



## **O *voucher* único como instrumento componente da gestão da atividade turística**

**Marcos Knupp**

Professor Associado na Escola de Direito, Turismo e Museologia (EDTM), do Programa de Pós-graduação em Turismo e Patrimônio (PPGTURPATRI) e do Curso de Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto Universidade Federal de Ouro Preto.

Pós-doutor em Administração (UFV) e

Ciência Política pela Universidad Complutense de Madrid

marcosknupp@ufop.edu.br

**Diego Augusto Lima Nogueira**

Universidade Federal de Ouro Preto

Graduado em Turismo

diegolimanog@gmail.com

**Resumo:** O presente trabalho visa compreender o significado do *voucher* único como um instrumento que compõe a gestão municipal do turismo. Entre os parâmetros norteadores das políticas de turismo, requerimentos como a intersectorialidade, a necessidade de envolver setores correlatos e abranger múltiplos atores – governos, mercados e comunidade – têm destaque no desenvolvimento do turismo. Neste sentido, foram definidos como foco deste estudo destinos turísticos que utilizam do *voucher* de turismo, instrumento normativo, como uma das ferramentas e formas de gestão municipal do turismo, a saber: Bonito/MS, Nobres/MT, Chapada dos Guimarães/MT e Tibagi/PR. Além de pesquisa bibliográfica e de pesquisa documental, buscou-se atingir o objetivo da pesquisa utilizando-se de metodologia mista por meio de técnicas de pesquisa qualitativa e análise documental. Os resultados deste trabalho demonstraram que as leis do *voucher*, quando aplicadas de maneira efetiva, funcionam como base desenvolvedora da atividade turística regional. Finalmente, buscou-se demonstrar resultados preliminares para uma área que carece de estudos específicos, a fim de apresentar novas perspectivas para a gestão do turismo visando o desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** Turismo; políticas; *voucher* único; atividade turística; gestão.

### **Introdução**

O impacto socioeconômico da atividade turística justifica o crescente empenho dos governos na formulação e na implementação de políticas que direcionam e qualifiquem o desenvolvimento do turismo (Beni, 2006). Governos, nas diversas regiões do planeta, estão atentos às oportunidades de geração de renda e de crescimento do emprego resultantes desta atividade (Mariani; Arruda; Malta, 2015). As políticas públicas, então, surgem como norteadoras dos diversos elementos inseridos na atividade turística, no que tange o poder público, a população, o meio ambiente, os segmentos mercadológicos e o turista (Costa; Silva; Nascimento, 2012). Conceitos básicos merecem ser levados em conta na formulação das políticas e das ações tomadas por todos os agentes que compõem o turismo (Souza; Trevelin, 2016).

Seguindo o modelo de gestão de diversos destinos turísticos, destacam-se alguns instrumentos de controle para o planejamento da atividade turística. O planejamento do turismo quando compreendido como um processo dinâmico necessita de ferramentas como análise e monitoramento de políticas públicas para conservar o equilíbrio (Scótolio; Netto, 2015). Uma delas é a política do *voucher* único, que surge como uma ferramenta componente da organização do turismo. O *voucher* único se refere a um documento, recibo e/ou título que possui valor e tem caráter de comprovação, na compra de um produto e ter ainda acesso a um serviço específico (Vieira, 2003). E desta maneira, buscou-se dar o enfoque nos modelos de gestão do turismo a partir da implementação das “Leis do *Voucher* Único” em quatro destinos turísticos brasileiros.

O objeto deste estudo foi compreender os elementos em comuns nas legislações do *voucher* como instrumento de ingresso nos atrativos turísticos. Entendendo a importância da fundamentação legal para a participação conjunta e para a sustentação das políticas que regem o turismo. Fatores essenciais a serem levados em consideração no planejamento turístico são os conceitos e as práticas sustentáveis. Eles são as bases pragmáticas de como se desenvolver uma região de maneira consciente dos limites e dos anseios da sociedade, que dão mais importância aos fatores de risco e ao potencial ambiental (Souza; Trevelin, 2016). Buscou-se também, lançar um olhar analítico sobre o funcionamento das políticas do *voucher* a partir de sua implementação e durante o período de sua vigência, enquanto reguladoras da atividade turística. Ao longo do trabalho deparou-se com a dificuldade de se encontrar fontes de informações que pudessem abordar o assunto de maneira holística que pudessem amparar uma análise aprofundada sobre o tema, no entanto, os resultados aqui obtidos condizem com os

objetivos do trabalho e vão ao encontro da exploração deste importante tema dentro do campo do turismo e das políticas públicas.

