

# POLÍTICAS PÚBLICAS E O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM MOÇAMBIQUE: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE INHAMBANE (2009-2019)

## PUBLIC POLICIES AND TOURISM DEVELOPMENT IN MOZAMBIQUE: ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF INHAMBANE MUNICIPALITY STRATEGIC PLAN (2009-2019)

Helsio Amiro Motany de Albuquerque Azevedo <sup>1</sup>, Sónia Nhantumbo <sup>1</sup>, Egídio Banze <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade Eduardo Mondlane (UEM), Inhambane, Mozambique

Correspondência para: Helsio Amiro Motany de Albuquerque Azevedo (helsio.azevedo@hotmail.com)

doi: 10.12957/geouerj.2017.28206

Recebido em: 5 abr. 2017 | Aceito em: 7 mai. 2017



### RESUMO

Os planos estratégicos de desenvolvimento do turismo são instrumentos, geralmente públicos, que direcionam as ações que cada um dos intervenientes, do sector do turismo, deve desencadear para mudar determinado cenário de desenvolvimento identificado como negativo ou ainda para direcionar ações para manter a qualidade dos aspectos que forem identificados como positivos. Sua elaboração e execução resultam de reflexões participativas e de estudos preliminares que definem um objetivo que norteará o desenvolvimento do turismo no território. Neste artigo, analisa-se o grau de implementação do Plano Estratégico do município de Inhambane (2009-2019), decorridos oito anos de sua aprovação e início de execução. Esta política pública prevê um conjunto de ações para potencializar este município como um destino turístico competitivo na escala regional, nacional e internacional. Inhambane é um dos destinos turísticos moçambicanos que mais recebe visitantes e sua organização territorial é uma premissa para garantir-se a qualidade da oferta. A análise deste instrumento objetivou a verificação do (im) cumprimento e execução do plano, isto é, especificamente, identificam-se as realizações e limitações no cumprimento das ações planificadas, do plano, para o sector do turismo. Para o alcance dos objetivos, recorreu-se a pesquisa bibliográfica, documental e ao trabalho de campo. Assim, observou-se que o cumprimento deste plano está desfasado do que foi projetado, facto que limita, a curto e médio prazo, o desenvolvimento integrado do turismo. Mais de 50% das ações planificadas não foram cumpridas, no tempo previsto, e continuam, até aos dias atuais, sem início ou conclusão, o que demonstra a inoperância deste instrumento como guia de desenvolvimento local, principalmente para garantir que os indicadores de desenvolvimento sejam alcançados.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Turismo; Desenvolvimento; Inhambane; Moçambique.

### ABSTRACT

*Strategic plans for tourism development are instruments, usually public, which direct the actions that each of the stakeholders in the tourism sector should develop to change certain identified as a negative development scenario or to direct actions to maintain the quality of the aspects that are positive. It's elaboration and implementation results of participatory discussions and preliminary studies that define a goal that will guide the development of tourism in the town. This article aims to analyze the degree of implementation of the Strategic Plan of Inhambane municipality (2009-2019), after eight years of its adoption and implementation. This public policy gives a set of actions to enhance the municipality as a competitive tourist destination in the regional, national and international scale. Inhambane is one of Mozambican tourist destination that receives more visitors and the good territorial organization is a premise to guarantee the quality of the services. The analysis of this instrument aims the verification of (im) compliance and implementation of the plan. Specifically, it identifies the achievements and limitations in carrying out planned actions for the tourism sector. To achieve the objectives were used the bibliographical and documental research and fieldwork. The results shows that the implementation of this plan is delayed than was projected, and this reality limits, in short and medium term, the integrated development of tourism. More than 50% of the planned actions were not developed, at the planned time, and continues without conclusion, which shows the ineffectiveness of this instrument as local development guide, mainly to ensure that development indicators are achieved.*

**Keywords:** *Public policy; Tourism; Development; Inhambane; Mozambique.*

## INTRODUÇÃO

As comunidades, urbanas ou rurais, necessitam da organização formal ou informal para que a convivência e os anseios elementares, individuais e coletivos, sejam alcançados. A definição de regras e diretrizes de convivência são pilares que contribuem para que um determinado grupo tenha estabilidade, visto que, quando falta organização, dificilmente se consegue consenso e estabilidade social. A criação de políticas públicas inclusivas é uma das formas de promover a união de grupos, pois, estas ajudam a responder às necessidades dos membros de determinada comunidade.

As políticas públicas, no geral, e as do sector do turismo, em particular, têm importância no desenvolvimento local porque regulam, administram, monitoram e permitem distinguir as ações que determinado governo, independentemente da escala territorial, pretende realizar e o que realmente executa num dado período de tempo. No sector do turismo, estas políticas facilitam o desenvolvimento do sector através da definição de diretrizes e estratégias traçadas para garantir a melhoria e promoção da atividade.

No presente artigo, não se pretende fazer uma análise epistemológica da definição de políticas públicas, mas, numa perspectiva mais aplicada, analisa-se a implementação do Plano Estratégico do município de Inhambane (PEMI - 2009-2019) que define ações concretas de desenvolvimento local para todos os sectores sociais e económicos desta autarquia.

Especificamente, e com foco na atividade turística, por meio de pesquisa bibliográfica, documental e da realização do trabalho de campo, através da técnica de entrevista e de observação, fez-se a avaliação do cumprimento de execução das políticas públicas em análise, e orientam-se medidas para melhoria da implementação, nos casos onde se observaram rupturas entre o planejado e o executado.

