o tomador de decisão ainda são incipientes no Brasil e quase todos os documentos de planejamento destacam a questão de que será implantado o processo de avaliação, porém nem sempre isso é colocado em prática.

É necessário monitorar e acompanhar o desenvolvimento do teste de aderência proposto, com as devidas adaptações para a construção dos indicadores, e por fim deve ser efetuada a avaliação. Para isso, Baidal (2001), Puertas (2006) e Soares et al. (2012) também propõem um modelo para a área de sustentabilidade do meio ambiente, mas que pode ser adaptado para se avaliar metas e indicadores de outras áreas.

Os autores defendem a ideia de que, uma vez avaliados os resultados obtidos pelo responsável do monitoramento, este deve proceder de maneira conjunta com as áreas envolvidas, o chamado processo de *brainstorming*<sup>127</sup>. Esse processo tem como objetivo a obtenção de diversas alternativas corretivas que permitam solucionar os problemas ou brechas negativas encontradas. Para alcançar um desempenho superior ou satisfatório, se faz necessária a continuidade das ações ou sugerir medidas de reforço.

Dando sequência, deve ser realizado o processo de avaliação elegendo-se a ação mais adequada, de acordo com as possibilidades e recursos disponíveis, sem deixar de analisar a influência do ambiente externo, bem como aproveitar as condições favoráveis (oportunidades) ou minimizar as situações negativas (ameaças). Em ambos os casos, identificada uma brecha negativa ou positiva, deve ser realizado o processo de tomada de decisões na seleção de ações específicas e que correspondam à situação em que se encontra o processo. Para isso, uma questão fundamental é a participação das áreas envolvidas nas ações avaliadas, pois, em certos casos, segundo sua envergadura, requer também a participação de membros do Conselho para garantir a amplitude de critérios e a aplicação dos princípios da atividade turística (Baidal, 2001; Puertas, 2006; Soares et al., 2012).

---

<sup>127</sup> Técnica de chuva de ideias para obter a maior quantidade de conceitos e critérios de maneira espontânea, reduzindo a influência externa.

## 6.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Neste capítulo, tratou-se de conhecer a opinião dos dois grupos de pessoas que têm ligação com o PDTPR – a comissão, que o elaborou, e os conselheiros, por se tratar de um plano do Conselho e não apenas da SETU. De posse dos resultados, oriundos da pesquisa com os grupos, evidenciou-se a falta de mecanismos claros e factíveis de acompanhamento, o que pode ter comprometido o desempenho das metas.

As metas e os indicadores foram detalhados e analisados, compreendendo-se assim um pouco mais sobre seus desempenhos. Percebeu-se que no caso do Cadastur a meta ficou a desejar por razões assinaladas como falta de equipe técnica para executar o trabalho. O resultado mostra assim uma deficiência não só da SETU, mas também dos pares do Conselho, que estavam diretamente ligados à atividade turística e não se envolveram.

Também ficou evidenciado que a falta de mecanismos de monitoramento e avaliação bem definidos pode dificultar a avaliação das políticas públicas e, por consequência, a tomada de decisões sobre os indicadores a serem utilizados, pois, como afirma Benson,

As estatísticas servem para guiar a ação. Esta finalização do conhecimento, em geral mais ou menos difundida, é explícita no caso da política econômica. As estatísticas econômicas permitem construir os indicadores que ela utiliza. É com esta finalidade que elas foram utilizadas depois da guerra e é para isso que servem. Sua validade é condicionada pela validade da teoria que serve para formalizar o funcionamento da economia. Fundamentalmente, perguntar-se se esses indicadores são necessários significa interrogar-se sobre a necessidade de uma política econômica (BENSSON, 1995, p. 116).

Por fim, este capítulo analisou dados oriundos de fontes secundárias e não utilizados diretamente na definição das metas, mas que poderiam ter auxiliado no monitoramento e avaliação, bem como na criação de indicadores para o Plano, de modo a fortalecer as ações propostas. Esses indicadores podem ser regionalizados para o estado, já que muitos deles são processados para os municípios, sendo possível efetuar os agrupamentos regionais.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar o monitoramento e a avaliação do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011 e seu direcionamento no âmbito das políticas públicas. Para visualizar essa interferência, utilizou-se o PDTPR 2003-2007 como fonte de informações, de comparação e de suporte de acompanhamento. Com base nessa premissa, foram selecionadas linhas de pesquisa teórica, documental e de campo, apontadas na metodologia.

O cumprimento dos objetivos da dissertação está registrado no decorrer dos capítulos. O primeiro objetivo específico, descrever e avaliar os indicadores propostos frente às ações formuladas no PDTPR 2008-2011, está apresentado no Capítulo 3, no qual se buscou compreender as ações do estado e os conceitos relacionados ao governo e às políticas públicas. Já no Capítulo 4 foram contextualizadas as políticas específicas de turismo, revelando-se sua importância no desenvolvimento e no acompanhamento do PDTPR, por meio de uma retrospectiva das ações executadas.

O segundo objetivo específico, em que pese avaliar o cumprimento das metas em relação ao resultado das ações que foram propostas, está demonstrado no Capítulo 6, que contextualizou o PDTPR e descreveu suas fases com base documental para análise. Na verificação e no levantamento de informações sobre o acompanhamento da elaboração do Plano, foram ainda abordados outros indicadores, de nível secundário, para compreensão do processo de criação e implementação das metas de acordo com as políticas públicas do turismo estadual.

Como ferramenta principal para a análise, foi utilizado o modelo proposto por Puertas (2006), que apresenta o ciclo do planejamento de forma esquemática para a administração turística. Nesse modelo, pôde-se observar, de forma mais clara, os passos seguidos, ou não, na elaboração e condução do PDTPR, conforme foi discutido nos Capítulos 2 e 3, o que culminou nas análises apresentadas no Capítulo 6.

O terceiro objetivo específico foi o de trazer novos indicadores para o processo de monitoramento e avaliação do PDTPR 2008-2011, que estão representados nas tabelas do Capítulo 6 (item 6.3). As tabelas foram construídas com base na observação dos valores e/ou cálculos de percentuais para confirmar o ocorrido no período observado.

Dentre as questões levantadas, não foram encontrados relatórios ou informações de

acompanhamento e avaliação das metas propostas para o PDTPR 2008-2011, o que causou dificuldades no levantamento de dados e evidenciou a falta de modelos de monitoramento e avaliação a serem seguidos ao longo do período estudado.

A comissão técnica que elaborou o PDTPR 2008-2011 apresentou uma planilha (Anexo 1) para acompanhar as ações do Plano, na qual definiu os principais responsáveis para tal, o que envolvia especificamente a SETU e suas vinculadas (apresentadas no Capítulo 2, p. 64). Essas ações faziam parte da quarta fase do Plano, cujo modelo seguido (sobre o qual foi tratado no Capítulo 4, item 4.2.2).

Assim, como resultado em relação ao objetivo central que norteou este trabalho, foi detectada uma divergência de respostas, tanto por parte dos participantes da elaboração do PDTPR como entre os indicadores utilizados para as metas e ações, que parecem não apresentar correlação entre si, ou seja, as ações não foram construídas para o alcance das metas. Percebeu-se, também, uma atuação extenuada por parte do governo, que poderia, além de elaborar planos, programas e diretrizes, atuar mais ativamente nos processos de monitoramento e avaliação das ações executadas. Além disso, observou-se que, historicamente, as ações do PDTPR estiveram muito mais relacionadas à promoção e ao fomento do turismo do que ao planejamento e ao desenvolvimento das políticas públicas.

Diante do observado, e se as ações eram definidas para que o PDTPR fosse executado, estas também tinham como objeto a convergência no cumprimento das metas estabelecidas para o período. Para se entender um pouco mais esse processo, foi efetuada uma investigação junto à comissão técnica (com 5 dos 7 que participaram da pesquisa primária – comissão), para que relacionassem as 72 ações com as 8 metas (com a orientação de que a ação poderia ter nenhuma ou mais de uma meta relacionada e que seria validada a meta que recebesse pelo menos 3 citações). Com o retorno da investigação, o resultado obtido foi o seguinte:

- ☞ para aumentar o fluxo de turistas, 19 ações;
- ☞ para aumentar o número de destinos/produtos comercializados, 14 ações;
- ☞ para diminuir o índice de insatisfação, 11 ações;
- ☞ para aumentar o número de empreendimentos no Cadastur, 5 ações;
- ☞ para aumentar a receita gerada, 3 ações; e
- ☞ 26 ações não atingiram o mínimo definido.

Assim, chama a atenção o fato de que a meta de aumentar a taxa de ocupação hoteleira



não recebeu nenhum voto, o que também ocorreu com outras duas metas: tempo de permanência e gasto médio do turista. Porém, como estas duas últimas são decorrentes do indicador pesquisa de demanda turística, pode ser subentendido que não foram citadas por fazer parte desse indicador, que, se executado, alimentaria 5 das metas (fluxo, gasto, receita gerada, tempo de permanência e índice de insatisfação dos turistas).

Com base em Jannuzzi (2005), Baidal (2001) e Soares et al. (2012), que pontuam sobre os métodos para definição de indicadores e metas, pode-se inferir que houve uma ausência na definição clara de como seria a condução do processo para se colocar em prática a gestão do PDTPR. Além disso, a falta de mecanismos e metodologias definidas de forma clara pode acarretar que seus propósitos não sejam alcançados, conforme resultado da investigação apresentado acima.

Em relação aos resultados obtidos com base na pesquisa de campo e na observação do processo de construção e desenvolvimento do PDTPR 2008-2011, parecem restar poucas dúvidas de que, à luz do modelo de planejamento de Puertas (2006), houve quebras/rupturas durante o ciclo de implementação das políticas públicas do turismo, em particular daquelas vinculadas ao processo de avaliação dos indicadores utilizados na construção das metas.

Essas rupturas se manifestaram em diversos momentos do ciclo, o que fez com que, pela avaliação externa do processo, o planejamento turístico ficasse mais fragilizado como parte do programa do governo do estado que buscava o desenvolvimento regional do turismo. Essas rupturas foram observadas em várias fases, descritas a seguir.

- Na fase do planejamento, com a organização de indicadores e atos que pouco tinham a ver com a ação pública do turismo e as ações que foram traçadas.
- Na fase de organização e gestão (implementação das políticas), quanto ao que foi programado mas não executado pela falta de orçamento, fato que foi reiterativo ao longo dos quatro anos do Plano.
- Na fase de avaliação e controle, pela discrepância de entendimento entre os gestores do que deveria ser avaliado e, finalmente, pela não interferência dos conselheiros no processo com ações mais efetivas, bem como o cumprimento do acordo (tácito) entre governo e mercado para organizar o turismo estatal (com obras de infraestrutura via PRODETUR, pesquisas de demanda e a organização das Instâncias de Governança Regional – IGR).
- Na fase de execução, pela implementação das atividades por meio das ações

que também visavam o empoderamento dos envolvidos diretamente no processo (SETU e vinculadas, conselheiros e demais organismos ligados à atividade turística).

- Na fase do controle, a não aplicação das análises durante a execução do PDTPR, a avaliação e as tomadas de decisão para correções no andamento de uma ou mais ações programadas.

Na análise das atas e dos resultados das pesquisas, percebeu-se uma lacuna na ausência de informações por parte dos atores (representantes do setor turístico e/ou participantes do conselho de turismo), sobre a apropriação da legislação e das propostas do planejamento do estado para o turismo, apesar dos esforços realizados pelos gestores da SETU para a divulgação do processo de planejamento e das diretrizes a ser seguidas na atividade turística. Como resultado, a gestão do PDTPR não demonstrou atração pela falta de unificação de ações que dessem continuidade ao processo de planejamento, o que pode ser entendido como ausência de uma definição clara do papel do Conselho de Turismo do Paraná (CTPR).

No Capítulo 2, foi feita a revisão das políticas públicas de turismo, com autores que permitiram a compreensão de questões técnicas de processo e ajudaram a compreender os conceitos sobre os quais se construiu o PDTPR 2008-2011. Com isso, também foi possível identificar algumas das lacunas do PDTPR que perpassam as etapas do planejamento, e a lacuna mais clara foi detectada na fase do controle, conforme já descrito anteriormente.

