



## Políticas Públicas de Turismo na Legislação Federal e do Estado de Santa Catarina

### *Tourism public policies in the federal legislation of Santa Catarina State*

Ícaro Coriolano Honorio, Isa de Oliveira Rocha

**RESUMO:** O turismo representa uma das atividades econômicas que mais tem se desenvolvido no setor terciário brasileiro, tendo o estado de Santa Catarina obtido bastante expressividade nas últimas décadas. Como prática social, econômica e ecológica, que produz e organiza o espaço, o turismo gera relações de poder e territorialidades que justificam o interesse do fenômeno a partir do viés geográfico. A necessidade de melhor organização do setor turístico trouxe o planejamento que, por sua vez, fez com que se criassem órgãos e leis para reger a política pública de turismo no Brasil. Esta pesquisa, de caráter bibliográfico e documental, objetivou discutir as políticas públicas de turismo presentes na legislação federal e do estado de Santa Catarina sob a ótica do planejamento territorial. Verificou-se que o turismo ainda necessita estar amparado por instrumentos legais, inclusive no caso da proteção dos recursos ambientais, garantindo assim a continuidade desta atividade para aqueles que dela necessitam para a sua subsistência.

**PALAVRAS CHAVE:** Turismo; Políticas Públicas; Planejamento Territorial.

**ABSTRACT:** Tourism represents one of the economical activities which has been developed in the Brazilian tertiary sector, once Santa Catarina state has achieved enough expressivity in the last decades. As a social, economic and ecological practice, that organizes and produces the location, tourism generates relations of power and territoriality that justify the interest of this phenomenon from geographical slant. The need of a better organization of the tourism sector has bought the planning, which in turn, has made the creation of public organs and laws to conduct the tourism public policy in Brazil. This research, with bibliographical and documental character, aimed discussing the tourism public policies current in the federal legislation and in Santa Catarina state under the perspective of territorial planning. It has been verified that tourism still needs to be bolstered for legal instruments, including in the case of environmental resources protection, thus ensuring the continuation of this activity for those who need it for their subsistence.

**KEYWORDS:** Tourism; Public Policies; Territorial Planning.

## **Introdução**

O turismo, na atualidade, representa uma nova forma de se pensar sobre as possibilidades econômicas. Com o passar do tempo ele se renova, agrega novas tecnologias, expande-se no espaço, impondo-se como atividade que desponta como uma das que mais se desenvolve na economia mundial. No olhar do consumidor, representa outro estado de ser, uma transposição para uma vida de lazer e experiências únicas, um bem intangível guardado em memórias e fotografias.

O estudo do turismo no âmbito da ciência geográfica deu-se no início na década de 1960, considerando o acelerado desenvolvimento do fenômeno relacionado à prosperidade econômica característica do pós-guerra nos países centrais do capitalismo (RODRIGUES, 1991). Do ponto de vista da geografia é possível relacionar o turismo com conceitos próprios do saber geográfico, como natureza, paisagem, lugar (SANTOS, 1999), sendo a abordagem geográfica e territorial do turismo facilitadora de uma melhor compreensão dos processos de produção e organização do espaço, assim como uma análise mais aprofundada dos impactos sociais, econômicos e ambientais que possam ser derivados do produto territorial (FONTOURA; ANDRADE, 2008).

As atividades destinadas a conhecer e avaliar os recursos naturais de um país devem estar incluídas, desde já, entre as preocupações fundamentais do planejamento e da política em ciência e tecnologia. Deve-se levar em conta, também, que os setores pobres urbanos e rurais sobrevivem, na maioria dos casos, em condições ambientais conflituosas pela dificuldade de acesso à terra urbana e rural: são altamente vulneráveis à erosão, ao esgotamento dos solos, à contaminação das águas, às catástrofes e às intempéries climáticas, entre outras questões. As políticas destinadas às melhorias de condições de vida dessas populações não podem deixar de reconhecer essa situação estrutural básica e, em particular, os modos como são apropriados os recursos naturais (GRINOVER, 1989).

Fontoura e Andrade (2008) destacam a notável relevância adquirida pelo turismo na sociedade contemporânea, como prática social, econômica e ecológica, que produz e organiza o espaço, gerando relações de poder e territorialidades que justificam o interesse do fenômeno a partir do viés geográfico.

