

Pesquisa em turismo no Brasil em interface com o Plano Nacional de Turismo 2018-2022

Tourism research in Brazil and the National Tourism Plan 2018-2022

Jarlene Rodrigues Reis¹
Nilma Silva Rezende Santos²

RESUMO: Este estudo, utilizando técnicas de análise documental e revisão bibliográfica, objetivou compreender em que medida a pesquisa científica e os estudos em turismo se encontram contemplados e articulados nas estratégias descritas no Plano Nacional de Turismo 2018-2022. Nesse intuito, procedeu-se a contextualização e a análise das ações descritas no documento, dentro da Iniciativa 4.1.4, da Linha de Atuação 4.1: Ordenamento, Gestão e Monitoramento, que versa sobre “Ampliar e aprimorar estudos e pesquisas em turismo”. Os resultados revelaram baixo reconhecimento da pesquisa científica como recurso para se atingir os objetivos postulados pelo plano. Foram observadas iniciativas relevantes no PNT 2018-2022 para a ampliação e a disseminação de dados sobre o setor turístico, entretanto, com alguns desencontros entre as ações federais e as estratégias estabelecidas. Aponta-se a necessidade de estudos que aprofundem a análise dessas relações, a fim de compreender as perspectivas da produção de conhecimento em interface com o planejamento turístico no Brasil contemporâneo.

Palavras-chave: Políticas públicas; Turismo; Plano Nacional de Turismo; Pesquisa científica.

1 Doutorado em Comunicação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharelado em Turismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Professora do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ) campus Petrópolis. E-mail: jarlene.reis@cefet-rj.br

2 Mestranda em Turismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduação em Gestão de Turismo pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET-RJ). E-mail: nilmarezendes@gmail.com

ABSTRACT: This study, using document analysis techniques and literature review, aimed to understand to what extent scientific research in tourism is articulated with the strategies described in the National Tourism Plan of Brazil (PNT 2018-2022). It was intended to discuss the actions described in the document, within Initiative 4.1.4, Line of Action 4.1: Planning, Management and Monitoring, which deals with “expanding and improving studies and research in tourism”. Results revealed low recognition of academic performance as a resource to achieve the objectives postulated by the document. Relevant initiatives were observed in the PNT 2018-2022 for the expansion and dissemination of data on the tourism sector, however, with some mismatches between federal actions and the established strategies. There is a need for studies that deepen the analysis of these relationships, in order to understand the perspectives of the contemporary knowledge production in tourism and the tourism public policy in Brazil.

Keywords: Public policies; Tourism; National Tourism Plan; Scientific research.

1 INTRODUÇÃO

Em 2001, a Organização Mundial do Turismo identificou a posição do setor de turismo atrás apenas do setor de petróleo e derivados, representando assim a segunda maior atividade econômica do mundo em geração de empregos e divisas (OMT, 2001) naquele momento. O foco na dimensão econômica e desenvolvimentista do turismo caminha paralelo à influência do mercado na gestão pública da atividade, embora persista a necessidade da criação de espaços de discussão e de aproximação entre o planejamento público do turismo e a pesquisa acadêmica na área.

A ênfase no âmbito mercadológico, segundo Mário Beni (2001), é um fator que tende a ofuscar a importância do conhecimento teórico e de pesquisas científicas como ferramentas necessárias para alicerçar o planejamento multidimensional da atividade turística. O Plano Nacional de Turismo (PNT), principal documento oficial de formulação das políticas públicas federais para a área no Brasil, representa um termômetro importante para a compreensão de como o Estado tem percebido o papel dos estudos e das pesquisas para o setor.

O PNT em vigor é a quarta edição do documento norteador do planejamento público do turismo no Brasil, tendo sido lançado em 2018 pelo Ministério do Turismo para o quadriênio 2018-2022. O Plano é estruturado em torno de cinco linhas de atuação, que se desdobram em 17 iniciativas e 44 propostas estratégicas. As ações direcionadas ao estudo e à pesquisa em turismo são abordadas na linha de atuação 4.1: “Ordenamento, Gestão e Monitoramento”, especificamente no item que corresponde à Iniciativa 4.1.4: “Ampliar e aprimorar estudos e pesquisas em turismo”. Essas seções compreendem três estratégias relacionadas à demanda por estruturação de uma rede de observatórios de turismo em âmbito nacional, à

ampliação da divulgação e acesso às informações relacionadas ao setor turístico e, por fim, ao estímulo de novos estudos para conhecimento de mercados-alvo.

Esse é o contexto em que se apresenta o problema de pesquisa deste trabalho, assim formulado: Em que medida se articula, no Plano Nacional de Turismo 2018-2022, as esferas da pesquisa e dos estudos em turismo no Brasil? De que forma são contemplados e abordados esses aspectos no principal documento norteador da gestão pública em turismo no país?

A busca de respostas para essas questões originou a proposta deste trabalho, que tem como objetivo compreender como a pesquisa e os estudos em turismo se articulam à linha de atuação 4.1: Ordenamento, Gestão e Monitoramento, especialmente à Iniciativa 4.1.4: “Ampliar e aprimorar estudos e pesquisas em turismo”, no Plano Nacional de Turismo 2018-2022. Portanto, analisou-se o PNT vigente a fim de identificar as estratégias que expressam as relações entre a gestão pública atual e sua compreensão sobre os estudos e pesquisas para o setor de turismo.

