

Planos Nacionais de Turismo do Brasil a partir de seus Indicadores

National Tourism Plans in Brazil based on their Indicators

Maurício Ragagnin Pimentel

Professor de Turismo na Universidade Federal de Pelotas – UFPel, Pelotas/RS, Brasil.
E-mail: mauricioragagnin@gmail.com

Rafael Brandolt Soares

Bolsista de Iniciação Científica, discente em Turismo na Universidade Federal de
Pelotas – UFPel, Pelotas/RS, Brasil.
E-mail: rafaelbrsoares2@gmail.com

Artigo recebido em: 06-08-2024

Artigo aprovado em: 28-11-2024

RESUMO

O objetivo do trabalho é examinar o uso de indicadores nos Planos Nacionais de Turismo do Brasil (PNTs) de 2003 a 2022. Para isso, esta pesquisa exploratória pautou-se em análise documental com o fim de identificar quais são os indicadores mencionados e analisar como são empregados. Indicadores são essenciais para o sucesso de uma Política Pública, atuando em diferentes fases do seu ciclo: desde emergência da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. São a expressão de como um problema público é compreendido e modelado em um diagnóstico, e como os anseios de melhoria e expectativas de atuação são projetadas em metas. Além disso, permitem a avaliação pública e transparente sobre a eficiência/eficácia, ou não, da atuação prevista, estimulando o controle social e responsabilidade (*accountability*) dos governos. No decorrer do período analisado nota-se um incremento no número de indicadores e na diversidade das fontes utilizadas nos PNTs. No entanto, percebe-se um enfoque centrado na escala nacional, ao contrário dos princípios de descentralização e de regionalização. Outro ponto, é que os indicadores se referem a métricas sobre as quais o Ministério do Turismo não tem controle direto, inibindo a avaliação sobre a contribuição do órgão na alteração do cenário por elas representado. Como já apontado na literatura, não há uma avaliação e reflexão sobre os resultados atingidos de um plano para outro.

Palavras-chave: Planos Nacionais de Turismo. Indicadores. Análise de Conteúdo. Ciclo de Políticas Públicas.

ABSTRACT

The work aims to analyze the use of indicators in Brazil's National Tourism Plans (PNTs). To this end, exploratory research based on documentary content analysis seeks to identify the adoption of indicators and to analyze their adoption. Indicators are essential for a Public Policy success. They act in different phases of the policy cycle: from an agenda emergence to policy formulation, its implementation and evaluation. They express how a public problem is understood and modeled into a diagnostic and how the desires for improvement and expectations for action are projected into goals. Furthermore, they allow public and transparent assessment of the planned actions' efficiency/efficacy, also encouraging governments' social control and accountability. Over the analyzed period, there was an increase in the number of indicators and diversity of sources used in the PNTs. However, there is a focus on the national scale, contrary to the national policy principles of decentralization and regionalization. Another point is that the indicators refer to metrics over which the Ministry of Tourism does not have direct control, inhibiting the assessment of this institution's contribution to change. As already pointed out in the literature, from one plan to another there is no assessment and reflection on the achieved results.

Keywords: Brazilian National Tourism Plans. Indicators. Content Analisys. Policy Cycle.

1. INTRODUÇÃO

Os Planos Nacionais de Turismo (PNTs) são documentos referência para a execução da Política Nacional de Turismo. Desde a criação do Ministério do Turismo, em 2003, até a realização deste trabalho, foram publicados quatro documentos, cuja importância têm lhe feito objeto de reflexão acadêmica. Vilela & Costa (2020) fazem uma análise sistemática longitudinal dos documentos. Todesco & Silva (2017) estudam o orçamento dedicado aos planos. Oliveira & Zouain (2013) examinam os PNTs a partir da ética e teoria da administração, e Knupp *et al* (2012) os veem pela perspectiva da competitividade entre as nações.

Apesar de tangenciar o tema, ao revisar a literatura não encontramos uma análise focada na escolha e no uso de indicadores nos PNTs. Destarte a importância dos indicadores para construção desse tipo de documento. Para Januzzi (2005, p.18) “indicadores são, pois, insumos básicos e indispensáveis em todas as fases do processo de formulação, de implementação e de avaliação das políticas e programas públicos”. Os indicadores perpassam as várias fases do ciclo das políticas públicas, visto que, é a partir deles que se constroem diagnósticos, se referendam as metas dos planos, bem como se monitora e avalia o sucesso, ou fracasso, das ações ali vinculadas.

Assim, o trabalho tem como objetivo geral examinar o uso de indicadores nos Planos Nacionais de Turismo (PNTs). Para isso, busca-se: (a) identificar os indicadores utilizados; (b) analisar o seu emprego. Com tal fim, a análise documental associada à análise de conteúdo (AC) foi o caminho metodológico escolhido. A partir do teste qui-quadrado são examinadas quatro hipóteses sobre a distribuição dos indicadores nos documentos. Também é feita uma revisão bibliográfica sobre os Planos Nacionais de Turismo e sobre o uso de indicadores em políticas públicas, objeto da próxima seção.

2. PLANOS NACIONAIS DE TURISMO, INDICADORES E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

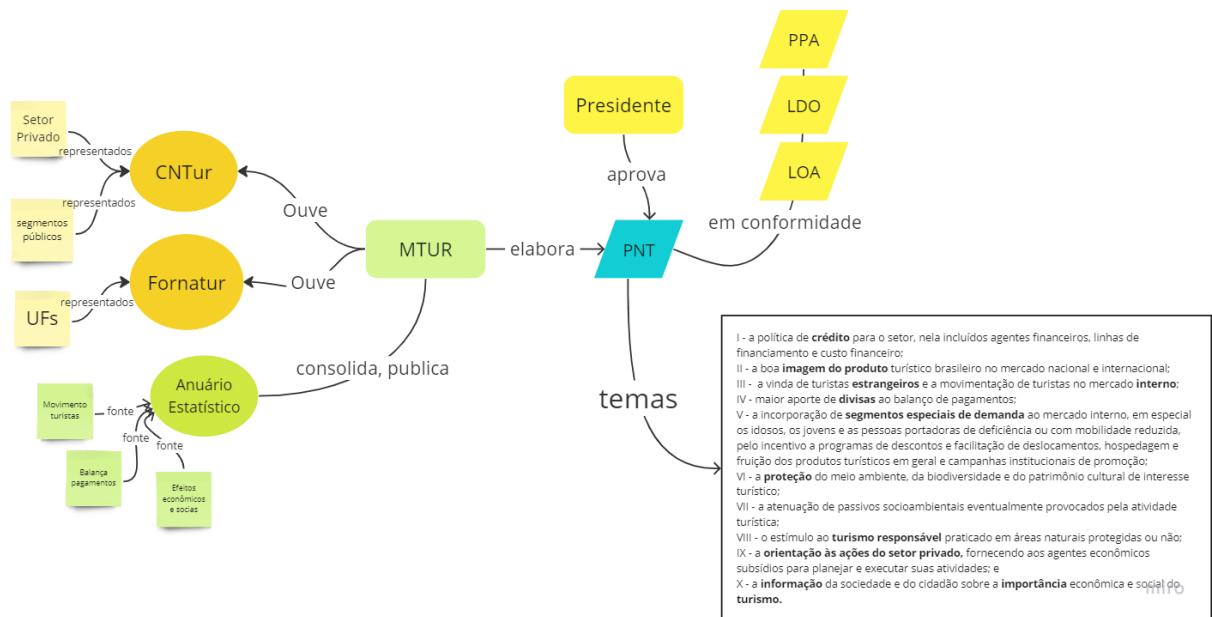
A expansão do movimento de viajantes e a crescente importância do turismo na contemporaneidade o tornaram objeto de atenção estatal em diferentes países. Velasco González (2016) aponta cinco grupos de objetivos das políticas de turismo: o clássico crescimento da atividade, por meio da geração de empregos, aporte de divisas e aumento da atividade econômica, mas também acesso da população às viagens; o segundo grupo, ligado à

