

## Planejamento e desenvolvimento municipal: estudo de caso do plano de desenvolvimento do turismo do município de Bragança

Natascha Penna dos Santos<sup>1</sup>  
Silvia Helena Ribeiro Cruz<sup>2</sup>  
Calidon Costa<sup>3</sup>



### RESUMO

O presente estudo tem por objetivo analisar o plano municipal de turismo, seu processo de elaboração e sua relevância para o desenvolvimento do turismo local no município de Bragança. A análise foi realizada por meio do Estudo de Caso, considerando-se a elaboração do documento, as reuniões participativas e a pesquisa de campo, além da técnica do planejamento estratégico F.O.F.A - forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, com objetivo de corrigir possíveis deficiências e planejar e projetar soluções competitivas e mais eficientes. Essa técnica foi desenvolvida no âmbito de uma reunião participativa do Conselho Municipal de Turismo, que congrega o *trade* do turismo local. Os resultados demonstraram que as elaborações dos planos municipais de turismo, sendo um instrumento de planejamento setorial, seguem um modelo de padrão de planejamento para o turismo, tendo como orientação legal os procedimentos estabelecidos pelo Ministério do Turismo do Brasil. Mas salientam especificidades que geram visões de futuro para a atividade turística do município.

**Palavras-chave:** Planejamento. Plano. Diretrizes. Modelo. Bragança.

<sup>1</sup> Turismóloga, Doutoranda NAEA – UFPA. E-mail: nat\_penna@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Turismóloga, Professora Doutora Factor – UFPA. E-mail: silhcruz@gmail.com.

<sup>3</sup> Turismólogo, Doutor em Turismo e Hotelaria. CEO da APRI Consultoria. E-mail: calidoncosta@gmail.com.

## **ABSTRACT**

The present study aims to analyze the municipal tourism plan, its elaboration process and its relevance for the development of local tourism in the municipality of Bragança. The analysis was carried out through the Case Study, considering the preparation of the document, the participatory meetings and the field research, in addition to the strategic planning technique FOFA - strengths, opportunities, weaknesses and threats, in order to correct possible deficiencies and plan and design competitive and more efficient solutions. This technique was developed within the framework of a participatory meeting of the Municipal Tourism Council, which brings together the local tourism trade. The results showed that the elaboration of the municipal tourism plans, being an instrument of sectorial planning, follow a model of planning pattern for tourism, having as legal guidance the procedures established by the Ministry of Tourism of Brazil. But they highlight specificities that generate visions of the future for the tourist activity of the municipality.

**Keywords:** Planning. Plan. Guidelines. Model. Bragança.

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a pauta política públicas é um tema que remete a grandes discussões, independente do seu meio, seja no acadêmico, governamental, e/ou profissional no que tange o seu surgimento, interferência, aplicabilidade e implementação, nas diversas esferas, seja ela nacional, estadual, regional ou municipal.

As políticas públicas de turismo do Brasil possui um histórico que remete ao anos 60, na qual começa a se fortalecer e obter diretrizes mais claras e específicas, posteriori o surgimento do Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, deste momento em diante o turismo passou a ser entendido como uma atividade produtiva capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis socioeconômicos regionais que caracterizavam a nação (BRASIL, 2008).

Para a expressão concreta de uma política pública o processo de planejamento apresenta três instrumentos essenciais, o plano, o programa e o projeto. Cada um desses instrumentos com objetivos claramente definidos. O plano expressa as orientações gerais da política, com importância singular para estabelecer diretrizes, estratégias e fundamentos para o desenvolvimento da política pública. O como fazer de um plano traduz o âmbito de expressividade frente ao *locus* que está inserido, ou seja, se for construído com a participação dos principais agentes interessados na temática, postula-se que seja a mais próxima versão de uma demanda oriunda das aspirações da sociedade. Os programas e projetos são instrumentos mais específicos e traduzem as ações a serem executados a partir das diretrizes e estratégias apresentadas no plano.

Os planos de desenvolvimento podem ser instrumentais setoriais ou não, neste caso o melhor exemplo são os Planos de Desenvolvimento das Cidades. Porém, há os planos de desenvolvimento das políticas setoriais, como saúde, educação, ambiente, cultura e turismo. Os planos de desenvolvimento do turismo podem ser com abrangência nacional, estadual e municipal.

Especificamente, os planos municipais de desenvolvimento do turismo são instrumentos fundamentais para a execução das políticas públicas de turismo, expressa os anseios das comunidades envolvidas nos processos do turismo, do *trade* do turismo, que são os agentes do mercado e das políticas públicas, não esquecendo também que o plano de turismo deve, em sua elaboração, considerar as tendências da oferta e demandas do turismo.

Assim, compreender de forma mais profunda o plano municipal de turismo, seus processos de elaboração e participação, enquanto um instrumento de inclusão dos envolvidos, através das políticas públicas de turismo, contribuindo para o desenvolvimento do turismo local, é de suma importância no sentido que contribuirá para orientar e prever o planejamento e execução das ações que levam ao desenvolvimento socioeconômico dos município.

O presente estudo tem como objetivo analisar o plano municipal de turismo, seu processo de elaboração e sua relevância para o desenvolvimento do turismo local, no município de Bragança. Neste sentido a sequência de apresentação do tema será disposto pelas políticas públicas e plano municipal de turismo, contextualização do município de Bragança, governança de turismo, metodologia, análise da proposta do Plano Municipal de Turismo e resultados.