Por fim, este artigo está dividido em quatro partes, para além desta introdução e de suas considerações finais. Na primeira parte do trabalho, descreve-se o amparo teórico e referencial a respeito do significado de *voucher* e a sua importância enquanto ferramenta para as políticas públicas. Na segunda parte são abordadas as relações entre *voucher* único e o turismo, dando luz à gestão municipal do turismo. Posteriormente, aborda-se brevemente a respeito dos métodos e materiais que fundamentam a exploração e como se buscaram os dados e as informações utilizadas pelo estudo. Na sequência, são apresentadas as análises dos dados da pesquisa em quatro destacados destinos turísticos que utilizam esse instrumento de gestão pública, permitindo a reflexão sobre formas de utilização do mesmo especificamente para destinos turísticos. Finalmente, são apresentadas as considerações finais, juntamente com as limitações e potencialidades deste tema de estudo para trabalhos futuros.

### **O significado do *voucher* único enquanto política pública e a sua visão tridimensional**

É condizente utilizar a conceituação do *voucher* enquanto ferramenta de cunho social, econômico e político. Por se tratar de uma ferramenta tridimensional (Da Silva, 2017), este pode auxiliar no controle e na gestão do fluxo de turistas. Para o poder público, se encaixa nos métodos tradicionais de administração pública, servindo enquanto política pública como base fundamental para uma gestão pública municipal (Brasil, 2018). A política do *voucher* surge como uma alternativa, se implementada de maneira conjunta, para o planejamento e a organização do turismo nas regiões de grande potencialidade e oferta direta do setor (Camargo *et al.*, 2011). Do mesmo modo, é necessário saber se esta ferramenta funciona na prática, e para isso, torna-se necessário verificar se as ações da política estão asseguradas enquanto instrumentos normativos.

O *voucher* é objeto de relevância social, e se refere a um documento, recibo ou título, que possui valor e tem o caráter de comprovação. Segundo Da Silva (2017; p. 23), que aborda de maneira definida em sua obra, o *voucher* “se trata de um instrumento concedido a uma pessoa para que possa usufruir de um serviço ou bem, previamente determinado, que é prestado por uma entidade diferente da que financia essa fruição”.

Mas independente desta delimitação, esse instrumento pode atingir resultados mais amplos do que o esperado devido a sua característica e os efeitos que podem ser alcançados.

Isso porque o *voucher* é um objeto de três dimensões ao associarmos sua concessão de direito, conforme Da Silva (2017), são elas:

1 - A dimensão Social: Confere a liberdade escolha ao seu beneficiário. Mas essa liberdade é relativa, uma vez que se encontra não só restringida não em face da existência de uma lista pré-determinada de prestadores acreditados, mas também em face do serviço ou bem que é financiado; 2 - A dimensão Econômica: Pois pode seguir também, um objetivo relacionado as exigências orçamentais enquanto forma de controle de despesas, que será de elementar importância para as contas públicas do Estado, em especial para os que integram a união econômica e monetária, e estão, por esta via, sujeitos aos procedimentos comunitários de controle de gastos e das dívidas públicas. 3 - A dimensão Política: Os programas de *Voucher* não são neutros, sendo que tal afirmação é também válida no sentido político, de como se dão as relações entre as pessoas e as entidades públicas e privadas. Por conseguinte, a opção por um mecanismo deste em determinada área serve de interesses não só do Estado, mas também dos destacados grupos econômicos (Da Silva, 2017; p. 24; 27; 28; 29).

Na atividade turística, a inserção do *voucher* pode abarcar esses três elementos condicionantes da instrumentação comercial dos produtos turísticos. O *voucher* pode ter um valor de compra realizada ou ter ainda acesso a um serviço específico. Viera (2003, p.18), descreve a característica direta do *voucher* para o turismo, admitida então, como um conceito mais difundido e abrangente, na seguinte expressão: “é um contrato de prestação de serviços futuros no ramo de turismo”. Surge, portanto, a necessidade de se regulamentar as práticas do turismo envolvendo os atores responsáveis pelas atividades, evocando a decisiva participação dos poderes públicos constitucionais, a fim de contribuir para uma democratização e consolidação das políticas do turismo. O Ministério do Turismo (2007) define que:

A sustentabilidade político-institucional refere-se à solidez e continuidade das parcerias e dos compromissos estabelecidos entre os diversos agentes e agências governamentais dos três níveis de governo e nas três esferas de poder, além daqueles atores situados no âmbito da sociedade civil. (Brasil, 2007; p. 41).

Neste sentido, o *voucher* pode ser utilizado como uma ferramenta que congrega parte dessa perspectiva de parceria e articulação entre atores de um dado processo, neste caso específico, para o desenvolvimento e a organização da atividade turística. O que pode permitir estabelecer compromissos conjuntos entre diversos atores que compõem esta atividade e que necessitam de uma organização conjunta para alçar a sustentabilidade do turismo.

## O voucher único e os seus fundamentos para o turismo

Na atividade turística é primordial que se tenham políticas reguladoras capazes de equalizar todas as necessidades que envolvem os atores regionais. Esta é uma das atribuições da gestão pública do turismo, que conforme a orientação do Ministério do Turismo, para consolidar a atividade turística nas regiões de grande potencialidade, é preciso uma organização mínima dos municípios no que tange a gestão municipal turística (Brasil, 2018).

