



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS  
HUMANAS CURSO DE  
TURISMO**  
**Arthur de Oliveira F. H. M. Lyrio**

**GEOPOLÍTICA E TURISMO: A TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
DE TURISMO NO URUGUAI**

**JUIZ DE  
FORA, MG  
2023**

**Resumo:**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a ação estratégica do Estado Nacional do Uruguai, no tocante ao turismo, especificamente por meio do padrão do conjunto dos atos normativos do Poder Legislativo, ao longo do período de quarenta anos (1982-2022), de forma a identificar seu perfil, estrutura e efeitos. Para tanto, foi realizado um estudo empírico, baseado em dados secundários de fontes oficiais da República Federativa do Uruguai, tendo como foco o Poder Legislativo. O objeto de estudo foram os “atos normativos”. O total de 87 documentos analisados utilizando o modelo elaborado por Pimentel (2011), foram estruturados em 3 dimensões e 5 categorias de análise. Os dados evidenciaram um aumento expressivo no volume de atos normativos, em termos percentuais, ao longo do período analisado e que boa parte são, em termos prático de execução, insuficientes, pois não tornam o evidente os meios que serão usados para atingir o objetivo proposto.

**Palavras-chave:** Geopolítica. Análise Institucional. Políticas Públicas. Turismo. Uruguai.

**Abstract:**

This paper aims to analyze the strategic action of the National State of Uruguay regarding tourism, specifically through the pattern of the set of normative acts of the Legislative Branch over a period of forty years (1982-2022), in order to identify its profile, structure and effects. To this end, an empirical study was conducted, based on secondary data from official sources in the Federative Republic of Uruguay, with the Legislative Branch as the focus. The object of study was the "normative acts". The total of 87 documents analyzed using the model elaborated by Pimentel (2011), structured in 3 dimensions and 5 categories of analysis. The data showed a significant increase in the volume of normative acts, in percentage terms, over the period analyzed and that a large part are, in practical terms of implementation, insufficient, because they do not make evident the means that will be used to achieve the proposed objective.

**Keywords:** Geopolitics. Institutional Analysis. Public Policies. Tourism. Uruguay.

## 1. Introdução

Buscando se posicionar de forma proveitosa no cenário global, países ao redor do mundo traçam diferentes estratégias para usar os recursos de que dispõe de forma a alcançar uma posição relativa superior em relação aos demais países, em um determinado setor, no âmbito da economia mundial. Nesse sentido, com o intuito de dotar os Estados Nacionais de uma posição estratégica, nasce o conceito de geopolítica, que se refere precisamente ao uso político e estratégico dos recursos geográficos, físicos, locais e de todos aqueles que podem ser usados pelo Estado para este fim. Em síntese, a geopolítica, em sua acepção clássica, “trata da conduta estratégica do Estado com o objetivo de alcançar uma melhor posição no cenário internacional”<sup>1</sup> (PIMENTEL, 2021 p. 59).

É interessante notar que o Estado é primordial para que tais estratégias funcionem, sendo responsável, entre outras coisas, por introduzir, desenvolver, regular e fiscalizar as ações. Desse modo, uma das principais maneiras que os governos têm de administrar essas ações é por meio das políticas públicas, que podem ser entendidas como um conjunto de estratégias e diretrizes,

---

<sup>1</sup> No original: “geopolitics, in classical terms, deals with the strategic conduct of the State aiming to reach a better position in the international scenario”

estabelecidas por meio de ações definidas, no âmbito do poder público<sup>2</sup> (2017; p. 29) e que têm a capacidade de estruturar e desenvolver setores específicos. O incentivo à atividade turística – assim como o conjunto de ações executadas, tais quais a expansão da indústria bélica, fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, dentre outras – pode ser considerado como uma das diferentes estratégias que podem ser usadas por determinado país, visando se colocar de forma estratégica globalmente.

Sendo assim, tendo em vista o mundo globalizado contemporâneo e seus desdobramentos na geopolítica, há a tendência de o turismo, de modo geral enquanto setor, vem se tornar uma estratégia promissora para um aumento na geração de divisas e, conseqüentemente, como forma de gerar desenvolvimento<sup>3</sup> nas regiões onde se faz presente, pois o turismo pode trazer retornos financeiros, tal atividade passou a representar uma parte considerável da economia de diversos países, tanto dos desenvolvidos quanto dos emergentes e subdesenvolvidos.

Sobretudo os países em desenvolvimento têm apostado no setor turístico como estratégia de desenvolvimento devido ao fato de ser uma atividade que não demanda um conhecimento técnico muito especializado<sup>4</sup>, podendo ser executada sem grandes entraves, principalmente quando se tem capital financeiro disponível. Duffield (1982, p. 249) corrobora este entendimento afirmando que: “em geral, os requisitos para obter um emprego no setor turístico foram considerados baixos tanto em termos de qualificações formais quanto de experiência”<sup>5</sup>.

Neste contexto, levanta-se a seguinte questão de pesquisa: *se* as políticas nacionais de turismo do Uruguai se configuram como uma geopolítica própria, entendida como ação estratégica do Estado Nacional, e de que maneira se apresentam em termos de perfil, estrutura e efeitos visados.

Para respondê-la, o presente estudo visa analisar a ação estratégica da República Oriental do Uruguai<sup>6</sup>, no tocante ao turismo, especificamente por meio do padrão do conjunto

---

<sup>2</sup> No original: “un conjunto de directrices y estrategias, establecidas y/o acciones definidas, en el ámbito del poder público”

<sup>3</sup> Entende-se por “gerar desenvolvimento”, melhorar a qualidade de vida dos que residem no local, levando em consideração as especificidades de cada região.

<sup>4</sup> No que tange a uma parte considerável dos cargos operacionais dos hotéis, agências de viagem e afins.

<sup>5</sup> No original: “Generally, the requirements for obtaining a job in the tourist sector were found to be low both in terms of formal qualifications and of experience”.

<sup>6</sup> “O Uruguai é uma república democrática representativa com um sistema presidencial. Os membros do governo são eleitos para um mandato de cinco anos por um sistema de sufrágio universal. O Uruguai é um Estado unitário: justiça, educação, saúde, segurança externa, política e defesa são administradas em todo o país. O poder executivo é exercido pelo presidente e por um gabinete de 13 ministros.” (WIKIPEDIA CONTRIBUTORS; **Uruguai**. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Uruguai&oldid=65195089>>.

dos atos normativos do Poder Legislativo, ao longo do período de quarenta anos (1982-2022), de forma a identificar seu perfil, estrutura e efeitos visados, e descobrir se há uma geopolítica delineada com este fim.

Este documento está organizado da seguinte forma: tem-se como primeiro marco na gestão pública de turismo, de acordo com o Ministério de Turismo do Uruguai, a criação da Comissão Nacional de Turismo (Comisión Nacional de Turismo), no ano de 1933. A partir desse momento, diversas medidas foram tomadas visando o fomento do setor, sobretudo nas últimas décadas do último século, propiciando uma considerável expansão, até se tornar o que é hoje. Nesse sentido, buscar-se-á analisar leis nacionais referente ao turismo no país, durante o período de 1982-2022, e, possivelmente, entender o impacto delas no desenvolvimento do setor.

## **2. Marco Teórico**

### **2.1 Políticas Públicas no Turismo**

As políticas públicas podem ser entendidas como, segundo “o que os governos decidem ou não fazer” DYE; 2009 apud Mariana Pimentel (et al 2011; p. 295) e seus “temas, formatos, objetivos e efeitos podem ser diversos não apenas entre os diferentes Estados, mas conforme variam os papéis assumidos por determinado Estado no transcorrer de sua história” (PIMENTEL; PIMENTEL; p. 2; 2011). Dessa forma, nota-se que sua criação está relacionada à tentativa de gerar conhecimento aplicável às ações práticas dos governos, com ênfase na preocupação com a qualidade e eficácia da intervenção pública. (SOUZA, 2006).

Sendo assim, tendo em vista que a partir da segunda metade do século XX o turismo se tornou um novo setor da economia mundial (ARAÚJO; GELBCKE, 2008), os governos, gradativamente, passaram a criar e instituir políticas públicas relacionadas ao setor, pois enxergaram no turismo a possibilidade de obter divisas no curto prazo, outros viram no turismo de massa uma grande oportunidade de negócio, como os Estados Unidos e países do norte europeu, enquanto outras nações apostaram no turismo como alternativa de desenvolvimento, como os latino-americanos (ANSARAH, 2001; CROES, 2014 apud PIMENTEL; PIMENTEL; CARVALHO; 2021)”. Nesse sentido, é possível notar que

A importância do turismo na dimensão econômica e social é um fator destacado em todos os níveis de gestão territorial, prova disso é que os organismos como a Organização Mundial do Turismo (OMT) e World Travel and Tourism Council

(WTTC), como também os governos em nível nacional, estadual e municipal, têm mostrado interessados no desenvolvimento turístico de suas regiões. (FONSECA; OLIVEIRA, 2016).