Almeja-se que as reflexões apresentadas suportem o trabalho dos intervenientes da atividade turística, neste município e em outros, para que passem de forma integrada a trabalhar orientados a cumprir com às diretrizes de desenvolvimento definidas para cada destino turístico. Igualmente, e numa perspectiva global, espera-se que os procedimentos desencadeados nesta pesquisa e os resultados da mesma orientem outros estudos sobre avaliação do cumprimento de políticas públicas aprovadas e que são plausíveis de serem analisadas e/ou avaliadas.

## Políticas Públicas e Turismo

No desenvolvimento de qualquer atividade, num determinado espaço geográfico, faz-se necessária a existência de políticas públicas, pois elas ajudam a regular os conflitos entre os diversos intervenientes sociais, que têm, por natureza, contradições de interesses que não se resolvem por si (TEIXEIRA, 2002). Para Araújo (2010, p. 14), política pública são leis e estratégias criadas para beneficiar uma população, onde são feitos planos de novos projecto em prol de melhorias que venham a beneficiar economicamente uma sociedade, criando novas infraestruturas, serviços, e contribuindo, sobretudo, na geração de emprego e na melhoria na vida social.

De acordo com Teixeira (2002, p. 2), políticas públicas “são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”.

O Serviço Brasileiro de Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2008) conceitua políticas públicas como “a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”. Esta organização, o SEBRAE, define ainda que políticas públicas podem ser entendidas, em sentido simples, como sendo a intervenção do poder público na tentativa de destinar os recursos públicos para atendimento da população em um determinado campo social.

Como refere Montejano (2011), a expressão política é compreendida em duas vertentes: a macropolítica e a micropolítica. Desta forma, a política de desenvolvimento do turismo enquadra-se na

micropolítica ou política especializada, pois é uma parte da política que estabelece as diretrizes de disposição, planejamento, promoção e controle da atividade turística em um país (MONTEJANO, 2011). Em torno deste assunto, Araújo (2010, p. 14) citando Cruz (2002, p. 40) explica que política pública de turismo “é compreendida como um conjunto de finalidades, diretrizes e estratégias estabelecidas ou ações deliberadas no âmbito do poder público, com objetivo geral de alcançar ou de dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística local”.

Segundo Teixeira (2002), as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e também, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Os benefícios mencionados têm sido a razão de conflitos em diferentes sociedades, apesar de não ser uma regra generalizada.

Sendo o poder uma relação social que envolve vários atores com projecto e interesses diferenciados e em algumas vezes contraditórios, há uma maior necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obterem a eficácia projetada/desejada.

Para Teixeira (2002, p. 2)

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “políticas públicas” de “políticas governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

Na perspectiva de Beni (2002, p. 110) citando Edgell (1987), “o êxito futuro da atividade turística dependerá enormemente das políticas formuladas pelo Estado para administrar seu desenvolvimento, crescimento e maturidade”, observando-se, desta forma, a relevância das políticas públicas no desenvolvimento dos territórios turísticos. Teixeira (2002, p. 3), aborda que as políticas públicas têm os seguintes objetivos:

[...] responder a demandas, principalmente dos sectores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são interpretadas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. [...] ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. [...] objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda [...] para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmas [...], (TEIXEIRA, 2002, p. 3).

De forma específica, no sector do turismo, as políticas têm como objetivo “ [...] ordenar o desenvolvimento da atividade turística”, isto é, “ [...] alcançar e dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território” (MELLO, 2001, p. 40 citado por ARANA, 2004, p. 3).

Shuraiki (2002, p. 276) divide os objetivos das políticas de turismo em três grupos: objetivos económicos, socioculturais e ambientais. Este autor sustenta que: (1) os objetivos económicos assentam na melhoria da balança de situação de pagamento, no desenvolvimento regional, na diversificação da economia, nos níveis de aumento da renda e das receitas do Estado e nas novas oportunidades de emprego; (2) os objetivos socioculturais buscam:

[...] Maximizar os benefícios socioculturais do turismo (tais como: intercâmbio cultural, revitalização de artesanato tradicional e cerimónias, desenvolvimento rural, etc.) [...] proteger o bem-estar social dos indivíduos, minimizando os efeitos socioculturais adversos do turismo (tais como: deterioração da importância histórica e sítios arqueológicos, degradação social, a superlotação de turistas, perda de conveniência para os moradores locais, etc.).

E, por fim, (3) os ambientais que almejam controlar os impactos ambientais do turismo, tais como a poluição e outros danos ambientais e problemas de uso do solo decorrentes da falta de planeamento/ordenamento, a criação e engenharia de atrações turísticas e instalações.

Beni (2002, p. 110), ao abordar sobre os objetivos das políticas públicas, esclarece que estas devem “[...] garantir a melhoria do balanço de pagamentos, a criação de empregos, a redução da sazonalidade e o incentivo a proteção ambiental [...]”. O mesmo autor, ao abordar sobre os objetivos das políticas públicas do turismo explica que

O objetivo geral [...] é fomentar o desenvolvimento do turismo sustentável, incrementando a competitividade e atratividade por meio de: responsabilidade social; mobilização social e participação comunitária; sustentabilidade em suas dimensões-instrumento [...]; articulação entre a iniciativa privada, administração pública e sociedade civil organizada; gestão participativa promovendo a integração entre diversas esferas em que atuam os agentes decisórios [...]; planejamento participativo de ações visando incrementar a atratividade, o marketing, a produtividade e a gestão convergente com a mobilização e engajamento da população local e multiplicação da identidade cultural; democratização da informação; construção colaborativa e solidária [...]; identificação, motivação e formação de empreendedores [...]; novas oportunidades de negócio [...] e identificação e caracterização dos principais atores sociais e agentes institucionais da rede de produção do turismo (BENI, 2013, p. 66).

