

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE TURISMO
DEPARTAMENTO DE TURISMO

JAISA ROCHA PACHECO

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO TURISMO NO MARANHÃO
(2000-2010): considerações sobre o Plano Maior sob a ótica de um planejamento
estratégico**

São Luís – MA
2015

JAISA ROCHA PACHECO

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO TURISMO NO MARANHÃO
(2000-2010): considerações sobre o Plano Maior sob a ótica de um planejamento
estratégico**

Monografia apresentada ao Curso de Turismo da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

Orientador: Prof.^a. Dr.^a Rozuila Neves Lima

São Luís – MA

2015

Pacheco, Jaisa Rocha.

O Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo No Maranhão (2000-2010): considerações sobre o Plano Maior sob a ótica de um planejamento estratégico / Jaisa Rocha Pacheco. – 2015.

74 f.

Impresso por computador (fotocópia)

Orientadora: Rozuila Neves Lima.

Monografia (Graduação em Turismo) – Universidade Federal do Maranhão.

1. Turismo. 2. Planejamento Estratégico. 3. Plano Maior. 4. Maranhão I Título

CDU 338.481.32(812.1)

JAISA ROCHA PACHECO

**O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRAL DO TURISMO NO MARANHÃO
(2000-2010): considerações sobre o Plano Maior sob a ótica de um planejamento
estratégico**

Monografia apresentada ao Curso de Turismo da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

Aprovado em _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a **Rozuila Neves Lima** (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão
Curso de Turismo

1º Examinador (a)

2º Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus que permitiu que tudo isso fosse possível, que, ao longo de minha vida e não somente nestes anos como acadêmica, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

Agradeço as “minhas mulheres”, minha mãe Maria do Socorro Rocha, as minhas irmãs, Jaira Pacheco e Jaina Pacheco e, em especial, a minha tia (madrinha) Iete Rocha, que são a maior parte de minhas forças nesta longa trajetória de vida, permanecendo sempre presentes na partilha de minhas conquistas e frustrações, muito me apoiando e incentivando de todas as maneiras e em todas as realizações da minha vida. Sem esquecer ao meu pai Jorge Pacheco responsável pelo meu caráter.

Agradeço também ao meu esposo Elder Ferreira, que de forma especial e pelo apoio constante me incentivando e apoiando nos momentos de dificuldades. Não medindo esforço para que eu chegasse até esta etapa de minha vida, dando força e coragem.

A minha orientadora Dr.^a Rozuila Neves Lima pela generosidade, paciência e ensinamentos.

Agradeço também aos demais professores da UFMA, que estiveram ao meu lado nessa jornada acadêmica.

Agradeço aos meus amigos do curso de Turismo, em especial a turma 2008.2, pela longa jornada, pelo companheirismo, pelos momentos de diversão e compromisso com os estudos.

E, por fim, a todos que, de alguma forma, estiveram e estão próximos, fazendo esta vida valer cada vez mais a pena.

RESUMO

Estudo sobre o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Maranhão (2000-2010), o Plano Maior, analisando-o sob a estrutura funcional de um planejamento estratégico. Pesquisa do tipo qualitativa, a partir da revisão bibliográfica referente ao tema, baseada em um levantamento de documentos primários e secundários, buscando a perspectiva de autores tanto da administração e do turismo para a edificação do conceito de planejamento estratégico no turismo, acrescido de trabalhos que analisam o Plano Maior (2000-2010) e sua execução e da catalogação de alguns atos oficiais. Com este levantamento foi constatado que ações oficiais em diversos níveis da gestão pública (federal, estadual e municipal) foram pouco efetivas na edificação de um terreno sólido para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Medidas pontuais e sem continuidade acabaram por enfraquecer o setor econômico do turismo, tomando um novo viés apenas na década de 1990 com a edição do PNT (1996-1999). O Maranhão acompanha o caso nacional de falta de investimento no setor, propondo novos caminhos apenas em 1999 com a edição do Plano Maior. Com as leituras realizadas verificou-se que importância do planejamento estratégico para o turismo e o Plano Maior inserido-se neste processo de crescimento do turismo.

Palavras-chave: Turismo. Planejamento Estratégico. Plano Maior. Maranhão

ABSTRACT

Study on the Integral Development Plan for Tourism in Maranhão (2000-2010), the Greater Plan, analyzing it under the functional structure of a strategic planning. Qualitative study from the bibliographic review concerning the issue, based on a survey of primary and secondary documents, seeking the perspective of authors both management and tourism to build the strategic planning concept in tourism, plus jobs analyze the Greater Plan (2000-2010) and its implementation and cataloging of some official acts. With this survey it was found that official actions at various levels of public administration (federal, state and municipal) were ineffective in building a solid ground for the development of tourism in Brazil. Offs and no continuity eventually weaken economic tourism sector, taking a new twist only in the 1990s with the release of the PNT (1996-1999). Maranhão follows the national case of lack of investment in the sector, proposing new paths only in 1999 with the edition of the Greater Plan. With readings conducted it was found that importance of strategic planning for tourism and the Greater Plan inserted in this process of growth of tourism.

Keywords: Tourism. Strategic Planning, Greater Plan, Maranhão.

LISTA DE SIGLAS

COMBRATUR	–	Comissão Brasileira de Turismo
CNTur	–	Conselho Nacional do Turismo
EMBRATUR	–	Instituto Brasileiro de Turismo
PNT	–	Política Nacional de Turismo
PIB	–	Produto Interno Bruto
OMT	–	Organização Mundial do Turismo
PNMT	–	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
MTur	–	Ministério do Turismo
FURINTUR	–	Fundo de Incentivo ao Turismo e Artesanato
MARATUR	–	Empresa Maranhense de Turismo
SUDEMA	–	Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

	Pág.
FIGURA 1 Premissas do Planejamento	33
FIGURA 2 Processo de Inteligência do Mercado	44
FIGURA 3 Fases do Plano Maior Avaliação da imagem do Maranhão	53
FIGURA 4 Etapas da Estratégia de Desenvolvimento	59
FIGURA 5 Eixo Funcional dos Macroprogramas.....	62

LISTA DE TABELAS

	Pág.
TABELA 1 Evolução do Turismo Mundial.....	20
TABELA 2 Cruzamento das Análises Macroambientais Externas e Internas	40
TABELA 3 Avaliação da imagem do Maranhão	54
TABELA 4 Análise FOFA (SWOT) do Maranhão Externo	56
TABELA 5 Análise FOFA (SWOT) do Maranhão Interno	57
TABELA 6 Metas Plano Maior para 2010	61
TABELA 7 Macroprograma de Desenvolvimento	64
TABELA 8 Conceito do Produto	65
TABELA 9 Macroprograma de comunicação	68

SUMÁRIO

	Pág.
1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Objetivos	16
1.1.1. Objetivos Específicos	16
1.2. Metodologia	16
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO: a importância das iniciativas oficiais para o fomento do setor	16
2.1. Iniciativas institucionais para o setor turístico no Brasil: da COMBRATUR ao Ministério do Turismo	18
2.2. Políticas de turismo no Maranhão: do Departamento de Turismo e Promoções (1962) a extinção da MARATUR (1999)	25
3. PLANEJAMENTO: ferramenta administrativa para a estruturação do setor turístico	29
3.1. O Planejamento Estratégico: estrutura funcional	32
3.1.1. Diagnóstico.....	34
3.1.2. Objetivos	38
3.1.3. Estratégia	40
3.1.4. Ação (planejamento operacional)	43
3.1.5. Controle	45
4. O PLANO MAIOR (2000-2010): considerações de sua estrutura funcional	49
4.1. Plano Maior: suas fases	51
4.1.1. Diagnóstico	52
4.1.2. Estratégia de Desenvolvimento	55
4.1.3. Plano Operacional	60
CONCLUSÃO	69
REFERÊNCIAS	71

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas o papel do turismo tem ganhado destaque no cenário brasileiro, transcendendo a simples ideia de lazer e entretenimento, passando a figurar como importante ferramenta para geração de emprego e renda. Tal desmitificação vem acompanhado do avanço de pesquisas acadêmicas, formação de profissionais e capacitação de empresários e prestadores de serviço, proporcionando maior qualidade aos destinos turísticos e, conseqüentemente, aos seus visitantes. Este avanço foi possível pela aproximação do turismo com diversas áreas de conhecimento, como as Ciências Econômicas, Contabilidade, Marketing e Administração, permitindo o diálogo e a utilização de métodos e perspectivas interpretativas para o ambiente do acadêmico do turismo, reutilizando-os e empregando às suas expectativas e anseios.

Para compreender o turismo como fonte de renda é preciso observá-lo sob um viés econômico, utilizando para isso conceitos abstraídos das ciências econômicas, contabilidade e, especialmente, da administração.

A administração oferece subsídios teóricos para a organização e estruturação dos procedimentos necessários para o desenvolvimento turístico (econômico e social) de uma localidade. Definir objetivos e metas atingíveis, determinar estratégias (métodos e técnicas) viáveis para sua execução e cuidar para o êxito dessas atividades, são algumas das premissas básicas para a estruturação de destino turístico que almeja alavancar seus números de visitantes, conseqüentemente, melhorar sua estrutura de serviços e a geração de emprego e renda à comunidade local.

Compreender a importância de uma prévia estruturação das ações a serem tomadas, dos objetivos que se desejam alcançar e controlar a sua execução, permitem entender a valor do ato de planejar para conseguir atingir um alvo desejado de forma consciente, diminuindo as incertezas em sua efetivação. Neste sentido, estruturar um destino turístico é dialogar com as ideias de planejamento, amplamente divulgada no meio administrativo e empresarial, e que começa a ganhar destaque em diversas áreas, como o turismo.

O planejamento implica na organização dos ideais de uma empresa, partindo da ideia da formulação de conceito geral que a empresa, ou destino, deve caminhar, estruturando cada

setor, cada departamento e as etapas do processo necessários para a efetivação dos macros ideais pretendidos pela instituição, pública ou privada, ou destino turístico no nosso caso.

Dentre as etapas do planejamento (divida em três) está o planejamento estratégico.

O conceito de planejamento estratégico, abstraído tanto de teóricos da administração (Chiavenato, 2003 e Oliveira, 2007) quanto do turismo (Petrocchi, 2009) propõem que ele seja amplo e que contemple a empresa ou destino de forma global. O planejamento estratégico é arquitetado para ser concretizado em um longo período de tempo. O corpo de suas tarefas são concebidas para serem realizadas em uma perspectiva plurianual de atividades, envolvendo a maior quantidade de setores possíveis que atuam em uma instituição ou que operem em uma localidade. As fases de definição das técnicas a serem utilizadas e de seu emprego são definidas pelos planejamentos táticos e operacionais, respectivamente.

As fases do planejamento devem ser bem definidas, em processo contínuo e direcionado, focalizando a superação de um estado inicial, o passado a ser reconfigurado ou mesmo reconstruído, a um estado final, o futuro ideal a ser alcançado. O planejamento estratégico deve acompanhar determinados degraus de uma longa escada, prevendo que cada um funcione como base estrutural sólida para o pleno desenvolvimento da fase seguinte.

Desta forma, o planejamento ganha destaque porque propõem o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas que permitem avaliar resultados futuros de decisões tomadas no presente. Isto é possível em decorrência dos objetivos propostos que auxiliam a escolha das melhores maneiras, mais coerentes e eficazes, para sobrepor obstáculos e chegar às metas e conceitos estabelecidos. Esta perspectiva estruturante reduz as incertezas envolvidas no processo de elaboração do planejamento e, conseqüentemente, o aumento da probabilidade de seu sucesso.

Como mencionado, o turismo absorveu diversos conceitos e metodologias de diferentes áreas do saber, em especial as que versam sobre a organização de um destino em prol da busca por novos investimentos e crescimento da vinda de turistas. Neste sentido, a aproximação entre turismo e planejamento ganhou solidez e cada vez mais tem se tornado peça fundamental para o crescimento do turismo, em diferentes perspectivas (social, cultural, econômica, etc.).

Sob a luz de um pensamento estruturante e organizador, o processo de planejamento em turismo tem como finalidade principal a adequação das ofertas turísticas do destino às tendências e desejos do mercado, sempre levando em conta a melhoria na estrutura da localidade e dos moradores viventes na região. Neste caminho, o processo de planejamento elabora um projeto de turismos a partir de um prévio diagnóstico do cenário a ser estruturado e de objetivos realistas a serem perseguidos, prevendo todo o suporte técnico para concretização de suas metas. Contudo, esta metodologia não terá sucesso sem o apoio institucional de órgãos públicos.

A implantação de iniciativas institucionais que tentam responder diversas demandas do turismo é tarefa primordial para o desenvolvimento do setor em um âmbito nacional. Promover a ampliação e melhoria de diversos serviços que operam no ramo do turismo, criando alternativas para superar dificuldades, organizando e definindo critérios para atuação de determinadas atividades, muitas delas sem regulamentação oficial, são algumas das medidas necessárias para o crescimento do turismo em diversos níveis e para diversos públicos, sendo tarefa primordial dos organismos públicos.

Nesta busca, diferentes governos em diversos níveis (federal, estadual e municipal) têm executado importantes medidas com a finalidade de promover a organização e estruturação consciente do turismo, caminhando lado a lado a perspectiva de fortalecimento do turismo como motor gerador de emprego e renda, e que cada vez aumenta sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional¹.

Caminhando neste processo, o governo do Maranhão lançou em 1999 o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Maranhão, o chamado Plano Maior.

O Plano Maior consistem em um amplo planejamento estratégico do turismo no Estado, a partir da adoção de diversas ferramentas (políticas de marketing, capacitação, infraestrutura, etc.) principiando a melhoria da oferta de serviços e, conseqüentemente, do aumento da demanda de visitantes, nacionais e estrangeiros, ao Maranhão. Tudo isso, parte da

¹ “Analisando o turismo em termos de geração de renda, percebeu-se que a participação do PIB turístico no PIB brasileiro vem apresentando bom desempenho. No ano de 1987, esse PIB foi de R\$ 38.685 milhões, o que representou uma participação de 6,62% no PIB nacional. Já no ano de 1995 essa participação chegou a 8%.” (CASEMIRO FILHO, 2002. p. 21).

premissa das diversas possibilidades que as melhorias no setor possam gerar a economia de uma localidade.

O Plano Maior parte de um diagnóstico da situação do turismo no Estado (infraestrutura, serviços, atrativos turísticos, pontos fortes, pontos fracos, oportunidades, ameaças, etc.) formatando os planos táticos (estratégias) e os planos operacionais (tarefas e ações) para sua efetivação, sempre coadunados com os objetivos gerais, ficando em quatro pilares: a satisfação dos turistas, o retorno dos investimentos, os mínimos impactos (culturais e ambientais) e a melhoria na condição dos moradores.

Para isso, a pesquisa se desenvolve em três capítulos que tentam analisar as iniciativas oficiais para o fomento do setor, passando pela compreensão das etapas e da importância do planejamento e realizando considerações sobre o Plano Maior e sua estrutura funcional sob a perspectiva de um planejamento estratégico.

O primeiro capítulo, intitulado *Políticas Públicas e Turismo: a importância das iniciativas oficiais para o fomento do setor*, debatermos sobre as iniciativas oficiais que tentaram promover o turismo no Brasil, iniciando na década de 1940, caminhando paralelo ao discurso modernizador da segunda metade do século XX e chegando as iniciativas do editadas no início do século XXI. Em âmbito estadual, comentaremos sobre as iniciativas prévias ao Plano Maior, dando destaque a MARATUR (Empresa Maranhense de Turismo) sua função.

Os segundo capítulo, *Planejamento: ferramenta administrativa para a estruturação do setor turístico*, analisa a estrutura funcional do planejamento estratégico, os conceito e operacionalidade de cada etapa e os benefícios para quem os utiliza.

No terceiro capítulo, *o Plano Maior (2000-2010): considerações de sua estrutura funcional*, realizaremos um diálogo entre o Plano Maior os fundamentos do planejamento estratégico, debatendo sobre sua estrutura funcional e os conceitos utilizados para cada uma de suas fases.

Observar o Plano Maior segundo as perspectivas administrativas do planejamento estratégico é o desafio pretendido por está pesquisa. Entender sua estrutura, a predisposição de suas fases e conceitos utilizados são algumas das tarefas propostas para esse trabalho.

1.1. Objetivo

Compreender o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Maranhão (2000-2010), o Plano Maior, como política pública regional para o desenvolvimento do turismo no Estado, os seus objetivos e metas, princípios norteadores e sua estrutura funcional sobre a perspectiva administrativa de um planejamento estratégico.