planificação territorial; o terceiro, condizente à proteção do turista e melhoria de sua experiência; o quarto, referente à coordenação de atores diversos em plataformas conjuntas; e, por fim, o quinto, com a proposta de investigação e produção de conhecimento. No entanto, o modo como tais ações serão desempenhadas e as estruturas públicas criadas para lidar com o turismo irá variar de acordo com o desenho de cada Estado, sua estrutura administrativa e o papel que a sociedade atribui ao turismo.

No Brasil essa política é operacionalizada a partir dos Planos Nacionais de Turismo (PNTs), que são definidos e regulados pela Lei Geral do Turismo (11.771 de 2008) e pelo Decreto 7.381 de 2010. O último, em seu artigo 2.º define PNT como: “conjunto de diretrizes, metas e programas que orientam a atuação do Ministério do turismo, em parceria com outros setores da gestão pública nas três esferas de governo e com as representações da sociedade civil, iniciativa privada e terceiro setor, relacionadas ao turismo.” Seu processo de elaboração pode ser entendido a partir da figura a seguir:

Figura 1

Esquema de elaboração dos PNTs.



Fonte: elaborado pelos autores.

O PNT é elaborado pelo Ministério do Turismo após consulta ao Conselho Nacional de Turismo e ao Fórum Nacional de Dirigentes do Turismo, e tem como subsídio as estatísticas do anuário que o próprio executivo consolida e publica. O PNT deve tratar de temas previstos na Lei 11.771 de 2008, como, por exemplo, a política de crédito para o setor; a boa imagem do

produto turístico brasileiro; vinda de turistas estrangeiros e movimentação no mercado interno; maior aporte de divisas para balança de pagamentos; orientações ao setor privado; incorporação de segmentos especiais de demanda (Turismo Social) e estímulo ao turismo responsável; entre outros.

Uma vez elaborado, o plano deve ser então aprovado pelo presidente e estar em conformidade com o Plano Plurianual e demais diretrizes orçamentárias. A legislação indica que o documento “será revisto a cada quatro anos, ou quando necessário”. Na prática, a segunda hipótese tem prevalecido e o intervalo quadrienal não tem sido respeitado. Desde a criação do Ministério do Turismo já foram publicados quatro PNTs: 2003 - 2007 Ações e Resultados, 2007 – 2010 Uma Viagem de Inclusão, 2013 – 2016 O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil, e 2018 – 2022 Mais emprego e renda para o Brasil¹.

Tendo em vista o propósito de compreender o papel dos indicadores nesses documentos, cabe apontar o que são indicadores. Na compreensão de Januzzi (2017, p.15), são:

uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma.

À diferença das estatísticas públicas, que são um dado bruto e estático, os indicadores possuem um vínculo com a teoria que permite adicionar valor contextual e significado à informação disponível. Nesse sentido, o autor aponta que os indicadores são como o elo entre modelos explicativos e a evidência empírica. Assim, o estudo dos indicadores presentes nos Planos Nacionais de Turismo permite identificar como o poder executivo modela o Turismo, ou seja, como constrói uma representação teórica do que venha a ser esse objeto, para o qual direciona suas ações.

Corroborando essa percepção de vínculo entre empírico e teoria para dirigir ações que sejam eficazes, a Organização Mundial do Turismo (UNWTO) indica as estatísticas em turismo como uma necessidade. Motivo pelo qual há esforços para harmonizar definições e procedimentos de coleta que remontam à Liga das Nações em 1937. Na década de 1990 foram lançadas as Recomendações Internacionais para Estatística de Turismo (RIET), em um manual para gestores e analistas derivado desse esforço. A instituição afirma que as estatísticas devem fundamentar a formulação de políticas, o planejamento do desenvolvimento, marketing,

¹ Em agosto de 2024 foi lançado o PNT 2024-2027 “O turismo como protagonista do desenvolvimento sustentável e inclusivo”, que não foi objeto desta análise. Embora, uma leitura preliminar indique estar em acordo com os resultados encontrados na análise dos planos precedentes.

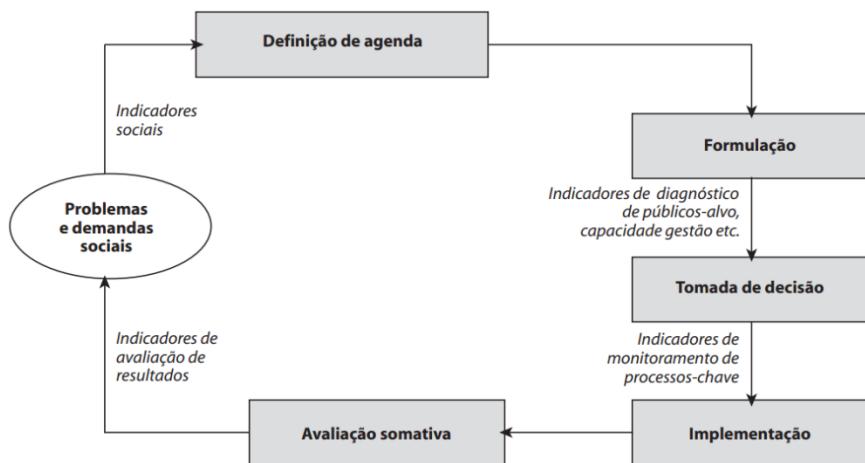
monitoramento, avaliação e regulação do setor (UNWTO, 1999, p.4). Além disso, na atualização da RIET, lançada em 2010, as estatísticas são consideradas necessárias para fortalecer relações interinstitucionais, avaliar eficácia e eficiência de decisões administrativas, bem como medir o turismo na economia nacional (UNWTO, 2010, p. 2)

Para cumprir tais finalidades a organização apresenta o Turismo enquanto um fenômeno composto por demanda e oferta, cuja análise pode ser realizada a partir de uma série de questões como: quem visita? Por quê? Quando? Desde onde? Quanto tempo ficam? Onde ficam? Em que tipo de hospedagem? Quanto gastam? Quantos estabelecimentos dedicados ao turismo existem? Quantos empregos geram? Qual sua contribuição em impostos? Como se comportam os preços?