Uma das ações eficazes na gestão do turismo municipal é aplicação de métodos que monitorem e controlem o fluxo de turistas pelos atrativos do destino, assim como o seu consumo de produtos e serviços em toda rede de mercado (Paixão, 2022). Nisso, torna-se clara a percepção da administração pública no sentido de integrar esta ferramenta aos seus métodos de gestão. Segundo Viera (2003, p. 16), “observa-se rigidamente os limites de visitantes estabelecidos para cada local, controlados por uma Central de Reservas na Secretaria de Turismo da Prefeitura”. O mesmo autor afirma que o *voucher* “foi criado num modelo de gestão que é único e é local, fruto de todo um processo de organização social, criado, formatado e implantado em comum acordo com os empresários locais, influenciados por uma gama de variáveis intervenientes” (Vieira, 2003, p.35).

## Métodos e materiais

Para a realização deste estudo utilizou-se de fontes secundárias, buscando uma investigação sobre a bibliografia teórica e específica existente, concernente ao tema abordado. Para complementar o acervo desta pesquisa, foi realizada uma reflexão teórica e conceitual das “Leis do *Voucher Único*” implementadas em quatro destinos turísticos brasileiros que são referenciais importantes como cases de políticas públicas de turismo em âmbito nacional, dado o destaque dos mesmos enquanto territórios importantes para seus estados. São eles: Chapada dos Guimarães e Nobres, localizados no estado do Mato Grosso, Bonito no Mato Grosso do Sul e Tibagi, no Paraná. Dessa forma, consiste a análise documental sobre as leis municipais que regem o *voucher* único como instrumento de ingresso nos atrativos turísticos nestas localidades.

Além da análise documental, foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo com os gestores públicos municipais de cada uma destas localidades. Coletando as informações necessárias a respeito das leis do *voucher* e os seus benefícios para a organização da atividade turística. Os representantes das instituições públicas das quais se fez contato são os responsáveis

pela gestão das Secretarias Municipais de Turismo de cada um dos quatro destinos estudados. A coleta dos dados se deu por meio de transcrição e, posteriormente, categorizadas em determinados conteúdos conforme a proposta de análise das políticas do *voucher*, com o intuito de identificar os aspectos relacionados à execução dos atributos dessa ferramenta da gestão pública municipal de turismo.

### **Análises das leis do *voucher* e considerações qualitativas**

Avaliando a aplicação da política do *voucher* em quatro destinos turísticos brasileiros que são referência pela iniciativa de aplicar tal lei, as análises se consolidaram por duas linhas de estudo. A primeira, por meio de uma compilação de elementos coexistentes nas leis que regem as políticas nos destinos citados, busca-se identificar no conteúdo das leis os aspectos em comuns responsáveis por reger a legislação. A segunda vertente de dados passa a ser as entrevistas aplicadas aos gestores públicos do turismo referente a cada uma das localidades estudadas.

A seguir, os tópicos mostram como estão organizadas as linhas objetivas, seus elementos condicionantes e os dados coletados de acordo com os seus critérios, assim como as discussões sobre os resultados previstos na coleta dos dados.

#### *Análise documental das leis do voucher*

Sobre as leis do *voucher* único, analisou-se os conteúdos de suas redações na busca por fundamentos que caracterizam as atribuições da gestão e do poder público. Com o intuito de trazer as referências ligadas ao modelo de gestão e ao controle do instrumento, dá enfoque à redação que responsabiliza todos os atores envolvidos na atividade turística, da administração do ordenamento financeiro e do cumprimento da política. A seguir, estas leis assim intituladas: 1) Instrução Normativa Nº 001/1995, “Política do *Voucher* Único” de Bonito – MS; 2) o Decreto de Lei Nº 1.198/2011, “Lei do *Voucher* Único” de Nobres – MT; 3) a Lei Municipal Nº 2.348/2011, “Lei do Passaporte Único” de Tibagi – PR; 4) a Lei Complementar 052/2012, “Lei do *Voucher* Único” da Chapada dos Guimarães – MT.

É importante constatar que os Conselhos Municipais de Turismo (Comtur) de cada uma destas localidades, também contribuíram para a construção dessas políticas, reforçando a ideia da construção coletiva. Conforme trazido por Rocha (2011), a gestão pública municipal parte de uma nova perspectiva de orientação político-administrativa e de reforma das instituições estatais a partir do princípio da descentralização e da participação dos atores envolvidos em certo contexto.

Seguindo a proposta analítica, identificamos os elementos coexistentes nas quatro políticas correspondentes ao modelo de gestão e ao controle do instrumento mediante à atividade turística. Ao analisarmos os artigos e os incisos apresentados entende-se que as leis

asseguram os processos regulamentadores da emissão dos documentos, indicam seu caráter conjunto que compete a cadeia do turismo, condicionam a exclusividade do instrumento enquanto objeto de controle do fluxo turístico e esclarece as responsabilidades públicas, privadas e dos envolvidos na política. De acordo com a Lei Complementar 052, de Março de 2012, temos como exemplo:

Art. 2º. O *Voucher* único é um sistema de controle do fluxo de turismo nos atrativos, assegurando a preservação do ecossistema e a segurança do visitante, bem como regulamenta a relação entre Agências de Turismo, Atrativos Turísticos, guias de turismo com o município de Chapada dos Guimarães.