1.1.1. Objetivos Específicos

- Debater sobre a importância das iniciativas públicas em diferentes níveis (federal, estadual e municipal) para o fomento do turismo, enquanto atividade econômica geradora de emprego e renda;
- Discutir a elaboração medidas institucionais (edição de leis, regulamentação de atividades, criação de órgão, etc.) que objetivaram o alargamento da atividade turística no Brasil;
- Analisar a importância administrativa do planejamento para o desenvolvimento consciente de qualquer setor;
- Entender o planejamento estratégico, sua estrutura funcional e a importância da solidificação de cada etapa para o pleno êxito dos ideais futuros pretendidos com este processo;
- Compreender o Plano Maior, como uma política pública estadual para o desenvolvimento do turismo no Maranhão, suas etapas sob o ponto de vista de um planejamento estratégico.

1.2. Metodologia

Definir os caminhos necessários para execução de uma investigação científica, delimitar quais fontes (documentos e autores) serão importantes para o desenvolvimento da pesquisa, demarcar as fases necessárias para o contínuo caminhar das etapas do trabalho, os métodos de investigação utilizados, etc. são fundamentos bases para transcorrer de uma pesquisa científica. A descrição pormenorizada destas etapas está calçada na apresentação das metodologias utilizadas para a realização da investigação. De acordo com Assis (2002), a metodologia consiste:

Na explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de toda a ação desenvolvida e de tudo aquilo que se utilizou no trabalho de pesquisa: o tipo de pesquisa, o instrumental utilizado, como questionários, entrevistas, entre outros, o tempo previsto, a divisão do trabalho, as formas de tabulação e tratamento de dados, etc. (2004. p. 24)

Esta pesquisa é do tipo exploratório (GIL, 2002), fincado, sobretudo, no levantamento bibliográfico em fontes documentais primárias e secundárias para a realização da pesquisa².

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. [...] Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que ‘estimulem a compreensão’ (GIL, 2002. p. 44)

A pesquisa bibliográfica da investigação se fundamenta, no primeiro capítulo, na identificação de referências bibliográficas que proporcionem o entendimento sobre o que são políticas públicas, tanto em âmbito geral (como exemplo Maar, 1994 e Rosa, 2005) como especificamente ao turismo (Cruz, 2002). Em seguida, catalogou-se parte das ações institucionais (leis, decretos, medidas provisórias) voltadas para a estruturação da atividade turística no Brasil e no Maranhão, aliado a bibliografias que possibilitem o entendimento sobre os efeitos dessas medidas no setor. Tais dados possibilitaram o entendimento sobre os efeitos de uma intervenção efetiva do Estado para o desenvolvimento do turismo em prol de crescimento coletivo, em especial, a comunidade que vive entorno do dos atrativos turísticos.

No segundo capítulo, realizou-se um levantamento bibliográfico que versavam sobre conceitos de planejamento na perspectiva administrativa (Chiavenato, 2003 e Oliveira, 2007), sua estrutura funcional e a importância para os diversos segmentos que os utilizam, como o turismo (Petrocchi, 2009). Aliado a busca por referenciais que permitissem o entendimento das etapas do planejamento estratégico, a necessidade de função organizacional e a descrição pormenorizada de cada momento.

² “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente. Essa vantagem torna-se particularmente importante quando o problema de pesquisa requer dados muito dispersos pelo espaço” (GIL, 2002. p. 45).

Por fim, realizaram-se no terceiro capítulo algumas considerações sobre o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Maranhão (Plano Maior) sob a perspectiva administrativa de um planejamento estratégico, realizando um comparativo entre as etapas descritas no Plano Maior e as etapas do planejamento estratégico propostas por Chiavenato (2003) e Oliveira (2007), tendo como outra perspectiva autores do turismo, como Petrocchi (2009 e 2001) e Santos (2006).

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO: a importância das iniciativas oficiais para o fomento do setor.

Partes das definições sobre os rumos da sociedade, ou de setores específicos, são estabelecidas por meio de ações ou medidas institucionais promovidas por organismos detentores do direcionamento oficial de uma coletividade. Este direcionamento oficial, nas sociedades ocidentais de influência europeia (sobretudo a francesa) e norte-americana (EUA), fica a cargo do Estado, que, em sua concepção moderna, tem poder legislador, fiscalizador e repressor dentro do território em que seu poder é reconhecido, com o intuito de promover a manutenção da ordem e o bem-estar coletivo, seus objetivos primários.

A atividade política institucional do Estado é um conjunto de respostas às necessidades da vida social desenvolvidas pelos homens em sua história, como a organização da vida coletiva e o entendimento de objetivos comuns. (MAAR, 1994. p. 48)

Neste panorama, o Estado, por meio da administração pública, deve atuar para ajustar possíveis disparidades e desníveis, especialmente, em segmentos vulneráveis ou sem o aporte necessário para um pleno desenvolvimento, atuando para solucionar problemas, como de infraestrutura ou regulamentação.

A Administrativa Pública pode ser conceituada, em sentido amplo, como o conjunto de entidades e de órgãos incumbidos de realizar a atividade administrativa visando à satisfação das necessidades coletivas e segundo os fins desejados pelo Estado. (ROSA, 2005, p. 26)

Para isso, Maar (1994) conceitua que a intervenção do Estado, no sentido de atuação, é primordial para concretização dessas metas, transcendendo um estado inicial, uma situação-problema, caminhando para um estado seguinte, com avanços e melhorias.

Este processo direcionado visa a implantação de iniciativas institucionais que objetivam responder demandas ou promover o desenvolvimento de determinados segmentos, criando alternativas para superar dificuldades, em muitos casos, organizando e definindo critérios para atuação de determinadas atividades sem regulamentação oficial.

Desse modo, as Políticas Públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, via a edição regras e procedimentos para as relações entre poder público e coletividade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. Toda via, toda política é

imbuída de intencionalidade e ideologia. Uma política setorial revela a forma como o poder público encara, pensa e se posiciona em determinado contexto (CRUZ, 2002).

Neste cenário, o segmento turismo, enquanto atividade econômica é uma dos segmentos que mais avança no cenário econômico nacional de acordo com os dados abaixo:

ANOS	Número de turistas		Receita do turismo	
	Milhões de turistas	Tx. anual de crescimento	US\$ bilhões	Tx. anual de crescimento
1980	285,3		105,3	
1981	286,4	0,4	107,5	2,1
1982	285,3	-0,4	100,9	-6,1
1983	289,0	1,3	102,5	1,6
1984	315,9	9,3	112,7	10,0
1985 ⁽¹⁾	326,7	3,4	117,9	4,6
1986	338,4	3,6	143,2	21,5
1987	363,3	7,4	176,3	23,1
1988	394,3	8,5	203,8	15,6
1989	426,5	8,2	221,3	8,6
1990	458,2	7,4	268,9	21,5
1991	464,0	1,3	277,6	3,2
1992	503,4	8,5	315,1	13,5
1993	519,0	3,1	324,1	2,9
1994	550,5	6,1	354,0	9,2
1995	565,5	2,7	405,1	14,4
1996	596,5	5,5	435,6	7,5
1997	610,8	2,4	436,0	0,1
1998	636,7	4,2	436,0	0,0
1999 ⁽²⁾	656,9	3,2	455,5	4,5

Tabela 1: Evolução do Turismo Mundial

Fonte: EMBRATUR apud CASIMIRO FILHO (2002)

Para um pleno desenvolvimento, o turismo necessita de um direcionamento oficial, através da regulamentação de atividades ligada ao setor, financiamento em infraestrutura, capacitação de mão-de-obra, etc. Tudo isso, deve ser disposto por meio de iniciativas oficiais, mediante a implantação de políticas públicas para o setor. Assim:

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território. (CRUZ, 2002).

As políticas públicas destinadas ao turismo compete o estabelecimento de metas e diretrizes que norteiem o desenvolvimento social da atividade, tanto no que tange a esfera pública como no que se refere à iniciativa privada (CRUZ, 2002). Por isso, a implantação de uma política nacional para o turismo representa o crescente papel que o segmento adquiri na

sociedade, através da importância cultural, social e econômica para as comunidades envolvidas com o turismo.

Para isso, as políticas públicas para o turismo deve prever a normatização das atividades turística, a implantação da infraestrutura de serviços, o gerenciamento de informações, o treinamento e qualificação de recursos humanos, objetivando alcançar ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território, consolidando diretrizes políticas que não incentivem apenas o turismo nos seus desdobramentos econômicos, mas também, nas suas implicações socioculturais centradas na pessoa, ou seja no turista. (CRUZ, 2002, p.12)

A intervenção do Estado através das políticas públicas que interagem nas atividades turísticas decorre da necessidade de oferecer respostas aos problemas específicos do desenvolvimento, principalmente, a prevenção dos impactos sobre o meio ambiente e as populações. A história da atuação do poder público no Brasil, no que tange ao turismo, mostra, porém, que este ignorou, sistematicamente, o complexo conjunto de relação em que a atividade está inserida.

2.1. Iniciativas institucionais para o setor turístico no Brasil: da COMBRATUR ao Ministério do Turismo.

As primeiras iniciativas institucionais voltadas para o turismo no Brasil propunham o alargamento e diversificação das possibilidades econômicas, o investimento em diferentes áreas e a regulamentação e fortalecimento de diversos segmentos que tem suas atividades ligadas ao setor de serviços turísticos. Este panorama se apresenta de maneira decisiva a partir da segunda metade do século XX, acompanhando um discurso desenvolvimentista e modernizador que se desdobrava no Brasil do período. Contudo, em uma retrospectiva sobre as políticas nacionais de turismo no país, Cruz (2002) aponta que “nem sempre essas políticas foram claramente explicitadas, além de terem se reduzido a aspectos parciais da atividade” (p. 9).

No entanto, anterior a esta fase, alguns atos oficiais (decretos, leis, etc.) foram editados visando à regulamentação de setores destinados a prestação de serviços turismo. Dentre eles estavam o decreto que tratava sobre a criação da Divisão de Turismo³, órgão pertencente à estrutura do Departamento de Imprensa e Propaganda, que regulamentava as atividades das

³ Decreto-lei nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939.

empresas de turismo, agências de viagens e as companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas⁴.

O decreto-lei 1.915 amplia o significado do turismo para a administração pública federal. Pela primeira vez um diploma legal demonstra explícita preocupação com o conjunto dos serviços relativos ao turismo interno ou externo, não mais se restringindo a legislar apenas sobre vendas de passagens ou sobre funcionamento de agências de viagens e turismo. (CRUZ, 2002. p. 44)

Porém, segundo Carvalho (2001), não houve aplicação de fato dessas medidas.

O discurso desenvolvimentista que se instalava no Brasil deu-se de forma determinante no governo do presidente Juscelino Kubistchek, eleito em 1955. O seu governo tinha como meta principal o desenvolvimento econômico, industrialização e modernização de diversos setores da economia. Para tal, editou diversas medidas, como o Plano de Metas⁵, que visava ampliar a capacidade produtiva do Brasil e diversificar esses processos.

Nesta conjuntura econômica, foi criada em 1958 a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), órgão ligado diretamente a Presidência da República, com a finalidade de legitimar, regulamentar e deliberar práticas para promover o desenvolvimento das atividades turísticas no Brasil e inseri-las no contexto econômico nacional que se configurava. Segundo o Decreto Nº 44.863 de 21 de novembro de 1958, em seu Art. 2º, as atribuições concernentes a COMBRATUR eram:

- a) Coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e o fluxo do estrangeiro;
- b) O estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas;
- c) A simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meio de transporte e hospedagem. (BRASIL, 1958)

A COMBRATUR era composta por membros de diversos órgãos do executivo, atendendo a premissa de que suas atribuições estivessem de alguma forma ligada a atividade turística. Com isso, de acordo com o Art. 3º do Decreto 44.863/58, integravam a comissão representantes de alguns Ministérios, como Justiça, Relações Exteriores, Educação e Cultura, Aeronáutica, Trabalho, Indústria e Comércio e de alguns órgãos da sociedade civil, como Associação Brasileira de Imprensa e Associação Brasileira de Propaganda. Assim, a

⁴ Decreto-lei nº 2.440, de 23 de julho de 1940.

⁵ Conjunto de 31 metas, dentre elas, a que tratava da transferência e construção da nova capital federal, Brasília

COMBRATUR, ainda que superficialmente, foi uma das primeiras ações institucionais voltadas para a aproximação de diferentes segmentos ligados ao turismo, estabelecendo medidas que propunham o crescimento da atividade. Contudo, a COMBRATUR não teve vida longa, suas atividades cessaram em 1962⁶, tendo o governo voltado a atuar de forma direta, com um órgão próprio do setor, apenas quatro anos mais tarde.

O ano de 1966 é caracterizado pela criação, via decreto-lei⁷, de três medidas que serão fundamentais para a política governamental para o turismo: a edição de uma política nacional para o setor (através da adoção do Sistema Nacional de Turismo), da criação do Conselho Nacional do Turismo (CNTur) e da Empresa Brasileira de Turismo, a EMBRATUR. Para Carvalho (2001), o ano de 1966 marca o início da história das políticas públicas no Brasil, pois até o Decreto-Lei nº 55/66, as políticas nacionais de turismo restringiam-se a aspectos parciais da atividade e não eram oficialmente reconhecidas como tal.

O governo federal pretendia coordenar e estimular às atividades turísticas, tanto públicas quanto privadas, elaborando uma política nacional para o setor, dinamizando as iniciativas e adaptando-as as necessidades econômicas e culturais de cada região. Para isso, o governo federal gerenciaria programas e iniciativas, “garantindo um desenvolvimento uniforme e orgânico da atividade turística nacional” (BRASIL, 1966). A coordenação e a condução destas medidas ficariam a cargo do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), composto, assim como a COMBRATUR, de membros de diversos setores de atividades ligadas ao Turismo, incluindo, a partir daquele momento, representantes do setor hoteleiro e das agências de viagem. Suas atribuições competiam, sobretudo, na formulação das diretrizes fundamentais a serem empregadas na política nacional de turismo, através da edição de resoluções ou atos administrativos que normatizariam as atividades do setor⁸.

A Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) estava ligada, no início de suas atividades, ao Ministério da Indústria e do Comércio, tendo o CNTur como o responsável por

⁶ Medida esta contida no Decreto do Conselho de Ministros Nº 572, de 5 de Fevereiro de 1962.

⁷ Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966.

⁸ Assinalam neste contexto as Resoluções 31/1968 que ditava sobre o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis, que priorizava as capitais e áreas de interesses turísticos como locais que receberiam incentivos fiscais para a construção e melhorias da rede hoteleira. Este plano deveria ser validado até a implantação do Plano Nacional de Turismo, ocorrido na Resolução 71/1969 que, segundo Cruz (2002) “é considerado como instrumento básico da política nacional de turismo, no entanto este plano jamais saiu do papel” (p. 72).

fiscalizar suas ações. Fundamentalmente, incumbia a EMBRATUR incrementar o desenvolvimento da indústria do Turismo.

- a) Fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo [...]
- b) Executar todas as decisões, atos, instruções e resoluções expedidas pelo Conselho;
- c) Celebrar contratos, estudos e convênios, autorizados pelo Conselho, com entidades públicas e privadas, no interesse da indústria nacional de turismo e da coordenação de suas atividades;
- d) Estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
- e) Organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
- f) Fazer o registro e fiscalização das empresas dedicadas à indústria de turismo. (BRASIL, 1966).

Nos primeiros anos de operação, as atividades da EMBRATUR estavam direcionadas, sobretudo, para a ampliação e melhoramento da rede hoteleira, em detrimento de outras infraestruturas turísticas, na fiscalização e disciplinamento das agências de viagens e execução das iniciativas indicada pelo CNTur. Porém, como órgão encarregado pela divulgação do Brasil no exterior, a EMBRATUR atuava em duas frentes.

A primeira, exibindo a ideia de um cenário pacífico, ordeiro, detentor de uma democracia racial, exótico, de diversidade cultural e liberdade sexual. E a segunda, trabalhava para amenizar a imagem do Brasil no exterior, afetada pela representação de país antidemocrático, repressor e censurador, que vivia sob o julgo de uma Ditadura Militar (1964-1984).

Em 1991, a EMBRATUR amplia suas atribuições⁹, passa se chamar Instituto Nacional de Turismo, vinculado a Secretária de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Nesse momento, a EMBRATUR alarga suas funções, tornando-se além de um órgão executor, operando a partir de então na formulação, coordenação e implantação de uma política nacional do turismo, atendendo a premissa de atuar no desenvolvimento social e econômico do país (BRASIL, 1991).

Nesse novo panorama, a EMBRATUR passa a agir de forma decisiva para o desenvolvimento do setor, encabeçando as políticas públicas voltadas para o fortalecimento do Turismo. Assim, a EMBRATUR passa a estimular iniciativas, públicas ou privadas, que

⁹ Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991.

visem o crescimento do turismo interno e externo, financiando planos, programas, projetos ou eventos que fomentem o turismo, estimulando a diversificação, reforma e melhoria da qualidade da infraestrutura turística nacional, dentre outras¹⁰.

