

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
MESTRADO EM HISTÓRIA

**TURISMO INTERNACIONAL NO BRASIL: 1995-2002**  
O PAPEL DO ESTADO NA HISTÓRIA, CONQUISTAS, RETROCESSOS

ALICE DO AMARAL BRINGHENTI

Porto Alegre, 2007

ALICE DO AMARAL BRINGHENTI

**TURISMO INTERNACIONAL NO BRASIL: 1995-2002**  
O PAPEL DO ESTADO NA HISTÓRIA, CONQUISTAS, RETROCESSOS

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em História da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Dra. Claudia Musa Fay

Porto Alegre, 2007

*Sei que meu trabalho é uma gota no oceano, mas sem ele o oceano seria menor.*

*(Madre Teresa de Calcutá)*

Ao meu pai,  
Hermínio Severino Bringhenti  
(*in memoriam*), com amor e  
extrema admiração e  
a minha mãe, Bila Bringhenti,  
pelo carinho, amor e dedicação  
incondicional, com o qual  
eu sempre pude contar.  
Obrigada por tudo.

## AGRADECIMENTOS

Um trabalho de pesquisa envolve sempre inúmeras pessoas, muitas das quais anonimamente, nos auxiliando com diferentes formas de colaboração, como colegas; familiares; amigos e funcionários de bibliotecas, livrarias e instituições de pesquisa. Será impossível mencionar a todos, mas alguns agradecimentos especiais são necessários, pois este momento de plena realização precisa ser compartilhado com aqueles que foram fundamentais para a conclusão deste curso de pós-graduação em história.

Agradeço a Deus, pela intensa força espiritual presente, em todos os momentos de angústia e questionamentos, me ajudando a concluir esta trajetória.

À minha família, que tanto me amparou transmitindo energia positiva, aguardando ansiosamente pelo final.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Claudia Musa Fay, pelo interesse com que acolheu a minha proposta de pesquisa, se ocupando em me incentivar e ajudar a fazer o turismo dialogar com a história, em uma transgressão ousada, suportando minhas dúvidas e ansiosos, ficando ao meu lado em dias nebulosos.

Às professoras Berenice Mércio Pereira e Diney Adriana Nogueira de Oliveira, pelas desafiadoras oportunidades de trabalho oferecidas e pelo convívio sempre muito amistoso, intenso e, sobretudo, intelectualmente fértil.

Aos meus amigos que toleraram a minha ausência por vários meses, esperando dias melhores, em que nossos encontros voltariam a acontecer.

Aos meus colegas de trabalho, os quais me apoiaram em todos os momentos complicados nestes últimos três anos.

Agradeço ao professores Jorge Audy e Helder Silveira, que me ampararam com presteza, em um período extremamente delicado no decorrer do curso.

Ao Programa de Pós-Graduação de História da PUCRS, professores e funcionários.

Agradeço a imensa disponibilidade da equipe da Embratur de Brasília, na figura da Bárbara Rangel, que atenderam a todas as minhas infinitas solicitações de relatórios durante o último ano.

A equipe do Centro de Documentação e Informação do Jornal Zero Hora, disponíveis para me ajudar em todos os momentos da pesquisa.

## RESUMO

Esta dissertação aborda a temática do turismo internacional e a posição marginal do Brasil no contexto global. O estudo procura contextualizar a importância do turismo receptivo como fonte de divisas, abertura de relação com o mercado externo e fator de desenvolvimento socioeconômico, retratando a situação do país e a concorrência no cenário mundial. O questionamento é centrado nas potencialidades brasileiras historicamente subaproveitadas e o papel do Estado. O recorte compreende o espaço entre 1995-2002, correspondendo a um projeto de continuidade de oito anos de administração pública, trabalhando a função do governo e as políticas públicas implantadas no período, com o objetivo de melhorar a condição brasileira nesse setor. Para fundamentar esta pesquisa foram utilizados subsídios envolvendo os planos de governo, os relatórios estatísticos da EMBRATUR e da Organização Mundial do Turismo, deliberações normativas e os decretos leis, associados aos referenciais teóricos e à mídia impressa (jornais e revistas). A dissertação procura, dessa forma, apresentar uma visão das ações desenvolvidas pelo Estado e os respectivos resultados obtidos para o turismo brasileiro no fluxo internacional.

Palavras-chaves: Turismo internacional, Estado, políticas públicas.

## **ABSTRACT**

This dissertation approaches the subject of international tourism and the marginal position of Brazil in the global context. The study seeks context receptive to the importance of tourism as a source of foreign exchange, opening of relations with the external market and factor of socioeconomic development, depicting the situation of the country and competition on the world stage. The questioning is focused on potential Brazilian historically underutilized and the role of the state. The cut includes the time between 1995-2002, with a project of continuity of eight years of government, working the function of government and public policies implemented in the period, with the aim of improving the condition of Brazilian tourism. To support this research were used subsidies involving the government plans, the statistical reports of EMBRATUR and the World Tourism Organization, legislative deliberations and the laws, associated with the theoretical benchmarks and print media (newspapers and magazines). The dissertation demand, this way, a vision of the actions undertaken by the State and its results for the Brazilian tourism in the international flow.

Key-words: International tourism, State, public policies.

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| <b>Tabela 1</b> – Chegadas e receitas internacionais de turistas (1950-1980)                          | 35  |
| <b>Tabela 2</b> – Chegadas internacionais no mundo e por continentes (1985–1994)                      | 78  |
| <b>Tabela 3</b> – Chegadas internacionais e a participação do Brasil no contexto mundial (1970-1994)  | 78  |
| <b>Tabela 4</b> – Principais países em receptivo internacional (1990-1994)                            | 80  |
| <b>Tabela 5</b> – Receitas do turismo internacional (1990-1994)                                       | 82  |
| <b>Tabela 6</b> – Participação do turismo no PIB  | 84  |
| <b>Tabela 7</b> – Entrada de turistas no Brasil (1970-1994)   | 85  |
| <b>Tabela 8</b> – Análise das chegadas e receitas dos países em desenvolvimento (1990-1994)           | 88  |
| <b>Tabela 9</b> – Entrada no Brasil segundo via de acesso (1990-1994)                                 | 91  |
| <b>Tabela 10</b> – Motivo da visita ao Brasil   | 92  |
| <b>Tabela 11</b> – Tempo médio de permanência no país   | 92  |
| <b>Tabela 12</b> – Gasto médio <i>per capita</i> dia  | 93  |
| <b>Tabela 13</b> – Influência na decisão da viagem  | 93  |
| <b>Tabela 14</b> – Cidades mais visitadas no país   | 94  |
| <b>Tabela 15</b> – Críticas mais freqüentes   | 94  |
| <b>Tabela 16</b> – Intenção de voltar ao Brasil   | 95  |
| <b>Tabela 17</b> – Chile se destaca na América Latina   | 116 |
| <b>Tabela 18</b> – Políticas internacionais de turismo de 1945 até o presente                         | 126 |
| <b>Tabela 19</b> – O turismo inserido no PPA (Plano Plurianual)                                       | 149 |
| <b>Tabela 20</b> – Evolução do Turismo Náutico (1995-2002)  | 154 |
| <b>Tabela 21</b> – Eventos Internacionais captados e realizados no Brasil (1995-2002)                 | 166 |
| <b>Tabela 22</b> – Barreiras para a expansão dos negócios   | 177 |
| <b>Tabela 23</b> – Chegadas Internacionais no mundo e por continentes (1995-2002)                     | 178 |
| <b>Tabela 24</b> – Chegadas internacionais e a participação do Brasil no contexto mundial (1995-2002) | 179 |
| <b>Tabela 25</b> – Principais países em receptivo internacional (1995-2002)                           | 180 |
| <b>Tabela 26</b> – Receitas do turismo internacional por país (1995-2002)                             | 182 |
| <b>Tabela 27</b> – Análise das chegadas e receitas dos países em desenvolvimento (1995-2002)          | 184 |
| <b>Tabela 28</b> – Entrada no Brasil segundo via de acesso (1995-2002)                                | 190 |
| <b>Tabela 29</b> – Motivo da visita ao Brasil   | 190 |
| <b>Tabela 30</b> – Tempo médio de permanência no país   | 191 |
| <b>Tabela 31</b> – Gasto médio <i>per capita</i> dia  | 191 |
| <b>Tabela 32</b> – Influência na decisão da viagem  | 192 |
| <b>Tabela 33</b> – Cidades mais visitadas no país   | 193 |
| <b>Tabela 34</b> – Críticas mais freqüentes   | 194 |
| <b>Tabela 35</b> – Intenção de retornar ao país   | 194 |

## LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| <b>Figura 1</b> – Sistema de Turismo Básico  | 57  |
| <b>Figura 2</b> – Visão do <i>policy cycle</i> como aprendizado (etapas da formulação e implementação) | 110 |
| <b>Gráfico 1</b> – Ano 1990  | 90  |
| <b>Gráfico 2</b> – Ano 1992  | 90  |
| <b>Gráfico 3</b> – Ano 1994  | 91  |
| <b>Gráfico 4</b> – Ano 1998  | 188 |
| <b>Gráfico 5</b> – Ano 2000  | 188 |
| <b>Gráfico 6</b> – Ano 2002  | 189 |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>13</b>  |
| <b>1 O TURISMO - UMA PERSPECTIVA CONCEITUAL E HISTÓRICA</b> .....                                    | <b>22</b>  |
| 1.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES DO TURISMO .....  | 23         |
| 1.2 O TURISMO ORGANIZADO (SÉCULO XIX) .....  | 27         |
| 1.3 SÉCULO XX – O TURISMO DE MASSA.....  | 30         |
| 1.4 MEMÓRIAS RECENTES DO TURISMO BRASILEIRO .....  | 36         |
| <b>2 O TURISMO CONTEMPORÂNEO</b> .....   | <b>53</b>  |
| 2.1 A DIALÉTICA DO TURISMO MODERNO .....   | 53         |
| 2.2 TURISMO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL .....                                   | 58         |
| 2.3 A IMPORTÂNCIA DO TURISMO INTERNACIONAL .....   | 61         |
| 2.4 FATORES QUE DESACELERAM O TURISMO INTERNACIONAL .....  | 66         |
| 2.5 O TURISMO E A SOCIEDADE: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS .....  | 68         |
| <b>3 O TURISMO INTERNACIONAL NO BRASIL</b> .....   | <b>72</b>  |
| 3.1 A INSERÇÃO BRASILEIRA NO FLUXO TURÍSTICO INTERNACIONAL.....                                      | 72         |
| 3.2 A CONSTRUÇÃO DE UM BRASIL TURÍSTICO .....  | 75         |
| 3.3 O BRASIL NO CONTEXTO MUNDIAL.....  | 77         |
| <b>3.3.1 Análise de chegadas, receitas e participação do turismo internacional no PIB</b> .....      | <b>78</b>  |
| <b>3.3.2 Parâmetro Mundial: concorrência internacional</b> .....                                     | <b>87</b>  |
| <b>3.3.3 Análise da demanda internacional: quem visitou o Brasil?</b> .....                          | <b>89</b>  |
| 3.4 FATORES QUE EXPLICAM A POSIÇÃO BRASILEIRA MARGINAL NO TURISMO INTERNACIONAL.....                 | 95         |
| <b>4 O ESTADO E O TURISMO</b> .....  | <b>100</b> |
| 4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEM DO TEMA .....   | 100        |
| 4.2 CONCEITOS E TERMINOLOGIA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS .....  | 103        |
| 4.3 O ESTADO A SERVIÇO DA SOCIEDADE.....   | 105        |
| <b>4.3.1 O ciclo político</b> .....  | <b>108</b> |
| 4.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO .....   | 111        |
| <b>4.4.1 Reflexão sobre a gestão: 1995-2002</b> .....  | <b>118</b> |
| 4.5 O PAPEL DO GOVERNO NO TURISMO .....  | 123        |
| <b>4.5.1 Políticas Públicas e o Turismo</b> .....  | <b>124</b> |
| <b>4.5.2 Políticas públicas e legislação do turismo brasileiro – retrospectiva</b> .....             | <b>133</b> |
| <b>5 O ESTADO EM AÇÃO: 1995 - 2002</b> .....   | <b>148</b> |
| 5.1 O GOVERNO FHC E O TURISMO: VALORIZAÇÃO? .....  | 149        |
| 5.2 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO FHC .....  | 152        |
| <b>5.2.1 Modernização na legislação turística brasileira</b> .....                                   | <b>153</b> |
| <b>5.2.2 Política Externa – eliminação de barreiras para o turismo receptivo internacional</b> ..... | <b>164</b> |
| <b>5.2.3 Política cambial</b> .....  | <b>164</b> |
| <b>5.2.4 Obras e infra-estrutura</b> .....   | <b>165</b> |
| <b>5.2.5 Programa Nacional de Municipalização turística - PNMT</b> .....                             | <b>170</b> |
| <b>5.2.6 Formação e qualificação profissional</b> .....  | <b>172</b> |
| <b>5.2.7 Diversificação da oferta turística</b> .....  | <b>173</b> |
| <b>5.2.8 Promoção e marketing</b> .....  | <b>173</b> |

|  |            |
|--|------------|
| 5.3 TURISMO INTERNACIONAL: AVANÇAMOS OU NÃO? .....                             | 175        |
| <b>5.3.1 Chegadas internacionais: 1995-2002</b> .....                          | 179        |
| <b>5.3.2 Parâmetro mundial II: concorrência internacional</b> .....            | 186        |
| <b>5.3.3 Análise da demanda internacional II: quem visitou o Brasil?</b> ..... | 189        |
| 5.4 A IMAGEM DO BRASIL NO EXTERIOR .....                                       | 196        |
| <b>CONCLUSÃO</b> .....   | <b>201</b> |
| <b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....  | <b>205</b> |
| <b>ANEXO I</b> .....   | <b>219</b> |

## INTRODUÇÃO

Desde o final do século passado, diante das inúmeras mudanças que vêm ocorrendo atualmente em escala mundial, algumas tendências foram evidenciadas com certa relevância, como a globalização entre as nações e as suas infinitas possibilidades, a trajetória econômica com picos de prosperidade e crises alternadas, a construção do ser individualizado em meio à seara social e o desenvolvimento acelerado das tecnologias da informação, atingindo a população de uma forma rápida e intencional. Entre essas tendências está o turismo, consolidando um paradigma comportamental da sociedade moderna, que é o direito de ir e vir, apoiado pelo desenvolvimento da economia, avanço das comunicações e a evolução intrínseca dos meios de transporte.

Na aldeia global, o turismo internacional rompe fronteiras e impele a movimentação de milhões de pessoas em busca do passado, do desconhecido, do novo, provocando um (re)encontro entre os diferentes. Os protagonistas menores decidem sobre os lugares, e essa situação reflete um paradoxo que quanto maior e mais competitivo se torna o fenômeno, mais autêntico e real tende a ser o produto turístico, na tentativa de atrair o olhar desse visitante sobre o destino. Para o turismo não existem limites geográficos. Quanto mais conectado o mundo estiver, mais diferenciadas serão as experiências turísticas.

Segundo a OMT<sup>1</sup>, o setor corresponde hoje, a terceira maior economia mundial, representando aproximadamente 35% em exportações de serviços e o crescimento da atividade vem registrando números expressivos. Em 1984, o número de deslocamentos de turistas em escala mundial, era de 300 milhões e o turismo internacional constituía o segundo maior item do comércio mundial. As receitas geradas pelo turismo internacional aumentaram 47,6 vezes durante o período de 1950-84, gerando divisas expressivas para os países receptivos. Estatísticas atuais

---

<sup>1</sup> Organização Mundial do Turismo.

do WTTC<sup>2</sup> apontam uma geração de empregos de 200 milhões, receitas de US\$ 3,6 trilhões, PIB mundial de 10,7% e impostos da ordem de US\$ 650 bilhões. Os resultados recentes em 2006 apontaram um crescimento expressivo de 6,5% ao ano, desde 1950, com 846 milhões de chegadas internacionais, sendo que as receitas obtidas atingiram a cifra de US\$ 733 bilhões de dólares. As estimativas para 2020 esperam ultrapassar o movimento de 1,5 bilhões de turistas internacionais.

O escopo desta pesquisa surgiu, inicialmente, em conversas e debates em sala de aula, fruto de observações como docente, sobre a presença do Brasil no cenário do turismo internacional. A Revista Exame<sup>3</sup> publicou uma matéria intrigante sobre esse assunto e acabou trazendo para o grupo muitos questionamentos e dúvidas. Para os alunos o país é possuidor de rara beleza e o povo é muito alegre e acolhedor, mas o cerne da demanda era sobre a presença irrisória dos turistas internacionais no território nacional. As considerações giravam sobre as cenas constantes de violência, a qualificação dos recursos humanos e sobre a distância geográfica do país dos principais centros emissores. Um outro ponto muito discutido envolveu o Brasil como destino do turismo sexual, situação que depois chegou a ser cogitada como tema de pesquisa. Por fim a questão abrangendo o fluxo turístico internacional inexpressivo se mostrou muito pertinente como objeto de estudo para a dissertação. Faltava escolher o recorte temporal, que acabou definido em virtude da reportagem veiculada pela Agência Brasil de Notícias<sup>4</sup>, em 19 de outubro de 2005, onde o então Ministro do Turismo, Sr. Walfrido dos Mares Guia, comentou: “Infelizmente, nas gestões anteriores, faltou planejamento, estratégia e políticas públicas. Se isso tivesse ocorrido, hoje poderíamos ter mais do que o dobro de turistas”, uma crítica velada às administrações passadas.

Essa matéria provocou reflexões sobre o desenvolvimento da atividade turística no país e o papel a ser desenvolvido pelo governo para fomentar o turismo internacional. Como foi a evolução histórica da atividade turística? O turismo é relevante para o país? Por que o país recebe tão poucos visitantes em comparação com outras nações em desenvolvimento? Qual a função do poder público em relação ao turismo?

---

<sup>2</sup> Fórum Mundial de Viagens e Turismo.

<sup>3</sup> Reportagem completa está em anexo – Revista Exame. *Turismo no Brasil: muita beleza e pouco dinheiro*. n. 20, 13 out. 2004.

<sup>4</sup> Agência Brasil. Turismo e Políticas Públicas. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2005.

Essas ponderações acabaram por traçar o objetivo deste trabalho, que busca avaliar e compreender a posição do Brasil no fluxo turístico internacional, na categoria de turismo receptivo, buscando interpretar o papel cumprido pelo Governo, através das políticas públicas destinadas ao setor, analisando o desempenho do turismo brasileiro no período entre 1995-2002, que corresponde à continuidade de um projeto político, comparando o momento anterior que envolveu o tempo entre 1990-1994, juntamente com a participação do país no cenário mundial e a disputa frente à concorrência internacional dos países emergentes. Essa abordagem estará apoiada no processo da historiografia brasileira.

O estudo pretende contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o fenômeno turístico, mais especificamente do fluxo de turistas estrangeiros, informando sobre as vantagens e possibilidades que esse segmento pode proporcionar para um determinado país ou região, como aumento de divisas externas, equilíbrio na conta turismo, abertura de mercado e visibilidade internacional.

É dentro dessa linha de observação que a pesquisa pretende traçar um paralelo, focando o papel do Estado, pontuando suas ações e co-relações com a iniciativa privada, e a relação direta com o incremento das chegadas internacionais no país, abrindo espaços para cogitações e debates sobre a matéria.

O turismo é uma atividade socioeconômica, que provoca uma prática social entre os grupos envolvidos e movimentam vários setores da economia (BARRETTO, 2003a), gerando empregos diretos e indiretos, proporcionando uma melhor distribuição de renda para as localidades emissoras e receptoras, obtendo reflexos concretos na melhora do poder aquisitivo e qualidade de vida da população, quando bem orquestrado pelo Estado, setor privado e sociedade.

As origens, definições e conseqüências do turismo, sempre demandaram tempo em análises e discussões envolvendo o assunto, buscando uma melhor compreensão sobre a atividade turística. Para alguns autores tudo começou na Grécia (MASINA, 2001), os gregos foram os primeiros viajantes, tendo Heródoto, como personagem principal. Outros sugerem os sumérios, que inventaram a moeda e o comércio (MCINTOSH *et al.*, 1999). E existe ainda, uma linha de investigação histórica freqüentemente utilizada pelos pesquisadores, que fundamenta a origem da atividade no século XVI, na Inglaterra, como resultado da necessidade da nobreza em complementar os conhecimentos adquiridos, visitando lugares diferentes e

mantendo contato com culturas distintas. Esse movimento foi intitulado de “*Grand Tour*”<sup>5</sup>.

O fato curioso que acompanha grande parte das publicações oficiais envolvendo esse tema provém em sua maioria, de relatos de fontes orais, que serviram de base para a construção histórica dos costumes e hábitos envolvendo viagens. Hábitos estes, que se difundiram no início do século XIX em termalismo e turismo de lazer, acompanhando a evolução da comunicação e dos transportes (PERROT, 1991).

Proclamado como a principal força econômica do século XX, muitos países consideram o turismo como uma “indústria sem chaminés”, devido à multiplicidade de indústrias de transformação interligadas e a evolução expressiva da atividade, evidenciada a partir da década de 1950. Firmado como fator de desenvolvimento socioeconômico, encontra-se em estágio avançado de crescimento entre os países ricos e em formação em nações emergentes, necessitando de fortes recursos e investimentos.

Alguns autores contestam essa ideologia<sup>6</sup> do termo indústria, entretanto, o paradigma já está inserido no imaginário popular. As diferentes visões suscitam novas contestações acerca do fenômeno. Em uma dialética contemporânea, pensadores trabalham com distintas linhas de investigação, buscando desvendar os vestígios históricos do setor turístico na sociedade. Arrillaga (1976, p. 18) compartilha com essa idéia ao escrever: “existem autores que consideram tarefa difícil e vã, dar uma definição do turismo porque este é um fenômeno tão grande e complexo, que é impossível expressá-lo em poucas linhas”.

É factível racionalizá-lo como uma atividade econômica e eminentemente social, aglutinado e coexistindo com outras ciências importantes, que atuam de forma interdisciplinar; com o intuito de compreender e ordenar esta circulação que é exercida dentro de uma temporalidade. Contudo, escrever sobre turismo não se consagra em uma tarefa fácil, ao contrário, a complexidade do tema está exigindo muita aplicação de estudos e pesquisas a serem elaboradas e publicadas. Rejowski (2000) ratifica essa abordagem ao comentar:

---

<sup>5</sup> Cf. Inskip 1991.

<sup>6</sup> Cf. Lickorish, Jenkins, 2000.

Portanto, o turismo, uma prática antiga, só aparece como área científica de estudos recentemente, e sua evolução foi notável, levando-se em conta o curto período de sua ocorrência. Mesmo considerando que importantes bases de seu estudo foram assentadas antes da Segunda Guerra Mundial, seu desenvolvimento científico só ocorreu após a mesma (REJOWSKY, 2000, p. 17).

No Brasil a produção intelectual é recente, data da década de 1975, as pesquisas carecem de recursos e incentivos que viabilizem uma maior investigação científica, facilitando o trabalho dos pesquisadores em aprofundar os estudos, com o intuito de obter melhores resultados sociais e econômicos sobre este fenômeno. O domínio das publicações recai sobre a área do planejamento turístico, considerada uma atribuição do Estado.

E o tópico políticas públicas e o papel do governo, questão considerada fundamental para a evolução do turismo, se multiplicaram nos últimos anos, buscando uma compreensão mais apurada sobre qual deve ser o desempenho do poder público diante das deficiências do setor, com o intuito de suprir as suas necessidades, mitigando as carências da atividade turística no país, estado ou município.

Esse tema circula, em um panorama geral, desde a década de 1950 na Europa e Estados Unidos, entretanto no país é atual e sua abordagem está sendo ampliada gradativamente. Mas, a argumentação de Frey (2000, p.213) mostra que esse questionamento sobre a gestão pública frente aos imperativos da população, teve origem na Grécia antiga ao escrever: “o que é um bom governo e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade dos cidadãos ou da sociedade foram às preocupações primordiais dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles”. O discurso continua *up date*<sup>7</sup>, pois cada cidadão, ao refletir sobre as escolhas e participação do Estado em sua vida, pode-se perguntar: o que esse governo fez de bom para melhorar a minha vida e da minha comunidade?

A história sinaliza momentos relevantes em que a ação estatal foi fundamental, para o desenvolvimento associado ao crescimento social e econômico das nações, o que acabou resultando uma dicotomia política e econômica, dividindo os países em ricos e pobres, pelo resultado da presença ou ausência do governo. Sen (2000) contextualiza essa situação ao afirmar que:

---

<sup>7</sup> Atualizado.

No âmbito dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública na criação de oportunidades sociais tem importância crucial. Como já discutido, no passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias, etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica (SEN, 2000, p.170).

Nas orientações envolvendo o setor turístico, Hall (2001) considera que o poder público, atualmente, assumiu um papel progressivo no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento e que propaga o setor como uma panacéia para regiões desfavorecidas e para a população de baixa renda. São destaque as funções estabelecidas pela IUOTO<sup>8</sup>, em 1974, e adaptadas pelo autor que contextualizam a ação do Estado frente ao turismo mundial, que pode variar entre os diversos países em função do grau de aplicabilidade das funções:

- Coordenação: necessária para evitar duplicação de recursos entre as várias entidades turísticas governamentais e o setor privado, e para desenvolver estratégias eficientes para o setor.

- Planejamento: o planejamento público para o turismo ocorre de várias maneiras (desenvolvimento, infra-estrutura, uso do solo e de recursos, divulgação e marketing); instituições (diferentes organizações governamentais) e escalas (nacional, regional, local e setorial).

- Legislação e regulamentação: o governo dispõe de vários poderes legislativos e regulamentadores direta ou indiretamente relacionados ao turismo.

- O governo como empresário: por muito tempo o governo tem exercido uma função empresarial em turismo. Os governos não só fornecem a infra-estrutura básica, como estradas e saneamento básico, mas também podem ser proprietários e dirigir empreendimentos como hotéis e empresas de viagens.

- Incentivo: Os governos podem incentivar o turismo de três maneiras. Primeiro com incentivos financeiros como empréstimos a juros subsidiados ou reservas para amortização sobre acomodações para turistas; o segundo é o patrocínio de pesquisas que beneficiem a indústria do turismo em geral e não organizações ou associações específicas individuais; a terceira é a dimensão do papel de incentivador – marketing e divulgação – que geralmente está voltada para a geração de demanda turística, embora também possa assumir a forma de

---

<sup>8</sup> União Internacional de Organizações de Viagens, precursora da OMT, Organização Mundial do Turismo.

divulgação de investimento visando a estimular os investimentos de capital em atrações e instalações turísticas.

- Divulgação do turismo: Uma das principais atividades do governo é a divulgação do turismo por meio de campanhas de marketing.

- Turismo Social: O turismo social envolve a extensão dos benefícios dos feriados a grupos economicamente marginais, como desempregados, famílias de pais separados, aposentados e deficientes.

- O governo como defensor do interesse público: O último papel desempenhado pelo governo no turismo é o de defensor de interesses. A questão do governo como defensor do interesse público ou comum encontra-se no centro das questões que cercam o papel que ele desempenha no planejamento turístico.

A relação entre o Estado e o turismo é o cerne desta pesquisa, e para atingir este objetivo será necessário contar uma história, falar sobre o que aconteceu no passado para o país e para a sociedade, buscando um diálogo multidisciplinar entre a história, o turismo e a ciência política. Uma tarefa complexa para um turismólogo.

Braudel (1990, p. 9) auxilia o historiador na decisão sobre o recorte temporal, escrevendo que o estudo histórico: “decompõe o tempo passado e escolhe as suas realidades cronológicas, segundo preferências e exclusões mais ou menos conscientes”. E para desenvolver este trabalho foram feitas escolhas, delimitando o espaço temporal a ser recomposto, diante da reflexão dirigida sobre o período 1995-2002. A seleção desse recorte está relacionada ao fluxo turístico internacional no Brasil ter sido considerado pífio, em analogia com outros países e em virtude das potencialidades turísticas brasileiras. Esse momento específico ofereceu subsídios para uma análise estrutural do setor, através da tentativa de reconstrução do mercado, pela criação de uma política nacional de turismo e um projeto de continuidade política de expressão democrática, aliada ao processo inicial de estabilização econômica com o plano real, que conforme Wahab (1977) se constitui em um fator preponderante para o incremento do fluxo de estrangeiros.

As fontes escolhidas são documentos escritos, tais como os planos do governo, documentos produzidos por organismos oficiais, relatório de organizações internacionais, deliberações normativas, decretos leis, referenciais teóricos, artigos publicados. As informações divulgadas pela mídia, jornais e revistas, englobando cronologicamente todo o recorte temporal, servirão como um vetor entre o discurso do governo e a realidade do país, apontando as modificações advindas. Esse

material foi eleito de modo a contribuir para elucidar os diversos aspectos pertinentes ao contexto histórico.

Dessa forma, a metodologia para este trabalho está fundamentada em duas bases: uma concepção macroeconômica, sob a ótica do fluxo receptivo internacional, que, de acordo com Centeno (1992), pode ser uma das variáveis aplicadas à pesquisa científica para o turismo, no qual se pretende desenvolver um estudo estatístico, utilizando uma análise comparativa através do cruzamento dos dados sobre chegadas internacionais e receitas obtidas durante os dois momentos no Brasil e da concorrência internacional (REJOWSKI, 2000); e a outra envolve a análise de conteúdo, uma técnica que busca interpretar os textos, recolhendo vestígios, possibilidades, não explícitas abertamente, de modo a fazer inferências, produzir conjecturas, identificando a articulação do texto com a realidade proposta pelo fato passado. Na opinião de Constantino (2002, p. 7): "De acordo com a técnica, a análise de conteúdo inicia por um conjunto de documentos – o *corpus* da análise, resultado de rigorosa seleção. Tratando-se de história, a organização é sempre uma prática".