A estratégia metodológica escolhida para guiar este estudo foi o Estudo de Caso, que de acordo com Yin (2001, p. 19),

O estudo de caso é apenas uma das muitas maneiras de se fazer pesquisa em ciências sociais. Experimentos, levantamentos, pesquisas históricas e análise de informações em arquivos (como em estudos de economia) são alguns exemplos de outras maneiras de se realizar pesquisa. Cada estratégia apresenta vantagens e desvantagens próprias, dependendo basicamente de três condições: a) o tipo de questão da pesquisa; b) o controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais efetivos; c) o foco em fenômenos históricos, em oposição a fenômenos contemporâneos. Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Pode-se complementar esses estudos de casos "explanatórios" com dois outros tipos - estudos "exploratórios" e "descritivos". Independentemente do tipo de estudo de caso, os pesquisadores devem ter muito cuidado ao projetar e realizar estudos de casos a fim de superar as tradicionais críticas que se faz ao método.

De acordo com Yin (2011), a pesquisa ação é uma pesquisa feita de base empírica que busca a resolução de um problema prático “no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação e do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo” (p. 20). Desse modo entende-se que a pesquisa abarcará por um aspecto mais prático do que conceitual e teorista.

A pesquisa foi realizada a partir de análise do documento que está sendo elaborado pela consultoria técnica que discorre sobre o plano municipal de turismo de Bragança, sua forma, suas relevâncias e as propostas de intervenção. As pesquisas de campo para coleta de dados e as fontes documentais também foram de suma importância para a concepção do estudo.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL**

A política pública emana das necessidades comuns de determinados grupos de cidadãos, mas, deve ser salientado que para a sua realização deverá ser a partir da vontade e interesse da administração pública, cuja finalidade é em obter resultados favoráveis para o bem comum, ou seja, para todos que dela de fato necessitam, seja nas áreas do saneamento, saúde, educação, segurança ou do turismo. Hall (2001, p. 71) afirma que “política pública é bem simples de entender, pois é tudo que os governos determinam ou fazem em prol da sociedade”.

Guareschi et al (2004, p, 180), acredita que a política pública consiste em um “conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia os direitos sociais, configurando o compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público” Höfling (2001), comenta que Gobert e Muller (1987), compreendem que a administração pública e o Estado, tem como finalidade elaborar e implantar projetos de governos através de ações que sejam voltadas para os setores prioritários e específicos para a melhoria de vida da sociedade.

A inserção das políticas públicas no turismo ocorreu naturalmente, assim, como as políticas de outras áreas relevantes da sociedade como saúde e segurança, pois, elas surgiram pela necessidade de criarem estruturas, diretrizes, metas, objetivos, programas e projetos que pudessem nortear esta atividade.

Pode-se observar que turismo vem sofrendo algumas transformações em diversos aspectos, perpassando pelo social, econômico e ambiental, demandando o planejamento e a introdução

das políticas públicas de atividades a esse segmento, uma razão de novo cenário nacional (CONCEIÇÃO, 2010). O envolvimento de alguns setores como o social, cultural, infraestrutura básica ou do setor econômica, faz com que o turismo caminhe concomitantemente com as políticas públicas, pois, elas possuem “um nível de articulação cada vez mais intenso” (BRASIL, 2009, p. 30),

Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002, p. 294) corroboram com as políticas públicas de turismo, afirmando que ela é [...] um conjunto de regulamentação, regras, diretrizes, diretivas objetivas e estratégia de desenvolvimento e provocação que fornece uma estrutura no qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetem diretamente o desenvolvimento turístico.

O histórico do Brasil é relativamente recente em relação a intervenção governamental especificamente no turismo. Tradicionalmente, as políticas públicas mais discutidas e implementadas referem-se a áreas como saúde, educação, habitação, energia, agricultura, indústria, comércio, segurança e economia. “Nas últimas décadas, surgiram às políticas direcionadas ao meio ambiente, tecnologia, patrimônio histórico, artístico e cultural e as políticas de turismo” (BRASIL, 2009, p. 30).

As políticas públicas no Brasil, mais precisamente as que envolvem o setor do turismo, inicia um processo de instituição dessa política, no intuito de torná-las efetivas para os segmentos beneficiados por ela. Assim, este segmento passa a obter notoriedade no cenário nacional principalmente com a criação de um ministério exclusivo para esta atividade, haja vista, seu grande potencial na captação de divisas e geração de renda e emprego (CONCEIÇÃO, 2018).

As políticas públicas de turismo no Brasil possuem aspectos relevantes, antes mesmo da criação da CNT e EMBRATUR. Desta forma, o quadro 01 apresenta a evolução histórica destas políticas, a partir de sua evolução cronológica sob a égide das intervenções governamentais.

Quadro 01 - Evolução das políticas públicas de turismo no Brasil

PERÍODO	POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL
1923	Criada a sociedade brasileira de turismo ( <i>Touring Club do Brasil</i> ) determinou o nascimento do turismo brasileiro
1937 / 1945	As poucas políticas indiretamente relacionadas ao turismo destinavam-se à proteção dos bens históricos e artísticos nacionais e à fiscalização de agências e vendas de passagens.
1938	Segundo Joandre Antonio Ferra, em Regime Jurídico do turismo, a primeira menção à atividade legal do turismo no Brasil ocorreu através do Decreto-Lei 406, de 4/05/1938, que dispunha sobre a entrada de estrangeiros em território nacional.
1946 / 1947	O turismo ficou sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Negócios.
1946	Proibição dos jogos de azar no Brasil. Os principais cassinos eram o Copacabana, Urca Atlântico, no Rio de Janeiro e Balneário, em Santos; Pampulha, em Belo Horizonte; Grand Hotel, em Recife; e Central, em Salvador.
1953	Em 28 de dezembro, foi fundada, no Rio de Janeiro, a Associação Brasileira de Agência de Viagens (ABAV). Posteriormente, outras ABAVs foram estruturadas em cada Estado da federação.