Respondendo a essas questões seria possível subsidiar o debate público sobre a situação do turismo em determinado país, conhecer seu posicionamento enquanto destino turístico, além de definir possíveis ações para navegar em direção a objetivos estabelecidos. Assim, é interessante perceber o papel dos indicadores no ciclo de políticas públicas, como ilustrado pela figura 2.

Figura 2

O ciclo de políticas e programas públicos e a demanda por indicadores.



Fonte: Januzzi (2017).

O *policy cycle* descreve o processo de formulação de uma política pública em diferentes fases. Inicia na definição de agenda, passa pela identificação de alternativas, apreciação das opções, sua seleção e implementação, e, por fim, avaliação dos resultados. Apesar de ser uma simplificação que não reflete o processo real de como uma política pública ganha vida, é uma ferramenta analítica útil.

É possível, então, compreender que os indicadores exercem diferentes funções. Na definição de uma agenda, (1) são instrumento que auxiliam os grupos da sociedade a demonstrar a relevância de suas demandas e o porquê tais necessidades merecem atenção coletiva. No caso do Turismo uma evidência desse comportamento são os esforços para medir e difundir os resultados de seus efeitos macroeconômicos. Os indicadores também contribuem na fase de elaboração das políticas ao possibilitar um (2) diagnóstico e a formulação de opções para tomada de decisão que direcione recursos buscando maximizar as oportunidades de resultados. Em outras palavras os indicadores vão ser fundamentais para que se construa uma inteligência coletiva a respeito do Turismo enquanto objeto de política pública. Outra função exercida pelas medidas, é que permitem a (3) avaliação dos efeitos de determinada política pública, ao serem uma baliza para comparar o antes e o depois de sua implementação. Com isso, os indicadores ao serem divulgados de modo transparente também atuam como uma (4) ferramenta para o controle do coletivo sobre os agentes públicos.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa tem caráter exploratório, “com propósito de proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito” (Gil, 2019, p.57), e descritivo, seguindo o pressuposto de partir de um plano vazio para então verificar quais são os conceitos e associações que emergem. Utiliza dados documentais secundários, tendo enquanto *corpus* de análise as versões eletrônicas de quatro Planos Nacionais de Turismo já publicados: ‘Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007’; ‘Uma viagem de inclusão 2007 – 2010’; ‘Turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013 – 2016’; ‘Mais emprego e renda para o Brasil 2018 – 2022’. Como análise documental, ‘tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação’ (Bardin, 2016, p. 51). Assim, buscou-se realizar uma Análise de Conteúdo (AC), entendida, como ‘uma técnica de investigação que através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto nas comunicações tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações (Bardin, 2016, p.42). Para isso a leitura dos documentos foi presidida pelo seguinte roteiro de questões:

- Quais são os indicadores utilizados?
- Quais são as fontes de tais indicadores?

- Qual propósito é atribuído ao indicador? Qual argumento ele auxilia a sustentar?
- Como indicador é utilizado (série temporal, nível de desagregação geográfica, reflexão sobre resultado)?
- Qual é o nível de influência do Ministério do Turismo sobre o indicador?
- O indicador está presente nos diferentes PNTs?

Essa leitura permitiu a codificação temática e elaboração de um quadro com quatro campos: indicador, fonte, presença nos PNTs, tema que representa. Desde esse instrumento, foram feitas inferências sobre os documentos e sobre o emprego que fazem de indicadores. Para isso, apresentamos quatro hipóteses: (H1) ‘o número de indicadores é semelhante entre os quatro PNTs’, (H2) ‘Os indicadores dos 4 PNTs tratam de um número semelhante de temas’, (H3) ‘Há um número semelhante de fontes de indicadores utilizadas nos 4 PNTs’, e (H4) ‘A maior parte dos indicadores têm menção recorrente nos PNT’. As proposições foram testadas pelo teste qui-quadrado de Pearson, uma estatística não-paramétrica apropriada para avaliação da distribuição de frequências de variáveis categóricas (Field, 2009; Siegel, 2006).

O teste consiste em realizar uma tabela de contingência, onde cada célula indica um possível resultado do cruzamento entre as variáveis. A partir disso, é realizada uma soma do resultado de cada célula para a subtração entre frequências observadas e frequências esperadas, elevada ao quadrado, dividida pelas frequências esperadas. Isso nos fornece o qui-quadrado, que pode ser expresso na equação: $\chi^2 = \sum \frac{(observado - esperado)^2}{esperado}$.

No qui-quadrado de independência, aqui empregado, os valores esperados são simplesmente o número de observações dividido pelo número de categorias. Por exemplo, o total de indicadores distribuídos uniformemente entre os quatro planos. Ou seja, a proposta dos valores observados é contrastada com uma hipotética distribuição uniforme entre as categorias avaliadas (hipótese nula). Considerando a diferença observada, é possível avaliar se o resultado são pequenas variações ao acaso ou se representa uma discrepância estatisticamente significativa, convencionalmente $p < 0,05$. Para isso, o resultado do χ^2 é cotejado a uma tabela de distribuições amostrais para esta estatística com seu respectivo grau de liberdade, o que já vem como saída em softwares estatísticos. O grau de liberdade (gl) reflete a possibilidade de os valores se distribuírem de acordo as categorias existentes (k), sendo assim o gl é o número de categorias menos 1 ($k - 1$). Além disso, os valores dos resíduos entre observado e esperado em cada célula da tabela permitem identificar onde está a diferença. Alguns pré-requisitos para

aplicação do teste são: que cada célula se refira a apenas uma categoria, que haja ao menos cinco observações em cada célula, que os valores sejam unidades e não alguma espécie de percentual.