A necessidade de melhor organização do setor turístico trouxe o planejamento que, por sua vez, fez que se criassem órgãos e leis para reger a política pública de turismo. A elaboração do planejamento envolve valores, recursos e objetivos, sendo responsabilidade do setor público, no processo de investigação, de levantamento de informações e análises, identificar as necessidades a serem supridas e as potencialidades a serem incentivadas (GALDINO; COSTA, 2011). Cruz (2006, p. 342) afirma que “esse planejamento se dá sobre um espaço concreto, herdado, histórica e socialmente construído, e que, portanto, tem de ser considerado pela política pública e pelos programas e projetos que dela derivam”.

A cadeia produtiva do turismo é formada pelos diversos atores que impulsionam o seu desenvolvimento nos territórios: poder público, comunidade local, organizações do terceiro setor, meios de hospedagem, restaurantes, agências de viagens etc. Relacionando a cadeia produtiva do turismo ao espaço geográfico, Rodrigues (1991) aponta como principais elementos do espaço turístico: oferta turística, demanda, serviços, transportes, infraestruturas, sistema de produção e comercialização, poder de decisão e de informação. A autora ainda destaca a complexidade do espaço turístico, visto que se trata de uma atividade que apresenta

áreas de dispersão (emissoras), áreas de deslocamento e áreas de atração (receptoras).

Para Cruz (2006, p. 349), esse espaço

foi e continua sendo compreendido pelas administrações públicas – ao menos no que diz respeito ao turismo– como um puro e simples receptáculo de suas ações às quais devem somar-se as ações dos agentes de mercado.

Portanto, as políticas públicas e privadas de turismo necessitam estar alinhadas para que a atividade gere o mínimo impacto ambiental possível, contribuindo para a conservação dos recursos ambientais, e promova a distribuição equitativa dos recursos gerados, com ampla participação popular, pois, conforme Sansolo (2013, p. 116), “não aparecem nas políticas as classes populares como agentes sujeitos ativos da inclusão, e sim somente como uma parte passiva, como mão de obra a ser qualificada”.

Pinheiro (2013) discute que os efeitos produzidos pelo turismo dependem de muitos fatores, mas principalmente do interesse dos gestores do processo e do papel dos que pensam e registram suas reflexões sobre a temática, imprimindo em seus textos sua visão sobre a área, legitimando interesses, perpetuando ou rompendo com velhos paradigmas. Daí a importância do legislador ter conhecimento aprofundado acerca da dimensão dos efeitos do turismo nos territórios.

Cabe destacar o trecho de Cruz (2006, p. 338), que afirma o seguinte:

Como prática social, a atividade do turismo tem o turista como principal protagonista e isso implica reconhecer que, mesmo diante da hegemonia de agentes de mercado e do estado, o “mundo do turismo” não se restringe às ações hegemônicas de atores hegemônicos. O turismo se dá na escala e na efervescência da vida nos lugares e mesmo nos lugares cuja vida está profundamente imbricada à atividade do turismo, sua existência sempre vai além das lógicas impostas pela atividade.

O modelo territorial pode ser compreendido como uma forma de ocupar e utilizar o espaço, dependendo, por isso, da configuração do sistema de assentamentos, da utilização do meio físico e dos processos de transformação desse meio, que envolvem infraestrutura, tipos de ocupação, de aproveitamento de recursos diversos etc. Ele expressa parte da materialidade dos projetos de desenvolvimento executados pelo Estado e dá-se nos moldes dos processos sociais vigentes. Por sua vez, o planejamento territorial condiciona esse modelo territorial e os padrões de desenvolvimento. A implementação dos planos e políticas públicas de base territorial pode levar a uma valorização do espaço, envolvendo a gestão dos mais diversos recursos. É desafiador lidar com a multiplicidade de agentes em suas realidades e diferentes formações territoriais, que são reveladoras da dimensão econômica e política do território (VITTE, 2015).

Sansolo (2013) discute que houve um aumento recente no uso de metodologias para amparar o planejamento, mas ainda limitado no que se refere a proporcionar um equilíbrio de poder entre os diversos atores sociais relacionados ao desenvolvimento do turismo, revelando um desequilíbrio entre investimentos que favorecem as ações de grandes empresas e os investimentos nas políticas orientadas por processos participativos ou que privilegiam os mais pobres. Costa (1999, p. 29) caracteriza esse fenômeno como uma “*disjunção entre a velocidade dos ajustes institucionais promovidos pelos governos e aquela requerida pelas estratégias globais de negócios*”.