Contudo, com a criação do Ministério do Turismo, a EMBRATUR perde poderes, ficando responsável, basicamente, pelas ações promocionais destinadas a comercialização de produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior. Para Coelho (2001), com essa mudança a EMBRATUR passou a anunciar de forma mais efetiva as tradições, imagens e pontos turísticos em diferentes localidades e em diferentes regiões, divulgando o conceito de um país diversificado e repleto de aspectos de naturais, culturais e sociais.

Coadunado com este novo momento do Turismo no Brasil, o governo edita, no ano seguinte (1992), a Política Nacional de Turismo (PNT). Esta iniciativa compreendia o turismo como ferramenta para diminuir a disparidade econômica entre as regiões nacionais, para isso, tinha como objetivos:

- Ordenamentos e desenvolvimento da atividade turística mediante coordenação entre Governo e iniciativa privada;
- Descentralização da gestão e do planejamento turístico;
- Apoio a programas regionais integrados para consolidação de pólos turísticos, a exemplo do PRODETUR-Nordeste, com ênfase no fortalecimento da infraestrutura econômica e social das áreas envolvidas e diversificação qualitativa dos serviços;
- Melhoria da qualificação profissional dos recursos humanos que atuam no setor;
- Promoção de ações sistemáticas de *marketing* turístico no exterior. (BRASIL, 1996)

Neste interim, o PNT instituiu a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, órgão que tinha a atribuição de promover o incremento da infraestrutura e a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao turismo. Porém, inicialmente, o PNT não saiu efetivamente do papel, apenas em 1996, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), em uma nova publicação da lei, o PNT

¹⁰ No período entre essas datas, diversas medidas voltadas para o setor do turismo foram anunciadas, objetivando o incremento e fortalecimento do setor. Em 1967, foi instituído o Sistema Nacional de Turismo e, em 1971, criou-se o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), cuja finalidade era facilitar aos investidores o acesso aos recursos para a implantação, melhoria, manutenção e conservação de empreendimentos e serviços turísticos.

começou a se concretizar. Esta edição foi mais detalhada que as anteriores, o que não sugere maior eficiência em relação às políticas passadas:

A então Política Nacional de Turismo homologada por meio do Decreto-Lei 448, de 14 de fevereiro de 1992 é implementada no Governo Fernando Henrique, no momento em que o Brasil passa por inúmeras transformações com a implementação do Plano Real entre os anos de 1993 e 1994. Com o Plano Real, a economia se estabiliza e as privatizações de serviços antes prestados pelo Estado acontecem em função do neoliberalismo. O Turismo é priorizado e tem como uma de suas macro estratégias a alocação de infraestruturas necessárias ao seu desenvolvimento bem como do país. (CRUZ, 2002. p.52)

Alguns motivos podem ser elencados para a valorização do turismo no cenário econômico brasileiros, como a crescente participação do turismo no Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, o possível potencial de crescimento da atividade e a diversificação da atividade produtiva nacional e na geração de emprego e renda. O PNT 1996-1999 era orientado por quatro macro estratégias:

- Ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada
- Qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor
- Descentralização da gestão pública por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e da terceirização das atividades para o setor privado
- Implantação da infraestrutura básica e infraestrutura turística adequada à potencialidade local (CRUZ, 2002. p.53)

Nessa edição, acompanhando uma orientação da Organização Mundial do Turismo (OMT), foi incluindo nos objetivos a “descentralização da gestão e do planejamento turístico” (BRASIL, 1996).

Neste caminho, foi instituído em 1994 o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)¹¹. A finalidade principal do PNMT era a promoção e o desenvolvimento do turismo municípios brasileiros, dando ênfase em um turismo sustentável, pretendendo a conscientização e sensibilização das comunidades para a importância do turismo e a descentralização das ações de gestão e do incentivo à parceria na gestão das políticas públicas voltadas ao turismo:

¹¹ Criado pela portaria nº 130 de 30 de março de 1994, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

O PNMT caracterizou-se como um programa de descentralização da gestão do turismo sem repasse financeiro direto. Os municípios não eram obrigados a aderirem ao programa e quando o faziam, recebiam apenas, o repasse de tecnologia e de informações, com uma série de oficinas de planejamento participativo, baseadas em técnicas de dinâmica de grupo que misturavam diversos métodos. (TRENTIN; FRATUCCI, 2006, p. 20)

Em termos gerais, o PNMT transferia aos municípios parte da responsabilidade do fomento do turismo local, oferecendo condições para uma organização do setor turístico, amparado na composição dos Conselhos Municipais de Turismo e dos Fundos Municipais de Turismo. Os conselhos deveriam ser consultivos e compostos por representantes do setor público, da sociedade civil organizada e do setor privado.

Em 2003, as ações governamentais para setor recebem novo apoio, emancipando-se e assumindo uma cadeira no chamado “primeiro escalão” da administração pública federal¹². A partir daquele momento, as políticas públicas destinadas para o setor turístico contam com um Ministério próprio, dedicado ao desenvolvimento do setor.

Com o nascimento do Ministério do Turismo e de outras instituições administrativas o Estado brasileiro reassumiu um importante papel na regulação e regulamentação do setor turístico. Os órgãos públicos passaram a intervir mais intensamente a fim de normatizar e fiscalizar os segmentos da atividade, orientar a formação de profissionais e, principalmente, resguardar a biodiversidade dos ecossistemas em que ‘indústria do turismo’ se instala. (BORGES, 2008, p. 70)

Segundo a legislação de criação, compete ao Ministério do Turismo (MTur) a:

- a) Política nacional de desenvolvimento do turismo;
- b) Promoção e divulgação do turismo nacional, no País e no exterior;
- c) Estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- d) Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo;
- e) Gestão do Fundo Geral de Turismo; (BRASIL, 2003).

A estrutura funcional do MTur é constituída, basicamente, de quatro organismos: a Secretária de Políticas de Turismo¹³; a Secretária de Programa de Desenvolvimento do Turismo¹⁴, da EMBRATUR e do Conselho Nacional de Turismo (CNTur).

¹² A Lei Nº 10.683/2003 (editada inicialmente via Medida Provisória) dispõe sobre a administração federal no governo Luís Inácio Lula da Silva que se iniciava, criando e extinguindo órgão da administração pública.

¹³ Responsável por formular, elaborar, avaliar e monitorar a execução da Política Nacional de Turismo.

2.2. Políticas de turismo no Maranhão: do Departamento de Turismo e Promoções (1962) a extinção da MARATUR (1999).

As iniciativas públicas destinadas ao desenvolvimento do turismo no Maranhão acompanham a conjuntura das políticas nacionais para o setor. Focalizando, em um primeiro momento, os investimentos no incremento da infraestrutura básica e na promoção das manifestações culturais, dos atrativos naturais e históricos. Contudo, inicialmente, a distinção entre o fomento das atividades turísticas e o fortalecimento das práticas culturais não estava bem definida em se tratando de organismos públicos, tanto estaduais como municipais.

Uma das primeiras iniciativas visando à organização e o fortalecimento da atividade turística no Maranhão deu-se com criação do Departamento de Turismo e Promoções, em 1962 durante o mandato do governador Newton Belo. Para a direção do Departamento foi nomeado o folclorista Domingos Vieira Filho, que também estava à frente do Departamento Estadual de Cultura:

Tendo como metas o planejamento e coordenação de atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo, o estudo e proposta de criação de recursos ao fomento da indústria turística, o uso de meios de divulgação para criar e desenvolver uma mentalidade turística, com a apresentação de planos objetivando dotar o Estado de instalações e equipamentos turísticos mediante a construção e remodelação de hotéis, e a organizar um registro do patrimônio turístico e a propor medidas destinadas a proteger os pontos e logradouros com atrativos turísticos (Art. 39, Lei nº2. 239/1962 apud MARATUR, 1982).

Entretanto, sob a direção de Domingos Vieira Filho, o Departamento de Turismo e Promoções, o Turismo foi encarado apenas como um mecanismo de divulgação das atividades culturais do Estado:

Estes dois conjuntos de instituições, aparentemente, tratam de fenômenos bastante distintos, posto que o turismo é definido como uma indústria, demandando principalmente ações econômicas de infraestrutura e serviços; enquanto a política cultural, idealmente, promoveria a cultura para o aprimoramento espiritual da humanidade através do autoconhecimento. Entretanto, a distinção é tão somente aparente. [...] A relação entre turismo e cultura esteve presente no Maranhão desde as primeiras iniciativas para instaurar as instituições governamentais, destinadas ao planejamento de ambos na década de 1960. (ALBERNAZ, 2004. p. 229-230)

¹⁴ Responsável pelo estímulo ao fomento e a promoção de investimento em localidades turísticas ou com grande potencial.

Assim como as instituições culturais, os organismos oficiais de promoção do turismo terão como um dos produtos de comercialização as manifestações culturais e de produtos do artesanato local. Tais iniciativas eram concentradas na capital, sendo São Luís a vitrine e grande beneficiada pelas primeiras ações.

Contudo, o Departamento pouco realizou nesta primeira fase, tanto pela falta de planos apresentados, quanto pela falta de recursos financeiros que dificultaram o desenvolvimento dos poucos projetos apresentados, limitando-se a cessão de alguns auxílios e promoções (ALBERNAZ, 2004).

Acompanhando a esfera nacional e estadual, foi criado em 1963 o Departamento Municipal de Turismo e Promoções Culturais, cujos objetivos estavam alinhados as expectativas nacionais para o setor. Porém, suas atribuições eram bem maiores, versava tanto na promoção das atividades culturais, quanto na preservação do patrimônio histórico (BEZERRA, 2006).

Somente a partir da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão (SUDEMA), com as atribuições de uma verdadeira Secretária de Planejamento, é que teve o Governo uma visão realista do problema, chegando à constatação de que faltava ao Estado condições mínimas para promover o turismo.

Ainda nessa dualidade de ações, promoção da atividade turística e gerenciamento de atividades histórico-culturais, foi criado em 1968 o Fundo de Incentivo ao Turismo e Artesanato (FURINTUR), que responsabilidades estavam o cadastramento de grupos folclóricos, confecção de material de divulgação e organização de arquivo fotográfico turístico e cultural (BEZERRA, 2006).

Como mencionado, as iniciativas locais estavam no bojo das ações promovidas em âmbito nacional. Dessa maneira, foi criada a versão estadual da EMBRATUR, sob a alcunha de Empresa Maranhense de Turismo, MARATUR, em 1976, sendo vinculada a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo¹⁵.

São destacadas na história do turismo no Maranhão as seguintes realizações pela empresa: adquiriu o prédio para instalação do Museu de Alcântara (1978); construiu o Parque da Juçara (açai) (1979) [...] Além disso, construiu uma Hospedaria em São José de Ribamar (1979), cidade litorânea da Ilha de São Luís; uma área de Camping

¹⁵ Criada, por meio da Lei Delegada nº 98/1976.

na praia do Calhau, na capital (1980); e um terminal de passageiros na Praia do Jacaré (1980). (ALBERNAZ, 2004. p. 234)

Segundo ALBERNAZ (2004), a desvinculação entre turismo e cultura, enquanto órgãos gestores, acontecem de maneira decisiva na década de 1980 com a criação do Centro de Criatividade Domingos Vieira Filho. Assim, a MARATUR poderia priorizar os investimentos na infraestrutura turística, uma de suas premissas básicas iniciais.

As mudanças mais decisivas na estrutura da MARATUR ocorreram na década de 1990, durante o primeiro mandato da governadora Roseana Sarney (1995-1999) Nesse período a MARATUR publicou o Plano Estadual de Turismo (1995-1999), que “reunia ações e procedimentos básicos, necessários ao adequado planejamento e fomento da atividade no Estado” (MARATUR apud ALBERNAZ, 2004).

Neste contexto, as prioridades da MARATUR consistiam em “dar aos investidores privados a garantia de viabilização dos seus empreendimentos, análise da demanda, adequação do produto turístico, publicidade e propaganda e avaliação das políticas propostas” (MARATUR apud ALBERNAZ, 2004). Para efetivar essas medidas, a estruturação e o fortalecimento de organismos promotores do desenvolvimento do setor é importante, Desse modo pretendia atuar a MARATUR. Neste documento, além do Estado, que propiciaria a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do turismo (saneamento, energia, telefonia, urbanização, estradas, etc.), dois agentes são considerados fundamentais: a população maranhense e a iniciativa privada.

Em 1999, com as mudanças na administração pública estadual, a MARATUR foi extinta, sendo criada a Sub-gerência de Turismo, vinculada a Gerencia Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SANTOS 2006).

A implantação de iniciativas institucionais que pressupõem atender as demandas ou proporcionar o desenvolvimento de determinados setores da sociedade, desenvolvendo alternativas para superar dificuldades e problemas, organizando e deliberando formas para atuação de determinadas atividades, muitas vezes sem regulamentação oficial. Para transcender esse cenário, a promoção de políticas públicas são necessárias para o superação dessas dificuldades e atuam como ferramenta direcionadora dos rumos com vista à melhoria

deste cenário. Assim, a atuação direta das instâncias do executivo na promoção destas medidas são peças fundamentais para superação do quadro de dualidades.

O turismo, enquanto vetor econômico de geração de emprego e renda, necessita de políticas públicas que proporcionem seu crescimento e, conseqüente, fortalecimento. A edição de leis, a instituição de órgão destinados especialmente para desenvolver iniciativas ao fomento do setor, a criação de canais de financiamento para o melhoramento de serviços, etc. são parte desta engrenagem de desenvolvimento do turismo. Contudo, tais medidas não terão a eficácia necessária se não houver interesse dos setores governamentais na real promoção destas medidas, buscando, sobretudo, conscientizar a população sobre a importância do turismo no desenvolvimento social e econômico e apoio da iniciativa privada para o investimento neste ramo.

3. PLANEJAMENTO: ferramenta administrativa para a estruturação do setor turístico.

O planejamento, e seu entendimento como objeto de estudo, tem se expandido a diferentes áreas de conhecimentos, assim como diversos conceitos observados inicialmente na Administração, em um processo de transcendência epistemológica, aproximação de disciplinas distantes ou afins, troca de conhecimentos e experiências, e a utilização de metodologias importantes para o desenvolvimento de diversos setores, em um processo de permutas e interdisciplinaridade.

Dessa maneira, o Turismo, como outras disciplinas, absorveu conceitos de planejamento, adequou a sua realidade e expectativas e o utiliza de forma sistemática em diversas frentes e projetos.

Uma das definições de Planejamento é apontada por Idalberto Chiavenato (2003), teórico da Administração:

Planejamento é função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e como se deve para alcançá-los. Trata-se, pois, de um modo teórico para a função futura. [...]. Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento defini onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. (p.167-168)

Para Oliveira (2007), também teórico da administração, o planejamento implica no:

Desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas as quais proporcionam uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitaram a tomada de decisões no futuro de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz [...] tende a reduzir a incerteza envolvida no processo decisório e, conseqüentemente, provocar o aumento da probabilidade de alcance do objetivo. (p. 5)

Os dois conceitos apresentados corroboram a ideia da importância do ato de planejar para se vislumbrar um horizonte futuro pretendido, tendo como finalidade principal a formulação de objetivos, a definição de ações necessárias para sua materialização, coordenação e controle efetivo dessas ações. Pré-determinar os caminhos e os meios para se chegar aos objetivos, tentando atenuar possíveis transtornos e facilitar possíveis mudanças de rumos no decorrer do processo são algumas das premissas básicas para um bom planejamento. Contudo, o planejamento não diz respeito a decisões futuras, mas as implicações futuras de decisões do presente.