Bardin (1977, p.219-20) comenta sobre a utilização dessa técnica como recurso de pesquisa para o historiador:

Análise de conteúdo pode vir a ser, para o historiador, um eficiente conjunto de técnicas de pesquisa, em abordagem interdisciplinar, muito desenvolvido pelos recentes avanços no campo da comunicação. Tem como primeiro objetivo buscar sentido ou sentidos no texto e fundamenta-se nos pressupostos da concepção dinâmica da linguagem, entendida como construção real de cada sociedade e como expressão da existência humana; elaborando e desenvolvendo representações, em todos os momentos históricos.

As duas categorias fundamentais que compõem este estudo são o turismo internacional e o papel do Estado na atividade turística, balizado pelas políticas públicas, integradas através da análise das fontes que norteou as questões de pesquisa, na tentativa de compreender: como foi feita a reestruturação do segmento turístico no país, de que forma foi articulada pelo governo, quais foram as políticas implementadas, como foi a participação da iniciativa privada e quais foram os acontecimentos que sucederam com essas transformações.

O trabalho pretende comprovar se houve um progresso no fluxo turístico internacional para o Brasil nesse período. Sendo assim, a pesquisa está dividida em cinco capítulos: O primeiro faz uma retrospectiva conceitual e histórica,

conceituando o turismo de massa e analisando os principais fatos históricos que marcaram a evolução do turismo no país, contrapondo vários autores, como forma de introduzir o tema. O segundo aborda o fenômeno turístico contemporâneo e as diversas correntes ideológicas envolvendo o objeto, ratificando a sua importância na atualidade. O terceiro trata especificamente do turismo internacional no país no período anterior ao objeto de estudo, avaliando a situação do fluxo turístico em analogia com o contexto mundial e também sobre a demanda internacional. O quarto capítulo apresenta o papel do Estado, conceitua as políticas públicas, faz uma reflexão sobre a gestão 1995-2002, trata da vinculação das políticas públicas com o segmento turístico e faz uma retrospectiva sobre as políticas públicas e a legislação no país até 1994. O quinto capítulo trata especificamente sobre a administração pública entre 1995-2002, as políticas executadas, sobre a demanda internacional, os retrocessos e os avanços conquistados com relação ao turismo receptivo.

## 1 O TURISMO - UMA PERSPECTIVA CONCEITUAL E HISTÓRICA

Como ponto de partida para discutir e debater a participação do Estado frente ao turismo brasileiro dentro do recorte temporal, será necessário fazer um *feedback* que começa por entender o que é o turismo, sua origem e suas correlações com o poder público e a sociedade.

O tema provoca inúmeras interpretações sobre a sua origem e quem foram os seus precursores. Pesquisadores atuam em diferentes frentes, suscitando novos discursos sobre o assunto, cujo resultado transparece nas publicações. As linhas antológicas, utilizadas pelos acadêmicos para explicar as origens do turismo no processo cronológico, estão associadas à história da humanidade e ao seu desenvolvimento ao longo dos séculos.

As pesquisas apontam que os primórdios do turismo estão vinculados aos primeiros deslocamentos humanos sobre a terra, outras correntes contrapõem essa idéia e crêem que o fenômeno começou com os viajantes na Idade Antiga, pois essa fase incorporava o retorno a casa, que para os especialistas é o sentido único e principal do fazer turismo, cuja raiz etimológica provém da palavra *tour*<sup>9</sup>, usualmente utilizada para indicar o sentido de giro. Existem ainda, outras versões em que o turismo efetivamente se desenvolveu através da revolução industrial (século XVIII) e do avanço dos meios de transportes, o que facilitou o deslocamento de uma grande massa da população, que até então era facultado a uma minoria.

Buscando compor uma dialética adequada foram compiladas diversas idéias sobre a definição e conceito do turismo, que contemplam a dimensão da complexidade acerca do tema e, ao mesmo tempo em que se completam, são antagônicas, divergindo sobre o tempo e os motivos dos deslocamentos. Neste momento, o importante é aglutinar conhecimento, não descartando nenhum

---

<sup>9</sup> Tour, etimologia francesa, adaptada para o inglês, derivada do latim “tornare” e do grego “tornos”, significa um giro ou um círculo. O significado mudou no inglês moderno passando a representar especificamente um giro (BARBOSA, 2002).

pensamento, com o firme propósito de entender melhor este fenômeno que transcende o estudo da relação socioeconômica, e se debruça sobre o personagem central do movimento turístico, que é o ser humano.

As considerações sobre o turismo, como estudo científico, sucederam, em sua grande maioria, o II pós-guerra (1939-1945), quando os países envolvidos se mobilizaram na busca pela normalização das relações comerciais e diplomáticas, com o objetivo de reconstruir as sociedades arrasadas por este período obscuro da história.

## 1.1 CONCEITOS E DEFINIÇÕES DO TURISMO

De acordo com Wahab (1977), o economista austríaco Hermann Von Schullern, já estudava este movimento das pessoas rumo ao desconhecido e inusitado mundo das viagens. O autor comenta sobre as pesquisas de Schullern, que tentava compreender esse desejo de evasão ao conceituar essa ação em 1911 como: “turismo é o conceito que compreende todos os processos, especialmente os econômicos, que se manifestam na chegada, na permanência e na saída do turista de um determinado município, país ou estado” (WAHAB, 1977, p.23). Esta definição acaba limitando o fenômeno a um viés econômico.

O austríaco foi o precursor para inúmeras conceituações posteriores, provenientes de estudos e observações de pesquisadores, com base nos reflexos dos deslocamentos humanos que aumentavam, paralelamente, com a expansão do capitalismo e com o crescimento das linhas férreas, da indústria automotiva e das empresas de aviação, que foram facilitadoras dessa expansão.

O pensamento de Arthur Bormann, professor da Escola de Berlim que na década de 30, manteve a corrente de pesquisa de Schullern divulgando um estudo sobre o que ele considerava ser a teoria do turismo, foi descrito por Ignarra (2003, p.12) em seu livro:

O conjunto de viagens que tem por objetivo o prazer ou motivos comerciais, profissionais ou outros análogos, durante os quais é temporária sua ausência da residência habitual. As viagens realizadas para locomover-se ao local de trabalho não constituem turismo.

Fúster (1985, p. 24) traduz o pensamento de Robert Glücksmann, teórico da Escola de Berlim, que em 1935 conceituou o turismo como: “turismo é a soma das relações existentes entre as pessoas que se encontram passageiramente em um lugar de destino e os nativos do lugar”.

Wahab (1977, p.24) descreve a definição publicada pelos professores suíços Hunziker e Kraph, em 1942, relacionando o turismo a um fenômeno social: “o turismo é um complexo de relações e fenômenos relacionados com a permanência de estrangeiros em uma localidade, pressupondo-se que estes não exerçam uma atividade principal, permanente, temporária ou remunerada”. Essa versão foi aceita e incorporada pela associação suíça AIEST<sup>10</sup>, como o principal conceito da atividade turística.

A opinião da italiana Michele Troisi é traduzida por Barretto (2003a, p.10), que em 1942 declarou o turismo como um “conjunto de viagens temporárias de pessoas, motivadas por necessidades de repouso, de cura, espirituais ou intelectuais”.

Em 1972, o francês Marc Boyer (2003, p.16) incorporou a noção de necessidade do turismo, frente à pressão existente na sociedade industrial: “conjunto do fenômeno resultante da viagem e da estadia temporária de pessoas fora de seu domicílio, na medida em que este deslocamento satisfaz, no lazer, uma necessidade cultural da civilização industrial”.

O espanhol Fúster (1985) assinalou em 1973 uma compreensão maior do envolvimento do turismo com a sociedade, agregando toda uma gama de participações importantes, afirmando que a sua conceituação compreende o turismo como um fenômeno holístico:

Turismo é, de um lado, conjunto de turistas; do outro, os fenômenos e as relações que esta massa produz em consequência de suas viagens. Turismo é todo o equipamento receptivo de hotéis, agências de viagens, transportes, espetáculos, guias-intérpretes que o núcleo deve habilitar para atender às correntes [...]. Turismo é o conjunto das organizações privadas ou públicas que surgem para fomentar a infra-estrutura e a expansão do núcleo, as campanhas de propaganda [...]. Também são os efeitos negativos ou positivos que se produzem nas populações receptoras (FÚSTER, 1985, p. 25).

---

<sup>10</sup> Associação Internacional dos Experts Científicos de Turismo.

Barretto (2003a) em seu livro, discorre sobre o pensamento do pesquisador Lundberg, integrante da Escola Americana, onde o entretenimento do turista é considerado fundamental, um facilitador da interação social entre os homens:

O turismo é a atividade de transporte, cuidado, alimentação e entretenimento do turista; tem um grande componente econômico, mas suas implicações sociais são bem mais profundas. Estimula o interesse no passado, na arquitetura e na arte (Barretto, 2003a, p, 12).

Arrillaga (1976, p.25) condensou todo o conceito de Fúster, em uma síntese bem elaborada:

O turismo é o conjunto de deslocamentos voluntários e temporais determinados por causas alheias ao lucro; conjunto de bens, serviços e organizações que determinam e tornam possíveis estes deslocamentos e as relações e fatos que entre aqueles e os viajantes têm lugar.

Para o americano Jafar Jafari (2000, p. 23), o turismo pode ser pensado de uma forma holística, com responsabilidade, envolvendo os diversos setores presentes na atividade turística. Para ele o turismo: “é o estudo do homem longe do seu local de residência, da indústria que satisfaz suas necessidades e dos impactos que ambos geram sobre os ambientes físico, econômico e sociocultural da área receptora”.

Mathieson e Wall (1992, p. 1) elaboraram uma concepção que aborda, além dos equipamentos utilizados pelos turistas, os serviços oferecidos pelo local receptor:

O turismo é o movimento temporário de pessoas para locais de destinos externos a seus lugares de trabalho e moradia, as atividades exercidas durante a permanência desses viajantes nos locais de destino, incluindo os negócios realizados e as facilidades, os equipamentos e os serviços criados, decorrentes das necessidades dos viajantes.

Uma das definições mais recentes é defendida pelo mexicano Oscar de La Torre (1994, p. 19), que afirmou:

O turismo é um fenômeno social, que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente, por motivo de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural.

Para McIntosh *et al.* (1999, p. 14), o turismo é:

Uma composição de atividades, serviços e indústrias que favorecem a uma experiência turística de transporte, acomodação, estabelecimentos de alimentação e bebidas, comércio, entretenimento e outros serviços de hospitalidade disponíveis para turistas individuais e grupos que estão viajando, distantes da sua residência habitual.

A OMT<sup>11</sup> (2003), em suas publicações, conceitua o turismo de uma maneira formal e objetiva, não excluindo outras sínteses que possam existir descritas por pesquisadores em nível mundial. Essa avaliação serve como base, para o aprimoramento dos estudos na área a partir do texto publicado. A definição fala sobre:

O turismo se descreve como as atividades que realizam as pessoas, durante as suas viagens e estadas em lugares distintos da sua residência habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano para lazer, negócios ou outros objetivos (OMT, 2003, p. 18).

Todas essas concepções foram sendo construídas com base no crescimento e desenvolvimento do turismo na sociedade organizada, fundamentadas, inicialmente, nas experiências empíricas dos fluxos turísticos, que auxiliaram os pesquisadores em seus estudos científicos sobre o tema. Em princípio vigorava a visão economicista: o turismo era um negócio. Entretanto, com o passar do tempo, outras contribuições importantes foram sendo agregadas, com o intuito de conceituar e compreender este movimento complexo de vai-e-vem, como as a participação do poder público, as motivações dos turistas para o deslocamento, as relações intrínsecas que acontecem entre o viajante e o autóctone, a sustentabilidade social e ambiental e as associações do turismo com outros segmentos importantes, como o setor dos transportes, hotelaria, entretenimento e serviços correlatos. Atualmente, o estudo e conceituação do fenômeno turístico estão abertos a inúmeras possibilidades, englobando outras áreas das ciências humanas, devido à formação de uma consciência sobre a importância desta atividade em âmbito regional, nacional e mundial.

---

<sup>11</sup> Organização Mundial do Turismo, fundada em Londres em 1946, sob a alcunha original de International Union of Official Travel Organisations (IUOTO). Em 27 de setembro de 1970, na conferência realizada no México, alterou seu nome para Organização Mundial do Turismo (WTO) órgão vinculado às Nações Unidas, instituindo o dia 27 de setembro como o Dia Mundial do Turismo. Disponível em: <[www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org)>. Acesso em: 10 mai. 2007.

## 1.2 O TURISMO ORGANIZADO (SÉCULO XIX)

Momentos históricos importantes serviram de base para o crescimento e desenvolvimento do turismo moderno como atividade socioeconômica. Os principais destaques foram: - a Revolução Industrial no século XVIII (INSKEEP, 1991), que alterou o modo de produção, fazendo surgir uma nova classe social; – a burguesia, provocando uma urbanização em larga escala, melhores condições para a educação e oportunizando uma demanda por lazer e recreação; e as grandes descobertas nos meios de transporte (TORRE, 2002): – a máquina a vapor, em 1807 e o trem, em 1814, que incorporaram ao turismo características essenciais como maior velocidade, comodidade e aumento na capacidade de transporte de passageiros e carga, estabelecendo os primeiros princípios da estrutura organizacional do turismo, promovendo uma acessibilidade aos deslocamentos e uma mobilidade turística ascendente.

Hobsbawm (1977) corrobora com este pensamento, ao considerar esse segmento um produto resultante da combinação entre os meios de transporte com a rapidez das comunicações.

Contudo, outros fatores importantes foram apontados para o progresso do turismo, no período que compreende o final do século XIX e início do século XX, como a segurança, a salubridade e a alfabetização.

A segurança foi propiciada pelo estabelecimento de polícia regular; a salubridade, pelo tratamento das águas e a instalação de esgoto em várias cidades européias, diminuindo o risco de cólera e tifo. O maior índice de alfabetização do povo levou à maior leitura dos jornais que, informando, estimulavam o desejo de viajar (BARRETTO, 2003a, p. 53).

E o sistema educacional tornou-se imperativo para o crescimento e o desenvolvimento econômico, um facilitador para a evolução da indústria. Nessa época, a educação era considerada uma peça chave para os países alcançarem a condição de economia moderna e o “capitalismo industrial produziu duas novas formas de viagens de prazer: turismo e viagens de verão para a burguesia, e pequenas excursões mecanizadas para as massas em alguns países como a Inglaterra” (HOBSBAWM, 1977, p. 216).

As transformações econômicas e sociais deflagraram a implantação do turismo como um negócio promissor, estabelecendo novos hábitos por viagens, cujas motivações nessa época envolviam, principalmente, o termalismo, o cassinismo, o montanhismo e o paisagismo. Essas mudanças acabaram criando demandas por serviços correspondentes, como meios de hospedagem, alimentação e entretenimento (FÚSTER, 1985).

Com a evolução do mercado, surgiram os pioneiros que revolucionaram o segmento das viagens, personagens de fundamental importância que atuaram com visão de negócio, empreendendo em um setor até então desconhecido na época, implantando uma nova consciência sobre o turismo, em uma sociedade que estava sendo invadida por inúmeras transformações e descobertas, o que, de certa forma, facilitou a aceitação por parte da população. Os principais nomes que fizeram história foram:

- Bernardo de Abreu - fundou a Agência Abreu, em 1840, em Portugal, comercializava passagens de trem e de navio, inclusive para a América do Sul (REJOWSKI, 2002);
- Thomas Cook - foi o precursor do agenciamento das viagens, ao organizar uma viagem para um congresso antialcoólico em 1841, reunindo pela primeira vez os serviços de hospedagem e transporte (LICKORISH; JENKINS, 2000);
- Henry Wells e William Fargo – fundaram, em 1850, a American Express Company, nos Estados Unidos, criando mais tarde, em 1882, os conhecidos *travelers checks*<sup>12</sup> (MCINTOSH *et al.*, 1999);
- Gerge Pullman - criou em 1860, nos Estados Unidos, o vagão-dormitório e o vagão-salão nos trens, incorporando maior conforto e qualidade nas viagens ferroviárias (TORRE, 2002);
- César Ritz - promoveu em 1880 uma revolução nos serviços de hotelaria quando implantou o quarto individual com banheira de mármore, modernizou as instalações de diversos hotéis, criou uma concepção de requinte para os restaurantes. Foi responsável por incorporar o luxo como novo conceito em hotelaria (FÚSTER, 1985).

Concomitantemente com a rápida expansão das ferrovias na Europa e Estados Unidos, as companhias marítimas impulsionavam com vigor as viagens

---

<sup>12</sup> Cheques de viagem.

intercontinentais no hemisfério norte, acarretando inovações no mercado das viagens com respeito à segurança, regularidade, conforto, rapidez e economia, condicionando esses progressos ao desenvolvimento de outros serviços vinculados à atividade, como a hotelaria e os serviços de alimentos e bebidas, destinados aos viajantes. Toda essa inovação possuía um forte aliado: a comunicação<sup>13</sup>.

Contudo, nesse período, segundo Boyer (2003, p. 33) o turismo era exclusivo da classe de maior poder aquisitivo, que usualmente difundia destinações turísticas:

Os jornais da estação davam uma visão destes turistas elitistas do século XIX: eles eram em 80% pessoas que viviam de rendas; 15% tinham uma condição que fazia deles homens da justiça ou militares. Os turistas eram uma minoria privilegiada, ao menos até 1929. A extensão do turismo a novas categorias não favorecidas, é habitualmente datada a partir da década de 1930.

Arrillaga<sup>14</sup> complementa esse pensamento ao escrever que este turismo aristocrático, figurado em sua maioria pelos capitalistas, que favorecidos pela estabilidade da moeda, durante quase um século, formavam um grupo social permanente e importante na sociedade europeia do século XIX, exercendo grande influência no modo de vida europeu: “Naquela época o capitalista dominava tanto a vida econômica como a vida pública e a social, ele era o mundo, a sociedade e o modelo. Seus gostos são objetos de admiração e de imitação e, entre seus gostos, se encontrava o turismo<sup>15</sup>”.

Neste processo evolutivo do turismo, em que se estabeleceram novas relações sociais e econômicas nas sociedades organizadas, prevaleceu à frente das ações a figura do capitalista, ou mesmo, dos pequenos empresários burgueses que buscavam o progresso e o desenvolvimento econômico. Mas o que dizer do papel do Estado nesta época? O turismo estava inserido nos planos de governo? Existiam políticas para o turismo?

Para Boyer (2003, p.31) o “Estado, por muito tempo, não interveio; as grandes fases da economia não explicam os progressos do turismo nem suas estagnações. Os empresários ou agentes de turismo não podem ser apresentados como capitalistas conquistadores”.

---

<sup>13</sup> ARRILLAGA, José Ignacio. Introdução ao estudo do turismo. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid., p. 48.

De acordo com Arrillaga (1976), a ação do Estado era incipiente e imprecisa, pois considerava o movimento turístico irrelevante para uma ação mais eficaz, inibindo qualquer necessidade de fomentar as viagens. O autor comentou que: “as autoridades se limitavam a adotar medidas relativas à moralidade e higiene públicas. A competência em matéria turística corresponde às autoridades locais: governadores, prefeitos e chefes de sanidade” (ARRILAGA, 1976, p.52). Datam desse tempo algumas poucas disposições legais sobre águas termais, balneários, parques naturais<sup>16</sup> e lugares de interesse turístico<sup>17</sup>.

Fúster (1985) escreveu que este período proeminente do turismo, no século XIX, se caracterizou por uma total ausência do poder público, cujas ações e intervenções foram determinadas unicamente pelas organizações privadas, que vislumbravam um futuro promissor para a atividade. Segundo ele, essa situação se modificou somente no começo do século XX, quando ocorreram as primeiras estatísticas para o setor de turismo com números favoráveis para a economia local, dessa forma a atividade passa a existir como força econômica, sendo valorizada pelos governos que lançaram campanhas de propaganda, como principal ação na promoção de seus destinos turísticos.

### 1.3 SÉCULO XX – O TURISMO DE MASSA

Esse século marcou época com um invento que revolucionou o turismo individual: o automóvel. Um dos principais mentores foi Henry Ford, que, em 1908, começou a produção em massa de um carro econômico e acessível a grande parte da população, provocando uma mudança radical nos meios de transporte. A aceitação foi imediata por parte da sociedade, que incorporou rapidamente o hábito das viagens ao seu cotidiano, forçando investimentos pesados na construção de rodovias, pontes e sinalização, principalmente no mercado americano. Essa inovação auxiliou também no desenvolvimento da rede hoteleira ao longo das

---

<sup>16</sup> O *Yellowstone National Park* foi o primeiro parque nacional declarado nos Estados Unidos, em 1877 (ARRILAGA, 1976).

<sup>17</sup> Em 1887 é criada a lei francesa, cuja finalidade era ordenar e classificar lugares considerados turísticos (ARRILAGA, 1976).

rodovias, que facilitou ainda mais esses deslocamentos e a consolidação desse fenômeno (INSKEEP, 1991).

Barretto (2003a, p. 55) comenta essa mudança nos padrões de empreendimentos hoteleiros, com a disseminação do turismo sobre rodas:

A hotelaria passou por uma modificação. Antigamente os melhores hotéis estavam nos centros das cidades, mas com o crescimento do turismo automotor, sobretudo nos Estados Unidos, onde o turismo interno<sup>18</sup> foi sempre significativo, construíram-se hotéis com estacionamento, a princípio na beira das estradas [...].

Em 1921, aproximadamente uma década mais tarde surgiu o primeiro protótipo do ônibus como meio de transporte coletivo nos Estados Unidos, conduzindo a uma evolução ainda mais significativa do turismo rodoviário, que nos anos seguintes não tardou a inovar com o aumento na capacidade de transporte, o espaço para as bagagens e a introdução do ar-condicionado, aperfeiçoando os serviços oferecidos aos passageiros (FÚSTER, 1985).

As linhas férreas prosseguiram em expansão até o final dos anos 30, atingindo todos os continentes, incrementando os serviços prestados com aumento de velocidade, devido à eletrificação das redes, freqüência, conforto e comodidade dos viajantes. Despontam nessa mesma época “novas construções de funiculares e outros meios de remonte mecânicos como telecabines e teleféricos, principalmente para regiões montanhosas aprimorando o turismo de inverno” (ARRILLAGA, 1976, p. 54).

Durante a 1ª Guerra Mundial (1914-1918), o fluxo turístico europeu desvaneceu diante da eclosão dos conflitos. Estradas foram bloqueadas, navios foram utilizados para combate ou para auxílio às vítimas, os hotéis serviram de refúgio e como base de tropas militares em postos avançados, e os incipientes aviões existentes nessa época foram recrutados para a guerra (REJOWSKI, 2002).

A guerra, indiretamente, impulsionou a utilização do automóvel, valorizando a sua difusão como um meio de transporte alternativo, conferindo importância aos veículos automotores. Esse fato transformou as décadas entre 1920 e 1940 na era do automóvel e do transporte terrestre em geral, incitando à prática do turismo rodoviário doméstico em larga escala (BARRETTO, 2003a).

---

<sup>18</sup> Turismo nacional ou doméstico representa o movimento turístico de cidadãos e residentes estrangeiros dentro de um país (WAHAB, 1977).

Os resultados desse conflito puderam ser sentidos na sociedade, muitas mudanças ocorreram após a 1ª Guerra Mundial, inclusive nas motivações de viagens. Na opinião de Lickorish e Jenkins (2000, p. 34):

As viagens se recuperaram rapidamente após a Primeira Grande Guerra, com o retorno da prosperidade. A guerra trouxe uma mudança nas atitudes, grandes expectativas, um aumento nos padrões de vida, um interesse pela paz e pelo entendimento mútuo, e uma ordem social menos rígida, com um papel mais ativo das mulheres na sociedade. Outro fator importante foi o rápido avanço dos adiantos técnicos para atender às necessidades da guerra. Os carros e ônibus não apenas se tornaram mais eficientes, mas houve também um maior número de ônibus utilizados pelas forças armadas, e que depois da guerra se tornaram ociosos. Desta forma um grande número de operadoras oferecia transporte barato para fins de turismo. A empresa britânica Framers Tours iniciou-se no ramo levando diversos turistas para visitar os túmulos da guerra na França e na Bélgica.

O desenvolvimento da tecnologia aplicada aos meios de transporte era uma realidade no pós-guerra, prestando grande contribuição, principalmente, para a aviação civil comercial que iniciou suas atividades em 1920, mas devido ao alto custo e à baixa capacidade de transporte de passageiros e carga, limitou o acesso a uma minoria, sendo o serviço usufruído apenas pela classe de maior poder aquisitivo, não gerando naquele momento, grande impacto na sociedade (INSKEEP, 1991).

O turismo gradativamente se consagrou na sociedade como uma oportunidade ímpar de evasão, se distanciando das antigas motivações que envolviam na sua maioria, educação, religião ou saúde, e partindo na busca por lazer e autoconhecimento, consolidando alguns destinos (Balneários e as Águas Termais), criando novos fluxos turísticos (de praias na Costa Azul e Riviera Francesa) e popularizando o turismo urbano das grandes capitais européias como: Praga, Moscou, San Petersburgo, Viena, Paris e Roma (VALLS, 1996).

De acordo com Rejowski (2002), o continente americano também participou com destinos consagrados pelos viajantes que incluíam: Miami Beach (Estados Unidos), Acapulco (México), Bariloche (Argentina) e Punta Del Este (Uruguai).

Para De La Torre (1994), a década de 1920 assinalou uma época de transição para o turismo, iniciando uma popularização dentro da sociedade, onde as viagens se converteram em um imperativo social, associadas à difusão das informações sobre os destinos, através dos meios de comunicação existentes, ao acesso aos meios de transporte, ao trabalho de organização de pacotes turísticos

pelos agentes de viagens e aos organismos públicos e privados engajados na promoção do turismo.

Essa evolução turística na visão de Boyer (2003), copiou a corrente do movimento elitista do século XIX, quando apenas uma parcela abastada da população usufruía das viagens. O autor comenta que o turismo no século XX se transformou em herdeiro destas formas, pois ultrapassou um pequeno número de viajantes às massas sem revolucionar o conteúdo. A crítica se refere ao que ele considera “uma difusão por imitação dos destinos turísticos modelos pelos *gate keepers*”<sup>19</sup> (BOYER, 2003, p. 31), que pertenciam a uma sociedade hierarquizada e se apropriavam da divulgação dessas atrações, conduzindo o grande público a almejar o reconhecimento e o *status* de ser turista<sup>20</sup> em alguma estação de férias da moda.

Além dos meios de comunicação, outras contribuições foram importantes para a evolução do turismo de massa como: a vitória dos trabalhadores que conquistaram as férias remuneradas<sup>21</sup>, a redução da jornada de trabalho com um aumento do tempo livre, e por fim a implantação do sistema de crediário que facilitou a aquisição das viagens. Outro destaque foi o grande incremento da aviação civil, que no II pós-guerra (1939-1945) floresceu e prosperou através dos avanços tecnológicos, quebrando paradigmas ao inaugurar a era do jato na década de 1950, possibilitando uma maior segurança e rapidez na viagem entre os destinos, o que favoreceu a popularização do turismo internacional<sup>22</sup>. Importante também foram o desenvolvimento e o crescimento industrial que consolidou a classe média, proporcionando um aumento significativo do poder aquisitivo por parte da população (ARRILLAGA, 1976; BARRETTO, 2003a; BOYER, 2003; REJOWSKI, 2002).

Inskeep (1991) apontou em seu estudo vários acontecimentos que favoreceram a consolidação do turismo a partir da metade do século XX. Para o autor os primordiais são:

- Aumento da disponibilidade financeira para viajar;

<sup>19</sup> Esse termo é traduzido no livro de Boyer como “guias culturais”.

<sup>20</sup> Segundo a definição da OMT, turista é o visitante que desfruta de pelo menos um pernoite em alojamento coletivo ou particular no lugar visitado (2003).

<sup>21</sup> O processo de conquista coletiva dos trabalhadores iniciou-se na Europa em 1901, quando um terço das empresas alemãs proporcionava férias remuneradas para seus funcionários. Esta reivindicação seguiu tendo progressos através de países na Europa, América, Rússia e por último atingiu os Estados Unidos que instituiu as férias remuneradas em 1944 (BOYER, 2003).

<sup>22</sup> Turismo Internacional diz respeito ao movimento turístico entre diferentes países do mundo (WAHAB, 1977).

- Diminuição das horas trabalhadas e um grande número de empregados com férias remuneradas anualmente, propiciando um tempo para o lazer e para as viagens;
- Alto nível de educação e ampliação de conhecimento, envolvendo outras áreas no mundo, proporcionando o desejo de viajar nessas pessoas;
- Rápido crescimento e desenvolvimento das empresas turísticas, conduzindo a um aumento significativo dos negócios envolvendo viagens;
- Melhorias nos principais meios de transporte, incluindo um aumento das redes de serviços da aviação comercial, com a inclusão dos vôos *charters*<sup>23</sup> que visavam baratear o transporte aéreo.

Nesse período, o Estado<sup>24</sup> participou ativamente, principalmente através da expansão dos meios de transporte por via indireta, subsídios e facilidades no financiamento da rede hoteleira, pela legislação trabalhista e a inclusão do direito ao lazer para o trabalhador, com projetos de turismo social para os menos favorecidos.

Segundo Lickorish e Jenkins (2000), a associação do governo com o turismo foi extremamente intervencionista a partir da década de 1930, quando o Estado percebeu a força econômica do movimento, que atingiu o apogeu após a II Grande Guerra, marcando presença efetiva, principalmente, no apoio ao marketing com vistas à promoção no exterior em busca de divisas externas.