1958	O Decreto Lei nº 44.865 criou a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), extinta em fevereiro de 1972 pelo Decreto nº 572.
1966	O Decreto nº 58.483, de 23 de maio, regulamentou as agências de viagens e turismo. O Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro, definiu a Política Nacional de Turismo, criou o Conselho Nacional de Turismo e Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).
1967	Em outubro, aconteceu no Rio de Janeiro o I Encontro Oficial do Turismo Nacional, primeira iniciativa da EMBRATUR.
1968	Os dados estatísticos sobre turismo receptivo no Brasil começaram a ser sistematizados pela EMBRATUR a partir desse ano (com estimativas para 1966 e 1967). Analisando os dados, pode-se ver que o turismo cresceu, em números de chegada de estrangeiros, até 1980, decresceu até 1982 e recomeçou a crescer em 1984, mantendo-se em ascensão até 1986, quando começou a decrescer acentuadamente até atingir o ponto mais baixo das duas últimas décadas em 1990. A partir de 1990 o crescimento é retomado.
1971	Surgiram as primeiras preocupações com a formação profissional em Turismo. Nesse ano, foi criada a Faculdade de Turismo do Morumbi em São Paulo, pioneira no ensino superior de Turismo no país. Criação de incentivos fiscais como FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (DECRETO-LEI Nº 1.191, de 27 de outubro).
1972	Criado o curso de Turismo da Universidade de São Paulo, sediado na escola de Comunicação e Artes (ECA).
1975	Inicia a classificação dos hotéis (definição das estrelas).
1976	Comunicado GECAM (Gerência de Operações de Câmbio) nº 313, de 10 de junho, do Banco Central do Brasil, suspendeu autorizações para remessas destinadas ao pagamento de serviços terrestres no exterior. O Banco Central tomou essa medida para tentar equilibrar a balança de pagamentos.
1979	Criação das fichas nacionais de registros nos hotéis (FNRH)
1980	Decreto nº 84.451, de 11 de março, deu nova regulamentação ao passaporte brasileiro e extinguiu o visto de saída. O visto de saída era uma medida do regime militar. Além do passaporte válido por quatro anos o cidadão precisava tirar um visto a cada seis meses para que o governo tivesse um controle rigoroso de quem deixava o país.
1985 / 1986	Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas. Estimulo à criação de albergues da juventude, um meio econômico de hospedagem.
1985	A EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo) iniciou o Projeto “Turismo Ecológico”, criando dois anos depois a Comissão Técnica Nacional constituída conjuntamente com o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), primeira iniciativa direcionada a ordenar o segmento.
1987	Incorporação das leis ambientais na formulação das políticas públicas. A EMBRATUR lança o turismo ecológico como um novo produto.
1988	O Turismo foi citado na Constituição brasileira em seu artigo 180, no qual se atribuiu responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais da área. Inclui o turismo como atividade econômica essencial. Criação dos fundos para a promoção do turismo internacional (FUTUR).
1992	O turismo passou a ser de responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Lançamento do PLANTUR (Plano Nacional de Turismo). Criação da secretaria nacional de turismo e serviços. Criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo. Criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE.

1993	<p>Lançamento do PRODETUR / NE; lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo.</p> <p>Criação do manual para obtenção de recursos dos fundos de turismo: Fundo Nacional de Turismo (FUNGETUR), Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), e linhas de financiamento do BNDS (FINAME).</p>
1994	<p>Publicação das Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo pela EMBRATUR e Ministério do Meio Ambiente.</p> <p>Lançado, em agosto, o PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO (PNMT).</p> <p>Elaboração de documentos pelas câmaras setoriais.</p>
1996	<p>Apresentação da nova política nacional de Turismo 1996 – 1999, com dez objetivos estratégicos. Flexibilização da legislação, resultando na queda das tarifas aéreas e na autorização de cruzeiros com navios de bandeiras estrangeiras na costa brasileira.</p>
2002	<p>Criado o Ministério do Esporte e Turismo.</p>
2003 / 2005	<p>Criação do Ministério do Turismo com incorporação da EMBRATUR e nova organização administrativa do turismo em nível nacional; EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística).</p> <p>Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo.</p> <p>Lançamento do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 “Diretrizes, Metas e Programas.</p>
2004	<p>No dia 29 de abril, na Sede da Confederação Nacional do Comércio (CNC), em Brasília, Distrito Federal, aconteceu o lançamento do Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil.</p> <p>Assinatura dos primeiros convênios relacionados ao PRODETUR-SUL – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil.</p>
2005	<p>Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo.</p>
2005	<p>Plano Cores do Brasil – Plano de Marketing Turístico Nacional.</p>
2006	<p>O mês de junho também marcou a entrega ao País do documento referencial O Turismo no Brasil 2007-2010.</p> <p>Nos dias 17 e 18 de outubro, foi realizado o 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, com o objetivo de fortalecer a Rede Nacional de Regionalização, constituída em junho de 2005.</p> <p>Foram 548 participantes, que investigaram as demandas e necessidades de infraestrutura e qualificação nos 87 roteiros turísticos apresentados.</p>
2007	<p>No dia 13 de junho, aconteceu o lançamento do Plano Nacional de Turismo 2007- 2010 – Uma Viagem de Inclusão.</p> <p>No dia 31, ocorreu a apresentação dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, no auditório da Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro.</p>
2008	<p>Promulgação da Lei Geral do Turismo n. 11.771/2008.</p>
2009	<p>Plano Aquarela – Plano de Marketing Turístico Internacional.</p>
2010	<p>No dia 21 de junho, o Conselho Nacional do Turismo lançou, durante reunião ordinária, o documento referencial Turismo no Brasil 2011-2014.</p>
2013	<p>Lançamento do Plano Nacional de Turismo “O turismo fazendo mais pelo Brasil”</p>
2014	<p>Lançamento do Plano Estratégico de Marketing Turístico Brasileiro “Experiências do Brasil”</p>

Fonte: Conceição (2018) com base em: Beni (2006); Trigo (2002); Carvalho (2009); Dias (2003).