Estes objetivos, sendo atendidos de forma parcial ou global, mostram-se relevantes, visto que, exprimem opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação (TEIXEIRA, 2002).

Importa destacar, na formulação e execução das políticas públicas, o papel dos intervenientes, em todas as etapas do processo, visto que, este deve ser levado em conta para que problemas de implementação das políticas não aconteçam e, assim, não se atrase o processo de desenvolvimento local.

Como refere Araújo (2010, p. 14) citando Dencker (2004, p. 27) “compete ao Estado elaborar políticas para que o desenvolvimento do turismo ocorra de forma adequada, promovendo o respeito mútuo entre residentes e turistas, a fim de que este permita a participação da comunidade local em suas decisões, por meio de programas de inclusão”. O descrito por Araújo (2010) não é uma regra geral, visto que, em algumas sociedades, políticas públicas nascem de segmentos privados, onde a classe empresarial é quem define as políticas públicas de desenvolvimento do turismo (HALL & JENKIS, 2007).

Conscientes que o processo de elaboração e execução das políticas públicas, para serem eficazes, devem envolver vários intervenientes. Domingos (2012) realça que os diversos atores políticos, que podem ser coletivos ou individuais, ou ainda públicos ou privados, devem integrar o processo de elaboração e execução com atribuições definidas conforme se apresenta no Quadro 1.

| Tipos de Atores | Descrição                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Privados</b> | São aqueles que têm poder para influenciar na formação e execução de políticas públicas quando pressionam o governo a tomar determinadas ações. Nesse grupo podemos encontrar os consumidores, os empresários e às organizações não-governamentais. Ex. Confederação das Associações Económicas de Moçambique. |
| <b>Públicos</b> | São aqueles que têm o poder de decidir, ou seja, os que estão envolvidos na produção e execução de políticas públicas; onde podemos encontrar os gestores públicos, juizes, parlamentares, organizações e instituições do governo. Ex. Assembleia do Conselho Municipal da Cidade de Inhambane.                |

**Quadro 1.** Atores que intervêm na elaboração e execução de Políticas Públicas. Fonte: Adaptado de Domingos (2012).

Assim, importa ressaltar que, quase sempre, a política pública surge em um ambiente político e social favorável, expresso por uma mobilização e, principalmente, convergências importantes dos atores sociais do município ou comunidade local em torno de determinadas prioridades e orientações básicas de desenvolvimento público, ou em um plano estratégico que crie uma estrutura de gestão que viabilize a participação de segmentos empresariais e sociais permitindo atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o sector público.

## Políticas públicas e desenvolvimento do turismo em Moçambique

Desde a data da proclamação da independência nacional de Moçambique, no dia 25 de junho de 1975, o governo mostrou preocupação com o desenvolvimento económico do país, em particular do turismo. Neste sentido, foram elaborados e publicados, na escala local, provincial e nacional, vários projecto, programas, Leis, decretos, entre outros instrumentos públicos com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento desta atividade.

No Tabela 1, encontram-se arroladas algumas das políticas públicas do turismo criadas, direta ou indiretamente, para impulsionar o desenvolvimento da atividade turística desde o ano da independência.

| TÍTULO                                                | OBJETIVO                                                                                                                              | PERÍODO |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Regulamento de transportes em automóveis. Decreto n.º | Regulamentar os transportes em automóveis tendo em conta a atual estrutura administrativa e exigência política, económica e social da | 1989    |

|                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 24/1989 de 08 de agosto.                                                                                          | República Popular de Moçambique.                                                                                                                                                                                                                                               |      |
| Jogos de diversão social. Lei n.º 9/1994 de 14/9.                                                                 | Institucionalizar a prática de jogos com carácter eminentemente social.                                                                                                                                                                                                        | 1994 |
| Resolução n.º 10/1995 de 17/10.                                                                                   | Aprovar a Política Nacional de Terras e as respectivas estratégias de implementação.                                                                                                                                                                                           | 1996 |
| Política e estratégia desenvolvimento de florestas e fauna bravia. Resolução n.º 8/1997 de 1/04.                  | Geração de benefícios económicos e sociais da atual e futura geração; envolvimento de pessoas dependentes dos recursos florestais na planificação e seu aproveitamento sustentável; e conservação dos recursos de base, incluído a diversidade biológica.                      | 1997 |
| Projecto MOZBIO - Políticas de salvaguarda.                                                                       | Conservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais nas Áreas de Conservação Transfronteiriça e a promoção do crescimento e desenvolvimento económico, baseado no uso sustentável de recursos naturais nas comunidades locais, com particular ênfase no ecoturismo.      | 1997 |
| Decreto Presidencial n.º 1/2000, de 17/1.                                                                         | Extingue o Ministério de Indústria, Comércio e Turismo e Cria o Ministério do Turismo.                                                                                                                                                                                         | 2000 |
| Política de Turismo e Estratégia da sua Implementação.                                                            | Impulsionar a promoção e desenvolvimento do turismo como motor de crescimento e no engajamento dos sectores públicos e privados bem como das comunidades em tornar a oferta de serviços, nesta área, uma realidade.                                                            | 2003 |
| Lei do Turismo n.º 4/2004 de 17 de junho                                                                          | Estabelece o quadro legal para o fomento e exercício das atividades turísticas.                                                                                                                                                                                                | 2004 |
| Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique (2004-2013).                                    | Fixar prioridades específicas, definir produtos e mercados, identificar Áreas Prioritárias para o Investimento em Turismo (APIT) e focalizar os recursos necessários.                                                                                                          | 2004 |
| Regulamento de alojamento turístico, restauração e bebidas. Decreto n.º 40/2005 de 30/8.                          | Reger as condições e procedimentos para licenciamento e funcionamento das atividades turísticas de alojamento turístico e restauração e bebidas.                                                                                                                               | 2005 |
| Regulamento das agências de viagem e turismo e profissionais de informação turística. Decreto n.º 41/2007 de 30/8 | Reger o licenciamento e o funcionamento das agências de viagem e turismo bem como a autorização do exercício da atividade profissional de informação turística.                                                                                                                | 2005 |
| Regulamento do mergulho amador. Decreto n.º 44/2006 de 29/11                                                      | Estabelecer normas relativas ao exercício da atividade de mergulho amador nas águas jurisdicionais moçambicanas.                                                                                                                                                               | 2006 |
| Regulamento de alojamento turístico, restauração e bebidas e salas de dança. Decreto n.º 18/2007 de 07/8          | Reger as condições e procedimentos para o licenciamento e funcionamento das atividades turísticas bem como o sistema de classificação incluindo o órgão regulador e de gestão, o cadastro e o sistema de informação.                                                           | 2007 |
| Regulamento de direito de habitação periódica. Decreto n.º 39/2007 de 24/8                                        | Estabelecer o regime jurídico aplicável a constituição, exercício, transmissão e extensão dos direitos de habitação periódica assim como definir as normas e procedimentos para o licenciamento de empreendimentos turísticos e imobiliários em regime de habitação periódica. | 2007 |
| Regulamento de animação turística. Decreto n.º 40/2007 de 24/8.                                                   | Estabelecer o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade de animação turística.                                                                                                                                                                                       | 2007 |
| Regulamento de transportes turísticos. Decreto n.º 41/2007 de 24/8.                                               | Estabelecer o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade de transportes turísticos.                                                                                                                                                                                   | 2007 |
| Regulamento das zonas de interesse turístico. Decreto                                                             | Estabelecer o regime jurídico da declaração das zonas de interesse turístico (ZIT) e fixa os seus efeitos, sem prejuízo das normas específicas                                                                                                                                 | 2009 |