Concomitantemente, começou a formação de parcerias entre os pilares da atividade turística (transporte, meios de hospedagem e agência de viagens), que buscavam formatar o turismo como negócio, implantando um novo paradigma comercial. É dessa época a criação dos principais organismos internacionais<sup>25</sup>, cujo foco era promover o turismo entre os países com base em acordos comerciais com equidade, promovendo o incremento econômico e social.

O crescimento e o desenvolvimento do turismo, a partir da década de 1950, foram vigorosos, praticamente dobrando o movimento de chegadas internacionais já em 1960, demonstrando a força de uma importante e significativa área em expansão, possibilitando a interface entre os mais diversos segmentos econômicos

---

<sup>23</sup> Vôos fretados, serviços de transporte aéreo não-regular, onde o locatário que o utiliza obtém o uso exclusivo de uma aeronave pelas tarifas acordadas, cabendo à companhia aérea a remuneração e a responsabilidade pela prestação do serviço (TORRE, 2002).

<sup>24</sup> Cf. Inskip, 1991.

<sup>25</sup> Organização Mundial do Turismo (OMT), Associação Internacional da Aviação Civil (IATA) e Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO).

e trabalhando intensamente as relações sociais e culturais entre o turista e o autóctone, nos destinos turísticos.

Para comprovar essa importância, a OMT começou a divulgar os primeiros números do turismo internacional, com o firme propósito de provocar um debate e uma reflexão sobre essa evasão mundial, na intenção de compreender esse processo e ao mesmo tempo auxiliar os países receptivos a assimilar esse fluxo de uma forma positiva, percebendo o real significado de acolher o turista internacional, juntamente com os ganhos econômicos e sociais que advém com esse viajante.

| Ano  | Chegadas | Receitas <sup>26</sup> (U\$ bilhões) |
|------|----------|--------------------------------------|
| 1950 | 25,2     | 2,1                                  |
| 1960 | 69,3     | 6,9                                  |
| 1970 | 165,8    | 17,9                                 |
| 1980 | 278,2    | 105,2                                |

**Tabela 1** – Chegadas e Receitas Internacionais de Turistas  
**Fonte:** OMT

Os resultados presentes na tabela 1 compreendem as décadas entre 1950 até 1980, apontando uma evolução inicial vertiginosa, sendo que para muitos autores essa fase é considerada como o *tourism boom*<sup>27</sup>, aquém do esperado pela própria Organização, superando as expectativas, principalmente pelas receitas geradas. Esses índices comprovaram o imenso e longo trabalho a ser desenvolvido pela OMT<sup>28</sup>, cujo comprometimento estabelecido e propalado foi o foco na complexão da paz entre os povos, no desenvolvimento pleno da atividade e na erradicação da pobreza, principalmente nos países subdesenvolvidos, através de um turismo consciente e de respeito para com o ser humano e o meio-ambiente.

A década de 1980 trouxe profundas alterações na relação entre governo e sociedade. O Estado passou a diminuir a sua participação no turismo, promovendo uma mudança lenta e gradual ao retroceder em sua postura intervencionista, abrindo espaço para uma economia voltada para o mercado. Esta modificação permitiu investimentos significativos do setor privado no turismo, uma área que estava florescendo e se consolidando com o passar do tempo (JENKINS e LICKORISH, 2000).

<sup>26</sup> Excluídos os gastos com transportes.

<sup>27</sup> Expansão do turismo.

<sup>28</sup> Maiores informações ver: <[www.world-tourism.com](http://www.world-tourism.com)>.

## 1.4 MEMÓRIAS RECENTES DO TURISMO BRASILEIRO

A contextualização do desenvolvimento histórico do turismo no país esbarra na carência de informações, sendo que grande parte das fontes estão contidas em diários de estrangeiros, que visitaram o Brasil em viagens exploratórias, entre os séculos XVI e XIX. Alguns autores foram imbuídos a organizar e publicar essas memórias com o intuito de difundir esse conhecimento, perpetuando a história do turismo brasileiro.

Trigo (2000) trabalha esse momento na cronologia do turismo brasileiro, escrevendo sobre essas viagens exploratórias, que serviram de base para a reconstrução da história turística brasileira. Das principais citações, destacam-se as publicações envolvendo a formação do Brasil no que diz respeito ao povo, aos costumes, à fauna e à flora brasileira, escritas pelos inúmeros viajantes que aportaram em terras brasileiras e descobriram um país rico e belo por natureza.

O interesse dos europeus pelo Brasil vai sendo revelado, através dos inúmeros períodos de ocupação dos franceses, espanhóis e holandeses, além dos portugueses. Esses momentos propiciaram a vinda de muitos cientistas, escritores e artistas, que buscavam desvendar os mistérios do novo mundo:

Durante a ocupação pelos holandeses do Recife, governado por Maurício de Nassau (1637-1644), numerosos cientistas e artistas notáveis (principalmente holandeses) – tais como o naturalista Jorge Marcgrave e o pintor Franz Post – visitaram a região para documentar sua flora e fauna (SKIDMORE, 2003, p. 28).

Contudo, o livro do alemão Hans Staden<sup>29</sup> chamou a atenção pelos detalhes bombásticos em relação ao Brasil, no qual ele retratou a colônia como uma “terra de selvagens, nus e ferozes povos comedores de homens” (SKIDMORE, 2003, p. 31).

Conforme Skidmore (2003), as xilogravuras mostravam enormes membros humanos sendo cozinhados em caldeirões ferventes, o que provocou uma associação do Brasil com a prática do canibalismo por muito tempo. Estas imagens acabaram se perpetuando durante os séculos XVI e XVII, criando uma idéia estereotipada da colônia portuguesa.

---

<sup>29</sup> Skidmore (2003).

A parte da imprescindível reconstrução histórica do período colonial brasileiro, estas fontes foram fundamentais para preservar os acontecimentos ocorridos nesta fase, contribuindo para o estudo do passado do turismo brasileiro, fortalecendo a busca consciente para a reorganização dos fatos, de um setor que interage com diversas áreas (história, antropologia, ciência política, economia, geografia, comunicação e sociologia) e necessita firmar a sua identidade e importância individualizada no cenário nacional, como forma de promover o crescimento e desenvolvimento do país.

A idéia difundida, até o presente momento, por vários autores é que o turismo iniciou realmente no país, com a chegada da família real em 1808. Com esse acontecimento, houve a abertura dos portos a nações amigas, originando uma rápida internacionalização, influenciando o aumento do fluxo comercial e desenvolvimento social, econômico e urbano (PIRES, 2002).

A família real protagonizou um momento ímpar ao desembarcar no porto de Salvador quando de sua chegada, encarando pela primeira vez a situação desoladora de sua principal colônia, mantenedora do seu reino, cuja condição de vida, material e moral, eram impensáveis para um europeu:

A realeza portuguesa ficou chocada com o quanto primitiva era a cidade, em particular com as acomodações, e não perdeu tempo em confiscar as melhores casas da Bahia. Para os habitantes de Salvador a cena deve ter sido de fato bizarra: uma rainha louca, um regente obeso e milhares de cortesãos desalinhados e consternados com o novo mundo que viam diante de si depois dos suntuosos palácios de Portugal (SKIDMORE, 2003, p. 58).

Essa condição era fortemente manifestada pelos estrangeiros, que não tardavam em retratar a visão de submundo da colônia portuguesa aos olhos da elite européia, divulgando as péssimas condições de hospedagem, dos serviços de alimentação, higiene e conservação das cidades brasileiras. Dois momentos descritos por Trigo (2000, p.157), em sua cronologia, merecem atenção especial:

Um anônimo viajante francês percorreu várias cidades brasileiras, classificando como péssima a estrutura de hospedagem nacional. Em visita ao Rio de Janeiro em 1703, relatou que precisou dormir a bordo por que não havia “como em França, hospedagem nem quartos mobiliados para alugar”. Tal situação perduraria por muito tempo. O cirurgião inglês John White, cansado de percorrer com outros passageiros de seu navio as ruas estreitas do Rio de Janeiro, considerou o maior incômodo não achar “café ou hotéis onde pudéssemos tomar refresco ou passar uma ou duas noites

em terra”. A mesma situação ocorria em outras capitais brasileiras como Salvador.

Ao transferir-se para a capital administrativa – Rio de Janeiro - a corte provocou grandes modificações no cotidiano, no comportamento, na economia e na infra-estrutura da cidade. A coroa portuguesa incorporou o hábito dos banhos em água salgada para questões de saúde, afirmando que: “além do modismo dos banhos de mar e dos benefícios da água para a saúde, as condições de higiene na capital eram bastante precárias” (PIRES, 2002, p. 22).

A família real buscava modernizar a cidade do Rio de Janeiro, com ações que visavam instaurar um estilo europeu à nova capital administrativa, criando uma orquestra, inaugurando um teatro e abrindo espaço para uma larga atividade editorial, não desprovida de censura obviamente (SKIDMORE, 2003).

Contudo, a grande extensão territorial da colônia, fomentava forte contraste em solo brasileiro, favorecendo ao estigma de exótico, selvagem e pitoresco, que acompanhou o país por muito tempo. Essa imagem está associada aos relatos dos estrangeiros, perpetuados na memória européia: “muitos participantes de expedições de reconhecimento se sentiram em condições de escrever sobre diversos temas, como a fauna e a flora, os escravos e o rigor dos castigos a eles infligidos, em praça pública” (PIRES, 2002, p. 28).

Com relação ao Brasil escravocrata, Skidmore (2003) referencia a brutalidade como uma forma de manter sob jugo os escravos, evitando dessa forma as rebeliões que por diversas vezes assolaram o território nacional de norte a sul:

Como eram controladas as não-elites? A brutalidade empregada para manter a escravidão era interminável, embora um ou outro senhor pudesse constituir exceção. Açoitamento e mutilação era lugar-comum, e a execução de escravos não era desconhecida. Os castigos físicos eram ainda freqüentemente administrados nas praças das cidades para causar o máximo de impacto (SKIDMORE, 2003, p. 62).

O historiador comenta que o Brasil foi um dos últimos países da América Latina, juntamente com Cuba, a abolir a escravidão. E que esse fato prejudicou negativamente, a imagem do país junto à comunidade internacional por um longo período.

Embora o país insistisse em não abdicar do sistema escravocrata, a corte ansiava em forjar ares de modernidade na colônia portuguesa. Solha (2002, p. 120)

relata que “os meios de hospedagem, antes poucos e precários, também sofreram intensas modificações”, por parte da nova era que representava a efervescência urbana em alta, com a presença de vários estrangeiros em terras brasileiras. A implantação de alguns poucos hotéis iniciou a trajetória no Brasil em 1820, cuja finalidade era propiciar uma maior comodidade e conforto aos comerciantes que chegavam ao país para negócios, influenciados pela abertura dos portos (TRIGO, 2000).

Com o desenvolvimento, foi intensificada também a construção de estradas de ferro, visando facilitar as linhas de comércio, principalmente na região sudeste, representadas pela zona cafeeira de São Paulo, e nos centros de interesse termal, representados pelas cidades de Caxambu e Poços de Caldas (SOLHA, 2002).

O início do fluxo turístico, considerado eminentemente emissivo<sup>30</sup>, ocorreu na metade do século XIX, através do movimento da elite cafeeira com destino à Europa, para desfrutar das belezas e tomar ciência dos avanços culturais e tecnológicos. Pires (2002, p.32) afirma que:

Embora não se tenha informação estatística sobre a quantidade de brasileiros que viajavam à Europa, sabe-se, pelos relatos deixados por aqueles que empreenderam viagens, principalmente de obras biográficas, que a elite do café criou um fluxo emissivo sem precedentes até então na história do Brasil.

O sentimento de europeização tomou conta da aristocracia brasileira a partir do século XIX. Iniciando um movimento contrário, o de brasileiros em visita ao velho continente. Os barões do café, preocupados com as novas diretrizes mundiais de industrialização, enviaram seus filhos para complementação dos estudos em Coimbra (SOLHA, 2002).

Skidmore (2003) sintetiza essa necessidade de evasão ao escrever que mesmo a classe abastada não possuía condições de um estudo mais avançado, pois o país, nessa época, oferecia o aprendizado somente até a escola secundária, forçando uma saída rumo a Portugal, para finalização dos estudos em Direito ou Medicina na Universidade de Coimbra. Juntamente ao desejo de incorporar a cultura europeia, existia a indispensável formação cultural para os jovens abastados da

---

<sup>30</sup> Compreende os residentes que viajam como visitantes para outro lugar distinto da sua residência habitual (OMT, 2003).

sociedade brasileira. Os mais afortunados seguiam rumo à França, onde o iluminismo estava fermentando suas idéias.

No final do século XIX e início do século XX, o país almejava implantar as novas descobertas em produção e tecnologia nas áreas da saúde, comunicação e transportes. Para Sevckenko (1998, p. 15): “A idéia das novas elites era promover uma industrialização imediata e a modernização do país a todo custo”. Importante ressaltar que a inserção do Brasil no grupo dos países desenvolvidos continuou sendo um ideal para muitos governantes, o que infelizmente ainda não se concretizou totalmente.

A preocupação com a integração do imenso território nacional era constante no Império (1822-1889) e, mesmo depois, com a República. Os governantes tinham ciência do quanto eram imprescindíveis uma rede de comunicação e um sistema de transportes eficiente, com vistas a unificar verdadeiramente as províncias brasileiras. Engenheiros nacionalistas, na época, tinham a firme certeza de que a ausência de comunicação e transportes era um empecilho para a economia brasileira, e que a sua implantação, por certo, favoreceria o crescimento e o desenvolvimento do país (GALVÃO, 1996).

O governo ansiava por incluir o país no rumo do desenvolvimento, mas tinha à frente muitos desafios, como transportes, comunicação e saneamento básico. Com a escravidão abolida<sup>31</sup>, tarde por suposto, mas banida da sociedade, o poder público iniciava uma longa caminhada para incorporar o país na comunidade mundial. Pois o respeito e a estima de outros povos, eram de vital importância para o desenvolvimento social e econômico do Brasil. Os obstáculos eram imensos, a começar pela capital administrativa:

O ambiente do Rio de Janeiro repelia muitos visitantes estrangeiros. A cidade tinha uma reputação de moléstias, especialmente febre amarela. Linhas marítimas italianas chegavam a anunciar suas viagens à Argentina como “sem escalas no Brasil”. O traçado das ruas do Rio pouco mudara desde o século XVIII [...]. Elas eram estreitas, apinhadas, sem higiene e de difícil circulação. O saneamento era primitivo e o fornecimento de água suspeita. Em suma, o Rio era uma propaganda fraca para um país que desejava unir-se à marcha do Atlântico Norte rumo à modernidade (SKIDMORE, 2003, p. 110).

Segundo Pires (2002), foi somente a partir de 1870, que os hotéis no Rio e em São Paulo começaram a mostrar uma fisionomia moderna, própria da Corte,

---

<sup>31</sup> A abolição da escravatura, no país, ocorreu em 13 de maio de 1888 (SKIDMORE, 2003).

oferecendo quartos ricamente mobiliados, banhos salubres e uma cozinha francesa requintada.

O governo teve ativa participação na expansão do setor hoteleiro nacional no início do século XX:

Na década de 1920, surgiram as primeiras ações governamentais no sentido de incentivar a construção de grandes hotéis, a fim de que pudessem ser recebidas e adequadamente instaladas autoridades governamentais e personalidades em visita às principais cidades brasileiras (TRIGO, 2000, p. 153).

A partir dessa década (1920), Santos foi alçada à condição de balneário das elites, e Petrópolis respondia pelo refúgio no inverno. Fazendeiros e comerciantes usufruíam de suas casas ou dos hotéis localizados nessas regiões. Rio de Janeiro era considerado o pólo do turismo nacional, para a região sul e sudeste. O hotel Copacabana Palace, inaugurado em 1922, imprimiu luxo e extrema sofisticação ao setor, alçando a hotelaria nacional ao patamar de primeiro mundo (SOLHA, 2002).

Com o desenvolvimento do transporte ferroviário<sup>32</sup> no país, várias cidades interioranas foram beneficiadas com os deslocamentos progressivos. A busca pelas estações termais e de cura, acompanhadas pela tendência de culto ao corpo e à saúde aumentaram nesse período em que a Europa estava em guerra, o que estimulou o turismo interno e a adoção de uma nova moda da época: o *cassinismo*, promovendo grandes construções de hotéis cassinos<sup>33</sup>, impulsionando cada vez mais a atividade por parte do poder privado. Essa época áurea perdurou até o final da década de 1940, quando o então presidente Eurico Gaspar Dutra, proibiu os jogos de azar no país, acarretando incontáveis prejuízos aos hoteleiros e aos funcionários ligados à área (SOLHA, 2002).

Um país eminentemente agrícola. Esta era a face do Brasil na virada do século XX, com fortes concentrações na produção cafeeira e na extração da cana-de-açúcar. Essa situação foi paulatinamente sendo diversificada, a partir da década de 1920, com a criação de um parque industrial, através de investimentos

---

<sup>32</sup> O Barão de Mauá inaugurou a primeira ferrovia brasileira em 30 de abril de 1854, cuja rota percorria a cidade do Rio de Janeiro à Magé, na serra fluminense, próximo à cidade imperial de Petrópolis. A malha ferroviária brasileira teve grande expansão até a metade do século XX, atingindo 37000 km de extensão, quando entrou em declínio por falta de investimento e pela adoção do rodoviarismo no país, cujas fábricas de automóveis se encontravam em franca ascensão (PALHARES, 2002).

<sup>33</sup> Destacam-se os famosos cassinos Quitandinha (Petrópolis), Parque Balneário e o Atlântico (Santos), Grande Hotel (Araxá) e o Urca (Rio de Janeiro) (SOLHA, 2002).

estrangeiros<sup>34</sup> maciços. O governo brasileiro buscava alterar este perfil, utilizando os “ganhos da exportação para financiar as importações necessárias à industrialização, diversificando sua economia e afastando-se da dependência da agricultura<sup>35</sup>”

Conforme Skidmore<sup>36</sup> o período que sucedeu ao grande “crash”<sup>37</sup> de 1929, o governo programou medidas econômicas radicais, estimulando a expansão monetária e promovendo a demanda geral no país, o que possibilitou uma recuperação mais rápida que os Estados Unidos. Contudo esse renascimento econômico provocou o surgimento da desigualdade econômica e social, que persiste até os dias atuais:

A diversificação econômica que se seguiu à Primeira Guerra Mundial teve efeitos extremamente desiguais. A industrialização se concentrou no Sul e Sudeste, especialmente no triângulo formado pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. [...] Enquanto o Sudeste e o Sul progrediam economicamente, o Nordeste e o Norte sofriam um declínio nas décadas de 1920 e 1930. O açúcar, que tinha sido a base econômica do Nordeste, foi-se tornando cada vez menos competitivo no mercado internacional, e nenhuma outra cultura surgiu para substituí-lo em quantidade suficiente. [...] Apesar da diversificação e maior crescimento econômico nas regiões urbanas do Sul e Sudeste, o país permanecia predominantemente rural. No censo de 1940, por exemplo, menos de um terço (31,2%) do Brasil era urbano. O transporte era difícil e lento, com menos de 3 mil quilômetros de estradas pavimentadas no país inteiro. A comunicação rápida tinha de ser feita por telégrafo ou por rádio, o qual, desde a década de 1920, tornara-se a principal forma de comunicação de massa. A imprensa escrita existia apenas para os brasileiros alfabetizados mais ricos das cidades grandes<sup>38</sup>.

Esse panorama reforçou a idéia de um governo ausente e omissivo, no que diz respeito à instauração de uma política adequada de infra-estrutura nacional, de uma educação de qualidade, de incentivos que facilitassem o amplo desenvolvimento do país, agregados a uma fiscalização eficiente. As ações eram tomadas, em grande parte, pelo poder privado, que devido à falta de iniciativa do poder público, em muitas ocasiões, resolveu agir para maximizar seus investimentos, pois a escassez:

[...] de recursos humanos, dificuldades de infra-estrutura de acesso, de suprimentos, entre outras, conjugados com a pretensão de absorver todos os rendimentos possíveis do empreendimento, levavam os empresários a

<sup>34</sup> Segundo Skidmore, neste período, os Estados Unidos e a Alemanha detinham os grandes investimentos na industrialização do país (2003).

<sup>35</sup> SKIDMORE, Thomas. Uma história do Brasil. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 141.

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> A economia capitalista mundial entrou em colapso em 1929, causando um momento de depressão econômica durante os três anos subsequentes (SKIDMORE, 2003).

<sup>38</sup> Ibid., p. 144.

procurar deter em suas mãos desde a exploração das fontes, a construção e exploração dos balneários, hotéis, restaurantes, cassinos, parques de diversões até a exploração das linhas de transporte e o mercado imobiliário de compra e venda de lotes (RODRIGUES, 1985 *apud* SOLHA, 2002, p. 125).

Trigo (2000, p. 154) contrapõe o pensamento de Skidmore ao escrever que: “apesar das grandes disparidades existentes, a economia brasileira, a partir da década de 1930, expandiu-se geograficamente fazendo surgir as grandes cidades, com edificações de porte, os primeiros aeroportos e as primeiras grandes obras de engenharia urbana”. A hotelaria nacional, já tendo adquirido um valor como atividade econômica, progrediu em uma espécie de continuísmo colonial, por toda a costa litorânea brasileira.

Esse momento propiciou também uma nova atitude na sociedade brasileira, a da aceitação pública de uma nação afro-brasileira. Um sentimento que tomou vulto na década de 1920, com os movimentos anti-racistas em ascensão no país, encabeçados, em sua grande maioria, por intelectuais brasileiros. Essa postura acabou por se refletir fortemente no esporte, “com o governo promovendo a seleção principal de futebol, inicialmente formados por brancos das classes altas, e que ao final da década de 1930 tornara-se democraticamente um time de afro-brasileiros, popularizando o esporte nacionalmente e enaltecendo a cultura popular” (SKIDMORE, 2003, p. 150).

Outra demonstração surgiu através do samba e do carnaval, cujas origens estão ligadas aos bairros pobres da periferia dos centros urbanos, na virada do século XIX, e que ganhou as ruas através dos desfiles na década de 1920, tendo recebido apoio do governo que buscava não somente um resultado econômico satisfatório, atraindo turistas, “mas também um papel no fortalecimento do novo senso que a nação tinha sua própria identidade como, ao menos parcialmente, afro-brasileira, por meio de instrumentos poderosos como a música e a dança” (SKIDMORE, 2003, p. 168). O país travava um grande desafio para formar uma identidade nacional, em meio às grandes diversidades étnicas.

O progresso dos transportes aéreos acompanha essa fase de prosperidade no país, que diplomaticamente usufruiu de acordos, cujos investimentos foram provenientes de países concorrentes: Alemanha e Estados Unidos. Para o governo brasileiro, o país necessitava investir massivamente no transporte aéreo e em sua infra-estrutura de base, devido a sua grande extensão territorial e aos obstáculos

existentes nos meios de comunicação interna. Desta forma, era premente que a população pudesse utilizar esse rápido meio de transporte, facilitando o deslocamento dentro do território nacional. Esse período viu surgir várias companhias aéreas<sup>39</sup>: Varig e o Sindicato Condor (1927), Panair (1930), Vasp (1933), entre outras. As políticas do governo também promoveram a criação do DAC<sup>40</sup>, o Código Brasileiro de Aeronáutica, o CAM (Correio Aéreo Militar) e o Ministério da Aeronáutica (1941), amplamente alinhados com a regulamentação da aviação internacional estabelecida pela convenção de Chicago, ocorrida em 1944, no pós-guerra (FAY, 2001).

Para Solha (2003, p. 127), à parte o momento eufórico que atravessava a economia brasileira e os investimentos crescentes, “os problemas existentes com relação aos meios de transportes eram críticos, e estavam relacionados aos equipamentos e também à conhecida falta de infra-estrutura nacional”:

- Havia uma decadência da malha ferroviária, em razão da falta de investimento no período de guerras e, também pelo desinteresse da Inglaterra em recuperar ferrovias cujos contratos de exploração estavam vencendo;
- A malha rodoviária tinha pouca extensão, encontrando-se em estágio inicial de desenvolvimento;
- Os portos marítimos e fluviais estavam estruturados para o transporte de cargas;
- A infra-estrutura aérea ainda era bastante precária, embora já existisse o DAC<sup>41</sup>.

Historicamente, de acordo com Galvão (1996), o país ensaiou várias alternativas envolvendo um eficiente sistema de transportes que pudesse integrar e unificar o território nacional. Os principais relacionavam o transporte ferroviário, de cabotagem, fluvial e rodoviário. Inúmeros planos e estudos foram apresentados por engenheiros com propostas pragmáticas, às vezes ambiciosas, para ordenar e implantar no país um sistema de transporte multimodal. Contudo, o país enfrentou problemas de toda ordem, incluindo:

---

<sup>39</sup> Atualmente a Varig pertence à outra companhia aérea (GOL) e as demais não existem mais.

<sup>40</sup> Departamento de Aviação Civil, atualmente representado pela criação da ANAC, Agência Nacional da Aviação Civil.

<sup>41</sup> Departamento de Aviação Civil, subordinado ao Ministério da Aeronáutica.

[...] dificuldade econômica em gerir um eficaz sistema de cabotagem com uma infra-estrutura portuária, resistência dos grandes latifundiários em ampliar a rede ferroviária para além do escoamento de suas *plantations*, a manutenção do *status* colonial e a dependência da exportação de uns poucos produtos primários marcaram profundamente o padrão e a evolução dos sistemas de transporte no Brasil até a metade do século XX, culminando em uma baixa produção interna reduzida, não sustentando a idéia de um sistema de transportes integracionista multimodal (GALVÃO, 1996, p. 194).

Ao final, o país acabou por adotar o sistema rodoviário como principal meio de transporte a partir de década de 1950, acreditando na sua mobilidade técnica e econômica para unir o país em comparação com os outros meios de transporte.

Com o apoio do governo federal, a cidade do Rio de Janeiro ganhou visibilidade internacional por sediar a Copa do Mundo em 1950, entretanto “o turismo ainda não era prioridade na esfera governamental, pois os assuntos relacionados ao tema eram tratados por diferentes setores da administração pública” (SOLHA, 2002, p.127). As décadas seguintes foram um grande desafio para o país, o turismo era usufruído por uma elite, apesar de a classe média estar estabelecida, as viagens ainda não consistiam em um hábito familiar brasileiro. Turismo era uma atividade para os ricos. O setor teve na mídia um grande aliado, que começou a incluir gradualmente pequenas matérias sobre viagens em suas publicações. A Folha de São Paulo foi o primeiro veículo de comunicação a editar um caderno de viagens no país, em 1968 (SOLHA, 2002).

A despeito das dificuldades, o setor privado investiu pesadamente no setor aéreo nacional: “em 1947 o Brasil liderava a aviação comercial na América Latina, sendo o país com a maior rede aeroviária depois dos Estados Unidos, da União Soviética, do Reino Unido e da Austrália, tanto que em 1951 o país contava com 52<sup>42</sup> empresas aéreas” (TRIGO, 2000, p. 200).

Paradoxal, essa era a posição do governo na metade do século XX que apostava alto na consolidação de um parque industrial, atraindo o capital estrangeiro, a fim de incluir o país definitivamente na modernidade, e por outra ordem, não contemplou com investimentos adequados setores considerados prioritários como educação, saúde e infra-estrutura de base. O foco era desfazer a imagem rural, que perpassou por muitos anos na comunidade internacional, pois, de

---

<sup>42</sup> Segundo o autor, esse setor entra em regressão com o passar dos anos, pois muitas empresas foram absorvidas pela concorrência, e outras decretaram falência, devido aos altos custos de manutenção, reposição de peças para as aeronaves e a baixa demanda. O país termina a década de 1970 com apenas quatro grandes companhias aéreas: Vasp, Varig, Transbrasil e Cruzeiro do Sul.

certa forma, o poder público alcançou parte das metas propostas, integrando o país através do rodoviarismo:

Em 1961 [...] o Brasil tinha uma indústria de veículos motorizados (criada praticamente do nada) e estava a caminho de instituir muitas indústrias subsidiárias vitais à produção de veículos. Havia também impressionantes avanços na geração de eletricidade e construção de estradas (SKIDMORE, 2003, p. 204).

Com a ascensão da aviação civil em nível mundial, principalmente pelo surgimento do avião a jato que diminuiu radicalmente o tempo dos vôos transcontinentais com rapidez e segurança, o avião assumiu a liderança no transporte de passageiros internacionais, ultrapassando os navios na década de 1955 (TRIGO, 2000). No Brasil, assim como em outros países, as companhias marítimas precisaram reinventar o seu negócio, assumindo rotas requintadas, oferecendo luxo e sofisticação aos passageiros (SOLHA, 2002). No país esse papel coube, inicialmente, aos navios da empresa nacional Lloyd Brasileiro, fretados por grandes agências de viagens como Agaxtur, cujos roteiros variavam entre 5 a 26 dias na costa brasileira e possuíam uma capacidade para 450 passageiros. Eles navegaram até 1968, sendo substituídos pela empresa italiana Costa Crociere, com os navios Eugenio C e Enrico C, que operou viagens marítimas até o final da década de 1980, marcando uma época áurea do turismo brasileiro (TRIGO, 2000). Em 1982 foi proibida a navegação por cabotagem de navios estrangeiros na costa brasileira, devido à assinatura do Tratado de Montego Bay<sup>43</sup>, que contou com a adesão das principais nações mundiais, resultando no fim das viagens entre as cidades litorâneas, mantendo um ou outro porto brasileiro na rota dos cruzeiros, apenas como ponto de embarque e desembarque.