Metodologicamente, o PNT 2018-2022 foi estudado com a aplicação de técnicas de análise documental e análise de conteúdo. A página oficial do Ministério do Turismo na internet, bem como planos nacionais de gestões anteriores, além de outros documentos publicados pelo MTur, complementou a investigação, permitindo a formação de uma perspectiva abrangente sobre o espaço da pesquisa em turismo na formulação de políticas públicas no setor. A fundamentação teórica do trabalho foi construída a partir de referências da Teoria geral do Turismo e do Planejamento turístico, como Barretto (2003), Beni (2001; 2006; 2020), Catramby (2012), Panosso Netto (2005) e Theorga (2016).

A investigação foi implementada, inicialmente, por meio de levantamento bibliográfico de estudos acerca da pesquisa acadêmica em turismo, sem recorte temporal limitado, nas bases de busca: Web of Science, Scielo, Publicações de Turismo e Google Scholar. Em seguida, foi realizada pesquisa documental a partir de todos os Planos Nacionais de Turismo já publicados no Brasil até o momento (2003-2007, 2007-2010, 2013-2016, 2018-2022), bem como de outros documentos comunicados pelo Ministério do Turismo, leis, publicações complementares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outros registros documentais. A partir disso, aplicou-se nos textos selecionados a análise de conteúdo para um olhar multifacetado sobre os dados recolhidos e identificação das principais tendências, bem como a frequência de determinados termos. Por fim, foi realizada a análise e a discussão dos resultados.

Para Panosso Netto (2005), o dimensionamento dos estudos turísticos parte do estabelecimento de bases epistemológicas que auxiliam no debate deste fenômeno a partir de um olhar que o contempla em suas múltiplas facetas dentro da existência humana, para além do elemento gerador de renda e daquelas investigações mais encerradas inicialmente nas questões práticas da atividade. Assim, o autor levanta críticas às limitações desta articulação entre teoria e prática para a área, inclusive pela vastidão de estudos e necessidade de apoio em outros campos, de modo que alguns alicerces teóricos ligados à produção do conhecimento em turismo seguem

sendo fortemente discutidos.

O estudo do PNT oferece um importante ponto de partida para que se compreenda a dimensão da pesquisa em turismo no país na orientação de ações de planejamento e gestão da atividade, que se encontra em um momento crucial. A crise decorrente da pandemia do coronavírus faz com que se reforce a necessidade do estreitamento das relações entre os diversos agentes envolvidos na gestão do turismo no Brasil. Nesse contexto, o papel da produção de conhecimento na área se mostra fundamental para a criação de novas soluções e caminhos para os conflitos e desafios que despontam das atividades turísticas no país.

Nas seções seguintes, espera-se contribuir para as discussões sobre as principais estratégias apontadas pela gestão pública nacional no último PNT que se voltam para o aprimoramento de estudos e pesquisas em turismo no Brasil.

2 O PLANO NACIONAL DE TURISMO E A PESQUISA EM TURISMO NO BRASIL

Divulgado pela primeira vez em abril de 2003 (BRASIL, 2003), o Plano Nacional de Turismo – PNT – representou um amadurecimento das políticas públicas voltadas à atividade turística no Brasil. O documento, elaborado pelo Ministério do Turismo (MTur), conta com diretrizes, programas e metas para o setor, tendo como objetivo pautar as ações públicas que norteiam o planejamento do turismo no país.

Esta pesquisa identificou quatro versões do documento, começando pelo PNT 2003-2007, que inaugurou essa política de turismo e, após algumas reformulações, ofereceu as bases para a criação da edição seguinte, o PNT 2007-2010. Segundo o site do MTur, os Planos Nacionais de Turismo 2003- 2007 e 2007-2010 fundamentaram-se na perspectiva de expansão e fortalecimento do mercado interno, enfatizando a função social do turismo, a fim de transformar a atividade em um mecanismo de melhoria e inclusão social no país (BRASIL, 2015a).

No início da gestão do governo federal seguinte, entre 2011 e 2012, não foi publicado um novo PNT. Apenas no ano de 2013 (BRASIL, 2013) surgiria o PNT 2013-2016, destacando os megaeventos que aconteceriam no país naquele período. Por fim, em 2018 publicou-se o PNT 2018-2022, cujas diretrizes relacionadas à pesquisa em turismo foram selecionadas como objeto de análise deste trabalho.

Ainda em sua primeira edição, o PNT 2003-2007 apontava o problema da “insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro” (BRASIL, 2003, p.17), questão que reapareceria nas edições seguintes, chamando a atenção para a dificuldade da tomada de decisões ancoradas em índices de demanda, oferta e estimativas para o setor.

Ao examinar o conteúdo dos programas governamentais contidos nos últimos planos (2003-2007, 2007-2010, 2013-2016, 2018-2022), identificou-se preferência por dados econômicos e estudos de mercado. A pouca visibilidade da pesquisa

acadêmica pode ser associada à própria natureza das instâncias responsáveis pela formulação de políticas públicas no Brasil. Um estudo publicado em 2014, analisando a intervenção dos atores privados do Conselho Nacional de Turismo (CNT) na elaboração das políticas públicas para o turismo entre o período de 2003 a 2008, constatou assimetrias na participação dos conselheiros, devido ao destaque de associações da classe empresarial em sua constituição (BRANDÃO; BALDI; ALBAN, 2014).

Além disso, autores como Banducci e Barretto (2001) afirmam que o trade turístico não apoia estudos científicos que provenham de áreas como a Geografia, Sociologia e Antropologia, por exemplo, devido ao viés crítico que possam evidenciar em relação ao sistema, bem como abordagens menos otimistas do que a econômica.

Logo, faz-se necessária a discussão acerca dos múltiplos interesses envolvidos e a imprescindibilidade de maior participação acadêmica na gestão pública, para que se compreenda o fenômeno turístico em todas as esferas em que ele está inserido. Na próxima seção, encadeiam-se à essa discussão as perspectivas trazidas especialmente pelo PNT 2018-2022.