Desse modo, visto que o turismo é um setor relativamente novo, principalmente enquanto política pública, é fundamental se ter em mente que a consolidação de políticas públicas deve ser a manifestação primeira de uma conscientização governamental para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população (SOUZA, 2006), uma vez que apenas assim é possível ter atos normativos que, de fato, tragam desenvolvimento e aprimoramento para o setor.

Adiante, torna-se interessante expor, brevemente, as funções e responsabilidades do Estado no que tange às políticas públicas relacionadas ao turismo. Segundo Claudio Quintana, o papel que o Estado assume no turismo varia de acordo com o sistema político, o grau de desenvolvimento econômico em geral e o turismo em particular<sup>7</sup> (2016; apud Miralbell, 2010). No presente trabalho, são consideradas - ainda tendo como base a perspectiva de Claudio Quintana - como função do Estado no referido contexto a coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, o governo como empresário incentivo e promoção do turismo<sup>8</sup> (2016; apud Hall, 2009; p. 177). Além dessas, outras duas funções também podem ser atribuídas ao Estado nesse contexto, são elas: o papel social do turismo e o papel mais amplo do governo como garantidor do interesse público<sup>9</sup> (Hall, 1994, 2008 apud QUINTANA).

**Quadro 2: Funções e objetivos das políticas públicas de turismo.**

<b>Estímulo</b>	Infraestrutura pública, facilitar a construção da oferta turística.
<b>Promoção</b>	Lideram a difusão da atividade entre o empresariado e a propaganda do País.
<b>Planejamento</b>	Canalizar as correntes turísticas para as zonas de menor grau de desenvolvimento do País, o turismo como instrumento de desenvolvimento regional.
<b>Regulação</b>	A atividade dos subsetores e a proteção dos consumidores.
<b>Coordenação</b>	Entre diversos agentes e interesses que começam a entrar em conflito.
<b>Catalizador</b>	Do potencial turístico do país como um todo (adaptação e aprimoramento).

Fonte: Carlos Quintana *apud* Velasco (2005)

Além disso, no sentido de trazer a discussão para a questão do turismo enquanto

<sup>7</sup> No original: “la función que el Estado asume con el turismo varía según el sistema político el grado de desarrollo económico general y del turismo en concreto”

<sup>8</sup> No original: “la de coordinación, planificación, legislación y regulación, el gobierno como empresario, de estímulo y la promoción turística”

<sup>9</sup> No original: “la del papel social del turismo y la función más amplia que cumple el gobierno como garante del interés público”

atividade capaz de gerar desenvolvimento, é interessante mencionar que, apesar de o Estado assumir diferentes funções ao longo do tempo, a tarefa de conseguir, efetivamente, mudar a realidade por meio dos atos normativos é complexa, já que ainda não se conseguiu equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de promover a inclusão social de grande parte da população dos países em desenvolvimento e de democracia recente (PIMENTEL; apud SOUZA, 2006), de modo que os atos normativos, sobretudo no campo do turismo, ainda são, de certo modo, incipientes.

Nesse sentido, tendo em vista que as políticas públicas podem ser consideradas “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.” (PIMENTEL; PIMENTEL; VIDAL; 2017 apud Peters; 1986), é importante notar que “na América Latina, como para muitos países em todo o mundo o turismo está convertendo-se em uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social” (PIMENTEL; PIMENTEL; VIDAL; 2017 apud Ansarah, 2001). Dessa forma, torna-se interesse perceber que “geralmente, a política de turismo é considerada uma área da política econômica” (PIMENTEL; PIMENTEL; VIDAL; 2017 apud MIR, 2000)”.

À luz do exposto, é possível entender que os atos normativos possuem um papel fundamental para a estruturação da sociedade e visam funcionar como ferramenta de promoção e desenvolvimento. Nesse sentido, no que tange às políticas públicas de turismo, nota-se que “as diferentes concepções da política de turismo refletem as influências de uma multiplicidade de diferentes perspectivas, conceituações e metodologias em políticas públicas” (Ibid). Por isso, conclui-se que os atos normativos no referido setor podem oscilar consideravelmente, tanto em função da pluralidade de áreas que são impactadas por ele quanto pelos diversos interesses dos diferentes governos que elaboram tais políticas.

## **2.2 Geopolítica**

Inicialmente, deve-se tornar claro que existe uma diferença entre geografia política e geopolítica. Aquela é entendida como uma disciplina do ramo da geografia, que apresenta características estáticas e estuda os aspectos geográficos de um determinado território, preocupando-se mais com a parte descritiva do que analítica destes fatores (SHIGUENOLI, MIYAMOTO; p. 76; 1981). Já a geopolítica “não se satisfaz apenas com a descrição física dos acidentes geográficos [...] A geopolítica se preocupa com a aplicação desses fatores na formulação de uma política visando principalmente fins estratégicos” (Ibid.)

Nesse sentido, convém aprofundar o entendimento sobre o que é a geopolítica. Para Colin Flint, a geopolítica pode ser definida como a luta pelo controle de entidades geográficas

com dimensão internacional e global, e o uso de tais entidades geográficas para vantagem política<sup>10</sup> (2021). Para além da perspectiva desse conceito enquanto uma ferramenta estratégica, pode-se considerar a geopolítica como uma ciência que.

Lida com a dependência de eventos políticos no terreno. Ela se baseia nos amplos fundamentos da geografia, especialmente da geografia política, a doutrina da estrutura espacial dos órgãos políticos.<sup>11</sup> (Rubén Cuéllar Laureano apud Hans Weigert 2012)

Estabelecidas algumas concepções acerca do referido conceito, torna-se interessante expor o que são consideradas como as fases da geopolítica. A primeira classificação diz respeito à geopolítica clássica, que não deve ser entendida como sendo histórica ou, talvez, antiquada. Pelo contrário, ela é, de certa forma, consideravelmente atual, tendo sido inicialmente pensada:

Na era da exploração europeia e do desejo e necessidade de ver o mundo como um todo interligado, composto de partes que receberam rótulos (como "bárbaro" ou "vazio") em relação ao Ocidente, que foi assumido como "civilizado" e "desenvolvido". (FLINT, Colin; 2021) Lida com a dependência de eventos políticos no terreno. Ela se baseia nos amplos fundamentos da geografia, especialmente da geografia política, a doutrina da estrutura espacial dos órgãos políticos.<sup>12</sup> (FLINT; p. 4; 2022)

Ainda sobre essa fase, deve-se expor que tinha como premissa, de acordo com Colin Flint, que o mundo poderia ser compreendido, analisado e, por consequência, controlado. Tal concepção pode ser entendida como a base do imperialismo e colonialismo, visto que rotulava partes do mundo como "bárbaras" ou "selvagens" e, portanto, necessitando de controle colonial para "desenvolver" ou "civilizar" suas populações<sup>13</sup> (Ibid.).

Adiante, tem-se a perspectiva da geopolítica crítica, que começou a ser pensada na década de 1990, à luz do pós-modernismo. Essa linha de pensamento tem foco no discurso, atentando-se ao uso das palavras, usando ferramentas de análise do discurso para reengajar o

---

<sup>10</sup> No original: "can be defined as the struggle over the control of geographical entities with an international and global dimension, and the use of such geographical entities for political Advantage."

<sup>11</sup> No original: "trata de la dependencia de los hechos políticos con relación al suelo. Se basa sobre los amplios cimientos de la geografia, en especial de la geografia política, doctrina de la estructura espacial de los organismos políticos."

<sup>12</sup> No original: In the era of European exploration and the related desire and need to see the world as an interconnected whole, made up of parts that were given labels (such as "barbaric" or "empty") in relation to the West, which was assumed to be "civilized" and "developed."

<sup>13</sup> No original: "it labelled parts of the world as "barbaric" or "savage" and therefore in need of colonial control to "develop" or "civilize" their populations"

trabalho de geopolíticos clássicos do passado e expor seus preconceitos e agendas políticas. É interessante notar que, nas palavras<sup>14</sup> de Colin Flint:

geopolíticos críticos engajaram os atuais pensadores políticos para destacar o papel da linguagem na criação de suposições tomadas por lei sobre terrorismo, islamismo, Oriente Médio, etc. e expor narrativas inquestionáveis sobre partes do mundo, e as pessoas que as povoam, que justificam a ação militar e outras agendas de política externa. (2022; p.5)

Por fim, a última fase é denominada Feminista, que se baseia na ideia do feminismo enquanto uma forma de pensar que visa contrariar as simples classificações que são a base da geopolítica clássica<sup>15</sup> (Ibid.) além do fato de identificar a complexidade das posições das pessoas e a conectividade entre pessoas e lugares, em vez de reivindicar limites claros e diferenças entre espaços políticos<sup>16</sup> (Ib.). Essa vertente busca contrapor as duas anteriores, expondo que não pretende entender o mundo à maneira da geopolítica clássica (como se fosse de cima para baixo), tampouco apenas criticar as perspectivas daquela fase, como faz a geopolítica crítica. Ademais, é essencial entender o que significa ser um determinado indivíduo em um determinado contexto<sup>17</sup> (Ibid.), de modo que, para essa perspectiva, não basta apenas uma análise teórica, deve-se dialogar com indivíduos dos mais diversos contextos para que se possa entender, de fato, aquela realidade.