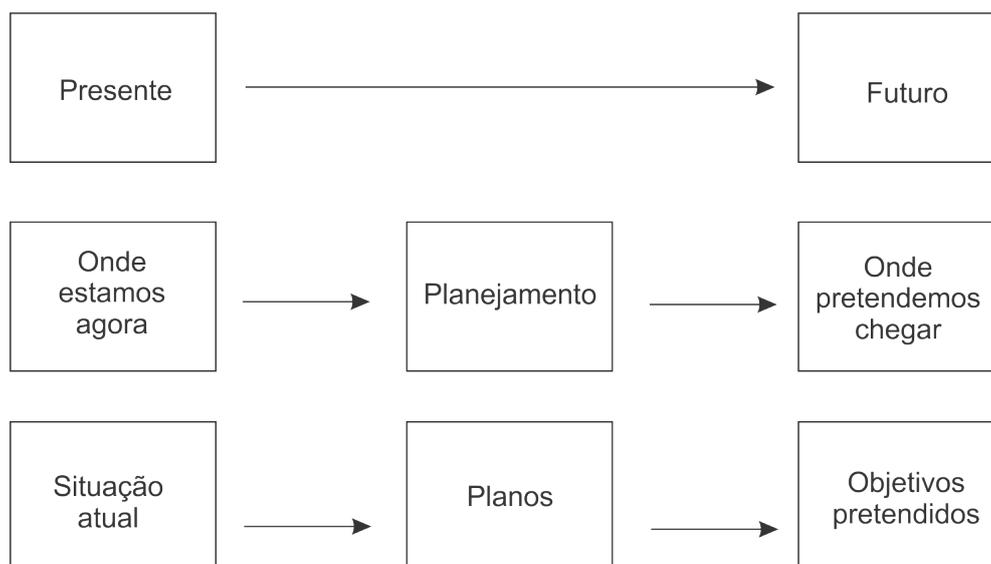


Figura 1: Premissas do Planejamento
 Fonte: CHIAVENATO. 2003 (p. 169)

Com base nesse cenário, Turismo abstraiu tais conceitos e os utilizou para uma maior eficácia em suas atividades, estruturando-as nestas bases de pensamento. Desse modo, pensar o planejamento em turismo é “estabelecer objetivos para o destino de turismo e determinar métodos para alcançá-los. Para escolher estratégias e projetar ações, tornar-se necessário pesquisar a realidade que envolve o *cluster* e estudar cenários futuros” (Petrocchi, 2009, p. 17).

Neste caminho, o planejamento tem se configurado como uma importante ferramenta para o fortalecimento do turismo em diversos ângulos e diferentes parâmetros. Para isso, estruturar as etapas, estabelecer as ações, os recursos e o tempo necessário para a conclusão de cada fase, funcionarão como princípios norteadores para o desenvolvimento satisfatório de um projeto ou plano de ação turística.

O alcance das atividades do planejamento vão desde a idealização de um cenário futuro até o controle e avaliação das atividades necessárias para efetivação dos objetivos. Assim, tanto para Chiavenato (2003), quanto para Oliveira (2007) e Petrocchi (2009) o planejamento, e suas diferentes formas e etapas, são definidas de acordo com seu grau de abrangência, tempo para realização, riscos inerentes a sua conclusão, flexibilidade, setorização, etc. Assim, o planejamento é subdividido em três níveis: o planejamento estratégico, o planejamento tático e o planejamento operacional.

O **planejamento estratégico** é visto como um plano de ação mais abrangente, tanto em relação tempo de execução, alguns anos, quanto na inclusão de vários setores para efetivação do plano. O planejamento estratégico influi diretamente na realização das demais etapas do planejamento (tático e operacional), visto a longo prazo e composto por planos plurianuais. Nesta fase, são definidos os objetivos gerais para os destinos turísticos, definindo as diretrizes norteadoras do relacionamento entre o destino e seu entorno, e o mercado indicando o curso que o destino deve seguir.

O **planejamento tático** é o fase de planejamento voltada para setores ou departamentos específicos, suas ações são realizadas em um espaço de tempo menor que no planejamento estratégico, geralmente para o exercício anual, utilizando recursos privativos para sua efetivação:

É o planejamento que abrange cada departamento ou unidade da organização. Suas características são:

- Projetado para o médio prazo, geralmente para o exercício anual.
- Envolve cada departamento, abrange seus recursos específicos e preocupa-se em atingir os objetivos departamentais.
- Definido no nível intermediário. (CHIAVENATO, 2003. p. 171)

Neste andamento, o cenário pretendido, propostos no planejamento estratégico, começa a se moldar com a escolha das ferramentas e dos caminhos necessários para sua execução, transformando as diretrizes, ideias e concepções indicadas anteriormente em planos de ação no presente. Com isso, o planejamento tático tem por objetivo otimizar determinados setores, “tendo como finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis para a consecução de objetivos previamente fixados, segundo uma estratégia predeterminada” (Oliveira, 2007. p. 19).

A última das etapas do macroplanejamento é o **planejamento operacional**, contudo, não menos importante que os demais. Suas ações são estabelecidas pelo planejamento tático e suas práticas são projetadas para execução em curto espaço de tempo ou mesmo imediatamente.

Pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implementação estabelecidas. Portanto, nessa situação têm-se, basicamente, os planos de ação ou planos operacionais. (OLIVEIRA, 2007. p. 19)

Neste momento, todas as premissas idealizadas e definidas as formas de execução são posta em prática efetivamente, preocupando-se com o cumprimento de metas e prazos.

3.1 O Planejamento Estratégico: estrutura funcional.

Um determinado tema de estudo, que com o tempo ganha força e importância, acaba, algumas vezes, por seguir caminhos próprios, emancipando de suas áreas de conhecimento originárias. Esta busca por singularidade proporciona o alargamento de suas perspectivas interpretativas e conceituais, tornando-se terreno fértil para o desenvolvimento de novas ideias e novos pressupostos teóricos que servirão de bases para diversas disciplinas, diversas pesquisas e pesquisadores.

Neste panorama, assim como os esboços iniciais sobre marketing e finanças, os estudos sobre planejamento estratégico surgiram no seio acadêmico da Administração, que, com o passar do tempo e o interesse por estudos cada vez mais específicos, proporcionam o desenvolvimento de um caminho próprio.

Os conceitos acadêmicos sobre estratégia tiveram início com o desenvolvimento das teorias gerais da administração na década de 1960. Contudo, as ideias e, sobretudo, as práticas que abordavam a organização de medidas, a idealização de cenários futuros, a melhor utilização de recursos, etc. não foram inéditas. Existem diversos relatos, em diferentes fontes (livros, pergaminhos, papíros, tábuas, etc.) que versam sobre uma preparação prévia para o pleno êxito de seus objetivos. (CHIAVENATO, 2003).

Neste panorama, Oliveira (2007), propõe que o planejamento estratégico deve ser compreendido como:

O processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa [...] diz respeito tanto à formulação de objetivos quanto a seleção dos cursos de ação a serem seguidos para sua consecução, levando em conta as condições externas e internas evolução esperada. (p. 18)

O planejamento estratégico tem características particulares, primordiais para o entendimento de sua função dentro de qualquer organização, pública ou privada, bem como o fomento de atividade turística em uma região. Para Chiavenato (2003), as características do planejamento estratégico são:

- Projetado no longo prazo, tendo seus efeitos e consequências estendidos a vários anos pela frente.
- Envolve a empresa como uma totalidade, abrange todos os recursos e áreas de atividade, e preocupa-se em atingir os objetivos em nível organizacional.

- É definido pela cúpula da organização (no nível institucional) e corresponde ao plano maior em que todos os demais estão subordinados. (CHIAVENATO, 2003. p. 171)

O planejamento estratégico é um amplo e abrangente, concebido para ser consolidado em um longo período de tempo. O conjunto de suas ações são previstas para serem realizadas em um plano plurianual de atividades, além de envolver a maior quantidade de setores possíveis que atuam em uma instituição ou que operem em uma localidade.

Suas fases devem ser bem definidas, em processo contínuo e direcionado, focalizando a superação de um estado inicial, o passado a ser reconfigurado ou mesmo reconstruído, a um estado final, o futuro ideal a ser alcançado. O planejamento estratégico deve acompanhar determinados degraus de uma longa escada, prevendo que cada um funcione como base estrutural sólida para o pleno desenvolvimento da fase seguinte. Para isso:

O primeiro passo do processo de planejamento é realizar a análise macroambiental, que proporcionará a compreensão do meio externo, observando tendências e características do mercado, oportunidades e ameaças. Em seguida, deve ser feito o levantamento das condições internas, relacionando fragilidades e pontos fortes do destino e conhecendo prioridades da cadeia produtiva (PETROCCHI, 2009. p. 21).

Para Oliveira (2007), as fases do planejamento estratégico estão divididas em quatro momentos: Fase I – Diagnóstico; Fase II – Missão da Empresa; Fase III – Instrumentos Prescritivos e Qualitativos e Fase IV – Controle e Avaliação.

Como mencionado anteriormente, os conceitos do planejamento serviram como aporte teórico para diversas áreas de estudo e negócios. Dentre as áreas que utilizaram os conceitos de planejamento estratégico em suas bases funcionais está o turismo. Organizar estruturas funcionais, fomentar a atração turística em uma região ou pequena localidade, identificar as peculiaridades de um determinado destino, desenvolver mecanismos para aperfeiçoamento de prestadores de serviço, etc., são pontos inerentes à atividade do profissional de turismo, o turismólogo, contudo, abstraídas, originalmente, da Administração, conseqüentemente, dos estudos específicos do planejamento estratégico, e adaptadas a suas particularidades.

Dessa maneira, mesmo com nomenclaturas diferentes, atuação em áreas distintas, agentes sociais diversos, as etapas apresentadas por Petrocchi (2003), teórico do Turismo, segue os mesmos princípios norteadores. Assim, sob este ângulo, os momentos do planejamento estratégico são: (1) diagnóstico; (2) objetivos; (3) estratégias; (4) ações e (5) controle.

Diferentemente de Oliveira (2007) e Petrocchi (2009), Chiavenato (2000) subdivide o planejamento estratégico em 5 etapas e inicia com a formulação dos objetivos, para daí por diante prosseguir no desenrolar das atividades. Assim as etapas propostas por Chiavenato (2000) são: (1) determinação dos objetivos; (2) análise ambiental externa e interna; (3) formulação e escolha das estratégias; (4) elaboração do planejamento estratégico; e (5) implantação dos planos táticos e operacionais.

Em ambas as preposições, todas convergem para o mesmo pensamento estruturante, de uma busca por um conhecimento prévio do terreno que irá operar, passando pelo controle das ações e avaliação dos resultados obtidos. Utilizaremos a divisão do planejamento estratégico proposto por Petrocchi (2009) nos parágrafos abaixo.

3.1.1. Diagnóstico

Compreender o cenário a ser trabalhado, entender suas particularidades e características, conhecer seus aspectos positivos e negativos, identificar os agentes sociais presentes na localidade escolhida são aspectos inerentes ao primeiro momento do planejamento estratégico, o diagnóstico.

A identificação dos pontos críticos que podem significar dificuldades no estabelecimento de seus objetivos, bem como o reconhecimento de pontos positivos que podem facilitar o transcorrer das atividades idealizadas pelo planejamento. Todos os aspectos, ou o maior número possível deles, devem ser observados com o intuito de adaptá-los, modificá-los, ou simplesmente aprimorá-los para o pleno êxito de suas metas.

Assim, o diagnóstico:

Corresponde à primeira fase do processo de planejamento estratégico e procura responder à pergunta básica ‘qual a real situação da empresa [ou local] quanto seus aspectos internos e externos?’, verificando o que a empresa tem de bom, de regular ou de ruim em seu processo administrativo (OLIVEIRA, 2007. p. 64).

Analisando-a sob a ótica do Turismo, o diagnóstico compreende:

Análises do meio envolvente, os estudos de mercado e as análises internas ao destino; representa o levantamento da situação presente; para ser bem sucedido, é fundamental ouvir e compreender a cadeia produtiva e a comunidade, suas prioridades e aspirações (PETROCCHI, 2009. p. 23).

O diagnóstico deve ser realizado da forma mais minuciosa possível, pois qualquer tomada de decisão errada, qualquer análise equivocada ou qualquer dado impreciso prejudicará todo processo de desenvolvimento e implantação do planejamento estratégico e, conseqüentemente, na formatação ideal de desenvolvimento turístico para uma região.

O êxito na realização de um diagnóstico caminha paralelo à percepção de premissas básicas que o ajudarão na observação de diversos aspectos que atuarão como base estrutural para a realização deste exame. A realização de uma análise macroambiental da localidade, incluindo aspectos que estão, ou não, sob a tutela das instituições promotoras do planejamento estratégico, é importante para o percurso do diagnóstico. Para isto, a análise macroambiental está dividida em duas variáveis, externas e internas.

A **análise macroambiental externa** tem por finalidade conhecer a relação existente entre o destino turístico e os diversos elementos que se relacionam, identificando oportunidades e ameaças inerentes ao local escolhido. Estes elementos compreendem a aspectos fora da jurisdição administrativa ou regulação direta dos agentes promotores do planejamento, necessitando da intervenção de terceiros para solucionar problemas ou maximizar bons aspectos. Por exemplo, em um planejamento estratégico de destino turístico sobre regência da administração municipal, deve-se encarar um aeroporto (responsabilidade do governo federal) como variável externa, pois não está sob seu poder efetuar qualquer alteração na administração do aeroporto. (PETROCCHI, 2009)

Assim, são chamadas de variáveis externas as:

Oportunidades: são variáveis externas e não controláveis pela empresa, que podem criar condições favoráveis para empresa, desde que a mesma tenha condições e/ou interesses de usufruí-las.

Ameaças: são variáveis externas e não controláveis pela empresa que podem criar condições desfavoráveis para a mesma. (OLIVEIRA, 2007. p. 68)

O levantamento desses dois pontos (oportunidades e ameaças) propicia a organização de duas listas de elementos e fatores que influenciam o desempenho do destino turístico. As estratégias e os programas de trabalho deverão explorar e maximizar as oportunidades, e atenuar, ou de acordo com cada caso, propor a formatação das ameaças. Ressaltando que tal tarefa deve estar em contínua observação e constante processo de mudança ou readequação, sempre coadunado ao planejamento estratégico estabelecido (PETROCCHI, 2009).

A **análise macroambiental interna** identifica os fatores que estão sob competência das instituições promotoras do planejamento estratégico, tem por finalidade direta colocar em evidência as carências e as qualidades do destino turístico, identificando os pontos fortes e pontos fracos da localidade. Com isso, para Petrocchi (2001):

A análise macroambiental interna diz respeito aos fatores que estão dentro do sistema e que podem ser gerenciados por ele. No caso de um município, esses fatores seriam, por exemplo, a limpeza de rua, a capacitação profissional, a destinações dos resíduos sólidos, a hospitalidade, a promoção do sistema de turismo, a regulamentação de serviços de hospedagem, de alimentação e de lazer [...] tudo aquilo que for contido no âmbito das posturas municipais ou das organizações locais ou mesmo da ação da sociedade (p. 201).

Desta forma, os aspectos levantados na análise macroambiental interna, ao contrário da análise externa, são de elementos que estão sob a chancela do órgão promotor do planejamento estratégico. Esta situação possibilita a adoção direta de medidas que possibilitarão a superação dos problemas e o fortalecimento e melhoramento dos aspectos positivos.

Assim, são variáveis internas:

Pontos fortes: são variáveis internas, controláveis que propiciam uma condição favorável para o destino turístico, em relação ao seu ambiente.

Pontos fracos: são variáveis internas e controláveis que provocam uma situação desfavorável para o destino, em relação ao seu ambiente. (OLIVEIRA, 2007. p. 68)

Estas premissas advêm da chamada Análise SWOT, que consiste em uma sigla, na língua inglesa, que congrega as iniciais de quatro variáveis (Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats) necessárias para a compreensão do cenário em que o planejamento estratégico irá transcorrer. Alguns teóricos encaram esses termos em português, batizando-a de FOFA (Forças; Oportunidades; Fraquezas e Ameaças) suas análises.

Por meio destas quatro variáveis, possibilita-se realizar um inventário das forças e fraquezas da empresa, ou no nosso caso do destino turístico, e das oportunidades e ameaças em que a empresa, ou destino, atua. Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), sua função é cruzar as oportunidades e as ameaças externas, bem como seus pontos fortes e fracos.