Capítulo I. § 2º. O *Voucher* Único será fornecido pela Secretaria Municipal de Finanças, mediante requisição das agências de turismo receptivo locais, credenciados no Conselho Municipal de Turismo – COMTUR. (Chapada dos Guimarães, 2012, p. 1-2).

Seguindo, foram elencados os aspectos norteadores que responsabilizam os agentes envolvidos e as entidades atuantes na cadeia do turismo. A interação local é primordial para o surgimento dos métodos de sustentabilidade e assim alcançar uma melhor qualidade de vida, estabelecendo uma relação harmoniosa entre os atores locais envolvidos e o turista (Camargo *et al.*, 2011). A Lei Municipal Nº 2.348/2011, de Tibagi no estado do Paraná, mostra que:

Capítulo II. Art. 5º. As agências de turismo em funcionamento ou que venham a desenvolver atividades turísticas no município de Tibagi deverão cadastrar-se na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMATUR, apresentando os seguintes documentos; Capítulo III. Art. 15º. Somente será considerado Guia de Turismo Regional/PR o profissional que estiver cadastrado no Ministério do Turismo segundo os parâmetros constantes da Lei federal no 8.623/1993 e da Lei Estadual no 16.513/2010, e que exerça suas atividades nos estritos termos desta Lei. (Tibagi, 2011, p.3,7).

Segundo Costa, Silva e Nascimento (2012; p.712), a política proporciona a “articulação entre diversos agentes da cadeia do turismo – agências de receptivo, meios de hospedagem e guias/condutores de turismo, entre si e com o setor público – no alinhamento das ações e no compartilhamento de regras de conduta na organização do destino”. Apontando os elementos que contribuem para uma gestão estratégica dos recursos financeiros da atividade, assim como toda orientação de prestação de contas e as normativas que permeiam os cumprimentos das atribuições previstas nas legislações, cabíveis de sanções e penalidades administrativas. A Lei Complementar 052/2012, da Chapada dos Guimarães, aplica o seguinte regramento:



Capítulo I. § 11º No primeiro dia útil de cada mês, as agências receptivas credenciadas, deverão prestar contas das emissões de *Voucher Único* junto a Secretaria Municipal de Finanças e efetivar o recolhimento do ISSQN, na forma estabelecida pelo Código Tributário Municipal, em conjunto com o recolhimento do Fundo Municipal de Turismo, que se dará através de DAM – Documento de Arrecadação Municipal; Capítulo V. Art. 10. O poder público aplicará penalidades pecuniárias, interdição do estabelecimento e outras sanções cabíveis, para o exercício regular das atividades e serviços turísticos, realizado por qualquer pessoa física ou jurídica, que não estiver de acordo com o disposto na legislação turística municipal. (Chapada dos Guimarães, 2012, p.3-8).

Arruda, Oliveira e Mariani (2014; p. 400) trazem que “quando se avalia especificamente as dinâmicas dos mercados de turismo, percebe-se que tal atividade apresenta um caráter marcadamente sistêmico, envolvendo organizações dos mais variados setores econômicos”. Assim, compete ao poder público municipal aprovar de maneira participativa leis e planos que regulamentem o turismo. Considera-se então, que as ações de sustentação das leis do *voucher* dos quatro municípios em análise se relacionam e possuem elementos centrais para a formulação adequada das políticas públicas para o turismo.

Vale destacar a dificuldade do setor e/ou do órgão competente na estrutura administrativa do Estado, na formulação das políticas, pois os bens de serviços e de produção do turismo originam-se de diversos ramos da sociedade Scótoló e Netto (2015). E para a elaboração dos atos normativos levou-se em conta as preferências dos atores e a ação baseada no conhecimento adquirido de toda a cadeia que compõe o turismo. Para além disso, necessita da projeção de um futuro, de acordo com expectativas e metas estabelecidas (Brasil, 2018).

#### *Roteiro de entrevistas e considerações qualitativas*

Nesta segunda linha percorrida passa-se pelos aspectos qualitativos da pesquisa em forma de entrevistas aplicadas aos gestores públicos municipais do turismo, representando seu respectivo órgão institucional. Com o objetivo de compreender as atribuições do poder público junto ao mercado turístico e o funcionamento da atividade durante a vigência da política nos destinos indutores estudados.