O aumento dos fluxos turísticos nas últimas décadas promoveu o surgimento e a consolidação de um aparato de serviços e deu a Santa Catarina uma posição de destaque no âmbito do turismo brasileiro, atraindo investidores de outros estados para as regiões litorâneas. A proliferação dos empreendimentos imobiliários voltados a turistas e veranistas, além de acelerar a expansão urbana, tem provocado alterações na configuração dos espaços (PEREIRA, 2011).

Cruz (2006, p. 339) destaca que:

O aumento espontâneo ou planejado de fluxos turísticos pode dinamizar as economias locais e regionais pelas demandas que os turistas trazem consigo, multiplicando infraestruturas, gerando postos de trabalho, fazendo o dinheiro circular.

Por outro lado, Rodrigues (1991) revela uma preocupação com o aumento desses fluxos, visto que os núcleos produzidos pela atividade turística, ao longo do processo, muitas vezes vão sendo abandonados e substituídos por outros, na medida em que os espaços se tornam saturados.

De acordo com a última pesquisa de demanda realizada pela Santa Catarina Turismo S/A (SANTUR) na alta temporada de 2014, o estado teve um movimento estimado de turistas de 1.894.405, com uma receita média em reais de R\$ 1.812.149.572,27. Durante os três meses da temporada de 2018 - dezembro, janeiro e fevereiro, cerca de 2,5 milhões de turistas visitaram o estado e geraram um impacto de R\$ 10,1 bilhões na economia; os dados são de pesquisa encomendada pelo Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e realizada pela Fundação Getúlio Vargas (BRASIL, 2018).

O ordenamento territorial para apropriação do espaço pelo turismo, assim como para outras atividades econômicas, conforme Cabeza (2005, p. 16), “*se concretiza nos planos que expressam o modelo territorial de longo prazo que se pretende alcançar e as estratégias através das quais se atuará sobre a realidade para a evolução desse modelo*”.

Este artigo objetivou discutir as políticas públicas de turismo presentes na legislação federal e do estado de Santa Catarina sob a ótica do planejamento territorial. Para a execução deste trabalho, utilizou-se pesquisa bibliográfica e documental, sendo que para a pesquisa bibliográfica foram analisados livros, teses e artigos relacionados às temáticas de planejamento territorial e turismo, e a pesquisa documental contemplou consulta à Lei Federal nº 11.771, de 17 de setembro de 2008 e à Lei Estadual nº 13.792, de 18 de julho de 2006.

Justifica-se a relevância deste estudo no sentido de compreender, seguindo a abordagem territorial, como os governos federal e do estado de Santa Catarina articulam a atividade turística, considerando as atuais legislações elaboradas para o setor e revelando-se, assim, o papel da esfera pública no planejamento e gestão das políticas públicas do turismo necessárias para o seu desenvolvimento sustentável.

Este estudo mostra-se, também, pertinente no sentido de buscar fazer uma análise comparativa, investigando se há o devido alinhamento entre as políticas públicas federais e aquelas pertinentes ao estado de Santa Catarina, visto que ambas as legislações citadas no parágrafo anterior compõem instrumentos de governo que orientam a estruturação e o desenvolvimento das regiões e localidades turísticas, razão pela qual foram selecionados esses documentos.

### **Planejamento territorial na legislação turística federal e do Estado de Santa Catarina**

A partir da década de 1990, ampliou-se a discussão sobre a problemática ambiental com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNCED (também conhecida como Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro, onde se reuniram representantes de 175 países e de organizações não governamentais. O evento propunha reunir representantes de todos os países do mundo para discutir e divulgar a nova concepção de desenvolvimento sustentável a partir do Relatório Brutland, documento publicado no ano de 1987, que estabeleceu o conceito de desenvolvimento sustentável como meta fundamental para todos os países, com a elaboração de um relatório explicitando o posicionamento brasileiro no tocante à temática ambiental (PECCATIELLO, 2009).

Até início dos anos 90 do século passado, o conjunto de ações emanadas do Estado para fomentar o desenvolvimento do turismo no país foi limitado, todavia, a emergência do turismo, no final do século XX, como uma das mais importantes atividades econômicas do mundo, despertou nas administrações públicas brasileiras um súbito interesse por seu desenvolvimento. No decorrer da década de 1990 houve a transição de um Estado interventor para um Estado neoliberal, fazendo com que se intensificassem os interesses do mercado nas políticas públicas de turismo (CRUZ, 2006). Sansolo (2013) afirma que esse fenômeno se trata de um processo de seleção e exclusão de territórios que se baseia na lógica da localização industrial e no entendimento do território como oportunidade de acumulação e, portanto, como instrumento de reprodução do capital.