3 O PLANO NACIONAL DE TURISMO 2018-2022

Com o título Mais Emprego e Mais Renda Para o Brasil, o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2018-2022 é um documento norteador para ações públicas no setor de turismo, publicado em 27 de março de 2018, pelo Ministério do Turismo. Com 161 páginas, o documento se encontra disponível no site do MTur (<http://www.turismo.gov.br/plano-nacional-do-turismo.html>), em que é apresentado como contribuição para espelhar os anseios do setor e do consumidor de turismo. Sua elaboração foi realizada com aprovação do Conselho Nacional de Turismo (CNT), que é representado por 65 entidades associadas ao setor, além de contar com a participação do Embratur, mais de vinte unidades do MTur e uma equipe técnica de quinze pessoas mencionadas na elaboração do documento.

Diante de um diagnóstico que evidencia a preocupação com as consequências das tensões econômicas no mundo, ao mesmo tempo em que aponta estimativas globais de crescimento, com projeções otimistas para a recuperação financeira do Brasil, o PNT 2018-2022 traça quatro metas globais para o turismo no Brasil. Essas metas versam sobre a expansão de entrada anual de turistas estrangeiros no país, o aumento da receita gerada pelos visitantes internacionais, a ampliação do número de brasileiros viajando nacionalmente e, por fim, o crescimento do número de empregos no turismo.

O documento estabelece como diretrizes o fortalecimento da regionalização, a melhoria da qualidade e da competitividade e o incentivo à inovação e à promoção da sustentabilidade. Tais objetivos levaram à elaboração de cinco linhas de atuação no PNT 2018-2022: 1. Ordenamento, gestão e monitoramento; 2. Estruturação do turismo brasileiro; 3. Formalização e qualificação no turismo; 4. Incentivo ao turismo

responsável; 5. Marketing e apoio à comercialização. Para os fins deste trabalho, as análises se concentraram na quarta Iniciativa da primeira Linha de atuação: Ordenamento, Gestão e Monitoramento, descrita no PNT 2018-2022, no que tange à incrementação de pesquisas para o setor turístico.

A partir da leitura do documento, foi realizada uma investigação no intuito de identificar de que forma a pesquisa e a formação acadêmica em turismo são abordadas dentro do PNT em vigor. Constatou-se que essas temáticas estão concentradas nas seções referentes à Linha de Atuação 4.1: Ordenamento, Gestão e Monitoramento, de forma especial no que corresponde à Iniciativa 4.1.4: Ampliar e aprimorar estudos e pesquisas em turismo, concentrada entre as páginas 81 e 85 do plano. Identificou-se que as estratégias listadas para esse fim consistem em três ações: a) Efetivar e apoiar a estruturação de uma rede de observatórios de turismo em âmbito nacional; b) Ampliar a divulgação e o acesso às informações e aos dados relacionados ao setor de turismo; c) Estimular a realização de estudos, com a finalidade de conhecer os mercados-alvo. O uso de técnicas de análise de conteúdo permitiu compreender aspectos importantes sobre o modo como o PNT contempla, em suas diretrizes, os campos ligados ao conhecimento, à pesquisa e à formação em turismo no Brasil. Na próxima seção, são apresentados os resultados oriundos das análises desses tópicos.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os resultados obtidos pela realização da análise de documentos e de conteúdo que contemplam, destacadamente, as três estratégias descritas no Plano Nacional de Turismo 2018-2022 dentro da Iniciativa 4.1.4, da Linha de Atuação 4.1: Ordenamento, Gestão e Monitoramento, que aborda a ampliação e aprimoramento de estudos e pesquisas em turismo.

4.1 Estratégia 1: Efetivar e apoiar a estruturação de uma Rede de Observatórios de turismo em âmbito nacional

A partir da página 81 do PNT 2018-2022, apresenta-se a Iniciativa: Ampliar e aprimorar estudos e pesquisas em turismo, segmento do plano que foca especialmente a formalização de uma rede de observatórios de turismo como meio para monitorar o desenvolvimento turístico do país, consolidar a disponibilização regular de dados confiáveis sobre a atividade, apoiar a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento do setor de turismo e subsidiar a tomada de decisões na área privada.

Em relação à definição dos observatórios de turismo, o documento esclarece

que:

Trata-se de um recurso institucional que permite acompanhar o desempenho do turismo em nível administrativo, contribuindo para o planejamento sustentável da atividade e fortalecimento do turismo como opção de desenvolvimento econômico (BRASIL, 2018, p. 82).

O PNT prevê a consolidação dos observatórios de turismo já existentes, a criação de novos observatórios em demais unidades federadas e municípios integrantes do Mapa do Turismo Brasileiro, além do estabelecimento de uma rede nacional de observatórios de turismo. O objetivo seria “propiciar o intercâmbio de dados, estudos e estatísticas e subsidiar a implantação, a avaliação e o aprimoramento perene da Política Nacional de Turismo” (BRASIL, 2018, p. 84).

De fato, segundo Pena e Moesch (2016), os observatórios podem se concentrar em responder às demandas do planejamento turístico sustentável no território nacional, atuando como uma rede interdisciplinar permanente de discussão, estudos, pesquisas e produção de conhecimento. Tal formulação dialoga com a análise de Theorga (2016), para quem os observatórios beneficiam a participação social, o assentamento de redes de conhecimento, o apoio à elaboração e à interpretação dos resultados das políticas públicas, das iniciativas privadas e do desenvolvimento sustentável dos destinos turísticos.