Apesar do perceptível avanço do turismo no Brasil, existem ainda inúmeras dificuldades e obstáculos que necessitam ser ultrapassados para impulsionar, de fato, uma atividade que “tem um aspecto social tão importante, quanto o seu desenvolvimento econômico” (Barreto, 2000, p. 49). Nesse sentido, as perguntas foram elaboradas conforme o

critério estabelecido pela prioridade da coleta de dados específicos. Em suas redações foram englobados os elementos citados acima e transcritos em formato de entrevistas, assim aplicados aos gestores públicos do turismo de cada um dos destinos, na busca pela informação que satisfaça o objetivo da pesquisa.

Os representantes institucionais responderam às perguntas via ligação telefônica, tendo a transcrição das respostas na íntegra e logo após categorizadas. O contato se deu exclusivamente pela solicitação da coleta de dados com finalidades de pesquisa científica. Foram solicitados os nomes dos representantes, a lotação na qual se encontra no órgão público e o contato via endereço eletrônico. No caso da Chapa dos Guimarães – MT não obtivemos contato com o representante público legal do turismo e por isso não temos dados oficiais desta localidade que possam ser qualificados nesta pesquisa. Portanto, aqui os representantes serão tratados pelos cargos ocupados como gestores públicos, e desta forma, são assim classificados:

Quadro 1: Representantes por município	
Município	Cargo e Órgão Público
Bonito – MS	Secretário Municipal de Turismo
Tibagi – PR	Diretor de Turismo, Secretaria Municipal de Turismo
Nobres – MT	Secretário Municipal de Turismo
Chapada dos Guimarães – MT	Não obtivemos contato
Fonte: Dados da Pesquisa	

A seguir, os quadros expositivos contendo as três perguntas e as respostas de cada um dos representantes, sendo assim dispostas conforme o contexto do turismo regional e que envolvem os conceitos específicos das políticas locais:

Quadro 2: Funcionamento e Gestão da Política

A Política do <i>Voucher</i> Único é efetiva para o turismo local?			
Se sim, como são utilizados os recursos provenientes desta política no desenvolvimento do turismo no município?			
Se não, por quê? Quais são as intercorrências que inviabilizam o bom funcionamento da política para o turismo?			
Bonito – MS	Tibagi – PR	Nobres – MT	Chapada dos Guimarães – MT
“Sim. A política não funciona em todos os atrativos turísticos da cidade, mas funciona bem onde está implantada. O avanço agora é para o <i>Voucher</i> Digital, que permitirá melhor dinamismo da atividade incentivando a sustentabilidade do turismo local. E as decisões são tomadas de forma democrática dentro do COMTUR.”	“Não. Foi uma política muito bonita no papel, mas que não deu certo na prática, principalmente, pela falta de contribuição do trade no que tange o funcionamento da atividade turística regida pela Lei.”	“Sim. A partir de 2016 a nova gestão da prefeitura municipal incentivou para que a Lei fosse reformulada e a participação do COMTUR também se tornou ainda mais efetiva. Desta forma, certa porcentagem dos recursos advindos da atividade turística é destinada ao FUMTUR e as decisões são tomadas de maneira mais responsável.”	Não obtivemos nenhum contato com os gestores do turismo do município da Chapada dos Guimarães – MT.

Fonte: Dados da Pesquisa

O quadro acima constata que nos municípios de Bonito e Nobres as políticas do *voucher* funcionam de acordo com suas propostas de criação. No caso de Bonito o *voucher* já se desenvolve para seu formato digital, tendo assim, um avanço quanto ao uso do instrumento, e em Nobres, a lei se tornou mais efetiva a partir do ano de 2016 onde se teve maior enfoque na gestão municipal do turismo. Nesses dois municípios os recursos financeiros advindos do fenômeno do turismo têm como destino o Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), e por meio do Comtur são referendadas as decisões sobre a aplicação destes recursos.

Já na cidade de Tibagi no Estado do Paraná, o poder legislativo implantou a política, mas não houve aderência por parte dos agentes do turismo local, principalmente do mercado turístico. Cabendo então, ao órgão deliberativo do turismo local decidir como intervir na atividade turística. Segundo Grechi, Lobo e Martins (2019; p.132), sobre o funcionamento da política do *voucher*, “não deve ser entendida como um modelo perfeito, considerando as limitações intrínsecas do próprio sistema”.

A seguir, a tabela mostra como se dá a utilização dos recursos financeiros e as decisões dos órgãos responsáveis pelo turismo:

Quadro 3: Utilização dos recursos financeiros provenientes

A utilização dos recursos financeiros provenientes desta política se dá através das decisões do Conselho Municipal de Turismo - COMTUR, ou as decisões são tomadas unicamente pela Secretaria de Turismo do Município?			
Bonito – MS	Tibagi – PR	Nobres – MT	Chapada dos Guimarães - MT
“O COMTUR surgiu a partir da união do setor privado atuante na atividade turística. Da mesma maneira, surgiu também a Lei do <i>Voucher</i> , e partir do FUMTUR o conselho e o poder público determinam a utilização dos recursos do vindos do turismo. O bom funcionamento desta política servirá de base para a implantação da Taxa de Turismo no município.”	“Não houve retorno financeiro para o poder público e nem para o FUMTUR provindos da Lei do <i>Voucher</i> .”	“As decisões para o uso dos recursos do FUMTUR são tomadas em conjunto no COMTUR, respeitando as prioridades da atividade, a sustentabilidade dos atrativos turísticos e as representatividades que compõem o conselho.”	Não obtivemos nenhum contato com os gestores do turismo do município da Chapada dos Guimarães – MT.