A apresentação temporal das políticas públicas de turismo no Brasil, de acordo com Quadro 1, demonstra que ocorreu diversos momentos considerados significativos de intervenções governamentais em que alterou ou corroborou para que houvesse sua elaboração, regulamentação e aplicação. Entretanto, mesmo com essa trajetória ainda se percebe que há em avançar, principalmente quanto aos resultados concretos frente aos problemas estruturais de acesso e logística para o turismo, assim como em relação aos resultados na balança comercial brasileira.

As políticas públicas são essencialmente de ordem governamental, e visam utilizar meios administrativos em busca do bem comum dos cidadãos, criando possibilidades de desenvolvimento e melhorias na qualidade de vida de todos os que estão nela inseridos, tendo em vista a atuação dos seus atores de forma coesa, tornando o ambiente sustentável e salutar para as gerações vindouras (CONCEIÇÃO, 2018).

Beni (2001), refere-se à política pública de turismo como elemento primordial para haja o desenvolvimento da atividade turística, partindo do pressuposto do planejamento dessas políticas, sendo que elas são realizadas através de estratégias específicas que perpassam diversos segmentos turísticos<sup>4</sup>, sem a existência a inobservância das características comuns de destino estudado, sem esquecer suas tradições, costumes, cultura e hábitos. Para isso faz-se necessário a concretização das aspirações da sociedade em uma representação documental, que sistematize os desejos da população e os torne próximo do possível, que são os instrumentos do planejamento, plano, programa e projeto. Cada um com finalidades, prazos e estratégias distintas.

O Plano Municipal corporifica as demandas da sociedade quanto ao desenvolvimento do turismo. Sua importância está para além de organizar e sistematizar ideias, segundo o MTUR (2018), “o plano municipal é importante para o desenvolvimento do turismo nos municípios, fomentando, assim, as suas regiões turísticas, além de ser um dos cenários para participar do Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR e captação de recursos governamentais ao desenvolvimento municipal do turismo nas regiões. Os planos possibilitam aos municípios receberem ações de infraestrutura, promoção e qualificação do turismo.” Além de investimentos indiretos ao turismo, mas importantes para as cidades e as populações locais.

## **PLANO MUNICIPAL DE TURISMO – INSTRUMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA**

O plano estratégico de turismo possui funções que são primordiais para o melhoramento da atividade turística, indicando os caminhos que devem ser seguidos para o desenvolvimento do setor. O plano tem como finalidade passar informações aos gestores que possibilitem a estes criarem estratégias que possam qualificar os seus produtos turísticos, tornando-os mais competitivos em relação aos destinos concorrentes. Destarte, tanto os gestores como os empresários do município podem utilizar os planos como instrumento de execução e controle das ações e seus resultados, podendo minimizar possíveis problemas advindos das ações (SEVERINO; TOMASULO, 2012.)

Acreditamos que o Plano Municipal de Turismo (PMT) é um documento e instrumento de participação dos envolvidos, e representa as políticas públicas do setor a partir das

---

4 Os segmentos turísticos podem ser estabelecidos a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda (BRASIL, 2005, p.2).

demandas postas pelas comunidades, atores e agentes socioeconômicos interessados no desenvolvimento do turismo. Thompson & Strickland (2004, p. 33), o “plano é uma declaração que delinea a missão de uma organização e seu rumo futuro, suas metas de desempenho de curto prazo e de longo prazo e sua estratégia”.

O plano municipal de turismo é um balizador das ações e execuções das atividades a serem desenvolvidas pelos seus atores públicos, privados e do terceiro setor, de modo que permita a orientação das todas as atividades de forma coordenada e assertiva, no sentido que obter resultados, plausíveis e factíveis, objetivando o desenvolvimento do turismo local. Cooper et al. (1993, p. 137), “o planejamento e o gerenciamento são a chave para a garantia que as destinações turísticas e os recursos existentes sejam mais eficazes no atendimento da demanda”.

O processo de planejamento faz-se importante com vistas ao alcance de objetivos e resolução de problemas. Para Batista (1981, p. 13) planejar “se refere ao processo permanente e metódico de abordagem racional e científica do problema”, sendo assim faz-se importante o estudo e análise da situação-problema que envolve as políticas públicas de turismo para que o processo de planejamento seja amplamente debatido e definido. Para isso, é necessário que se escolha qual o melhor processo de planejamento. Desde o século XX se inicia a elaboração de teorias e métodos de planejamento, passando-se a entender o planejamento como um processo, que envolve dimensões e fases. Para Molina (2005, p. 45), “planejar implica a identificação de um conjunto de variáveis, com o objetivo de adotar um curso de ação que, baseado em análises científicas, permita alcançar um Estado ou situação predeterminada. Assim, planejar é prever o curso dos acontecimentos futuros”. Portanto, Molina (2005), reafirma que planejar é alcançar uma situação desejada, mediante um esforço constante, coerente, organizado, sistemático e generalizado.