A evolução do turismo nos principais mercados internacionais ao final da década de 1960, já exibiu proporções mundiais, mas a complexidade do tema exigia por parte do mercado brasileiro uma ação mais eficaz e organizada, pois essa atividade não se desenvolvia a contento no país. O governo desconhecia o assunto e estava sendo pressionado pela classe empresarial a participar efetivamente,

---

<sup>43</sup> IBAMA. Tratado de Montego Bay. Disponível em: [http://www.ibama.gov.br/ambtec/lista\\_legislacao.php?cds=65&ctemaesp=1&ctipo=0&params\\_Q=mari nhos&tp=](http://www.ibama.gov.br/ambtec/lista_legislacao.php?cds=65&ctemaesp=1&ctipo=0&params_Q=mari nhos&tp=). Acesso em: 10 jul. 2007.

principalmente pelos agentes de viagens, que em 1953 fundaram uma associação nacional, a ABAV<sup>44</sup>, buscando incentivar e fortalecer o turismo nacional<sup>45</sup>.

Dessa forma, em 1958, surge a Combratur<sup>46</sup>, vinculada à Presidência da República, responsável por coordenar, planejar e supervisionar a atividade turística no país. Essa pode ser considerada a primeira política pública do Estado a serviço do turismo brasileiro, em que o governo enquadrou o turismo pelo viés econômico, trabalhando o fenômeno com uma visão limitada e estreita, uma fonte de receita econômica (FERRAZ, 2000).

O órgão foi extinto em 1962, quando foi criada a “Divisão de Turismo e Certames do Ministério da Indústria e Comércio, com a finalidade de promover, organizar e fiscalizar exposições, feiras, certames no território nacional” (SOLHA, 2002, p. 131), o que resultou na difusão das bases para o turismo nacional a partir dessa data. Essa divisão era responsável por:

- A elaboração do Calendário Nacional de Exposições;
- O lançamento do primeiro guia de turismo nacional;
- A organização dos primeiros folhetos de divulgação turística do Brasil (praias do Brasil, Brasília, Arte Sacra brasileira e carnaval no Rio de Janeiro);
- A elaboração de normas para o registro e a fiscalização de agências de viagens;
- A organização da participação turística do Brasil em vários congressos no exterior;
- O início de gestões com grupos estrangeiros para construção de hotéis e instalação de empreendimentos turísticos no país.

O crescimento continuado da atividade expunha o país frente as suas carências setoriais em infra-estrutura (rodovias, ferrovias, comunicação, energia e saneamento), transportes e logística (aeroportos, portos e terminais rodoviários), qualificação dos recursos humanos e apoio institucional ao setor privado. O governo mantinha uma linha econômica para o turismo, abusando da conotação “indústria”,

---

<sup>44</sup> Associação Brasileira das Agências de Viagens.

<sup>45</sup> Foi fundada no Brasil em 1901 pela Família Cinelli, a primeira agência de viagens na cidade do Rio de Janeiro. E em 1911 a Casa Aliança e a Casa Bernardo em São Paulo. Disponível em: <[www.abav.com.br](http://www.abav.com.br)>. Acesso em: 20 jul. 2007. Em Porto Alegre, de acordo com a entrevista do Sr. Eugênio Machado, feita para a disciplina de História Oral, a primeira agência fundada na capital gaúcha foi a Exprinter Turismo (Multinacional Argentina), aberta em 1915.

<sup>46</sup> Comissão Brasileira de Turismo (FERRAZ, 2000).

com o qual o segmento foi nominado inúmeras vezes. Em seu discurso, Silveira<sup>47</sup> (s/d, p. 17-18) descreveu essa idéia:

[...] o turismo como indústria, como atividade econômica, já oferece resultados no contexto da economia nacional, ampliando dia a dia o seu volume, criando mercados de trabalho, e apresentando índices de crescimento que permitem prever sua consagração em médio prazo, como importante indústria do País.

Contraopondo o discurso governista, Pereira (2003) fez uma profunda reflexão sobre as condições do país entre 1956 até 1961, mencionando que este tempo marcou o fim da revolução industrial brasileira e que apesar do desenvolvimento obtido, o Brasil apresentava sérios problemas em relação aos transportes com um sistema ferroviário arcaico e mal equipado, voltado exclusivamente para a exportação; o setor de navegação estava à mercê com empresas estatais deficitárias e burocratizadas; e a área da energia, onde os estrangeiros dominavam 80% dos negócios, não recebia investimentos adequados em resposta às baixas tarifas impostas pelo governo.

Para o mercado, a necessidade de mudanças era visível, e a partir desse momento o governo decidiu ampliar a sua participação na atividade turística nacional, criando com o decreto-lei n. 55 de 18/11/1966 a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR):

Em 1966, uma observação saltava aos olhos: a de que o Governo Federal não podia continuar com suas atividades no campo do turismo circunscritas aos estreitos limites de uma divisão, órgão burocrático subordinado a um departamento da Secretaria de Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio. Apesar dessas limitações, algo tinha sido feito, independentemente da carência de recursos orçamentários e da falta de pessoal especializado. O quadro que se apresentava na época não satisfazia em absoluto às necessidades. O turismo demandava ações mais objetivas do Governo. Existia apenas, no âmbito federal, a Divisão de Turismo e Certames, e no estadual, duas Secretarias de Estado, a da Guanabara e a de São Paulo. Em outros estados, departamentos e serviços autônomos exerciam suas atividades, notadamente o SETUR do Rio Grande do Sul, o mais antigo órgão estadual de turismo do Brasil. Alguns municípios, por iniciativa das Câmaras Municipais, possuíam Serviço de Turismo para atendimento das necessidades locais. Em âmbito nacional uma entidade particular fazia sentir sua presença no campo turístico; O Touring Club do Brasil, a quem o turismo nacional deve, pelo seu pioneirismo e eficiência, uma incontável soma de realizações (SILVEIRA, s/d, p. 19).

---

<sup>47</sup> Joaquim Xavier da Silveira foi o primeiro presidente da Embratur, de 1966 a 1971. Ele é autor do livro: Turismo uma prioridade nacional, no qual narra o período de criação e consolidação da empresa no território nacional (SILVEIRA, s/d).

Essa atitude, considerada um ato embrionário por parte da classe empresarial, propiciou novos investimentos na área e estabeleceu uma idéia de política nacional para o turismo. O CNTUR era presidido pelo Ministério do Estado em cooperação com setores da iniciativa privada (hoteleiros, transportadores e agentes de viagens), e tinha por objetivo a formulação das políticas, criação das diretrizes, estipulação de normas e regulamentos. À Embratur<sup>48</sup> cabia a “tarefa de execução e aplicação das determinações”, com capacidade para (SILVEIRA, s/d, p. 20):

- a) Aplicar incentivos fiscais oriundos do imposto de renda;
- b) Realizar empréstimos com aplicação de recursos próprios do seu capital;
- c) Atender com eficácia aos complexos aspectos da indústria turística;
- d) Com poderes, exercer a ação de fiscalização e disciplinar as atividades turísticas.

Contraopondo as primeiras iniciativas do governo, a atividade segue um ritmo lento no país, apesar dos fluxos turísticos internacionais trilharem o caminho inverso da história nacional com uma ascensão intensa e contínua. Houve algumas melhorias “nos equipamentos e no sistema de transportes (principalmente no setor rodoviário), na ampliação dos sistemas de comunicação, na urbanização das cidades e no crescimento de uma classe média propensa a viajar” (SOLHA, 2002, p. 133).

Para Skidmore (2003, p.249) o país mergulhou no:

[...] milagre econômico forjado pelo autoritarismo<sup>49</sup>, a inflação fora reduzida de 92% em 1964 para 28% em 1967. Boa parte da dívida externa fora renegociada e os alicerces estavam postos para o crescimento renovado. Este crescimento veio em 1968 e abriu caminho para um *boom* de seis anos, durante o qual a expansão econômica teve uma taxa média altíssima de 10,9%. [...] O ministro da fazenda facilitou o crédito em 1967, e a economia brasileira respondeu com saudável crescimento, centrado basicamente no setor industrial.

Esse milagre econômico proporcionou alguns investimentos importantes na atividade turística, principalmente no setor hoteleiro, através da implantação de novos paradigmas de administração, proporcionando modernização nos sistemas de gestão:

---

<sup>48</sup> Silveira relata, em seu livro, que a criação da Embratur, uma empresa pública, foi uma experiência ainda inédita no Brasil (s/d, p. 20).

<sup>49</sup> Em 1964 o país sofreu o golpe militar, que permaneceu 21 anos no poder (SKIDMORE, 2003).

A criação da Embratur, em 1966, trouxe a regulamentação e a normatização da hotelaria, pelo critério de classificação por estrelas, propondo um trabalho de uniformização na venda dos estabelecimentos existentes. A partir de 1970, houve expansão significativa das indústrias aeroviária e rodoviária e o governo federal voltou a incentivar investimentos na área hoteleira, com a criação de novas linhas de financiamento por programas como o Fundo Geral de Turismo – Fungetur, o Fundo de Investimento do Nordeste – Finor e o Fundo de Investimento da Amazônia – Finam. Surgiram com isso os pequenos e médios hotéis particulares do litoral brasileiro. A procura por novos hotéis permitiu a expansão das redes e o aparecimento de empresas fortes, que começaram a colocar o Brasil na esteira do turismo internacional. Surgiu em 1971 o primeiro hotel internacional do país, o São Paulo Hilton, marco na hotelaria brasileira (TRIGO, 2000, p. 155).

A formação do CNTUR e da Embratur, assim como a abertura de crédito através do Fungetur, criaram um clima propício ao desenvolvimento do turismo do Brasil, marcando a efetiva participação do Estado nas políticas públicas do turismo. Este acontecimento é considerado um marco regulatório da ação do governo, diante das demandas nacionais em prol da evolução e do crescimento da atividade turística. Fatos históricos relevantes indicam que o caminho percorrido não representou o ideal para o turismo nacional, acarretando resultados pouco eficazes para atividade. Esse assunto será abordado em profundidade posteriormente.

Fay (2001) comenta sobre a situação do modal aéreo no país nesta época, apontando para uma situação controvertida, onde o setor da aviação regional teve grande impulso através de subsídios por parte do governo federal, interessado em estender este serviço a localidades do interior do país; já o serviço aéreo nacional dispunha agora de somente quatro grandes companhias<sup>50</sup>, cuja política de preços era regulada pelo DAC<sup>51</sup>, pois o mercado interno tinha sofrido um excesso de oferta muito aquém da demanda existente, o que não foi suficiente para viabilizar o funcionamento de um número tão grande de empresas e todas elas se enfraqueceram, sendo que muitas faliram, foram absorvidas por outras, ou se fundiram.

De acordo com Solha (2002), o sistema de transportes ferroviário continuava a não merecer atenção por parte do setor público, tendo inclusive várias rotas paralisadas, e o modal marítimo na costa brasileira era atendido por companhias marítimas internacionais, que enfrentavam algumas dificuldades de atracar em portos brasileiros devido ao sucateamento da infra-estrutura portuária.

---

<sup>50</sup> Varig, Vasp, Transbrasil e Cruzeiro do Sul.

<sup>51</sup> Departamento de Aviação Civil.

Apesar do cenário promissor e com o turismo sendo considerado uma atividade econômica do futuro, as expectativas renderam menos do que o esperado e o país não atingiu um resultado exponencial e contínuo da atividade até o final da década de 1990, demonstrado através dos resultados irregulares nas chegadas internacionais e no turismo interno, ficando muito aquém do que a sua extraordinária oferta turística<sup>52</sup> poderia proporcionar ao turista.

Os números questionáveis do turismo brasileiro e a atuação da Embratur formam a base de uma crítica vigorosa de Santos Filho<sup>53</sup>, que escreve sobre a condução ineficaz do turismo no país. Para o pesquisador, desde a sua fundação, a empresa foi utilizada pelo governo para uma política positivista colonialista vinculada aos padrões americanos, visando um modelo onde a lógica do capital determinava as ações e as vantagens econômicas, em detrimento dos interesses nacionais. A abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro, o foco no turismo receptivo internacional, o tratamento secundário proporcionado ao turismo interno, a utilização da Embratur como instrumento político de trocas e a campanha de marketing vendendo um Brasil sensual na figura da mulher brasileira, contextualizam as ações desconexas com que o poder público planejou e ordenou a política nacional de turismo durante muito tempo:

Mais uma vez, a proposta inicial dos planos nacionais destaca o turismo receptivo como a ênfase principal e de importância fundamental para qualquer política de turismo. A idéia de vender uma imagem de fetiche sobre o Brasil para os estrangeiros faz a EMBRATUR desenvolver e priorizar uma publicidade focada para a mulher brasileira e sua beleza estética, como podemos perceber nos estampados dos *posters* da EMBRATUR, de 1966 até 1986, conforme pesquisa que estamos desenvolvendo com material de arquivo particular de um pesquisador da área. Podemos, de forma preliminar, concluir que as políticas de turismo, no Brasil, de acordo com o desenvolvimento de nossas pesquisas, vêm sinalizando, em sua essência, que o turismo interno é considerado sempre de forma secundária<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> A oferta turística é representada pela gama de atrações naturais, culturais, serviços e equipamentos e infra-estrutura básica: energia, redes de comunicação, saneamento, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos (WABAB, 1977).

<sup>53</sup> João dos Santos Filho, professor da Universidade Estadual de Maringá, coordenador e professor do Curso de Turismo da Faculdade Nobel e da Universidade Norte do Paraná. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48jsf.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2005.

<sup>54</sup> Santos Filho, João. Por que a ação da Embratur torna-se preocupante para a formulação de políticas públicas internas em turismo? Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48jsf.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2005.

O autor não descartou avanços na gestão da Embratur, entretanto questionou os números que traduzem os resultados inexpressivos, propondo mudanças na formulação e implementação de políticas públicas que priorizem a realidade nacional, enaltecendo as riquezas e a cultura brasileira, viabilizando o turismo para a população brasileira e, por conseqüência, para os estrangeiros.

A história do turismo brasileiro envolve uma análise da realidade nacional, tomando por base os resultados obtidos frente à política econômica e social vigente no país, que está sujeita à crítica quando evidencia um efeito sem expressão ou, o contrário, quando avança positivamente. O Estado brasileiro até o final da década de 1980, ao que parece, não conseguiu coordenar, planejar e implantar ações pragmáticas que valorizassem o turismo brasileiro. Os resultados obtidos<sup>55</sup> apontaram uma irregularidade constante tanto no fluxo nacional quanto no receptivo internacional. Entretanto nos discursos políticos de norte a sul do país, o turismo permaneceu sendo propalado como uma panacéia para o desenvolvimento e crescimento econômico e social.

---

<sup>55</sup> Estes resultados estão disponíveis nos relatórios da Embratur referente às pesquisas do movimento turístico doméstico e receptivo internacional do Brasil.

## **2 O TURISMO CONTEMPORÂNEO**

Na atualidade o turismo está se configurando como uma necessidade de primeira grandeza, independente das razões que levam ao deslocamento. O tempo vivido longe do cotidiano, da rotina diária, provoca uma liberdade momentânea. Os escopos, que constituem um capítulo fundamental do turismo, transgrediram e foram além do que a simples imaginação e curiosidade peculiar poderiam idealizar para um viajante, algo impensável no século XX, como uma viagem interplanetária, por exemplo. O turismo contemporâneo propicia aos viajantes experiências inusitadas, cada vez mais freqüentes.

Na medida em que o turismo se desenvolve, o poder público, juntamente com a academia e a iniciativa privada, contribui subjetivamente discutindo e debatendo, sobre qual deve ser a participação de cada setor e de que forma deve ser feita, com o intuito de ofertar ao mercado consumidor, cada vez mais exigente, um produto turístico de qualidade e competitivo no mercado doméstico e internacional, respeitando a comunidade receptora e o meio ambiente. E o foco deste estudo recai sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado no arcabouço do turismo brasileiro. Mas antes, será necessário discorrer sobre a importância do turismo na contemporaneidade.

### **2.1 A DIALÉTICA DO TURISMO MODERNO**

Naibistt comenta que a mudança de atitude para com o turismo, o de consagrá-lo como um direito do cidadão, outrora considerado um privilégio da elite abastada, alterou as bases da vida em sociedade. As fronteiras geográficas se tornaram porosas, “as democracias tradicionais e os países recém-democratizados

estão declarando a liberdade de locomoção um direito humano básico” (NAISBITT, 1994, p. 137).

Lage e Milone (2000) acreditam que a concepção do turismo moderno não pode mais estar associada a um conceito absoluto, em que as convenções de ontem limitavam o campo de atuação, a distância geográfica, a temporalidade<sup>56</sup> e as motivações são noções ultrapassadas, pois o fluxo turístico perpassou os limites territoriais, gerando riquezas exponenciais e o fator tempo surge como um aliado, assumindo um papel de representação simbólica de uma sociedade em evolução permanente.

McIntosh *et al.* (1999) escreve que a atual disponibilidade financeira e o interesse intrínseco dos seres humanos em conhecer o desconhecido, em descobrir como vivem os outros, seus hábitos e costumes, são variáveis que favorecem a demanda do turismo mundial na atualidade:

Os seres humanos são naturalmente curiosos acerca do mundo no qual eles vivem. Eles anseiam por conhecer como é a vida em outros lugares – como são as pessoas, sua cultura, os animais, as plantas, e como pode ser a natureza. Hoje, o alto nível de educação associado com a influência da televisão e outros meios de comunicação, formaram uma combinação para criar em todos nós uma grande consciência a respeito deste mundo. Nós estamos agora em uma economia globalizada e nossas indústrias devem ser globalmente competitivas. Nós devemos pensar globalmente. A prosperidade material em muitos países desenvolvidos, juntamente com o padrão de vida elevado, tem feito das viagens um objetivo alcançável para milhões de pessoas (MCINTOSH *et al.*, 1999, p. 6).

Em verdade o que procura o turista? Hoje, ele possui opções ilimitadas para satisfazer sua curiosidade e adquirir conhecimento. O turismo de massa ampliou e facilitou as viagens em escala global e o turismo alternativo<sup>57</sup> surgiu como uma opção sustentável a esse movimento massificado, que é palco de inúmeros questionamentos sobre a preservação e conservação do meio ambiente e também sobre a qualidade de vida da população local. A incógnita subjetiva é: como a cognição humana avalia essa experiência? Se uma das razões fundamentais no turismo é o encontro com o outro, a troca de experiências, vivenciando um modo de

---

<sup>56</sup> O conceito da OMT, difundido mundialmente, estabelece que o turista deva permanecer no mínimo 24h no destino.

<sup>57</sup> Foi conceituado em 1984, em um congresso na Tailândia, organizado pela CETTM (Coalizão Ecumênica para o Turismo no Terceiro Mundo), com o firme propósito de estabelecer “um processo que promove uma forma justa de viagem entre membros de diferentes comunidades e busca alcançar a compreensão mútua, a solidariedade e a igualdade entre os participantes” (MACLEOD, 2002, p. 166).

vida distinto, como explicar o turismo espacial em um planeta inabitado? A resposta pode estar no simples fato do ser humano ser dotado de uma curiosidade genuína, que o impele a viajar sob diversos pretextos.

Na concepção de Trigo (2001, p.13), “o turismo não é apenas um olhar superficial e limitado sobre outros povos e paisagens. Ele pode e deve mergulhar nos mistérios da arte, da filosofia e da história e compreender mais profundamente as outras culturas e civilizações”. Esse pensamento faz referência ao modelo superficial consumista imposto pela sociedade capitalista a partir da década de 1970, e consolidado no século XXI.

Contudo, essa forma de consumo perpassa o viés econômico que foi difundido no turismo, e hoje tudo é devorado perigosamente: o clima, as paisagens, a natureza, inclusive os autóctones. Krippendorf<sup>58</sup> analisa essa situação e pondera que: “comparadas às legiões de pessoas em férias que se movimentam atualmente, as migrações dos povos da Antigüidade pareceriam apenas excursões escolares melhoradas”. O autor comenta que se estabeleceu um ciclo vicioso na sociedade onde se trabalha para poder tirar férias e depois retornar ao trabalho e assim por diante. Considera que: “se não existisse o turismo, cúmplice da evasão, seria necessário construir clínicas e sanatórios, para que o ser humano se recuperasse desse cansaço. O turismo funciona como uma terapia da sociedade, como válvula que faz manter o funcionamento do mundo todos os dias<sup>59</sup>”.

Cúmplice ou não, esse movimento cíclico consagrou o turismo como uma atividade complexa, multifacetada, que congrega vários setores da economia, gerando empregos e (re)distribuindo renda, uma indústria sem chaminés, será? Para Jenkins e Lickorish (2000, p. 9), a atividade “ultrapassou os setores convencionais da economia”, pois necessita da compilação de dados variáveis de ordem econômica, social, cultural e ambiental, por isso a descrição “complexa e multifacetada” é socialmente utilizada. Mas e o termo indústria? Para os autores é complicado exemplificar o turismo como indústria, já que não existe uma produção formal de um produto e nem mesmo o resultado pode ser fisicamente medido em toneladas ou litros, mas o termo está consolidado no imaginário popular, desde a década de 1970, e funciona como o agrupamento de vários segmentos de

---

<sup>58</sup> KRIPPENDORF, Jost. Sociologia do turismo: por uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2001, p.14.

<sup>59</sup> Ibid, p. 14

transformação, que juntos operam uma rede setorial de bens e serviços alimentando o mercado turístico.

Molina (2005) critica a corrente econômica que trabalha a idéia de indústria do turismo, considera um paradigma a ser superado diante das novas tendências culturais, sociais e tecnológicas que estão surgindo e acelerando o processo evolutivo da atividade turística. Para o autor, o turismo moderno exige um planejamento consciente e coeso entre o governo e a organização social.

Mas e setor? O turismo pode ser considerado um setor? Davidson (2002) defende a idéia de que o turismo é um conjunto de setores, pois historicamente sempre esteve relacionado à atividades de lazer, recreação e divertimento, algo não produtivo, provocando a ausência de interesse em diversas ciências, principalmente a da economia, visto que o termo setor é sinônimo de:

[...] força econômica de produção e como consequência, todos os que se dedicavam ao turismo como atividade econômica passaram a se preocupar em conquistar o respeito do mercado definindo o turismo como setor e avaliando seu impacto econômico segundo padrões comparáveis utilizados em outros setores (DAVIDSON, 2002, p. 45).

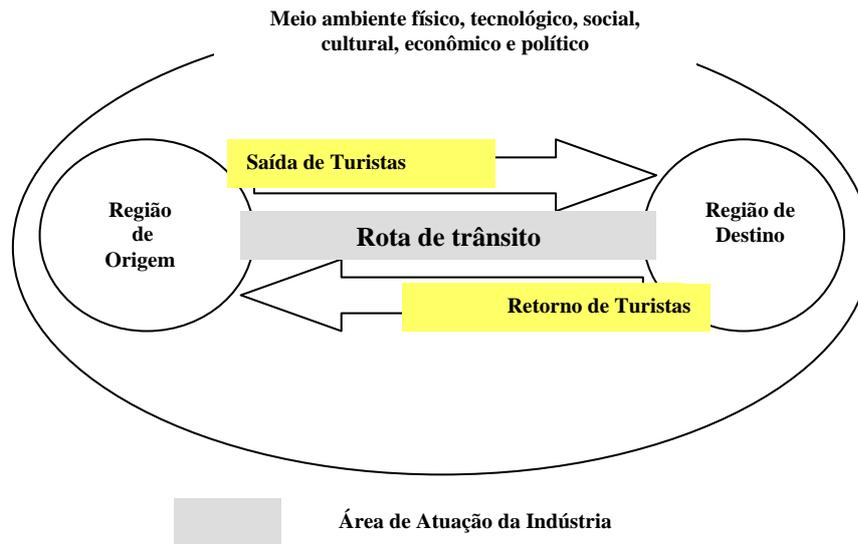
Independentemente dos questionamentos existentes e das dúvidas sobre a terminologia a ser utilizada, o turismo é produzido por pessoas, que são o princípio de tudo, e acontece em todas as regiões do planeta, merecendo um estudo profundo que ampare e congregue as várias áreas envolvidas.

Que o fenômeno está relacionado com diversas áreas das ciências sociais, econômicas, humanas e políticas é fato. Mas como explicar essa integração e interdependência? Segundo Acerenza (1991), desde a metade deste século, vários estudos foram formulados com a intenção de compreender o turismo em toda a sua extensão. As correntes de pesquisa tabulavam conteúdos próprios e individuais no campo da economia, sociologia, psicologia, política e geografia vinculadas ao turismo, induzindo a uma dicotomia. Dessa forma, houve a necessidade de uma avaliação holística da matéria, e assim surgiram as teorias sistêmicas, que buscam compreender as inter-relações que se sucedem no campo do turismo.

Acerenza (1991) escreveu sobre as várias hipóteses formuladas sobre este tema, divulgando a primeira teoria básica estabelecida por Leiper na metade do século XX:

Un sistema abierto, de cinco elementos, interactuando en un amplio medio ambiente. Siendo estes elementos: uno dinámico, el turista; tres geográficos: la región generadora, la ruta de tránsito y la región de destino, y un elemento económico, la industria turística (ACERENZA, 1991, p.169).

A teoria foi contextualizada na figura abaixo, com o intuito de viabilizar o entendimento dos setores envolvidos na mobilidade turística:



**Figura 1:** Sistema de Turismo Básico  
**Fonte:** Adaptado de Leiper (*apud* ACERENZA, 1991, p. 170).

A teoria sistêmica também é defendida por Molina (2005) que julga ser a melhor alternativa para a complexidade do tema, que até a década de 1920 trabalhava com uma visão parcial, reducionista, que atuava por partes, não envolvendo todos os setores no planejamento. Mas o autor julga que essa teoria ainda carece de um apoio substancial, principalmente na área governamental, cujo papel ele considera reduzido:

O papel que os governos têm desempenhado no turismo também revela mudanças significativas, uma vez que sua presença foi se enfraquecendo em favor de uma gestão empresarial mais dinâmica. Tudo isso não significa afirmar, de maneira alguma, que o planejamento, normalmente a cargo do Estado, tenha perdido sua superioridade. Entretanto, observam-se mudanças nos modelos para planejar, de maneira que o planejamento centralizado cedeu lugar a modelos descentralizados, nos quais os municípios, os governos estaduais e as empresas locais desempenham um papel relevante (MOLINA, 2005, p. 17).

O turismo é uma realidade em diversos países, pertence ao setor de serviços e agrega um rol de empresas diversificadas, que procuram operar de forma

integrada e direta como: transportes, hotelaria, agenciamento, alimentação, entretenimento, câmbio, comércio em geral, artesanato e também um mercado crescente de *souvenirs*, além de outros empreendimentos relacionados com a área.

Entretanto, nesse campo, o principal vetor são as atrações turísticas que podem ser consideradas a matéria prima do turismo (KELLER, 2005), formando um diferencial homogêneo e competitivo entre os destinos frente a uma demanda crescente, fomentando a concorrência entre países consolidados na preferência dos turistas internacionais e os países do chamado terceiro mundo, que buscam um espaço no mercado turístico mundial.

As fronteiras abertas possibilitam os movimentos mundiais de consumo e conduta, e o turismo está inserido nessa aldeia global como facilitador e promotor de novas tendências, em termos de destinos turísticos, rompendo barreiras territoriais, políticas e ideológicas. Beni (2004, p. 18-19) analisa e comenta esta nova ordem social e econômica que é a globalização:

As últimas análises apontam o turismo como o setor mais globalizado, perdendo apenas para o setor de serviços financeiros. A globalização do turismo é resultante principalmente dos seguintes fatores: aumento da liberalização do comércio mundial, incorporação de novas tecnologias como a informática e as telecomunicações, integração horizontal e vertical das empresas de turismo, difusão territorial do consumo e flexibilização do trabalho nos diversos setores produtivos, incluindo o próprio setor do turismo.

## 2.2 TURISMO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

A atividade turística suplantou todas as expectativas possíveis ao se consagrar como vetor de desenvolvimento, aliado ao crescimento social e econômico, em pleno século XX. Quebrando paradigmas, proporcionou através das viagens domésticas e internacionais ganhos significativos para países industrializados e também para as nações em desenvolvimento. Essa expansão está associada a fatores fundamentais como inovações tecnológicas em comunicação, a evolução contínua dos meios de transporte e a transposição de barreiras políticas e ideológicas, criando um campo fértil para o turismo.

Naisbitt (1994, p. 139) afirma com uma expressão bem peculiar que “o turismo é o corolário mais imediato da revolução das telecomunicações, viabiliza a criação de infra-estruturas e pode erguer economias do terceiro mundo”. Considera que a participação da atividade na economia global ultrapassou setores convencionais, considerados *top* de linha em geração de renda e emprego. E diante dessa realidade, questiona a falta de atenção da maioria dos governos em relação ao setor, que inexistente ou é ignorado em reuniões importantes para acordos comerciais envolvendo a área de serviços como o GATT<sup>60</sup> e o Tratado de Maastricht<sup>61</sup>:

Inexiste uma resposta óbvia. Uma explicação é que o turismo é uma indústria de múltiplos componentes, da qual muitas partes estão inextricavelmente associadas a outro setor econômico: as empresas de aviação ao transporte, as lojas de *souvenirs*, os *stands* de concessionárias e os restaurantes ao comércio varejista ou aos serviços e os hotéis e outras acomodações ao desenvolvimento comercial (NAISBITT 1994, p.117).

Entretanto, os números apresentados para a década de 1990 consolidaram esse fenômeno como uma tendência global, a despeito do grau de participação do Estado, onde um estudo divulgado pela WTTC<sup>62</sup> apontou resultados efetivos no ano de 1995 para o turismo, cujo produto bruto resultante da atividade foi de U\$ 3,6 trilhões, ou o correspondente a 10,7% dos gastos totais com o consumo. O turismo emprega o maior número de trabalhadores em todo o mundo, com 200 milhões de empregos, na proporção de 1 em 9 funcionários, relativos a 11% de todos os assalariados. É o que mais contribui para o setor econômico, respondendo por mais de 10% do produto interno bruto mundial, gerando a cifra de U\$ 650 bilhões em impostos diretos, indiretos e de pessoas físicas (JENKINS; LICKORISH, 2000).