Para Pott e Estrela (2014), mesmo depois de variadas conferências e significativos movimentos na década de 1990, o século XXI começou com certa perda de ritmo no tocante às questões ambientais. Após vinte longos anos de discussões, em 2010 foi promulgada a Lei Federal nº 12.305/10, que criou a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, visando estimular padrões sustentáveis de produção e consumo, considerada um dos maiores avanços na legislação ambiental brasileira desde a Resolução Conama nº 237, de 1997, e a Lei dos Crimes Ambientais, de 1998. Somente em 2011 foi promulgada uma Lei Federal no Brasil para o licenciamento ambiental, a Lei Complementar nº 140, regulando esse procedimento de forma constitucional.

A preocupação fundamental do planejamento e da organização do Estado refere-se à reorientação do estilo de desenvolvimento, dirigida para a satisfação das

necessidades básicas da população em geral e para o desenvolvimento sustentável a longo prazo, bem como para a ampla participação da população em todos os níveis (GRINOVER, 1989). Cabeza (2005, p. 17) ainda afirma que “*como política de Estado, o ordenamento territorial envolve toda a sociedade, o conjunto de atividades econômicas e as políticas públicas e privadas*”.

Os objetivos das políticas públicas de turismo muitas vezes são superestimados, gerando expectativas difíceis de serem alcançadas, como a proteção do meio ambiente, a melhoria das contas internacionais, a diminuição da pobreza, a geração de empregos e o equilíbrio entre as regiões (SANSOLO, 2013). No sentido oposto, as legislações que estão sendo criadas vêm tentar trazer uma organização para o turismo, regulamentando-o de modo a buscar um desenvolvimento mais sustentável para suas atividades.

No contexto do estado de Santa Catarina, a lei que rege as atividades turísticas é a de nº 13.792, de 18 de julho de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 2.080, de 03 de fevereiro de 2009, e dispõe sobre o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina - PDIL, estabelecendo as diretrizes e critérios relativos aos programas e subprogramas que prevê e determinando outras providências (SANTA CATARINA, 2006).

A Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, também conhecida como Lei do Turismo, rege a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no tocante ao planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. Ela ainda revoga a Lei nº 6.505, de 1977, o Decreto-lei nº 2.294, de 1986 e os incisos VIII e X e os § 2º e 3º do art. 3º, o inciso VIII do art. 6º e o art. 8º da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991 (OLIVEIRA, 2009).

No tocante à abordagem territorial que se dá ao turismo, as leis estabelecem alguns artigos em que é possível estabelecer uma relação entre esses dois elementos, pois, conforme Brandão (2011) é imperioso investigar e realizar profundas avaliação e qualificação da capacidade do Estado e de sua institucionalidade de definir e implementar políticas, explicitando sua territorialidade e seus centros de decisão presentes em variadas escalas e instâncias.

No Capítulo I (Disposições Preliminares) da legislação federal, o parágrafo único do art. 3º estabelece que “*O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e da conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro*” (BRASIL, 2008).

A atuação do poder público na legislação turística de Santa Catarina manifesta-se na proposta do Programa de Desenvolvimento do Turismo, o qual é subdividido nos seguintes subprogramas voltados para o fomento do turismo no estado: Informações e Estudos Turísticos; Elaboração de Pesquisas Mercadológicas e Estudos de Mercado; Estruturação de Atrativos e de Espaços Turísticos; Sustentabilidade de Destinações Turísticas; Regionalização do turismo; Sensibilização e Conscientização Turística; Capacitação de Recursos Humanos para o Turismo e Qualificação dos Serviços Turísticos no Estado; Promoção e Comercialização do Produto Turístico do Estado.

Essa gestão da atividade turística pelo poder público associa-se ao conceito de governação dos territórios, o qual, conforme discutem Mafra e Silva (2004, p. 38), trata das “*formas eficientes e equilibradas de distribuição de funções entre órgãos*

*governamentais e não governamentais, tanto horizontal como verticalmente, de forma a melhorar o impacto das políticas públicas”.*

Ainda de acordo com os autores citados anteriormente, o aumento do grau de descentralização das funções, as autoridades regionais e locais foram construindo as necessárias pontes institucionais entre elas, os governos centrais e os parceiros sociais e não governamentais, de forma a maximizar a participação local e regional no processo de formulação e implementação das políticas públicas.