Fonte: Dados da Pesquisa

Os Conselhos Municipais de Turismo dos municípios de Bonito e Nobres têm presença influente nas decisões acerca das políticas para o turismo. Ambos possuem o Fumtur para onde são alocados os recursos provenientes da atividade, a serem aplicados no âmbito turístico. As secretarias destes respectivos lugares têm a função de executar institucionalmente as decisões encaminhadas pelos conselhos, além de aplicarem suas próprias demandas para a gerência da atividade turística.

Em Tibagi, como a política não foi executada com êxito, não há trabalho expressivo do conselho representante local e pouco menos a criação de um caixa para as finanças da atividade. Desta maneira, percebemos a consistência das políticas de acordo com as responsabilidades empregadas nas aplicações dos recursos do turismo, considerando o contexto de cada localidade (Costa; Silva; Nascimento, 2012). Daí, se tiram as estratégias em torno da sustentabilidade econômica, onde o poder público não se deve deixar levar pelas induções econômicas e que atropelam a comunidade e o meio ambiente, como define Muls (2008).

Já o quadro 4 (quatro) trata sobre o fator de vigência das políticas e da sua avaliação perante aos gestores entrevistados, sendo assim colocado:

Quadro 4: Avaliação da Lei Durante sua Vigência

Durante o período de vigência da lei, como você avalia a da Lei do <i>Voucher</i> ? Péssima, ruim, média, boa ou muito boa.			
Abaixo da média: O que você considera que pode ser aprimorado para tornar a política do <i>Voucher</i> boa ou muito boa?			
Bonito – MS	Tibagi – PR	Nobres – MT	Chapada dos Guimarães – MT
“Muito boa. Em certos períodos de vigência da Lei houve maior dificuldade da atividade turística em se adaptar à legislação e assim seu cumprimento literal.”	“O Trade turístico deve aderir e cumprir a Lei de acordo com o estabelecido. O Comtur é formado em sua boa parte, por membros do trade, o que enfraquece uma cobrança do cumprimento da legislação.”	“Durante este novo período (a partir de 2016) de vigência a Lei se tornou muito boa. O problema da legislação antiga eram os “entraves políticos.”	Não obtivemos nenhum contato com os gestores do turismo do município da Chapada dos Guimarães – MT.

Fonte: Dados da Pesquisa

E por fim, o quadro nos traz a avaliação dos resultados quanto à aplicação das leis. Sendo assim, os casos das cidades de Bonito no Mato Grosso do Sul e Nobres no Mato Grosso, persistem em exemplificar como a política teve aderência e pode funcionar de maneira conjunta, contribuindo para a gerência e para o planejamento estratégico do turismo. A diferença entre esses dois destinos se dá pelas prioridades administrativas do poder público municipal, que é responsável por gerir e monitorar o andamento dos processos turísticos. Bonito, por ter uma política mais antiga, possui também por parte de seus integrantes municipais, vasta experiência nos momentos de baixa do turismo. Nesse contexto, as contribuições dos órgãos públicos se tornam mais eficazes e importantes para o programa do turismo (Andion, 2003).

Já em Tibagi, coloca-se os “entraves políticos” como o principal impasse para a viabilização da política do *voucher*. Isso quer dizer que questões fora do contexto turístico impossibilitam a execução organizada da atividade, apesar de existir uma política fomentada, que é a Lei do *voucher* único.

Conforme observado nas tabelas, as respostas dos gestores públicos referem-se ao seu respectivo município e a política do *voucher* vigente. Onde não houve o cumprimento da lei do *voucher*, observa-se a não cooperação entre os atores envolvidos nas atividades, o que comprometeu as ações conjuntas em torno do planejamento turístico municipal moldado por este instrumento regulador. Como aborda Andion (2003), no processo de planejamento é vital que se tenha o termômetro das ações através dos indicadores, e nas reavaliações compreender novos planos de metas.

### Considerações finais

As políticas públicas para o turismo, quando devidamente elaboradas, podem auxiliar e desenvolver uma região em todos os aspectos que dão base a uma vida em sociedade. Desta maneira, o turismo passou a ser visto como uma atividade que deve possuir suas próprias regulamentações a fim de atender a todos os setores da sociedade que se articulam direta e indiretamente. Em se tratando dos números do turismo, o crescimento anual desta atividade econômica é satisfatório em diversos destinos turísticos. Diante disso, as leis do turismo necessitam de reformulações permanentes conforme a participação dos agentes envolvidos e o andamento das atividades.