Como conseqüência dessa expansão foi feito um mapeamento do mercado da mão-de-obra turística em 1991<sup>63</sup>, que continua *up date*<sup>64</sup>, visando divulgar e sugerir a relação dos países que empregam o maior número de pessoas no turismo:

---

<sup>60</sup> Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

<sup>61</sup> Em Maastricht, na Holanda, foi assinado em 07 fev.1992 um texto que aprovava várias mudanças na Comunidade Econômica Européia, inclusive a adoção de uma moeda única, o euro.

<sup>62</sup> Conselho Mundial de Viagens.

<sup>63</sup> Existe uma carência de estatísticas no turismo devido à dificuldade encontrada pelos pesquisadores em coletar as informações, provenientes dos países associados, que nem sempre realizam a mensuração de acordo com as instruções da OMT, apontando estimativas com relação aos resultados publicados (THEOBALD, 2002).

<sup>64</sup> Atualizado.

Austrália, Bahamas, Brasil<sup>65</sup>, Canadá, França, Alemanha, Hong Kong, Itália, Jamaica, Cingapura, Grã-Bretanha e Estados Unidos (THEOBALD, 2002).

Esse resultado pode significar que os países relacionados procuram manter um nível adequado do fluxo turístico doméstico e receptivo, desprendendo esforços mobilizadores para incrementar o setor, gerando emprego e renda para os seus habitantes. Mas como explicar a presença do Brasil na lista, se o país não consta, atualmente, na relação dos 30 principais países de receptivo internacional em número de chegadas e receitas de acordo com a OMT? Essa informação significa que o movimento turístico doméstico é representativo no país? Ou que o setor privado aposta em um futuro promissor para o turismo brasileiro?

A posição do turismo no mercado mundial rivaliza com setores vitais da economia em virtude das estatísticas apresentadas em 1998, que conferiram um saldo exponencial na balança de pagamentos alcançando a cifra de U\$ 3,7 bilhões de dólares, superando o valor de exportações de minérios (U\$ 3,5 bilhões), aço e ferro fundido (U\$ 2,5 bilhões), café (U\$ 2,5 bilhões) e soja (U\$ 2,2 bilhões), ficando abaixo das exportações de automóveis, tratores e ciclos (U\$ 4,9 bilhões), destaque para apenas alguns produtos importantes (LIMA NETO, 2002).

Atualmente, o turismo está inserido em um patamar privilegiado, figurando entre os cinco principais itens produtores de receitas e divisas na economia mundial, liderados pelas exportações de armamento e petróleo (RABAHY, 2003).

Como força econômica e posição de destaque no cenário mundial, um alerta freqüente é emitido por pesquisadores do mundo inteiro, a de que o turismo não pode ser manipulado somente pelas conjunturas mercadológicas, é necessário que o poder público esteja alerta ao crescimento e desenvolvimento da atividade, evitando uma postura omissa, coordenando e fiscalizando para garantir a evolução do turismo com sustentabilidade.

---

<sup>65</sup> Estima-se que 5,8 milhões de pessoas (7,85%) da população economicamente ativa estavam empregadas no turismo no Brasil em 1998 (SAAB, 1999).

### 2.3 A IMPORTÂNCIA DO TURISMO INTERNACIONAL

Existe uma dicotomia entre turismo nacional e internacional que merece uma análise conceitual. O movimento doméstico redistribui a renda nacional, promove a integração e o fortalecimento de civismo (JENKINS; LICKORISH, 2000). É importante na medida em que melhora a auto-estima das pessoas, proporcionando momentos de lazer e recreação. Mas para que isso aconteça, existem fatores importantes relacionados com o nível de educação da população, poder aquisitivo, e com a promoção e divulgação dos destinos turísticos nacionais, formatados previamente pelos organismos competentes. Adicione ainda uma estrutura turística de qualidade que favoreça essa evasão, como infra-estrutura (acesso, comunicação, energia, saneamento), transportes, meios de hospedagem e agenciamento, ofertando os serviços com uma precificação justa, adequada à realidade nacional do país. Outro diferencial é que o turismo interno está imune, de certa forma, às flutuações monetárias internacionais e às crises políticas que ocorrem em outros países, ao contrário do turismo internacional que se mostra intensamente sensível a estes acontecimentos (ACERENZA, 1991).

Segundo Wahab (1977), a estabilidade econômica é um pré-requisito básico e fundamental para o estímulo da atividade turística, principalmente para o turismo internacional, pois o turista estrangeiro não procura destinos turísticos em países que apontem processos inflacionários existentes, onde os serviços são considerados caros. A escolha recai sobre lugares que incorporam uma oferta turística similar e que comparativamente, sejam mais acessíveis.

A OMT, através de seus pesquisadores, pontua questões importantes relativas ao movimento nacional e internacional, e a principal delas é que o turismo doméstico<sup>66</sup> ultrapassa e muito ao movimento internacional:

A organização estima que a escala do turismo doméstico mundial exceda de longe a escala do turismo internacional mundial, em 1975, o total de chegadas de turistas domésticos teria atingido 5,6 bilhões, enquanto o total de chegadas de turistas internacionais chegou a 567 milhões – uma proporção de 10:1. Em alguns países freqüentemente o turismo doméstico domina por motivos geográficos. Os habitantes do Canadá e dos Estados

---

<sup>66</sup> O Brasil, apesar de ser o quinto país em extensão territorial e possuir uma imensa diversidade natural e cultural, apresenta uma taxa elevada de turismo emissivo, visto que os brasileiros viajam mais para o exterior do que o país recebe visitantes estrangeiros (LAGE e MILONE, 2000).

Unidos, em razão da grande extensão de seus países, são menos inclinados a viajar para países estrangeiros, favorecendo assim, o turismo doméstico. [...] As pessoas que vivem em regiões do mundo de clima temperado tem padrões de viagens diferentes daquelas que vivem em clima tropical. Às vezes os recursos de um país proporcionam amplos atrativos e destinos a seus próprios cidadãos (OMT, 2003, p. 30).

Contudo, é crescente o interesse em atrair turistas internacionais, principalmente oriundos dos países desenvolvidos, em que os visitantes estão financeiramente propensos a gastar mais no destino. A globalização alterou o comportamento dos viajantes, fixando novas regras para um movimento em ascensão e exigindo cada vez mais um trabalho articulado entre o poder público, grupos de interesse e a sociedade.

Lima Neto (2002) comenta sobre a importância de conquistar os turistas globais, indicando que a concorrência desfez paradigmas considerados tradicionais, imprimindo um conceito arrojado ao marketing do produto turístico. Como exemplo o autor cita a cidade de Londres, que abriga nada menos do que 57 escritórios de turismo estrangeiros, vinte embaixadas com setores de promoção de turismo e vinte representações de províncias e estados dedicados à promoção de turismo (Austrália com sete; Canadá com três; Estados Unidos com nove; e o Brasil com um escritório, entre outros), que procuram atrair cinquenta milhões de turistas britânicos que viajam para o exterior anualmente.

O primordial do turismo internacional é ganhar o câmbio exterior pelo ingresso de moeda forte e incrementar as relações comerciais com os países através da abertura de mercados potenciais. Para alguns autores, o turismo internacional é considerado como uma exportação invisível, na medida em que o fluxo de entrada de moeda estrangeira proveniente dos gastos dos turistas no país receptor colabora, diretamente, na balança de pagamentos, podendo criar um superávit<sup>67</sup>, gerando faturamento nas empresas envolvidas com o setor, emprego, aumento da renda familiar, criação de novos nichos comerciais e receita governamental através dos impostos diretos e indiretos (ARCHER; COOPER, 2002; JENKINS; LICKORISH, 2000).

---

<sup>67</sup> Existem casos em que o turismo emissor internacional desse país é maior que o turismo receptor, ou seja, a população gasta mais no exterior do que os estrangeiros em visita a este destino, ocorrendo um déficit na balança de pagamentos. É o caso do Brasil, que desde os anos 90, de acordo com os índices estatísticos tabulados pela Embratur, apresenta um saldo negativo na balança de pagamentos (LAGE e MILONE, 2000).

Na visão de Keller<sup>68</sup>, o turismo receptivo carece de grandes investimentos em “infra e superestrutura e de condições econômicas estruturais, além de uma matéria prima turística considerável que motive o deslocamento do turista internacional”. Os países desenvolvidos oferecem produtos turísticos de qualidade e serviços com padrão similares, respeitando as preferências exigidas pelos consumidores. São beneficiados pelo forte mercado doméstico e pela proximidade do fluxo turístico intra-regional de países em igual condição de desenvolvimento.

No caso dos países em desenvolvimento, estes precisam expandir os programas setoriais para proporcionar qualidade aos seus atributos, a fim de corresponder favoravelmente com as expectativas dos turistas, e também ampliar, através de altos investimentos de importações a infra-estrutura, os bens e os serviços ofertados, sendo que inicialmente a entrada e saída de moedas serão equivalentes. “Na América Latina este movimento é usualmente conhecido como dólares de *yda y vuelta*”<sup>69</sup>.

O autor analisa e faz projeções sobre o mercado e as destinações internacionais:

O desenvolvimento de oportunidades em turismo não é o mesmo em todos os países. Dependem muito do nível de desenvolvimento do país em questão. Os países menos industrializados têm apenas uma pequena parcela do mercado turístico mundial, e apresentam um crescimento lento nesse setor. Os países emergentes têm uma parcela maior do mercado mundial de turismo. Desfrutam de maiores taxas de crescimento na fase inicial do desenvolvimento. A maior parte do mercado mundial ainda pertence aos países industrializados, mas atualmente estes têm que aceitar taxas mais baixas de crescimento, e sua fatia de mercado mundial vem sendo, lentamente reduzida<sup>70</sup>.

Lima Neto (2002, p.27) escreve que o turismo se tornou um fenômeno de proporções mundiais, mas que a conta não está equilibrada, “por que os maiores beneficiários são os governos avançados do primeiro mundo, pois os países mais pobres enfrentam maiores dificuldades para financiar a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento da indústria do turismo”.

Beni (2003) confronta esta hipótese ao declarar que a globalização está provocando uma mundialização de destinos turísticos, que estão sendo divulgados e

---

<sup>68</sup> KELLER, Peter. Uma nova maneira de ver o turismo global. In: TRIGO, Luiz Gonzaga; NETTO PANOSSO, Alexandre; CARVALHO, Mariana; PIRES, Paulo. (Orgs.). Análises regionais e globais do turismo brasileiro. São Paulo: Roca, 2005. p. 5.

<sup>69</sup> Ibid, p. 10

<sup>70</sup> Ibid, p. 09

promovidos por governos e a classe empresarial em um esforço integrado, cujo interesse maior é motivar a demanda internacional, a fim de incluir o seu produto turístico na nova onda comercial que se alastra pelo mundo.

O setor atingiu a década de 1990 com um crescimento ponderado e regular em chegadas internacionais, indicando projeções positivas para os próximos anos:

Apesar do fato da recessão mundial ter afetado o ritmo de crescimento da indústria nos últimos anos, esse efeito parece ser apenas temporário. Como resultado prático desse fato, podemos observar uma distinta diferença nas taxas de crescimento da primeira e da segunda metade dos anos 90. A primeira metade da década apresentou um crescimento na ordem de 3 a 3,5%, enquanto a segunda metade será caracterizada por uma taxa de 4 a 5%, representando um valor total de 534 milhões de chegadas internacionais de turistas em 1995 e 661 milhões de chegadas no ano 2000. A taxa de crescimento deverá permanecer no patamar de 3,5% durante a primeira década do próximo século, gerando um volume de chegadas internacionais de turistas em 2010 na ordem de 937 milhões, representando um crescimento total de 100% entre os anos de 1990 e 2010 (MILONE; LAGE, 2000, p. 354).

Estudos apontam que o turismo internacional receptivo e emissivo está concentrado em um movimento intra-regional e também entre países industrializados. O domínio pertence aos países da Europa Ocidental, Estados Unidos e Canadá, sendo que a Alemanha, Estados Unidos e Grã-Bretanha são os principais geradores do turismo emissivo e a Europa Central responde por 58% do movimento mundial em chegadas internacionais, de acordo com os relatórios da OMT ano base 1998 (RABAHY, 2003).

Entretanto, para alguns países o setor representa a saída possível para uma melhor qualidade de vida de sua população. Como apresentam poucas possibilidades de promover um processo de industrialização, em virtude da sua baixa extensão territorial, inacessibilidade a mercados consumidores e carência em recursos humanos para áreas específicas do setor industrial, o turismo surge como uma possibilidade real de projeção externa. A ausência de atributos para o desenvolvimento do setor secundário da economia é inversamente proporcional na abundância de atrativos turísticos naturais de rara beleza, o que faz desses países, em sua grande maioria ilhas espalhadas pelo globo terrestre, projetar no turismo receptivo internacional uma alternativa econômica possível para o desenvolvimento socioeconômico (KELLER, 2005).

Da necessidade de mensurar esse movimento mundial, surgiu o chamado efeito multiplicador do turismo<sup>71</sup> que atua diretamente na balança de pagamentos, pois significa a medição dos gastos dos turistas com serviços diretos (hotéis, restaurantes, comércio de *souvenirs*, transporte, passeios, taxas alfandegárias e outros) e os indiretos (impostos governamentais, bancos, comércio, correios, clínicas, profissionais liberais) que são consumidos no local e permanecem na região de destinação, fomentando a economia da localidade através do aumento na geração de empregos e por conseqüência, gerando riquezas para a região e o país (LAGE; MILONE, 2000).

Barretto (2003a, p. 72) argumenta que o efeito multiplicador do turismo reflete em vários setores da economia:

- Aumento da urbanização; incremento das indústrias associadas: indústria de meios de transporte, indústria alimentar, indústria de *souvenirs*, indústria de bens de capital para os fornecedores de serviços turísticos;
- Incremento da demanda de mão-de-obra para serviços turísticos;
- Incremento da indústria da construção e da demanda de mão-de-obra respectiva;
- Aumento da demanda dos produtos locais, desde hortifrutigranjeiros até artesanato;
- Incremento de divisas para equilibrar a balança comercial; maior arrecadação de impostos e taxas.

As possibilidades de injeção financeira na economia local são várias e segundo projeções da OMT<sup>72</sup>: o setor segue uma curva ascendente no mercado global, que aposta em uma franca expansão para o mercado mundial até 2020, revelando números e estatísticas surpreendentes.

- De 1950 a 2005, as chegadas internacionais expandiram a uma taxa anual de 6,5%, com crescimento de 25 milhões para 806 milhões de viajantes;
- A renda gerada por este movimento cresceu a uma taxa forte, alcançando 11,2% durante o mesmo período, ultrapassando a economia mundial, alcançando U\$ 680 bilhões de dólares em 2005;

---

<sup>71</sup> O efeito multiplicador faz parte da metodologia da OMT inserida na Conta Satélite do Turismo, lançada em 1994 (LIMA NETO, 2002).

<sup>72</sup> Estas projeções estão no site da OMT. Historical perspective of world tourism. Disponível em: <http://www.world-tourism.org/facts/menu.html>. Acesso em: 20 jun. 2007.

- Enquanto em 1950 os 15 principais destinos absorveram 88% do turismo internacional, em 1970 esta proporção era de 75% e decresceu para 57% em 2005, refletindo o surgimento de novas destinações, a maioria em países em desenvolvimento;
- 2007 parece ser o quarto ano consecutivo de crescimento sustentado da indústria do turismo global, que continua mostrando forte resistência a qualquer acontecimento natural ou crise política e socioeconômica;
- Para 2020 as projeções esperam superar a marca de 1.5 bilhões de chegadas internacionais.

#### 2.4 FATORES QUE DESACELERAM O TURISMO INTERNACIONAL

A OMT avalia que a evolução do setor está condicionada às forças do mercado (demanda, oferta de produtos turísticos e a uma logística adequada) e das variáveis exógenas, que apesar de não estarem diretamente envolvidas com a área, podem afetar os fluxos internacionais. Significando que conjunturas econômicas, climáticas, epidemias e problemas de ordem política, social e religiosa, são fatores que respondem por uma desaceleração do movimento turístico mundial.

A crise do petróleo em 1973 sentenciou a primeira grande depressão no turismo internacional desde a sua ascensão, na década de 1950. Com o intuito de balizar a relação do turismo com acontecimentos marcantes, a pesquisa faz uma reconstrução dentro espaço temporal que o estudo compreende, utilizando a mídia impressa como fonte histórica, destacando os principais momentos históricos mundiais que provocaram perdas e revés no turismo internacional.

O início da década de 1990 marcou momentos cruciais na história com o período de recessão econômica, a queda do muro de Berlim e a reunificação alemã, e o fim da Guerra Fria (TRIGO, 2003). Essa nova ordem acelerou as grandes transformações políticas e econômicas, que provocaram mudanças estruturais nas relações internacionais culminando em conflitos e crises, que direta ou indiretamente afetaram o movimento turístico mundial, como a Guerra do Golfo<sup>73</sup>, os conflitos

---

<sup>73</sup> Cf. VEJA. *A guerra no Golfo*. São Paulo, n. 31, 08 ago. 1990.

político-separatistas envolvendo a Tchecoslováquia<sup>74</sup> e a Bósnia-Herzegóvina<sup>75</sup>, que culminou na divisão territorial e política dos países envolvidos. Houve também as crises financeiras em cascata envolvendo o México em 1995<sup>76</sup>, os Tigres Asiáticos em 1997<sup>77</sup>, a Rússia em 1998<sup>78</sup> e ao final o Brasil<sup>79</sup> em 1999.

O século XX inicia com depressões importantes como o terrorismo em 11 de setembro de 2001<sup>80</sup>, considerado por muitos como um divisor do turismo receptivo internacional, abrindo mercado para novos destinos estrangeiros; a crise econômica da Argentina<sup>81</sup> em 2002, que provocou uma quebra no receptivo brasileiro; a epidemia da SARS<sup>82</sup> e a guerra envolvendo Iraque<sup>83</sup>, Estados Unidos e Inglaterra em 2003. Todos estes acontecimentos provocaram queda no turismo internacional em menor ou maior grau, de acordo com os fluxos turísticos das regiões envolvidas.

A OMT<sup>84</sup>, em seu relatório anual, divulgou um panorama do turismo mundial, com dados referentes ao ano de 2003, informando que o setor sofreu um revés considerável devido a dois fatores fundamentais ocorridos: a Guerra do Iraque e a SRAS; e também a frágil economia mundial, situação que perdura desde o começo do século XXI e que afeta, principalmente, os mercados emergentes. A instituição declarou que apesar da retomada do crescimento das chegadas internacionais no segundo semestre de 2003, não foi possível recuperar as perdas cujo movimento ficou abaixo -1,7% do resultado obtido em 2002 com 703 milhões de chegadas, representando 12 milhões a menos, atingindo um índice de 691 milhões de chegadas em 2003.

Analisando o movimento por sub-regiões, a OMT considerou positiva a participação da América Latina (+8%) e do Caribe (+6%) em 2003, que obtiveram resultados bastante satisfatórios, depois de amargar dois anos consecutivos de prejuízos. O Brasil, entretanto, manteve a sua irregularidade habitual em chegadas

---

<sup>74</sup> Cf. Veja. *O fim da Tchecoslováquia*. São Paulo, n. 30, 22 jul. 1992.

<sup>75</sup> Cf. Idem. *Bósnia x Herzegóvina: o drama sem fim*. São Paulo, n. 36, 02 set. 1992.

<sup>76</sup> Cf. Idem. *A crise no México*. São Paulo, n. 10, 08 mar. 1995.

<sup>77</sup> Cf. ZERO HORA. *A crise dos tigres asiáticos afeta o mundo*. Porto Alegre, 10 fev. 1998.

<sup>78</sup> Cf. VEJA. *Vendaval Russo*. São Paulo, n. 35, 02 set. 1998.

<sup>79</sup> Cf. GAZETA MERCANTIL. *A crise chega ao Brasil*. São Paulo, 12 abr. 1999.

<sup>80</sup> Cf. ISTO É. *O fim do mundo*. São Paulo, n. 1668, 19 set. 2001.

<sup>81</sup> Cf. VEJA. *A crise na Argentina afeta o Brasil*. São Paulo, n. 44, 18 nov. 2002.

<sup>82</sup> Cf. Idem. *SARS: a epidemia globalizada*. São Paulo, n. 35, 07 mai. 2003.

<sup>83</sup> Cf. O ESTADÃO. *Estados Unidos e Inglaterra atacam o Iraque*. São Paulo, 15 out. 2002.

<sup>84</sup> Informações obtidas a partir do site da OMT. *Tourism high lights edition 2004*. Disponível em: <<http://www.world-tourism.org/facts/eng/pdf/highlights/eng.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2007

internacionais<sup>85</sup>, acumulando perdas significativas em relação ao fluxo turístico mundial, permanecendo fora da lista dos trinta destinos mais procurados mundialmente.

## 2.5 O TURISMO E A SOCIEDADE: IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

O turismo não se traduz apenas em números, ou em resultados econômicos. Não é bem-vinda uma leitura unicamente capitalista da atividade turística. Hoje, mais do que nunca, diante dos relatórios divulgados pela OMT e pela WTTC sobre o movimento mundial, se faz necessário repensar e planejar com rigor as políticas e o planejamento para o turismo, visando uma melhor sustentabilidade no século XXI. Afinal a atividade deve refletir uma relação de equidade democrática, entre todas as esferas sociais, ambientais e econômicas.

Questões envolvendo a capacidade de carga<sup>86</sup> das destinações e critérios de avaliação dos impactos são uma constante entre os pesquisadores. Archer e Cooper (2002, p. 85) alertam que, os conceitos envolvendo o “desenvolvimento sustentado do turismo e consumo responsável do turismo estão diretamente relacionados à avaliação sistemática do número de visitantes que um determinado destino pode receber”, evitando possíveis impactos negativos conseqüentes do excesso de turistas em determinada localidade. Outro fator de destaque, conforme Archer e Cooper (2002), é a invasão de empresas multinacionais de países ricos com investimentos em países emergentes, provocando o chamado desenvolvimento do tipo neocolonial, em que o poder de decisão é retirado dos níveis local e regional estando sob o controle dessas empresas e o comando nacional, sendo que os altos cargos com *status* de gerência estão sob o controle de estrangeiros e as colocações inferiores são destinadas à população local, podendo criar um clima de animosidade com os residentes. Os autores insistem que para o desenvolvimento apropriado do setor turístico, o gerenciamento deve ser exercido em cooperação entre

---

<sup>85</sup> A análise da posição brasileira será feita posteriormente.

<sup>86</sup> Segundo Cooper e Archer a capacidade de carga está relacionada com o ponto de equilíbrio suportável que um destino turístico deve receber de turistas, a fim de evitar desequilíbrio e deterioração do ambiente físico e social (2002).

empreendedores, planejadores, ambientalistas e a sociedade, pois o turismo ocorre dentro do contexto político e social.

Acerenza (1991) classifica que os efeitos do turismo podem estabelecer inúmeros benefícios para o país ou a região de destino, onde o fenômeno é consumido, mas também é necessário reconhecer que vários problemas podem acontecer pela exploração desordenada da atividade, geralmente envolvendo os aspectos socioculturais e ambientais. Normalmente as melhorias são manifestadas em nível nacional e regional, mas as dificuldades existentes são enfrentadas localmente. Para o autor, os resultados positivos do turismo estão em vantagem em relação aos negativos, que decorrem sempre pela gestão irregular aliados a um planejamento inadequado.

Na visão de Dias (2005), a questão envolvendo a sustentabilidade é uma preocupação constante dos organismos internacionais, devido à crescente escassez dos recursos naturais em diversas regiões do globo. O tema não é novo, a origem remonta à década de 1970 com uma conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente, fortalecido após o encontro no Rio de Janeiro para a Eco 92. O temor serviu de alerta para vários países analisarem as condições ambientais e sociais dos seus destinos turísticos, induzindo mudanças no modelo de gestão.

Algumas questões pontuais servem para contextualizar os tópicos primordiais que envolvem o tema da sustentabilidade no momento atual. O assunto exige uma ação por parte do governo e sociedade, um exercício de reflexão sobre os rumos do turismo no país, estados e municípios. O intuito primordial é o de evitar que a atividade turística se transforme de um modelo benéfico para um sistema desagregador e poluidor do ambiente social e econômico.

Em relação ao tema é fundamental citar os principais aspectos<sup>87</sup> envolvendo os pontos positivos e negativos e que estão diretamente relacionados com a atividade turística, podendo favorecer ou prejudicar determinada comunidade, incluindo a população local:

- 1) Aspectos Positivos
  - Geração e distribuição de renda com contribuição ao PIB;
  - Criação de empregos;
  - Estabilização da balança de pagamentos;

---

<sup>87</sup> BIGNÉ et al., 2000 *apud* DIAS, 2005, p. 111.

- Justifica a conservação dos recursos naturais;
- Contribui para o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
  - Justifica a conservação dos recursos culturais de modo geral (históricos, arqueológicos, etc.);
  - Financiamento de infra-estrutura utilizada por turistas e residentes;
  - Contribui para a criação de identidade de uma comunidade (ou a sua consolidação), melhorando o conhecimento da cultura local.

2) Aspectos negativos

- Inflação e aumento geral dos preços;
- Especulação imobiliária;
- Aumento do custo dos serviços públicos;
- Deterioração física do ambiente;
- Prejudica a paisagem com o desenvolvimento arquitetônico não integrado;
  - Aumento da poluição de modo geral e da contaminação;
  - Conflitos entre turistas e residentes;
  - Falsa autenticidade;
  - Efeito demonstração com a adoção de estilos de vida, hábitos e costumes dos visitantes;
    - Aumento da criminalidade e da prostituição.

Como descrito acima, os pontos positivos são tentadores para qualquer gestor público e privado, em contrapartida os negativos são sentidos somente quando o crescimento se mostra desenfreado, provocando um desequilíbrio social e econômico. Essas informações fazem parte da realidade de vários países que apostam na maximização dos lucros, em detrimento do desenvolvimento e crescimento econômico e social em iguais condições. Molina argumenta que:

[...] o turismo apresenta vantagens e desvantagens objetivas, assim como uma série de contradições que precisam ser controladas. É neste contexto que o planejamento do turismo revela-se como instrumento idôneo para racionalizar as manifestações do fenômeno, para vinculá-las ao processo de desenvolvimento global no nível econômico e social (MOLINA, 2005, p. 38).

O planejamento é apontado por vários pesquisadores como a principal arma do poder público, para o desenvolvimento de um turismo sustentável, que garanta a sobrevivência dos recursos naturais, culturais e históricos de uma região, Estado ou País. Cabe ressaltar que o planejamento necessita estar aliado a uma cobertura política viável, sendo que as políticas públicas serão o esteio dos planos a serem implementados, e a participação do setor privado e da sociedade será fundamental para a estruturação adequada da atividade.

### **3 O TURISMO INTERNACIONAL NO BRASIL**

Esse capítulo remete a uma reflexão sobre o papel do Estado frente às vicissitudes nacionais, exhibe um olhar sobre o passado como forma de compreender a realidade atual. A incômoda posição brasileira no mercado internacional do turismo envolve diversas conjunturas econômicas, sociais e principalmente históricas, fundamentadas na participação do Estado, suas políticas e do setor privado.

Retratar e questionar as dificuldades brasileiras em alcançar uma melhor posição no turismo internacional é de suma importância, mas não basta para a compreensão real dos fatos. O estudo busca interpretar os resultados obtidos pelo país com o turismo receptivo internacional até o ano de 1994, divulgados pelos relatórios da OMT e da Embratur, em conjunto com o panorama mundial, analisando comparativamente um recorte temporal específico com outros países, cuja realidade socioeconômica é similar ao Brasil. Esses dados serão fundamentais para balizar a pesquisa exploratória, visando perceber a ação do Estado durante a administração pública de 1995-2002. A mídia impressa será utilizada como apoio, cujas informações vão servir de base para contrapor o discurso do Estado e as ações efetivas, ponderando com maior rigor a conjuntura do turismo receptivo brasileiro.

#### **3.1 A INSERÇÃO BRASILEIRA NO FLUXO TURÍSTICO INTERNACIONAL**

O período imediatamente após a II Guerra mundial incentivou os países latino-americanos a apostar na industrialização como alternativa viável, para escapar da dependência econômica frente aos países industrializados e atenuar o ciclo de exportação primária e a alta importação de produtos manufaturados. Entretanto, Molina (2001) comenta que a subordinação continuou através do capital internacional:

Em meados do século XX, em consequência do estouro da Segunda Guerra Mundial, os índices de produção caem vertiginosamente. Este fato resulta potencialmente favorável para os países da América Latina, pois surge a possibilidade de participar em grande escala neste tipo de produção. Inicia-se, assim, o processo de industrialização da região, com o surgimento de inúmeras empresas dedicadas à manufatura de artigos que até então não eram produzidos localmente. Apesar disso, os fluxos de capital estrangeiro desempenham uma função de suma importância, ao obstaculizar o desenvolvimento sadio do capital nacional, e ao consolidar, além disso, uma situação de dependência (MOLINA, 2001, p. 21).

No Brasil, a industrialização se sagrou com episódios controvertidos na política econômica, pois em um primeiro momento o país apostou nos recursos financeiros provenientes dos Estados Unidos, o que não se concretizou devido ao fato de que o governo americano optou por auxiliar na reconstrução da Europa, tendo o país de buscar outra solução para atrair os capitais privados, a fim de consumir o processo industrial. O caminho percorrido foi pautado por momentos de altos e baixos, pois, o governo implantou medidas restritivas com relação a importações, instituiu um rígido controle da taxa cambial e liberou linhas de crédito para o setor industrial:

Deve-se ressaltar que o avanço do processo de industrialização nos primeiros anos após a Segunda Guerra foi, essencialmente, um efeito indireto dos controles cambiais e de importação adotados como respostas aos problemas do balanço de pagamentos. Ademais, tratou-se de um movimento fundamentalmente levado adiante pelo setor privado [...], como resposta à mudança de preços relativos, que permitia acesso a insumos essenciais a custo baixo e, simultaneamente, conferia proteção à produção doméstica de produtos finais (VIANA; VILELLA, 2004, p. 27).