**Quadro 1: Classificação das perspectivas de geopolítica.**

<b>Fase</b>	<b>Ideia Central</b>
<b>Clássica</b>	O mundo poderia ser compreendido, analisado e, por consequência, controlado. Entende parte do mundo como "bárbaro" e "selvagem", devendo, assim, ser "civilizado" para que se tenha "desenvolvimento".
<b>Crítica</b>	Foco no discurso, atentando-se ao uso das palavras. Faz uso de ferramentas do discurso para engajar as teorias oriundas da primeira fase, de modo a expor suas contradições e preconceitos.
<b>Feminista</b>	Contrapõe as anteriores, buscando entender as diferentes realidades ao redor do mundo. Coloca a prática como sendo imperativa, isto é, entrar em contato os diversos contextos existentes é necessário para que se tenha uma compreensão real da realidade.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de (2021).

<sup>14</sup> No original: critical geopoliticians engaged current political thinkers to highlight the role of language in creating taken-for-granted assumptions about terrorism, Islam, the Middle East, etc. and expose unquestioned narratives about parts of the world, and the people that populate them, that justify military action and other foreign policy agendas

<sup>15</sup> No original: "a way of thinking that aims to counter the simple classifications that are the underpinnings of classical geopolitics"

<sup>16</sup> No original: "identify the complexity of people's positions and the connectivity between people and places, instead of claiming clear boundaries and differences between political spaces"

<sup>17</sup> No original: "understand what it means to be a particular individual in a particular context"

### 3. Metodologia

Este trabalho tem um caráter empírico e metodológico, em que será testado a aplicabilidade e replicabilidade do modelo de análise organizacional de PPT de Pimentel (2014), tendo o caso uruguaio como objeto de pesquisa. Ademais, foi baseado em dados secundários de fontes oficiais da República Federativa do Uruguai, tendo como foco o Poder Legislativo<sup>18</sup>. O objeto de estudo foram os “atos normativos”, em nível Federal, da República Federativa do Uruguai, particularmente os relacionados com o turismo, sendo os atos normativos de turismo (ANT) entendidos como “políticas públicas” de turismo (PPT).

Além dos dados secundários dos ANT do Poder Legislativo do Uruguai, também foi feita uma pesquisa em dados bibliográficos, buscando tentar fazer uma breve contextualização do histórico das políticas públicas de turismo no Uruguai ao longo do tempo. Esse processo foi relevante, pois permitiu fazer uma associação entre o contexto em que vivia o país, com a criação e implementação de Atos Normativos de Turismo.

No que se refere à coleta e identificação dos dados, esta pesquisa recorreu ao site<sup>19</sup> do Parlamento uruguaio, no campo destinado aos Documentos e Leis, através do campo para “busca avançada”. Foi analisado o período dos últimos 40 anos (1982-2022)<sup>20</sup>, sendo encontradas 929 Leis contendo a palavra “turismo”, “turístico” e “turis”. Os documentos encontrados foram baixados e salvos no Google Drive (Fase 1).

Após a busca e coleta dos dados iniciais, foi feita a etapa de classificação e triagem do material, em que buscou-se produzir um refinamento da amostra, por meio da checagem de inconsistências e eliminação de redundâncias (Fase 2). Desse modo, as Leis foram divididas em três grupos: 1) ANT Secundárias<sup>21</sup> que contêm o termo de busca no corpo do texto, mas que não versam sobre algum conteúdo específico de turismo; 2) ANT Não Relacionadas, que apenas mencionam turismo na forma de “Ministério de Turismo”, não mencionando, efetivamente, nada relacionado ao tema no corpo do texto, não sendo relacionadas ao turismo, e 3) ANT que mencionam o termo de busca e tratam, especificamente, sobre o turismo.

---

<sup>18</sup> O presente trabalho se debruçou em analisar apenas o Poder Legislativo, em função da não haver tempo o suficiente para uma análise dos demais Poderes, optando-se então, apenas pela escolha do Legislativo.

<sup>19</sup> <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes>

<sup>20</sup> Foi analisado apenas o período mencionado, pois, embora o objetivo fosse analisar todas as leis disponíveis, não houve tempo suficiente para tanto. Desse modo, a pesquisa somente conseguiu debruçar-se na análise de quatro décadas.

<sup>21</sup> Entende-se como Secundárias as Leis, embora tivesse a palavra “turismo” no documento, não necessariamente abordavam o tema. Isso ocorre pois, no ano de 2005, a Lei nº. 17.866, de 21 de março de 2005 integrou as matérias de Turismo e Esporte em um único ministério, criando o Ministério de Turismo e Esporte. Isso fez com que algumas leis tivessem o termo “turismo”, mas abordavam outro tema, como a Lei nº 17.951, de 13 de janeiro de 2006, que menciona a palavra, mas trata de assuntos relacionados ao esporte.

Posteriormente ao momento da triagem de documentos (Fase 2), passou-se à etapa de consolidação da amostra final (Fase 3). Do total de documentos, 929 (100%) encontrados no site do Parlamento do Uruguai continham o termo “turismo”. Desses, foram eliminados 793 (85,3%) que não tinham nenhuma relação com o tema e 49 (5,4%) que tinham o termo ao logo do texto, mas não eram efetivamente de turismo. Dessa maneira, foram analisados apenas aqueles atos normativos que tratavam especificamente sobre o turismo, que foi um total de 87 (9,3%), sendo essa portanto a amostra final.

**Quadro 3: Total ANT encontrados no período de 1982 a 2022.**

<b>Triagem</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Total de Atos Normativos encontrados	929	100
ANT Secundárias	793	85,3
ANT Não Relacionadas	49	5,4
Total de Atos Normativos de Turismo	87	9,3

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados do site do Parlamento uruguaio.

Depois da identificação e quantificação dos atos normativos do Poder Legislativo do Uruguai de 1982 a 2022, se deu início a Fase 4, em que foi organizado, classificado e analisado cada uma das leis. A análise dos ANT do Uruguai tomou como base o método de análise organizacional de PPT de Pimentel (2014), o qual desenvolve um roteiro e sintetiza a proposta em três passos (Pimentel, 2014, p. 274):

1. Identificar as principais políticas públicas de turismo.
2. Analisar alguns meios utilizados pelos governos para institucionalização das políticas públicas de turismo. Para isso buscou-se:
  - a. o arranjo institucional pelo qual se delineiam as políticas de turismo, definido por: i) posição na estrutura organizacional; ii) proponente; iii) investimentos.
  - b. as características constituintes, quais sejam: i) objetivos; ii) efeitos esperados.
3. De posse de tal análise, reconstituir a agenda das políticas públicas de turismo, buscando agrupar as políticas públicas em períodos com características distintas, definindo-se um princípio organizador e os efeitos esperados em cada período.

Na sequência, após analisar os 87 ANT a partir do modelo de Pimentel (2014), os dados foram passados para o Excel, com o objetivo de sintetizar e quantificá-los. Os dados relativos aos objetivos dos ANT foram categorizados para sua possível análise. Dessa maneira foram criadas 11 categorias que buscaram agrupar os objetivos por temas centrais, são elas: Cooperação Internacional, Cooperação Internacional em Pesquisa e/ou Promoção, Fiscal

Tributária, Estrutural Organizacional, Criação de Atrativos de Interesse Nacional, Promoção, Pesquisa, Fomento de Novos Segmentos Turísticos, Regionalização, Regulamentação, Turismo como interesse nacional e Estrutura Organizacional.

Tal classificação visa otimizar a análise, possibilitando entender quais são os principais temas abordados pelos atos normativos. Ademais, separá-los dessa maneira facilitou a identificação das prioridades existentes no Poder Legislativo do Uruguai, no campo de turismo.

Cabe mencionar que, apesar desse estudo focalizar somente nos ANT do poder legislativo, apresenta uma limitação de análise, tendo em vista que, ao filtrar os atos normativos empregando o termo “turismo”, no site do parlamento, não estava evidenciado, exatamente, quais eram Leis, Decretos, Acordos ou Tratados. Desse modo, visando tornar a pesquisa mais objetiva, todos os atos normativos encontrados foram classificados como Leis, já que em todos estava presente o termo “Ley”, seguido no número que era referente a ela.