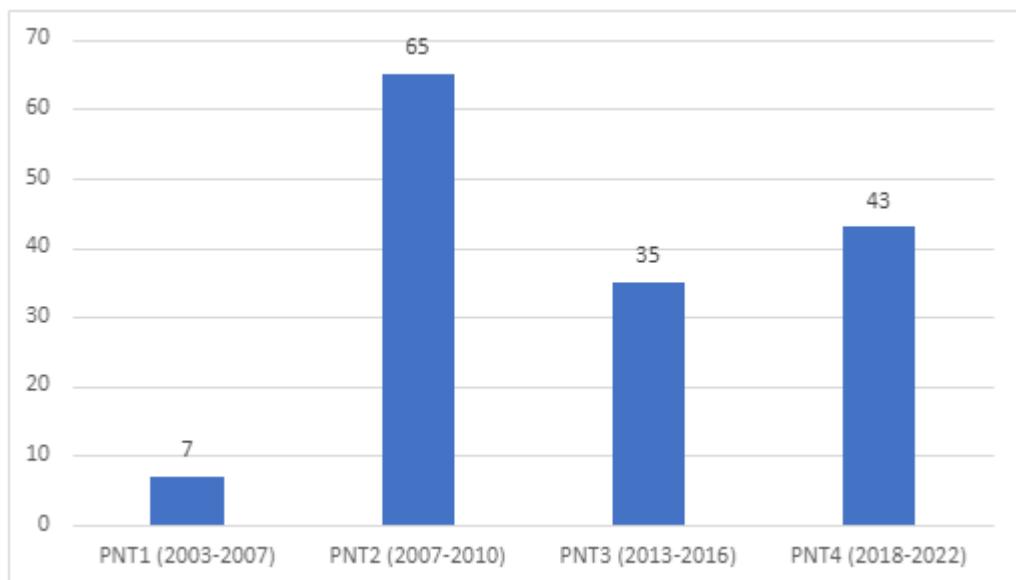
4. RESULTADOS

O primeiro objetivo deste estudo é identificar os indicadores utilizados nos PNTs, verificamos 118 medidas, que categorizamos livremente em 12 classes.

Formalizando a Análise de Conteúdo, a primeira hipótese testada: (H1) ‘o número de indicadores é semelhante entre os quatro PNTs’ foi rejeitada. O resultado do teste qui-quadrado de independência foi $\chi^2 = 45,94$; $df = 3$; $p = 0,000$, sendo 37,5 os valores esperados para uma distribuição homogênea.

Figura 3

Número de indicadores nos Planos Nacionais de Turismo.



Fonte: elaborado pelos autores.

O maior crescimento ocorre entre o primeiro e o segundo plano. O documento 2003-2007, possui um caráter participativo oriundo do diálogo com o setor, e em que havia certa pressa em registrar e formalizar em um documento. O plano não traz indicadores em sua seção diagnóstico, mas sim afirmações e juízos sobre as insuficiências e problemas do turismo no Brasil na percepção dos autores do documento. Os indicadores irão ser mencionados quando se estabelecem as metas, que consideram: empregos formais em atividades características do turismo; chegadas de turistas internacionais; receita cambial do turismo; número de

desembarques domésticos. Há ainda como meta a estruturação de 81 ‘produtos de qualidade’, três por Unidade Federativa, para fins de promoção e diversificação da oferta. Tais indicadores serão a base a partir da qual se construirá o diagnóstico apresentado no PNT seguinte.

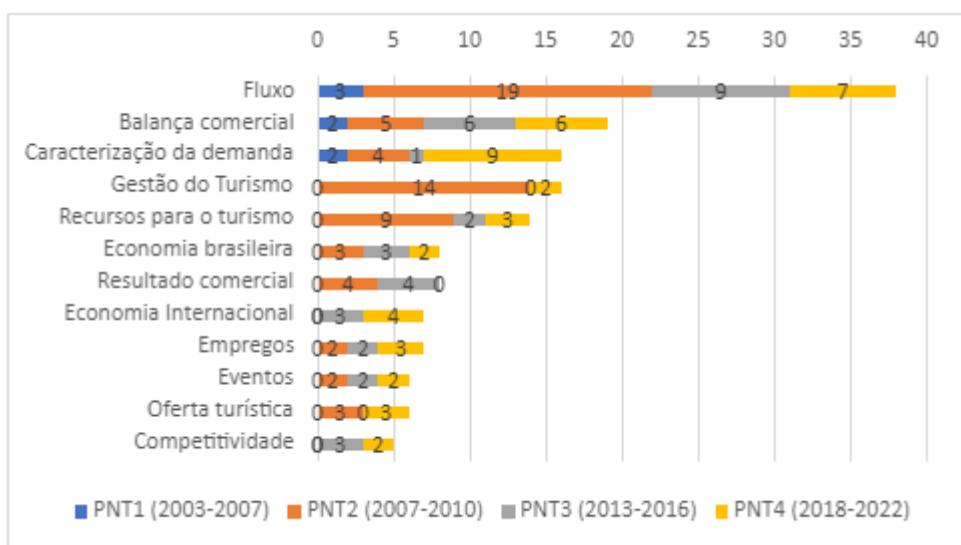
Já o documento ‘Uma viagem de inclusão 2007 – 2010’, ao contrário do anterior, foi precedido de estudo publicado no documento de referência ‘Turismo no Brasil 2007-2010’. Outro ponto é que além da participação da rede de instituições que formavam o Conselho Nacional de Turismo, o texto contou com a contribuição da academia por meio do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília (CET/UNB) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Um diferencial deste documento foi o de realizar uma série de projeções de indicadores relacionados às metas do plano, algo que não foi realizado nos documentos sucessivos.

O terceiro plano, ‘O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil’, também tem um documento referencial como insumo básico: ‘Turismo no Brasil 2011/2014’. O quarto plano, também foi precedido de estudos segundo seu expediente, em que pese, até onde apuramos, não conte com uma publicação nos moldes anteriores.

Os indicadores também nos permitem compreender como o turismo é modelado para se tornar objeto de atuação estatal. Classificamos os indicadores em 12 categorias, testamos a hipótese (H2)‘Os indicadores dos 4 PNTs tratam de um número semelhante de temas’. O teste qui-quadrado a reteve, $\chi^2 = 4,82$; $df = 3$; $p = 0,18$. Com 8,5 indicadores para uma distribuição uniforme, o primeiro documento menciona indicadores para apenas três tópicos, o segundo dez, mesmo que o terceiro, e último 11. Assim, nota-se ao longo do tempo uma permanência na gama de preocupações, ou de variáveis consideradas, ao modelar o Turismo. Embora com ênfases distintas, como pode ser visto no gráfico seguinte que demonstra o número de indicadores conforme sua categoria.

Figura 4

Indicadores nos Planos Nacionais de Turismo por tema.



Fonte: elaborado pelos autores.

Um exemplo é o tema competitividade, que surge apenas desde o terceiro PNT. Embora neste documento não haja uso de indicadores refletindo a oferta turística. O quarto plano é o com maior amplitude de temas abordados, embora não trate de resultados comerciais.