A legislação federal já estabelece no seu artigo 6º que na construção dos planos nacionais de turismo pelo Ministério do Turismo serão ouvidos os segmentos públicos e privados interessados, tendo também como um dos objetivos da Política Nacional de Turismo, tratada no artigo 5º, promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com a participação das comunidades receptoras nos benefícios gerados pela atividade econômica (BRASIL, 2008).

A legislação estadual, em contrapartida, em suas diretrizes de atuação gerencial para a gestão das políticas públicas de turismo, propõe a busca de parcerias com o Ministério do Turismo dentro da legislação existente, envolvendo a realização de estudos e pesquisas para a área e políticas de incentivo à regionalização do turismo, além da busca de parcerias com demais órgãos públicos federais e municipais dentro da legislação existente para a área, de modo a estimular também ações que ofereçam benefícios de caráter social a um ou mais segmentos da população (SANTA CATARINA, 2006).

Torna-se desafiador discutir e orientar a implementação de políticas públicas que busquem colocar as forças inovadoras e produtivas regionais a serviço do desenvolvimento sustentado, social e soberano. Mas o próprio Estado precisa ser reaparelhado para fazer frente e contrariar os interesses conservadores e cosmopolitas que conspiram contra a definição de um projeto nacional de desenvolvimento (BRANDÃO, 2011).

Ao se abordar sobre a apropriação dos territórios pela atividade turística, vale destacar a relação estabelecida entre turismo e meio ambiente na legislação. O meio ambiente é formado pelo conjunto de elementos que afetam o metabolismo ou o comportamento de um ser vivo ou espécie, incluindo o solo, a luz, o ar, a água e a cadeia alimentar, e nele encontram-se os seres vivos e tudo que com eles coabitam. Esse conceito está inserido na categoria espaço geográfico (CRIOLANO, 2007).

No tocante à sensibilização do turismo para a questão ambiental, os artigos 5º e 6º da Lei Federal, que tratam sobre a Política Nacional de Turismo e o Plano Nacional de Turismo, estabelecem, entre os seus objetivos, a prática de turismo sustentável nas áreas naturais, visando à proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural, de modo a promover a atividade como instrumento de educação e interpretação ambiental, causando o mínimo impacto possível ao ambiente natural e preservando a identidade cultural das comunidades e populações tradicionais (BRASIL, 2008).

A preocupação da legislação estadual com a questão ambiental encontra-se nos Subprogramas Sustentabilidade de Destinações Turísticas, Sensibilização e Conscientização Turística, Informações e Estudos Turísticos, os quais definem os critérios de apoio a projetos que contemplem: o incentivo à implementação de planos

de manejo em locais ecológicos; o estímulo ao estudo de capacidade de carga em atrativos naturais; o fomento a prospecções do meio ambiente para subsidiar a sustentabilidade de atrações turísticas; o estímulo à conscientização turística nas escolas (SANTA CATARINA, 2006).

O poder público em suas esferas é consciente da necessidade de preservar as paisagens, entendidas aqui como produtos da sociedade e da cultura que se desenvolve em um lugar, sendo resultado de uma transformação coletiva da natureza. Sem diligências nesse sentido, a própria biodiversidade terrestre fica comprometida por interesses econômicos e políticos que priorizam o capital (CORIOLANO, 2007), daí a importância da atividade turística respeitar a legislação ambiental vigente.

O parágrafo único do artigo 5º da legislação federal estabelece que “quando se tratar de unidades de conservação, o turismo será desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade”; ademais, o artigo 34, inciso IV, estabelece como dever dos prestadores de serviços turísticos obedecer aos direitos do consumidor e à legislação ambiental (BRASIL, 2008).

Vislumbrando a possibilidade de um desenvolvimento turístico sobre bases sustentáveis, é preciso se pensar em uma sociedade na qual algumas atitudes sejam revistas, como a do excesso de consumo, enquanto outras passem a ser mais estimuladas, como a preservação de atrativos histórico-culturais e naturais, em prol de uma convivência mais harmoniosa entre os seres vivos humanos e não-humanos (PINHEIRO, 2013).

As legislações federal e estadual também tratam em suas políticas sobre a regionalização que abrange a área do planejamento territorial. Observa-se no Brasil que a questão regional ainda é algo muito incipiente.

Com o crescimento da atividade turística no mundo, o poder público, sobretudo no nível federal, passou a liderar o desenvolvimento do turismo através de políticas públicas centradas na urbanização de espaços. Desde então, convivem nas políticas públicas de turismo perspectivas centralizadoras com perspectivas que visam à descentralização do poder (SANSOLO, 2013).