A historiografia brasileira mostra que, o país concentrou mais momentos introvertidos que extrovertidos na política econômica visando à industrialização e por consequência a modernidade, o que significou uma redução nos níveis de intercâmbio, troca de experiências, importação de tecnologia e *know how*, impondo regras rígidas para importações. Conforme os pesquisadores:

No período posterior à Segunda Guerra, o Brasil segue, com algumas exceções em anos isolados, políticas típicas de desenvolvimento introvertido. A substituição de importações foi premiada e as exportações foram penalizadas. De fato, o Brasil caracterizou-se por uma das piores experiências em matéria de exportação no mundo (PELÁEZ e SUZIGAN, 1981 *apud* ALMEIDA, 2000, p. 158).

Molina (2001, p. 24), um crítico contumaz da forma como se processou a industrialização na América Latina, considera que essa fase manteve a região subjugada aos países ricos e escreve que o “período da industrialização levou a América Latina a um custo social maior (exploração, reprodução maciça da marginalização) que a européia ou a norte-americana”, afirmando que a revolução industrial na região não contribuiu para resolver o problema de subdesenvolvimento, e que as metas programadas geraram desigualdade social e incrementaram a dependência. Para ele a região foi marcada por duas características historicamente distintas dos países ricos, durante esse momento:

1) Atraso: a Europa e os Estados Unidos viram mudanças tecnológicas em seus padrões de produção nos séculos XVIII e XIX, respectivamente, ou seja, cem ou duzentos anos antes da América Latina;

2) Ineficiência: em contraste com a Europa e os Estados Unidos, o esforço de industrialização latino-americano não propiciou o desenvolvimento de uma tecnologia própria, pois utilizou a tecnologia desenvolvida por seus dominadores. Isso impediu de adequar a produção às necessidades e possibilidades dos países da região e levou as empresas a se verem obrigadas a obter créditos no exterior para se financiarem, de modo que seus objetivos de produção foram condicionados – e ainda são – por interesses das comunidades nacionais.

Diante do imperativo premente de seguir com a marcha para o desenvolvimento, os governos na América Latina buscaram parceiros privados internacionais, que apoiassem com recursos financeiros os investimentos necessários. Houve também o aporte dos poderes governamentais na ausência de parceria e a contratação de empréstimos em instituições internacionais<sup>88</sup>, para concretizar as obras em infra-estrutura de base necessárias ao planejamento da indústria nacional. Nesse momento, o turismo surge como um elemento complementar para o desenvolvimento econômico, fundamentado no exemplo do “boom turístico espanhol”. E o mercado latino-americano procurou se adaptar às exigências da demanda exterior, formatando seus produtos turísticos conforme as necessidades do fluxo turístico internacional. Surgem assim os primeiros produtos latinos: sol e mar, cultura exótica e turismo de natureza (SCHLUTER, 2005).

---

<sup>88</sup> Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

### 3.2 A CONSTRUÇÃO DE UM BRASIL TURÍSTICO

Segundo Beni (2003), o Brasil foi pioneiro na década de 1970 na competição do fluxo intra-regional e internacional do mercado turístico, competindo com o produto sol e mar na América do Sul:

O Brasil foi um dos países sul-americanos a competir no mercado intra-regional e internacional com o produto sol-praia, dando início, nos anos de 1970, a uma série de complexos turísticos em sua costa, do Rio de Janeiro até Santos. Estes atraíram sobretudo turistas argentinos, que também, ao longo de suas freqüentes visitas, possibilitaram a crescente expansão de complexos hoteleiros até Santa Catarina, nas décadas seguintes. Mais tarde, surgiram, na década de 1980, os empreendimentos hoteleiros no Nordeste com o objetivo de conquistar o tráfego turístico internacional (BENI, 2003, p. 93).

Nessa época o Brasil vivia sob a égide do milagre econômico e o turismo despontou como uma alternativa importante para o desenvolvimento e a geração de renda. Apesar de ser desconhecido para o grande público, o governo militar apostou no seu progresso, afinal o país era rico por natureza. A grande maioria dos pesquisadores denomina esta, como a primeira fase de implantação e desenvolvimento do turismo no país, que apesar das iniciativas governamentais não vingou como o esperado, ao que Trigo (2000, p. 244) comenta:

No caso do turismo em geral, o modelo proposto na década de 1970, que podemos chamar de primeira fase, fracassou. Os motivos foram as crises econômicas sucessivas e a falta de consciência de três importantes fatores para um desenvolvimento harmônico, sustentável e duradouro do turismo: preservação do meio ambiente natural e cultural, consciência da importância dos programas de qualidade na prestação de serviços e reconhecimento da necessidade de formação de mão-de-obra qualificada em todos os níveis (da operação ao planejamento e a alta gestão) e nos diversos segmentos de lazer e turismo.

Entretanto, Schluter (2005) cita os esforços do governo brasileiro que chegou a criar um projeto chamado Turis, entre 1972 e 1973, com o firme propósito de montar uma cadeia de balneários na orla do Atlântico, do Rio de Janeiro a Santos, para o turismo interno e internacional. Esses balneários atraíram, principalmente, turistas argentinos, que também visitavam as praias que se estendiam de Santos a Porto Alegre. A autora descreve ainda sobre o fluxo turístico proeminente na região, constatando:

Que mais de 70% das chegadas internacionais se originam nas sub-regiões. Sol, praias e mar figuram em primeiro lugar como os produtos mais procurados entre os consumidores latino-americanos, que imitam os modelos de férias dos grandes mercados europeus (SCHLUTER, 2005, p. 235).

Na opinião de Santos Filho<sup>89</sup>, o governo teve uma atuação equivocada ao preparar e incrementar o país com hotelaria de luxo e de categoria média, reduzir as tarifas aéreas em rotas para os Estados Unidos e Europa e compor roteiros turísticos para a América Latina, visando incluir o país nas correntes do turismo internacional, o que de fato não aconteceu. O turismo receptivo no Brasil não obteve o retorno planejado, conforme as intenções governistas, talvez porque o país tenha adotado um modelo econômico e político de ciclo isolado frente ao mercado mundial. Outra possibilidade pode estar associada ao custo do produto turístico brasileiro ou mesmo à falta de projeção internacional viabilizadas em campanhas de promoção e marketing, conforme relatado no primeiro capítulo.

A história do turismo no país sugere algumas ponderações importantes destacadas por Carvalho (2005, p.19) em seu artigo, onde consta que o primeiro grande obstáculo do turismo brasileiro, observado sobre um prisma holístico<sup>90</sup>, era de que “o setor não era levado a sério, principalmente, pelo poder público, considerada uma atividade menor, subalterna, embalada por uma aura de romantismo e destinada tão somente a gerar festas e atividades lúdicas”.

Trigo (2003, p. 94) sintetiza os resultados insatisfatórios da atividade turística ao analisar o período que compreende de 1970 a 1990:

Da segunda metade da década de 1970 a meados da década de 1990, várias crises econômicas cíclicas marcaram a história do país, e o turismo ficou bastante estagnado. Basta ver as estatísticas de turistas estrangeiros que chegaram ao país para perceber que ainda somos insignificantes perante os números do turismo internacional. O turismo interno cresceu em proporções mais significativas, porém, até cerca de 1995 foi assinalado pelo amadorismo e improvisação que marcavam toda a cadeia produtiva, do planejamento à implantação, gestão e operação turística. Evidentemente o setor possuía uma qualidade medíocre ou comprometida.

---

<sup>89</sup> SANTOS FILHO, João. Por que a ação da Embratur torna-se preocupante para a formulação de políticas públicas internas em turismo? Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48jsf.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2005

<sup>90</sup> Englobando o turismo interno e o receptivo internacional.

O autor questiona as dificuldades recorrentes do poder público e dos grupos de interesses, em conseguir alçar o turismo brasileiro a um patamar desejável frente ao mercado consumidor internacional.

Os estudos apontam que, apesar de algumas medidas do governo e do interesse do setor privado, questões prioritárias pautaram esse fraco desempenho: a falta de articulação entre os setores envolvidos; a pasta do turismo era constantemente manipulada dentro da máquina pública; um planejamento do produto turístico adequado à realidade nacional (que contemplasse todas as etapas); prospecção de mercados externos com uma campanha promocional adequada, comercializando um Brasil real, dirigida aos mercados consumidores possíveis; e a constante instabilidade da economia nacional aliada ao processo democrático em construção; formam o conjunto de alguns fundamentos para o insucesso, principalmente, do turismo internacional no país.

### 3.3 O BRASIL NO CONTEXTO MUNDIAL

Os dados estatísticos fornecidos pelos relatórios da OMT e Embratur, corroboram com as críticas dos pesquisadores, retratando a condição brasileira frente ao tráfico receptivo internacional na conjuntura mundial e local. A importância econômica do setor será contextualizada dentro da primeira série histórica que cobre o período de 1985/1994, apontando os índices relativos à evolução do turismo receptivo no mundo com a participação por região, os principais países receptores em chegadas internacionais e receitas obtidas, com a indicação da posição brasileira nessa composição. Os dados estão inseridos em tabelas de modo a facilitar a visualização. Alguns países não constam na primeira amostra, em virtude das dificuldades na coleta dos dados, sobretudo em nações do leste europeu. Esse diagnóstico será fundamental para acompanhar estatisticamente o desempenho brasileiro, com o objetivo de comparar o comportamento do turismo receptivo no Brasil com a temporalidade do estudo – 1995/2002.

### 3.3.1 Análise de chegadas, receitas e participação do turismo internacional no PIB

| Ano/Região | Mundo (milhões) | África | Américas | Ásia e o Pacífico | Europa | Oriente Médio |
|------------|-----------------|--------|----------|-------------------|--------|---------------|
| 1985       | 320.1           | 9.7    | 65.1     | 32.9              | 204.3  | 8.1           |
| 1986       | 330.2           | 9.4    | 70.9     | 36.8              | 206.2  | 6.9           |
| 1987       | 359.7           | 9.9    | 76.6     | 42.1              | 223.9  | 7.2           |
| 1988       | 385.0           | 12.6   | 83.0     | 48.7              | 231.6  | 9.1           |
| 1989       | 410.1           | 13.9   | 86.9     | 49.4              | 250.7  | 9.2           |
| 1990       | 439.5           | 15.2   | 92.8     | 56.2              | 265.6  | 9.6           |
| 1991       | 442.5           | 16.3   | 95.3     | 58.0              | 263.9  | 8.9           |
| 1992       | 479.8           | 18.3   | 102.2    | 65.8              | 282.2  | 11.3          |
| 1993       | 495.7           | 18.9   | 102.2    | 72.3              | 290.8  | 11.4          |
| 1994       | 519.8           | 19.3   | 105.1    | 80.1              | 303.1  | 12.1          |

**Tabela 2:** Chegadas internacionais no mundo e por continentes

**Fonte:** OMT

A tabela 2 acima mostra uma evolução regular e contínua do movimento turístico, com uma taxa média de crescimento anual de 4,7% entre as décadas de 1980/1990 e de 4,6% a partir da década de 1990. Indica claramente a hegemonia da Europa em chegadas internacionais e uma participação mais expressiva das Américas, a partir da década de 1990. As regiões da Ásia, Pacífico e o Continente Africano ampliaram gradativamente a sua participação, no começo dos anos 90, confirmando a busca por novas destinações turísticas indicando, possivelmente, certo grau de esgotamento do paradigma turístico vigente.

| Ano/Região | Mundo (milhões) | Américas (milhões) | Brasil | Participação Brasil/Mundo (%) |
|------------|-----------------|--------------------|--------|-------------------------------|
| 1970       | 165.8           | 42.3               | 249.9  | 0,15                          |
| 1975       | 222.3           | 50.0               | 517.9  | 0,23                          |
| 1980       | 278.1           | 62.3               | 1.625  | 0,58                          |
| 1981       | 278.6           | 62.5               | 1.357  | 0,49                          |
| 1982       | 276.9           | 59.7               | 1.146  | 0,41                          |
| 1983       | 281.8           | 59.9               | 1.420  | 0,50                          |
| 1984       | 306.8           | 67.4               | 1.595  | 0,52                          |
| 1985       | 320.1           | 65.1               | 1.735  | 0,54                          |
| 1986       | 330.2           | 70.9               | 1.934  | 0,57                          |
| 1987       | 359.7           | 76.6               | 1.929  | 0,54                          |
| 1988       | 385.5           | 83.3               | 1.742  | 0,44                          |
| 1989       | 410.1           | 86.9               | 1.402  | 0,34                          |
| 1990       | 439.5           | 92.8               | 1.091  | 0,25                          |
| 1991       | 442.5           | 95.3               | 1.228  | 0,28                          |
| 1992       | 479.8           | 102.2              | 1.692  | 0,35                          |
| 1993       | 495.7           | 102.2              | 1.641  | 0,33                          |
| 1994       | 519.8           | 105.1              | 1.853  | 0,34                          |

**Tabela 3:** Chegadas Internacionais e a participação do Brasil no contexto mundial

**Fonte:** OMT e Embratur

O dinamismo e a expansão da atividade mostram, através da tabela 3, que o crescimento do país aconteceu em ritmo lento, por vezes decrescente, frente a outros territórios em desenvolvimento. A presença brasileira atingiu uma taxa de participação de 0,15% em 1970, para 0,54% em 1987 e 0,34% em 1994, praticamente inalterada. Essa situação acabou excluindo o país da lista dos vinte destinos mais procurados, que compara a competitividade em turismo e viagens de 124 países desde 1979, em termos de potencial turístico. O estudo é feito em parceria com o Fórum Econômico Mundial<sup>91</sup>, sendo que na década de 1980 a posição do Brasil estava no 40°. Os dados revelados mostram uma situação de estagnação do turismo internacional, indicando que o Brasil foi pouco atrativo na preferência dos estrangeiros em comparação com o número de chegadas nas Américas. Os viajantes optaram por outros destinos ao invés de conhecer o Brasil.

---

<sup>91</sup> O estudo analisa 52 categorias, como meio ambiente e turismo sustentável, segurança, saúde e higiene, infra-estrutura turística, transporte aéreo e terrestre, nível de preços, serviços, atrações culturais. Disponível em: <<http://www.weforum.org>>.

|            | <b>País</b>          | <b>1990</b>      | <b>1992</b>  | <b>1994</b>  |
|------------|----------------------|------------------|--------------|--------------|
| 1.         | França               | 52.497           | 59.740       | 61.312       |
| 2.         | Estados Unidos       | 39.363           | 47.261       | 45.082       |
| 3.         | Espanha              | 34.085           | 36.492       | 43.232       |
| 4.         | Itália               | 26.679           | 26.113       | 27.480       |
| 5.         | Áustria              | 19.011           | 19.098       | 17.894       |
| 6.         | Reino Unido          | 18.013           | 18.535       | 20.794       |
| 7.         | Polônia              | nd <sup>92</sup> | 16.260       | 18.825       |
| 8.         | México               | 17.712           | 17.146       | 17.182       |
| 9.         | Alemanha             | 17.045           | 15.913       | 14.490       |
| 10.        | Canadá               | 15.209           | 14.741       | 15.972       |
| 11.        | China                | 10.484           | 16.512       | 21.070       |
| 12.        | Grécia               | 8.873            | 9.331        | 10.642       |
| 13.        | Portugal             | 8.020            | 8.884        | 9.169        |
| 14.        | Suíça                | 7.963            | 12.800       | 12.200       |
| 15.        | Malásia              | 7.446            | 6.016        | 7.197        |
| 16.        | Hong Kong            | 6.581            | 8.011        | 9.331        |
| 17.        | Holanda              | 5.795            | 6.083        | 6.178        |
| 18.        | Bélgica              | nd               | 5.204        | 5.309        |
| 19.        | Tailândia            | 5.299            | 5.136        | 6.166        |
| 20.        | Cingapura            | 4.842            | 5.446        | 6.268        |
| 21.        | Turquia              | 4.799            | 6.549        | 6.033        |
| 22.        | Marrocos             | 4.024            | 4.390        | 3.465        |
| 23.        | Irlanda              | 3.666            | 3.724        | 4.309        |
| 24.        | Bulgária             | nd               | 1.322        | 5.309        |
| 25.        | Japão                | 3.236            | 3.582        | 3.468        |
| 26.        | Tunísia              | 3.204            | 3.540        | 3.856        |
| 27.        | República da Korea   | 2.959            | 3.231        | 3.580        |
| 28.        | Macau (China)        | 2.513            | 3.180        | 4.489        |
| 29.        | Porto Rico           | 2.560            | 2.657        | 3.042        |
| 30.        | Egito                | 2.411            | 2.944        | 2.356        |
| 31.        | Austrália            | 2.215            | 2.603        | 3.362        |
| 32.        | Arábia Saudita       | 2.209            | 2.582        | 3.325        |
| 33.        | Indonésia            | 2.178            | 3.064        | 4.006        |
| 34.        | Noruega              | 1.955            | 2.375        | 2.830        |
| 35.        | Argentina            | 1.930            | 1.704        | 2.089        |
| 36.        | Bahamas              | 1.562            | 1.399        | 1.516        |
| 37.        | República Dominicana | 1.305            | 1.415        | 1.717        |
| <b>38.</b> | <b>Brasil</b>        | <b>1.091</b>     | <b>1.692</b> | <b>1.853</b> |
| 39.        | África do Sul        | 1.029            | 2.892        | 3.897        |

**Tabela 4:** Principais países em receptivo internacional (milhões)

**Fonte:** OMT

A análise da tabela 4 permite analisar o fluxo internacional tendo três países Europeus no topo da tabela - França e Espanha -, com crescimento positivo e contínuo e a Itália mantendo um fluxo regular, sendo acompanhados por três países das Américas, onde os Estados Unidos mantém uma presença forte e proporcional a sua representatividade mundial, o México consolida a sua participação com um movimento regular, e o Canadá desponta com uma evolução gradativa e constante no segmento receptivo. É possível notar a perda de correntes turísticas em países

<sup>92</sup> Dados não disponíveis.

como Alemanha e Áustria, e uma ascendência do Reino Unido como destino turístico, ultrapassando a Áustria em 1994.

Destacam-se nesse contexto, o desenvolvimento forte do fluxo em países como a China, Turquia, África do Sul, Grécia, Cingapura, Indonésia e a Austrália, que aparecem com resultados expressivos, surgindo como novos destinos internacionais no mercado mundial. E uma presença altamente pró-ativa da Polônia e da Bulgária, que no começo da década, por certo, não dominavam a metodologia adequada para a coleta de dados estatísticos, surgindo dois anos depois, em 1992 com uma presença expressiva, no caso da Polônia, e explodindo em 1994, no caso da Bulgária, que praticamente quintuplicou a entrada de turistas internacionais no país.

Com relação à região do Caribe constam os principais destinos que apesar da limitada extensão territorial, marcam presença figurando, inclusive, acima do Brasil.

Os países da América Latina presentes na tabela 4 mostram uma posição (ir)regular da Argentina, mantendo um fluxo decrescente entre 90/92, e retomando o movimento entre 92/94, conseguindo ultrapassar a barreira dos dois milhões de turistas estrangeiros na metade da década de 1990. A participação brasileira indica claramente um crescimento tímido entre 90/92, e inexpressivo entre 92/94, apresentando resultados insuficientes diante da magnitude dos potenciais turísticos do qual o país é possuidor.

|                                | 1990         | 1992         | 1994         |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Mundo (US\$ bilhões)</b>    | <b>270.2</b> | <b>326.6</b> | <b>362.1</b> |
| 1. Estados Unidos              | 43.007       | 54.742       | 58.417       |
| 2. França                      | 20.184       | 25.051       | 24.678       |
| 3. Espanha                     | 18.484       | 22.180       | 21.474       |
| 4. Itália                      | 16.458       | 23.544       | 24.739       |
| 5. Reino Unido                 | 15.375       | 15.517       | 16.654       |
| 6. Alemanha                    | 14.245       | 15.794       | 14.910       |
| 7. Áustria                     | 13.417       | 14.247       | 12.094       |
| 8. Suíça                       | 7.411        | 8.099        | 8.298        |
| 9. Canadá                      | 6.339        | 6.536        | 6.988        |
| 10. México                     | 5.526        | 6.085        | 6.363        |
| 11. Cingapura                  | 4.937        | 6.081        | 7.811        |
| 12. Hong Kong                  | 4.682        | 6.204        | 8.239        |
| 13. Tailândia                  | 4.326        | 4.829        | 5.762        |
| 14. Holanda                    | 4.155        | 5.968        | 5.418        |
| 15. Bélgica                    | 3.721        | 4.101        | 5.182        |
| 16. Portugal                   | 3.555        | 3.721        | 3.828        |
| 17. República da Korea         | 3.559        | 3.272        | 3.806        |
| 18. Japão                      | 3.578        | 3.588        | 3.477        |
| 19. Turquia                    | 3.225        | 3.639        | 4.321        |
| 20. China                      | 2.218        | 3.948        | 7.323        |
| 21. Austrália                  | 4.246        | 4.550        | 6.559        |
| 22. Indonésia                  | 2.105        | 3.278        | 4.785        |
| 23. Grécia                     | 2.587        | 3.272        | 3.905        |
| 24. África do Sul              | 1.832        | 1.810        | 2.064        |
| 25. Malásia                    | 1.667        | 1.768        | 3.440        |
| 26. Noruega                    | 1.570        | 1.975        | 2.229        |
| 27. Macau (China)              | 1.473        | 2.255        | 2.701        |
| 28. Irlanda                    | 1.453        | 1.641        | 1.811        |
| <b>29. Brasil<sup>93</sup></b> | <b>1.492</b> | <b>1.066</b> | <b>1.051</b> |
| 30. Porto Rico                 | 1.366        | 1.520        | 1.728        |
| 31. Bahamas                    | 1.324        | 1.238        | 1.327        |
| 32. Argentina                  | 1.331        | 1.413        | 1.862        |
| 33. Marrocos                   | 1.259        | 1.360        | 1.236        |
| 34. Egito                      | 1.100        | 2.165        | 2.006        |
| 35. Tunísia                    | 948          | 1.074        | 1.317        |
| 36. República Dominicana       | 900          | 971          | 1.429        |
| 37. Polônia                    | 358          | 4.100        | 6.150        |
| 38. Bulgária                   | 320          | 215          | 362          |
| 39. Arábia Saudita             | nd           | nd           | nd           |

**Tabela 5:** Receitas do turismo internacional

**Fonte:** OMT e Embratur

<sup>93</sup> Dados estatísticos informados pelo Banco Central, avaliando unicamente a receita cambial. Como resultado de estudos realizados, para englobar o máximo de retorno econômico gerado pelo turismo, a OMT adotou a partir de 1994 uma nova estatística, intitulada Conta Satélite do Turismo, considerando o efeito multiplicador da atividade, recomendando o seu uso aos países membros (LIMA NETO, 2002).

A tabela 5 permite um exame dos índices das receitas com o turismo receptivo, indicando uma inversão de posição entre a França e Estados Unidos, em que este assume a primeira colocação em maior rentabilidade com o turismo internacional, revelando que a nação americana mantém um mercado orientado, principalmente, para o consumo. Os principais países no alto da tabela confirmam suas posições em uma relação direta das chegadas com a entrada de divisas.

Destaque importante para as receitas exponenciais auferidas pelos países da Austrália, Turquia, China, Cingapura, Bélgica, Indonésia e Hong Kong, sendo que a maior evidência de um excelente rendimento recai sobre a Polônia, que definitivamente colhe os frutos da democracia política e da abertura comercial para o mundo, ocorrida no final da década de 1980.

Algumas nações mantiveram uma evolução regular na entrada de divisas como Argentina, Marrocos, Porto Rico, Portugal e Japão. A República Dominicana, ao contrário, mostrou um crescimento tímido, entre 90/92 e entre 92/94, praticamente dobrou a sua receita com o turismo internacional. Em relação à África do Sul, o país conseguiu manter uma margem equilibrada entre as chegadas e as receitas obtidas, perdendo apenas no período que compreende os anos de 1990/1992.

O Brasil inicia com uma boa média a década de 1990 na relação entre as chegadas e as receitas auferidas. Contudo, apesar do tímido crescimento de turistas estrangeiros entre 92/94, a receita cai vertiginosamente oportunizando algumas considerações: o país não conseguiu agregar valor ao seu produto turístico, o gasto dos turistas que visitaram o Brasil foi infinitamente inferior durante a permanência na época e o processo inflacionário ao que o país estava exposto também contribuiu para afastar o viajante internacional e por conseqüência reduzir o gasto turístico de quem esteve no país. Dessa forma, nesse primeiro momento, a presença do país no contexto mundial permaneceu inexpressiva, em comparação com alguns países da Ásia ou mesmo do continente africano, que certamente não possuem a diversidade étnica, cultural e ambiental peculiares ao Brasil.

A participação do turismo no PIB<sup>94</sup> em diferentes países, segundo a OMT (RABAHY, 2003) está na proporção de 10% da atividade turística no PIB mundial, cuja variação depende exclusivamente das características de cada economia. Na

---

<sup>94</sup> Produto interno bruto, diz respeito a todas as riquezas produzidas dentro de um determinado país.

tabela 6 é possível exemplificar essas diferenças desproporcionais, sendo que em alguns casos ocorre uma dependência acentuada, podendo causar riscos elevados em caso de algum revés situacional<sup>95</sup>, e em outros casos visualiza-se uma relação equânime como em países desenvolvidos, e ainda uma condição insatisfatória que pode e deve ser melhorada, principalmente em virtude da oferta turística existente subaproveitada, que se refere à associação do turismo no PIB brasileiro.

| <b>Países</b>            | <b>Participação do turismo no PIB (%)</b> |
|--------------------------|---|
| <b>Maldivas(2)</b>       | <b>87,7</b>                               |
| <b>Ilhas Virgens(2)</b>  | <b>45,2</b>                               |
| <b>Bahamas(2)</b>        | <b>37,4</b>                               |
| <b>Jamaica(2)</b>        | <b>24,6</b>                               |
| <b>França</b>            | <b>11,8</b>                               |
| <b>Estados Unidos(1)</b> | <b>11,6</b>                               |
| <b>Austrália(1)</b>      | <b>11,1</b>                               |
| <b>Espanha(1)</b>        | <b>8,4</b>                                |
| <b>Itália(1)</b>         | <b>7,2</b>                                |
| <b>Canadá(1)</b>         | <b>6,5</b>                                |
| <b>Marrocos(2)</b>       | <b>4,9</b>                                |
| <b>Tailândia(2)</b>      | <b>4,7</b>                                |
| <b>Brasil(1)</b>         | <b>3,5</b>                                |
| <b>Alemanha(1)</b>       | <b>2,4</b>                                |
| <b>Holanda(1)</b>        | <b>2,4</b>                                |
| <b>Japão(1)</b>          | <b>0,4</b>                                |

**Tabela 6:** Participação do turismo no PIB

**Fonte:** OMT (2) - ano base 1993 (RABAHY, 2003)

**Fonte:** OMT (1) - ano base 2002 (BENI, 2003)

Os percentuais expostos na tabela 6 fazem referência à participação do turismo no PIB em cada país, incluindo o turismo doméstico e receptivo. Apesar da diferenciação temporal existente dos dados apresentados entre os países citados, acredita-se que a taxa percentual tenha mantido o nível indicado, sem grandes oscilações. As informações contidas nesse quadro mostram uma dependência excessiva da produção nacional frente ao turismo, em países como Maldivas, Ilhas Virgens, Bahamas e Jamaica e uma relação equilibrada em países desenvolvidos, que apostam no turismo como fonte geradora de renda e emprego. Ao contrário de outras nações com o mesmo perfil, mas que não creditam o mesmo interesse na atividade turística, que é o exemplo da Alemanha. Entretanto o Brasil, que almeja se

<sup>95</sup> Consideram-se problemas de ordem climática como furacões, enchentes, tsunamis, relativos à saúde como epidemias, ou ainda de ordem política, religiosa ou econômica.

projetar como uma das maiores potências mundiais, apresenta um desempenho tímido refletindo a falta de interesse, ou o desconhecimento, aliado à ausência de organização entre governo e setor privado em priorizar o turismo como uma atividade capaz de mudanças significativas na sociedade brasileira.

| Ano  | Chegadas | Ano  | Chegadas  | Ano  | Chegadas  |
|------|----------|------|-----------|------|-----------|
| 1970 | 249.900  | 1979 | 1.081.799 | 1988 | 1.742.939 |
| 1971 | 287.926  | 1980 | 1.652.422 | 1989 | 1.402.897 |
| 1972 | 342.961  | 1981 | 1.357.879 | 1990 | 1.091.067 |
| 1973 | 399.127  | 1982 | 1.146.681 | 1991 | 1.228.178 |
| 1974 | 480.267  | 1983 | 1.420.481 | 1992 | 1.692.078 |
| 1975 | 517.967  | 1984 | 1.595.726 | 1993 | 1.641.138 |
| 1976 | 555.967  | 1985 | 1.735.982 | 1994 | 1.853.031 |
| 1977 | 634.595  | 1986 | 1.934.091 |      |           |
| 1978 | 784.316  | 1987 | 1.929.053 |      |           |

**Tabela 7:** Entrada de Turistas no Brasil (milhões)  
**Fonte:** Anuário Estatístico Embratur

A tabela 7 permite analisar cronologicamente a evolução do fluxo internacional no país de uma forma individualizada. É possível identificar um movimento contínuo e acanhado até a década de 1980, se comparado a outros mercados emergentes. A partir desta, ocorreu uma instabilidade do movimento receptivo internacional, apresentando um período decrescente a partir de 1987, não conseguindo obter o mesmo resultado exponencial até o início da década de 1990. Fica evidente que o Brasil teve uma participação mediana nas rotas turísticas internacionais, apesar dos discursos governamentais terem propalado o contrário. Importante mencionar que o modelo político existente no Estado até 1985<sup>96</sup>, pode ter influenciado diretamente na relação do país com o mercado externo, obstruindo uma possível parceria comercial vantajosa para o mercado brasileiro, em termos de trocas de experiências, aquisição de conhecimento e tecnologia com o exterior, tornando o país e o produto turístico brasileiro desconhecido para o turista internacional.