|                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                      |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| n.º 77/2009 de 15/12.                                                                                     | estabelecidas na declaração de cada zona.                                                                                                                                                                            |      |
| Regulamento da lei de jogos de fortuna ou azar. Decreto n.º 64/2010 de 31/12.                             | Regulamentar a lei n.º I / 2010, de 10 de fevereiro.                                                                                                                                                                 | 2010 |
| Regulamento de alojamento turístico, restauração e bebidas e salas de dança. Decreto n.º 18/2007 de 07/8. | Reger as condições e procedimentos para o licenciamento e funcionamento das atividades turísticas bem como o sistema de classificação incluindo o órgão regulador e de gestão, o cadastro e o sistema de informação. | 2014 |

**Tabela 1.** Conjunto de políticas públicas de turismo em Moçambique (1975-2014). Fonte: MOÇAMBIQUE, 2015.

Diante do exposto, no Tabela 1, verifica-se que em Moçambique, nas diferentes escalas, existem instrumentos que orientam o desenvolvimento do sector do turismo. Importa clarificar que quando determinada Lei ou regulamento não existe numa escala territorial mais baixa, como por exemplo a municipal, aplica-se o instrumento de escala nacional. A título de exemplo, por não existir um regulamento de transportes turísticos na escala municipal, em Inhambane, vigora o regulamento nacional.

Na esfera municipal aprovaram-se, igualmente, os seguintes instrumentos que orientam, indiretamente, o desenvolvimento turístico: (1) Avaliação Ambiental Estratégica e Macrozoneamento de Tofo, Barra, Tofinho e Rocha – ano de 2002; (2) Código de Postura Municipal – ano de 2016; (3) Plano Estratégico do Município de Inhambane 2009-2019 – ano de 2009 e (4) Plano de Estrutura Urbana do Município – ano de 2014.

Estes instrumentos, para alcançarem os objetivos de sua concepção, devem transcender a sua aprovação, privilegiando-se o cumprimento das ações previstas e a devida fiscalização e avaliação, no final de cada ciclo governativo. A qualidade que se procura para garantir a competitividade no sector do turismo, assenta na observância minuciosa da implementação de políticas públicas existentes e das que poderão ser criadas em função das necessidades reais e dinâmicas do sector.

Este artigo restringe a análise ao Plano Estratégico do Município de Inhambane (PEMI 2009-2019) por considerar este um instrumento local macro que define um conjunto de ações, nas diferentes áreas económicas e sociais, que irão levar os gestores do município a melhorar as condições de vida dos seus

municípios através da provisão de serviços básicos e atração de investimentos nas áreas de turismo, comércio e indústria, privilegiando o aproveitamento dos recursos locais, criando condições para um desenvolvimento sócio-económico de forma transparente e participativo até o ano de 2019.

O município de Inhambane, segundo Azevedo (2014) é um dos destinos turísticos moçambicanos que possui diversidade de atrativos turísticos que o ajudam na captação de cota expressiva de turistas da demanda total nacional. As praias, da Barra, do Tofo e do Tofinho; o clima da região, a facilidade para prática do mergulho e safaris oceânicos aliados a seu património histórico-cultural motiva considerável número de turistas e investimentos ao município, fazendo com que o planeamento territorial, urbano e turístico seja um paradigma presente na filosofia de governação (AZEVEDO, 2014).