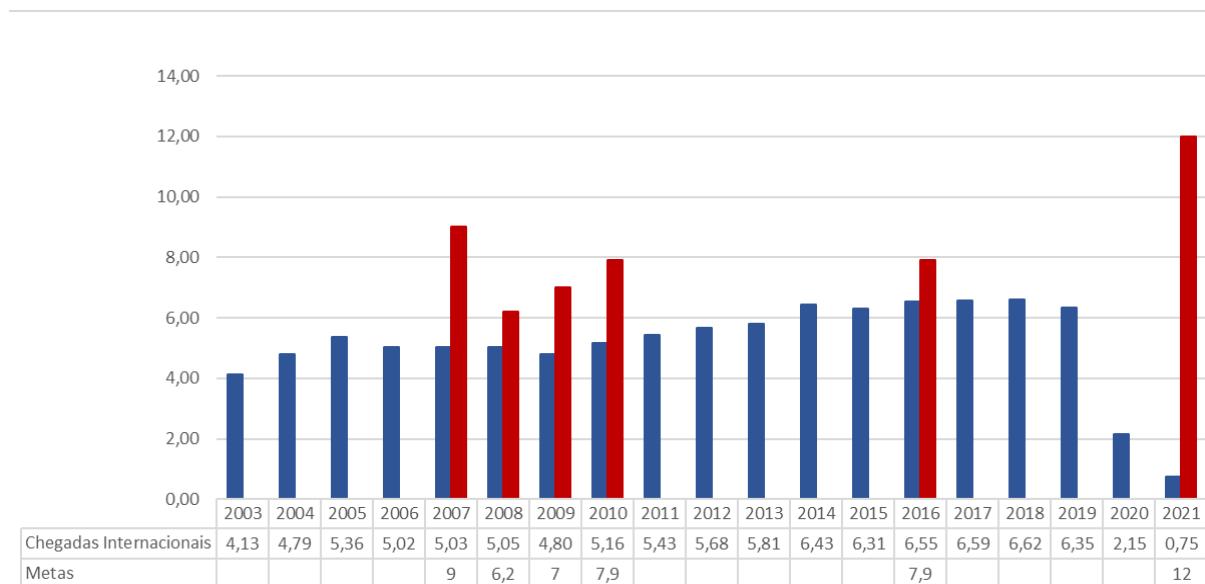
Nota-se que o turismo é entendido principalmente como fluxo de pessoas, em indicadores como: as chegadas internacionais da OMT; o volume e origem dos turistas internacionais ao país, aferidos pela Polícia Federal em conjunto com o Ministério do Turismo; a caracterização da demanda doméstica, em pesquisa contratada junto à Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe); além de dados sobre a movimentação aeroportuária, também em uma tentativa de capturar a demanda doméstica. Ao avaliar a escala de análise dos dados apresentados nota-se o uso de dados agregados, com a ênfase do Brasil enquanto destino no cenário internacional e na escala nacional para avaliação da demanda doméstica. Em outras palavras, os planos não apresentam uma identificação mais fina dos padrões de fluxo no interior do país, ou mesmo uma reflexão sobre as razões de sua posição no ranking internacional de chegadas.

Além de fluxo de passageiros, itens que estão presentes nas metas dos quatro planos são as variáveis macroeconômicas: número de empregos e balança comercial – referenciadas na próxima seção. É por sua contribuição nesses âmbitos que o turismo é entendido enquanto um problema público, e é a partir disso que se constrói a agenda de atuação estatal, como já indicavam Oliveira & Zouain (2013).

No entanto, tais indicadores expressam âmbitos que escapam à atuação direta do Ministério. O que está refletido no estabelecimento de metas que, de modo recorrente, se demonstraram pouco realistas. Nota-se que sua estimativa não considera técnicas como autoregressão e tampouco há explicações mais detalhadas a respeito de sua fundamentação teórica. A título de exemplo, plotamos a seguir as estatísticas e as metas dos indicadores chegadas internacionais e receitas turísticas.

Figura 5

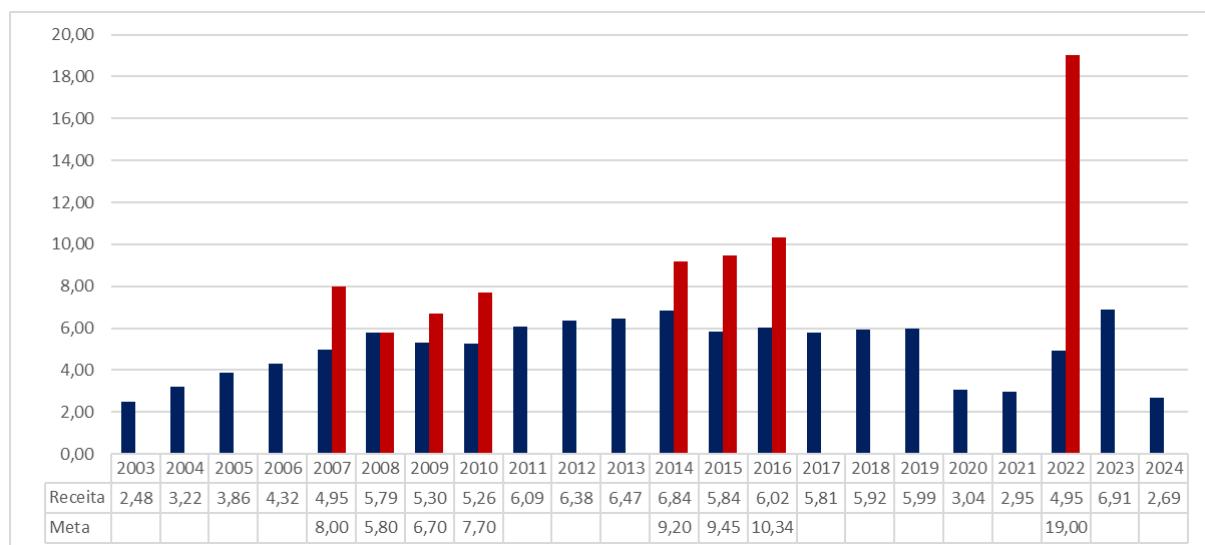
Série de chegadas internacionais no Brasil e suas metas nos PNTs.



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Ministério do Turismo (2022) e PNTs.

Figura 6

Série da receita turística e suas metas nos PNTs.



Fonte: elaborado pelos autores a partir do Banco Central (2024) e PNTs.

É difícil avaliar a atuação do executivo no Turismo a partir de tais métricas, dado que não refletem o que foi mobilizado a partir dos recursos que a pasta havia à disposição e não são reflexo de um programa de atuação. Apesar de não ganharem o mesmo destaque e não estarem nas metas, existem entre os indicadores apresentados alguns que expressam essa atuação. Exemplo são dados referentes ao orçamento dedicado ao Turismo. Embora note-se que a menção do montante de recursos ocorre de modo geral, e que não é acompanhada de uma avaliação da eficácia dessa execução. Além disso, como já identificado por Silva e Fonseca (2022), o Ministério do Turismo se tornou um órgão quase sem “liberdade orçamentária”, ou seja, não tem condições técnicas de planejar, pois boa parte de seu orçamento provém de emendas, atendendo ao jogo e aos interesses dos parlamentares.