Por outro lado, o brasileiro não se furtou de viajar ao exterior conforme indica a matéria da Revista Carta Capital<sup>97</sup> que aborda este tema, revelando a disparidade entre o turismo internacional emissor e o receptivo no país: “Ano a ano aumenta o número de brasileiros que vão fazer turismo fora do país. Enquanto a classe média

<sup>96</sup> Até 1985 o Brasil estava sobre o domínio de um governo militar (SKIDMORE, 2003, p. 225).

<sup>97</sup> Carta Capital. *Caindo no mundo*. São Paulo, n° 8, 1995.

vai ao Caribe, o Brasil tenta se tornar mais atraente aos olhos estrangeiros". Nesta relação à conta turismo do Brasil<sup>98</sup> apresentou mais perdas do que ganhos, não conseguindo equilibrar na balança de pagamentos as receitas obtidas com os turistas internacionais e os gastos dos brasileiros no exterior.

Carvalho comenta sobre o déficit constante no balanço de pagamentos da conta do turismo brasileiro, com exceção da década de 1980, onde importar significa a entrada de turistas internacionais e exportar significa a saída de brasileiros ao exterior:

Uma demonstração inequívoca de que o turismo era então uma atividade desprovida de qualquer significado maior infere-se do fato de que, somente em 1970, a Embratur começou a realizar trabalhos econométricos sobre a atividade turística. Em decorrência da decisão do governo de tentar compreender cientificamente o fenômeno turístico, a EMBRATUR editou, no ano de 1971, a primeira versão de seu Anuário Estatístico. Nesse documento, foi apresentada a primeira série histórica do balanço de pagamentos referente à conta do turismo no Brasil. Essa conta, desde então, excetuando-se o período de 1980 a 1989, caracteriza-se por um déficit constante (CARVALHO, 2005, p.20).

A argumentação mais qualificada para explicar este superávit na conta do turismo na década de 1980, está diretamente relacionada ao período ultra inflacionário existente no país. Segundo uma retrospectiva do IBGE<sup>99</sup> a taxa média de inflação anual foi num crescendo de 6% nos anos 30 para 12% nos anos 40; 19% nos anos 50; 40% nas décadas de 60 e 70; 330% nos anos 80 e 764% de 1990 a 1995, caindo para 8,6% de 1995 a 2000. O índice relativo aos anos 80 interferiu no comportamento do turismo emissor, ocasionando uma retração nas viagens dos brasileiros ao exterior provocando uma redução significativa na conta despesas do país, favorecendo as receitas obtidas com a entrada dos turistas estrangeiros (LIMA NETO, 2002).

O estudo do desempenho nacional, aliado as estatísticas referentes a outros territórios em igual condição de desenvolvimento, juntamente com a mídia impressa, será essencial para apontar questões importantes e fundamentais, fazer uma análise crítica dos fatos e debater o desempenho brasileiro no turismo mundial, buscando

---

<sup>98</sup> A pesquisa não abordará as diferenças numéricas existentes na conta turismo do Brasil, pois seria necessário complementar com os números do turismo internacional emissor do país e este tema não faz parte do foco deste estudo.

<sup>99</sup> IBGE. Estatísticas do Século XX. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml>> Acesso em: 02 ago. 2007.

entender o por que dos baixos índices de chegadas internacionais em um país que abriga a Amazônia, o pantanal, as Cataratas de Iguazu, a costa litorânea entre outros atrativos, além de uma diversidade étnica, uma cultura rica e de um patrimônio histórico invejável. O que falta ao Brasil para se tornar competitivo no mercado turístico internacional?

Ausência de foco do governo, bem como do setor privado, poderiam ser mencionados como fatores relevantes para a presença marginal do país em chegadas internacionais. Carvalho (2005, p.21) avalia que “a falta de conscientização dos próprios brasileiros sobre a importância econômica e social do turismo no Brasil resultou em uma grande crise na captação de fluxos internacionais pelo país na década de 1980”. Para o autor uma verdade permanece atual na indústria internacional, a de que a demanda fronteiriça e geograficamente próxima pode alçar um determinado país a se transformar em mercado receptor prioritário (CARVALHO, 2005).

De acordo com este pensamento, será possível resumir o turismo a um movimento fronteiriço e geograficamente próximo? O turista de hoje se mostra fiel e arraigado aos limites geográficos<sup>100</sup>? Ou o que está sendo invariavelmente debatido e questionado é justamente a pulverização sistemática dos destinos turísticos, o que de certa forma, está abrindo espaço a novos produtos neste mercado global de viagens. O Brasil possuidor de um potencial turístico ilimitado merece fazer parte do seleto grupo de países mais visitados pelo turismo mundial.

### **3.3.2 Parâmetro Mundial: concorrência internacional**

Para um efeito cotejado, os dados descritos na tabela 8 servem para contextualizar a posição brasileira frente a outros mercados em desenvolvimento, que possuem as mesmas condições adversas em relação às políticas econômicas e sociais e estão buscando uma condição melhor para os seus territórios, como destinação turística internacional, frente ao turista (pós) contemporâneo. Os países relacionados apresentam uma similaridade com o Brasil, também, entre os produtos

---

<sup>100</sup> Segundo WAHAB esta condição está em declínio (1977, p. 21).

turísticos formatados e promovidos em campanhas de marketing para o público internacional.

Os resultados positivos alcançados ao longo dos anos, por países em igual ou pior condição de desenvolvimento do que o Brasil podem servir como referencial para melhorar a gestão nacional, pois as conseqüências por certo foram baseadas em um planejamento e políticas públicas adequadas ao setor turístico. Sempre é possível aprender e adotar bons exemplos, ajustando-os a realidade brasileira.

| País                 |                 | 1990         | 1992         | 1994         |
|----------------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>México</b>        | Chegadas        | 17.712       | 17.146       | 17.182       |
|                      | Receitas        | 5.526        | 6.085        | 6.363        |
| <b>China</b>         | Chegadas        | 10.484       | 16.512       | 21.070       |
|                      | Receitas        | 2.218        | 3.948        | 7.323        |
| <b>Tailândia</b>     | Chegadas        | 5.299        | 5.136        | 6.166        |
|                      | Receitas        | 4.326        | 4.829        | 5.762        |
| <b>Cingapura</b>     | Chegadas        | 4.842        | 5.446        | 6.268        |
|                      | Receitas        | 4.937        | 6.081        | 7.811        |
| <b>Turquia</b>       | Chegadas        | 4.799        | 6.549        | 6.033        |
|                      | Receitas        | 3.225        | 3.639        | 4.321        |
| <b>Austrália</b>     | Chegadas        | 2.215        | 2.603        | 3.362        |
|                      | Receitas        | 4.246        | 4.550        | 6.559        |
| <b>Indonésia</b>     | Chegadas        | 2.178        | 3.064        | 4.006        |
|                      | Receitas        | 2.105        | 3.278        | 4.785        |
| <b>Argentina</b>     | Chegadas        | 1.930        | 1.704        | 2.089        |
|                      | Receitas        | 1.331        | 1.413        | 1.862        |
| <b>Brasil</b>        | <b>Chegadas</b> | <b>1.091</b> | <b>1.692</b> | <b>1.853</b> |
|                      | <b>Receitas</b> | <b>1.492</b> | <b>1.066</b> | <b>1.051</b> |
| <b>África do Sul</b> | Chegadas        | 1.029        | 2.892        | 3.897        |
|                      | Receitas        | 1.832        | 1.810        | 2.064        |

**Tabela 8:** Análise das chegadas e receitas do turismo internacional dos países em desenvolvimento  
**Fonte:** OMT e Embratur

O resultado apontado na tabela 8 indica as disparidades existentes entre os países em igual condição de desenvolvimento com o Brasil em termos de chegadas e receitas, mantendo a posição brasileira em uma situação inferior, a despeito de todas as imensas possibilidades disponíveis no país para a formação do seu produto turístico.

Acatando prontamente as estatísticas sobre o fluxo turístico ser em larga escala intra-regional, o desempenho de alguns países na tabela 8, podem balizar esta teoria, como é o caso do México e possivelmente da Turquia. Contrapondo esta hipótese estão os exemplos da África do Sul e Austrália, sendo que o Brasil atingiu a

metade da década de 1990, recebendo menos que ambos os países em termos de chegadas e receitas e todos estão geograficamente distantes do fluxo turístico dos países ricos.

Nesta análise específica, a Austrália pode ser considerada um case pela sua história, como território desconhecido, longínquo, para não dizer inóspito, devido ao grande deserto. E hoje, figura entre os principais destinos turísticos em ascensão, sendo que o seu principal ponto de entrada, Sidney está entre as cidades mais procuradas do mundo. O caso da Argentina é mais surpreendente, por que além de distante, ainda faz divisa com o Brasil. Diante dos fatos, é difícil compreender a posição irregular do Brasil no movimento receptivo internacional. A contextualização demonstrou que as chegadas internacionais no Brasil sofreram vários reversos, resultando em uma participação marginal no panorama mundial, onde em momento algum foi possível ultrapassar a barreira dos dois milhões de chegadas até o ano de 1994 e ultrapassar, ou mesmo igualar, o saldo da balança comercial entre as divisas estrangeiras e os gastos dos brasileiros no exterior<sup>101</sup>.

### **3.3.3 Análise da demanda internacional: quem visitou o Brasil?**

A Embratur<sup>102</sup> tabulou várias pesquisas ao longo dos anos, com o nome de “Demanda Turística Internacional”, para tentar mapear e identificar o turista que visita o Brasil. O objetivo está diretamente relacionado em conhecer o perfil sócio-econômico do visitante internacional e possivelmente trabalhar melhor este mercado, explorando com mais qualidade as regiões com maior e menor demanda, descobrindo quais são os principais produtos brasileiros nas preferências dos estrangeiros. Ao todo são treze os itens do questionário, mas apenas seis serão destacados neste estudo, cujas questões são fundamentais para esta pesquisa avaliativa sobre o Brasil.

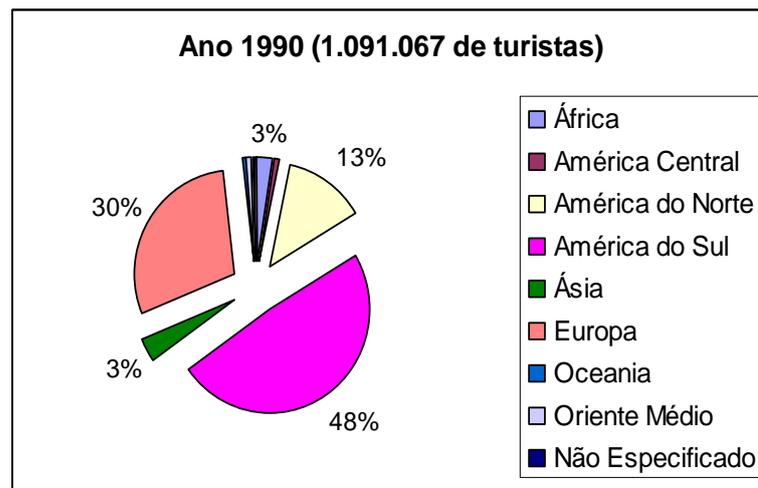
---

<sup>101</sup> Reportagem veiculada pelo Jornal Zero Hora abordando o rombo na balança comercial, com destaque para a participação do turismo em que as divisas obtidas pelos turistas estrangeiros não atingiu R\$ 2 bilhões, enquanto os gastos dos brasileiros no exterior ficaram perto dos R\$ 6 bilhões (21 jan. 1998).

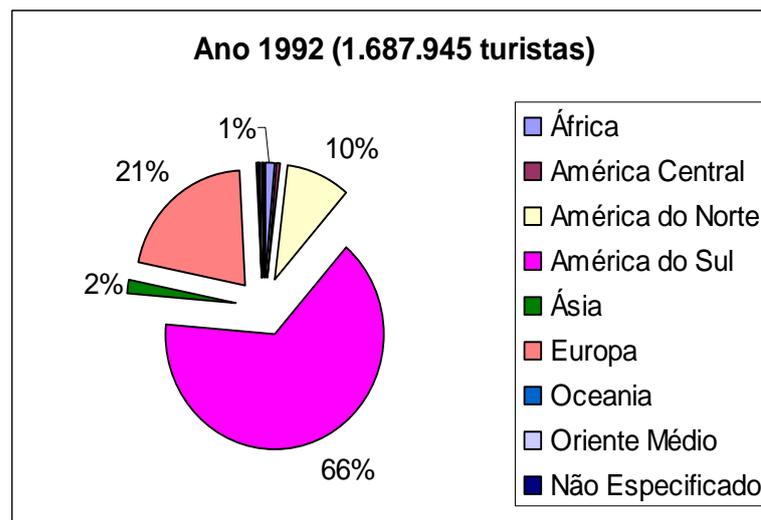
<sup>102</sup> A Embratur realiza estas estatísticas desde 1983, visando conhecer melhor o turista internacional e o mercado emissor para o Brasil. Os resultados estão baseados em uma amostra, respectivamente, de 5.234 (1990), 4.118 (1992) e 3.750 (1994) entrevistas.

Devido à sazonalidade da demanda turística (alta, média e baixa estação), a coleta das informações ocorreu durante o ano em questão. Os resultados serão transcritos a seguir evidenciando o período que antecede o foco da pesquisa, relativo aos anos de 1990, 1992 e 1994 respectivamente, propiciando posteriormente uma análise comparativa com o objeto de estudo – 1995/2002.

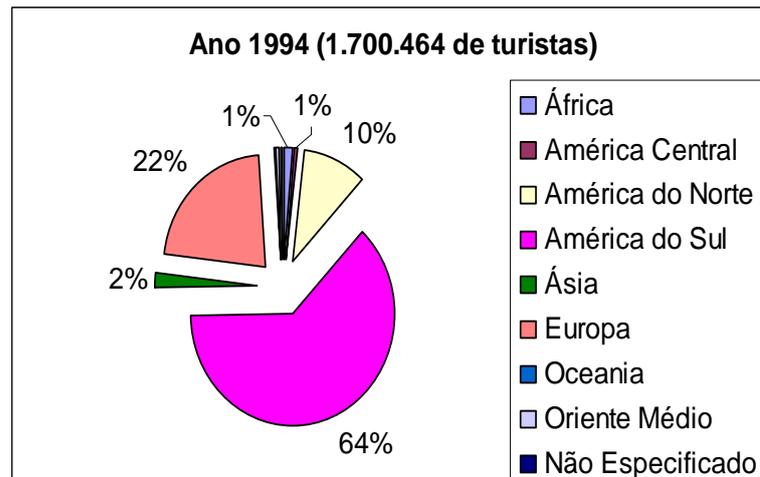
1) Entrada no país segundo região de residência permanente (milhão):



**Gráfico 1:** Ano 1990 (1.091.067 de turistas)  
**Fonte:** Embratur (1990)



**Gráfico 2:** 1992 (1.687.945 turistas)  
**Fonte:** Embratur (1992)



**Gráfico 3:** Ano 1994 (1.700.464 de turistas)  
**Fonte:** Embratur (1994)

Os resultados dos gráficos assinalam, além da hegemonia dos visitantes da América do Sul, um crescimento na faixa de 20% entre 1990/1992, mantendo um domínio sobre o movimento de entrada no país. Os turistas da Europa superam os visitantes da América do Norte (que exibem uma presença marginal em vista do potencial de mercado), apesar de apresentarem uma redução considerável entre 1992/1994, permanecendo com percentual de aproximadamente 20% de participação. O continente africano e asiático estão praticamente empatados em número de visitantes, assim como o público do Oriente Médio que permaneceu inalterado, com uma presença inferior a 1% no gráfico, o que pode ser plenamente modificado com planejamento e ações contínuas de marketing.

## 2) Entrada no Brasil segundo via de acesso:

| Vias de acesso (mil) | 1990    | 1992    | 1994      |
|----------------------|---------|---------|-----------|
| Via Aérea            | 673.738 | 897.064 | 1.024.022 |
| Via Marítima         | 39.812  | 21.584  | 20.677    |
| Via Terrestre        | 362.146 | 534.025 | 635.807   |
| Via Fluvial          | 15.371  | 22.191  | 19.958    |

**Tabela 9:** Entrada no Brasil segundo via de acesso 1990-1994  
**Fonte:** Embratur

A amostra da tabela 9 indica que o principal meio de chegada ao país é por via aérea, alcançando uma taxa média acima de 50% nos três momentos da pesquisa. Em segundo lugar aparece por via terrestre com um percentual médio

equivalente a 30% de participação, as vias marítima e fluvial estão caracterizadas com uma presença mínima na tabela.

### 3) Motivo da visita ao Brasil:

| <b>Motivo da Viagem (%)</b> | <b>1990</b> | <b>1992</b> | <b>1994</b> |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Turismo                     | 74,5        | 72,6        | 76,3        |
| Negócios                    | 18,8        | 21,4        | 19,4        |
| Congresso/Convenção         | 3,7         | 2,9         | 2,9         |
| Outros                      | 3           | 3,1         | 5,7         |

**Tabela 10:** Motivo da visita ao Brasil

**Fonte:** Embratur

Conforme a tabela 10 o turismo está com um alto índice de motivação nos três momentos, com mais de 70% de intenções. A motivação por negócios é representada com uma pequena participação na faixa dos 20%, com um movimento irregular. E congresso ou convenção possui uma contribuição bastante reduzida como causa da viagem ao país.

### 4) Tempo médio de permanência no país:

| <b>Ano</b>                               | <b>1990</b> | <b>1992</b> | <b>1994</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|
| <b>Tempo Médio de permanência (dias)</b> | 14,46       | 13,51       | 13,86       |

**Tabela 11:** Tempo médio de permanência (dias)

**Fonte:** Embratur

De acordo com a tabela 11 a melhor taxa de permanência foi em 1990, praticamente 15 dias na média, nos anos seguintes aconteceu uma redução de um dia e o tempo de estada no Brasil caindo para 13 dias aproximadamente.

## 5) Gasto médio durante a permanência no país:

| Ano  | Gasto Médio per Capita dia (U\$) |
|------|----------------------------------|
| 1990 | 72,24                            |
| 1992 | 66,79                            |
| 1994 | 60,53                            |

**Tabela 12:** Gasto médio *per capita* dia (U\$)  
**Fonte:** Embratur

A tabela 12 indica que o ano de 1990 alcançou um gasto substancial de moeda forte em território brasileiro, sendo que entre 92/94 ocorreu uma perda substancial de valores gastos por dia no país, e pode estar relacionado diretamente ao fluxo turístico internacional recebido pelo país, e também ao período inflacionário que engessava a economia brasileira, encarecendo os produtos e serviços turísticos frente ao turista estrangeiro.

## 6) O Que influenciou a decisão de viajar ao Brasil?

| Influência na decisão da viagem (%) | 1990 | 1992 | 1994 |
|-------------------------------------|------|------|------|
| Televisão                           | 15,4 | 15   | 11,3 |
| Revista                             | 16   | 9,4  | 11,2 |
| Jornal                              | 4,8  | 3,5  | 5,9  |
| Nenhuma mídia                       | 62,1 | 65,5 | 70,9 |

**Tabela 13:** Influência na decisão da viagem  
**Fonte:** Embratur

O resultado na tabela 13 assinala que a maior influência para conhecer o Brasil não foi produzida por nenhum meio de comunicação vigente. É possível inferir que a maior indicação seja de amigos ou parentes, cuja questão não consta no questionário elaborado pela Embratur. A televisão e a revista surgem com uma boa média em 1990, mas depois apresentam uma participação inconstante nos anos seguintes, pois a sua utilização carece de substanciais recursos financeiros.

## 7) Cidades mais visitadas no país:

| <b>Cidades mais Visitadas (%)</b> | <b>1990</b> | <b>1992</b> | <b>1994</b> |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Rio de Janeiro                    | 51,1        | 40,9        | 39,5        |
| São Paulo                         | 29,3        | 27          | 21,3        |
| Foz do Iguaçu                     | 14          | 19,8        | 12,7        |
| Florianópolis                     | 9,7         | 12,2        | 15,3        |
| Camboriú                          | 9,4         | 7           | 6,6         |
| Porto Alegre                      | 8,8         | 9,3         | 7,8         |
| Salvador                          | 7,8         | 8,1         | 9,3         |
| Manaus                            | 5,8         | 4,5         | 3,8         |
| Recife                            | 5,4         | 5,5         | 4,8         |
| Curitiba                          | 3,3         | 4,6         | 4,1         |

Tabela 14: Cidades mais visitadas no país

Fonte: Embratur

As respostas da tabela 14 apontam que o Rio de Janeiro era o centro do turismo no país, a cidade mais visitada, mas perdeu a superioridade no decorrer na década de 1990 para outros destinos turísticos como Foz do Iguaçu, Salvador e Florianópolis. São Paulo como centro latino-americano para negócios e eventos teve uma redução expressiva entre 92/94, assim como Manaus considerada o principal porto de entrada para a Floresta Amazônica. Porto Alegre, Curitiba e Recife mantiveram um índice regular, com pequenas alterações entre 92/94.

## 8) As críticas mais freqüentes:

| <b>Turistas Criticaram (%)</b> | <b>1990</b> | <b>1992</b> | <b>1994</b> |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Segurança pública              | 29,4        | 24,5        | 16,6        |
| Limpeza pública                | 28,8        | 19,4        | 18,2        |
| Sinalização turística          | 25,2        | 22,4        | 23,9        |
| Táxis                          | 16,8        | 15,5        | 16,2        |
| Transporte Urbano              | 15,1        | 12,1        | 11,2        |
| Informação Turística           | 15,0        | 9,2         | 9,3         |
| Comunicações                   | 13,5        | 8,9         | 9,2         |
| Aeroportos                     | 6,1         | 5,4         | 4,1         |
| Comércio                       | 6,1         | 4,3         | 6,5         |
| Diversão noturna               | 4,9         | 3,9         | 3,5         |

Tabela 15: Críticas mais freqüentes

Fonte: Embratur

Os turistas balizaram na tabela 15, as questões fundamentais que prejudicam o turismo receptivo no país, dentre os principais foi destaque a segurança pública,

que indicou uma melhora considerável entre 92/94 pela redução do percentual; a limpeza urbana cujo índice teve um arrefecimento considerável entre 90/92, não progredindo entre 92/94; a sinalização turística e o serviço de táxi mantiveram regular o percentual de crítica entre os visitantes estrangeiros, não apresentando nenhuma melhora significativa. Os itens sobre transporte urbano e comunicações mostraram um avanço ponderado, indicado pela diminuição do percentual entre 90/92, sendo que entre 92/94 os resultados mantiveram-se estacionados. A questão envolvendo os aeroportos obteve uma sensível melhora durante este período.

#### 9) Vontade de retornar ao país:

| <b>Intenção de voltar ao Brasil (%)</b> | <b>1990</b> | <b>1992</b> | <b>1994</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Pretendem                               | 86,9        | 91          | 90,1        |
| Não pretendem                           | 3,5         | 11,7        | 3,1         |

**Tabela 16:** Intenção de voltar ao Brasil

**Fonte:** Embratur

Conforme a tabela 16 a avaliação sobre o resultado mostra que, apesar dos contratempos e dos itens negativos pontuados na pesquisa, o índice de satisfação é alto, mostrando que mais de 80% dos viajantes pretendem retornar ao país. Este resultado pode ser considerado auspicioso para o turismo brasileiro.

### 3.4 FATORES QUE EXPLICAM A POSIÇÃO BRASILEIRA MARGINAL NO TURISMO INTERNACIONAL

Alguns elementos podem ter contribuído para manter o fluxo turístico internacional em uma condição insignificante no país, entre os destaques, estão o custo do produto turístico brasileiro, a segurança pública nos centros urbanos e os serviços precários oferecidos aos turistas. Este assunto foi abordado na reportagem de VEJA<sup>103</sup>, cuja matéria mencionou que o turismo no Brasil era caro ao destacar que em abril de 1990 os brasileiros passaram o feriado da páscoa no exterior, porque era mais barato viajar para o Caribe do que praticar o turismo doméstico. A

<sup>103</sup> VEJA. *Páscoa no exterior*. São Paulo, n. 14, 11 abr. 1990.

revista alertava também, para o fato de que a inflação promoveu uma cultura em defesa dos interesses econômicos ao longo dos anos, em que os preços se mantiveram altos, apesar do arrefecimento dos índices inflacionários. Em outra reportagem em julho do mesmo ano, a revista<sup>104</sup> aborda a questão envolvendo a violência no Rio de Janeiro, principal cartão postal do turismo brasileiro, mencionando que a cidade enfrentava uma crise sem precedentes em termos de segurança pública, afetando sobremaneira o turismo internacional no país. E em junho de 1993, a publicação<sup>105</sup> criticou os péssimos serviços da hotelaria nacional, principalmente dos hotéis de categoria cinco estrelas, assinalando que alguns estabelecimentos eram considerados “arapucas caríssimas”, paradoxo envolvendo as condições de hospedagem com os preços aviltantes das diárias.

Estes indicadores são referendados em vários momentos do estudo, associados com outros tópicos considerados responsáveis também, pelo baixo desempenho crônico do Brasil no turismo receptivo. Lima Neto (2002) destaca a posição dos operadores internacionais que relacionam o elevado custo do transporte aéreo nacional e internacional, os limites da infra-estrutura (aeroportos, estradas, hotéis, restaurantes, entre outros), a inadequação dos serviços das agências e operadores de turismo e a escassez de material informativo sobre o país. Ao que o autor comenta que os gastos do país com divulgação estão na faixa de 0,8% do total das receitas turísticas, o que está muito aquém do recomendado pela Organização Mundial do Turismo, que aconselha gastar ao menos 2% da receita em publicidade.

A despeito da verba irrisória para a promoção do país, a Embratur lançou várias campanhas de marketing do produto turístico brasileiro no exterior, é o que menciona a reportagem do Jornal Zero Hora<sup>106</sup> anunciando que a empresa, com o apoio da embaixada brasileira em Londres, inaugurou o comitê “*Fly to Brazil*”, com o firme propósito de aumentar a presença do turista inglês no país. A iniciativa se estenderia para outros países da Europa, Estados Unidos e Japão. O próprio Caio Luiz de Carvalho, à frente da empresa nesta gestão, disse na ocasião que o índice de estrangeiros no Brasil era muito baixo.

---

<sup>104</sup> VEJA. *O pesadelo de uma bela cidade*. São Paulo, n. 28, 18 jul. 1990.

<sup>105</sup> Idem. *Estrelas pálidas*. São Paulo, n. 23, 09 jun. 1993.

<sup>106</sup> ZERO HORA. *Comitês vão divulgar o Brasil no Exterior*. 29 mar. 1994.

Em outra matéria publicada por Zero Hora<sup>107</sup> foi referida a verba disponível da Embratur para investir na imagem do país no exterior, um valor aproximado de U\$ 6 milhões de dólares pelos últimos três anos. O jornal fez um comparativo entre países como Jamaica com U\$ 25 milhões ao ano e a França com U\$ 75 milhões ao ano. O valor que coube à empresa foi insignificante, em relação às verbas que os países citados destinaram para a promoção e marketing no exterior.

Um comentário de Schluter sobre o carnaval do Rio de Janeiro (2005, p. 236) é provocador, pois, a pesquisadora considera esta manifestação “como o único produto sociocultural extremamente competitivo no mercado internacional” na América Latina. Esta afirmação polêmica afeta a região como um todo e ao mesmo tempo pode revelar a formatação inadequada do produto turístico nacional ou um amadorismo na divulgação e promoção do país.

Como é possível um território como o Brasil, que possui uma riqueza étnica e cultural, uma imensa biodiversidade em fauna e flora, sem contar os oito mil quilômetros de litoral e os acidentes geográficos deslumbrantes, ser destacado com apenas um produto com qualificação internacional para competir no mercado externo? Afinal o que o Brasil pode realmente oferecer ao visitante? O país parece não ter encontrado ainda, o rumo correto do mercado internacional e está esbarrando em ações equivocadas e mal planejadas no que se refere à formatação e campanhas de promoção e marketing do produto turístico brasileiro.

O interesse da mídia e dos pesquisadores sobre a posição brasileira no turismo internacional foi despertado, ao que parece, a partir da metade da década de 1990<sup>108</sup> em virtude da estabilidade econômica. O plano real mostrou que era possível competir com o mercado internacional e as cobranças se intensificaram, diante da oferta turística que o país pode oferecer. A reportagem da Revista Veja<sup>109</sup> alerta para o “Recorde Pífio” do turismo receptivo, informando que pela primeira vez em 1995 o país praticamente atingiu a fronteira de dois milhões de turistas estrangeiros, mas foi insuficiente se comparado a outros países. A matéria faz uma rápida análise dos pontos negativos que são um entrave ao turismo internacional,

---

<sup>107</sup> ZERO HORA. *Brasil segue atraindo visitantes: violência no Rio assusta, mas o Nordeste e as praias catarinenses garantem o fluxo*. Porto Alegre, 13 set. 1994.

<sup>108</sup> Este tema não foi citado em jornais e revistas indicados nesta pesquisa até 1994, assim como os referenciais teóricos pesquisados.

<sup>109</sup> VEJA. *Recorde pífio: O Brasil recebe 2 milhões de turistas, mas ainda é pouco em comparação com outros países*. São Paulo, n. 42, 16 out. 1996.

indicando que não basta ter belezas naturais, culturais e históricas, é preciso investir em infra-estrutura e propaganda:

- Os preços são absurdamente altos;
- Viajar de avião em território brasileiro custa até 40% mais caro que nos Estados Unidos;
- O mesmo acontece com a locação de automóveis;
- Os hotéis são caros e o atendimento é ruim;
- Faltam rodovias, aeroportos, hospitais, restaurantes.