Uma das principais ferramentas a serem utilizadas para o acompanhamento do PDTPR são as pesquisas de demanda turística, que deveriam ser realizadas pela SETU ao longo do período para mostrar as diferenças existentes entre as principais regiões e municípios. Diferenças não só nas tipologias de visitantes/turistas, mas também nos seus perfis e fluxos, orientando melhor o indicador utilizado para estabelecer as metas.

Os dados (apresentados nos Capítulos 5 e 6) revelam que os fluxos turísticos dos polos não o são, na sua maioria, exceto para Foz do Iguaçu, designados para o lazer. Essas informações serviram para chamar a atenção sobre o fato de que o Paraná pode ser trabalhado valorizando-se a sua pluralidade, com distinção para cada uma das regiões, valorizando-se, assim, a Regionalização Turística do Paraná e os planos regionais, com suas distintas metas e ações, de forma a aprimorar os diferentes motivos de se fazer turismo no estado.

Outras informações, não menos importantes, para confirmar o desenvolvimento do

PDTPR são as que se referem aos dados dos estabelecimentos e à mão de obra alocada nas atividades de turismo, que demonstram crescimentos diferenciados para as Regiões Turísticas ou municípios polos. Dados esses que, juntamente com o tráfego de passageiros (rodoviários e aéreos), é possível acompanhar e visualizar, em cada localidade/polo ou região, um comportamento diferenciado que é influenciado pelo tipo de turismo e/ou investimentos de marketing, além da realização de grandes eventos, de acordo com suas realidades. Pode-se citar aqui a Festa de Nossa Senhora do Rocio/Paranaguá, com mais de 1 milhão de visitantes; a Expoingá/Maringá, a Expolondrina/Londrina e o Show Rural/Cascavel, que reuniram acima de 400 mil visitantes cada, na sua última edição de 2013 (lista dos principais eventos realizados no estado, Apêndice F).

Nessa questão, pode ser retomado o que foi apresentado no Capítulo 5, sobre a capacidade alocada nas regiões no que se refere às ACTs ou empresas no turismo (como alojamento, gastronomia, agenciamento, locadoras, etc.), as quais apresentaram uma boa distribuição nas regiões, o que demonstra a existência de infraestrutura básica (sem aqui se fazer análise de suficiência ou não). Mesmo de forma incipiente, essas empresas começaram a traçar suas trajetórias, aparentemente sem um forte vínculo com os programas estatais.

Entre os principais fenômenos que justificam a importância de se ter estudado o PDTPR, que foram analisados com base nos conceitos, pode-se apresentar a ampliação das discussões a respeito das políticas públicas de turismo, ocorrida nos últimos anos, e o incremento na literatura dos mais diversos autores que se dedicam a estudar o tema, não somente o fenômeno turismo, mas a dinâmica da atividade turística propriamente (Capítulo 4).

Porém, os dados estatísticos ainda pouco explorados e/ou não divulgados podem esconder algumas realidades, ou ainda mascarar a evolução do setor. Com base em documentos oficiais, já apontados anteriormente, foi possível entender e compreender o andamento do processo das políticas do estado relativas ao turismo. Denota-se que a atividade caminha para um processo de evolução e implantação de suas próprias políticas públicas, como, por exemplo, a Lei n. 15.973/2008 (Lei do Turismo) e o próprio PDTPR.

Uma organização mais efetiva do turismo do estado ocorreu com a participação do setor turístico, por meio da instalação do Fórum para o Turismo Sustentável do Paraná, do qual participavam entidades públicas e privadas ligadas ao setor (2001-2004). No entanto, essas atividades foram absorvidas pelo Conselho de Turismo do Paraná (criado em maio de 1969 e reativado em setembro de 2003). Note-se, porém, que o Fórum teve sua importância

na construção do primeiro PDTPR, pois o seu plano de 2001 serviu como uma das fontes da base conceitual do PDTPR 2003-2007, que nasceu da necessidade de se agregar as ações de turismo em um único documento e também previa uma atuação conjunta dos seus pares no desenvolvimento do turismo paranaense de forma organizada.

Entre outras constatações, verificou-se que o baixo orçamento (conforme apresentado na Tabela 1, p. 74) não permitiu a realização das pesquisas de demanda conforme o que fora proposto e que era um instrumento-chave para acompanhar e/ou monitorar as metas, bem como auxiliar nas avaliações do desempenho das ações importantes para a condução da atividade. Foi verificado ainda que as oficinas regionais foram colocadas em prática, dando-se continuidade às ações da regionalização do turismo, com um mapeamento do estado por meio da hierarquização das Regiões Turísticas do Paraná.

Partindo para uma visão global do PDTPR, também foi possível observar que os participantes da pesquisa primária, realizada com a comissão técnica e os conselheiros, apontaram para uma visão limitada sobre o que ocorreu com o Plano desde a sua concepção até a avaliação final. Isso pode ser percebido quando foi analisada a questão-chave, que era a situação das metas ao final do período (2008-2011). Percebeu-se então o não acompanhamento por parte dos grupos. Também foi verificado pelo teste estatístico (Apêndice A) que, das 12 variáveis analisadas, apenas para 4 delas o teste não apresentou diferença significativa entre as opiniões.

Diante disso, também ficou evidente que houve falta de continuidade do processo estabelecido na construção do Plano, como relatado por dois técnicos: “[...] esta comissão deveria se manter e se reunir a cada 6 meses para efetuar as avaliações e propor mudanças quando necessárias” (conforme demonstrado no Capítulo 6, item 6.1). Além disso, a necessidade de manter um diálogo mais próximo com os técnicos da SETU e suas vinculadas e também com os membros do CTPR, que esperavam, muitas vezes, receber as informações prontas.

Para que as entidades tivessem maior participação, os conselheiros deveriam ser mais estimulados a ter um maior envolvimento no Plano, o que pode ser entendido como a melhoria na comunicação entre os pares sobre os avanços do PDTPR. Isso fica acentuado pelas atas, em que raras foram as vezes que o assunto referente às metas do PDTPR foi tratado, constatando-se assim uma lacuna entre o CTPR e a SETU como executora do Plano.

O desenvolvimento do PDTPR esteve amparado nas políticas de turismo federal e

estadual (Capítulo 4), que tinham como foco a inclusão social no sistema turístico e também a competitividade como item de desenvolvimento constante. Esse amparo estava alicerçado nas diretrizes dadas pelo MTur e também nas linhas de atuação da SETU definidas no PDTPR e na lei que estabelece a política e rege as ações do turismo no Paraná.

Outro objetivo deste trabalho foi o de apontar o desempenho das metas traçadas para o período 2008-2011, tendo o apoio do MTur para o desenvolvimento da atividade turística no estado e as suas próprias políticas. Assim, não há fórmulas/formas únicas de se resolver os problemas das políticas públicas de turismo. Esta análise não pretende esgotar as respostas para os problemas enfrentados pela SETU na execução do PDTPR.

A SETU, como executora do PDTPR, poderia ter estimulado mais a participação e o empenho por parte das entidades e membros do CTPR. Porém, esta não parece ser uma política simples de ser executada, pois não envolve somente a SETU e vinculadas, mas também seus pares, que faziam parte do CTPR. Para isso, seria necessário um corpo técnico maior e capacitado, inclusive com uma maior participação e o envolvimento do setor turístico nas questões relacionadas ao monitoramento e ao levantamento de dados para o cumprimento das metas.

Não se pode apontar um único desvio nesse processo, porém fica clara a necessidade de uma maior sinergia entre os atores/agentes do poder público e da iniciativa privada, para que o turismo seja visto como a base da nova economia de mercado. Aproveitar as questões regionais e potencializar as políticas públicas do turismo pode ser uma saída. Para maximizar os investimentos destinados ao turismo, com a implantação das políticas públicas direcionadas para tal atividade, faz-se necessário observar as questões de retroalimentação do sistema, com monitoramento e avaliação de cada etapa do processo, conforme foi demonstrado neste estudo.

Uma das dificuldades atuais para o acompanhamento de programas públicos é a falta de informações periódicas e específicas acerca do processo de implementação desses programas, o que dificulta a mensuração dos resultados e do impacto social deles, pois os programas apresentados pelo MTur e pela SETU, para os diversos segmentos da atividade turística em que o PDTPR se destina, necessitam de uma política pública mais eficiente para o seu desenvolvimento.

O turismo do estado, como foi visto, não chegou a ser contemplado com um quadro amplo de técnicos, inclusive pela não realização de concursos específicos para a pasta. Essa

problemática pode estar ligada à trajetória do turismo no estado, por conta das várias alterações na estrutura da pasta como órgão oficial (Capítulo 4). As mudanças podem ter afetado o desempenho e o andamento dos programas, pois, ao longo de 70 anos de história, esse órgão mudou diversas vezes de nomenclatura e/ou de hierarquia na esfera governamental do estado.

Entre as principais dificuldades encontradas durante a pesquisa para se atingir os objetivos propostos, podem ser citadas:

- ↪ a ausência da participação de componentes da comissão técnica nas entrevistas;
- ↪ o baixo índice de representantes do CTPR (somente 16 dos 52 responderam à pesquisa *on-line*);
- ↪ a falta de compreensão dos respondentes diante das questões efetuadas, pela falta de conhecimento das questões relacionadas ao PDTPR; e
- ↪ a não disponibilização de documentos que comprovassem de alguma forma a execução do monitoramento e da avaliação das metas por parte da SETU.

Como recomendação para estudos futuros, sugere-se um aprofundamento com aplicação de metodologias tanto quantitativas quanto qualitativas, que ofereçam parâmetros de medição para cada fase de desenvolvimento das políticas de turismo. Que para um próximo plano sejam colocadas em prática metodologias específicas para a definição não só de indicadores, mas também de metas, conforme o que foi apresentado no Capítulo 5. Seja pela perspectiva de formação de políticas, seja pela perspectiva de avaliação, cujo propósito é acompanhar/monitorar e implementar programas, tendo como finalidade verificar se os rumos traçados estão sendo seguidos, além de permitir intervenções, se necessárias.

Muito mais do que simplesmente se aplicar um modelo, este deve ser apropriado para a gestão com a participação dos envolvidos, pois os instrumentos devem assegurar e garantir a implementação da política que foi traçada. No Apêndice F, encontra-se um exercício que pode ser o ponto de partida para o estabelecimento de mecanismos de acompanhamento e/ou monitoramento, permitindo, inclusive, avaliações periódicas, se possível com agenda preestabelecida. Porém, alguns itens também devem ser levados em consideração, como orçamento para execução das ações e cronograma para buscar dados secundários, além de pessoal capacitado para efetuar as análises.

Observa-se, mais uma vez, que os processos de implementação e/ou intervenção necessitam de propósitos claros e bem delineados, e pode-se dizer até de meritocracia para os gestores envolvidos, quando da obtenção dos resultados.

## 7.1 RECOMENDAÇÕES

Por fim, após a pesquisa aqui apresentada, não se pode apontar uma causa para responder ao questionamento central dessa dissertação, como já mencionado nos capítulos antecedentes, também elencados nestas considerações aqui traçadas. A situação apresentada ao longo desse estudo é a de que o turismo no Paraná, de forma geral, vem se consolidando ao longo dos anos, apesar das poucas políticas públicas para o turismo, mas é certo que houve ganhos substanciais, principalmente nos últimos 10 anos – a Lei do Turismo e o PDTPR.

Com isso, para que haja um desenvolvimento da atividade por meio de um plano de desenvolvimento turístico integrado e sólido para o estado, o órgão oficial de turismo precisa rever sua estrutura técnica (aumento de pessoal qualificado) e política (entidade fortalecida entre seus pares). Além de resolver questões de gestão, precisa resolver problemas de comunicação e comprometimento para com a execução das suas ações propostas, a fim de garantir a execução do PDTPR integralmente.

Será necessário definir o formato de atuação do turismo alinhado ao plano geral de governo do estado, estimulando uma participação do CTPR (entidades públicas e iniciativa privada) mais presente na execução das ações, que vise atingir as metas propostas. Deve-se trabalhar de forma a ter um melhor relacionamento com os municípios, principalmente os polos indutores de turismo do estado, fazendo com que estes também estejam engajados com as ações do estado para, juntos, promover os produtos turísticos, incentivando a participação mais ativa das Instâncias de Governança Regional.

## REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Cíntia Möller; TASCHNER, Gisela. Turismo e políticas públicas no Brasil. In: BENI, Mario Carlos (Org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. São Paulo: Manole, 2012. p. 69-86.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências nos estudos sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, p. 29-41, 1998.
- BAHL, M. **Agrupamentos turísticos**. Curitiba: Protexoto, 2004.
- BAIDAL, Josep A. Ivars. **Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible: propuestas para la creación de un sistema de indicadores**. Instituto Universitario de Geografía, Universidad de Alicante, 2001.
- BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros; ZOUAIN, Deborah Moraes.(Orgs.). **Gestão em turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas**. São Paulo. Aleph, 2004.
- BARRETTO, Margarita. **Planejamento responsável do turismo**. Campinas: Papirus, 2005.
- BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 2. ed. atual. São Paulo: SENAC, 1998.
- BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: ALEPH, 2006.
- BESSON, Jean-Louis (Org.). **A ilusão das estatísticas**. Tradução de Emir Sader. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995. (Biblioteca Básica).
- BEZERRA, Deise M. F. Programa Nacional de Municipalização do Turismo: análise de uma política pública em desenvolvimento. In: BAHL, Miguel (Org.). **Turismo: enfoques teóricos e práticos**. São Paulo: Roca, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1998.
- BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: Edusc, 2002.
- BRAMWELL, Bill. Parcerias, participação e investigação em ciência social no planejamento do Turismo. In: LEW, Alan A.; HALL, C.Michael; WILLIAMS, Allan M. (Orgs.). **Compêndio de turismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004. p. 603-616.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Balanco dos oito anos do governo Lula**. Brasil 2003-2010. Brasília, dez. 2010. 310 p. Disponível em: <<http://www.jornalgrandebahia.com.br/wp-content/uploads/2010/07/Balan%C3%A7o-de-Governo-dos-oito-anos-do-governo-Lula.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas Públicas do Turismo. **Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo: Formação de Gestores das Políticas Públicas do Turismo**. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009. 312p.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007**. 2. ed. Brasília, 2003.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil: diretrizes operacionais**. Brasília, 2004.



- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2007-2010**. Brasília, 2006.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. **Turismo e sustentabilidade**. Brasília, 2007. 126p.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo**. Florianópolis: Fapeu/UFSC, 2008. v. 3.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Índice de competitividade do turismo nacional – 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Relatório Brasil 2010. Organização de Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. Brasília, 2010. 80p.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016**. Brasília, 2013a. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/PNT\\_2013-2016.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/PNT_2013-2016.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Anuário Estatístico de Turismo – 2013**. v. 40. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/anuario/>>. Acesso em: 12 out. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Turismo – Estatísticas e indicadores, Brasil 2012**. Não publicado. Brasília, 2013c.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Estatísticas básicas de turismo – Brasil ano 2012**. v. 40. Brasília, jun. 2013d. Disponível em: <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/anuario/>>. Acesso em: 12 out. 2013.
- BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: IICA, 1999.
- CORREA, Ricardo Antonio; GODOY, Amália Maria Goldberg. Políticas públicas e turismo sustentável em Foz do Iguaçu. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, IPARDES, n. 115, p. 149-172, jul./dez. 2008.
- DE MASI, Domenico. **O ócio criativo**. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.
- DENKER, Ada de Freitas Maneti. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. São Paulo: Futura, 1998.
- DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.
- FERREIRA, Francisco H. G. et al. **Visão geral: mobilidade econômica e a ascensão da classe média latino-americana**. Washington, DC: World Bank. Licença: Creative Commons Attribution CC BY 3.0. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/MiddClass\\_portugues.pdf](http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/MiddClass_portugues.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2013.
- FURTADO, Fabio. **Orçamento e contabilidade pública**. Curitiba, 2008. Apostila não

publicada. 125p.

GIACOMINI, Carlos Homero. Gestão pública – o cenário de Curitiba. In: \_\_\_\_ (Org.). **Gestão para resultados: o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública – IDGP em Curitiba**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba/Instituto Municipal de Administração Pública, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HALL, C. Michael; JENKINS, John. Turismo e política pública. In. LEW, Alan A.; HALL, C. Michael; WILLIAMS, Allan M. (Org.). **Compêndio de turismo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2004. p. 587-602.

HALL, Michael Collin. **Planejamento turístico: políticas processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

IGNARRA, Luis Renato. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Cadeia produtiva do turismo no Paraná: estudo sobre as regiões turísticas do estado**. Curitiba: IPARDES, 2008. 122 p. Disponível em: <<http://www.turismo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=695>>. Acesso em: 17 ago. 2013.

BDE-WEB/IPARDES. **Base de Dados do Estado**. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/index.php>>. Acesso em: 10 set. 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 51-72, jan.-fev. 2002.

\_\_\_\_\_. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ENAP, p. 137-160, 2005.

JANNUZZI, Paulo de Martino; GRACIOSO, Luciana de Souza. **Produção e disseminação da informação estatística, agências estaduais no Brasil**. São Paulo, Perspec, v. 16, n. 3, 2002. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392002000300013>>. Acesso em: 10 set. 2012.

LACAY, Marino Castillo. **Desenvolvimento do turismo no espaço rural nas rotas do pinhão, Região Metropolitana de Curitiba: convergência e conflitos das políticas públicas**. Curitiba, maio 2012. 361p. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estatística geral e aplicada**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MINISTÉRIO DO TURISMO (MTUR); FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). **Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil – 2010/2011**. Relatório executivo. São Paulo, set. 2012, p. 153. Disponível em: <[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda\\_turistica/domestica/downloads\\_domestica/Demanda\\_domestica\\_-\\_2012\\_-\\_Relatorio\\_Executivo\\_nov.pdf](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/demanda_turistica/domestica/downloads_domestica/Demanda_domestica_-_2012_-_Relatorio_Executivo_nov.pdf)>. Acesso em: 8 fev. 2014.

MIRANDA, Elflay. **Descentralização e territorialização do sistema de planejamento do desenvolvimento em Santa Catarina: uma análise sistêmica do período 2003-2010**. Florianópolis, 2012. 251p. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina.

- MOLINA, Sergio. **Turismo: metodologia e planejamento**. Bauru: Educs, 2005.
- MONTEJANO, Jordi Montaner. **Estrutura do mercado turístico**. Tradução de Andréa Favano. 2. ed. São Paulo: Roca, 2001. 426 p.
- MOREIRA, Jeíce C. C.; ALMEIDA, Fernanda M. O efeito vizinhança nos fluxos interestaduais de turismo nas regiões Sul e Sudeste do Brasil. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 137-149, jan./jun. 2013.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Tradução de Sandra Netz. Porto Alegre: Bookman, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Tradução técnica de Gleici Regina Guerra. São Paulo: Roca, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Introdução à metodologia da pesquisa em turismo**. Tradução técnica de Gleici Regina Guerra. Coord. de Amparo Sancho Perez. São Paulo: Roca, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Panorama del turismo internacional – Edición 2011**. Disponível em: <[http://mkt.unwto.org/sites/all/files/docpdf/unwtohighlights11sphr\\_2.pdf](http://mkt.unwto.org/sites/all/files/docpdf/unwtohighlights11sphr_2.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Panorama del turismo internacional – Edición 2013**. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/es/publication/panorama-omt-del-turismo-internacional-edicion-2013>>. Acesso em: 12 fev. 2014.
- \_\_\_\_\_. **World Tourism Barometer**. Madri, 2013b. Disponível em: <<http://mkt.unwto.org/es/barometer>>. Acesso em: 12 fev. 2014.
- PARANÁ. Paraná Turismo. **Guia turístico do litoral**. Curitiba, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Guia\\_do\\_Litoral\\_2013.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/Guia_do_Litoral_2013.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2014.
- PARANÁ. Secretaria de Estado do Turismo do Paraná. **Política Estadual de Turismo 2003-2007**. Curitiba, jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. **Oficina de Planejamento Estratégico das Instâncias de Governança Regionais do Paraná**. Curitiba, abr. 2004a.
- \_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) – Área Turística de Foz do Iguaçu e Região**. Relatório. Maio 2004b. 148p.
- \_\_\_\_\_. **Dados da pesquisa de demanda turística do Litoral de 2006**. Curitiba, nov. 2008. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas\\_2012/Litoral\\_2000\\_2006.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas_2012/Litoral_2000_2006.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- \_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná 2008-2011**. Curitiba, jun. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Planos estratégicos de desenvolvimento do turismo regional 2008-2011**. Curitiba: SETU, 2008. Disponível em: <<http://www.setu.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=153>>. Acesso em: 10 out. 2012.
- \_\_\_\_\_. **Oficina de Planejamento Estratégico das Instâncias de Governança Regionais do Paraná**. Curitiba, mar. 2008a.
- \_\_\_\_\_. **Estudo da demanda turística Litoral-PR 2000-2006**. Curitiba, nov. 2008b. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas\\_2012/Litoral\\_2000\\_2006.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas_2012/Litoral_2000_2006.pdf)>.

Acesso em: 2 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Orientações práticas às instâncias de governança de turismo do Paraná.** Curitiba, 2009. 38 p.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) – Polo Turístico de Foz do Iguaçu.** Curitiba. Maio 2012b. 284 p. Disponível em: <<http://www.setu.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/institucional/PDITSFozdoIguacu.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. **Dados Paraná 2006-2011.** Curitiba, ago. 2012b. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas\\_2012/DadosParana2006\\_2011.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/estatisticas_2012/DadosParana2006_2011.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. **Meios de hospedagem 2009-2012.** Curitiba, jun. 2013a. Disponível em: <<http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/Hotelaria2012finalizado.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. **Atrativos do Paraná 2008-2012.** Curitiba, jun. 2013b. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/AtrativosPR2008\\_2012.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/AtrativosPR2008_2012.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Passageiros no Paraná 2008-2012.** Curitiba, jun. 2013c. Disponível em: <[http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/PassageirosPR2008\\_2012.pdf](http://www.turismo.pr.gov.br/arquivos/File/PassageirosPR2008_2012.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Análise dos dados gerais de turismo 1992-2012.** Curitiba, dez. 2013d. Não publicado.

\_\_\_\_\_. **Histórico institucional.** Disponível em: <<http://www.setu.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>>. Acesso em: 30 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. **Atas das reuniões ordinárias do Conselho Estadual do Turismo do Estado do Paraná.** Período consultado: 2007-2012. Disponível em: <<http://www.setu.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=28>>. Acesso em: 20 maio 2013.

PAULA E SOUZA, Sandra Aparecida de. **Oficina pedagógica: o despertar para a educação turística municipal.** União da Vitória – PR: Uniuiv, 2011.

PEARCE, Douglas G. **Geografia do turismo: fluxos e regiões no mercado e viagens.** São Paulo. Aleph, 2003.

PETROCCHI, Mário. **Marketing para destinos turísticos.** São Paulo: Futura, 2004.

PETROCCHI, Mário. **Turismo: planejamento e gestão.** 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

PUERTAS, Maria Luisa Rendón. **El modelo de administración turística local.** Peru, 2006. Tomo II.

RABAHY, Wilson Abrahão; VASSALLO, Moisés Diniz; MONTI, Ewerton. Crescimento do turismo: análise de aspectos intervenientes e a importância da proximidade dos mercados. **Revista Itinerarium**, Departamento de Turismo e Patrimônio/Escola de Museologia/Centro de Ciências Humanas e Sociais/ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), v. 1, p. 1-29, 2008.

RIBEIRO, Darcy Marzulo. O orçamento-programa como instrumento de gestão pública.

**Caderno Ipardes**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 1-24, jul./dez. 2013.

RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação das políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Texto elaborado para o programa de apoio à Gerência Social no Brasil. Brasília: BID/INDES, 1998.

\_\_\_\_\_. Turismo e políticas públicas de inclusão. In: BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo social**: diálogos do turismo: uma viagem de inclusão. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. p. 17-37.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES/UAB, 2009. 130 p.: il.

RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. Campinas, SP: Papirus, 1997.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia A. da. Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual do Turismo**, v. 3, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path%5B%5D=39>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

SANTOS FILHO, João dos. Alguns comentários ao plano nacional do turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007. **Revista Espaço Acadêmico**, ano 3, n. 27, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/027/27jsf.htm>>. Acesso em: 5 abr. 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. **Construção e análise de indicadores**. Curitiba: SESI, 2010. 108p.

SILVEIRA, Marcos Aurélio Tarlombani. **Turismo, políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento**: um foco no estado do Paraná no contexto regional. Curitiba, 2002. Disponível em:

<<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal9/Geografiasocioeconomica/Geografiaturistica/06.pdf>>. Acesso em: 8 fev. 2014.

SOARES, Luís Augusto Severo. Turismo e globalização: algumas perspectivas. **Revista Gerenciais**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 63-70, 2007.

SOARES, Jennifer Caroline; GANDARA, José Manoel; BAIDAL, Josep Ivars. Indicadores para analizar la evolución del ciclo de vida de los destinos turísticos litorales. **Revista Investigaciones Turísticas**, Alicante – Espanha, IUIT, v. 3, p. 19-38, jan./jun. 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2013.

SOUZA, Aparecida Darc de. Os trabalhadores e a história do turismo em Foz do Iguaçu (1970-2000). **Tempos Históricos**, v. 14, p. 127-140, 1.º sem. 2010. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/temposhistoricos/article/view/5163/3844>>. Acesso em: 17 fev. 2014.

ZAPATA, Tania Regina; ZAPATA, Jesús Cámara. Turismo, valorização da brasilidade e construção do capital social. In: BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo social**: diálogos

do turismo: uma viagem de inclusão. Rio de Janeiro: IBAM, 2006. p. 38-75.

## DECRETOS E LEIS

BRASIL. Decreto-Lei n. 2.440, de 25 de setembro de 1940. Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 25 set. 1940. Seção 1, p. 14371.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 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. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 21 nov. 1966. Seção 1, p. 13416.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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 n.1.439, de 30 de dezembro de 1975. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 13 dez. 1977. Seção 1, p. 17298.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 2.294 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, Seção 1, p. 17557, 24 nov. 1986.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à empresa brasileira de turismo. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 01 abr. 1991. Seção 1, p. 5765.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 17 fev. 1992. Seção 1, p. 5765.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, 29 maio 2003. Seção 1, p. 2.

PARANÁ. Lei n. 5.948, de 27 de maio 1969. Extingue o conselho estadual turismo, cria a empresa paranaense de turismo e o conselho paranaense de turismo, vinculados a secretaria de estado dos negócios do governo. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 28 maio 1969.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.636, de 29 de novembro de 1974. Institui a casa civil e extingue o departamento de divulgação do estado; cria a secretaria de estado da indústria e comércio e vincula a esta pasta a empresa paranaense de turismo, cria e extingue outras e estabelece suas competências. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 4 dez. 1974.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 356, de 7 de abril de 1983. Passa a vinculação da secretaria da cultura e do esporte, a empresa paranaense de turismo, entidade de administração indireta do estado. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 11 abr. 1983.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.485, de 3 de junho de 1987. Dispõe sobre a organização da estrutura básica do poder executivo no sistema de administração pública do estado do Paraná. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 8 jun. 1987.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.986, de 22 de maio de 1989. Extingue a empresa paranaense de turismo. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 23 maio 1989.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.663, de 16 de julho de 1991. Transforma em autarquias as fundações. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 16 jul. 1991.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.066, de 1.º de fevereiro de 1995. Cria a secretaria do esporte e turismo; altera e cria outras, bem como; estabelece novo âmbito de ação para a casa civil. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 1.º fev. 1995.

\_\_\_\_\_. Lei n. 15.973, de 13 de novembro de 2008. Estabelece a política de turismo do Paraná. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, PR, 13 nov. 2008d, ed. 7849, p. 4.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.986, de 30 de dezembro de 2002. Altera, conforme específica, a estrutura administrativa do estado. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, PR, 30 dez. 2002, ed. 6386, p. 4.

\_\_\_\_\_. Lei n. 17.745, de 10 de outubro de 2013. Extingue a secretaria de estado do esporte e a secretaria de estado do turismo, e cria a secretaria de estado do esporte e do turismo. Diário Oficial Paraná Executivo, Curitiba, 13 nov. 1995.

## APÊNDICES



## APÊNDICE A – Metodologia e análise estatística

### 1) Metodologia

Média – É o mais elementar dos cálculos estatísticos; significa que o conjunto se comporta como se cada um de seus elementos fosse igual a ela – a média (MARTINS, 2002; MATTAR, 2000).

Cálculo de média simples:

Desvio-padrão – É a medida de dispersão mais empregada, pois leva em consideração a totalidade dos valores da variável em estudo. É um indicador de variabilidade bastante estável. O desvio padrão baseia-se nos desvios em torno da média aritmética. Sua fórmula básica pode ser traduzida como a raiz quadrada da média aritmética dos quadrados dos desvios e é representada por S.

$$\text{Média} \rightarrow \bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n} \quad \text{Desvio padrão} \rightarrow s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n}}$$

Onde:  $\bar{x}$  = média aritmética;  $x_i$  = valor observado, com “i” variando de “1 até n”; n = tamanho da amostra e/ou número de observações;  $\Sigma$  indica que todos os valores correspondentes ao valor observado  $x_i$  devem ser somados.

Qui-quadrado – Utilizado para localizar diferenças significativas entre o número observado e o esperado de informações em dada categoria de análise, o qual é considerado adequado em virtude das variáveis a serem apresentadas em escalas nominais.

$$\text{Qui-quadrado} \rightarrow \chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^s \frac{(O_{ij} - E_{ij})^2}{E_{ij}}$$

Onde: r = número de linhas do corpo da tabela; s = número de colunas do corpo da tabela; v = gl-graus de liberdade dado por (r-1)\*(s-1);  $O_{ij}$  = frequência observada na interseção da linha i com a coluna j;  $E_{ij}$  = frequência esperada na interseção da linha i com a coluna j, que é dado pela multiplicação do total de observações da linha pelo total de observações da coluna dividido pelo total de observações.

Condições necessárias para aplicar o teste:

- os grupos são independentes;
- os itens de cada grupo são selecionados aleatoriamente;
- as observações devem ser frequências ou contagens;
- cada observação pertence a uma e somente uma categoria.

### Roteiro

- a. Hipótese estatística: a ser montada com base nas hipóteses de pesquisa.
- b. Nível de significância unilateral: foi fixado para todos os testes um nível de:  $\alpha = 5\%$ .
- c. Distribuição amostral: a prova de  $\chi^2$  - qui-quadrado apresenta uma distribuição com v graus de liberdade, onde gl = (r-1)\*(s-1); s = número de colunas; r = número de linhas.
- d. Estatística da prova: para o teste de aderência, no caso com mais de um grau de liberdade, temos:

- Tomada de decisão quanto a aceitação ou rejeição da hipótese nula, regra de decisão: se o resultado obtido for maior ou igual ao valor do qui-quadrado calculado, rejeita-se a hipótese nula:  $\chi_{cal} \geq \chi_{gk\alpha}^2$ , ou seja, não existe diferença significativa.
- Hipóteses:
  - $H_0$ : hipótese nula, hipótese de negação da ocorrência em estudo;
  - $H_1$ : hipótese alternativa.
- e. Coeficiente de contingência: é um indicador do grau de correlação entre variáveis nominais ou ordinais, que foram submetidas ao teste qui-quadrado aplicado a tabelas de contingência de qualquer tamanho.
- f. Coeficiente de contingência de Pearson:  $c = \sqrt{\frac{\chi^2}{n + \chi^2}}$ , valores pequenos de 'C' indicam fraca associação entre os atributos, enquanto valores grandes de C indicam forte associação.

## 2) Análise

A análise estatística foi efetuada para ampliar e confirmar a análise descritiva feita no Capítulo 5 por meio das análises descritivas.

Com relação ao tempo de serviço na entidade a que o entrevistado se vinculava na época da pesquisa, a comissão apresentou uma média de 12,7 anos e os conselheiros um pouco menos (em média, 9,3 anos), ambos com um desvio padrão em torno dos 7 anos, o que indicou uma grande variabilidade (acima dos 50%) no tempo de serviço.

Com relação à frequência na participação das reuniões/ano do conselho, a média ficou em três reuniões, com variabilidade também em torno dos 50%. Essas informações apontam uma descontinuidade na participação, o que compromete a efetividade das discussões sobre os assuntos relativos à atividade turística do estado.

Para testar a relação de aderência entre os dois grupos da pesquisa e suas opiniões sobre os itens questionados, bem como suas respostas, segue a análise efetuada por meio do teste de qui-quadrado ( $\chi^2$ ), apresentada no quadro a seguir.

O teste somente confirmou o que foi detectado e apresentado por meio de tabelas de frequência simples, pelas quais se percebeu que a comissão e os conselheiros apresentaram as mesmas opiniões sobre as questões: construção do plano, forma de elaboração e definições de mecanismos para monitoramento e avaliação. Ambos os grupos tinham opiniões similares, ou seja, o teste nos indica que na maior parte das questões existe diferença significativa entre suas respostas.

Com relação à construção do plano e sobre o que pautava, foi possível concluir que os respondentes tinham uma percepção comum, ou seja, não se pode recusar a hipótese de que eles não sabem do que se estavam tratando. Também se confirma o que foi evidenciado na parte descritiva, as opiniões dos grupos sobre o que ocorreu com as metas ao longo do período 2008-2011, de que existe divergência de opiniões/informações. Apenas na metade

diminuir o índice de insatisfação dos turistas os grupos convergem suas opiniões, o que indica que não existe diferença significativa entre as respostas.

Resumo do teste de qui-quadrado

Variáveis avaliadas	$\chi^2$ calculado	$\chi^2$ tabelado	$\nu =$ graus de liberdade	Coefficiente de contingência (%)	Análise
Construção do plano	1,51	3,84	1	24,82	<b>E</b>
Forma de elaboração do plano, se: pelo setor público; pelo setor privado; pela comunidade; em parceria – público e privado	2,12	5,99	2	29,04	<b>E</b>
Sabe se foram definidos mecanismos para o monitoramento e avaliação das metas do Plano 2008-2011	5,06	5,99	2	42,47	<b>E</b>
Visão se o PDTPR era um documento que pauta a atividade: do setor público no turismo; do setor privado; de ambos os setores (público e privado).	18,87	7,81	3	67,13	<b>E</b>
Aumentar o fluxo de turistas em 25%	13,55	5,99	2	60,89	<b>E</b>
Aumentar a permanência média em 15%	9,17	5,99	2	53,39	<b>E</b>
Aumentar o gasto médio <i>per capita</i> /dia em 15%	9,40	5,99	2	53,87	<b>E</b>
Aumentar a receita gerada em 30%	15,92	5,99	2	63,95	<b>E</b>
Aumentar o número de destinos turísticos em 70%	10,11	5,99	2	55,26	<b>E</b>
Aumentar o número de empreendimentos cadastrados no MTur em 25%	8,74	5,99	2	52,48	<b>E</b>
Aumentar a taxa de ocupação hoteleira nas unidades habitacionais em 15%	9,51	5,99	2	54,08	<b>E</b>
Diminuir o índice de insatisfação dos turistas em 30%	3,39	5,99	2	35,84	<b>E</b>

FONTE: Pesquisa primária. Elaborado pela autora.

NOTAS:  $\alpha$  (erro) = 5%;  $\bar{E}$  = não existe diferença significativa; E = existe diferença significativa.

## APÊNDICE B – Roteiro utilizado para as entrevistas – Plano SETU 2008-2011

Pesquisa para identificar as formas com que os conselheiros acompanharam e/ou participaram do Plano Desenvolvimento do Turismo do Paraná – PDTPR 2008-2011, já que é uma ferramenta utilizada pelo turismo do Paraná e aprovado em reunião ordinária do Conselho. Deve-se lembrar que esta pesquisa é de cunho acadêmico e seus resultados não serão divulgados de forma isolada, garantindo assim o sigilo do respondente e da entidade.