ANÁLISE EXTERNA		
ANÁLISE INTERNA	Oportunidades	Ameaças
Pontos Fortes	Políticas de ação ofensiva Aproveitamento: Área de domínio da empresa	Política de ação defensiva Enfrentamento: Área de risco enfrentava
Pontos Fracos	Política de manutenção Melhoria: Área de aproveitamento potencial	Política de saída Desativação: Área de risco acentuado

TABELA 1: Cruzamento das Análises Macroambientais Externas e Internas.
 Fonte: CHIAVENATO E SAPIRO (2003)

Criada pelos professores Kenneth Andrews e Roland Cristensen, da Harvard Business School, originalmente para o mundo empresarial e desenvolvido no interior da Administração, como mecanismo de identificação do cenário envolto as empresas, permeou-se para diversas áreas de saber. No caso do turismo, segundo Humprey (apud PETROCCHI, 2009), a análise SWOT consiste em um:

Meio prático de assimilação das informações externas e internas sobre o destino de turismo, proporcionando delineamento de prioridades a curto e longo prazo e favorecendo o processo de gestões para conseguir os objetivos. Essa abordagem reúne o entendimento coletivo e o comprometimento das pessoas que efetivamente realizaram o trabalho modesto para alcançar os objetos comuns desejados. Isso permite a liderança do turismo definir e desenvolver coordenação de esforços e ações direcionadas a esses objetivos. (p. 111)

3.1.2 Objetivos

O segundo momento é a formulação dos objetivos inerentes ao planejamento estratégico, definindo qual realidade se pretende alcançar, demarcando os mecanismos necessários para transformar algo abstrato, imaginado, em algo concreto e real no futuro. Assim, a fomentação dos objetivos que se almeja é determinante para a escolha dos recursos que se pretende utilizar:

Objetivos são resultados futuros que se pretende atingir. São alvos escolhidos que se pretende alcançar dentro de um certo espaço de tempo, aplicando determinados recursos disponíveis ou possíveis. Assim, os objetivos são pretensões futuras que, uma vez alcançadas, deixam de ser objetivos para se tornarem realidade. (CHIAVENATO, 2003, p. 168)

Contudo, os objetivos devem surgir de uma análise das oportunidades e ameaças ambientais e dos pontos fortes e fracos, bem como dos recursos que o destino turístico oferece e não dos pensamentos e desejos de diferentes pessoas ou administradores do planejamento estratégico. Sua consecução parte da viabilidade de sua execução, desde pequenas ações às grandes intervenções que pretendam projetar ao destino selecionado nos ares e novos aspectos. Para isso, “os objetivos devem ser realistas, factíveis e representados por indicadores quantificáveis e mensuráveis para permitirem contínuo monitoramento. E devem ser expressos em linguagem simples e clara”. (PETROCCHI, 2009, p. 122)

Os objetivos devem fornecer aos agentes sociais envolvidos ao destino turístico um sentimento único e adequado de seu papel na localidade, estimulando o empenho e a realização baseada em resultados esperados, fornecendo estruturas para o controle de seus caminhos e possíveis ações corretivas. Neste curso, um processo de transformação inicia-se com o estabelecimento ou, no mínimo, com o entendimento por parte de seus agentes, dos objetivos a serem conquistados. Para serem úteis e benéficos os objetivos devem ser mais do que palavras e ideias “inovadoras”, devem ter significados concretos e práticos, expondo sempre quem serão os beneficiados com concretização dos resultados.

A demarcação de diversos objetivos que o planejamento estratégico deverá buscar projeta outro problema: quais são os objetivos mais importantes, prioritários e quais são aquele que não carecem de um enfrentamento imediato?

Os objetivos devem ser escalonados em uma ordem gradativa de importância, relevância ou de prioridade, em uma “hierarquia de objetivos”, em função de sua contribuição ao destino turístico como um todo. Assim, de acordo com Chiavenato (2003), existem três níveis de objetivos: estratégicos, táticos e operacionais.

Os **objetivos estratégicos** constituem-se nos objetivos organizacionais, mais amplos e longevos, que procuram aglutinar os setores do destino turístico em sua totalidade. Os **objetivos táticos** são os chamados objetivos departamentais ou setoriais e se referem a cada setor presente na organização, sendo um espaço de tempo médio para sua execução. E por

último temos os **objetivos operacionais** que são objetivos alusivos a cada atividade ou tarefa, tendo como características básicas o detalhamento e o curto prazo execução.

De acordo com Chiavenato (2003), para que a hierarquia de objetivos possa ser equilibrada, são necessários os seguintes cuidados:

- a) Os objetivos devem traduzir as aspirações fundamentais da empresa.
- b) Devem fazer com que todos os órgãos da empresa contribuam com uma parcela do esforço geral.
- c) Devem levar em conta a necessidade de várias alternativas para sua execução, assim como a relativa eficiência e o custo de cada uma delas.
- d) Devem ser comunicados a todos os interessados para que cada qual compreenda as metas da respectiva função e suas relações com os objetivos fundamentais da empresa.
- e) Devem ser periodicamente reexaminados e reformulados, para serem atualizados de acordo com a mudança das condições do mercado. (p. 233)

3.1.3 Estratégia

O exame cauteloso dos aspectos e particularidades do cenário a ser encarado possibilita o entendimento das coisas boas e das coisas ruins que o gerenciador do projeto necessitará para encarar o longo processo de realização do planejamento estratégico, no nosso caso, o planejamento de desenvolvimento de um destino turístico. Mas, a transformação efetiva da situação existente no presente para um cenário ideal futuro, descrito previamente nos objetivos, deverá seguir caminhos bem definidos, tendo como bases alguns fundamentos e características.

Escolhidos e fixados os objetivos a serem buscados, o próximo passo é saber como alcançá-los, estabelecendo as táticas a serem utilizadas para se chegar ao ponto desejado de forma eficiente, definindo os melhores caminhos a ser percorridos e os melhores meios para vencer tais desafios. Para isso, o desenvolvimento das estratégias (terceiro passo do planejamento estratégico) é momento em que os ideais prévios (objetivos), os inventários e análises do cenário realizadas (diagnósticos) começam a sair do campo das ideias, materializando-se na escolha das ações necessárias para a efetivação destes princípios.

No ambiente empresarial, Chiavenato discorre que:

Estratégia pode ser definida como ‘a mobilização de todos os recursos da empresa em âmbito global, visando atingir objetivos a longo prazo [...] como um conjunto de objetivos e de políticas principais capazes de guiar e orientar o comportamento empresarial a longo prazo. (CHIAVENATO, 2000. p. 114-115)

Em turismo, para Petrocchi (2009), versa que:

As estratégias são escolhas de caminhos para atingir os objetivos. São estabelecidas por meio de avaliação dos atrativos, da análise de mercado e da concorrência, dos pontos fortes e pontos fracos do destino, em consonância com os desejos dos turistas e do mercado e as oportunidades e ameaças do meio envolvente [...] Nesta perspectiva, as estratégias devem se basear nos recursos diferenciadores existentes e que melhor caracterizam o destino (p. 178).

Tanto Petrocchi (2009) quanto Chiavenato (2003) informam que os princípios de estratégia e sua organização, surgiram no ambiente militar, especialmente no desenvolvimento de ações e técnicas necessárias para obtenção das vitórias nos combates ou atenuar os danos nas derrotas. Para Oliveira (2007):

A palavra *estratégia* significa, literalmente “a arte do general”, derivando-se da palavra grega *strategos*, que significa, estritamente, general. Estratégia, na Grécia Antiga, significava tudo aquilo que o general fez... Antes de Napoleão, estratégia significava a arte e a ciência de conduzir forças militares para derrotar o inimigo ou abrandar os resultados da derrota. Na época de Napoleão, a palavra *estratégia* estendeu-se aos movimentos políticos e econômicos visando a melhor mudança para a vitória militar (OLIVEIRA, 2007. p. 177)

A estratégia consiste no ato de usar, da maneira mais adequada possível, os diversos recursos (físicos, financeiros e humanos) disponíveis para a minimização das dificuldades (ameaças e pontos fracos) e impulsionar os aspectos positivos (oportunidades e pontos fortes), tendo como premissa essencial, o estabelecimento dos caminhos, dos programas, das atividades necessárias para a satisfatória obtenção dos objetivos e desafios determinados, definindo e operacionalizando mecanismos e ferramentas que maximizem os resultados propostos.



Figura 2: Processo de Inteligência do Mercado.

Fonte: PETROCCHI (2009).

A escolha da estratégia deve ser constituída de acordo com as conjunturas indicadas pelo diagnóstico realizado, tendo como principais tipos: a sobrevivência; a manutenção; o crescimento; e desenvolvimento (OLIVEIRA, 2007). A combinação ou utilização individual de qualquer estratégia deve aproveitar todas as oportunidades possíveis e afastar todas as ameaças, sempre usando a estratégia mais adequada a cada momento ou situação ambiental que a empresa enfrenta.

A **estratégia de sobrevivência** é utilizada quando o ambiente, tanto interno (pontos fortes e fracos) quanto externo (oportunidades e ameaças), apresentam uma situação caótica, projetando uma situação nada animadora para o futuro da empresa ou do destino. Este panorama necessita de uma postura estratégica de sobrevivência, tendo como fundamento básico para o administrador do planejamento a redução ao máximo das despesas, diminuir os investimentos e direcioná-los aos pontos mais críticos do destino.

A **estratégia de manutenção** aponta uma paisagem em que as ameaças predominam. Contudo, este cenário possui alguns de pontos fortes acumulados (disponibilidade financeira, recursos humanos, tecnologias, etc.) que permitem ao destino vislumbrar um pouco mais que a simples sobrevivência, pelo menos mantê-la estável. Para isso, a estratégia consistirá em solidificar os poucos pontos fortes e aproveitar as oportunidades, tendo a cautela de conter os avanços dos pontos fracos.

Nos dois cenários apontados, os pontos fracos e as ameaças prevalecem, a política se baseia em evitar colapso ou a sustentação de uma posição, evitando declínios, mas, sobretudo, a edificação de pequenas medidas que farão o destino se estruturar e projetar algo melhor. Nos

dois tipos de estratégia seguintes, a situação propicia bem mais que a simples manutenção da ordem.

Na **estratégia de crescimento** ainda há predominância de pontos fracos, porém, o ambiente proporciona condições menos problemáticas para transcendê-las. Este quadro permite o destino usufruir desses aspectos, procurando além da conservação das antigas ofertas, o lançamento de novos produtos e serviços, em busca de novos consumidores.

A **estratégia de desenvolvimento** dar-se por dois caminhos. O primeiro é a busca por novos consumidores, diferentes dos que normalmente frequentam o destino, e o segundo é a oferta de novas possibilidades e atrativos, diferente daqueles que o destino já oferece. A combinação entre esses dois eixos (novos consumidores e novos atrativos) permitem o destino vislumbrar o desenvolvimento de seu potencial turístico e atrair novas demandas turísticas e financeiras para a região.

Para sua concretização a estratégia deve se fincar sua premissas em soluções consistentes, em alternativas inteligentes e, sobretudo, economicamente viáveis. Desta forma, a formulação das estratégias não deve ser encarada como o início da materialização dos objetivos, mas o caminho utilizado para materialização desses objetivos. Para isso, deve ser avaliada e, se necessária, reajustada constantemente, sempre se adequando as mudanças ambientais.

3.1.4 Ações (Planejamento Operacional)

Após pesquisar e compreender o cenário a ser superado (Diagnóstico), definir quais metas serão buscadas (Objetivo), delimitar ferramentas e metodologias necessárias para transpor os desafios existentes (Estratégia), chegamos ao momento em que tais ideias começam a sair do plano imaginário e começam a entrar no plano prático, operacional.

As ações, também chamadas como planejamento operacional (CHIAVENATO, 2000) ou plano de ações (OLIVEIRA, 2007), servem pra estabelecer a sequência de passos ou de etapas para sua execução, realizando formas para superar as dificuldades, caminhando em busca da plena efetivação dos objetivos propostos. Assim:

O planejamento no nível operacional é chamado planejamento operacional e envolve os esquemas de tarefas e operações devidamente racionalizados e submetidos a um processo reducionista típico da abordagem fechada [...] preocupa-se basicamente com o que fazer, e está voltado para otimizar e maximização de resultados. Tem um caráter imediatista, uma abrangência estritamente local e se caracteriza pelo detalhamento com que estabelece as tarefas e operações. (CHIAVENATO, 2000. p. 195)

No quadro exposto, o plano de ação consiste na implantação de atividades, previamente estabelecidas na Estratégia, tendo como principal finalidade desdobrar os planos táticos de cada departamento (originados dos objetivos específicos de cada setor), buscando, neste momento, os resultados práticos das premissas planeadas anteriormente.

Como mencionado antes, a fase prática (operacional) é composta por atividades a serem desenvolvidas em um curto espaço de tempo, ou mesmo imediatamente, como consequência, seus resultados são obtidos no mesmo curto espaço de tempo de sua realização. Para Chiavenato (2000), os aspectos necessários, e que podem indicar um caminho menos complexo, para a realização de plano de ação satisfatório são:

- Cumprimento dos prazos previstos;
- Enquadramento aos custos previstos;
- Uso das técnicas pré-estabelecidas;
- Mudança de curso, sempre seguindo as premissas indicadas;
- Exigência de viabilidade;
- Equilíbrio financeiro ante e após a conclusão das ações;
- Manutenção da capacidade de captação de oportunidades de negócios.

É importante ressaltar que cada planejamento operacional deve conter os recursos necessários para sua implantação, os procedimentos básicos a serem adotados, os resultados esperados, prazos estabelecidos e os responsáveis pela sua execução.

As etapas para execução do planejamento operacional, segundo Oliveira (2007), parte da elaboração de todos os passos necessário para a execução das tarefas operacionais. A definição dos procedimentos a serem adotados, dos projetos a serem trabalhados, dos programas a serem desenvolvidos e, por fim, das ações propriamente ditas formam este percurso prático de efetivação dos objetivos.

Os **procedimentos** é sequência de etapas seguidas com o intuito de obter êxito na realização das tarefas determinadas. Para isso, são constituídas por uma série de fases, detalhadas e informadas previamente, indicando os caminhos para realização das tarefas. Devido a sua natureza de seu detalhamento, são geralmente escritos e colocados a disposição de todos os que irão usá-los. Os **projetos** são procedimentos a serem executados com responsabilidades de cumprimento, resultados esperados com qualificação de benefícios e prazos para execução preestabelecidos, considerando os recursos humanos, financeiros e os equipamentos, bem como as áreas envolvidas necessárias a seu desenvolvimento. Os **programas** são os conjuntos de projetos homogêneos tanto ao seu objetivo específico (setorial) quanto sua finalidade maior, a buscado nos objetivos gerais do planejamento estratégico. E os **planos de ação** consistem nas as atividades propriamente ditas, elaboradas de acordo com metas claras e factíveis.

Para muitos, a formulação das ideias é a tarefa mais complicada no processo de elaboração de um planejamento estratégico seja para qual for a instituição (pública ou privada) ou instância (geral ou setorial). Idealizar, formular e prever situações futuras é tarefa realmente desafiadora, contudo, a transcendência do campo das ideias para o mundo prático tem suas particularidades e, sobretudo, suas dificuldades. Colocar as ideias em execução e operacionalizá-las possibilitam a edificação concreta de ideias e paradigmas.

3.1.5 Controle

Observar se o que foi pensado e posto em prática está de acordo com os conceitos propostos é uma tarefa fundamental para o processo de implantação de um planejamento estratégico. Examinar o transcórrer das tarefas, comparar os resultados com padrões previamente estabelecidos, corrigi-los e trabalhar para que não se repitam, são premissas fundamentais da quinta etapa do planejamento estratégico, o controle.

O controle tem por funções básicas identificar possíveis problemas, falhas ou erros que possam acarretar em desvios do planejamento original. Suas ações devem sempre ter a consciência que os resultados obtidos sempre esteja o mais próximo possível do resultado esboçado. Para tal, deve-se verificar se as estratégias definidas no nível tático estão proporcionando os resultados esperados.

Assim, para Oliveira (2007), o controle é definido como:

Uma função do processo administrativo que, mediante a comparação com padrões previamente estabelecidos, procura medir e avaliar o desempenho do resultado das ações, com a finalidade de realimentar os tomadores de decisões, de forma que possam corrigir ou reforçar esse desempenho ou interferir em funções do processo administrativo, para assegurar que os resultados satisfaçam às metas, aos desafios e aos objetivos estabelecidos. (p. 256)

A partir de suas finalidades, o controle pode ser utilizado como instrumento administrativo para corrigir ou reforçar os resultados obtidos, informando das possíveis necessidades de alteração no caminho do planejamento. Esta análise possibilita eventuais desperdícios ou emprego de recurso indevidamente que acarretem em despesas extras, sempre tendo como fundamento base a utilização dos recursos da melhor maneira possível.

O controle é um processo contínuo de troca de informações (resultados), verificação, busca pela qualidade e manutenção das premissas táticas pré-estabelecidas. Para isso, segundo Chiavenato (2003), o controle possui quatro fases que definem sua atuação no interior do planejamento estratégico: o estabelecimento de padrões e critérios, observação do desempenho, comparação com o padrões estabelecidos e ação corretiva.

O estabelecimento de padrões e critérios são definições que proporcionam elementos necessários para estabelecer o desempenho da execução e quais os resultados deverão ser considerados aceitáveis, normais ou desejáveis.

A **observação do desempenho** atua no sentido de ajustar as operações a determinados padrões previamente estabelecidos, funcionando de acordo com a informação que recebe via relatórios e formulários. A desempenho procura conseguir informações precisas sobre o que está sendo controlado.

A **comparação do desempenho com o padrão estabelecido** permite determinar as margens dentro dos quais a variação poderá ser vista como normal ou desejável. Nem toda variação exige correções, somente as que excedam os limites do aceitável. O controle deve abstrair o que é excepcional para que as correções se dirijam exclusivamente nas exceções ou desvios. Para tanto, a medida do “padrão” deve ser usada como parâmetro para a observação de possíveis desvios ou variações dos resultados.