Outros indicadores que traduzem a gestão do turismo refletem o programa de governo de cada PNT. Um deles é a participação do Brasil em feiras internacionais, bem como o valor investido em promoção doméstica e internacional, mensurando o desempenho deste item da política turística. No entanto, são referidos apenas no 2.º PNT. Também em ‘Uma viagem de inclusão’, está o índice que traduz a composição dos Conselhos de Turismo, apontando o número de entidades e a proporção da participação entre setor público e privado. Havia a intenção de avaliar a meta estabelecida no 1.º PNT de diversificação e estruturação da oferta turística nacional. Além disso, outros indicadores que também balizavam os resultados do Programa de Regionalização do Turismo, lançado em 2004, eram a identificação do número de regiões turísticas e municípios que aderiram à política, bem como a quantidade de roteiros apresentados no Salão do Turismo. Com a descontinuidade do evento, nota-se outra estratégia para gestão do turismo nacional que reflete preocupação com um novo conceito: o de competitividade. Isso segue uma tendência internacional, já que como aponta Velasco González (2016) o termo passa a entrar na agenda da atuação dos estados na política de turismo a partir do início do século XXI.

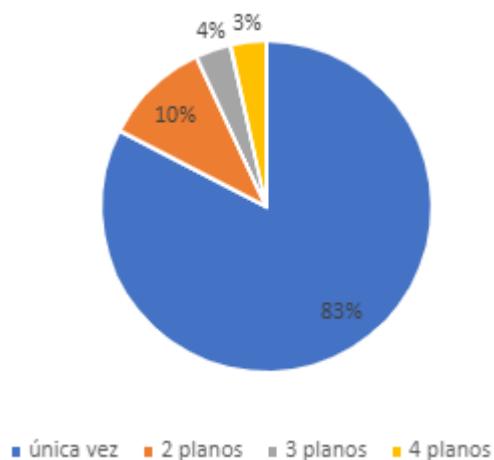
Em termos internacionais são utilizados os relatórios do Fórum Econômico Mundial, e apresentada a posição do país em um ranking, bem como sua nota nas diferentes dimensões desse constructo. Já internamente é contratado um estudo, parceria entre Ministério do Turismo, Sebrae e FGV, que avalia treze dimensões em 65 dos chamados destinos indutores. No terceiro PNT é referido o índice geral de competitividade do país, sem entrar em especificidades sobre os destinos ou apresentar uma agenda em comum de problemáticas. No entanto, com a descontinuidade desse programa a métrica está ausente do quarto plano. Nesse documento, outra medida que permitirá avaliar o turismo nacional é o Mapa do Turismo Brasileiro, que

classifica os municípios que integram a política nacional de turismo e suas regiões turísticas em cinco classes.

A literatura aponta a descontinuidade das análises como uma insuficiência dos planos. Para Vilela e Costa (2020, p.119): “A falta de padronização e de definição dos critérios para a escolha dos indicadores dificulta a comparação sobre possíveis avanços ao longo dos anos” e também “Foi revelada dificuldade de aferir a evolução dos indicadores a partir da leitura dos documentos”. Assim uma hipótese que indagamos ao avaliá-los sob o prisma do uso de indicadores é (H3): ‘A maior parte dos indicadores tem menção recorrente nos PNT’. Proposição que foi rejeitada, $\chi^2 = 213,53$; $df = 3$; $\rho = 0,000$. O gráfico a seguir explicita a quantidade de vezes que cada métrica apareceu nos documentos.

Figura 7

Número de recorrências dos indicadores nos PNTs.



Fonte: elaborado pelos autores.

Dos 118 indicadores, 83% são mencionados em apenas um documento. Apenas oito indicadores são recorrentes em ao menos três PNTs.

Em que pese a descontinuidade, nota-se o esforço do executivo em um dos eixos de atuação em política de turismo que é a produção de conhecimento, o que se dá a partir da criação de instrumentos para medição do turismo nacional. Isso ocorre a partir da contratação de diagnósticos sobre a demanda como os da FIPE e do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), os estudos de competitividade e boletins de desempenho econômico do turismo da FGV, a avaliação do emprego do turismo no Brasil em parceria com o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (IPEA), por exemplo.

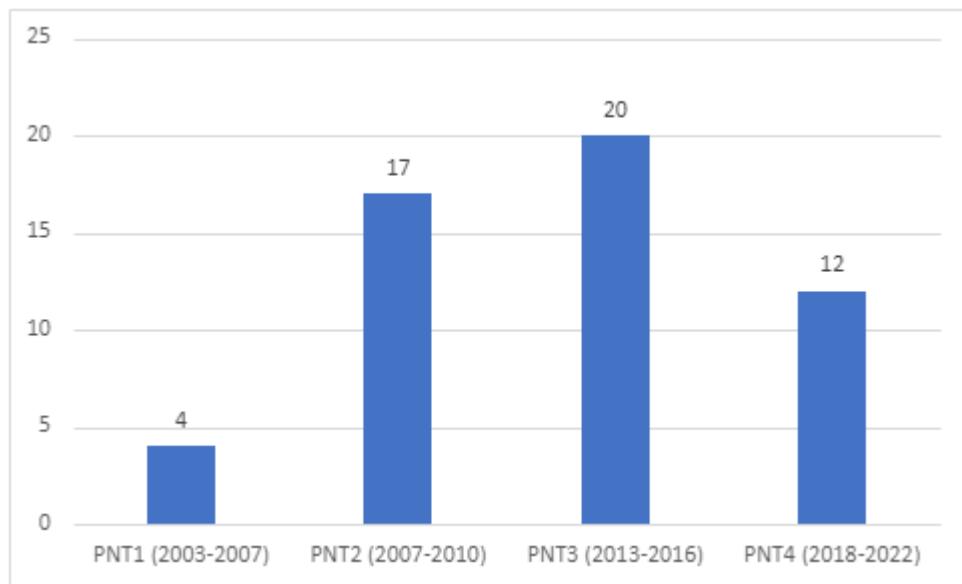
Além disso, na evolução dos planos há uma busca por ampliar as fontes externas de informação. Isso é visto, por exemplo, na busca por inserir nos planos indicadores sobre a economia internacional e brasileira, como projeções de Produto Interno Bruto (PIB). Todavia não existe um contraste explícito do desempenho do turismo frente aos outros setores. Também não fica explícito como tais projeções são incorporadas na atuação e nas expectativas presentes nas metas dos PNTs. Assim, servem apenas como um pano de fundo.