1. Nome da sua entidade \*
2. Qual sua função (cargo) dentro da entidade \*
3. Há quanto tempo você está na entidade (meses/anos) \*
4. Formação acadêmica \*
5. Já participou da construção de algum Plano de Desenvolvimento Estratégico? \*
  - Sim
  - Não
6. Qual sua forma de participação no Conselho? \*
  - Titular
  - Suplente
  - Ouvinte
  - Convidado/palestrante
7. Qual sua frequência de participação nas reuniões do Conselho (ano)? \* (avalié pelos últimos 12 meses)
  - 1 (uma) reunião
  - 2 (duas) reuniões
  - 3 (três) reuniões
  - 4 (quatro) reuniões
  - 5 (cinco) reuniões
  - 6 (seis) reuniões
  - Nenhuma participação
8. Na sua visão, o documento Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná \*
  - Foi elaborado pelo setor público.
  - Foi elaborado pelo setor privado (setor turístico).
  - Foi elaborado pela comunidade.
  - Foi elaborado em parceria (público e privado).
9. Na sua visão, o documento Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná \*
  - É um documento em que se pauta a atividade do setor público do turismo.
  - É um documento em que se pauta a atividade do setor privado.
  - É um documento em que se pauta a atividade de ambos os setores (público e privado).
  - É apenas um documento indicativo.
10. Você sabe se a sua entidade participou da elaboração do Plano 2008-2011 (jul.-nov. 2007)? \*
  - Sim
  - Não
  - Não tem conhecimento
  - Não estava na entidade na época da elaboração

Se sim, quem participou? (Nesta questão, coloque a função do participante)

11. Qual foi a sua participação na definição e construção das metas para o Plano 2008-2011? \*

- Não participou.  Participação somente das reuniões ordinárias do Conselho.  
 Fez parte da comissão de elaboração do Plano.

12. Sua entidade acompanhou de alguma forma a execução do Plano? \*

- Sim  Não  Não sabe  
 Se sim, cite quais os mecanismos utilizados para esse acompanhamento.

13. Você sabe se foram definidos mecanismos para monitoramento e avaliação das metas do Plano 2008-2011? \*

- Sim  Não  Não sabe  
 Se sim ou não, comente o porquê ou cite quais foram os mecanismos.

14. Das 8 metas estabelecidas no Plano para o período 2008-2011, você sabe o que aconteceu com cada uma delas? \*

Metas	Foi alcançada	Não foi alcançada	Não sabe o que ocorreu
1. Aumentar o fluxo de turistas em 25%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2. Aumentar a permanência média em 15%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Aumentar o gasto médio <i>per capita</i> /dia em 15%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Aumentar a receita gerada em 30%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Aumentar o número de destinos turísticos em 70%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Aumentar o número de empreendimentos cadastrados no MTur em 25%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Aumentar a taxa de ocupação hoteleira nas unidades habitacionais em 15%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Diminuir o índice de insatisfação dos turistas em 30%	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

15. Você conhece os indicadores que foram estabelecidos para monitoramento e avaliação das metas? \*

- Sim  Não  Não sabe do que se trata  
 Se sim, cite quais os indicadores.

16. Em sua opinião, com qual periodicidade uma meta deve ser monitorada e avaliada? \*

Responda a cada quanto tempo (meses/ano) e por que.

17. Você pode citar mecanismos de monitoramento e avaliação para as metas? \*

Se puder, deixe aqui um comentário ou algum complemento para esta pesquisa.

\* Resposta obrigatória

### APÊNDICE C – Entidades do Conselho Consultivo de Turismo do Paraná

Entidade	Setor	
	Público	Privado
1. ABAV-PR – Associação Brasileira das Agências de Viagem		X
2. ABBTUR-PR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo		X
3. ABCMI-PR – Associação Brasileira dos Clubes da Melhor Idade		X
4. ABEOC-PR – Associação Brasileira de Empresas de Eventos		X
5. ABETA-PR – Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura		X
6. ABGTUR – Associação Brasileira dos Guias de Turismo		X
7. ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira		X
8. ABRACCEF-PR – Associação Brasileira de Centros de Convenções e Feiras		X
9. ABRAJET-PR – Associação Brasileira de Jornalistas de Turismo – Seccional Paraná		X
10. ABRASEL-PR – Associação Brasileira de Bares e Restaurantes		X
11. ACP – Associação Comercial do Paraná		X
12. ADETUNORP – Agência de Desenvolvimento Turístico do Norte do Paraná		X
13. ADETUR LITORAL – Agência do Desenvolvimento do Turismo Sustentável do Litoral do Paraná		X
14. Agência de Desenvolvimento Turístico da Região Cataratas do Iguazu e Caminhos ao Lago de Itaipu		X
15. AMP – Associação dos Municípios do Paraná		X
16. AMUTUR – Associação dos Municípios Turísticos do Paraná		X
17. ASSINTEC – Associação Inter-Religiosa de Educação		X
18. Associação de Hostels do Estado do Paraná		X
19. BB – Banco do Brasil	X	
20. CACIASPAR – Coordenadoria das Associações Comerciais, Industriais e Agrícolas do Sudeste do Paraná		X
21. Câmara Empresarial de Turismo do Paraná		X
22. CEF – Caixa Econômica Federal	X	
23. ECOPARANÁ – Serviço Social Autônomo Ecoparaná		X
24. EMATER – Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural	X	
25. FACIAP – Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná		X
26. FCVB-PR – Federação de Convention & Visitors Bureaux do Estado do Paraná		X
27. FETHEPAR – Federação dos Empregados em Turismo e Hospitalidade do Estado do Paraná		X
28. Fórum de Coordenadores de Cursos Superiores de Turismo e Hotelaria do Paraná		X
29. Fórum Estadual de Secretários e Dirigentes Municipais de Turismo do Paraná		X
30. FUMTUR – Fundação Municipal de Turismo de Paranaguá	X	
31. IBQP – Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade		X
32. Instituto Municipal de Turismo de Curitiba	X	
33. Instituto Polo Iguassu		X
34. IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social	X	
35. ISTS – Instituto Superior de Turismo Sustentável		X

Entidade	Setor	
	Público	Privado
36. Itaipu Binacional	X	
37. PRTUR – Paraná Turismo	X	
38. RETUR – Rede de Turismo Regional		X
39. SEAB – Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento	X	
40. SEBRAE-PR – Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas		X
41. SMTU-FI – Secretaria Municipal de Turismo de Foz do Iguaçu	X	
42. SEDU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano	X	
43. SEEC – Secretaria de Estado da Cultura	X	
44. SEED – Secretaria de Estado da Educação	X	
45. SEIM – Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul	X	
46. SEMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos	X	
47. SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial		X
48. SEPL – Secretaria de Estado do Planejamento	X	
49. SESC-PR – Serviço Social do Comércio		X
50. SETU – Secretaria de Estado do Turismo	X	
51. SINDEGTUR-PR – Sindicato Estadual dos Guias de Turismo do Paraná		X
52. SINDOTEL – Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Curitiba		X

FONTE: Cadastro das entidades no conselho, jun. 2013.

Elaborado pela autora.

## APÊNDICE D – Evolução Histórica do Turismo no Paraná

Tipo de documento	Assunto
1932-1945	O turismo no Paraná tem sua história de organização iniciada no período 1932-1945, quando Manoel Ribas era interventor. A única notícia que se tem dessa época é a de um grupo de curitibanos que tentou estabelecer na Ilha do Mel um clube náutico, mas que não tardou a desaparecer, devido à ocupação da ilha pela Marinha, graças à sua posição estratégica durante a Segunda Guerra Mundial. Nessa mesma época, foi criado o Departamento Estadual de Imprensa e Propaganda (DEIP), com uma diretoria composta por um diretor-geral, um diretor de imprensa e um diretor de turismo, cuja incumbência era a de promover as belezas naturais do estado, selecionando zonas de interesse turístico, dotando-as da necessária infraestrutura para um perfeito entrosamento entre o homem e a natureza.
1945-1953	Com a extinção do Estado Novo, o processo de redemocratização do país e o término da Segunda Guerra Mundial, a imprensa voltou às suas atividades normais. O DEIP teve que se adaptar às novas condições políticas, passando a denominar-se Departamento Estadual de Informações (DEI), incumbido de suprir a imprensa com as notícias oficiais e de promover a divulgação das ações do governo.
1953-1966	Em 1953 foi criada a Câmara de Expansão Econômica (CEE), em substituição ao DEIP, e esta manteve a Divisão de Turismo, subordinada à Secretaria do Governo, que se preocupava mais em divulgar os pontos turísticos, além de dar continuidade às obras iniciadas pelo antigo DEIP.
1966-1969	Em 1966 surgiu o Departamento de Turismo e Divulgação (DTD), ficando o Departamento de Turismo vinculado à Secretaria de Viação e Obras Públicas e o de Divulgação agregado ao Serviço de Imprensa do Palácio do Governo. Pouco tempo depois, o Departamento de Turismo desmembrou-se e passou a constituir um departamento autônomo dentro da Secretaria de Viação e Obras Públicas. Nesse período, já pensando numa estrutura mais organizada, foi elaborado um Plano Geral de Turismo, mas que não chegou a ser implantado, principalmente por falta de verbas para o setor.
Lei n. 5.948, de 27/5/1969 1969-1974	Criada a Secretaria Extraordinária do Comércio e Indústria e o Turismo passou a ser vinculado a ela, por curto espaço de tempo, ficando em seguida afeto à Secretaria do Governo, de onde partiu a ideia da criação do Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR) e da Empresa Paranaense de Turismo (PARANATUR), na gestão do Governador Paulo Pimentel.
Lei n. 6.636 1974-1983	No ano de 1974, com a criação da Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio (SEIC), a PARANATUR passou a ser uma de suas vinculadas, não mudando a composição básica de sua estrutura, mas na PARANATUR o cargo de superintendente passou a ser denominado diretor presidente.
Lei n. 356/1983 1983-1986	Durante o governo José Richa, a PARANATUR passou a ser vinculada à Secretaria de Estado da Cultura e do Esporte.
Lei n. 8.388, de 20/10/1986 1986-1989	Nesse ano, quando governava o estado João Elísio Ferraz de Campos, a PARANATUR passa novamente a vincular-se à Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio.
Lei n. 8.986, de 22/5/1989 1989-1991	Extingue a PARANATUR e suas funções são absorvidas pela Fundação de Esportes e Turismo.
Lei n. 9.663 16/7/1991 1991-1995	O governador Roberto Requião transformou a FESTUR e outras fundações estaduais em autarquias, integrando-as à administração indireta do estado, permanecendo assim até 1995.
Lei n. 11.066, de 1/2/1995  1995-2001	O governador Jaime Lerner extingue a FESTUR e cria duas autarquias: a Paraná Turismo (PRTUR) e a Paraná Esportes (PRES) – ambas vinculadas à Secretaria de Estado do Esporte e Turismo. Sendo assim, a PRTUR, dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e receita própria, além de autonomia administrativa e financeira, com sede e foro na Comarca de Foz do Iguaçu, uma subsede na cidade de Curitiba e escritórios regionais em Londrina e Matinhos (este não chegou a ser instalado, dando lugar ao de Cascavel a partir de 2005).



<b>Tipo de documento</b>	<b>Assunto</b>
Decreto n. 3.403, 11/1/2001 2001-2003	A Paraná Turismo voltou a ser vinculada à Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEIT).
Lei n. 13.986, de 30/12/2002 2002-2013	Altera a estrutura administrativa do estado, conforme segue: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e do Turismo (SEIT) fica transformada em Secretaria de Estado da Indústria, do Comércio e Assuntos do Mercosul (SEIM), incorporando-se ao seu âmbito de ação as atividades de apoio relativas aos interesses do estado no Mercosul;</li> <li>• é criada a Secretaria de Estado do Turismo (SETU).</li> </ul>
Decreto n. 579, de 14/2/2003	Art. 1.º – Fica aprovado o Regulamento da Secretaria de Estado do Turismo – SETU, na forma do anexo que integra o decreto.
Lei n. 15.973, de 13/11/2008	Estabelece a Política de Turismo do Paraná e seus instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Consultivo de Turismo do Paraná</li> <li>• Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná</li> </ul>
Lei n. 17.745, de 30/10/2013	Extingue a Secretaria de Estado do Turismo e a Secretaria de Estado do Esporte e cria a Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo, com as vinculadas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paraná Turismo</li> <li>• Instituto Paranaense de Ciência do Esporte – IPCE</li> <li>• Centro de Convenções de Curitiba</li> </ul>

FONTE: A própria legislação. Elaborado pela autora.