Apesar de ser uma premissa essencial, no processo de desenvolvimento nacional, a elaboração de políticas públicas de turismo é recente em Inhambane, muitas vezes, resultantes de programas de desenvolvimento de organizações internacionais que atuam no país. A realidade descrita segue uma tendência internacional, visto que, segundo Hall&Jenkis (2007, p. 587) “Foi só a partir dos anos 1970 que a política pública do turismo se tornou uma prioridade importante dos governos em países desenvolvidos e em vias desenvolvimento”. Estes autores justificam esse cenário apontando as diversas preocupações básicas - segurança, alimentação, educação - que os governantes priorizam, fato que não se diferencia da realidade moçambicana; situação que obriga ao maior envolvimento da academia nacional, de forma individual ou articulada com outros intervenientes, a intervir cada vez mais no processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, no geral, e do turismo em particular.

### **Plano estratégico do município de Inhambane (2009-2019): realizações e desafios**

O município de Inhambane situa-se na região Sul de Moçambique, na parte sudeste da província de Inhambane, a aproximadamente 460 km ao norte da cidade de Maputo, capital moçambicana; a 260

km ao norte de Xai-Xai e a 740 km ao sul da cidade da Beira (BILÉRIO, 2007). De acordo com Nhantumbo (2007, p. 16), o município

Encontra-se localizado na região sul de Moçambique e ocupa uma parte da zona costeira da província de Inhambane. Situa-se entre as latitudes 23º45'50" (Península de Inhambane) e 23º58'15" (Rio Guiúia) Sul, e as longitudes 35º22'12" (Ponta Mondela) e 35º33'20" (Cabo Inhambane) Este, cobrindo uma parte continental e duas ilhas.

Este município é a capital da província de Inhambane e segundo MOÇAMBIQUE (2010) ocupa uma superfície de 195 km<sup>2</sup>, que perfaz uma área de 0.3% do território total da província de Inhambane, limitando-se ao norte pela Baía de Inhambane, no Oceano Índico; ao sul, pelo Distrito de Jangamo, pelo rio Guiúia; ao leste, pelo Oceano Índico e ao oeste, pela Baía de Inhambane, município da Maxixe, conforme ilustra o Figura 1.

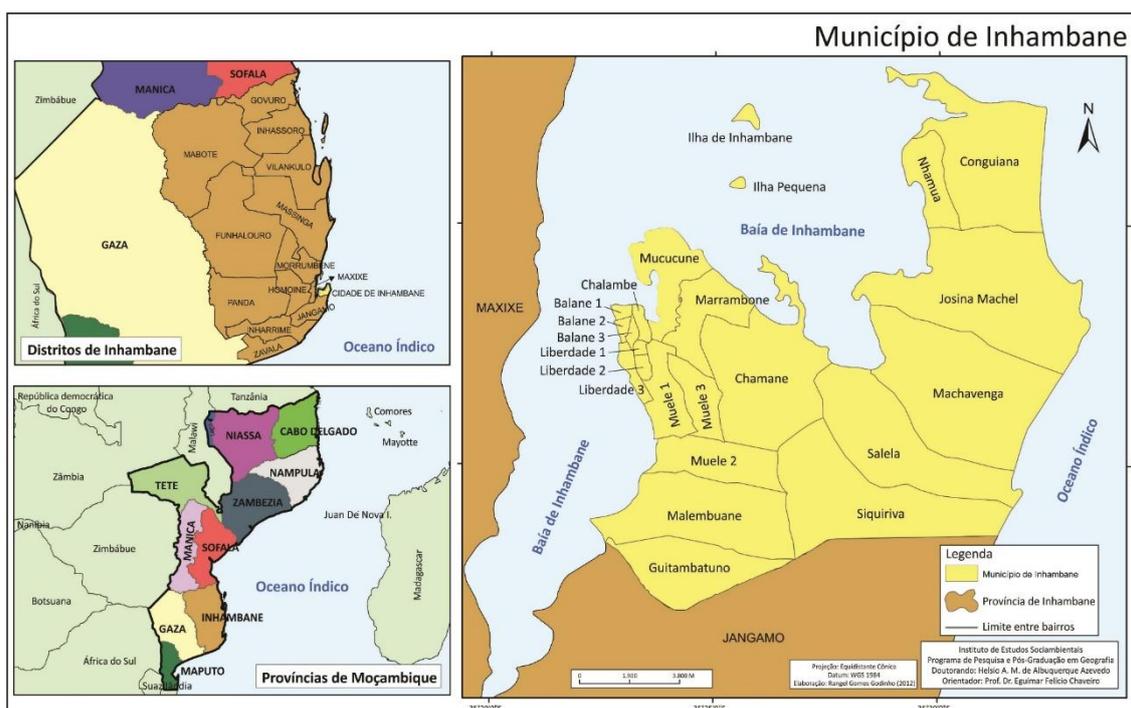


Figura 1. Localização regional e limites do município de Inhambane. Fonte: Azevedo (2014)

Reconhecendo a capacidade de fruição do património natural e turístico, em particular, o Conselho Municipal da Cidade Inhambane (CMCI), coordenou a elaboração e aprovação do plano estratégico que orienta o seu desenvolvimento. Este plano prevê uma década de ações (2009-2019) que “objetivam a inserção do município na economia nacional, regional e internacional para garantir o seu crescimento

em termos de progresso sócio-económico e qualidade de vida dos munícipes, [...]” (MOÇAMBIQUE, 2009, p. 6).

Observa-se, pela metodologia descrita e pelos elementos visuais apresentados no documento do Plano, que o mesmo foi elaborado com a participação de outros intervenientes, para além do proponente, visto que, o processo foi marcado por três sessões públicas e ainda porque “envolveu a sociedade civil, o sector privado, munícipes (através do chefes de posto, membros da assembleia, secretários dos bairros, entre outros) e instituições governamentais na identificação dos desafios e na formulação das estratégias” (MOÇAMBIQUE, 2009, p. 8).