O Plano de Desenvolvimento do Turismo sistematiza as demandas da sociedade quanto ao desenvolvimento do setor, com objetivos, metas, programas e projetos que aglutine as aspirações e desejos daqueles que o elaboraram. Porém, segundo Molina (2005, p. 55) “o plano é um corpo vivo que não deve ser aplicado rigidamente, mas ser formulado de maneira que se adapte às mudanças ocorridas no contexto em que atua”.

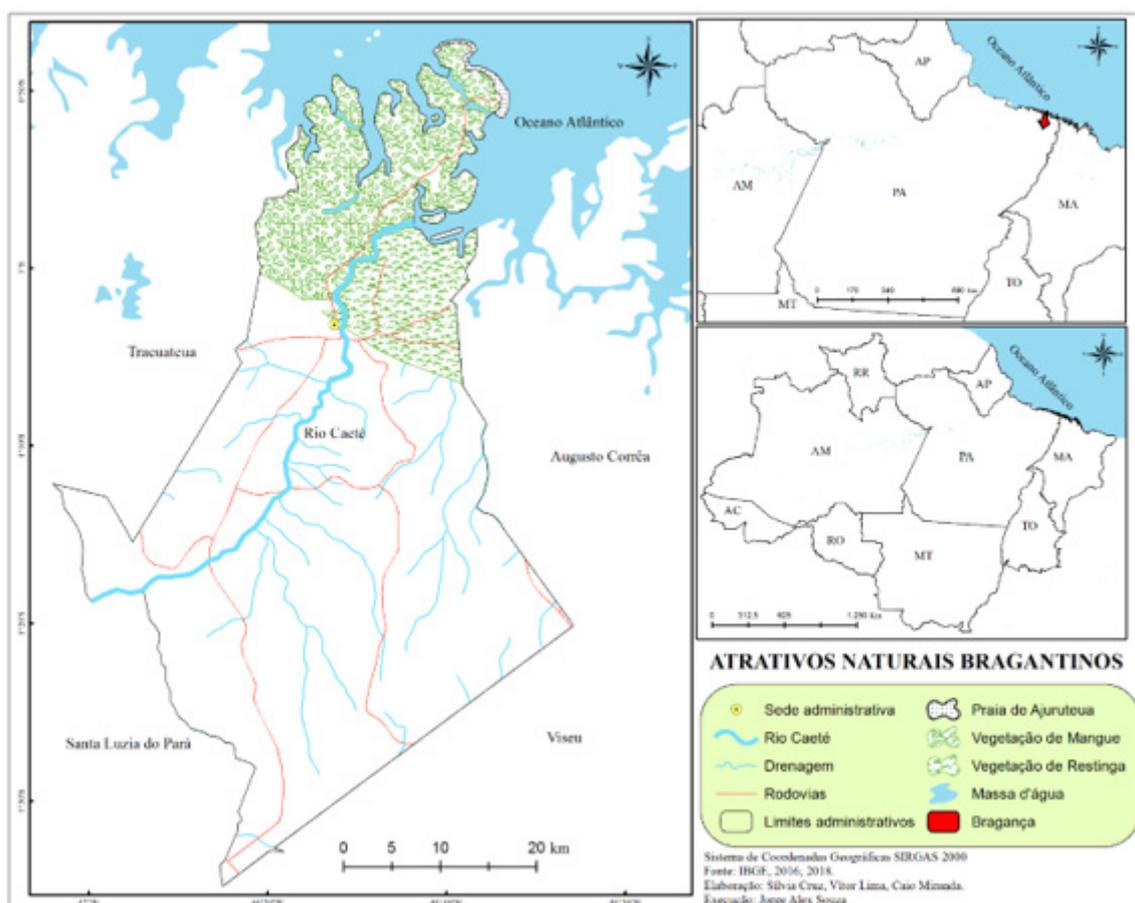
O planejamento se constitui uma técnica de uso imprescindível pelas administrações públicas municipais que apostam no desenvolvimento do turismo (Dias, 2003, p. 37). O desenvolvimento do turismo sob a égide de um paradigma mais flexível e competitivo tem sido as tentativas dos governos quanto as formulações de políticas públicas. Segundo Cruz (2008, p. 134), no turismo há tendências de se construir outras possibilidades de desenvolvimento, que não seja aquela que envolve apenas os grandes conglomerados turísticos e grupos empresariais com capital internacional. Essa é uma possibilidade concreta para os municípios, e que precisa ser melhor debatida e aprofunda, essa estratégia seria pela regionalização local, ou seja, trabalhar o hiperlocalismo, estabelecendo alianças entre os municípios vizinhos para o fortalecimento das ações no turismo.

## **DISCUSSÕES E RESULTADOS - PLANO MUNICIPAL DE TURISMO DE BRAGANÇA – PA**

Bragança é uma cidade com mais de 400 anos de fundação, localizada na Amazônia Brasileira no Estado do Pará com potencial já reconhecido para o desenvolvimento da atividade turística. O município se apresenta como destino no Nordeste Paraense, ver mapa 1, com uma

oferta turística que engloba atrativos turísticos naturais e culturais além de uma infraestrutura de apoio que dão condições ao destino receber um fluxo de turistas que, atualmente, mantem a taxa de ocupação dos acima de 50% em seus pouco mais de 400 leitos (PMB, 2019).

Mapa 1. Localização geográfica do município



Fonte: PMTB, 2019.

A cidade em termos de organização institucional da atividade conta com uma Secretaria Municipal, com quadro técnico especializado, conselho municipal, ou seja, uma institucionalidade instalada a serviço do turismo, o que pode se dizer que a governança local tem seus atores definidos com a presença da iniciativa privada e outros parceiros atuando em prol do turismo. Essa realidade é importante para a manutenção das estratégias e metas sugeridas pelo Plano Municipal de Turismo que vai dar suporte ao fomento do turismo.