## **4. Análise**

### **4.1 Caracterização do Objeto de Pesquisa: evolução das políticas públicas de turismo no Uruguai**

No Uruguai, país foco deste trabalho, de acordo com o Ministério do Turismo<sup>22</sup>, a atividade começou a ser elaborada no segundo quartel do século passado, com a Lei 9.133 de 17 de novembro de 1933. Com ela, foi criada a *Comisión Nacional de Turismo* (Comissão Nacional de Turismo), que era um órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores uruguaio e tinha como principais atribuições, conforme exposto no site do Ministério do Turismo do Uruguai, a normalização dos preços de serviços, controle e monitoramento, bem como a promoção da formação profissional e a produção de estatísticas sobre o setor.<sup>23</sup>

Adiante, o próximo passo relevante, no sentido do desenvolvimento dos atos normativos do setor turístico, foi - ainda de acordo com o site do Ministério do Turismo - a criação do Ministério de Transportes, Comunicações e Turismo (Ministerio de Transporte, Comunicaciones y Turismo), no ano de 1967, que absorveu a comissão criada anteriormente e instituiu a *Dirección Nacional de Turismo* (Direção Nacional de Turismo). Com essa mudança, o ministério supracitado assumiu as seguintes funções: política nacional de turismo;

---

<sup>22</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-turismo/institucional/creacion-evolucion-historica>

<sup>23</sup> No original: “la unificación de los precios de los servicios, control y fiscalización; así como el fomento de la formación profesional y la elaboración de estadísticas del sector”

a regulamentação, coordenação e controle da atividade; a promoção do turismo interno e receptivo; o desenvolvimento da indústria hoteleira e afins; e as zonas turísticas<sup>24</sup> (Ministério de Turismo).

Na década seguinte, mais precisamente no ano de 1974, as atividades relacionadas ao turismo passaram a ser responsabilidade do Ministério de Indústria e Energia (Ministerio de Industria y Energía). Nesse mesmo ano, foi promulgada a Lei Nº 14.335 de 23 dezembro de 1974, que declarava o turismo como uma atividade de interesse público e como um fator de desenvolvimento econômico e social<sup>25</sup>. Com isso, o Poder Executivo passou a gerir a Política Nacional de Turismo e, no sentido de assumir o controle da atividade turística, a Direção Nacional de Turismo criou o Conselho Nacional de Turismo.

Posteriormente, no ano de 1986, foi criado o Ministério do Turismo (Ministerio de Turismo), com a Lei Nº 15.851 de 24 de dezembro de 1986. A partir desse momento, visando melhor compreender os avanços no campo dos atos normativos de turismo, Claudio Quintana divide o período de 1986 a 2010 em fases; cada uma representa um período de ação pública sobre turismo caracterizado por uma compreensão compartilhada do que é o turismo, qual é o papel do governo em seu desenvolvimento e que posição ele tem em relação aos atores privados".<sup>26</sup>(apud Velasco, 2005:176).

Desse modo, a primeira fase, que vai de 1986 a 1990, é denominada Desenvolvimentismo na Restauração Democrática (Desarrollismo en la Restauración Democrática). Ela trata, brevemente, dos problemas econômicos, sociais e relacionados aos direitos humanos oriundos da Ditadura Cívico-Militar que ocorreu no Uruguai, de 1973 a 1984, e o que foi feito para revertê-los. Dentre as soluções pensadas, que estão relacionadas ao turismo, o autor cita a criação do Ministério de Turismo, já citada anteriormente.

Ainda sobre esse período, Claudio Quintana afirma que o turismo assume diferentes funções nas estruturas administrativas nos Estados Nacionais pelo mundo (apud Hall, 2008), e que no Uruguai também foi assim ao longo da história. Em vista disso, ressalta-se que a criação do Ministério do Turismo foi relevante não apenas do ponto de vista econômico, mas, principalmente, na perspectiva política, já permitiu demonstrar que algo estava sendo feito em relação a um determinado problema, e até mesmo ter uma posição mais elevada na agenda

---

<sup>24</sup> No original: la política nacional de turismo; la regulación, coordinación y contralor de la actividad; el fomento del turismo receptivo e interno; el desarrollo de la industria hotelera y afines; y zonas turísticas

<sup>25</sup> No original: una actividad de interés público y como factor de desarrollo económico y social”.

<sup>26</sup> No original: representa un período de acción pública en materia de turismo caracterizado por compartir una idea determinada de que es el turismo, cuál es el papel del gobierno en su desarrollo y que posición tiene éste respecto de los actores privados”

política.<sup>27</sup> (QUINTANA, Claudio; p. 729; 2016).

No sentido de expandir a discussão sobre o referido período, convém expor um dos principais instrumentos utilizados para o planejamento do turismo naquele momento, na visão de Claudio Quintana. Feito de maneira indicativa, trata-se do plano Desenvolvimento Turístico do Uruguai (Desarrollo Turístico del Uruguay), elaborado, em 1986, pela Organização Mundial do Turismo (OMT) e Organização dos Estados Americanos (OEA), através do Centro Iberoamericano de Capacitação Turística (CICATUR). O referido documento era um estudo, feito para Direção Nacional de Turismo, que buscava atualizar o anterior, denominado Plano de Desenvolvimento Turístico do Uruguai (Plan de Desarrollo Turístico del Uruguay) (QUINTANA, Claudio apud OEA-CICATUR: 1978), e introduzir, como uma de suas principais estratégias, um aprofundamento do estudo de três zonas uruguaias em especial: Termas, Colônia e Montevideo. A escolha desses três lugares especificamente, deu-se por não basearem sua atividade turística apenas nas praias, o que, eventualmente, proporcionaria um turismo com menos sazonalidade, já que teria outras possibilidades de atrativos.

Além dos programas e projetos mencionados anteriormente, antes de terminar o referido período o governo uruguaio ainda desenvolveu, em 1989, o Projeto de Política Nacional de Turismo (Proyecto de Política Nacional de Turismo) que propunha:

O estudo também incluiu uma análise de questões como os recursos turísticos do Uruguai, o turismo que chega ao Uruguai, a consciência turística, o papel do Estado na promoção do turismo, a promoção das atividades turísticas, a infra-estrutura turística e a formação de recursos humanos, assim como diretrizes, instrumentos e ações concretas para desenvolver o turismo nacional" (QUINTANA, Cláudio; 2016).<sup>28</sup>

Por fim, ressalta-se que essa fase dos atos normativos de turismo no Uruguai foi importante para aumentar as divisas que entravam no país, visando equilibrar a balança comercial; segundo Quintana (2016), as políticas públicas nesse período tinham como destinatários a própria administração pública, com a criação do Ministério de Turismo, o turista, por meio das ações promocionais, e a sociedade civil, sobretudo a parte que vivia na região

---

<sup>27</sup> No original: "permitía demostrar que algo se estaba haciendo con respecto a un problema determinado, e incluso tener una posición más destacada en la agenda política"

<sup>28</sup> No original: "un análisis de temas como los recursos turísticos del Uruguay, el turismo que llega al Uruguay, conciencia turística, el papel del estado en la promoción turística, el fomento de las actividades turísticas, las infraestructuras turísticas y la formación de recursos humanos, también planteaba lineamientos, instrumentos y acciones concretas para desarrollar el turismo nacional".

litorânea.

Posteriormente, entre os anos de 1990 e 2005, Quintana (2016) define esse momento como a Fase do Neoliberalismo (Fase del Neoliberalismo). Esse período é nomeado dessa maneira, pois, na época, assim como em diversos países pelo mundo, o Neoliberalismo estava em ascensão, fazendo com que o Estado se tornasse menos intervencionista.

Assim sendo, nesse período, tendo como base o viés neoliberal, as principais formas que foram pensadas para estimular o turismo buscavam para incentivar a participação do setor privado e, sobretudo, para facilitar o investimento estrangeiro<sup>29</sup> (QUINTANA, Claudio; 2016). Para tanto, destacam-se três ações fundamentais: a primeira foi a promulgação do Decreto 68/991 conhecido como "Complexos Turísticos"<sup>30</sup> (Ibid), que foi considerado o instrumento financeiro, do Ministério do Turismo, para fomentar a criação e diversificação dos atrativos uruguaios, bem como a construção de novos shoppings e afins; a segunda ação foi a criação da Lei 16.906 de 28 de janeiro de 1998, que declarava de interesse nacional a promoção e proteção dos investimentos feitos por investidores nacionais e estrangeiros no território nacional<sup>31</sup>(Ibid); por fim, a última ação a ser destacada é o Decreto 175/003, de 2003, que adequa a tais regulamentações gerais para o setor específico do turismo (em termos de isenções e isenções fiscais, a fim de promover e facilitar os investimentos turísticos no país)<sup>32</sup>(Ibid).