Segundo o Mapa do turismo brasileiro (BRASIL, 2022), o país apresenta 335 regiões turísticas, com 2631 municípios turísticos registrados, dimensão que amplia a complexidade do desenvolvimento de diretrizes unificadas para todo o território, além da grande variedade na concepção dos observatórios já existentes.

Outra dificuldade para a consolidação dos observatórios de turismo diz respeito ao fato de os estudos sobre o tema serem considerados ainda incipientes (BREGOLIN, 2018). Levando em conta que o planejamento brasileiro do turismo é afetado pela ausência de uma base de conhecimento apoiada no rigor da produção do conhecimento científico, como afirmado por Pena e Moesch (2016), compreende-se que são grandes os desafios para o alcance de um referencial científico sólido para suportar a criação de outros observatórios.

Segundo Oliveira, Miranda e Amaral (2016), é importante destacar que os observatórios brasileiros incorporam e analisam informações que consideram relevantes de acordo com o interesse e a necessidade da instituição em que estão inseridos. Theorga (2016) pondera que o composto de variações de alguns indicadores nos observatórios indica parcialidades no monitoramento que acontece dentro deles. Assim, as demandas de cada um associam-se à necessidade de conciliação entre a observação dessas singularidades e o compromisso do rigor metodológico na pesquisa científica.

Desse modo, as demandas do PNT para os observatórios de turismo não estão livres de tensões entre os objetivos estabelecidos para eles. Afinal, por meio das

atuações dos observatórios, em articulação com a pesquisa científica, pode se chegar a resultados que estejam em conflito com interesses previstos pela própria Política Nacional de Turismo, ponderação que ressalta a importância de que haja condições para que os observatórios estejam aptos a envolver suas pesquisas nos processos de planejamento turístico, ao mesmo tempo em que preservem a própria autonomia na gestão do conhecimento produzido.

Nota-se que a maioria das pesquisas, dentro da atuação dos observatórios brasileiros, referem-se ao monitoramento de fluxo e perfil de turistas, da cadeia hoteleira, assim como pesquisas em eventos (OLIVEIRA; MIRANDA; AMARAL, 2016). Refletir sobre o papel dos observatórios de turismo contribui para que se avance na valorização de dimensões de pesquisa que porventura recebam pouca visibilidade dentro das diretrizes oficialmente determinadas. Theorga (2016) adverte que cabe uma crítica à visão macroeconômica da OMT ao estabelecer indicadores para o turismo que, para a autora, seriam essencialmente quantitativos e, portanto, insuficientes para explicar o alcance multidimensional dos impactos do turismo.

Uma iniciativa notável para o avanço dos estudos e da orientação dos atores públicos e privados dentro das dinâmicas que envolvem a atividade foi a criação, em 2017, da Rede Brasileira de Observatórios de Turismo – RBOT, com o objetivo de “fomentar trabalhos voltados à produção de dados estatísticos, estudos e inteligência de mercado para o setor Turístico Brasileiro” de acordo com Tavares (2020, p. 174). Para Oliveira, Miranda e Amaral (2016), é necessário que haja diálogo maior entre os próprios observatórios para o fortalecimento da pesquisa, gerando metodologias em conjunto que permitam comparar dados e trocar experiências entre as regiões.

Ao abordar a importância do elo entre pesquisadores na produção do conhecimento na área de turismo no estado do Rio de Janeiro, Catramby (2012), apresentou caminhos que podem ser pensados em âmbito nacional, como a criação de um Observatório Acadêmico de Turismo em formato virtual que funcionasse como espaço para intercâmbio de informações, congregando biblioteca de teses e dissertações, informativos de editais de agências de fomento, links para grupos de pesquisas, entre outras trocas.

A relevância de uma rede de observatórios de turismo que consiga apoiar seus observatórios integrantes, em face dos interesses locais de cada um e os objetivos de comparabilidade estipulados pela Política Nacional de Turismo é evidente. Embora fiquem claros os benefícios do monitoramento e da produção de conhecimento para o desenvolvimento do turismo por meio dos observatórios, os desafios permanecem para a continuidade e a sustentabilidade desses espaços, que dependem de estratégias que não são detalhadamente apresentadas no PNT 2018-2022.

4.2 Estratégia 2: Ampliar a divulgação e o acesso às informações e aos dados relacionados ao setor de turismo

A segunda estratégia analisada se encontra nas páginas 85 e 86 do PNT 2018-2022, integrando a Iniciativa de “ampliar a divulgação e o acesso às informações e aos dados relacionados ao setor de turismo”. O investimento na realização de estudos e pesquisas que permitam a compreensão das múltiplas dinâmicas relacionadas à atividade turística, facilitando a orientação dos atores públicos e privados, é reconhecido nessa parte do PNT como algo indispensável para o desenvolvimento do setor.

O mecanismo de destaque apresentado para a viabilização desses avanços é a chamada Conta Satélite do Turismo (CST), descrita no documento como “um instrumento desenvolvido pelas Nações Unidas, a partir dos dados das Contas Nacionais, para medir o impacto efetivo da atividade turística na economia de uma nação” (BRASIL, 2018, p. 85).

Segundo Kadota e Rabahy (2003), o desenvolvimento de modelos padronizados para a construção da CST por parte da OMT, apresenta-se como resultado de projetos que envolveram diversas outras organizações e que progrediram ao longo do tempo. Porém, é a partir da Conferência de Ottawa, de 1991, que a OMT propõe efetivamente a criação de um sistema de CST, com o objetivo de apresentar informações padronizadas e consistentes para suportar estudos sobre o impacto socioeconômico do setor. A partir de então, a OMT publicaria uma série de documentos que deveriam servir de guias, tanto para os institutos nacionais de estatística, quanto para as administrações nacionais, apresentando uma gama de orientações padronizadas para implementação da CST (OMT, 1999).