Esta política pública prevê sete (7) linhas estratégicas de ação, nomeadamente, (1) promoção de investimentos para o desenvolvimento de um turismo sustentável, (2) melhoramento de infraestruturas, (3) promoção do desenvolvimento económico local, (4) capacitação institucional, (5) fomento e facilitação de atividades na área social, educativa e cultural, (6) melhoria do planeamento e ordenamento do território e (7) melhoria da gestão de resíduos sólidos.

Dado o potencial deste município, o setor do turismo, está incorporado nestas linhas que definem programas, projecto, metas, objetivos e periodização a ser alcançadas (os). Entende-se, numa forma global, que as demais linhas estratégicas, igualmente, favorecem o desenvolvimento do turismo e das comunidades, apesar de estarem apresentadas de forma separada.

O turismo ganha destaque por ser, segundo o CMCI (2009, p. 19), “uma das maiores oportunidades no Município, tanto em termos de turismo costeiro como cultural”. A transformação de oportunidades em produtos passa pela identificação de estratégias pontuais que vão permitir, primeiro, a alteração de recursos em atratividades e depois a melhoria da qualidade do que se oferece ao mercado como produto turístico.

Neste sentido, quinze (15) objetivos foram definidos para promover, atrair e facilitar o investimento turístico em Inhambane, conforme se apresenta na tabela 1.

| Nº | OBJETIVOS ESTRATÉGICOS                                                                                                                                                                                                                                | PARCEIROS <sup>1</sup>                      | ANO DE EXECUÇÃO |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------|
| 1  | Elaboração de uma estratégia de desenvolvimento turístico                                                                                                                                                                                             | MITUR, DPTUR, OT.                           | 2010            |
| 2  | Apoiar na criação de reservas marinhas nas praias de Tofo e Barra, para garantir a sustentabilidade dos recursos.                                                                                                                                     | DPTUR                                       | 2013            |
| 3  | Criação da praça do turismo, como forma de valorizar e despertar a potencialidade e importância desta atividade no desenvolvimento do município onde será simbolizada pela colocação da estátua de Vasco da Gama.                                     | DPTUR                                       | 2010            |
| 4  | Coordenação e gestão da conservação e restauração do património turístico cultural.                                                                                                                                                                   | DPTUR & DPCE                                | 2014            |
| 5  | Acompanhar a execução da definição de reserva de áreas com potencial para desenvolver turismo de alta qualidade (altos rendimentos) na Praia da Rocha.                                                                                                | -                                           | 2011            |
| 6  | Criar as condições necessárias e fiscalizar a exploração de transportes turísticos (táxis, <i>rent-a-car</i> ).                                                                                                                                       | DPTUR                                       | 2012            |
| 7  | Participar e contribuir com informação necessária para a elaboração e implementação do marketing do destino turístico do MI.                                                                                                                          | DPTUR                                       | 2011            |
| 8  | Estabelecer parcerias com o sector privado para participar em grupo, como destino, nas feiras nacionais, regionais e internacionais como forma de divulgar as potencialidades do destino de Inhambane e expandir o mercado turístico.                 | -                                           | 2010            |
| 9  | Institucionalizar os festivais turísticos anuais do Tofo, da Barra, Carnaval, Gastronomia, através da sua regularização (calendarização, patrocínio).                                                                                                 | DPTUR                                       | 2010            |
| 10 | Fazer conhecer e incentivar a prática de turismo no Município com vista a aderir ao projecto de turismo juntamente com os operadores turísticos; Criação e operacionalização de 2 balcões de informação turística.                                    | OT                                          | 2010            |
| 11 | Sensibilizar, através dos secretários dos bairros, as comunidades locais sobre a importância do turismo com vista a cedência do espaço para fins turísticos e vias de acesso com apoio de líderes comunitários.                                       | Secretários dos bairros                     | 2014            |
| 12 | Facilitar o aumento com 20 às estâncias turísticas sustentáveis pelos operadores turísticos por parte do município com vista a satisfazer a demanda dos turistas.                                                                                     | DPTUR, Ademar, DPS, DPCA, OT                | 2013            |
| 13 | Facilitar a formação de guias, cozinheiros e serventes de qualidade, através do apoio no recrutamento e identificação de candidatos, com vista a prestação de serviços de qualidade. Facilitar o estabelecimento de cursos por parte de organizações. | DPTUR, DPS, DPJD, ESHTI, AHTPI, INEFP, EMP. | 2010            |
| 14 | Coordenar a fiscalização do desenvolvimento do turismo em Inhambane para assegurar que seja um turismo de qualidade e sustentável do ponto de vista social e ambiental e que haja uma fiscalização organizada e coordenada.                           | DPTUR, DPT, OT, SC.                         | 2014            |
| 15 | Criação de uma base de dados com as estatísticas turísticas.                                                                                                                                                                                          | DPTUR                                       | 2010            |

**Tabela 2.** Objetivos do turismo no PEMI (2009-2019). Fonte: Moçambique (2008, p. 25).

<sup>1</sup> **Legenda:** MITUR (Ministério do Turismo); DPTUR (Direcção Provincial do Turismo); DPT (Direcção Provincial do Trabalho); DPCA (Direcção Provincial para a Coordenação da Acção Ambiental); DPJD (Direcção Provincial da Juventude e Desportos); DPS (Direcção Provincial da Saúde); DPCE (Direcção Provincial da Educação e Cultura); OT (Operadores Turísticos); SC (Sociedade Civil); Ademar (Administração Marítima); INEFP (Instituto Nacional de Formação Profissional); AHTPI (Associação de Hotelaria e Turismo da Província de Inhambane); EMP (Escolas médias e primárias).