Dando sequência à explanação sobre o referido período, tem-se o fato de que, ao alcançar um tamanho considerável, o setor turístico começa a apresentar algumas situações negativas. Desse modo, inicialmente, o governo assume a função de regulador e fiscalizador dessas atividades, criando, segundo Claudio Quintana (2016), 17 leis e decretos referentes ao setor, durante os 15 anos abordados. É interessante ressaltar que apenas uma pequena parte dessas leis buscavam garantir segurança ao consumidor (turista).

Além das ações voltadas para o estímulo da atividade turística, durante o período abordado buscou-se também investir e fomentar a promoção do setor. Inclusive, é interessante destacar que, entre os anos de 2000 e 2005, durante o governo de Jorge Batlle, foi a parte que mais obteve investimentos. As principais ações feitas nesse sentido foram:

A participação em feiras internacionais de forma mais sistemática (Fitur em Madri e FIT em Buenos Aires), presença de jornalistas estrangeiros especializados em turismo

---

<sup>29</sup> No original: "fomentar la participación del sector privado, y sobre todo a facilitar la inversión extranjera"

<sup>30</sup> No original: "promulgación del Decreto 68/991 conocido como de Complejos Turístico"

<sup>31</sup> No original: "interés nacional la promoción y protección de las inversiones realizadas por inversores nacionales y extranjeros en el territorio nacional"

<sup>32</sup> No original: dicha normativa general al sector específico de turismo (en materia de exoneraciones y franquicias fiscales con el fin de promover y facilitar las inversiones turísticas en el país)

em nosso país e o uso de logotipos relacionados ao turismo no Uruguai<sup>33</sup>. (QUINTANA, Claudio; 2017).

É relevante ressaltar que essas atitudes foram bem-vistas pela iniciativa privada. Entretanto, nota-se que houve também uma falta de investimentos em outras áreas, focando mais em metas de curto prazo.

Ademais, tem-se uma ação marcante a ser destacada. Criada como parte do Programa Bianual de Cooperação para o Setor de Turismo entre a Comissão das Comunidades Européias e a República Oriental do Uruguai<sup>34</sup> (QUINTANA, 2016), diz respeito à uma série de seminários e a geração de uma série de relatórios com diretrizes estratégicas e planos de ação<sup>35</sup> (Ibid). Na perspectiva de Quintana, esses seminários e informes foram bastante importantes, pois introduziram no país o conceito de Produto Turístico e, com isso, os destinos passaram a ser associados aos seus principais produtos turísticos. É interessante notar, inclusive, que o próprio Ministério do Turismo mudou a sua organização interna, formando sua área de planejamento tendo como base os tais produtos.

Esse período teve um enfoque considerável na iniciativa privada, objetivando, principalmente, a captação de divisas e visitantes. Ademais, buscou-se expandir o desenvolvimento e investimento no setor, através da facilitação para a realização de empréstimos para os empresários.

O último período a ser exposto, denominado a Nova Política Pública de Turismo (Nueva Política Pública de Turismo), foi de 2005 a 2010. Foi a primeira vez que um governo de esquerda assumia o poder no Uruguai, que trouxe um novo paradigma para as políticas públicas. Visando abandonar o ideal neoliberal praticado nos períodos anteriores, nesse momento o governo passava a assumir uma postura mais participativa com relação ao turismo, adotando novas esferas de ação e relações com as partes interessadas<sup>36</sup> (QUINTANA; 2017).

Uma vez que o governo uruguaio buscava alinhar todos os setores, organizações e atores que fazem parte da atividade turística, fazê-los trabalhar de forma integrada à política vigente tornou-se um dos principais desafios do período. Nesse sentido, a parte de coordenação das atividades foi uma das que recebeu mais atenção pelo governo. Para tanto, objetivando também

---

<sup>33</sup> No original: “participación en ferias internacionales de manera más sistemática (Fitur en Madrid y FIT en Bs. As.), presencia de periodistas extranjeros especializados en turismo en nuestro país y la utilización de logos vinculados al turismo en Uruguay”

<sup>34</sup> No original: “Programa Bianual de Cooperación para el sector Turístico entre la Comisión de las Comunidades Europeas y la República Oriental del Uruguay”.

<sup>35</sup> No original: “una serie de seminarios y la generación de una serie de informes con lineamientos estratégicos y planes de acción”.

<sup>36</sup> No original: “nuevos ámbitos de actuación y de relacionamiento con los actores”.

conferir ao Ministério de Turismo uma nova institucionalidade, mais alinhada aos ideais em vigor, foram feitas algumas modificações e atualizações no setor, tais quais:

"o restabelecimento das relações com a Organização Mundial do Turismo (UNWTO), a promoção do Conselho Nacional de Turismo, a institucionalização de reuniões com diretores de turismo departamentais (locais), a incorporação do Ministério do Turismo no gabinete produtivo do Governo Nacional e a promoção dos Clusters de Turismo realizada pelo Escritório de Planejamento e Orçamento (OPP) com o apoio do Ministério do Turismo"<sup>37</sup>(Ibid).

Convém adicionar que o turismo virou um dos mais principais setores a época, sendo reconhecido pela população como uma das mais importantes atividades econômicas do país.

Outrossim, no que tange ao planejamento e às ações implementadas, nota-se que o foco era no turismo feito de maneira participativa e sustentável, integrando valores ambientais, econômicos e socioculturais (HALL apud QUINTANA, 2008). Aconteceu também nesse período, no ano de 2006, o primeiro empréstimo feito pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Isso permitiu, junto ao Conselho Nacional de Turismo, a elaboração do Plano Nacional de Turismo, que foi concluído em 2009 e era chamado de Plan Nacional de Turismo Sostenible 2009-2020 (Plano Nacional de Turismo Sustentável 2009-2020). Naturalmente, esse documento foi um marco para o turismo no país, principalmente pela metodologia para sua construção, de forma participativa, baseada no consenso e integrando diferentes atores do turismo, dos setores público, privado, acadêmico e comunitário.<sup>38</sup> (QUINTANA, 2016)

Considerando a mudança de paradigma mencionada anteriormente, um dos principais aspectos a ser mencionado é a ênfase no entendimento do governo enquanto assegurador dos interesses públicos. Desse modo, fundamentando-se no carácter democrático marcante durante o período, é possível ressaltar que a defesa dos interesses locais e das minorias<sup>39</sup> (QUINTANA, 2016) recebeu a atenção devida. Além disso, é possível perceber que o período em questão buscou promover mais qualidade à atividade turística, expandindo os interesses para além da geração de divisas, sendo benéfico não apenas para a Administração Pública em si, mas,

---

<sup>37</sup> No original: "el restablecimiento de relaciones con la Organización Mundial del Turismo (OMT), el impulso al Consejo Nacional de Turismo, la institucionalización de los ámbitos de reuniones con los directores de turismo departamentales (locales), la incorporación del Ministerio de Turismo al gabinete produtivo del Gobierno Nacional y el impulso de los Conglomerados (Clúster) de Turismo realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con el apoyo del Ministerio de Turismo"

<sup>38</sup> No original: "metodología de construcción del mismo, de manera participativa, sobre la base del consenso y que integró a distintos actores de la actividad, desde públicos, privados, el sector académico y a la comunidad".

<sup>39</sup> No original: "la defensa de los intereses locales y los de las minoría".

também, para os indivíduos que residem nas áreas turísticas.

Finalmente, após o entendimento da trajetória das políticas públicas de turismo no Uruguai, torna-se possível entender que o setor passou momentos diversos, estando consideravelmente suscetível aos interesses e contextos de cada governo. Contudo, tendo em vista que a atividade turística está vinculada à ideia de utilizar o turismo como ferramenta para o desenvolvimento econômico e territorial<sup>40</sup> (QUINTANA; 2016), infere-se que essa concepção assume um papel central para o país, já que foi, durante o período estudado, a perspectiva que esteve mais presente<sup>41</sup> (Ibid).

**Quadro 4: Fases das Políticas Públicas de Turismo por período de governo no Uruguai (1986-2010).**

Período de Governo	Princípio Organizador	Principais Âmbitos das Políticas de Turismo no Uruguai	Fase Proposta
Governo Sanguinetti (1986-1990)	Estabilização	Organização Planejamento Indicativo	Desenvolvimento na recuperação democrática
Governo Lacalle (1990-1995)	Gerenciamento	Legislação	Neoliberalismo
Governo Sanguinetti (1995-2000)		Estímulo	
Governo de Batlle (2000-2005)		Promoção	
Governo Vázquez (2005-2010)	Desenvolvimento e Agenda Social	Coordenação	Nova política pública de turismo
		Planejamento	
		Garantir o interesse público	
		Turismo Social	

Fonte: Quintana (2016; p. 728).