Carleial (2014) entende que, apesar do território ser constituído como a base de atuação dos Ministérios Federais, cada um enxerga a questão regional de modo diverso, havendo forte componente setorial nas políticas públicas que atravessam os diferentes ministérios.

A ideia de regionalizar territórios e produtos turísticos insere-se nos conceitos de região e território, espaços geográficos de interação do homem com o meio ambiente, originando formas de organizações sociais e de relações sociedade-natureza. A noção de território sugere formas de interação entre representantes políticos, organizações sociais e a superação da visão estritamente setorial de desenvolvimento econômico (CORIOLANO, 2009).

As áreas de determinada região incluídas nos roteiros turísticos beneficiam-se por sediarem unidades de produção do turismo que oferecem serviços turísticos. Cruz (2006, p. 338) discute que:

Ingressar no competitivo rol dos destinos turísticos nacionais e internacionais não é objetivo fácil de ser alcançado. Tornar-se um destino turístico nacional e internacionalmente conhecido é resultado de um feixe de ações e relações, fatores endógenos e exógenos cujo comando, no mais das vezes, não pertence ao lugar receptor.

Assim, com as divisas advindas do turismo, essas áreas possuem maior potencialidade de crescimento, tanto pelo viés público, com aumento da arrecadação tributária, por exemplo, como pelo viés privado, expandindo-se os negócios turísticos. Por outro lado, as áreas excluídas do roteiro deixam de usufruir desses benefícios, gerando-se, assim uma concorrência para inclusão dos lugares nos roteiros e estabelecendo-se um processo de decisão política para a configuração do espaço turístico, o que caracteriza a dimensão política.

Mas considerando o que está no papel, a regionalização é tratada nos incisos III e IV da legislação federal, que estabelece que o seu incentivo se dê por meio da criação de organismos com autonomia e leis voltadas ao desenvolvimento do setor, constituindo uma gestão descentralizada. Observa-se, então, que não está delimitado na legislação federal um programa de desenvolvimento regional do turismo entre os entes federativos.

Já na esfera estadual, a legislação vigente é um pouco mais clara quanto à questão regional, sobre a qual o Subprograma Regionalização do Turismo define as ações que terão estímulo do governo e que consistem em: apoio ao desenvolvimento dos segmentos turísticos do estado; incentivo à divulgação de produtos turísticos regionais; estímulo à roteirização turística do estado; auxílio à promoção de eventos turísticos regionais; e fomento à elaboração de planos estratégicos regionais (SANTA CATARINA, 2006).

Para Brandão (2014), a estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo deveria ter por base a integração das políticas públicas no território, ser criada e implementada em múltiplas escalas espaciais e estar articulada entre os níveis de governo, entretanto, o desmonte das capacidades estatais de intervenção, estimuladas pelas políticas neoliberais, gera barreiras para a implementação de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento.

Essa estratégia nacional de desenvolvimento também se revela na abordagem de Cruz (2006, p. 342), quando a autora diz que “*planejamento local e regional não são necessariamente excludentes, ou seja, o planejamento regional não elimina a possibilidade de existência de planejamentos em escala local, desde que, naturalmente, estes sejam convergentes*”.

Na perspectiva da atividade turística, Galdino e Costa (2011) afirmam ainda que é preciso analisar o Brasil com suas particularidades, considerando-se as diversidades regionais, de clima, de condições ambientais, sociais, econômicas, políticas e culturais, lançando medidas adequadas e coerentes para cada situação e em cada localidade.

É preciso se concentrar na análise dos agentes cruciais e em seus efeitos de dominação, buscando entender, orientar e ordenar processos complexos, bem como averiguar estruturas decisórias e a natureza da atuação dos agentes, procurando entender o modo de relacionamento entre os diferentes espaços urbano-regionais. É preciso elaborar instrumentos analíticos da manifestação dos processos sociais no

espaço, problematizando estruturas e sujeitos produtores dos espaços (BRANDÃO, 2011).

Para minimizar os impactos ambientais, é essencial que os estados e municípios contem com planos de desenvolvimento turístico. Para Vignati (2008), o objetivo de um plano de desenvolvimento turístico é transformar recursos em produtos turísticos, sendo necessário reconhecer e analisar os atrativos potenciais, planejando uma série de ações locais que preparem o ambiente microeconômico para o desenvolvimento do setor turístico, dentre elas: inventários detalhados de caráter quantitativo e qualitativo de recursos turísticos; planejamento de investimentos em infraestruturas básicas, saneamento, saúde, acessibilidade aos recursos, sinalização, ordenamento territorial, legislação específica para o setor.