O Tabela 2 informa, primeiro, que as ações de turismo planejadas no âmbito do PEMI 2009-2019 foram previstas, todas, para acontecerem entre o ano 2010 e 2014 enquanto o plano global prevê o seu fim no ano de 2019.

Igualmente, depois de realizado o trabalho de campo, principalmente, depois da realização de entrevista para verificar o nível de cumprimento das ações planejadas e da observação da oferta turística do município, verifica-se que as seguintes metas, que são a maioria das planejadas, não foram implementadas: (1) elaboração de uma estratégia de desenvolvimento turístico pelo município; (2) apoiar na criação de reservas marinhas nas praias de Tofo e Barra, para garantir a sustentabilidade dos recursos, (3) criação da praça do turismo, como forma de valorizar e despertar a potencialidade e importância desta atividade no desenvolvimento do município onde será simbolizada pela colocação da estátua de Vasco da Gama, (4) coordenação e gestão da conservação e restauração do patrimônio turístico cultural, (5) acompanhar a execução da definição de reserva de áreas com potencial para desenvolver turismo de alta qualidade (altos rendimentos) na Praia da Rocha, (6) participar e contribuir com informação necessária para a elaboração e implementação do marketing do destino turístico do município de Inhambane, (7) fazer conhecer e incentivar a prática de turismo no município com vista a aderir ao projecto de turismo juntamente com os operadores turísticos; (8) criação e operacionalização de 2 balcões de informação turística, (9) facilitar o aumento com 20 às estâncias turísticas sustentáveis pelos operadores turísticos por parte do município com vista a satisfazer a demanda dos turistas e (10) criação de uma base de dados com informação sobre as estatísticas turísticas.

A falta de recursos financeiros e humanos, a fraca articulação com os demais intervenientes no processo de implementação do plano, a inexistência de plano de monitoria e avaliação do PEMI e de uma equipa multisectorial que coordene a operacionalização do mesmo, constituem razões que contribuem para o não cumprimento das ações traçadas, segundo dados obtidos em entrevista realizada com o técnico administrativo do CMCI.

As ações restantes, apesar de terem sido iniciadas ou realizadas, carecem de consolidação e divulgação. Neste período, entre a aprovação do plano e ano atual, segundo declarações do entrevistado, pode-se verificar as seguintes ações: (1) Foram licenciados todos os táxis e *txopelas*<sup>2</sup> do município, para facilitar o controlo dos mesmos, faltando só a definição da bandeira para facilitar a identificação destes prestadores de serviço de transporte, (2) foram produzidos vários documentos, com o objetivo de vender a imagem do município de Inhambane como um destino turístico, com destaque no *Guia turístico de Inhambane – 2012*, *O Inhambane city map (Guia Turístico 2012)* e a *Herança de Inhambane*, (3) aconteceu, somente, a restauração do buraco dos assassinatos e do monumento da praia do Tofo (onde foi produzida a primeira constituição do país) e o pórtico de deportações de escravos está em restauração e (4) aconteceu a formação de guias de turismo.

Estas ações, pelas observações no campo, apesar de terem sido mencionadas como executadas, não se verificam na íntegra. A título de exemplo, os documentos citados, não são encontrados, por turistas, facilmente na cidade de Inhambane (aeródromo, mercados, lojas, etc.); os guias turísticos físicos que existem, fazem a promoção da província, evidenciando de forma subtil o potencial existente neste município. No concernente a restauro de monumentos históricos, vale esclarecer que os reabilitados, no período em análise, são uma ínfima parte do conjunto arquitetônico que contribuiu para elevar a cidade a categoria de património cultural. Sobre este aspecto vale esclarecer que a intervenção dos gestores municipais dever ser urgente, visto que, muitas infraestruturas arquitetônicas estão a perder a sua essência, motivada por intervenções de pessoas/instituições que não conhecem a real importância da manutenção desses espaços como memória da população local e atrativo para os visitantes. No concernente aos guias formados, apesar de ter-se mencionado a sua existência, não existe neste município um local físico ou virtual que congrega estes profissionais, individualmente ou coletivamente, e que se possam contratar os serviços. As duas agências de turismo local são os únicos lugares onde se pode encontrar guias de turismo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>2</sup> Conhecidos como Tuk-Tuk, expressão tailandesa para designar uma mota com espaço para transporte de passageiros sentados.

O município de Inhambane, por suas características físicas e bióticas e pelo seu contexto histórico, possui potencial para o desenvolvimento da atividade turística, facto que obrigou as autoridades públicas a definirem, com parte dos agentes envolvidos, um plano de ação para este sector, na perspectiva de alcançar resultados, até 2014, que permitem o desenvolvimento de uma atividade sustentável e atrativa.

Esta política pública de desenvolvimento municipal, na abordagem específica sobre o sector do turismo, não atingiu os resultados almejados, visto que, a maior parte ações definidas para garantir que a cidade de Inhambane fosse reconhecida, a nível nacional e internacional, como sendo uma das cidades ricas em condições para a prática ou desenvolvimento do turismo marítimo, costeiro e histórico-cultural, não se concretizou conforme previsto e no tempo determinado.

A não definição desta atividade como prioritária para o desenvolvimento local do município, pelos gestores públicos e demais agentes de desenvolvimento, associada a reduzida capacidade de recursos financeiros e fraca articulação com parceiros de execução das ações, constituem desafios que devem ser superados para que se altere o cenário negativo identificado de não cumprimento do plano e de outras políticas públicas como o conjunto de leis/regulamentos/planos nacionais e locais vigentes.