Finalmente, torna-se interessante expor alguns indicadores econômicos, mais atuais, do turismo no Uruguai. De acordo com o Anuário Estatístico do Turismo, do ano de 2019, o setor correspondeu a 3,1% do PIB (Produto Interno Bruto) do país. Além disso, o referido documento demonstra que a região mais visitada do país, no ano de 2019, foi a Região Metropolitana, que recebeu 1.164.208 milhão de turistas (o que representa 36,1% do total<sup>42</sup>). É interessante também mencionar, ainda de acordo com o referido anuário, que no referido ano, o setor de turismo detinha 127.664 postos de trabalho, que representa 7,2% do total que do país<sup>43</sup>.

## 4.2 Apresentação dos Dados da Pesquisa

<sup>40</sup> No original: “el turismo como instrumento de desarrollo económico y territorial”.

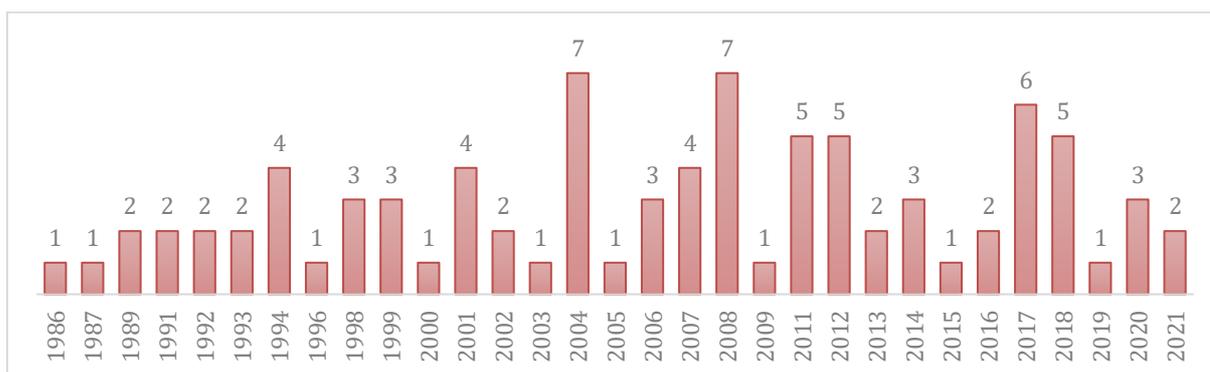
<sup>41</sup> No original: “el ámbito de la actividad de mayor presencia y despliegue durante el período de estudio”.

<sup>42</sup> No ano 2019, o total de turistas no Uruguai foi de 3.220.602 milhões.

<sup>43</sup> Em 2019, havia 1.779.105 milhão de postos de trabalho no Uruguai.

Inicialmente, quando se analisa a distribuição temporal (Gráfico 1) dentro do período pesquisado (1982-2022), tem-se que a maior parte Atos Normativos de Turismo (74,7%) foram instituídas nas duas primeiras décadas deste século, com destaque para 2004 e 2008, que representam, igualmente, 8%. É possível correlacionar esses dados com o exposto na caracterização do objeto de pesquisa, em que se demonstrou que, ao longo da primeira década do século XXI, ganhou bastante relevância no Uruguai, sobretudo em função de ações como o restabelecimento das relações com a Organização Mundial do Turismo (OMT) e a incorporação do Ministério de Turismo no gabinete produtivo do Governo Nacional. Isto evidencia que a atividade turística está se tornando mais relevante para o Estado. Ademais, nota-se uma maior constância de atos normativos para turismo, sobretudo a partir de 2004.

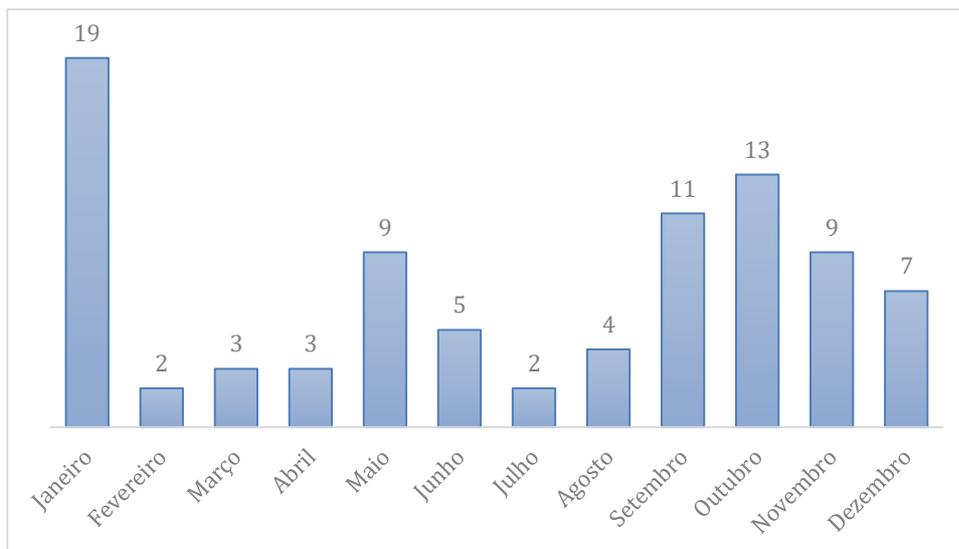
**Gráfico 1:** Distribuição dos Atos Normativos de Turismo, por ano.



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

No que tange à distribuição temporal, em meses, dos atos normativos (Gráfico 2), é possível notar que os meses de janeiro, setembro e outubro são os meses que tiveram maior frequência, com 21,8%, 14,9% e 12,6%, respectivamente. Com isso, é possível sugerir que, nos dois últimos, há uma maior recorrência de Leis, pois trata-se do período final dos anos fiscais.

**Gráfico 2:** Distribuição dos Atos Normativos de Turismo, por mês.



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Adiante, quando analisados os destinatários dos atos normativos de turismo (Gráfico 3), é possível notar que se os principais destinatários (36,7%) eram o “Setor de Turismo de ambos as Partes” - isto é, trata-se de Leis que aprovavam Acordos, Tratos ou Convênios<sup>44</sup> que envolviam o Uruguai e outros países ou organizações multilaterais, portanto, sendo endereçados os objetivos do documento a todos os seus participantes.

Na sequência, também pode-se observar que uma parte considerável dos atos normativos analisados (20,6%) teve o Ministério do Turismo no Uruguai como destinatário. Isso acontece, principalmente, em razão das Leis Orçamentárias, que geralmente destinam verba para o ministério. Nesse sentido, é interesse expor que isso demonstra a importância do Ministério de Turismo e, conseqüentemente, do setor público, no desenvolvimento e consolidação da atividade turística.

**Gráfico 3:** Distribuição dos Atos Normativos de Turismo, por destinatário.

<sup>44</sup> Conforme mencionado na metodologia, no momento da coleta e classificação dos atos normativos (Fase 2), todos os documentos foram analisados como Leis. Porém, para aprofundar o estudo, no caso dos documentos que aprovavam os Acordos e Tratados internacionais, foram consultados os textos referentes a esses documentos, para que pudesse ter uma melhor compreensão do seu conteúdo.



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Na sequência, no que tange aos objetivos (Gráfico 4), boa parte (28,7%) deles procuravam desenvolver e aprimorar a Cooperação Internacional<sup>45</sup> entre os países participantes. Dentro dos efeitos esperados por esses documentos, conforme exposto nos próprios, está o aumento do fluxo de turistas e um maior intercâmbio de informação e experiências, no campo do turismo.

O objetivo referente ao Fiscal Tributário diz respeito às mudanças no sistema tributário e a aprovação do Orçamento Nacional – desses, foram analisados os direcionados aos períodos de 2010-2014, 2015-2019 e 2020-2024. Foi possível notar que, nos anos analisados, houve uma diminuição dos repasses à pasta. Além disso, a Criação de atrativos de interesse nacional também se destacou, evidenciando a relevância que o desenvolvimento e promoção de novos produtos para o setor eram uma das prioridades do ANT.