Kadota e Rabahy (2003) ainda ponderam que, no caso do Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é a principal fonte dos dados para essa Conta Satélite, sendo incumbido de elaborar não apenas as Contas Nacionais, mas também indicadores básicos dos diferentes setores produtivos da economia brasileira. A importância dessa entidade para a viabilização da CST também pode ser observada na enunciação feita pelo PNT 2018-2022:

Ressalta-se que a elaboração de Contas Nacionais, dentre as quais a CST, é atribuição do IBGE. O MTur vem desenvolvendo ações em conjunto com o IBGE e com os demais parceiros da plataforma interinstitucional criada de modo que a implementação da CST seja realizada o mais breve possível. (BRASIL, 2018, p.85).

De fato, a partir da leitura do PNT 2018-2022, foi possível constatar que boa parte dos dados estatísticos que embasam as diretrizes gerais do atual documento são provenientes do IBGE. A parceria entre o MTur e o IBGE é de suma importância para o desenvolvimento de um Sistema de Informações do Turismo, razão pela qual foi instituída uma plataforma interinstitucional, em 2013, formada pelo MTur, o IBGE, além do Banco Central e Departamento de Polícia Federal (BRASIL, 2018). Ainda que esta plataforma

tivesse como objetivo concretizar a realização da CST, o Brasil ainda não alcançou sua consolidação, mesmo que a avaliação do impacto da atividade turística na economia já fosse um objetivo enfatizado desde o PNT 2007-2010 (BRASIL, 2007).

Segundo Theorga (2016), para que seja criada a CST, faltam recomendações nacionais, além de haver morosidade nas definições sobre as prioridades da Política Nacional de Turismo quanto ao que deve ser monitorado. A autora ainda critica o destaque dado à sustentabilidade econômica do turismo em detrimento das dimensões ambiental e sociocultural. Santos (2017) entende que existem três problemas centrais para as ações que objetivem dimensionar economicamente o turismo no Brasil, resumidas na falta de especificidade, transparência e atualização das informações sobre o setor.

As fragilidades da geração e da divulgação de informações sobre o turismo no Brasil, mostram-se nítidas em meio a um contexto de impasses entre o governo federal e as instâncias geradoras de informação e conhecimento no país. Questionamentos sobre a legitimidade do conhecimento têm suscitado, nos últimos anos, dissensos sobre o espaço e o papel das pesquisas, do estudo e da ciência no Brasil. Nesse aspecto, o papel das universidades é crucial, tendo em vista que as universidades públicas respondem por mais de 95% da ciência produzida no Brasil (MOURA, 2019). Para Beni (2006), a universidade assume uma função essencial de mediação entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade, o que reitera a necessidade de sua valorização, assim como dos institutos de pesquisa.

O último relatório apresentado pelo MTur a respeito do atual estágio de desenvolvimento da CST no Brasil declara que este ainda é um plano a ser efetivado (BRASIL, 2015b). De acordo com o documento, o insucesso na criação da CST pode ser associado à falta de um conjunto de dados cruciais disponíveis para sua construção.

Considerando que o turismo integra uma série de atividades econômicas relacionadas ao transporte, alimentação, agências de viagens, entre outras, isolar a contribuição turística para a economia, a partir da CST não é, de fato, tarefa fácil. Ao investigar pela primeira vez, em 2019, a demanda turística por meio do módulo sobre Turismo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019 - PNAD Contínua, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) permitiu que a quantificação dos fluxos de turistas nacionais apresentasse diversas tendências socioeconômicas relevantes entre as diferentes regiões do país, expondo como os dados sobre o turismo podem contribuir para ampliar o conhecimento sobre a realidade brasileira.

Convém ponderar que a demanda apresentada no último PNT pelo aumento de dados relacionados à área foi postulada em um cenário anterior à pandemia de Covid-19 no Brasil. Diante das grandes transformações ocorridas em virtude da crise entre 2020 e 2021, com sérios impactos para o planejamento público, entende-se que o desequilíbrio no setor intensifica a discussão pelo aumento de informações sobre as dinâmicas turísticas, pois, segundo Beni (2020), o turismo apresenta retratibilidade maior do que qualquer outro setor da economia, exprimindo forte sensibilidade a alterações situacionais como a que se viveu durante a pandemia.

De acordo com Carvalho (2015), pode-se dizer que houve um amadurecimento da

gestão governamental do turismo ao longo das décadas, com a criação de documentos orientadores, como no caso do PNT, que acrescentaram preocupações relacionadas aos impactos causados pela atividade turística e a necessidade de garantias para benefício das populações dos destinos turísticos. Beni (2006) apresenta uma lista de tópicos que precisam ser discutidos para o alcance de maior aproveitamento social por meio das práticas turísticas. Um deles diz respeito à necessidade de se repensar a existência de uma política “que não se apoia em instrumentos efetivos, que relega a política a um mero discurso ou manifestação de boas intenções, que a mão invisível do mercado se encarregará de materializar” (BENI, 2006, p. 13).

É inevitável que o debate em torno da busca por mais pesquisas e informações sobre o setor turístico incite reflexões acerca das relações que o Estado tem assumido com a produção e a disseminação de conhecimento. Nesse sentido, destaca-se a Portaria N° 1.122, de 19 de março de 2020, apresentada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações para definir quais deveriam ser as prioridades para os projetos de pesquisa entre o período de 2020 a 2023 (BRASIL, 2020). O documento despertou a preocupação de organizações como a Academia Brasileira de Ciências (ABC) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), que se manifestaram, junto a outras 70 entidades científicas de todo o país, contra o fato de a portaria ter sido elaborada sem maior debate com a comunidade científica, omitindo o apoio à ciência básica nas prioridades estipuladas, de acordo com essas entidades (SBPC, 2020).