Tecnicamente, é preciso que o plano de desenvolvimento seja refeito de modo a definir às ações concretas para que cada um dos objetivos específicos seja alcançado e que o mesmo seja acompanhado por um conjunto de indicadores que devem ser alcançados em determinado tempo previsto em função dos rendimentos da autarquia e dos apoios que esta recebe dos seus parceiros de cooperação nacional e internacional. As ações propostas para mudar o cenário atual devem ser passíveis de monitoria e avaliação. Igualmente, é importante que se definam sessões regulares de avaliação e que se crie uma equipa multisectorial para se encarregar pelo acompanhamento do alcance dos objetivos, realizando com frequência encontros de avaliação do plano aprovado e em execução.

A definição e execução de políticas públicas, em tempo útil, para o sector do turismo, neste município, constitui prioridade, dado o potencial existente e ao impacto positivo que se poderá gerar se os gestores

públicos e privados priorizarem o turismo como atividade central para o garante da melhoria da qualidade de vida das comunidades e investidores, de forma específica, e do desenvolvimento autárquico no geral.

Numa perspectiva geral, estudos mais específicos de cada indicador/meta, podem ser desenvolvidos em pesquisas futuras e as recomendações arroladas podem servir para a concepção de novas propostas de políticas públicas que sejam, já na sua concepção, mais pragmáticas na definição de ações/atividades que sejam eficazes e eficientes para garantir o real desenvolvimento de determinado território turístico.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Helsio A. M. de A. **A segurança em territórios turísticos: o caso do município de Inhambane em Moçambique.** 267 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, 2014.
- ARANA, A. R. A.; FAVARETO, G. TO.; VALENTIN, B. J. N. **O turismo e o poder público: um estudo sobre a represa “Laranja doce” no município de Martinópolis-SP.** Disponível em <https://www.unoeste.br/site/CursoGraduacao/cursos/32/documentos/TURISMOEOPODERPUBLICOartigo.pdf>. Acesso em: 20/01/2016.
- ARAÚJO, Suelene C. **Desenvolvimento Endógeno e Turismo Comunitário: a Comunidade Cachoeira.** Disponível em <http://monografias.brasilecola.com/turismo/desenvolvimento-endogeno-turismo-comunitario-comunidade-cachoeira-nova.htm>. Acesso em: 20/01/2016.
- BENI, Mário C. **Análise estrutural do turismo.** 7ª Ed. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2002.
- BENI, Mário. Políticas públicas do turismo no Brasil. **Revista Internacional em Língua Portuguesa**, Lisboa, Serie. 3, n. 26, p. 61-74, 2013.
- BILÉRIO, Bernardino. **Papel dos governos (autarquias) locais na consolidação da democracia em Moçambique: 1998-2006: caso do município de Inhambane.** In: Conferência inaugural do IESE – Desafios para a investigação social e econômica em Moçambique. Maputo, 2007.
- CRUZ, R. C. **Políticas de turismo e território.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- DENCKER, A. F. M. **Planejamento e gestão em turismo e hospitalidade.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- DOMINGOS, Cleotilde T. **Políticas públicas de promoção turística e desenvolvimento local sustentável: um estudo de caso em Vilankulos/Moçambique.** 2012. 139 p. (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP, 2012.
- EDGELL, D. L. “The Formulation of Tourism Policy: a Managerial Framework”, In: RITCHIE, J. R. B. & GOELDNER. **Travel Tourism and Hospitality Research**, nova York: John Wiley & Sons, 1987.

HALL, C. Michael; JENKINS, John. Turismo e política pública. In. LEW, Alan; HALL, C.; WILLIAMS, Allan. **Compêndio de Turismo**. Lisboa: Ciência e Técnica, 2007. p. 587-602.

MOÇAMBIQUE. Assembleia da República de Moçambique. Conjunto de Leis aprovados na Assembleia da República de Moçambique [1986-2014]. Disponível em: <http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Governo/Legislacao>. Acesso em: 20/03/2016.

MOÇAMBIQUE. Conselho Municipal da Cidade de Inhambane. **Código de Postura Municipal – 2004**. Inhambane: CMCI, 2004.

MOÇAMBIQUE. Conselho Municipal da Cidade de Inhambane. **Plano de Estrutura Urbana do Município – 2014**. Inhambane: CMCI, 2013.

MOÇAMBIQUE. Conselho Municipal da Cidade de Inhambane. **Plano estratégico do município de Inhambane 2009-2019**. Inhambane: CMCI, 2008.

MOÇAMBIQUE. Ministério para a Coordenação da Ação Ambiental. **Avaliação ambiental estratégica e macrozoneamento de TBT (Tofo, Barra, Tofinho e Rocha)**. Inhambane: GPI-CMCI, 2002.

MOÇAMBIQUE. Instituto Nacional de Estatística. **Estatísticas do distrito da Cidade de Inhambane**. Maputo: INE, 2010.

MONTEJANO, Jordi M. **Estrutura do Mercado Turístico**. 2ª Edição São Paulo. Roca, 2001.

SERVIÇO BRASILEIRO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – MG. **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Volume 7 – Belo Horizonte: casa de editoração e arte LTDA, 2008. 48 p.

NHANTUMBO, Emídio S. **Tendências de desenvolvimento do turismo e alterações na ocupação e utilização do espaço no MI**. Inhambane: UEM, 2007.

SHURAIKI, Tarafa. **Tourism policy**. 2002. p. 274-283. Disponível em: [http://www.institut.info/images/stories/ksiazki\\_polecane/08\\_polityka\\_gospodarcza\\_5-6/r21.pdf](http://www.institut.info/images/stories/ksiazki_polecane/08_polityka_gospodarcza_5-6/r21.pdf). Acesso em: 20/01/2016.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Revista AATR, 2002.