Analizando as leis implementadas em cada um dos quatro destinos, verifica-se que elas se relacionaram nos pontos que sustentam as participações dos setores da sociedade que compõem a cadeia do turismo. Assim, as políticas do *voucher* surgem como parte complementar para o turismo local, sendo um componente importante para uma legislação que promova a sustentabilidade regional. As aplicações do roteiro de entrevistas permitiram que se identificassem os efeitos das contribuições do mercado turístico para o funcionamento da atividade e para a manutenção da política. O poder público tem a função de gerir, fiscalizar, formular, executar e retornar os recursos provindos da política à sociedade e à própria atividade turística. Esta atribuição se mostrou presente nos textos das políticas em todos os casos estudados, porém, a sua prática no município de Tibagi - PR não teve a mesma eficácia.

Por fim, o trabalho identificou alguns elementos fundamentais para a manutenção do turismo nessas localidades que possuem a lei do *voucher*. Entre estes, apontamos o planejamento e a organização do turismo de maneira endógena refletidos pela lei do *voucher*, a criação de políticas públicas que abarquem os atores envolvidos na atividade turística, a gestão pública municipal como promotora das regulamentações do setor e do mercado turístico, o poder público enquanto gestor estratégico de parte dos recursos financeiros provindos da atividade e a sustentabilidade como um pilar das ações do turismo.

Deste modo, em detrimento da análise das políticas nos destinos escolhidos como estudo de caso, apregoa-se que estas possuem o conteúdo que respaldam a criação de uma política centrada nas práticas do turismo. A responsabilidade político-institucional acompanha não somente todo o processo de desenvolvimento e de aplicação das políticas, mas como também, volta seus olhos para os outros componentes da economia local, considerando as necessidades socioambientais e contribuindo para o ciclo de vida desses destinos turísticos.

Como limitação deste estudo, a falta de retorno e respostas vindas da gestão municipal da Chapada dos Guimarães prejudica a análise deste destino, em específico, e demonstra que a necessidade de buscar novas formas de interação entre as pesquisas científicas e a gestão de determinadas atividades. Assim, estudos futuros podem suprir estas lacunas e buscar alternativas para também atingir outros atores participantes do processo de decisão e implementação da política de *voucher* único em destinos turísticos.

### Referências

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo** – Diretrizes, Metas e Programas 2018-2022. Brasília – DF, 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/turismo/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-nacional-do-turismo>> Acesso em: agosto de 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo** – Roteiros do Brasil: Turismo e Sustentabilidade. P.41. Brasília – DF, 2007. Disponível em: <[http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros\\_brasil/turismo\\_e\\_sustentabilidade.pdf](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/turismo_e_sustentabilidade.pdf)> Acesso em: julho de 2017.

ANDION, Carolina. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro – RJ, pp.1033-54, Set./Out. 2003. Disponível em: <<https://hml-bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6512/5096>> Acesso em: outubro de 2017.

ARRUDA, Dyego de O.; OLIVEIRA, Gustavo M.; MARIANI, Milton A. P. Competitividade do sistema produtivo do turismo em Bonito, MS, a partir de uma visão baseada em recursos. **Revista Interações**, Campo Grande, MS, v. 15, n. 2, pp. 399-408, p.400, jul./dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/tQgjztZFSVmTzsN658zdCgR/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: outubro de 2020.

BARRETTO, Margarita. **Planejamento e Organização do Turismo**. 5. ed. p. 49. Campinas: Paripus, 2000.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BONITO. Decreto N° 062, de 04 de Maio de 2010. Regulamenta a Lei Complementar N° 037, de 12 de Dezembro de 2000, dispõe sobre a criação do *Voucher* Digital, e dá outras providências. Bonito, MS: Prefeitura Municipal de Bonito. 2010.

CAMARGO *et al.* Análise da sustentabilidade do turismo ecológico no município de bonito, mato grosso do sul na promoção do desenvolvimento regional. **Revista Sociedade & Natureza**, Uberlândia, 23 (1): pp. 65-75, abr/2011. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/sn/a/qGJV9rKfnNCpkjJds5BycYb/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: setembro de 2020.

CHAPADA DOS GUIMARÃES. Lei Complementar 052/2012, de 26 de Março de 2012. Dispõe sobre a alteração do *voucher* único, e dá outras providências. Chapada dos Guimarães, MT: Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães. p.1, 2, 3, 8. 2012.

COSTA, Helena A.; SILVA, David L. B. Da; NASCIMENTO, Elimar P. Do. A Governança sonhada para o Turismo: uma análise sobre o *voucher* único de Barreirinhas (Maranhão, Brasil), a partir da visão dos empresários do setor turístico. **Revista Turismo e Desenvolvimento**, Portugal, nº17/18, pp.701-715; p.712; 2012.