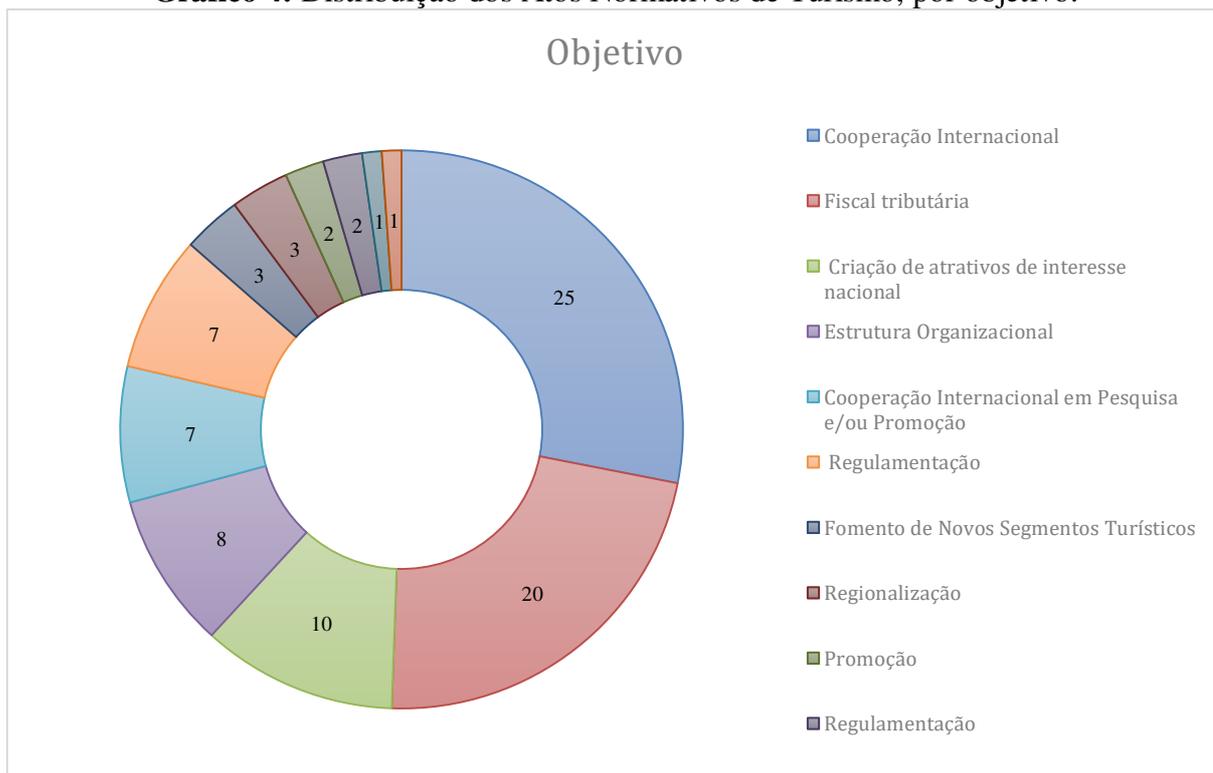
Cabe ressaltar que apesar de aparecer em apenas um Ato Normativo de Turismo, o tema do Turismo como interesse nacional aparece no ano de 2014<sup>46</sup> com o objetivo declarar que o turismo é uma atividade de interesse nacional na medida em que constitui: Um fator transcendente de desenvolvimento cultural, econômico e social, tanto para nações e grupos quanto para indivíduos; além disso, é uma manifestação do direito humano à recreação, ao conhecimento e à cultura e uma contribuição determinada para a compreensão mútua entre indivíduos e nações. Nesse momento foi criado, também, o Conselho Nacional de Turismo

<sup>45</sup> Além da categoria mencionada, a Cooperação Internacional em Pesquisa e/ou Promoção também eram destinados ao Setor de Turismo de ambas as Partes, porém com um maior foco em Pesquisa e/ou Promoção do setor.

<sup>46</sup> Lei Nº 19.253, de 9 de setembro de 2014.

(CONATUR). Isso vai de acordo com o argumento desenvolvido nesse trabalho de que o turismo ganha, cada vez mais, um espaço importante na agenda nacional e evidencia o papel dessa atividade como forma de, além de gerar divisas, fomentar o desenvolvimento nos lugares onde se faz presente e servir como linha de ação estratégica para melhor se posicionar no cenário global.

**Gráfico 4:** Distribuição dos Atos Normativos de Turismo, por objetivo.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

De todos os atos normativos analisados, 49 deles não especificava se haveria algum ônus, isto é, não estava claro se haveria algum gasto de recursos, como a necessidade de viagens, pesquisas etc. Geralmente, os que não especificam essa informação referiam-se a mudanças na Lei ou estabelecimento de normas para determinada atividade. O restante gerava ônus, tratando-se, majoritariamente, dos que visavam a Cooperação Internacional, já que previam viagens, pesquisas e gastos com material publicitário.

**Gráfico 5:** Distribuição dos Atos Normativos de Turismo, em função dos recursos.



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Por último, foram analisados os recursos categorizados<sup>47</sup>. Dos 38 que previam ônus, 29% eram referentes ao Orçamento para o Ministério de Turismo. Em seguida, os gastos com Promoção e viagens correspondeu a 18% - esses recursos eram, em sua maioria, gerados pelos ANT de Cooperação Internacional, pois demandavam intercâmbio de pessoas entre os países para sua execução. Destaca-se, também, a Exoneração de imposto, que no período da pandemia de COVID-19 fez-se ainda mais presente<sup>48</sup>. O recurso categorizado referente ao Orçamento para a criação do Ministério de Turismo, embora pontual, também é de extrema importância, já que foi esse<sup>49</sup> o Ato Normativo que instituiu o ministério, sendo considerado um momento crucial para o desenvolvimento da atividade turística no Uruguai.

**Gráfico 6:** Distribuição dos Atos Normativos de Turismo, em função dos recursos categorizados.

<sup>47</sup> Ambicionando otimizar a pesquisa dos ANT que previam ônus, foram criadas doze categorias para análise dos recursos: Orçamento para Criação do Ministério de Turismo, Estrutura Organizacional, Pagamento de Remuneração Pessoal, Direcionamento de Verba para o Fundo de Fomento do Turismo, Direcionamento de Verba para o Ministério de Turismo, Orçamento para o Ministério de Turismo, Promoção e viagens, Pesquisa, Exoneração de imposto, Promoção, Projetos de desenvolvimento do turismo e capacitação e Orçamento Nacional de Salários, Despesas e Investimentos para o Ministério de Turismo.

<sup>48</sup> Das 5 leis que previam Exoneração de imposto para o setor, 2 foram referentes ao período da pandemia: a Ley N° 19.923 e a Ley N° 19.942.

<sup>49</sup> Conforme mencionado na seção 4.1 do presente estudo, Ley N° 15.851, que aprovava a normas para o funcionamento das estatais, previa uma verba total de N\$21.137.000 (nuevos pesos vinte um milhões e cento e trinta e sete mil), destinados para móveis, equipamentos de escritório e reforma da sede, além da compra de veículos para o ministério.



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Foi possível observar um maior interesse, por parte do Poder Público, na atividade turística a partir do século XXI, já que a boa parte dos ANT foi executado nesse momento. Além disso, tornou-se evidente a relevância que as relações bilaterais e multilaterais tiveram para o Uruguai, no que tange ao tema, tendo em vista que atos normativos que previam a participação de um ou mais países esteve bastante presente. A existência de ANT voltados para a Regionalização e Fomentos de Novos segmentos turísticos demonstra a preocupação em diversificar o setor e descentralizá-lo.

## **5. Discussão: Políticas Públicas de Turismo e Análise Geopolítica**

Posteriormente a análise de dados, é necessário entender de que maneira eles se relacionam com a geopolítica e quais são os impactos. Primeiramente, destaca-se o fato de que a quantidade de atos normativos aumentou nos últimos anos – constam 65 documentos nos primeiros vinte anos deste século, frente à apenas 22 nas últimas duas décadas do século XX. Isso demonstra uma possível maior relevância adquirida pelo turismo, sobretudo enquanto atividade capaz de desenvolver determinada região, principalmente de forma conjunta com outros países.

Ademais, quando pensamos mais profundamente nos objetivos das leis analisadas, nota-se que o assunto mais recorrente é a Cooperação Internacional, conforme demonstrado no exemplo do Quadro 5. Isto, por um lado, pode ser positivo, pois demonstra que o país em questão tem uma relação proveitosa com outros Estados Nacionais e usa isso como ferramenta para seu desenvolvimento. Todavia, ao analisar o conteúdo desses documentos – que costumam envolver Acordos, Convênios e Tratados de Cooperação, com enfoques diferentes – foi possível

compreender que trata de documentos mais genéricos, que não contêm, precisamente, qual será a linha de ação a ser executada para atingir os objetivos propostos.