Na última das fases do controle temos a **ação corretiva** que principia que as variações, desvios ou erros devam ser corrigidos para que não haja uma mudança no percurso definido nas estratégias. A ação corretiva visa fazer com que aquilo que é feito seja executado exatamente de acordo com o que se pretendia fazer.

O controle não deve ser realizado apenas após o início da obtenção dos resultados, mas no decorrer do processo de busca de suplantação da realidade. Desse modo, o controle possui três estágios que atuam na obtenção material dos primeiros resultados práticos.

O **controle preliminar ou prévio** refere-se ao controle realizado antes que a atividade que se pretenda controlar aconteça, procurando evitar que ocorram variações no plano, bem como a minimizar e o surgimento de problemas no decorrer do percurso que gerem problemas no final do processo. O **controle corrente ou em tempo real** é efetuado no decorrer da execução do planejamento operacional, procurando o desempenho durante sua execução. E o último é o **pós-controle ou posterior**, sendo realizado após a execução da atividade. Este estágio é efetuado após a realização da atividade. Avalia os desvios ocorridos, bem como corrige o desempenho programado.

Portanto, o planejamento estratégico é premissa administrativa que determina previamente quais são os fins a serem atingidos e modos para atingi-los, definindo objetivos e escolhendo antecipadamente o melhor curso de ação para alcançá-los. O planejamento defini onde se pretende chegar, quando e como se pretende chegar.

Para lograr êxito adota a hierarquização de fases, inter-relacionadas entre si e atuando como pilar para o desenvolvimento da fase seguinte. Assim, o planejamento estratégico estrutura-se em cinco estas (diagnóstico, objetivos, estratégias, ações e controle) fundamentais para o sucesso do planejamento estratégico.

Esta visão organizadora não é exclusiva da Administração, setores das mais diferentes áreas utilizam essas perspectivas como fundamento de realização de tarefas e atividades inerente a sua realidade. No turismo o planejamento estratégico é essencial para a construção de uma estrutura turística (infraestrutura, serviços, mão-de-obra, etc.) necessária para encarar o turismo como fonte de renda e geradora de empregos. Este planejamento consiste

na estruturação, a partir da análise do mercado (identificando suas oportunidades e ameaças), projetando objetivos e metas tangíveis, e atividades necessárias para concretizar essas ideias.

Planejar e estruturar destinos, encarando o turismo como mecanismo importante na engrenagem econômica, tem sido realizadas por diversas regiões em diferentes níveis de atuação (municipal, estadual e federal). Em 2000, o Estado do Maranhão lançou o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Maranhão (Plano Maior) que pretendia estruturar o turismo no Maranhão, tendo como premissa básica o planejamento estratégico dessas ações visando transformar a situação do turismo no Estado até 2010.

4. O PLANO MAIOR (2000-2010): considerações de sua estrutura funcional.

A busca por estruturas que possibilitam o crescimento em diferentes níveis e diversos setores da sociedade tem sido tarefa fundamental para o desenvolvimento de uma região. O incremento de setores, como a indústria e comércio, especialmente por órgãos públicos, capitaneou grande parte dos investimentos, em detrimento de outros setores da economia. Neste quadro, junto das atividades artísticas (eruditas ou populares), do investimento em pesquisas e tecnologias e educação estão às atividades que envolvem o turismo, enquanto arranjo produtivo.

O turismo foi encarado, em uma realidade brasileira, sobretudo até início da década de 1980, como uma área de menor importância, que trazia poucos dividendos a economia brasileira. Na década seguinte, 1990, com o fortalecimento da EMBRATUR e a publicação de uma política nacional para turismo (que começou a ganhar destaque efetivo no mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso com o PNT de 1996-1999), o turismo começa a ser visto como importante ferramenta de desenvolvimento e atração de recursos financeiros ao Brasil, fomentando diversos setores, especialmente de serviços ligados a atividade turística (infraestrutura, transporte, hospedagem, alimentação, etc.), bem como o aumento da renda *per capita* dos moradores de diversas regiões brasileiras.

Neste caminho, o governo do Maranhão lança em 2000 (segundo mandato de governadora de Roseana Sarney) o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Maranhão, o chamado Plano Maior, que previa a estruturação do turismo no Maranhão, tendo o período de 10 anos (divididos em fases que falaremos adiante) para sua total efetivação.

Administrativa e tecnicamente, o Plano Maior ficou a cargo da Sub-Gerência de Turismo¹⁶ (criada em 1999), vinculada a Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, que buscava intensificar as ações de infraestrutura, estimulando a participação do setor privado em investimento estratégico, aliado a busca da conscientização da população local da preservação e importância do turismo para o desenvolvimento econômico da região¹⁷.

¹⁶ A Sub-gerência de Turismo assumiu o papel da MARATUR, (Empresa Maranhense de Turismo) extinta no projeto de reforma administrativa (Lei Estadual Nº 7.356 de 29 de dezembro de 1998) para o segundo mandato a frente do governo estadual por Roseana Sarney.

¹⁷ A definição da atuação dos órgãos responsáveis pela promoção do turismo no Estado proporcionou o investimento na infraestrutura, ações de organização do turismo, busca por investimentos privados, preparação

Contudo, a responsável pela elaboração do planejamento estratégico do turismo no Maranhão ficou a cargo da empresa espanhola *Marketing Systems*.

Assim, o Plano Maior consiste no amplo planejamento estratégico do turismo, partindo de um diagnóstico da situação do turismo no Estado (infraestrutura, serviços, atrativos turísticos, pontos fortes, pontos fracos, oportunidades, ameaças, etc.) formatando os planos táticos (estratégias) e os planos operacionais (tarefas e ações) para sua efetivação, sempre coadunados com os objetivos gerais, ficando em quatro pilares: a satisfação dos turistas, o retorno dos investimentos, os mínimos impactos (culturais e ambientais) e a melhoria na condição dos moradores, tendo como base quatro grandes pontos: (1) dinamização e modernização do aparelho produtivo; (2) conservação e proteção do meio ambiente; (3) promoção do desenvolvimento sustentável, visando à redução das desigualdades espaciais e sociais de renda e riqueza; e (4) modernização do Estado e fortalecimento da cidadania.

Nesta ótica, segundo Santos (2006), o Plano Maior indicava dois eixos de atuação:

1. Preparação interna: infraestrutura e treinamento da população para receber os turistas;
2. Divulgação externa: captar recursos, atrair investidores e convencer os turistas.

O planejamento é essencial que estejam de encontro com os anseios dos agentes sociais presentes. Com isso, segundo Ruschmann (2004):

A finalidade do planejamento turístico consiste em ordenar as ações do homem sobre o território e ocupa-se em direcionar a construção de equipamentos e facilidades de forma adequada evitando, dessa forma, os efeitos negativos nos recursos, que os destroem ou reduzem sua atratividade. (p. 09)

dos agentes turísticos, conscientização da população maranhense, da viabilidade do produto Maranhão, no mercado turístico, conduzindo, quase que totalmente, as ações culturais para os órgãos estaduais de cultura. “Esta separação torna-se mais evidente com a criação da FUNCMA, para as políticas culturais, e a substituição da MARATUR, pela Sub-Gerência de Turismo, ambos no final dos anos 1990”. (ALBERNAZ, 2004. p. 246)

4.1. Plano Maior: suas fases.

O Plano foi concebido em perspectiva plurianual de execução, versava sobre os objetivos e estratégias que norteariam os caminhos das ações do executivo no período determinado no plano (2000-2010). As premissas do Plano Maior compreendia a busca pela organização e estruturação do turismo no Maranhão implantando estratégia “modernizadora”, racionalizando diversos setores em macro-objetivos inerentes ao planejamento estratégico.

Para o seu desenvolvimento o Plano Maior foi dividido em duas grandes fases. A primeira situa-se na formatação das premissas que conduziram o planejamento estratégico (diagnóstico, estratégias de desenvolvimento e plano operacional). A segunda versa sobre as atividades propriamente ditas do planejamento, definindo-as na estruturação e na consolidação dos fundamentos propostos na fase anterior.

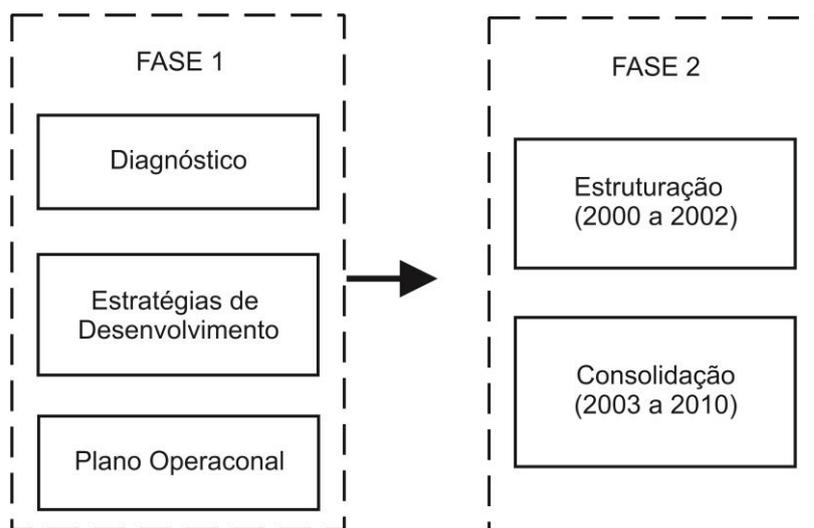


Figura 3: Fases do Plano Maior.

Fonte: PETROCCHI (2001)

4.1.1 Diagnóstico

Como debatido no capítulo anterior, o diagnóstico corresponde ao primeiro momento do planejamento estratégico, tentando responder algumas perguntas básicas: Qual a situação do cenário a ser trabalhado? Quais seus aspectos positivos e quais seus aspectos negativos? O que podemos maximizar e o que temos que evitar?

Para obter essas respostas, a empresa *Marketing Systems* realizou uma investigação minuciosa sobre a infraestrutura existente (saneamento básico, transporte, economia), atrativos turísticos (naturais, culturais e históricos) e dos serviços ofertados (hospedagem, alimentação, mão-de-obra) em grande parte do Maranhão, além dos aspectos sociais, urbanos e naturais. Esta análise identificou elementos positivos e negativos, indicando os pontos fortes e fracos (análise macroambiental interna) e as oportunidades e ameaças (análise macro ambiental externa) inerentes ao turismo no Estado. Neste inventário foram identificados 149 destinos turísticos com potencial para expansão de sua demanda turística.

Aliada a este registro, foram realizadas pesquisas complementares juntos a diversas operadoras de ecoturismo (dentro e fora do país) com o objetivo de mensurar o conhecimento dessas empresas sobre o Maranhão e seus atrativos. No Brasil foram escolhidas 61 operadoras nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Distrito Federal. Na América do Sul os países selecionados foram Argentina, Chile e Uruguai no total de 20 operadoras entrevistadas. E na Europa foram escolhidas 117 operadoras na Espanha, França, Inglaterra e Alemanha. Os resultados foram:

O MARANHÃO		
	O MELHOR	O PIOR
BRASIL	<ul style="list-style-type: none"> • Grandes atratividades • Destino de grande potencial • Patrimônio Histórico importante • Beleza natural 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta divulgação • Falta de produtos estruturados e ofertas; • Altos custos • Frequência de voos, • Receptivo precário; • Infraestrutura deficiente
CONE SUL	<ul style="list-style-type: none"> • Destino agradável • Riquezas naturais • Parque Nacional dos Lençóis é um sonho 	<ul style="list-style-type: none"> • Não comunica suas riquezas; • Voos muito longos • Não compete em preços com outros destinos do nordeste • Ninguém conhece, não há demanda;
EUROPA	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitalidade e gentileza • Belezas naturais únicas • É autêntico e tem fortes identidades • Patrimônio histórico de grande valor 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de investimento e vontade • Não fala outras línguas • Não garantem bem estar • Não tem consciência da importância do turismo • Não é etapa prioritária para o “descobrimento” do Brasil

TABELA 2: Avaliação da imagem do Maranhão
Fonte: MARANHÃO (1999)

A população maranhense foi investigada quanto a sua percepção do turismo e dos recursos naturais e culturais do Estado. No que se refere aos turistas, o diagnóstico buscou definir, por um lado, o perfil dos visitantes, e por outro lado, realizou uma pesquisa junto aos operadores para identificar o nível de conhecimento e opinião sobre o Maranhão Assim:

As estratégias para realizar o diagnóstico do Maranhão revelam quais agentes eram considerados, pelo Plano Maior, como fundamentais para a promoção do desenvolvimento do turismo no Estado: a população maranhense, os investidores do setor, e os operadores que atuam no convencimento do turista na escolha do destino, além, é claro, do próprio poder executivo estadual. (ALBERNAZ, 2004. p. 247)

Coligada a este exame, foram criadas sete comissões consultivas (hotelaria; gastronomia e restaurantes, cultura e lazer; agências de turismo ecologia e meio ambiente capacitação e treinamento, e transporte e mobilidade), totalizando a soma de 120 profissionais. Segundo Santos (2004), também foram convidados a participar desta fase da pesquisa políticos, profissionais de turismo, turistas, empresários e a população local.

Desta forma, chegaram-se as análises macroambientais (externa e interna) referentes ao cenário do turismo no Maranhão. A análise macroambiental externa designam os aspectos e os setores que não estão sob a chancela direta do órgão promotor do planejamento, neste caso o Estado do Maranhão. Neste sentido, as oportunidades e ameaças foram identificadas e designadas no quadro abaixo:

OPORTUNIDADES	FEITOS	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> • Proximidade com a Europa, região emissora mais importante do mundo 	MARANHÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade e alto custo de acesso;
<ul style="list-style-type: none"> • É Nordeste, é cerrado e é Amazônia; 		<ul style="list-style-type: none"> • Delta do Parnaíba é considerado como pertencente ao Estado do Piauí;
<ul style="list-style-type: none"> • Tradição de transporte marítimo e fluvial; 		<ul style="list-style-type: none"> • Pesca predatória no Parque Nacional dos Lençóis, no Delta do Parnaíba e nas Reentrâncias Maranhenses;
<ul style="list-style-type: none"> • Existência de recursos naturais únicos (Parque Nacional dos Lençóis); 		
<ul style="list-style-type: none"> • Artesanato original; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Gastronomia Popular 		

<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento rápido no Brasil e no mundo; 	MERCADO DE TURISMO	<ul style="list-style-type: none"> • Localização do mercado emissor no sul do país;
<ul style="list-style-type: none"> • Alta taxa de ocupação de mão-de-obra, geração de empregos. 		
<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento do produto no Nordeste 		
	MARKETING	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de planejamento integrado de marketing no Nordeste e Amazônia.

TABELA 3: Análise FOFA (SWOT) do Maranhão

Fonte: MARANHÃO (1999)

A análise macroambiental externa versa sobre os aspectos que sua modificação estão sob a direção do órgão promotor do planejamento. No quadro abaixo estão descritos os pontos fortes e pontos fracos do turismo no Maranhão:

PONTOS FORTES	FEITOS	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"> • Conexão regional no sul no Estado • Novo aeroporto de São Luís; • Política de pólos que facilita o investimento e concentra oferta diversificada; 	MARANHÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Precária condição das rodovias federais; • Baixa oferta atual de voos; • Degradação de recursos naturais: cachoeiras do Sul.
<ul style="list-style-type: none"> • Recursos naturais preservados; • São Luís: Patrimônio da Humanidade; • Cultura popular autêntica; • Proporção entre recursos naturais e culturais, diferenciada em todo o Estado; 		<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura turística.
<ul style="list-style-type: none"> • O Maranhão fez uma comunicação integrada entre o geral e o específico; 	MARKETING	<ul style="list-style-type: none"> • O Maranhão é pouco conhecido; • Inexistência do Maranhão como oferta turística; • O orçamento de marketing do Maranhão
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de planejamento estratégico de comunicação; 		
<ul style="list-style-type: none"> • Crescimento do produto no 		

Nordeste		<ul style="list-style-type: none"> • Oferta escassa de artesanato; • Oferta precária de restaurantes típicos;
<ul style="list-style-type: none"> • O setor turístico e as instituições têm vontade de melhorar ou mudar; 	OPNIÃO EXTERNA	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de consciência da importância do turismo; • Desconhecimento do próprio Estado; • Falta de orgulho do patrimônio histórico-cultural e natural; • Abandono dos centros históricos;
	TURISMO ATUAL	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de planejamento de turismo integrado; • Desenvolvimento e marketing

TABELA 4: Análise FOFA (SWOT) do Maranhão
Fonte: MARANHÃO (1999)

4.1.2 Estratégia de Desenvolvimento

Nesta fase do Plano Maior, (Estágio de Desenvolvimento) estão concentradas as formulações necessárias para se chegar ao ponto desejado de forma eficiente, definindo os melhores caminhos a serem percorridos e os melhores meios para vencer os desafios de efetivação do planejamento estratégico. Para isso, a definição dos objetivos a serem perseguidos, as metas a serem buscadas e, sobretudo, as estruturas necessárias para lograr êxito estão neste momento do planejamento estratégico.