GRECHI, Dores C.; LOBO, Heros A. S.; MARTINS, Patrícia S. M. Interação e inovação na trajetória do Sistema Turístico de Bonito, MS: um modelo para os destinos da RILA?. **Revista Interações**, Campo Grande, MS, v. 20, n. especial, pp. 125-140, p.132, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/inter/a/y44FKgYSprwhcwYd3n849sB/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: outubro de 2020.

MARIANI, Milton A. P.; ARRUDA, Dyego de O.; MALTA, Maria C. Mancuelho. Dinâmicas do processo de governança e coordenação dos agentes que compõem um destino de turismo sustentável, no Centro-Oeste brasileiro. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.8, n.2, pp.307-332, mai/ago2015. Disponível em: <<http://www.each.usp.br/turismo/publicacoesdeturismo/ref.php?id=9176>> Acesso em: novembro de 2017.

MULS, Leonardo Marco. Desenvolvimento local, espaço e território: o conceito de capital social e a importância da formação de redes entre organismos e instituições locais. **Revista Economia**, Brasília - DF, v.9, n.1, pp.1–21, jan/abr 2008. Acesso em: <[https://anpec.org.br/revista/vol9/vol9n1p1\\_21.pdf](https://anpec.org.br/revista/vol9/vol9n1p1_21.pdf)> Acesso em: novembro de 2017.

NOBRES. Lei Municipal nº. 1.198/2011, de 04 de outubro de 2011. Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso do *Voucher* Único do Município, e dá outras providências. Nobres, MT: Prefeitura Municipal de Nobres. 2014.

PAIXÃO, Ravel. **Voucher único x Voucher Digital**: desafios da governança do turismo no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses. 2022. 81f. Dissertação (Conclusão de curso graduação de Bacharelado em Turismo) - Universidade Federal do Maranhão – São Luís, Maranhão. Disponível em: <<https://monografias.ufma.br/jspui/bitstream/123456789/5155/1/2022%20TCC%20Ravel%20Paixao%20-%20voucher%20digital%20DEPOSITO%20FINAL.pdf>> Acesso em: novembro de 2022.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.** [online]. 2011, vol.19, n.38, pp.171-185.

SCÓTOLO, Denise; NETTO, Alexandre Panosso. Contribuições do turismo para o desenvolvimento local. **Revista de Cultura e Turismo**, Santa Catarina, ano 09 - nº 01 – Fev/2015. Disponível em: <<https://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/554>> Acesso em: setembro de 2017.



SILVA, Suzana T. da. **A economia social e civil**: Estudos de Fiscalidade. Imprensa da Universidade de Coimbra, Portugal, p.23; p. 24, 27, 28, 29; 2017. Disponível em: <<https://directory.doabooks.org/handle/20.500.12854/45727>> Acesso em: agosto de 2017.

SOUZA, Cláudio A. de; TREVELIN, Ana Cristina. **Turismo responsável**: o caso de Bonito/MS. Revista Acadêmica - Observatório de Inovação do Turismo, Rio de Janeiro, Vol. X, nº 2, dezembro/2016. Disponível em: <<http://www.each.usp.br/turismo/publicacoesdeturismo/ref.php?id=1642>> Acesso em: setembro 2017.

TIBAGI. Lei Nº 2.348, de 27 de junho de 2011. Dispõe sobre a implantação de Passaporte Único para acesso a atrações turísticas, conforme especifica, e dá outras providências. Tibagi, PR: Prefeitura Municipal de Tibagi. p.3, 7. 2011.

VIEIRA, João Francisco L. **Voucher único um modelo de gestão da atividade turística em Bonito – MS**. 2003. P.16, 18, 35. 138f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) - Universidade Católica Dom Bosco Campo Grande – Campo Grande - Mato Grosso do Sul. Disponível em: <<https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/7911-voucher-unico-um-modelo-de-gestao-da-atividade-turistica-em-bonito-ms.pdf>> Acesso em: julho de 2017.

## The single *voucher* as a component instrument of tourist activity management

**Abstract:** The present work aims to understand the meaning of the single *voucher* as an instrument that composes the municipal management of tourism. Among the guiding parameters of tourism policies, requirements such as intersectoriality, the need to involve correlated sectors and cover multiple actors – governments, markets and the community – stand out in tourism development. In this sense, the focus of this study was defined as tourist destinations that use the tourism *voucher*, a normative instrument, as one of the tools and forms of municipal management of tourism, namely: Bonito/MS, Nobres/MT, Chapada dos Guimarães/MT and Tibagi/PR. In addition to bibliographic research and documentary research, we sought to achieve the objective of the research using a mixed methodology through qualitative research techniques and document analysis. The results of this work demonstrated that *voucher* laws, when applied effectively, function as a basis for developing regional tourist activity. Finally, we sought to demonstrate preliminary results for an area that lacks specific studies, in order to present new perspectives for tourism management aimed at local and regional development.

**Keywords:** Tourism; policies; single *voucher*; tourist activity; management.

Recebido: 24 ago. 2023

Aceito: 7 nov. 2023