**Quadro 5: Quadro usado para melhor organização das informações oriundas das leis.**

Quadro 6: Ley Nº 18.824			
Institucional	Arranjo Institucional		El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay,
	Recursos		Não declarado.
Processual	Envolvidos	Proponente	DAISY TOURNÉ,
		Participantes	JOSÉ MUJICA.ROBERTO CONDE.LILIAM KECHICHIAN.
		Destinatários	Setor de turismo de ambas as Partes.
Material	Objetivo		Tendo em vista a importância do turismo, a Grécia e o Uruguai buscam estabelecer uma cooperação ampla e efetiva em matéria de turismo, além de desenvolver e melhorar o setor de ambos os países. Busca-se, também, realizar um intercâmbio de informações técnicas e as experiências práticas das organizações. O último ponto mencionado é a cooperação no sentido da capacitação dos profissionais do setor, através do intercâmbio de estudantes, técnicos e afins.
	Efeitos Esperados para o Turismo		<b>Explícito:</b> Procuram criar um fluxo turístico entre os países, provendo uma cooperação entre as agências de viagem, operadores de cruzeiros marítimos, excursões terrestres e aéreas e qualquer outra empresa ou organização relacionada ao ramo. <b>Implícito:</b> Com um acordo de cooperação entre os países, espera-se que aumente o fluxo de pessoas e divisas, fomentando, assim, o turismo, através do uso de seus equipamentos, como meio de hospedagem, transporte e afins.

**Fonte:** Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Sendo assim, é possível inferir que se trata de uma situação delicada, visto que sem o planejamento correto e uma execução eficiente de ações que visem o desenvolvimento do turismo e, conseqüentemente, dos lugares onde se faz presente, torna-se complexo que a atividade traga os efeitos positivos esperados. Portanto, é imprescindível que o:

Estado Nacional seja capaz de assegurar os recursos – econômicos e materiais – necessários para o desempenho da atividade, dentro do próprio sector do turismo. Caso contrário, pode tornar-se apenas mais uma tarefa incompleta e perder mais um passaporte para o desenvolvimento (PIMENTEL; p. 22; 2022; apud De Kadt, 1984).

Segundo Pimentel, o conceito, em termos clássicos, trata da conduta estratégica do Estado com o objetivo de alcançar uma melhor posição no cenário internacional (2022). Nesse sentido, temos que, no Uruguai, é possível notar uma considerável e recente incidência do turismo enquanto ação geopolítica, vide a recorrência de documentos referentes à cooperação com outros Estados e os atos normativos que fomentavam o turismo em nível nacional, declarando determinadas lugares como sendo de interesse nacional para o desenvolvimento turístico.

## **6. Considerações finais**

Este trabalho teve como objetivo o presente estudo visa analisar a ação estratégica do Estado Nacional do Uruguai, no tocante ao turismo, especificamente por meio do padrão do conjunto dos atos normativos do Poder Legislativo, ao longo do período de quarenta anos (1982-2022), de forma a identificar seu perfil, estrutura e efeitos visados, e descobrir se há uma geopolítica delineada com este fim. Especificamente isto se deu por meio do padrão do conjunto dos atos normativos do Poder Legislativo, ao longo do período de quarenta anos (1982-2022), de forma a identificar seu perfil, estrutura e efeitos.<sup>50</sup>

Desse modo, foi possível concluir que o turismo, possivelmente, está se tornando mais relevante para o país analisado, tendo em vista que o número de atos normativos de turismo está tendo um acréscimo considerável, especialmente após a criação do Ministério de Turismo do Uruguai, em 1986. Além disso, evidenciou-se o fato de que o principal enfoque dos atos normativos analisados são a Cooperação Internacional e Fiscal Tributário, demonstrando a, provável, atenção do Estado aproveitar as relações com outros países para promover o desenvolvimento internamente.

Sendo assim, o estudo demonstra que os Atos Normativos de Turismo visam aprimorar, entre outras coisas, o turismo de uma maneira ampla, promovendo acordos de cooperação com outros países, fomentando a criação de novos segmentos para o turismo e elevando o setor de ao nível de ser de interesse nacional. Ademais, os dados apontam que os ANT estão ganhando relevância, dado o aumento no número de políticas públicas relativas ao turismo. Por fim, infere-se que mesmo com um acréscimo na incidência de políticas públicas para o setor, foi possível verificar que uma parte importante delas acaba sendo, provavelmente, no que às aplicações práticas das ações, insuficiente, pois não apresenta o planejamento necessário para atingir o objetivo proposto.

Finalmente, espera-se que o presente estudo consiga auxiliar futuras pesquisas que objetivem estudar o planejamento das políticas públicas de turismo e suas potenciais implicações econômicas e sociais.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

<sup>50</sup> Nesse momento, faz-se necessário mencionar que, tendo em vista que o presente trabalho apenas analisou leis, sua conclusão não necessariamente diz respeito a realidade em sua totalidade, sendo, suas considerações finais referentes somente ao resultado das leis analisadas.

- ABLAS, L. Efeitos do turismo no desenvolvimento regional. *Revista Turismo em Análise*, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 42-52, 1991. DOI: 10.11606/issn.1984-4867.v2i1p42-52. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63950>.
- Duffield, Brian S. *Tourism: the measurement of economic and social impact*, *Tourism Management*, Volume 3, Issue 4, 1982, Pages 248-255, ISSN 0261-5177, [https://doi.org/10.1016/0261-5177\(82\)90046-2](https://doi.org/10.1016/0261-5177(82)90046-2).
- Disponível em: <<https://www.gub.uy/ministerio-turismo/sites/ministerio-turismo/files/2021-08/anuario%202019%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2023.
- Disponível em: <<https://www.gub.uy/ministerio-turismo/sites/ministerio-turismo/files/2021-08/anuario%202019%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2023.
- Flint, C. (2021). *Introduction to Geopolitics* (4th ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003138549> pg. 1-21
- Jacob, Raúl (1988) Modelo batllista : ¿variación sobre un viejo tema?, Colección: Historia num. 5, Pages 89-137
- Miyamoto, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 4, 1981. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/108202>>.
- Pereira, C. A. S. (1999). Políticas públicas no setor de turismo. *Revista Turismo Em Análise*, 10(2), 7-21. <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v10i2p7-21>

PIMENTEL, Mariana P. C. ; PEREIRA, José Roberto ; **PIMENTEL, Thiago Duarte** ; CARRIERI, Alexandre de Pádua . As cinco vidas da agenda pública brasileira de turismo. *Revista acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, v. VI, p. 1-25, 2011.

Pimentel, Mariana P. C. Uma Discussão Teórico-Metodológica para a Análise das Políticas de Turismo no Brasil. In: Pimentel, Thiago D.; Emmendoerfer, Magnus L.; Tomazzoni, Edegar L. *Gestão Pública do Turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul, RS; EDUCS, 2014. (Capítulo 12, pp.317-331).

Pimentel, Thiago Duarte; *Tourism as Geopolitical Strategy: The institutional trajectory of tourism public policies in Ecuador*; V. 16; pg 42-63 (2022) <http://geplat.com/rtep/index.php/tourism/article/view/1014/968>

Pimentel, Thiago & Pimentel, Mariana & Vidal, Josep. (2017). Políticas públicas de turismo numa perspectiva normativa comparada: os casos de Brasil e Espanha. *PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural*. 15. 293-310. 10.25145/j.pasos.2017.15.018.

Pimentel, Thiago & Pimentel, Mariana & Vidal, Josep. (2017). Políticas públicas de turismo numa perspectiva normativa comparada: os casos de Brasil e Espanha. *PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural*. 15. 293-310. 10.25145/j.pasos.2017.15.018.

PIMENTEL, T. D.; PIMENTEL, M. P. C.; CARVALHO, F. C. C. D. *Sociologia Da Educação Em Turismo: Uma Análise Da Oferta Educacional De Pós-Graduação Em Turismo Na Argentina, Brasil E México a Partir Da Sociologia Do Conhecimento*. **Rosa dos Ventos**, v. 12, n. 4, p. 926–964, 2020.

Rosendo Uribe, Allan. (2016). "Geopolítica. Origen del concepto y su evolución" de Rubén

Cuéllar

Laureano.

[https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25211w/s1\\_geopoliticaorigenconceptoyevolucion.pdf](https://gc.scalahed.com/recursos/files/r161r/w25211w/s1_geopoliticaorigenconceptoyevolucion.pdf)

QUINTANA, C. Política pública de turismo en Uruguay (1986- 2010). PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, [S. l.], v. 14, n. 3, 2016. DOI: 10.25145/j.pasos.2016.14.047. Disponível em: <https://ojsull.webs.ull.es/index.php/Revista/article/view/1085> . Acesso em: 3 ago. 2022.

Fonseca, Itamara e Oliveira, Wagner Araújo. “Áreas naturais protegidas, conservação e (eco) turismo: Uma reflexão teórico-conceitual”, Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 20 (junio 2016).

**Creación y evolución histórica.** Disponível em: <<https://www.gub.uy/ministerio-turismo/institucional/creacion-evolucion-historica>>. Acesso em: 9 jan. 2023.