Para conseguir êxito e facilitar as ações, o Plano Maior utilizou a política de pólos (cluster) para formalização de suas ações. Os pólos, segundo Michael Porter (apud Petrocchi, 2001) são concentrações geográficas de organizações e instituições de determinado setor, abrangendo uma rede de empresas inter-relacionadas e outras atividades importantes para competitividade. Nesta perspectiva:

Um pólo (*cluster*) inclui, em determinada área, empresas e instituições com ligações estreitas ou fortes complementaridades em setores amplos e diversos. As fronteiras de um *cluster* devem refletir a realidade econômica e não necessariamente as fronteiras políticas e administrativas. [...] Procurariam a sinergia e as ações compartilhadas dentro da compreensão dos sistema de turismo, buscando benefícios recíprocos para as áreas envolvidas, independentemente das fronteiras formais. (PETROCCHI, 2001. p. 40)

Com isso foram criados cinco pólos que correspondeu a uma coerência cultural e ambiental, agrupando diversos setores, investindo em diversas frentes (infraestrutura, capacitação, serviços, etc.) entorno do destino turístico¹⁸. Assim, os pólos ficaram definidos em:

- **Pólo Floresta dos Guarás** (Cururupu, Guimarães e Porto Rico). Localizado no litoral ocidental do Maranhão, na área das Reentrâncias Maranhenses;
- **Pólo dos Lençóis Maranhenses** (Barreirinhas, Humberto de Campos, Santo Amaro do Maranhão, Primeira Cruz e Morros). Destaca-se o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses;
- **Pólo Delta das Américas** (Tutoia, Paulino Neves e Araisos). A principal atração deste Pólo é o Delta do Parnaíba, na divisa do Estado do Piauí;
- **Pólo de São Luís** (São Luís, Alcântara, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa). São Luís é o centro convergente e distribuidor do fluxo de turistas no Estado, além de importante seguimento do turismo histórico e cultural;
- **Pólo Chapada das Mesas** (Carolina, Imperatriz e Riachão). Localizado no sul do Estado. Caracterizado pelas singulares cachoeiras. (MARANHÃO, 1999).

A divisão do Maranhão em pólos obedeceu a uma lógica que favorecesse a realização do turismo cultural e ecológico no Maranhão. Esta divisão pretendia proporcionar uma sustentação econômica às ações do turismo, criando um produto viável por se basear num planejamento estratégico racional, que orienta os investidores privados sobre as expectativas de retorno do investimento e prevê geração de emprego e renda para população.

A figura abaixo apresenta as etapas do Plano Maior, a partir do estabelecimento dos pólos turísticos do Maranhão:

¹⁸ Inicialmente, o Plano Maior dividiu aglutinou os atrativos turísticos em apenas 4 pólos (Floresta dos Guarás, Lençóis Maranhenses, São Luís e Chapada das Mesas). Apenas em 17 de junho de 1999, por através da Comissão de Acompanhamento, foi criado o pólo do Delta das Américas, totalizando a soma de cinco pólos turísticos a serem desenvolvidos no Plano Maior.

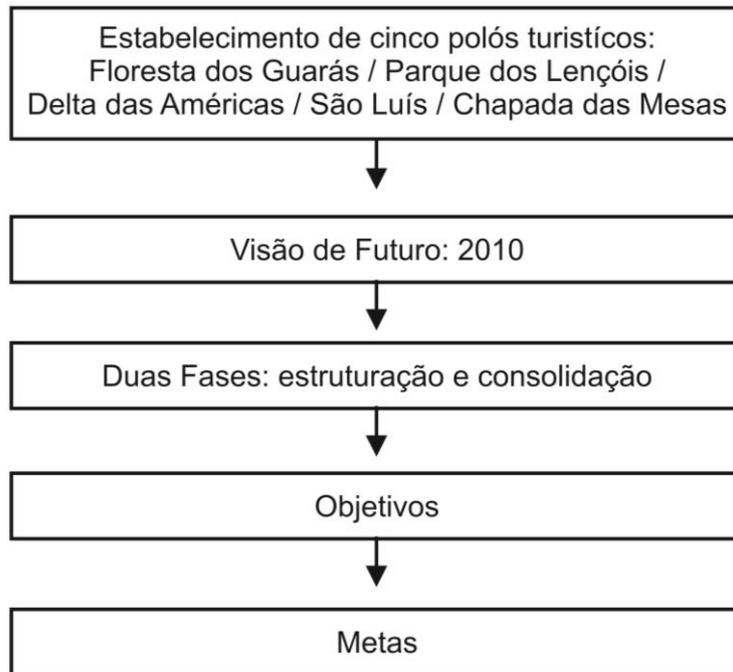


Figura 4: Etapas da Estratégia de Desenvolvimento
Fonte: PETROCCHI (2001)

Os objetivos são cenários futuros idealizados a partir de premissas realistas, factíveis e mensuráveis que permitam o pleno monitoramento dos resultados posteriormente. Os objetivos gerais devem representar os anseios macros de qualquer empresa ou instituição promotora do turismo, os caminhos que deseja seguir e o pilar fundamental que norteará os rumos do projeto¹⁹. O Plano Maior segue estas bases, definindo os objetivos que deverão ser buscados através das estratégias estabelecidas no planejamento previamente efetuado.

Os objetivos do Plano Maior estão coadunados ao panorama nacional do turismo no Brasil, inseridos pelo PNT (1996-1999), que trabalha a ideia geral que o turismo deve “desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro no mercado nacional e internacional” (BENI, 2007. p. 125)

¹⁹ Ao contrario das etapas do planejamento estratégico apontado por Petrocchi (2009) no capítulo, anterior, antes da fase de definição das estratégias.

Objetivos gerais do Plano Maior pensam os resultados do planejamento como uma situação de pleno desenvolvimento da consciência turística no Estado. Assim, os objetivos do Plano Maior consistem em:

- Alcançar um nível de qualidade turística coerente com a liderança desejada;
- Conscientizar a sociedade quanto aos benefícios sociais do turismo de qualidade;
- Criar uma imagem turística do Maranhão e de cada uma dos pólos;
- Aumenta o fluxo turístico. (MARANHÃO, 1999)

Os objetivos específicos são apontados por Santos (2006) sendo:

- Investimento na infraestrutura e serviços públicos;
- Investimento nos hotéis, restaurantes e outros serviços turísticos;
- Investimento na criação da imagem do turismo no Maranhão;
- Investimento na sensibilização da comunidade e na melhoria da qualidade do atendimento turístico.

Os objetivos proporcionam a fixação de metas inerentes ao planejamento do turismo do Maranhão, abordando uma perspectiva quantitativa de crescimento da demanda de turistas.

A quantificação (números, dados, percentuais, etc.) é a etapa intermediária para se alcançar os objetivos. Para isso, o estabelecimento de metas e desafios realistas são importantes para definir os caminhos necessários para lograr êxito na trajetória e a intensidades com que as ações serão trabalhadas. (OLIVEIRA, 2007)

Tais metas preveem o crescimento financeiro do setor público e do setor privado, proporcionando a expectativa da atração da vez maior da quantidade de turistas, nacionais e estrangeiros, além da geração de emprego e renda, sobretudo, aos moradores das localidades apresentadas com as ações governamentais. Essas metas regionais confirma uma dinâmica nacional de tentativa de fortalecimento do turismo no Brasil, que busca, através de investimento em diversos setores, proporcionar a diversificação da oferta turística, estruturação dos destinos, ampliar o consumo do produto no mercado nacional, melhorar a competitividade do produto no mercado internacional e aumentar a taxa de permanência e gastos médios dos turistas. (BENI, 2007)

Com isso, foram metas estabelecidas ao término do Plano Maior em 2010²⁰:

METAS PARA 2010		
TURISTAS	1.500.000 turistas	Nacionais: 1.200.000
		Estrangeiros: 300.000
INVESTIMENTO	R\$ 814 milhões	Público: R\$ 475 milhões
		Privado: R\$ 339 milhões
EMPREGOS GERADOS	141.000	Fase de implementação: 130.700
		Fase operacional: 10.300
ESTADIA MÉDIA	7 dias	
GASTO MÉDIO / TURISTAS	225 dólares/dia	Turistas nacionais: 75 dólares/dia
		Turistas internacionais: 150 dólares/dia

Tabela 5: Metas Plano Maior para 2010.

Fonte: MARANHÃO (1999)

4.1.3 Plano Operacional

O desenvolvimento efetivo das ideias necessárias para caminhar rumo à concretização dos objetivos são tarefas primordiais para o pleno êxito do planejamento estratégico proposto. Definir como essas ideias serão trabalhadas, estabelecer políticas gerais de ação, bem como sua setorização, proporciona a deliberação sobre as melhores ferramentas e os melhores métodos para atingir os objetivos determinados, ou seja, pensar e estruturar antes de agir são passos essenciais para minimizar as ameaças e problemas eventuais no decorrer da realização do plano. Neste sentido, o Plano Operacional corresponde à definição dos caminhos necessários para vencer os obstáculos e chegar aos resultados pré-estabelecidos nos objetivos e metas.

Um das táticas possíveis para operacionalização propostas no campo administrativo é apontada por Oliveira (2007) como a utilização da política de macro-estratégias. Essa proposta de ação corresponde a utilização de grandes ações e caminhos que o planejamento

²⁰ Essas são as metas gerais do Plano Maior, possuindo metas específicas para cada pólo.

estratégico irá utilizar, visando atuar nos propósitos atuais e futuros identificados dentro da missão, agrupando ações dentro de um contexto de proximidade e grupos comuns.

Com isso, o Plano Operacional propôs a criação de cinco macroprogramas, interligados entre si, que designam as atividades, programas e ações necessárias para o desenvolvimento do turismo no Estado (MARANHÃO, 1999):

1. **Desenvolvimento:** implantar ou melhorar a infraestrutura do município, os equipamentos turísticos que integram os pólos, além de captar recursos governamentais e privados;
2. **Marketing:** definir a mensagem global do Estado e promover sua divulgação;
3. **Maior Qualidade:** preparar o setor de serviços que são ou serão oferecidos no Maranhão para a nova realidade do turismo a partir do Plano Maior;
4. **Sensibilização da Comunidade:** preparar e conscientizar a população para o turismo;
5. **Comunicação:** integrar todas os demais na medida em que se propõe fazer compreender, criar atitudes e motivações, mudar comportamento para o desenvolvimento do turismo no Maranhão.

O Plano Operacional tem como eixo principal, segundo Petrocchi (2001), o Macroprograma de Comunicação (falaremos adiante), tendo aos demais que caminhar paralelas a essas disposições:

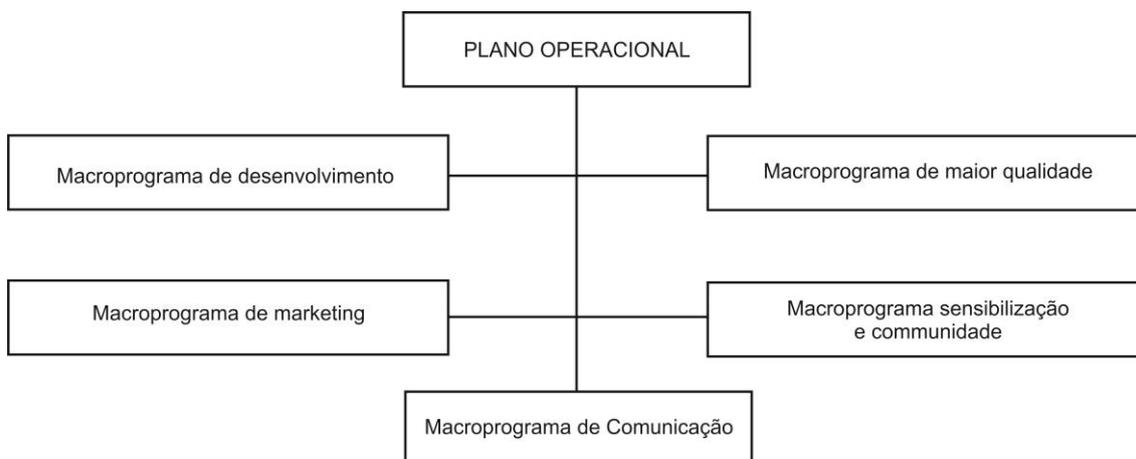


Figura 5: Eixo Funcional dos Macroprogramas.
Fonte: PETROCCHI (2001)

O **Macroprograma de Desenvolvimento** parte da premissa que o desenvolvimento turístico deve caminhar lado a lado com desenvolvimento social, econômico, urbano e, sobretudo, a preservação dos recursos naturais, considerando como condição básica o desenvolvimento integrado desses aspectos.

Para Santos (2006), o Macroprograma de Desenvolvimento considera que:

O crescimento turístico do Estado do Maranhão é necessário o desenvolvimento integrado dos aspectos econômicos, sociais, urbanos e a preservação dos recursos naturais. Ele visa promover um crescimento equilibrado dos produtos turísticos e gerar ofertas compatíveis com a infraestrutura a ser implantada e fomentar um desenvolvimento turístico sustentável, orientado por norma e regulamentos previamente estabelecidos. (p. 103).

O Plano Operacional visa enfrentar problemas estruturais, observados nas análises ambientais (diagnósticos), através da edificação de cinco programas (descritos abaixo) que tentam superar problemas estruturais, barreiras para o desenvolvimento do turismo no Estado, promovendo o crescimento equilibrado dos produtos turísticos, gerar oferta compatível com a infraestrutura a ser implantada e fomentando um desenvolvimento turístico sustentável, orientado por normas e regulamentos previamente estabelecidos. (MARANHÃO, 1999)

MACROPROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO	
Programas	Subprogramas
Infraestrutura básica e de suporte	Saneamento básico
	Acessibilidade
	Telefonia e energia
	Cenografia urbana
Planejamento	Plano Diretor
	Regulamentação ambiental
	Desenvolvimento de projeto
	Pesquisa
Formação de mão-de-obra	
Reestruturação de produtos	Equipamentos e serviços
	Recursos turísticos (específicos)

Estruturação de novos produtos	Equipamentos e serviços
	Recursos turísticos (específicos)

TABELA 6: Macroprograma de Desenvolvimento

Fonte: MARANHÃO (1999)

O **Macroprograma de Marketing** pretende sedimentar uma imagem global do Maranhão no cenário do turismo nacional e internacional, pois, dentre resultados obtidos no diagnóstico, grande parte das operadoras de turismo, dentro e fora do país, afirmaram que falta divulgação, que o Estado não comunica suas riquezas, como consequência, atrai pouca demanda turística.

Com o acelerado crescimento da oferta de serviços de turismo em diferentes níveis (regionais, nacionais e internacionais), aliado ao impacto de uma economia globalizada e o crescente acesso a informações em diferentes mídias, existe a necessidade de estímulos à venda de produtos turísticos por meio da distinção dos serviços ofertados:

A propaganda favorece uma maior poder da imagem da marca do serviço, gerando um maior poder de mercado. O sucesso de um negócio de turismo está diretamente relacionado com o número de pessoas que conhecem a marca. (COBRA, 2005. p. 235)

Neste sentido, o marketing deve gerar uma ampla percepção dos produtos turísticos ofertados, esclarecendo e permitindo o acesso ao conhecimento necessário para o consumidor (turista). Tal percepção e conhecimento deve proporcionar uma ligação entre o cliente e o produto/serviço turístico ofertado, dando-o a certeza que estará realizando a melhor opção.

A segmentação de pólos proporciona ao Macroprograma de Marketing definir de forma efetiva o público consumidor de cada área, além de possibilitar a eficácia da aplicação dos instrumentos de marketing:

A segmentação de mercado turístico é uma técnica utilizada para agrupar consumidores de destinos turísticos com comportamentos de compra semelhantes para realizar esforços concentrados e especializados de marketing sobre esse segmento (agrupamento de consumidores), pois se supõe que este subgrupo de consumidores responderá de maneira similar aos esforços de marketing (COBRA, 2005. p. 160)

Estes conceitos serviram de base para o estabelecimento de identidades publicitárias para os cinco pólos, inspiradas nas belezas naturais e culturais de cada região. Cada marca

possui particularidades únicas, dialogando com a imagem geral que o produto turístico Maranhão deseja ofertar ao mercado.