Embora seja possível reconhecer avanços na produção de informações sobre o turismo para que a CST possa se realizar, aparentemente os propósitos contidos no PNT – 2018-2022 carecem de um contexto em que haja verdadeiro compromisso público com a formulação de políticas embasadas e que sejam fruto de uma relação harmoniosa entre o Estado e os diversos atores que intermediam a produção do conhecimento na sociedade brasileira.

4.3 Estratégia 3: Estimular a realização de estudos, com a finalidade de conhecer os mercados-alvo

Nas páginas 86 e 87 tem-se como última estratégia listada pelo documento o incentivo à realização de estudos voltados para o conhecimento dos mercados-alvo do setor turístico. Nesse tópico, destaca-se que a promoção e a estruturação do turismo se orientam a partir de ações e investimentos que dependem do conhecimento profundo da demanda turística, por meio dos hábitos, preferências e tendências de comportamento, assim como dos mercados mais relevantes. Como pode ser observado no trecho a seguir, o PNT 2018-2022 faz um diagnóstico dos desafios enfrentados pelos gestores de turismo, no que se refere à utilização de informações, estudos e estatísticas relacionadas ao setor:

Um problema comum à disponibilização de informações, estudos e

estatísticas produzidas está na apropriação destas pelos gestores de turismo, públicos e privados. Observa-se que os diferentes setores do turismo fazem uso tímido dessas informações para a formulação ou avaliação das políticas. Há uma baixa apropriação das informações produzidas pelo Ministério do Turismo, pelos órgãos estaduais e municipais de turismo, inclusive por parte da própria estrutura de governo (BRASIL, 2018, p. 86).

Neste cenário, de acordo com Santos (2012), a principal solução para combater deficiências de informações que afetam os agentes econômicos seria o provimento estatal de dados para o turismo. Essa enunciação dialoga com o que é proposto pelo PNT 2018-2022:

Seja para um adequado posicionamento de mercado, seja para monitoramento e avaliação dos impactos da atividade turística, é imperativa a geração de informações e análises confiáveis que possam orientar o processo de tomada de decisão de gestores públicos e privados, responsáveis pela gestão do turismo em âmbito nacional, estadual e municipal (BRASIL, 2018, p.87).

Porém, de acordo com Sonaglio e Fabbris (2013), o preparo e a publicação de estatísticas para o turismo no Brasil encontra como obstáculo, em âmbito regional, a falta de comparabilidade dos elementos coletados nacionalmente, além de haver distinção entre os métodos utilizados nos variados locais, por se tratar de um país de grandes dimensões.

Diante disso, o PNT 2018-2022 enuncia que existe um esforço do MTur para gerar informações e estatísticas a fim de orientar, monitorar e avaliar as políticas públicas de turismo. Para tal, um destaque seria a realização de estudos sobre a demanda doméstica e internacional e a geração de informações sobre o mercado de trabalho na economia do turismo. O papel de sítios eletrônicos como o “Dados e Fatos”, do Mtur (www.dadosefatos.turismo.gov.br), é sugerido pelo documento como um espaço de informações a ser fortalecido, atualizado e difundido, no intuito de melhorar o acesso às informações turísticas.

No site do MTur, uma iniciativa que se destaca para a disseminação de informações sobre o turismo é a Rede de Inteligência de Mercado no Turismo – RIMT, criada em 2016 e coordenada pelo MTur, Embratur e Sebrae Nacional. A ferramenta é constituída por um ambiente de análise de informações e compartilhamento de experiências, objetivando a orientação e a promoção dos destinos turísticos conforme as tendências do mercado. Os inscritos na RIMT podem acessar uma biblioteca virtual com diversas informações relacionadas à inteligência de mercado, realizar encontros virtuais para trocas de experiências, participar de eventos, cursos à distância, entre outras possibilidades de interação. A proposta é que essas alianças ocorram desde o nível federal até o nível dos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2018).

Para a consolidação da produção de dados sobre o turismo, além das iniciativas

do Mtur há ainda destaque para a atuação do IBGE. Em seu site oficial, na seção de Turismo, é possível encontrar um conjunto de publicações com informações sobre atividades turísticas nacionais e internacionais, pesquisas, indicadores macroeconômicos e dados sobre orçamento doméstico.

Embora o PNT 2018-2022 realce que ações como as do MTur não dispensam outras iniciativas para a geração de informações relativas ao setor (BRASIL, 2018), o papel das pesquisas acadêmico-científicas em turismo, por exemplo, não é diretamente citado dentro das diretrizes do plano como aporte para a ampliação desses dados. Logo, entende-se que o PNT 2018-2022 apresenta um cenário de busca por estudos em turismo que prescinde, em certa dimensão, da representação de instituições de ensino superior que produzem conhecimento para a área.

Esta impressão é encorajada pela constatação de que a palavra “universidade” ou “universidades” aparece somente quatro vezes dentro de todo o PNT 2018-2020, sendo duas vezes associada a referências bibliográficas e, nas outras duas, complementando descrições conceituais sobre os observatórios de turismo. Já as palavras: “academia”, “acadêmica” ou “acadêmico”, assim como seus plurais, sequer aparecem em todo o documento, ainda que, para Rejowski (1996), haja estreita ligação entre o processo de desenvolvimento do turismo e a pesquisa e o ensino.