## APÊNDICE E – Histórico do Conselho de Turismo do Paraná

Tipo de documento	Assunto
Lei n. 5.948, de 27 de maio de 1969	Na gestão do governador Paulo Pimentel, são criados o Conselho Paranaense de Turismo (CEPATUR) e a Empresa Paranaense de Turismo (PARANATUR). O CEPATUR, tendo como atribuições formular, coordenar e dirigir a Política Estadual de Turismo.
Lei n. 8.199, de 17/12/1985	O CEPATUR, órgão responsável pela formulação, coordenação e direção da Política Estadual de Turismo, passa a integrar o nível de direção superior na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio.
Lei n. 8.388, de 20/10/1986	Dá nova redação à Lei n. 8.199/1985. Art. 1.º O CEPATUR, órgão responsável pela formulação, coordenação e direção da Política Estadual de Turismo, criado pela Lei n. 5.948/1969, passa a integrar o nível de direção superior na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio. Art. 3.º Compete ao Conselho Paranaense de Turismo: I – Formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na Política Estadual de Turismo, sempre em consonância com o determinado pelos órgãos nacionais de turismo;
Lei n. 8.986, de 22/5/1989	Extingue a PARANATUR. Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a proceder, por decreto, alterações relativas à composição, vinculação e funcionamento do CEPATUR.
Decreto n. 3.624, de 06/6/1994	Transforma o CEPATUR em Conselho Consultivo de Turismo do Estado do Paraná, destinado a auxiliar na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas relativas às atividades turísticas no âmbito da administração estadual, porém sem o registro de reuniões regulares.
Decreto n. 274, de 31/1/2003	O governador Roberto Requião institui a entidade autárquica Paraná Turismo, vinculada à SETU, assim como o Conselho Consultivo de Turismo, que em setembro reiniciou suas atividades com reuniões ordinárias bimestrais.
Lei n. 15.973, de 13/11/2008	Estabelece a Política de Turismo do Paraná, com seus instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conselho Consultivo de Turismo do Paraná, criado pela Lei n. 5.948/1969 e alterado pela Lei n. 8.388/1986;</li> <li>• Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná.</li> </ul>
47.ª Ata 16/6/2011	Muda a nomenclatura, deixando de ser consultivo e passando a ser denominado apenas Conselho de Turismo do Paraná.
Lei n. 17.745, de 30/10/2013	Com a extinção da Secretaria de Estado do Turismo, o conselho passa a ser presidido pelo secretário de Esportes e Turismo.

FONTE: A própria legislação. Elaborado pela autora.

## APÊNDICE F – Detalhamento do Indicador Cadastur, 2006-2011

Para exemplificar um pouco melhor sobre esse indicador, que é parte de uma ferramenta que serve para medir, além de estabelecer uma relação entre duas ou mais variáveis (é uma característica a ser medida que pode ser de indivíduos ou coisas – é também um elemento de uma fórmula). E também é importante para auxiliar na administração de um projeto, programa, plano, por permitir saber o estado atual em que o mesmo se encontra, entre a situação inicial e a desejada.

Exemplificando com a meta Cadastur do PDTPR 2008-2011:

- ↪ **Objetivo da meta** – Buscar a qualificação dos empreendimentos turísticos ofertados, como também orientar para possíveis investimentos.
- ↪ **Variável** – Empreendimentos cadastrados no banco de dados do sistema Cadastur (para os equipamentos Agências de Turismo, Meios de Hospedagem, Organizadoras de Eventos, Parques Temáticos, Transportadoras Turísticas).
- ↪ **Meta** – Aumentar em 25% o número de equipamentos cadastrados (2008-2011, ano-base 2006, de 2.523 para 3.154).
- ↪ **Indicador a ser utilizado** – Cadastur (banco de dados).
- ↪ **Universo** – O estado do Paraná.
- ↪ **Unidade** – Equipamentos com cadastro válido (o cadastro é válido por 24 meses, a partir do dia do cadastro ou recadastramento).
- ↪ **Dados obtidos ao final do período (2011)**: 2.141 equipamentos cadastrados, uma defasagem de 422 equipamentos em relação à base, ou -15,1%.

No quadro a seguir, está demonstrado o ocorrido no período com o indicador Cadastur e a respectiva meta estabelecida para o período 2008-2011. Conforme observada, é uma variável com informações dinâmicas e que estão disponíveis diariamente, já que a validade do cadastro inicia no ato em que o mesmo efetua o cadastramento e/ou recadastramento (validade de 2 anos).

Os dados do quadro apresentam o que foi previsto para o período, com um crescimento na ordem de 25%, ou seja, numa projeção linear de 5% ao ano. Apenas uma das variáveis, Parques Temáticos, ultrapassou a previsão estabelecida para o período. Já as Agências de Turismo apresentaram queda no último ano do Plano, com um déficit no número de cadastros, assim mesmo superior ao ano-base.

O que chama a atenção é que mesmo no ano da construção do Plano as variáveis já apresentaram déficit ao findar o ano, o que somente foi se agravando ao longo do período. Para essas variáveis, seguindo algumas das sugestões dos grupos pesquisados, de que cada meta poderia ter uma periodicidade específica. Para o Cadastur, se aplicaria a menor periodicidade, mensal, mas poderia ser definida outra periodicidade, como o monitoramento por trimestre e avaliação por semestre.

Com essa demonstração, percebeu-se que a criação de um plano de monitoramento para a meta e suas variáveis daria as informações. Porém, somente isso não seria o suficiente, pois se exige avaliação constante sobre o que foi observado e o proposto, a fim de que possam ser tomadas decisões, e a proposição de medidas para corrigir o curso das mesmas quando necessário.

QUADRO 1 – Variáveis da meta Cadastur do PDTPR 2008-2011

Variáveis	Tipo da medida	2006 (ano base)	2007, ano da construção do PDTPR	Período do PDTPR (anos)				Variação 2006/2011 (%)
				2008	2009	2010	2011	
Agências de turismo	Estimado	853	896	938	981	1.024	1.066	25,0
	Observado	853	930	1.002	1.063	1.096	961	12,7
	<b>Variação anual do observado (%)</b>			<b>9,0</b>	<b>7,7</b>	<b>6,1</b>	<b>3,1</b>	<b>- 12,3</b>
Meios de hospedagem	Estimado	624	655	686	718	749	780	25,0
	Observado	624	607	622	627	612	441	-29,3
	<b>Variação anual do observado (%)</b>			<b>- 2,7</b>	<b>2,5</b>	<b>0,8</b>	<b>- 2,4</b>	<b>- 27,9</b>
Organizadoras de eventos	Estimado	138	145	152	159	166	173	25,4
	Observado	138	136	128	120	124	104	-24,6
	<b>Variação anual do observado (%)</b>			<b>- 1,4</b>	<b>- 5,9</b>	<b>- 6,3</b>	<b>3,3</b>	<b>- 16,1</b>
Parques temáticos	Estimado	4	4	4	5	5	5	25,0
	Observado	4	5	6	7	8	12	200,0
	<b>Variação anual do observado (%)</b>			<b>25,0</b>	<b>20,0</b>	<b>16,7</b>	<b>14,3</b>	<b>50,0</b>
Transportadoras turísticas	Estimado	904	949	994	1.040	1.085	1.130	25,0
	Observado	904	925	909	832	762	623	-31,1
	<b>Variação anual do observado (%)</b>			<b>2,3</b>	<b>- 1,7</b>	<b>- 8,5</b>	<b>- 8,4</b>	<b>- 18,2</b>
Total	Estimado	2.523	2.649	2.775	2.901	3.028	3.154	25,0
	Observado	2.523	2.603	2.667	2.649	2.602	2.141	-15,1
	<b>Variação anual do observado (%)</b>			<b>3,2</b>	<b>2,5</b>	<b>- 0,7</b>	<b>- 1,8</b>	<b>- 17,7</b>

FONTE: Base de dados não publicados da SETU. Elaborado pela autora.

LEGENDA: Tarja rosa indica variável que teve desempenho superior ao previsto.

## APÊNDICE G – Principais Eventos Realizados no Estado, Paraná 2014

Nome do Evento/Descrição	Data em 2014	Público (estimativa de visitantes)	Abrangência	Local
201.ª Festa de Nossa Senhora do Rocio de Paranaguá - Teve sua origem em 1813, é o maior evento popular do sul do Brasil, dentre as manifestações culturais existentes estão a culinária típica e as danças folclóricas.	5 a 16 nov.	1.500.000	Estadual, Nacional	Paranaguá
42.ª EXPOINGÁ – Exposição Feira Agropecuária, Industrial e Comercial de Maringá. - Incentiva a pecuária e a indústria, promovendo sua expansão e aprimoramento.	8-18 maio	560.000	Estadual	Maringá
54.ª Expolondrina – A Exposição Agropecuária e Industrial de Londrina. - Um dos maiores eventos de lazer, entretenimento e negócios do Brasil.	2-13 abr.	500.000	Estadual/ Nacional	Londrina
35.ª EXPOVEL – Exposição Feira Agropecuária, Comercial e Industrial de Cascavel. - Disseminação de novas tecnologias em agricultura e pecuária de corte e leite, com mostra e julgamento de equinos, ovinos e caprinos, além de gestão do agronegócio. Rodeio Top Team Cup, shows artísticos, artesanato, comidas típicas e parque de diversões fazem parte da programação.	7-16 nov.	200.000	Estadual/ Nacional	Cascavel
26.ª Show Rural Coopavel - Consolidado como um evento de referência mundial em tecnologia que divulga a pecuária de leite e corte, suinocultura, ovinocultura, piscicultura, pequenos animais, com destaque ainda para temas como administração e educação rural, hortifrutigranjeiros e meio ambiente, entre outros.	3-7 fev.	200.000	Nacional/ Internacional	Cascavel
23.ª Festival de Teatro de Curitiba - Transforma anualmente Curitiba em um imenso palco, já foram apresentados cerca de 4.140 espetáculos.	março-abril (15 dias)	200.000	Nacional/ Internacional	Curitiba
45.ª FILO – Festival Internacional de Londrina. - Evento tradicional de promoção cultural.	22 ago.-7 set.	100.000	Internacional	Londrina
80.ª Festa do Senhor Bom Jesus da Cana Verde - Uma das festas mais tradicionais do estado, teve	1-6 ago.	100.000	Estadual	Siqueira Campos

<b>Nome do Evento/Descrição</b>	<b>Data em 2014</b>	<b>Público (estimativa de visitantes)</b>	<b>Abrangência</b>	<b>Local</b>
início em 1934, quando a imagem esculpida em madeira por Aleijadinho chegou à cidade.				
25. <sup>a</sup> Münchenfest - Festa folclórico-popular do chope escuro.	nov./dez. (10 dias)	100.000	Estadual	Ponta Grossa
24. <sup>a</sup> Festival de Inverno da UFPR - Uma semana de imersão cultural na cidade, com apresentações artísticas de teatro, música e dança, além de oficinas para disseminar a educação, a cultura e a arte.	Segunda semana do mês de julho	40.000	Estadual	Antonina
20. <sup>a</sup> Festa da Cerejeira - Espetáculo da florada, um evento social, com manifestações culturais, sociais e esportivas, que divulga um pouco da cultura e da tradição japonesa e o potencial econômico do município e região.	Junho	40.000	Estadual	Apucarana
41. <sup>a</sup> Festa Nacional do Porco do Rolete - Conta a história que de um simples desafio entre amigos, usando a matéria-prima abundante no município, o porco, resolveram promover um torneio no qual seria vencedor aquele que apresentasse a mais saborosa receita de um suíno assado por inteiro.	Setembro	30.000	Nacional	Toledo
20. <sup>a</sup> Salão Paranaense de Turismo - Uma das principais vitrines do turismo no Brasil e no Mercosul. 10. <sup>a</sup> Mostra das Regiões Turísticas do Paraná - Um verdadeiro <i>tour</i> pelos atrativos das Regiões Turísticas do Paraná (evento paralelo).	13-15 mar.	2.500	Estadual	Curitiba

FONTE: Calendário de Eventos do Paraná, 2014. Elaborado pela autora.