### **Considerações finais**

A ideia de se introduzir a atividade turística como fator de desenvolvimento para a economia dos municípios vai muito além da oferta dos recursos naturais e culturais disponíveis. Trata-se de algo que afeta profundamente o espaço geográfico e as relações nele estabelecidas. Logo, não se pode conceber que o seu desenvolvimento seja promovido sem se dar atenção aos efeitos produzidos.

O poder público desempenha papel fundamental na condução das políticas de turismo a serem implementadas nos territórios, sem alimentar a ilusão de uma atividade livre dos interesses do capital, mas também sem ser negligente a ponto de se deixar escravizar por ele. O planejamento turístico necessita estar amparado por instrumentos legais que garantam a proteção dos recursos ambientais.

A qualificação dos serviços públicos e privados do turismo para a questão ambiental é fundamental para a promoção da sustentabilidade; não se pode mais conceber que essa atividade seja promovida de forma amadora, centrada apenas na acumulação capitalista. É preciso pensar na ideia de desenvolvimento que envolva toda a cadeia produtiva do turismo, desde o artesão que comercializa sua arte na praia até o gestor de um hotel cinco estrelas.

Esse desenvolvimento necessita ser articulado entre governos federal, estadual e municipal, trabalhando em conjunto para que os benefícios do turismo possam ser aproveitados de forma equitativa, promovendo roteiros integrados que desenvolvam as potencialidades turísticas dos municípios; isso se torna inviável sem o devido planejamento e gestão das políticas públicas.

O incentivo a estudos e pesquisas na área de turismo também se torna necessário, promovendo-se pesquisas de demanda turística e comportamento do consumidor, dentre outros instrumentos que possam produzir indicadores para a articulação das políticas públicas que irão orientar o rumo do turismo nas localidades.

Antes da satisfação das necessidades dos turistas, é preciso se pensar no bem-estar das comunidades locais em que o turismo está inserido: pescadores artesanais, indígenas, quilombolas, dentre outras comunidades tradicionais, estes são os verdadeiros “envolvidos” dos lugares onde o turismo se expande e é a partir dos seus interesses que se deve debruçar em planos e projetos de desenvolvimento. É preciso que essas comunidades tenham representatividade em todas as esferas de poder nas quais se definem os rumos que o turismo tomará.

Talvez esse pensamento seja demasiado idílico, mas a história está aí para nos provar que a justiça social muitas vezes só é garantida com a luta das classes mais oprimidas.

Este estudo revelou que há um alinhamento na maior parte das políticas públicas de turismo entre a legislação turística federal e do estado de Santa Catarina, porém, ainda são necessários mais esforços no sentido de se empreenderem ações articuladas a nível nacional e local, entre os poderes público e privado, voltadas para um desenvolvimento equilibrado e sustentável.

## Referências

- BRANDÃO, Carlos. A busca da utopia do planejamento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 17-37, jan./jun. 2011.
- BRANDÃO, C. Estratégias de desenvolvimento regional, decisões e interinstitucionalidades: desafios da abordagem crítica das transformações socioespaciais e os impasses para a efetivação das políticas regionais no Brasil. In: RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional:** problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.
- BRASIL. **Lei nº 8771, de 17 de setembro de 2008.** Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm)> Acesso em 22 de setembro de 2018.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo. **Pesquisa da FGV revela impacto econômico do turismo em Santa Catarina.** EMBRATUR, Brasil, 08 mar. 2018. Disponível em <[http://www.embratur.gov.br/piembraturnew/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Pesquisa\\_da\\_FGV\\_revela\\_impacto\\_economico\\_do\\_turismo\\_em\\_Santa\\_Catarina.html](http://www.embratur.gov.br/piembraturnew/opencms/salaImprensa/noticias/arquivos/Pesquisa_da_FGV_revela_impacto_economico_do_turismo_em_Santa_Catarina.html)>. Acesso em 16 jan. 2019.
- CABEZA, A.M. **Fundamentos Conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial.** Colômbia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colômbia, 2005.
- CARLEIAL, L. O desenvolvimento regional brasileiro ainda em questão. In: RANDOLPH, R.; SIQUEIRA, H.; OLIVEIRA, A. **Planejamento, políticas e experiências de desenvolvimento regional:** problemáticas e desafios. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.
- CORIOLANO, L.N.M.T. **Arranjos Produtivos Locais do Turismo Comunitário: Atores e Cenários em Mudança.** Fortaleza: EdUECE, 2009.
- CORIOLANO, L.N.M.T. Turismo e Meio Ambiente: Interfaces e Perspectivas. In: CORIOLANO, L.N.M.T.; VASCONCELOS, F.P. **O Turismo e a Relação Sociedade-Natureza:** realidades, conflitos e resistências. Fortaleza: EdUECE, 2007.
- COSTA, W.M. Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana. **Revista Território.** Rio de Janeiro, ano IV, nº 7, jul./dez., 1999.
- CRUZ, R.C.A. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A.I.G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M.L. **América Latina: cidade, campo e turismo.** São Paulo: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