A estratégia metodológica escolhida para guiar a elaboração do plano foi a pesquisa-ação. De acordo com Thiollent (2011), a pesquisa ação é uma pesquisa feita de base empírica que busca a resolução de um problema prático “no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação e do problema estão envolvidos de modo cooperativo ou participativo” (p. 20). Desse modo entende-se que a pesquisa abarcará por um aspecto mais prático do que conceitual e teorista.

Ainda assim, a pesquisa ação utiliza-se da teoria para implementar as ações necessárias no ambiente da pesquisa, para não ser mera razão instrumentalista. Dessa forma, destaca-se a importância do uso e adequação de ambos procedimentos metodológicos de abordagem

qualitativo e quantitativo. A abordagem qualitativa, segundo Oliveira (2007), se define como “processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo em seu contexto histórico e/ou segundo sua estruturação.” (p.37). A abordagem qualitativa preza o contexto do pesquisado, e a compreensão da complexidade subjetiva do mesmo, adequado para os estudos de ciências sociais.

A pesquisa foi realizada a partir de análise do documento que está sendo elaborado pela consultoria técnica que discorre sobre o plano municipal de turismo de Bragança, sua forma, suas relevâncias e as propostas de intervenção. As pesquisas de campo para coleta de dados e as fontes documentais também foram de suma importância para a concepção do estudo.

O Plano Municipal de Turismo de Bragança em seu processo de elaboração utilizou a metodologia do planejamento estratégico, a técnica F.O.F.A – forças, oportunidades, fraquezas e ameaças, com objetivo de corrigir possíveis deficiências e planejar e projetar soluções competitivas e mais eficientes. Essa técnica foi desenvolvida no âmbito de uma reunião participativa, em reunião do Conselho Municipal de Turismo, que congrega o trade do turismo local. Além desse exercício, a equipe responsável pela elaboração do plano fez pesquisa de campo tendo como base a metodologia do inventário da oferta turística, atualizando o inventário existente; além do estudo da demanda turística, este feito a partir de dados secundários e recentes. Para complementar o levantamento de dados fez-se entrevistas com agentes do turismo e comunidades, registro fotográfico dos atrativos culturais, naturais, manifestações, expressões artísticas e patrimônio material.

Com base nas discussões resultantes da técnica F.O.F.A e as análises da equipe com base nas entrevistas e levantamentos de campo construiu-se o quadro que aponta os pontos fortes e fracos (quadro 2), e posteriormente a definição das estratégias e ações.

Quadro 2 - Pontos fortes e fracos

<b>Pontos fortes e fracos do município de Bragança</b>	
<b>PONTOS FORTES</b>	<b>PONTOS FRACOS</b>
1. Sinalização das vias dentro da cidade.	1. Acessibilidade para deficientes circularem na cidade.
2. Programas de educação no trânsito	2. Ausência de ciclovias.
3. Boa receptividade da população para com os turistas.	
4. Beleza dos recursos naturais.	3. Problemas de organização e estrutura do transporte público.
5. Ampla oferta de atrativos turísticos.	4. Projetos de preservação ambiental pontuais.
6. Rico patrimônio histórico	5. Dificuldades de acesso para Ajuruteua e comunidades tradicionais.
7. Diversidade de praças para o lazer da população e turistas.	6. Erosão da orla de Ajuruteua
8. Manifestações culturais.	7. Ocupação desordenada da praia de Ajuruteua.
9. Ampla oferta de restaurantes.	8. Sazonalidade nos hotéis.
10. Produção de artesanato pelas comunidades.	9. Carência de supervisão e manutenção do patrimônio histórico.
11. Qualidade da gastronomia bragantina.	10. Estrutura de interpretação do patrimônio cultural.

	11. Dificil acesso a informações turísticas.
	12. Ausência de acessibilidade nos atrativos.
	13. Inexistência de infraestrutura de visitação em ambientes naturais.
	14. Baixa qualificação da mão de obra para atuar no receptivo turístico local.
	15. Pequeno poder de investimento do empresário local nos atrativos.
	16. Falta de pontos de venda de artesanato.
	17. Imagem turística não consolidada.
	18. Ausência do poder público em relação a apoio ao turismo nas comunidades.
	19. Pesquisas de demanda turística na baixa temporada.
	20. Busca de novos segmentos turísticos.
	21. Não existência de um plano municipal de turismo
	22. Inventário da Oferta turística desatualizado.

Fonte: PMB, 2019.

O quadro 2 expressa os principais pontos fortes que o município apresenta para o desenvolvimento do turismo que abrange desde a sinalização turística, patrimônio relevante, diversificação de atrativos, produção artesanal e gastronomia. E os pontos fracos que arrolam dificuldade estruturais, riscos ao patrimônio, imagem turística não consolidada, não definição de produtos turísticos, entre outros.

São necessárias, pois são as impressões locais, onde o plano descreve a necessidade local, deixando de ser um documento padrão para imprimir os aspectos locais e caracterizar de fato a atividade turística do município. O diagnóstico é a primeira “fotografia”, mas são as diretrizes e estratégias que descrevem a dimensão da atividade para o território e sua capacidade de contribuição para o desenvolvimento.

Em seguida definiu-se os objetivos, ações e estratégias que estabeleceram as principais orientações com vista ao desenvolvimento do turismo de forma organizada, referendando as definições e posições da sociedade frente a política pública de turismo. Esse percurso de construção foi participativo, inclusivo e que ao final, expressou os anseios da sociedade. O plano municipal de Bragança, portanto, conseguiu ser referendado com participação.