NOTA: A versão *on-line* do Calendário de Eventos do Estado está disponível em:

<<http://www.turismo.pr.gov.br/modules/caleventos/listar.php>>.

**ANEXOS**

## ANEXO 1 – Planilha do Plano de Desenvolvimento do Turismo – 2008-2011

Programas	Ações	Prazo	Responsável
<b>ÁREA ESTRATÉGICA: GESTÃO E FOMENTO AO TURISMO ESTADUAL</b>			
<b>MACROPROGRAMA: Planejamento Integrado e Participativo</b>			
Política de Turismo do Estado do Paraná 2008-2011	1 – Disseminar a Política de Turismo do estado do Paraná;	2008~	CPTU, CRI
	2 – Realizar a gestão do Plano Estadual de Desenvolvimento do Turismo;	2008~	CPTU
	3 – Promover a integração da política estadual com as metas do Plano Nacional de Turismo e dos planos municipais de Turismo;	2008~	CPTU
	4 – Fortalecer o Conselho Estadual de Turismo e o Sistema Estadual de Turismo como instrumentos de gestão da política estadual.	2008~	CPTU, CRI
Municipalização e regionalização do Turismo	1 – Apoiar e fomentar o planejamento e a organização turística municipal e regional;	2008~	CPTU, DT, CRI, ECO
	2 – Monitorar e buscar a integração com os projetos setoriais de turismo desenvolvidos por entidades públicas e privadas, no âmbito municipal, regional, estadual;	2008~	ECO
	3 – Realizar a interlocução e desenvolver o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil do Ministério do Turismo;	2008~	CPTU (CRI/DT/ECO)
	4 – Realizar a coordenação estadual do Programa de Desenvolvimento Regional (PRODETUR Sul) do Ministério do Turismo.	2008~	UCE (CRI/CPTU/ECO)
Estudos e Pesquisas Estatísticas	1 – Articular, coordenar e realizar Estudos de Demanda Turística nos principais polos receptores e emissores do estado;	2008~	CPTU
	2 – Disponibilizar os Indicadores do Turismo do Paraná;	2008	CPTU
	3 – Articular e identificar de forma contínua e regular a Cadeia Produtiva do Turismo do Paraná;	2008~	CPTU
	4 – Dar suporte técnico às pesquisas estatísticas do Ministério do Turismo no âmbito estadual;	2008~	CPTU
	5 – Articular a realização de estudos estatísticos dos segmentos e da competitividade do turismo do Paraná;	2008~	CPTU, DM
	6 – Articular a implantação da Conta Satélite de Turismo do Paraná	2008~	CPTU
<b>MACROPROGRAMA: Fomento e Articulação Institucional</b>			
Articulação Institucional e Parlamentar	1 – Estabelecer parcerias com organizações governamentais e não governamentais do setor;	2008~	CRI (TODOS)
	2 – Envolver o poder legislativo nas ações do – Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná;	2008~	CRI (CPTU)
	3 – Acompanhar e articular o processo de destinação das emendas parlamentares do OGU para o Paraná;	2008~	CRI /ECO
	4 – Incentivar as formas organizacionais e multiorganizacionais no turismo;	2008~	CRI (DT/CPTU)
	5 – Monitorar a representação do estado nos diferentes fóruns de discussão estadual, nacional e internacional.	2008~	CRI
Financiamentos e investimentos no Turismo	1 – Articular com as instituições financeiras;	2008~	CRI/ECO
	2 – Identificar e divulgar as linhas de crédito e os instrumentos de financiamento disponibilizados para o turismo;	2008~	CRI/ECO
	3 – Identificar e divulgar as oportunidades de negócios e investimentos nas Regiões Turísticas do estado;	2008~	CRI, CPTU, DT, ECO
	4 – Elaborar e implementar uma Política de Atração de Investimentos para o estado;	2008-2009	CRI (DT/CPTU/ECO)
	5 – Viabilizar o Fundo Estadual de Turismo.	2008-2009	CRI/ECO
<b>ÁREA ESTRATÉGICA: DESENVOLVIMENTO DE DESTINOS TURÍSTICOS</b>			
<b>MACROPROGRAMA: Oferta Turística</b>			
Organização e Estruturação da Oferta Turística	1 – Articular e coordenar a inventariação turística do estado;	2008~	DT – DEP (CPTU)
	2 – Realizar o mapeamento e a sistematização de informações sobre a oferta turística disponibilizada;	2008~	DT – DEP/DIT, (ECO,CPTU)
	3 – Fomentar a estruturação dos atrativos e equipamentos turísticos;	2008~	DT – DAP, ECO
	4 – Articular a melhoria da infraestrutura de apoio ao turismo;	2008~	
	5 – Articular e viabilizar o uso racional de equipamentos públicos de interesse turístico;	2008~	ECO
	6 – Fomentar o incremento dos modais.	2008~	DT – DAP, ECO



Programas	Ações	Prazo	Responsável
Diversificação e competitividade da oferta turística	1 – Classificar e segmentar a oferta turística disponibilizada no estado;	2008~	DT- DAP (ECO, CPTU)
	2 – Organizar, planejar e articular os segmentos turísticos representativos da oferta e da demanda turística do estado, priorizando o ecoturismo e o turismo de aventura, o turismo cultural, o turismo rural, o turismo de sol e praia, o turismo de eventos e negócios; e promovendo a acessibilidade de diferentes consumidores;	2008~	DT – DAP (CPTU/ECO)
	3 – Difundir, articular e promover a roteirização turística no estado;	2008~	DT – DAP, ECO
	4 – Desenvolver a formatação mercadológica de produtos e roteiros;	2008~	DM (ECO/DT – DAP)
	5 – Identificar, conhecer e monitorar os mercados concorrentes;	2008~	DM (DT/CPTU/ECO)
	6 – Incentivar formas de produção associada ao turismo;	2008~	DT – DAP (DM), ECO
	7 – Fortalecer os destinos consolidados visando à obtenção de padrão de qualidade internacional.	2008~	Todos
<b>MACROPROGRAMA: Qualificação dos Produtos Turísticos</b>			
Educação para o Turismo	1 – Realizar parcerias com a rede estadual de ensino, iniciativa privada e prefeituras municipais para estabelecer programas de sensibilização e conscientização turística para a comunidade;	2008~	DT (CPTU/CRI)
	2 – Integrar-se aos programas do Ministério do Turismo e de outras organizações que tenham interesse no desenvolvimento de ações de educação;	2008~	DT (CPTU/CRI/DM)
	3 – Realizar campanhas que visem uma melhor acolhida aos turistas nos destinos turísticos;	2009~	DT, DM
	4 – Fomentar atividades de conscientização dos visitantes, sejam eles excursionistas ou turistas.	2009~	DT, DM
Qualificação Profissional	1 – Identificar as necessidades de qualificação de recursos humanos para o turismo;	2008~	DT
	2 – Fomentar e articular cursos técnicos profissionalizantes voltados para o setor;	2008~	DT
	3 – Incentivar a profissionalização dos recursos humanos envolvidos com as organizações públicas e privadas do setor;	2009~	DT
	4 – Estimular a educação formal e continuada;	2009~	DT
	5 – Incentivar a produção científica e o envolvimento das instituições de ensino nas ações de qualificação dos serviços turísticos.	2008~	DT (CPTU)
Normalização do Turismo	1 – Incentivar e ampliar o CADASTUR;	2008~	DT – DET/DAP (ECO)
	2 – Orientar e disponibilizar a legislação turística federal para os prestadores de serviços turísticos;		
	3 – Fomentar, articular e realizar a classificação e fiscalização dos empreendimentos e dos prestadores de serviços turísticos;		
	4 – Garantir a aplicação das normas existentes, principalmente às voltadas ao turismo de aventura, hospedagem e alimentação, envolvendo empresas e profissionais;	2008~	DT – DET/DAP (ECO)
	5 – Articular com as entidades de classe do setor o estabelecimento da normatização necessária para o desenvolvimento responsável de produtos e serviços turísticos qualificados.	2008~	DT – DET (CRI)
Certificação do Turismo	1 – Fomentar a divulgação e aplicação da legislação turística e afim;	2008~	DT – DET/DAP
	2 – Incentivar e difundir as boas práticas e os padrões de qualidade recomendados para as atividades turísticas;	2008~	(todos)
	3 – Articular a implantação de um Selo de Qualidade para o estado com entidades especializadas;	2009~	DT (CPTU/CRI/ECO)
	4 – Incentivar a certificação dos destinos e produtos turísticos;	2008~	DT (DET/DAP), CPTU, ECO
	5 – Apoiar os programas de certificação profissional.	2008~	DT (DET/DAP), CPTU, ECO
<b>ÁREA ESTRATÉGICA: PROMOÇÃO E APOIO À COMERCIALIZAÇÃO</b>			
<b>MACROPROGRAMA: Divulgação do Destino Paraná</b>			
Turismo de	1 – Identificar e apoiar eventos de interesse para o turismo estadual nas áreas	2008~	DM – DEV

Programas	Ações	Prazo	Responsável
Negócios e Eventos	comercial, industrial, agropecuária, esportiva e cultural, entre outras;		(DT – DEP/DAP/CCC)
	2 – Articular e definir um processo de captação e geração de eventos intrínsecos e/ou potencializadores do turismo estadual;	2008~	DM, DEV (CCC)
	3 – Fomentar, otimizar e monitorar as ações dos setores relacionados à captação, à promoção e à realização de eventos;	2008~	DM, DEV, CCC
	4 – Organizar um banco de dados para o segmento de turismo de negócios e eventos.	2008	DT – DEP, (DM – DEV/CCC)
Ações Promocionais	1 – Criar, divulgar e aplicar a Marca Paraná;	2008	DM – DPP
	2 – Promover a participação do Paraná em eventos promocionais de turismo, especializados ou não, realizados no Brasil e/ou no exterior;	2008~	DM – DEV
	3 – Confeccionar e disponibilizar material técnico-promocional;	2008~	DM – DPP
	4 – Envolver a imprensa especializada;	2008~	DM – DPP, Imprensa
	5 – Desenvolver campanhas publicitárias;	2008~	DM – DPP
	6 – Definir e desenvolver ações de relações públicas.	2008~	CRI, DM -
<b>MACROPROGRAMA: Comercialização do Destino Paraná</b>			
Ações Comerciais	1 – Apoiar, incentivar e promover rodadas de negócios e seminários de vendas;	2008~	DM – DEV/DPE
	2 – Apoiar, incentivar e promover viagens de familiarização (Famtour e Fampress-Tour)	2008~	DM – DPE
Canais de Distribuição	1 – Identificar, motivar e envolver as operadoras de turismo no processo de comercialização do destino Paraná;	2008~	DM – DPE (DT – DAP/CPTU)
	2 – Promover a distribuição de produtos segmentados e integrados;	2008~	DM – DEV/DPE (DT – DAP/CPTU)
	3 – Promover cursos e ações de sensibilização e capacitação do destino Paraná para os operadores estaduais, nacionais e internacionais;	2008~	DM – DEV/DPE
	4 – Apoiar e manter postos e centrais de informações turísticas;	2008~	DT – DIT/DEP DM)
	5 – Viabilizar ferramentas eletrônicas de distribuição.	2008~	DM

FONTE: SETU/CPTU. Elaborada pela autora.