MARCA	CONCEITO DO PRODUTO (SLOGAM)
Maranhão	O segredo do Brasil
Pólo de São Luís	Expressão do Maranhão;
Pólo do Parque dos Lençóis	O único deserto do mundo com milhares de lagoas;
Pólo Delta das Américas	A biodiversidade do único delta em mar aberto;
Pólo Floresta dos Guarás	Mar, embarcações e Amazônia;
Pólo Chapada das Mesa:	Dois opções - lazer ou aventura.

TABELA 7: Conceito do Produto

Fonte: PETROCCHI (2001)

O Macroprograma de Marketing direciona seus objetivos setoriais a quatro segmentos: para os profissionais (operadoras de turismo); para os turistas; para a imprensa; e para os investidores.

O programa de marketing destinado aos profissionais da área de turismo visa difundir as informações sobre o plano, visando melhorar o relacionamento com os operadores e os profissionais das agências de turismo. O programa de marketing para os turistas prevê apresentar os potenciais naturais, culturais e históricos do Maranhão, representados nos cinco pólos. O programa de marketing destinado à imprensa pretende apresentar às empresas formadoras de opinião as potencialidades turísticas do Estado. E por último, o programa de marketing para os investidores visa conscientizar e sensibilizar profissionais e gestores de espaços turísticos sobre a importância e a rentabilidade do turismo no Maranhão. (MARANHÃO, 1999)

O Macroprograma de Marketing se incumbiu de transmitir uma mensagem positiva do Maranhão para o mercado do turismo e, sobretudo, para os consumidores.

O Macroprograma Maior Qualidade visa à aproximação de diversos setores que operam no destino turístico, promovendo o crescimento contínuo e integral do turismo local. A preparação e qualificação dos serviços presentes no destino turístico pretende aparelhar e

preparar essas estruturas para os novos desafios, proporcionados pela efetivação do Plano Maior.

Assim, Petrocchi (2001) comenta que o macroprograma de qualidade:

Tem o objetivo de preparar os serviços e os produtos turísticos para nova realidade do turismo, que se espera obter com a implementação do Plano Maior. Deseja-se estimular que se pense na rotina e na maneira de dar mais qualidade ao trabalho. Destaca a importância de dar asas a imaginação e a criatividade para que os resultados passem a ser diferenciados e para que se estabeleça a busca permanente de qualidade. (PETROCCHI, 2001. p. 374)

Todos os elementos que integram a prestação dos serviços estão presentes nesta fase, incluindo os agentes sociais que atuam na linha de frente dos serviços turísticos. Desse modo, influenciar o desenvolvimento de ideias inovadoras, gestos pontuais, pequenas ações cotidianas que busquem melhoria na qualidade dos serviços, estimulando a iniciativa pessoal e a criatividade como hábitos permanentes.

Para êxito desta tarefa, os objetivos propostos para o macroprograma de maior qualidade versam sobre a sensibilização dos empresários prestadores de serviço para participarem do Plano Maior, na melhoria da prestação de serviço, e na melhoria do crescimento da manutenção da infraestrutura básica e do planejamento histórico-cultural e natural.

O quarto macroprograma é o **Macroprograma de Sensibilização da Comunidade**:

As pesquisas junto à população de São Luís demonstraram que o maranhense, de um modo geral, desconhece o próprio Estado, sua história, seu patrimônio natural e suas riquezas culturais. O ludovicense tem consciência de que a questão da limpeza urbana é um dos problemas mais sérios da cidade, mas reconhece que é responsabilidade da prefeitura a coleta sistemática do lixo, mas que os moradores em nada colaboram para manter São Luís limpa. Falta consciência e educação. (MARANHÃO, 1999. p. 25)

Assim começa a descrição deste macroprograma no Plano Maior, expondo um dos grandes problemas que cerca o desenvolvimento do turismo em uma localidade: o conhecimento sobre o turismo e a importância dele para a comunidade. Trabalhar melhorias nas condições estruturais, buscar melhores mecanismos para divulgar as belezas do Maranhão podem esbarrar na falta de consciência e comprometimento da população local. Para isso, o Macroprograma de Sensibilização da Comunidade pretende fomentar a participação popular

via busca pela conscientização sobre a importância do turismo para região e todos que estão inseridos nela.

Para torná-la realidade, saindo de ambiente utópico, este macroprograma visa sensibilizar quanto da importância do turismo, conscientizando a população local da importância de seu papel frente aos visitantes do Estado, ofertando a ideia que o turismo gera emprego e renda.

O **Macroprograma de Comunicação** (como apontado na figura XX) dialoga intensamente com os demais programas, desenvolvendo sua atuação baseada no fortalecimento dos macroprogramas anteriores. O foco principal deste macroprograma está na satisfação do público-alvo, peça essencial e que norteia os objetivos de casa setor.

O macroprograma de comunicação principia que a imagem do Maranhão seja compreendida em turistas e profissionais do setor, criando atitudes e motivação que provoquem ampla participação dos agentes sociais locais, mudando seu comportamento.

Este macroprograma tem como público-alvo os profissionais que atuam na prestação de serviços, os meios de comunicação e, sobretudo, os turistas e os moradores locais. No quadro abaixo está descrito o público-alvo de cada macroprograma, bem como os programas destinados a sua concretização:

MACROPROGRAMA DE COMUNICAÇÃO		
Macroprogramas	Público-alvo	Programas
Desenvolvimento	Comunidade Profissionais Profissionais	Infraestrutura Melhorias Criação Sensibilização
Marketing	Profissionais; Turistas Setor Profissional	Marketing dos profissionais Marketing dos turistas Marketing de imprensa

	Meios de Comunicação	Marketing dos investidores
Qualidade	Comunidade Gestores de espaços turísticos	Maior Qualidade

TABELA 8: Macroprograma de Comunicação

Fonte: PETROCCHI (2001)

Os pontos apresentados propõem caminhos para a materialização de alvos futuros que se pretende alcançar, dentro de um tempo determinado, dos recursos disponíveis e da mão-de-obra necessária. Para isso, os objetivos devem ser realistas e possíveis de serem escalados, sempre partindo da análise do cenário atual e caminhando para um quadro futuro a ser pintado pelas ações expressas no plano operacional.

Assim, os objetivos do macroprograma de comunicação, por estarem coadunados com os demais macroprogramas, se confundem e por vezes ressaltam e destacam objetivos anteriores. Os objetivos são:

- Sensibilizar a opinião dos moradores em relação da importância do turismo para o Estado;
- Conscientizar as habitantes da importância do seu papel frente aos visitantes do Maranhão;
- Conscientizar e sensibilizar os profissionais que interveem na prestação de serviços;
- Conscientizar e sensibilizar os gestores de espaços turísticos sobre a manutenção e controle dos espaços em benefícios do desenvolvimento do turismo de qualidade;
- Proporcionar o conhecimento da oferta turística do Maranhão a comunidade e aos turistas;
- Fazer com que o turista fique satisfeito;
- Dar a conhecer aos profissionais e empresários do setor, bem como aos jornalistas, a oferta a oferta turística no Maranhão e em seus pólos.
- Fazer com que os profissionais do setor incluam o Maranhão em seus roteiros turísticos. (MARANHÃO, 1999)

No plano tático, o macroprograma de comunicação, estabelece a criação de quatro programas de conduzirão o planejamento estratégico aos objetivos gerais específicos. Para isso, o Plano Maior conduz essas ações através da realização dos programas de Programa de Oportunidade Turística, Programa de Sinalização, Programa Nova Identidade Turística e Programa de Formação.

O **Programa de Oportunidade** pressupõe conscientizar e sensibilizar os profissionais e gestores de espaços turísticos sobre a importância do turismo para região como meio de transformação social e desenvolvimento estrutural. O **Programa de Sinalização** (originário do Macroprograma de Marketing) propõe ajudar no processo de apresentação do Maranhão ao mercado (operadores e turistas), na locomoção interna e o acesso a diferentes atrativos turísticos. O **Programa Nova Identidade Turística** (também oriundo do Macroprograma de Marketing), pretende aglutinar as forma de comunicação turística no Maranhão, por meio da divulgação da marca turística desenvolvida no Plano Maior em diferentes meios, suportes e espaços turísticos. O **Programa de Formação** (oriundo dos Macroprogramas de Desenvolvimento e de Sensibilidade) visa melhorar a qualidade dos serviços ofertados, através da qualificação da mão-de-obra e da participação popular em torno do destino e dos benefícios provenientes do turismo.

CONCLUSÃO

Pensar as políticas públicas para o turismo no Brasil é concluir que temos que avançar se pretendemos observar o turismo como um dos setores mais importantes da economia brasileira, como um dos principais geradores de emprego e renda, sobretudo, para a população do entorno dos destinos turísticos. A tímida adoção de medidas oficiais que versam tentar fomentar o turismo no Brasil esbarra na falta de recurso, na pouca de capacitação, na carência de infraestrutura e serviços e na ausência de planejamentos efetivos que possam superar tais dificuldades.

No caso do Maranhão não foi diferente. A pouca distinção, inicialmente, sobre a área de atuação dos órgãos promotores do turismo no Estado e a correlação direta com a coordenação das atividades histórico-culturais, dificultou o avanço estrutural do turismo local. Os poucos recursos disponibilizados a extinta MARATUR, que não supria as demandas internas do setor turístico, dificultava a plena atuação no processo de fortalecimento do turismo no Maranhão. Os poucos recursos destinados a MARATUR eram competidos pelas manifestações folclóricas que, naquele momento, estavam sob a tutela da MARATUR.

A tentativa de proporcionar novos ares levou o turismo e seus profissionais a utilização de conceitos e ações vencedoras de diversas áreas de conhecimento. Assim, o pensamento organizador e estruturante do planejamento, advindo da administração, possibilitou aos profissionais do turismo a edificação de ações que permitissem o crescimento da atividade turística em uma região de forma sólida e contínua, principiando a melhoria das condições gerais de uma região.

O planejamento estratégico versa sobre a transformação das estruturas funcionais de uma determinada instituição, projetando a totalização de seus objetivos em uma perspectiva de longa duração, objetivando, sobretudo, a mudança no entendimento de todos que atuarão no transcorrer do projeto, desde as pessoas responsáveis pela sua execução, quantos os beneficiados com tal transformação.

Este novo olhar foi vivenciada por diversas instituições, público ou privada, sempre expressando o emprego do máximo esforço para a superação desses conflitos, permitiu um alargamento da oferta de produtos turísticos, melhoria na estrutura de serviços e capacitação de profissionais, muito disso decorrente da Política Nacional de Turismo implantada em 1996,

que acompanhava o discurso global do turismo e que tentava implantá-lo no discurso nacional.

Acompanhando este processo, o Maranhão pretendia dar uma nova dinâmica ao turismo na região. Para isso, contratou uma empresa espanhola, a *Marketing Systems*, para realizar um amplo diagnóstico sobre a situação do turismo local, tanto em relação a possíveis locais para exploração turística como identificar a imagem do Maranhão frente às operadoras de turismo nacionais e em diversos países. Este exame possibilitou o entendimento do turismo no Maranhão propondo estratégias que alcançassem diversas metas de crescimento do turismo no Maranhão para o prazo de 10 anos (fim em 2010). Assim, o Plano de Desenvolvimento Integral do Turismo no Maranhão pretendia ampliar a demanda turística no Estado, aumentando as receitas econômicas provenientes do turismo, melhorando a infraestrutura (saneamento básico, transporte, rodovias, comunicação, etc.) e a renda da população envolvida direta e indiretamente com a atividade turística.

Portanto, o Plano Maior tentou estruturar as ações turísticas no Estado a partir da premissa da falta de conhecimento do público de regiões mais distantes brasileiras e do exterior. Para tal, o Plano Maior buscou a implantação de ações que versavam satisfazer essa demanda, propondo a melhoria em diversos campos e em diferentes nível funcionais. Sua estrutura é fincada nas ideias de planejamento estratégico, que se iniciam na análise da situação do destino turístico, identificação dos pontos fortes e pontos fracos e das ameaças e oportunidades ao turismo local. A sequência prevê a definição dos objetivos e metas, sempre dispostas em sua relação de perspectiva de execução, partindo daí para a definição das estruturas funcionais necessárias para o início da efetivação do Plano Maior.

REFERENCIAS

ALBERNAZ, L. S. F. **O "urrou" do boi em Atenas:** instituições, experiências culturais e identidade no Maranhão. Campinas, 2004. 343 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2004.

ARAÚJO, Cristina Pereira. **Da EMBRATUR:** à política nacional de turismo. São Paulo: 2012.

ASSIS, Maria Cristina de. **Metodologia do trabalho científico.** 2004. Disponível em: <http://minhateca.com.br/Altair.Doniseti/Metodologia+do+Trabalho+Cient*3*adfico/Maria+Cristina+de+Assis+-+Metodologia+do+trabalho+cient*3*adfico,582565299.pdf> Acesso em: 01 de julho de 2015.

BENI, Mario Carlos. **Análise Estrutural do Turismo.** São Paulo: Ed. SENAC, 2007.

BEZERRA, M. S. **Avaliação do potencial turístico sustentável da região lacustre de Viana – Penalva - Cajari - Baixada Maranhense.** 2006. 141 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão. Maranhão, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.915, de 27 de janeiro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. **Decreto-lei nº 1.915, de 27 de janeiro de 1939.** Rio de Janeiro, RJ.

_____. Decreto-lei nº 2440, de 23 de janeiro de 1940. Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo. **Decreto-lei Nº 2.440, de 23 de Julho de 1940.** Rio de Janeiro, RJ.

_____. Decreto nº 44.863, de 21 de janeiro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. **Decreto Nº 44.863, de 21 de Novembro de 1958.** Rio de Janeiro, RJ.

_____. Decreto-lei nº 55, de 18 de janeiro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. **Decreto-lei Nº 55, de 18 de Novembro de 1966.** Brasília, DF.

_____. Lei nº 8181, de 28 de janeiro de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR, e dá outras providências. **Lei Nº 8.181, de 28 de Março de 1991.** Brasília, DF.

_____. Lei nº 9276, de 09 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Lei Nº 9.276, de 9 de Maio de 1996.** Brasília, DF.

_____. Lei nº 10683, de 28 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Lei no 10.683, de 28 de Maio de 2003**. Brasília, DF.

CARVALHO, Alan Francisco. **Políticas Públicas em Turismo no Brasil: sociedade e cultura**. Universidade Federal de Goiás. 2000.

CASIMIRO FILHO, F. **Contribuição do turismo à econômica brasileira**. 2002. 220 f. Tese (Doutorado) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (Universidade de São Paulo). São Paulo, 2002.

CARVALHO, R. C. **Turismo nos Lençóis Maranhenses: estudo das representações sociais sobre a situação atual e futura do turismo nos municípios de Barreirinhas e Santo Amaro do Maranhão**. 2007. 311 f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: Macrons Books, 2000.

_____. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

_____; SAPIRO, Arão. **Planejamento Estratégico: fundamentos e aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COBRA, Marcos. **Marketing de serviços: turismo, lazer e negócios**. São Paulo: COBRA, 2005.

COELHO, Marcio Ferreira; FERNANDES, Ivan. **Economia do turismo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

CRUZ, Rita de Cassia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2002.

DIAS, K. D. **Políticas públicas e economia do turismo: uma análise brasileira**. 2012. 74 f. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas. 2002

KWASNICKA, Eunice Laçava - **Introdução à Administração**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MAAR, Wolfgang Leo. **O que é política**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MARATUR (Empresa Maranhense de Turismo). **Subsídios para a História do Turismo no Maranhão**. São Luís: SIOGE, 1982.

_____. Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. **Plano de desenvolvimento integral do turismo do Maranhão**: plano maior. São Luís, 1999.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. São Paulo: Atlas, 2007.

PETROCCHI, Mario. **Turismo**: planejamento e gestão. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

_____. **Gestão de pólos turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

RODRIGUES, L. M. **O segredo do Brasil**: os sentidos do lugar turístico no discurso da propaganda oficial sobre os Lençóis Maranhenses. 188 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2011.

ROSA, Marcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva 2005.

RUSCHMANN, Dóris. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. São Paulo: Papirus, 2004.

SANTOS, S. R. **Turismo sustentável a partir da implantação do plano de desenvolvimento integral do turismo do Maranhão**: o caso do município de Cururupu. 177 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro, 2006.

TRENTIN, Fábila; FRATUCCI, Aguinaldo César. **Política nacional de turismo no Brasil**: da municipalização à regionalização. Turismo em Análise, v. 17, n. 1, p. 5-22, Maio 2006.

VALLS, Josep–Francesc. **Gestão de destinos turísticos sustentáveis**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.