- FONTOURA, L.M.; ANDRADE, S.A. Turismo e Geografia: o Planejamento Territorial do Turismo. In: FÓRUM INTERNACIONAL DE TURISMO, 2., 2008, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2008, v. 2.
- GALDINO, L.C.F.; COSTA, M.L. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Revista Observatório de Inovação do Turismo**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, set. 2011.
- GRINOVER, L. O planejamento físico-territorial e a dimensão ambiental. **Cadernos FUNDAP**. São Paulo, ano 9, nº 16, p. 25-32, jun. 1989.
- MAFRA, F.; SILVIA, J.A. **Planejamento e Gestão do Território**. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004.
- OLIVEIRA, T.M. A Lei do Turismo – Lei 11.771 de 17 de setembro de 2008: uma breve análise. **Revista Turismo em Análise**. São Paulo, v. 20, n. 2, ago. 2009.
- PECCATIELLO, A.F.O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n. 24, jul./dez. 2011, p. 71-82.
- PEREIRA, R.M.F.A. A particularidade do quadro urbano do litoral catarinense no processo de urbanização do Sul do Brasil. In: PEREIRA, E.M.; DIAS, L.C.D. (orgs). **As cidades e a urbanização no Brasil: Passado, presente e futuro**. Florianópolis: Editora Insular, 2011.
- PINHEIRO, Mirian Teresinha. Valorização do patrimônio histórico-cultural: uma perspectiva sustentável para o desenvolvimento turístico. In: Ruschmann, Doris Van de Meene; Tomelin, Carlos Alberto (orgs.). **Turismo, ensino e práticas interdisciplinares**. São Paulo: Editora Manole, 2013.
- POTT, C.M.; ESTRELA, C.C. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. **Revista Estudos Avançados**, ed. 31, 2017.
- RODRIGUES, A.A.B. Enfoque geográfico do espaço turístico – algumas reflexões. **Memória del III Encuentro de Geógrafos da América Latina**. Toluca. Instituto Nacion.al de Estatística, Geografia e Informática. UAEM, v. 1, p. 75-87, 1991.
- SANSOLO, D.G. Políticas e planejamento do turismo na Amazônia. **Caderno Virtual de Turismo**. V.13, n.1, pp.105-119.
- SANTA CATARINA. **Lei nº 13.792, de 18 de julho de 2006**. Dispõe sobre o Plano Estadual da Cultura, do Turismo e do Desporto do Estado de Santa Catarina–PDIL. Disponível em <[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2006/13792\\_2006\\_Lei.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2006/13792_2006_Lei.html)>. Acesso em: 20 de setembro de 2018.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço**: espaço e tempo: razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1999.
- VIGNATI, F. **Gestão de destinos turísticos**: como atrair pessoas para pólos, cidades e países. Rio de Janeiro: Senac Rio, 2008.
- VITTE, C.C.S. O planejamento territorial e a dimensão espacial do desenvolvimento: algumas das experiências recentes no Brasil. **Revista Política e Planejamento Regional**. Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, p. 1-18, jan./jun. 2015.

**Ícaro Coriolano Honório:** Instituto Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil.

E-mail: [icaro.coriolano@ifce.edu.br](mailto:icaro.coriolano@ifce.edu.br)

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6986688652548779>

**Isa de Oliveira Rocha:** Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

E-mail: [isa.rocha@udesc.br](mailto:isa.rocha@udesc.br)

Link para o currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1496052603726931>

Data de submissão: 30 de junho de 2019

Data de recebimento de correções: 04 de outubro de 2019

Data do aceite: 07 de fevereiro de 2020

Avaliado anonimamente