O mesmo ocorre com as medidas de faturamento coletadas junto à Associação Brasileira de Operadoras de Turismo (Braztoa) e Associação Brasileira de Agências de Viagens Corporativas (Abracorp) que são apresentadas apenas no terceiro PNT. Assim como essas métricas, expressas uma única vez, existem aquelas que são fruto da conjuntura das políticas de turismo na ocasião, como é o caso dos indicadores sobre vistos, objeto de medidas do quarto PNT, ou a avaliação de idosos e deficientes a partir do Censo, tendo em vista propostas de turismo acessível.

Assim, a quarta hipótese testada diz respeito ao número de fontes utilizadas: (H4) ‘Há um número semelhante de fontes de indicadores utilizadas nos 4 PNTs’. O gráfico a seguir apresenta os resultados.

Figura 8

Número de fontes utilizadas em cada PNT.



Fonte: elaborado pelos autores.

Nota-se a diferença entre PNT 1, com apenas 4 fontes, versus o terceiro, com 20. O segundo e o quarto, com 17 e 12, respectivamente, aproximam-se da média de 13,25. Assim, a

hipótese é mantida com $\chi^2 = 11,07$; $df = 3$; $\rho = 0,01$. Considerando a consistência no uso das mesmas fontes de informação para os indicadores principais, a variação do documento ‘Turismo fazendo muito mais pelo Brasil’ se explica pela diversidade de projeções para os PIB da economia mundial e pela menção de fontes do setor privado como Braztoa e Abracorp, não referenciadas no documento posterior. Outro ponto a se mencionar é que embora tenham sido encontradas 37 fontes distintas, o Ministério do Turismo está envolvido em 42% dos indicadores utilizados, o que reafirma o papel do executivo federal na produção de conhecimento para o setor.

Todavia, também é possível avaliar os indicadores dos Planos Nacionais de Turismo pela perspectiva de suas ausências. Chama atenção nesse sentido não estarem presentes os dados do Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos (Cadastur), obrigatório aos prestadores de serviços turísticos e que permitiriam uma análise interessante sobre a oferta do turismo nacional e suas características na escala local. Outra ausência é a falta de análises subnacionais. Apesar das diretrizes de descentralização e de regionalização, a dinâmica dessas unidades menores está ausente nos indicadores do PNT, mesmo sob a forma de agregações. Tampouco há a incorporação de estudos regionais. Nesse sentido, os indicadores dos PNTs refletem o caráter de abordagem de cima para baixo (*top-down*), ao invés de uma construção desde a base (*bottom-up*). O que expressa uma compreensão do turismo limitada aos indicadores macroeconômicos, ao invés de uma ferramenta para o desenvolvimento regional. Assim, o uso dos indicadores nos PNTs não cumpre com a função, apontada por Astolfi (2023, p.69), de ‘identificar padrões nas individualidades das partes que formam o todo social’, discernindo de modo satisfatório os problemas públicos para assim direcionar os recursos da maneira mais eficiente possível.

A grande ausência dos PNTs, contudo, é a falta de uma avaliação sistemática dos resultados dos planos anteriores - já constatado por Almeida (2021). Recorda-se que esses também são documentos políticos (Todesco e Silva, 2017), no sentido de buscarem promover uma imagem favorável a quem lhes preside. Assim, o que nota é a celebração dos resultados positivos e omissão das metas não atingidas, ou, por vezes, justificativas ligadas ao cenário externo. Por exemplo, diante do resultado de 5 milhões de chegadas internacionais em 2006, o segundo PNT não menciona a meta anterior de receber em 2007 de 9 milhões, em condições ótimas, ou 7,5 milhões, em sua estimativa menos otimista. Embora justifique a piora do desempenho em 2006 pela crise da Varig. No mesmo documento é celebrado o crescimento consistente da receita cambial, que passa de 2,4 para 4,3 US\$ bilhões, alta de 74%, não obstante a meta do PNT anterior de atingir U\$7,1 bilhões até 2007. Em contrapartida, não se destaca que

o desempenho positivo da receita é temperado pelo aumento da despesa de brasileiros no exterior, resultando em déficit nos últimos dois anos (2005 e 2006).

5. DISCUSSÃO

Indicadores são o elo entre o mundo empírico e a teoria que lhe busca explicar, para assim direcionar ações. É possível notar que nos documentos estudados o Turismo é apreendido enquanto fluxo de pessoas – chegadas internacionais, movimentação aeroportuária, fretamentos de ônibus, aluguel de veículos – que gera efeitos em variáveis macroeconômicas como emprego e balança comercial. Mas também é influenciado pelo desempenho geral da economia, em variáveis como a evolução do PIB, taxa de câmbio, projeção de inflação.

Outra natureza do turismo evidente a partir do estudo dos indicadores dos PNTs é enquanto campo para atuação estatal, representada em indicadores como execução orçamentária, obras entregues, pessoas qualificadas, investimentos em promoção externa e interna, financiamento concedido por instituições federais, número de entidades em Conselhos de Turismo, regiões turísticas organizadas institucionalmente. Uma atuação particularmente relevante neste caso é o financiamento de estudos para melhor compreender os fluxos turísticos, como os de caracterização da demanda, que permitem respostas às questões sugeridas pela OMT, e a medição do desempenho dos destinos turísticos brasileiros em dimensões de competitividade.

Em contrapartida, o exame dos indicadores nos PNTs também ilumina algumas ausências, cuja leitura é interessante ao contrastar com os princípios da política de turismo de livre iniciativa, descentralização, regionalização, e desenvolvimento econômico-social justo e sustentável. Em relação ao primeiro, não há uma caracterização da oferta turística e de suas necessidades, em que pese os dados do Cadastur. Já quanto ao segundo, não há o uso de fontes subnacionais em uma estrutura descentralizada, aproveitando os observatórios, ou institutos semelhantes, na escala estadual, regional ou local – a exemplo da rede proposta no quarto PNT. O uso de dados do setor privado também é limitado e descontínuo. Ao contrário, há uma centralidade do Ministério do Turismo responsável por 42% dos indicadores – o que, por outro lado, reflete a importância de sua atuação. A regionalização também parece ausente, já que os PNTs se caracterizam por uma abordagem centrada na escala nacional, sem debater efeitos regionais/locais do turismo. Por fim, há falta de indicadores sobre efeitos ambientais dos fluxos turísticos, ou sociais, para além do emprego. A relação entre turismo e patrimônio é outra

ausência, demonstrando pouca articulação transversal com as políticas de cultura e meio ambiente.