## **OBJETIVOS, DIRETRIZES ESTRATÉGICAS E AÇÕES**

### **Diretrizes e estratégias quanto a infraestrutura turística de Bragança**

Há necessidade de incentivo e investimentos em equipamentos turísticos como revitalização e construção de novos hotéis e restaurantes, para atender o aumento da demanda turística, dando suporte para que o município possa comportar da melhor forma possível esses visitantes, principalmente na alta temporada. Pode-se também melhorar e adequar a infraestrutura dos empreendimentos que já estão em funcionamento no município de Bragança, principalmente com relação a acessibilidade, assim tornando esses locais aptos a receber pessoas portadoras de necessidades especiais e mobilidade reduzida.

Para a praia de Ajuruteua a implantação de um estacionamento para carros de pequeno porte, com o intuito de organizar e controlar adequadamente esses veículos dentro desse espaço, no qual pode ser proposto aos usuários do estacionamento na praia a cobrança de uma taxa, em que a renda gerada vai ser revestida para um Fundo Municipal de Turismo (FUNTUR).

O ordenamento do tráfego de automóveis e caminhões no centro histórico de Bragança, se faz necessário para que a estrutura desses patrimônios não fique comprometida e deteriorada devido a circulação desses veículos pesados, sendo importante indicar rotas alternativas que não possuam patrimônios em seu trajeto e assim não havendo os referidos problemas citados anteriormente, e com isso ajudando a conservar melhor esses espaços que possuem uma relevância histórica para o município.

Um dos problemas detectados durante as visitas técnicas realizadas em Bragança foi a ausência de sinalização turística em grande parte dos atrativos, além da insuficiência de sinalizações espalhadas nas principais vias da cidade que facilite o turista encontrar esses atrativos, em que é importante que haja uma readequação/revitalização e implantação da sinalização turística, para que as informações desses espaços possam ajudar o turista da melhor maneira possível localizar os atrativos.

### Ações:

1. Estacionamento para carro pequeno na praia de Ajuruteua;
2. Reforma e adaptação do terminal Rodoviário;
3. Ordenamento do tráfego de automóveis e caminhões no centro histórico;
4. Readequação/Revitalização/implantação da Sinalização turística;
5. Incentivo a criação de novos empreendimentos turísticos;
6. Melhorar os empreendimentos existentes no município;
7. Implantação da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT);
8. Criar espaços para eventos de pequeno, médio e grande porte.

### Diretrizes e estratégias quanto aos atrativos turísticos de Bragança

Os atrativos turísticos propõe-se que haja reestruturação dos mesmos, de forma que dê condições para receberem os turistas adequadamente, e que possa proporcionar acessibilidade a todos, outra ação seria capacitar e orientar os profissionais de turismo que estão em constante contato com o turista, tendo o dever de conduzir, atender e prestar informações a esses visitantes durante as visitas nos atrativos que necessitam da presença desses condutores.

Restaurar o patrimônio histórico do município, e com isso criar um roteiro em que esses possam ser incluídos. A rica história encontrada nas edificações de Bragança e sendo uma maneira de preservar a memória desses espaços que em sua maioria encontra-se hoje em estado de abandono.

Fomentar novos roteiros como o gastronômico, visto o potencial encontrado no município para esse segmento, tornando a gastronomia uma alternativa de turismo que o visitante pode despertar interesse em conhecer.

### Ações:

1. Identificar Roteiros real e potencial, nas temáticas: turismo gastronômico; ecoturismo; turismo cultural; turismo religioso; turismo de eventos; turismo comunitário;
2. Formatação de Roteiros Integrados intramunicipal e intermunicipal envolvendo Tracuateua e Augusto Correa;
3. Melhorar e restaurar o patrimônio histórico;
4. Revitalizar, readequar e refuncionalizar as orlas de Bragança e Ajuruteua.

### Diretrizes e estratégias quanto a gestão do turismo em Bragança

Elaborar ações de forma a sensibilizar a comunidade quanto ao potencial turístico de Bragança e do turismo como alternativa de geração de emprego e renda para o município. Criação de programas de incentivo a produção cultural, além de espaços próprios para exposição e venda dessas produções.

O apoio do poder público se faz necessário nas comunidades tradicionais que veem o turismo como uma forma de geração de emprego e renda por meio das suas produções artesanais e pelo lado do turista proporciona uma experiência em conhecer o modo de produção dessas comunidades e também adquirir esses produtos, contribuindo com um aumento da renda desses lugares.

Pode-se destacar a necessidade da operacionalização do Plano Municipal de Turismo para Bragança, visando planejar o turismo no município, através das diretrizes e ações que compõem o mesmo.

A criação do Fundo Municipal de Turismo é uma medida que visa realizar investimentos em ações voltadas para a atividade turística, e também como um aporte e incentivo para que ocorra a criação de novos empreendimentos turísticos, assim gerando para o município mais emprego e renda para a população.

Bragança possui sua alta temporada durante as grandes festividades e no período de férias, fora esses períodos o município acaba sofrendo com a sazonalidade. Através de pesquisas com os turistas durante o período de baixa temporada pode-se conhecer o que o turista deseja fazer em Bragança nessas épocas, essas informações podem contribuir para um planejamento adequado descobrindo outros segmentos turísticos potenciais, que vise acabar ou diminuir a sazonalidade que ocorre no município.

### Ações:

1. Criação do Fundo Municipal de Turismo;
2. Implantar e fortalecer a Secretaria de Turismo de Bragança;

3. Aprovar e regulamentar o Plano Municipal de Turismo (Executivo e Legislativo);
4. Combater a sazonalidade;
5. Elaborar mecanismos que ajudem a sensibilizar a população para a importância do turismo em Bragança;
6. Maior presença do poder público dentro das comunidades produtoras tradicionais.