Barretto (2003) chama a atenção para a necessidade de que as pesquisas que fundamentam o planejamento turístico incorporem discussões que são próprias das ciências sociais, por meio da consideração de questões histórico-culturais presentes em tópicos relacionados às dinâmicas de mercado do setor. A autora lembra que algumas funções como: garçom, cozinheiro, motorista, faxineira, entre outras, que representam áreas de grande geração de emprego dentro do turismo, no passado estiveram associadas a uma estrutura social escravocrata, o que reforçaria a demanda por estudos que abordem a história social dentro do planejamento público, para além do pragmatismo mercantil.

Cabe lembrar que a maior participação de pesquisas acadêmicas não representa, por si só, a garantia de que estas questões estruturais socialmente sensíveis serão devidamente contempladas na concepção de conhecimento de mercados-alvo e demais estudos que fundamentam o planejamento do turismo. Afinal, há caminhos que ainda se desenham no sentido de alinhar a produção de conhecimento e as orientações epistemológicas às peculiaridades de uma sociedade como a brasileira.

É inegável a necessidade de maior conhecimento dos mercados-alvo no planejamento estratégico do turismo, o que requer encorajamento de espaços de discussão que articulem progressivamente as gestões pública e privada, sem prescindir das esferas de pesquisa acadêmica nesse processo, campo que também carece de reformulações. Todavia, a ampla dimensão territorial somada às múltiplas contradições da realidade brasileira impõe desafios significativos para que os objetivos apresentados no PNT atual, relacionados à demanda turística e seus impactos, sejam de fato atingidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desse trabalho, foi possível observar que, diante das três estratégias para a ampliação de informações sobre o setor turístico que estão presentes no PNT 2018-2022, existe potencial para maior envolvimento e contribuição da pesquisa acadêmica nacional. Do mesmo modo, identificaram-se oportunidades de diálogos e acordos de cooperação entre o ambiente acadêmico e o setor público, sem exclusão do âmbito privado.

Ainda que não se possam ignorar os benefícios já apontados por diversos autores e reconhecidos pelo próprio MTur acerca da importância do aprofundamento em pesquisas para o benefício do setor turístico, observou-se que pensar a universidade como um eixo estratégico para atender a essas demandas é algo que surge como um aporte pouco explorado no PNT 2018-2022. Ao não expressar, no corpo de seu texto, maiores vínculos entre as diretrizes para as pesquisas e a atuação acadêmica, o PNT atual chama a atenção para o dilema da representatividade das instituições acadêmicas e de pesquisa, por vezes preteridas nas discussões que envolvem a formulação de políticas e estratégias propostas pelo MTur.

O reconhecimento do MTur sobre a carência de dados para impulsionar transformações necessárias ao desenvolvimento do setor dialoga com as inquietudes de estudiosos do turismo brasileiro quanto à falta de informações para subsídio das ações de planejamento e desenvolvimento de pesquisas para a área. Entretanto, foi visto que alguns diagnósticos e análises apresentados pelo plano vigente se chocam com outras ações federais no que diz respeito à ciência, sustentabilidade, entre outras dimensões de planificação, de maneira que se faz necessário ponderar sobre a exequibilidade no processo nacional de planejamento turístico e o quanto este se mostra capaz de refletir-se efetivamente na atual gestão.

Foram identificadas ainda lacunas relacionadas ao PNT 2018-2022, devido a representações genéricas das propostas apresentadas e ausência de descrições detalhadas sobre as etapas para que as metas relativas ao aprimoramento de pesquisas na área do turismo sejam, de fato, atingidas, além de notar-se o favorecimento de perspectivas mercadológicas em detrimento de outros enfoques igualmente importantes.

Ao longo do trabalho, constatou-se que o PNT 2018-2022 apresenta iniciativas relevantes para a ampliação e a disseminação de dados sobre o setor turístico, como as parcerias com o IBGE e os recursos e bancos de dados presentes no site oficial do MTur: Dados e Fatos. Porém, percebe-se que a relação da atual gestão federal com a pesquisa científica envolve questões de desabono que avançam para além das universidades, fazendo-se necessário reafirmar que as interações com os entes envolvidos na produção de conhecimento do país demandam maior diplomacia e encorajamento do diálogo.

Convém realçar que as políticas nacionais para o turismo, na busca pelo desenvolvimento econômico-social justo e sustentável, não devem ser desvanecidas diante de projetos governamentais transitórios. O fortalecimento de condições para que o turismo possa se desenvolver perante políticas de Estado que valorizem a produção de conhecimento e a ciência em cada gestão não prescinde da mobilização de toda a

sociedade, além de invocar a participação de pesquisadores, turismólogos e profissionais do turismo preparados e conscientes sobre a importância da atividade e a amplitude de seus impactos.

Para a academia, em um momento de fragilidades em decorrência de crises econômica, política e sanitária, somadas aos movimentos de negacionismo científico que porventura surgem inclusive em discursos institucionais, destaca-se a importância da responsabilidade ética e do rigor científico nas práticas de pesquisa, além do estreitamento da cooperação entre pesquisadores e do aprimoramento do diálogo com a população.

Contudo, a pesquisa científica não representa uma panaceia capaz de suprir todas as lacunas relativas aos processos do planejamento público. O modo como a produção de conhecimento se orienta também é motivo de contradições que devem ser consideradas para que os diferentes agentes (setor público, privado e academia) persistam em aprimorar as pesquisas, estabelecer diálogos e, assim, alcançar referências cada vez mais capazes de representar os múltiplos interesses sociais que atravessam o turismo. A expansão dos horizontes acadêmicos pressupõe a luta contra as desigualdades que possam se ocultar nas narrativas epistemológicas dominantes e nos muros que a própria academia mantém.