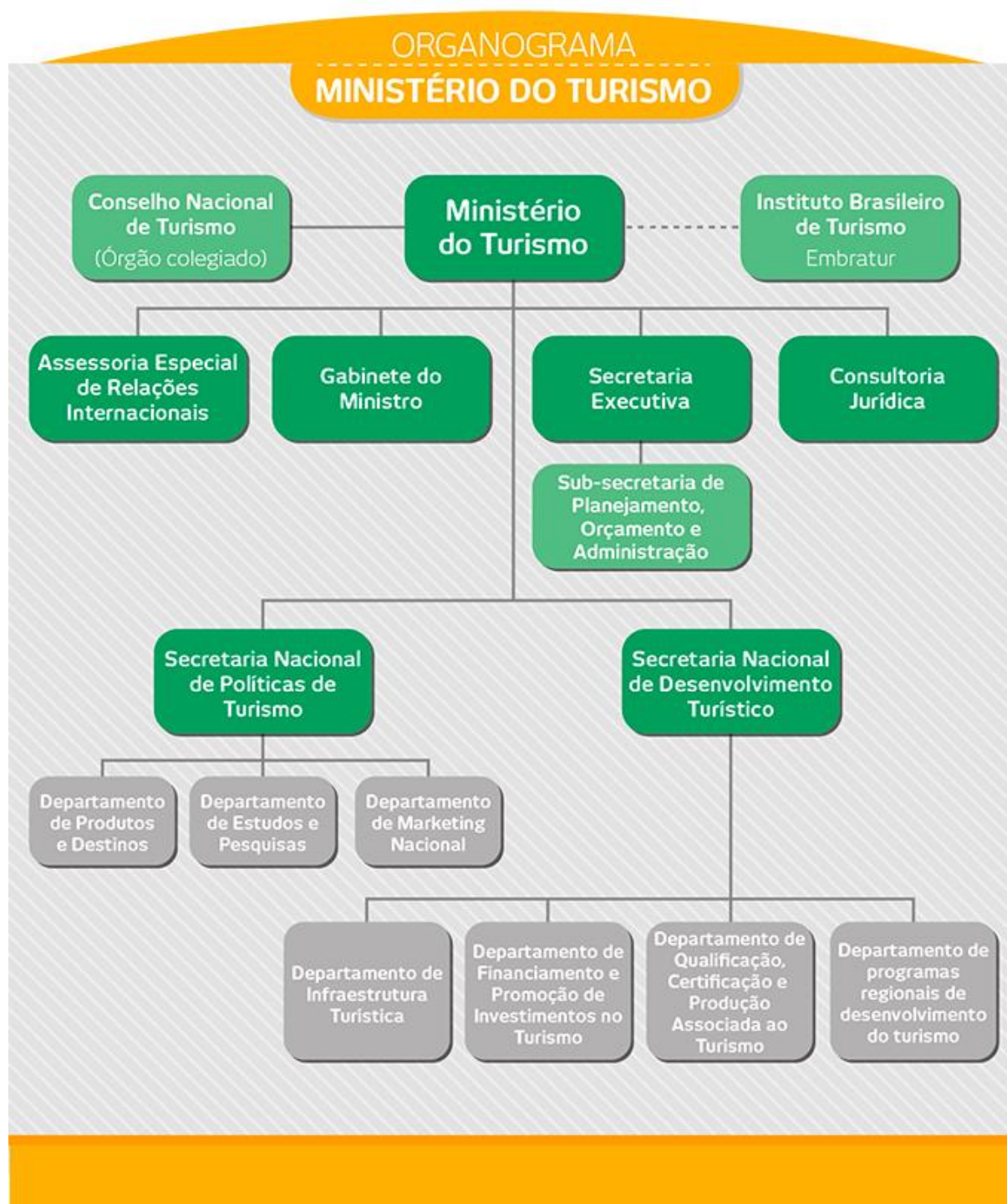
NOTA: O símbolo ~ indica que seria efetuada todos os anos a partir do ano indicado.

Legenda do quadro acima:

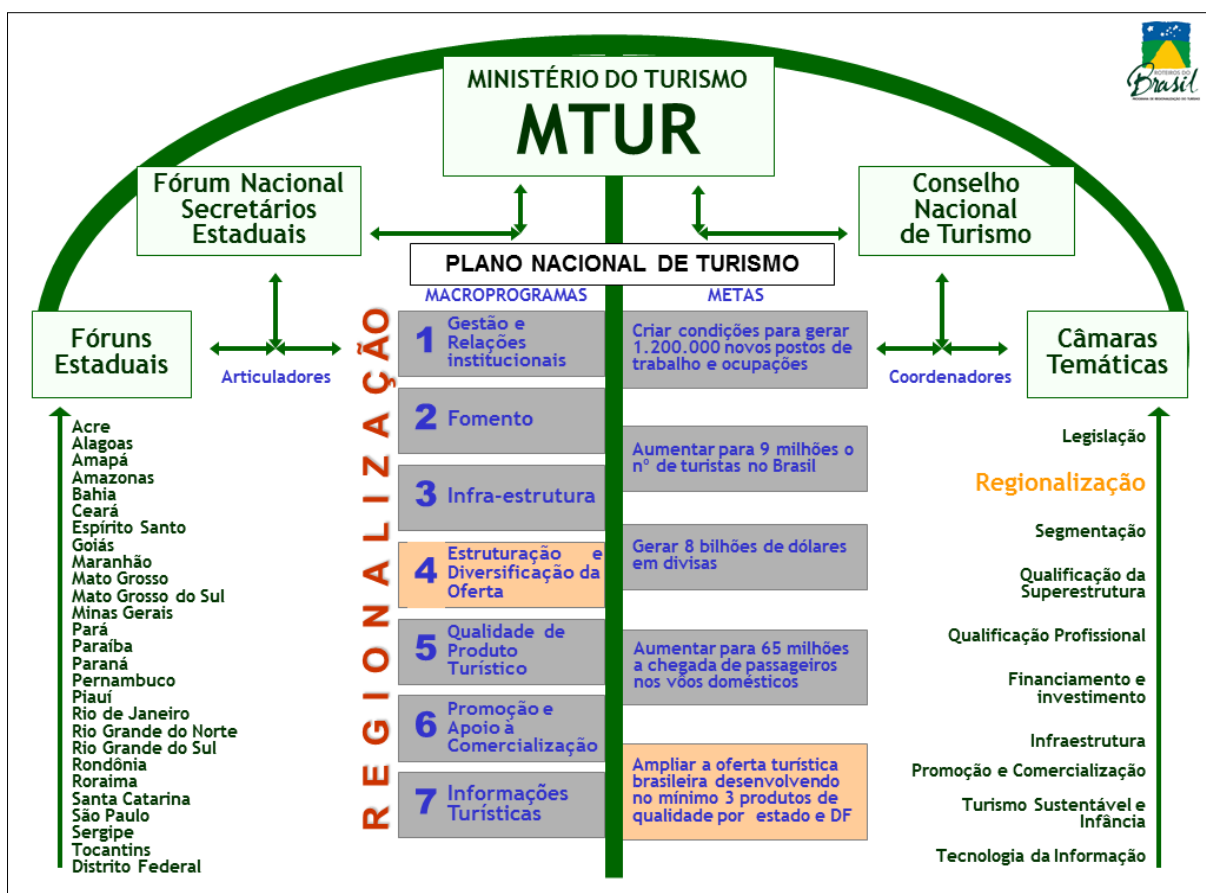
**Sigla – Nome**

- Imprensa – Assessoria de Imprensa
- CCC – Centro de Convenções de Curitiba
- CPTU – Coordenadoria de Planejamento Turístico
- CRI – Coordenação de Relações Institucionais
- DAP – Departamento de Apoio aos Municípios
- DEP – Departamento de Estudos e Pesquisas
- DET – Departamento de Empreendimentos Turísticos
- DEV – Departamento de Eventos e Promoções
- DIT – Departamento de Informações Turísticas
- DM – Diretoria de Marketing
- DPE – Departamento de Programas Especiais de Turismo
- DPP – Departamento de Publicidade e Propaganda
- DT – Diretoria Técnica
- ECO – Ecoparaná
- TODOS – Todos
- UCE – Unidade de Coordenação Estadual do PRODETUR Sul/PR (não foi efetivada)

## ANEXO 2 – Organograma do Ministério do Turismo



## ANEXO 3 – Estrutura Organizacional – Ministério do Turismo



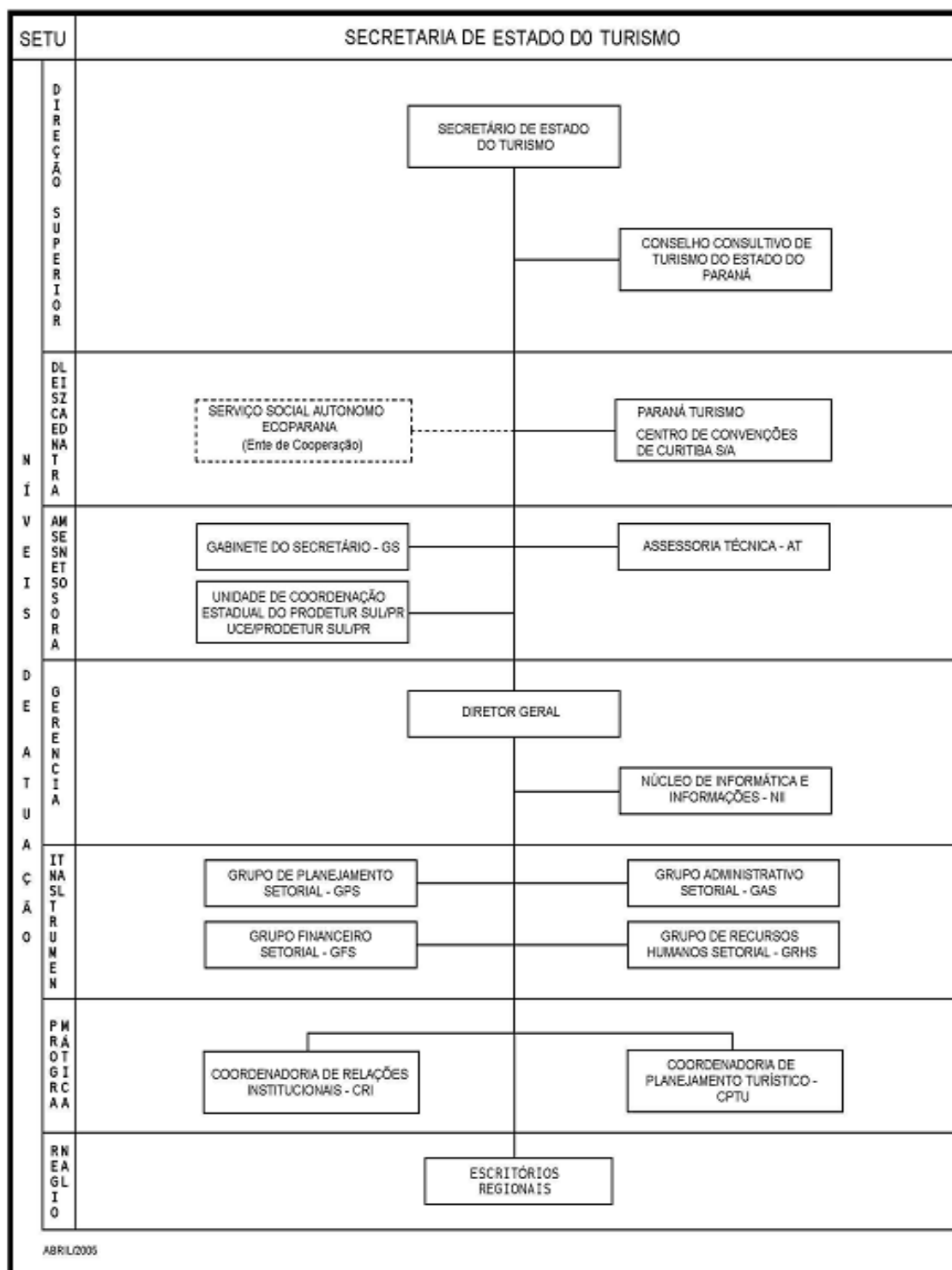
FONTE: MTur, 2003.

Nessa estrutura, fica clara a importância dada ao núcleo estratégico do turismo, composto pelo Conselho Nacional, as câmaras técnicas e os fóruns regionais que completariam o sistema turístico e que fariam o relacionamento da política pública com o setor privado, o terceiro setor e a sociedade civil organizada. O *site* do Ministério do Turismo ([www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)) explicita a função de cada uma das estruturas:

- Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo
- Secretaria Nacional de Políticas de Turismo
- EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo

Adicionalmente às três macroestruturas citadas, foi criado o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), responsável por auxiliar as Câmaras Temáticas, o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os fóruns/conselhos estaduais de turismo.

## ANEXO 4 – Organograma da Secretaria de Estado do Turismo



## ANEXO 5 – Organograma da Paraná Turismo