### Diretrizes e estratégias quanto a comercialização do destino turístico

Elaborar instrumentos de marketing que mostrem as belezas que a cidade possui e as experiências que podem ser proporcionadas no intuito de atrair mais turistas nacionais e internacionais, e com isso aumentar a demanda vinda de outros lugares fora do estado do Pará, em que esse trabalho de divulgação poderia ser feito em parceria com a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR). Incentivar ainda mais a participação em Feiras de Turismo, em que além de divulgar o próprio destino e os produtos que são feitos em Bragança como por exemplo a farinha e o artesanato, que conseqüentemente acaba gerando mais renda para esses produtores por meio desses eventos.

#### Ações:

1. Articular o mercado interno e externo;
2. Marketing do Destino;
3. Participações em feiras e eventos dentro e fora de Bragança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Bragança diante da sua potencialidade para o desenvolvimento da atividade turística, já está há mais de três décadas se organizando para dar atenção institucional para a organização do setor, com calendário de eventos consolidado, rede modesta de hotéis e pousadas, serviços de bares e restaurantes são bases para a oferta de um produto turístico de acordo com as expectativas dos turistas.

Além de estar cumprindo as exigências e adequações as políticas públicas nacionais e estaduais, com destaque para o Programa de Regionalização do Turismo e o Mapa do Turismo Brasileiro, que enquadra o município na categoria C. Essa categoria possibilita condições para que seja possível acesso à alguns projetos específicos para os municípios categorizados. Em âmbito Estadual o Plano Estratégico do Turismo do Estado do Pará destaca Bragança, intitulado de produto estrela a Marajuda de São Benedito, festa profano religiosa que ocorre em dezembro e destaque especial para o segmento do turismo cultural.

O plano de turismo é necessário para nortear as ações que são feitas por todos esses atores, onde as ações individuais e coletivas podem convergir para estratégias comuns e buscar a melhoria da qualidade de vida de outros grupos, como por exemplo as comunidades tradicionais. A governança de turismo traduz o significado da importância de uma gestão organizada e participativa de um município, possibilitando a todos os atores envolvidos na

governança possam alinhadas as ações e os anseios de crescimento e desenvolvimentos do turismo desejado.

A discussão está presente sobre a crítica geral do Plano Municipal de Turismo ser o instrumento norteador da política pública, mas ao passo que ele não consegue representar os interesses de todos os atores da governança local do turismo, não sendo o caso de Bragança, que suas estratégias, ações foram definidas no âmbito do Conselho municipal, fórum representativo do trade e da comunidade. Como garantir que os anseios de uma comunidade estejam claros na política pública? como garantir que as questões mercadológicas estejam expressas nas projeções e metas para o município mas sejam igualmente priorizados planos de divulgação para o “cliente interno” o morador de Bragança que ouve dizer mas que talvez não saiba do que se trata a atividade turística e quais os seu benefícios e desafios? Talvez o caminho seja um novo/constante diagnóstico e definição de novos arranjos institucionais ao encontro da maturidade e autonomia da governança local, posto que um plano de desenvolvimento é um instrumento processual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHRENS, Joachim. *Governance in the process of economic transformation*. Draft version, Apr. 2006.

BAPTISTA, Myria V. *Planejamento. Introdução à metodologia do planejamento social*. São Paulo: Ed. Moraes, 1981.

BARRETO, Margarita. *Planejamento e Organização em Turismo*. São Paulo: PAPIRUS, 1991.

BENI, Mário Carlos. A política do turismo. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (Org.). *Turismo: como ensinar, como aprender*. São Paulo: SENAC, 2001. p. 177-202.

BRAMWELL, B.; LANE, B. Critical research on the governance of tourism and sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*. Vol. 19, may-june, 411-421, 2011.

CRUZ, Sílvia Helena R. *Turismo Sustentável na Amazônia: o contexto do desenvolvimento endógeno*. In: Figueiredo, Silvio (org.). *Turismo, Lazer e planejamento regional*. Belém: NAEA, 2008.

CONCEIÇÃO. C. Política pública de turismo no estado do Amapá no período de 2003/2007. Balneário Camboriú: UNIVALI, 2010. 151F. *Dissertação* (Mestrado em turismo e hotelaria) – Programa de Pós-graduação em turismo e hotelaria, Universidade do vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2010.

CONCEIÇÃO. C. Política pública de turismo no estado do Amapá no período de 2003/2007. Balneário Camboriú: UNIVALI, 2018. 402F. *Tese* (Doutorado em turismo e hotelaria) – Programa de Pós-graduação em turismo e hotelaria, Universidade do vale do Itajaí, Balneário Camboriú, 2018.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do Turismo – política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: ATLAS, 2003.

LOHMANN, G.; PANOSSO NETO, A. *Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas*. São Paulo: Aleph, 2018.

BRASIL. *Ministério do Turismo*. Brasília/DF: MTUR, 2018.

OLSSON, Giovanni. *Poder político e sociedade internacional contemporânea: governança global com e sem governo e seus desafios e possibilidades*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. (Orgs). *Governança sem governos: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UNB/ Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SEIXAS, J.; MAS, A.A.I. Urban Governance in the South of Europe: cultural identities and global dilemmas. *Análise Social*, n.197. Lisboa, 2010.

SLOMSKI, Valmor. et al. *Governança corporativa e governança na gestão pública*. São Paulo. Atlas, 2008.

THOMPSON JR., A. A. & STRICKLAND III, A. J. *Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução*. São Paulo: Pioneira, 2004.

YIN, R. K. *Estudo de caso: Planejamento e Métodos* – 2 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.