Diante da amplitude do tema abordado, entende-se que cabem estudos posteriores voltados a analisar a influência das estratégias para a ampliação da pesquisa em turismo, postuladas no PNT 2018-2022, nas decisões do setor privado; investigar o potencial dessas estratégias de reverberarem em ações governamentais concretas; pesquisar as perspectivas para a Rede Brasileira de Observatórios de Turismo, recentemente criada, entre outros estudos que seriam relevantes para aprofundamento do tema.

REFERÊNCIAS

BANDUCCI, A.; BARRETTO, M. **Turismo e identidade local: uma visão antropológica**. Campinas, SP: Papyrus Editora, 2001.

BARRETTO, M. O imprescindível aporte das ciências sociais para o planejamento e a compreensão do turismo. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, v.9, n.20, p.15-29, out. 2003.

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: Senac, 2001.

BENI, M. C. Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo. **Turismo em Análise**, v. 17, n. 1, p. 5-22, 2006.

BENI, M. C. Turismo e Covid-19: Algumas Reflexões. **Rosa dos Ventos - Turismo e Hospitalidade**, v. 12, n. 3, 2020.

BRANDÃO, P. de M.; BALDI, Mariana; ALBAN, Marcus. (Des)centralização da gestão pública do turismo brasileiro: análise da participação dos atores privados no Conselho Nacional de Turismo. **Tourism & Management Studies**, v. 10, p. 193-199, 2014.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Portaria N° 1.122, de 19 de Março de 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.122-de-19-de-marco-de-2020-249437397>. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**: Uma viagem de inclusão. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**. 2015a. Disponível em: <http://antigo.turismo.gov.br/assuntos/81-plano-nacional-de-turismo.html#:~:text=Os%20Planos%20Nacionais%20de%20Turismo,importante%20indutor%20da%20inclus%C3%A3o%20social>. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Diagnóstico e Plano Estratégico de Estatísticas Turísticas Nacionais**. 2015b. Disponível em: http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/images/pdf/Plano_nacional/R2_Atual_estagio_desenvolvimento_Conta_Satelite_Turismo.pdf. Acesso em: 27 out. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: 2018/2022**: Mais Emprego e Renda para o Brasil. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro (2022)**. Disponível em: <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 02 mai. 2022.

BREGOLIN, M. **Inteligência territorial em turismo**: aplicação do sistema de capitais para análise de observatórios de turismo da Europa e da América Latina. 2018. Tese (Doutorado em Administração) - Programa de Pós- Graduação em Administração, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2018.

CARVALHO, F. C. C. de. Agenda governamental e trajetória institucional do turismo no Brasil. **Anais Brasileiros de Estudos Turísticos**: ABET, v. 5, n. 1, p. 59-70, 2015.

CATRAMBY, T. C. V. **Olhando pela janela da Universidade**: Produção de Conhecimento em Turismo na Pós-Graduação do Rio de Janeiro. 2012. 205 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: Turismo 2019**. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101739_informativo.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

KADOTA, D. K.; RABAHY, W. A. Conta Satélite de Turismo no Brasil: método de avaliação do impacto econômico do turismo. **Turismo em Análise**, v. 14, n. 1, p. 65-84, 2003.

MOURA, M. Universidades públicas respondem por mais de 95% da produção científica do Brasil. **Ciência na Rua**. 2019. Disponível em: <http://www.abc.org.br/2019/04/15/universidades-publicas-respondem-por-maisde-95-da-producao-cientifica-do-brasil/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

OLIVEIRA, R. A. de; MIRANDA, I. P. de; AMARAL, J. P. S. Gestão da informação: o papel dos observatórios e turismo brasileiros para a tomada de decisão do setor público. **Marketing & Tourism Review**, v. 1, n. 2, 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Conta satélite do turismo (CST):** quadro conceptual. Madrid: OMT 1999.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PANOSSO NETTO, Alexandre. **Filosofia do turismo: teoria e epistemologia**. São Paulo: Aleph, 2005.

PENA, L. C. S.; MOESCH, M. M. A transposição do conhecimento no desenvolvimento sustentável do turismo e o papel dos Observatórios de Turismo. **Revista Hospitalidade**, v. 13, n. 2, p. 272-284, 2016.

REJOWSKI, M. **Turismo e pesquisa científica: pensamento internacional x situação brasileira**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

SANTOS, G. E. de O. **Economia do turismo**. São Paulo: Aleph, 2012.

SANTOS, G. E. de O. Conta Satélite do Turismo do Brasil: Novas Estimativas. In: Seminário da ANPTUR, XIV, 2017, Balneário Camboriú. **Anais...** Balneário Camboriú: ANPTUR, 2017. Disponível em: <http://www.anptur.org.br>. Acesso em: 20 out.2020.

SBPC – SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. SBPC e ABC cobram definição de programas prioritários para apoio à pesquisa básica. **Portal SBPC**. 2020. Disponível em: <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-e-abc-cobram-definicao-de-programas-prioritarios-para-apoio-a-pesquisa-basica/>. Acesso em: 01 nov. 2020.

SONAGLIO, K. E.; FABBRIS, C. (Orgs.). **Turismo**: reflexões e desafios de um fenômeno contemporâneo. São Paulo: Livrus, 2013.

TAVARES, G. A Rede Brasileira dos Observatórios de Turismo – RBOT. Entrevista concedida a Vieira. V. B. **Revista Turismo & Cidades**, v. 2, p. 172- 178, 2020.

THEORGA, A. B. **Os observatórios de turismo no Brasil**. 2016. 138 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

TS