O ciclo de política pública é outra lente a partir da qual os indicadores podem ser examinados. As ausências mencionadas ressaltam o caráter limitado do turismo na agenda pública. A escolha de metas a partir de indicadores largamente influenciados por fatores que escapam à atuação do executivo, também revela uma insuficiência estratégica dos planos na formulação de opções para ação eficaz. Algo indicado também na falta de uma análise de posicionamento do país frente a seus principais concorrentes, ou ainda exame dos principais mercadores emissores, incluindo o doméstico. Situação que terá reflexos na dificuldade em avaliar a implementação das políticas. Por outro lado, se percebe uma série de indicadores vinculados à atuação direta e com potencial para balizar metas – como orçamento para turismo e sua aplicação, regiões turísticas organizadas institucionalmente, profissionais certificados, participação em feiras de turismo, público e valores negociados no Salão Brasileiro de Turismo, melhorias nas dimensões do estudo de competitividade – que foram descontinuados. Destaca-se que 84% dos indicadores são mencionados em apenas um dos quatro documentos. Assim, a função dessas estatísticas enquanto instrumentos para o controle público fica comprometido. Contribuindo para já conhecida ausência de reflexão sistemática e sublinhando o uso político da menção de cifras anteriores apenas quando vinculadas à percepção de sucesso, ou insuficiências justificadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da pesquisa documental e Análise de Conteúdo este trabalho buscou identificar e refletir a respeito do uso de indicadores nos Planos Nacionais de Turismo brasileiros. Para isso foi realizado um quadro listando 118 indicadores, suas fontes, sua presença em cada um dos documentos e classificação temática. Como característico da AC, também foram examinadas quatro proposições sobre o tema ancoradas nos documentos analisados. Outra contribuição foi a discussão dos indicadores tendo em vista o ciclo de políticas públicas.

No entanto, este trabalho apresenta limitações, que permanecem enquanto sugestões para estudos futuros. Por exemplo, o uso de indicadores nos documentos da política setorial de turismo brasileira não foi comparado com documentos semelhantes elaborados por outros países. Da mesma forma, os PNTs não foram triangulados com planos nacionais de outros setores. Esses dois cruzamentos seriam interessantes para estabelecer as particularidades dos PNTs e sugestões de melhorias.

Outra insuficiência do estudo foi não ter se debruçado sobre os documentos auxiliares aos planos. Neste sentido, uma agenda de pesquisa pertinente parece ser o exame de como são realizados os diagnósticos e estudos que dão suporte às propostas dos PNTs, entrevistando os profissionais envolvidos e descrevendo como um documento dessa natureza ganha vida. Outro campo em que a academia brasileira poderia contribuir é no ensaio de análises alternativas com indicadores que possam subsidiar PNTs futuros.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) pela bolsa de Iniciação Científica do programa PROBIC concedida ao projeto de pesquisa que originou este trabalho a partir.

REFERÊNCIAS

- Astolfi, B.C.; Figueira, E. M.; Silveira Junior, J. A.; Nascimento, D. T. (2023). Os indicadores sociais no ciclo de políticas públicas: uma revisão sistemática dos últimos cinco anos. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 13(22), <https://doi.org/10.5102/rbpp.v13i2.7893>
- Banco Central do Brasil. (2024). Série 22741 Viagens, mensal, receita. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/22741-viagens---mensal---receita> Acesso em: 30 mai. 2024
- Bardin, L. (2016). *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Decreto Nº 7.381, de 2 de dezembro de 2010. (2010). Regulamenta a Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7381.htm. Acesso em: 30 mai. 2024.
- Field, A. (2009). *Descobrindo a estatística usando o SPSS*. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Grupo GEN, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020991/>. Acesso em: 24 mai. 2024.
- Jannuzzi, P. de M. (2005). Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 56(2), p. 137-160. <https://doi.org/10.21874/rsp.v56i2.222>
- Jannuzzi, P. de M. (2017). *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 6. ed. Campinas: Alínea.
- Knupp, M. E. C. G.; Miranda, R. L.P; Figueiredo, F. C.; Oliveira, L. O. (2012). Competitividade das nações: uma análise do plano nacional de turismo do Brasil. *Turydes*. Málaga, 5(12), p. 1-25. <http://www.eumed.net/rev/turydes/12/kmfo.pdf>
- Lei n.º 11.771, de 17 de setembro de 2008. (2008). Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm Acesso em: 30 maio 2024.
- Ministério do Turismo. (2003). *Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007*. Disponível em: http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf Acesso em: 30 mai. 2024.
- Ministério do Turismo. (2007). *Plano Nacional de Turismo 2007 – 2010 Uma viagem de inclusão*. Disponível em: <https://www.institutobrasilrural.org.br/download/20120220092420.pdf> Acesso em: 30 mai. 2024.

- Ministério do Turismo. (2013). *Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016. O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/plano-nacional-2013-pdf>. Acesso em: 30 mai. 2024.
- Ministério do Turismo. (2018). Plano Nacional de Turismo 2018 – 2022. Mais emprego e renda para o Brasil. <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf> Acesso: 30 mai. 2024.
- Ministério do Turismo. (2022). Planilhas Anuário Estatístico de Turismo 2022. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/observatorio/anuario-estatistico/anuario-estatistico-de-turismo-2021-ano-base-2020/copy_of_anuario_estatistico_de_turismo_2022_vol49_1ed_plan_excel.zip Acesso em: 30 mai. 2024.
- Oliveira, C. T. F. de, & Zouain, D. M. (2013). Políticas públicas, ética, pluralismo metodológico e o Plano Nacional de Turismo. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 7(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.12712/rpca.v7i1.11123>
- Siegel, S., & Jr., N.J. C. (2006). *Estatística não-paramétrica para ciências do comportamento*. Porto Alegre: Grupo A. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788536313580>
- Silva, R. C., & Fonseca, M. A. P. da. (2023). A Influência das Emendas Parlamentares sobre o Orçamento Público em Turismo no Brasil. *Turismo: Visão e Ação*, 25(2), Artigo 2. <https://doi.org/10.14210/rtva.v25n2.p263-283>
- Todesco, C., & Silva, R. C. da. (2021). Planejamento setorial e execução orçamentária em turismo no Brasil (2003-2018). *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 15(2), Artigo 2. <https://doi.org/10.7784/rbtur.v15i2.1986>
- UNWTO. (2000). *Data Collection and Analysis form tourism management, marketing & planning: a manual for managers & analysts*. Madrid: World Tourism Organization.
- UNWTO. (2010). *Recomendaciones Internacionales para Estadísticas de Turismo - RIET 2008*. Disponível em: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_83rev1s.pdf Acesso em: 30 mai.de 202
- Velasco González, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: Gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. *PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural*, 14(3), 577–594. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.038>
- Vilela, G. J. P., & Costa, H. A. (2020). Políticas Públicas de Turismo: Uma análise crítica dos planos nacionais de turismo do Brasil (2003- 2022). *Revista Turismo em Análise*, 31(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v31i1p115-132>

FORMATO PARA CITAÇÃO DESTE ARTIGO

Pimentel, M. R., & Soares, R. B. (2025). Planos Nacionais de Turismo do Brasil a partir de seus Indicadores. *Revista de Turismo Contemporâneo*, 13(1), 646-667. DOI10.21680/2357-8211.2025v13n1ID37225