Na visão de Saab (1999, p. 291) existem questões pontuais para o baixo crescimento do país no turismo receptivo: “diversos fatores podem ser apontados como óbices ao crescimento do turismo internacional no Brasil, como por exemplo, conforme seu grau de influência, e sem a pretensão de esgotar o assunto, os seguintes”:

- Carência de infra-estrutura completa de serviços turísticos (ausência de uma ampla e adequada infra-estrutura hoteleira, inadequação dos serviços prestados por agências de viagens e operadoras de turismo e pouca oferta de serviços complementares aos de hospedagem, principalmente no tocante a entretenimento e lazer);
- Nível de segurança aos turistas ainda insatisfatório (intensificação da criminalidade nos grandes centros urbanos, principalmente, e de forma ostensiva, no Rio de Janeiro e em São Paulo);
- Carência de uma adequada infra-estrutura de transporte aos turistas (preços ainda elevados das passagens aéreas domésticas), restringindo a flexibilidade de circulação do turista em mais de uma região do país, aproveitamento insignificante dos transportes ferroviário, marítimo e fluvial e necessidade de ampliação, reforma e modernização dos aeroportos nacionais;
- Carência de investimentos na divulgação do país no exterior e internamente, cujo montante se deu em níveis inferiores ao mínimo recomendado pela OMT, isto é, pelo menos 2% das receitas turísticas;

Em entrevista a Revista Isto É<sup>110</sup>, o então presidente da Embratur Caio Luiz de Carvalho, falou sobre a nova ordem do turismo mundial que é um “turista cada vez mais exigente”, obrigando os países a incrementarem a qualidade dos serviços,

---

<sup>110</sup> ISTO É. São Paulo, n. 1425, 22 jan. 1997.

aplicarem preços competitivos aliados a produtos turísticos criativos. Estas são consideradas questões obrigatórias para quem quer disputar o mercado internacional. Afirmou que o Brasil “é bonito por natureza”, mas, isto não basta para o estrangeiro visitar o país. É preciso muito mais, começando por melhorar a qualidade de serviços, apresentando cidades mais limpas e trabalhar em conjunto com o governo, não esperando ações paternalistas. Concordou que o custo Brasil inúmeras vezes inviabiliza um empreendimento no país, encarecendo o produto turístico, mas alerta para o fato de que muitos empresários abusam das altas temporadas, extorquindo o turista internacional cobrando preços aviltantes pelos serviços turísticos, ocasionando o afastamento estrangeiro do país.

O desafio do turismo brasileiro é se posicionar corretamente diante de um mercado em constante mutação. Conhecer seu público alvo, oferecendo um produto turístico adequado à demanda, tarefa possível com o trabalho conjunto entre o Estado e a sociedade. Segundo Beni (2003, p. 96) “as políticas públicas de turismo neste país precisam ser repensadas em função da própria dinâmica da atividade e reformulação das estratégias de desenvolvimento sustentável”, mas, certamente com ações de co-responsabilidade entre os setores envolvidos.

A ausência de conscientização sobre a importância do turismo para a sociedade por parte do Estado, a desunião da classe empresarial do setor e a dicotomia entre mercado de trabalho e Academia, são fatores que desagregam a atividade turística no país. É necessária, talvez, uma mudança de atitude, uma postura pró-ativa para enfrentar e cobrar por transformações significativas em prol do turismo receptivo no Brasil. A causa, portanto, é de todos.

## **4 O ESTADO E O TURISMO**

O papel do Estado e a conjuntura do turismo brasileiro será o fio condutor desta pesquisa, que busca compreender a posição do governo federal em relação ao turismo internacional brasileiro, relacionando as principais ações do poder público e os resultados efetivos.

Os atos da esfera estatal estão vinculados às políticas públicas implementadas pelo governo, em resposta a uma demanda de mercado. O turismo como um segmento complexo e multifacetado carece da atenção do Estado para alcançar um desenvolvimento satisfatório. A ideologia do fenômeno turístico como esteio para a geração de empregos e (re)distribuição de renda, erradicação da pobreza, promovendo a paz através das trocas socioculturais, é propalado com frequência pelos governantes e organizações internacionais. Contudo, não existe uma certeza absoluta do quanto este paradigma do turismo sustentável pode contribuir para as mazelas do mundo.

Para uma cognição acerca da participação do Estado pelo viés da práxis política, é necessária uma breve introdução sobre o tema políticas públicas, as correlações existentes entre setor público e privado e a correta adequação frente às necessidades do mercado.

### **4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ORIGEM DO TEMA**

O campo de conhecimento é particularmente novo e está relacionado a fatores associados às ações dos governos, que adotaram a partir da década de 1980 políticas restritivas de gastos, buscando um equilíbrio no orçamento fiscal entre receitas e despesas, através de uma diminuição da intervenção estatal na economia e um corte nas políticas sociais. Às alterações das regras e modelos de gestão,

provocaram questionamentos e uma maior visibilidade ao desenho e a execução de políticas públicas, criando um genuíno interesse sobre o papel a ser desempenhado pelo Estado neste novo cenário político e socioeconômico (SOUZA, 2006).

Para os pesquisadores, este novo saber se classifica como uma subárea da ciência política, atraindo a atenção não somente de cientistas políticos, mas também de economistas, sociólogos e antropólogos, interessados em investigar as relações interdependentes entre atores estatais e não estatais envolvidos no chamado *policy process*<sup>111</sup> (FARIA, 2003).

Análises seqüenciais orientam as discussões evidenciando a importância de conceituar, definir e compreender o campo que percorrem as políticas públicas. Os estudos e interesses são abordados de forma diversa entre Europa e Estados Unidos. De acordo com Souza (2006) no mercado europeu o interesse recai sobre o papel do Estado e suas instituições, entretanto, para os americanos, esta etapa é rompida e o foco principal está em investigar a produção dos governos e suas ações efetivas junto à sociedade. Estas experiências e descobertas servem de subsídio para os questionamentos sobre a realidade brasileira, que segundo alguns acadêmicos mostra-se uma área inesgotável para pesquisa e elucubrações.

O interesse pelas políticas públicas nos Estados Unidos e Europa, remete para a década de 1950, mas no Brasil, os estudos são recentes. Pesquisadores buscam retratar a realidade brasileira, a partir dos resultados obtidos pelas orientações políticas governamentais. Na opinião de Santos (2004, p.193), “as atenções recaem para as políticas industriais, e ainda assim este assunto é pouco difundido, e quando discutido, o é apenas entre os economistas, em geral interessados pelas medidas e muito pouco pelo processo de articulação e execução dessas medidas”.

Vaison (1973, p. 1) suscita uma questão importante que é a legalidade do governo na ação das políticas públicas: “as políticas públicas são criadas simplesmente e somente para serem públicas, por que são originadas a partir de um governo legítimo, imbuído da autoridade (com limites específicos) para formular e implementar tais políticas”.

O fato é que, com o avanço das conexões internacionais e, principalmente, a abertura dos mercados internos para capitais estrangeiros, a relação entre Estado e

---

<sup>111</sup> Processo político.

sociedade no século XX tornou-se complexa e diferenciada para os países ocidentais, suscitando, ao longo dos anos, inúmeros estudos que culminaram em diversas doutrinas econômicas, que trataram de promover em maior ou menor grau a ingerência do Estado na organização civil. E para compreender estas ações, o que foi feito e as conseqüências entre as relações políticas e sociais, a história é uma aliada importante que busca olhar o passado, reconstruindo os passos empreendidos, abrindo espaço para novas atitudes por parte do Estado e sociedade.

O objetivo da história conceitual do político é compreender a formação e evolução das racionalidades políticas, isto é, dos sistemas de representações que comandam a forma pela qual uma época, um país ou grupos sociais conduzem sua ação e visualizam seu futuro (ROSANVALLON, 1986 *apud* BORGES, 1991, p. 15).

A história sinaliza a experiência passada revelando três fortes linhas políticas que pautaram a administração pública de uma forma pragmática, onde o papel do Estado frente à sociedade é trabalhado de maneira diversa através do: liberalismo econômico – trabalha com a idéia de livre mercado, sem ingerência do poder público -, da doutrina keynesiana<sup>112</sup> - representa o Estado interventor na sociedade e aumentos dos gastos governamentais, como forma de estímulo ao crescimento - e do movimento monetarista<sup>113</sup> – que prega o domínio da inflação através do controle da moeda e do crédito e um Estado regulador e não interventor. (PAULA, 2005).

Estas correntes políticas servem de base para uma reorganização do passado-presente-futuro, onde a historicidade recompõe o tempo vivido entre a ação do governo e a relação com a sociedade. Em síntese, é possível tecer algumas considerações sobre as concepções as quais orientavam estas doutrinas, transformando radicalmente o rumo dos preceitos políticos e socioeconômicos. A ideologia focada no mercado buscava, dentro de uma temporalidade espacial, o

---

<sup>112</sup> Doutrina keynesiana “foi difundida e implementada pelo governo americano, no processo intitulado “*new deal*” e também, pelos países europeus no pós-guerra, descrevendo um período de longo sucesso na aplicação deste modelo político” (PAULA, 2005, p. 29).

<sup>113</sup> Corrente contrária ao pensamento de Keynes que surge na década de 1960, a qual exibe uma postura diferente, incumbindo o Estado de adotar o controle da oferta de moeda e crédito como fator de estabilidade, evitando a inflação e a recessão econômica (SANTOS, 2006). As idéias deste movimento foram lançadas por Friedmam em 1962, no qual ele reafirma que o “Estado só deveria intervir para determinar e arbitrar as regras do jogo, protegendo a liberdade dos indivíduos, preservando a lei e a ordem. As idéias foram aceitas pelos governos alinhados na década de 1980” (PAULA, 2005, p. 31).

desenvolvimento<sup>114</sup> e o crescimento econômico, juntamente com a inclusão social. As conquistas e os (in)sucessos obtidos por cada paradigma, podem ser atribuídos aos obstáculos enfrentados nas relações internacionais entre o bloco de países desenvolvidos e em desenvolvimento, a circulação do capital internacional, ao processo democrático existente, ou não no país, e nas relações de interdependência entre poder público e a sociedade.

#### 4.2 CONCEITOS E TERMINOLOGIA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Estas transformações na economia mundial e a adoção de uma nova ortodoxia econômica na década de 1980 impulsionaram os pesquisadores e estudiosos a desenvolver um estudo multidisciplinar sobre temas envolvendo o mundo público, na tentativa de desvendar uma questão crucial que é: o que os governos fazem e para quem?

Souza (2006) destaca os principais fundadores dos estudos sobre políticas públicas e suas concepções sobre o tema:

- Laswell (1936) - responsável por introduzir a expressão “*policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 1930, buscando a interlocução entre governos, cientistas sociais e grupos de interesse”;
- Simon (1957) - lançou o conceito de racionalidade limitada dos tomadores de decisão (*policy makers*). Para ele, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por informação incompleta ou imperfeita, tempo escasso, auto-interesse, e outros;
- Lindblom (1959-1979) - questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e a análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio;

---

<sup>114</sup> O desenvolvimento “é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo”. Trata-se de um processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais de um país sofrem contínuas e profundas transformações. É por isto que, geralmente, a expressão “desenvolvimento econômico é usada como sinônimo de desenvolvimento” (PEREIRA, 2003, p. 31).

- Easton (1965) - contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo ele, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos, os chamados *outputs*.

Mas afinal, como é possível definir e compreender o conceito de políticas públicas? Durante anos pesquisadores expuseram suas hipóteses, com o firme propósito de elucidar esta nova área do conhecimento, tornando-a mais palatável para a opinião pública.

Para Scharkansky (1972), seguindo o pensamento americano, é factível expressar este termo de uma forma simples, mas admitindo que existam algumas ambigüidades sobre o assunto. Para ele, políticas públicas são as ações tomadas pelo governo.

Na opinião de Dye (1984), o foco da ciência política está sendo destacado, de certa forma, para as políticas públicas, que podem ser descritas e explicadas como as causas e as conseqüências das atividades do governo.

De acordo com Souza (2006) a conceituação de Laswell segue sendo a mais conhecida, pois, sintetiza a definição de políticas públicas nas respostas obtidas sobre as questões: Quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz?

Viana (1998, p. 25) corrobora com o pensamento de Gustavsson e descreve em seu artigo uma definição provocativa ao mencionar que: “política pública é a relação entre governo e cidadão na qual o governo induz cidadãos a agirem no sentido, aliás, que eles não querem agir”. Nesta concepção o autor trabalha a categoria de poder do Estado frente à sociedade.

Entre os pensadores existe um consenso de que esta ideologia não consiste em uma teoria, e sim, um campo fecundo de idéias aberto a inúmeras ramificações com erros e acertos. Diversas hipóteses estão sendo desenvolvidas, o que favorece a dialética do vínculo entre Estado e sociedade. Alguns críticos discordam sobre a forma racional com o qual o assunto é tratado, como soluções de problemas, alertam para o que eles definem como um fator primordial envolvendo esta questão que é o embate em torno de idéias e interesses. Segundo Souza (2006, p.25) estes questionamentos retratam uma “visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que, existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores”.

### 4.3 O ESTADO A SERVIÇO DA SOCIEDADE

O objeto é multidisciplinar e requer avaliações sistemáticas, pois os temas se multiplicam possibilitando um leque maior e mais denso, em análises conceituais por parte dos pesquisadores. Afinal, o papel do Estado está sob constante investigação, seja no campo econômico, social ou político, pois, o resultado das suas ações reflete diretamente na melhoria da qualidade de vida do grupo social.

Esta idéia remonta a tese de que a administração pública deve ser qualificada e oferecer serviços de qualidade para a população, Tanzi (2000, p.7) corrobora com este pensamento ao escrever:

Los procesos y resultados del sector público deben ser transparentes. La corrupción no debería desempeñar papel alguno en las decisiones de los burócratas y de los dirigentes políticos. Y los recursos en manos del sector público deberían dedicarse a usos que maximicen su rentabilidad social. La calidad del sector público también es importante para alcanzar el objetivo de equidad que hoy se percibe como una de las metas fundamentales del Estado.

Balizar o papel do Estado ajuda a compreender o espaço que é ocupado pelo poder público na seara social, e qual o tipo de interação que acontece neste meio para a formulação das políticas públicas em prol de uma sociedade mais justa.

A escolha de políticas públicas corretas reverte em ganho para a sociedade. Elas figuram como parte principal das ações sistemáticas do governo em busca do desenvolvimento, em acordo com demandas sociais. Pereira (2003) afirma que não é possível falar apenas em desenvolvimento econômico, sem fazer uma junção direta com a área social e política. Não cabe setorializar, e sim trabalhar para que o conjunto das áreas específicas atue de modo harmônico, produzindo uma transformação local, aonde o resultado reflete diretamente na melhora do padrão de vida da população.

Mas é importante lembrar que a complexidade governamental existente hoje, principalmente em governos cujo processo democrático não está consolidado, não permite uma ação unilateral do Estado. O poder público, cada vez mais, mantém uma relação de dependência com os atores não-estatais na formulação e implementação destas políticas. Santos (2004) alerta para o que ele chama de descuido ao comentar que:

A análise do papel do Estado tem ocupado grande parte da atenção dos analistas dedicados ao estudo do processo de formulação de políticas públicas, em especial de política industrial. Como consequência há um descuido quase insistente em relação à análise da participação nesse processo de atores não-estatais. O estudo insuficiente de outros agentes que não o Estado conduz a uma imagem distorcida da realidade, a saber, de que as agências estatais atuam sozinhas na formulação e implementação daquilo definido por política industrial (SANTOS, 2004, p.192).

Esta composição entre os variados agentes e o governo é definida por *policy networks*, cujo conceito abrange as interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada política. São redes de relações sociais que se repetem periodicamente de acordo com os interesses sociais e econômicos (FREY, 2000).

A contextualização do objeto é referendada por Schneider<sup>115</sup>, ao escrever que a produção de políticas públicas para a resolução de um problema social, “não é mais um assunto exclusivo de uma hierarquia governamental e administrativa integrada, senão que se encontra em redes, nas quais estão envolvidas organizações tanto públicas quanto privadas.” E ele vai além ao mencionar que já existe um interesse amplo da literatura em promover ensaios sobre as redes de políticas públicas existentes, possibilitando uma “classificação teórica e também algumas abordagens empíricas a respeito da estrutura de produção de políticas em democracias modernas”<sup>116</sup>.

A parceria do governo com os atores não estatais (classe empresarial, associações, mídia e ONGS<sup>117</sup>) através das políticas públicas, deve possuir uma fluidez que assegure atitudes concretas em prol de uma organização civil, estabelecendo estratégias consistentes em (formulação e implantação de uma *policy*, cujo resultado estabelece avanços significativos no desenvolvimento e crescimento de um país, o que se traduz em benefícios reais para a área sócio-econômica. O amadorismo político pode provocar uma desaceleração na economia, com consequências diretas na involução do progresso social e econômico.

O cenário atual mostra que existe um forte questionamento sobre o papel e a função dos grupos de interesses que atuam nas redes, em conjunto com o governo,

---

<sup>115</sup> SCHNEIDER, Volker. Redes de Políticas Públicas e a Condução de Sociedades Complexas. Civitas. Porto Alegre, v.5, n.1, p. 29-58, jan.-fev. 2005.

<sup>116</sup> Ibid, p. 37.

<sup>117</sup> Organizações não governamentais.

no processo decisório das políticas públicas. A falta de transparência nas negociações serve de alerta para o *modus operandi* destes grupos:

É preciso que se pergunte como os grupos de interesse setoriais agem e como eles contribuem para o processo de formulação de políticas, quais os fatores específicos a influenciar as formas de atuação destas organizações e por quê. É preciso ir um pouco adiante, colocando questões mais explícitas e investigar os canais de acesso à disposição dos grupos setoriais para que possam exercer um papel relevante na formulação de políticas. Quais são as estratégias e táticas dessas organizações? Quais recursos estão à disposição delas? Há algum tipo de interdependência entre os formuladores de políticas e os grupos de interesses setoriais? (SANTOS, 2004, p. 193).

A dificuldade dessa abordagem está na heterogeneidade e nos conflitos encontrados entre os mais diversos grupos organizados, que exercem influência junto ao governo. O tema merece atenção especial e um estudo em profundidade, visando uma interpretação clara com a evidência dos fatos.

A multiplicação dos atores na participação direta, ou indireta, das políticas públicas é fato que acarreta uma complexidade maior ao processo de gestão, principalmente em conciliar necessidades distintas e na maior parte dos casos divergentes. Cavalcanti e Peci (2005, p. 40) afirmam que: “Cabe ao Estado cumprir seu renovado papel regulador evitando a omissão, adequando e interagindo na dinamização das políticas públicas, com os diversos setores existentes”. O mercado necessita de um Estado forte, coeso e funcional, produzindo uma gestão pública eficiente e ilibada.

O papel do Estado neste processo deve refletir uma ação democrática, pela práxis das inter-relações entre o governo e a sociedade. No atual momento, é difícil conceber um domínio único do Estado em formulações e execuções das políticas públicas, e também não será correto um poder excessivo dos atores não-estatais nestas definições. Scherer (2005) trabalha a idéia de que em uma democracia consolidada as decisões políticas devem estar fundamentadas e justificadas, obtendo o respaldo da sociedade, adquirindo desta forma uma validade efetiva.

### 4.3.1 O ciclo político

Várias são as opções de modelos a serviço da contextualização da *policy analysis*, cuja base teórica fundamenta o uso das políticas públicas na formulação das práticas do Estado e atores não-estatais, exemplificando por que agem desta ou daquela maneira, frente às demandas existentes. Um modelo em destaque foi escolhido para exemplificar este processo.

O ciclo político<sup>118</sup> de acordo com a metodologia utilizada segue *a priori* um complexo paradigma, que estabelece diferentes fases onde devem ser executadas as políticas públicas dentro de um espaço temporal, visando o cumprimento efetivo de cada etapa. Na concepção de Díaz (1998, p. 80), este modelo é o mais freqüente, e os principais passos a serem seguidos pela agência estatal e seus parceiros são:

- Construção da agenda - (supõem a definição e inserção do problema(s) dentro do programa de prioridades de atuação do poder público);
- Formulação da política - (significa à fase em que uma vez consideradas as alternativas de intervenção, se adotam uma decisão sobre a estratégia fundamental a ser concretizada);
  - Implementação do programa - (execução das ações)
  - Avaliação dos resultados;
  - Finalização.

Na opinião de Frey (2000, p. 227), a mídia é freqüentemente utilizada como apoio “para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar, sendo que a fase de agenda setting<sup>119</sup> é fundamental para definir se um tema será inserido na pauta política ou adiado para uma data posterior”.

Em síntese, este é o momento onde podem ocorrer muitas definições oportunas, pois na opinião de Dror (1999) o impacto do *mass media*<sup>120</sup> numa sociedade urbana complexa, culmina em uma onda de poder por parte dos meios de

---

<sup>118</sup> Usualmente conhecido por *policy cycle*.

<sup>119</sup> Situação de agendamento que a mídia realiza da informação obtida junto a vários canais de recepção (HOHLFELDT *et al.*, 2001, p. 189).

<sup>120</sup> Denominação americana para meios de comunicação de massa, constituídos pelos jornais, revistas, emissoras de rádios, cadeias de televisão e internet (HOHLFELDT *et al.*, 2001, p. 192).

comunicação, o qual pode provocar um deslocamento de idéias e até mesmo de conteúdos políticos, favorecendo a uma minoria.

Para Frey (2000) todas as fases são influentes, mas a inclusão da agenda *setting* que é o momento que determina o agendamento do problema e a última etapa que é avaliação, estão relacionadas com as possíveis correções do processo, trabalhando novas oportunidades na organização das políticas públicas.

Esta fase sugere um pré-requisito fundamental, para que todo o processo aconteça que é o da percepção e definição do problema. Como surge? De que forma é trabalhada para ser inserido na agenda? Quanto tempo é necessário para ser compreendido como um problema pela agência estatal e pelos grupos sociais? Não existem respostas prontas, acabadas. Estes acordos estão diretamente relacionados aos interesses do Estado e atores não-estatais, que articulam alianças para tornar o fato em questão relevante o suficiente para que este seja agendado.

O estágio do planejamento (ou formulação) para muitos, é considerado como o principal momento e o mais importante do *policy cycle*, usualmente definido por criação de planos. Segundo Oliveira<sup>121</sup>, ainda persiste a idéia de que se o “plano for bom o resultado será bom, mas se o plano for ruim, o resultado será péssimo”. Críticos contestam esta visão tecnicista e burocrática, aonde perdura a dicotomia entre planejamento e implementação. Atualmente, os pesquisadores discutem uma versão mais moderna do planejamento associado à implementação, que incorporam mecanismos de gestão, convertidos em monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento, visando à condução do programa para a correta produção das medidas propostas. Julgar os modelos existentes e a orientação dos projetos exige uma análise criteriosa, corroborando com a concepção de diálogo constante entre a formulação e a implementação na pretensão de uma finalização positiva.

Para o autor<sup>122</sup> o importante a ser considerado é que não adianta planejar sem saber realizar as diretrizes propostas no plano. Entretanto, existem muitos obstáculos que podem impedir a realização do programa na fase de implantação, constantemente associados à escassez de “recursos financeiros”<sup>123</sup>, à capacidade

---

<sup>121</sup> OLIVEIRA, José Antônio. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo; PIERANTI, Octavio (Orgs.). Estado e gestão pública. São Paulo: FGV, 2006.

<sup>122</sup> Ibid, p. 196.

<sup>123</sup> Ibid, p. 196.

técnica dos recursos humanos existentes e aos aspectos político-institucionais, que refletem à falta de interação entre Estado e Sociedade, sendo que grande parte destas ocorrências manifestam-se em países emergentes”.

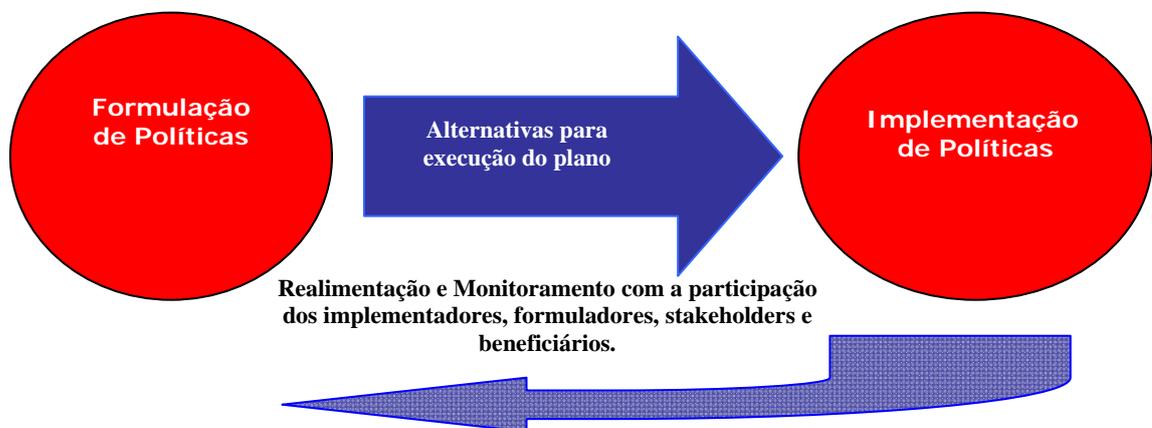
A implementação é considerada decisiva dentro deste ciclo, sua atuação não se restringe apenas em executar o que foi formulado na etapa anterior, mas participativa e ao mesmo tempo empreendedora. Existe uma idéia de aprendizagem incorporada nesta fase:

A implementação é entendida como processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só 'implementadas'. Conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, brechas e ambigüidades legais, omissões de normas operacionais, além de outros fatores, permitem que os executores de política tomem decisões relevantes para o sucesso da política. [...] Como a implementação implica em tomada de decisões, ela própria se constitui em fonte de informações para a formulação de políticas (MELLO, 2000, p. 12).

Viana (1988, p.3) assume uma postura crítica ao pontuar que: “a implementação falha quando há falta de consenso e de compromisso entre os implementadores”.

Para Mello (2000) o processo assume uma forma circular de demandas que interagem e coabitam o mesmo universo, em uma ação continuada de construção de alternativas, ações e retro alimentação de informações, na tentativa de corrigir as possíveis falhas e finalizar com êxito a proposta inicial na fase de avaliação.

A figura 2 serve para compor os princípios indicados pelo autor para esta etapa.



**Figura 2:** Visão do *policy cycle* como aprendizado (etapas da formulação e implementação)

**Fonte:** Adaptado de Mello (2000, p. 6-15)

Esta etapa da implementação deve ser analisada de uma forma mais pragmática, obedecendo alguns preceitos importantes:

O estudo de implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem de ser visto como uma seqüência de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o esperado, e muitas vezes essa cadeia não pode ser prevista ou controlada” (OLIVEIRA, 2006, p. 193).

A última fase não deixa de ser imprescindível ao processo, pois através da avaliação dos resultados é possível corrigir possíveis falhas oriundas das etapas prévias. As conseqüências mensuradas refletem as ações anteriores e, segundo Weiss (2000, p. 13), precisam contemplar algumas informações fundamentais:

- A enumeração das metas e objetivos gerais do programa;
- A identificação de indicadores mensuráveis desses objetivos;
- A previsão de dados sobre os indicadores, tanto no caso das pessoas ou coisas afetadas pelo programa, como de um grupo de controle equivalente não afetado;
- A análise dos dados sobre o que se tem feito e dos controles introduzidos em vista das metas e objetivos iniciais do programa;

Faria (2005), entretanto, comenta em seu artigo que o *feedback* da avaliação de políticas públicas é freqüentemente obstruído total ou parcialmente, e o seu conteúdo é gerenciado na divulgação para a sociedade. Esta idéia leva a crer que possa existir uma manipulação dos resultados, evitando que a realidade sobre a public policy<sup>124</sup> seja repassada para a coletividade, impedindo cobranças e confrontos entre a opinião pública e o governo.

#### 4.4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil no contexto das políticas públicas sinaliza com inúmeras particularidades, que transformam o cenário nacional talvez não em um caso à

---

<sup>124</sup> Política pública

parte, mas em modelo de transição permanente, devido ao processo político da democracia em consolidação e as mudanças constantes nos arranjos políticos. Tal fato suscita questionamentos consideráveis que transitam insistentemente no consciente coletivo. Qual é o tipo de ideologia política praticada no país? Como é construída a agenda Brasileira? Quem são as forças de coalizão na *policy analysis*?

A análise política tradicional se baseia em preceitos normatizados, utilizados por um “sistema político-administrativo cujas características e princípios básicos são constantes e conhecidos, apropriando-se de uma compreensão de estruturas já consolidadas” (COUTO, 1998, p. 55). O autor identifica as dificuldades encontradas em caracterizar as políticas públicas brasileiras, de acordo com os paradigmas fortalecidos por uma democracia ampla, o que não é exatamente o caso nacional, onde estudos empíricos se multiplicam favorecendo novos conhecimentos e alterações no conjunto das inter-relações do sistema político-administrativo, constituindo uma verdadeira babel efervescente em um contexto político pseudo-democrático.

No caso brasileiro a problematização é complexa e está envolvida em uma teia espessa de encontros e desencontros, onde circulam múltiplos atores públicos e privados, que buscam solucionar os diversos interesses existentes. Segundo Arrteche (2003, p. 01), esta situação decorre da mudança “comportamental da sociedade brasileira, incluindo as atitudes por parte dos partidos políticos em implantar distintos programas de governos, por conta das competições eleitorais, e também da autonomia dos governos estaduais e as constantes reformas do Estado”. Junte-se a este panorama a crescente e ativa participação da mídia, empresários, associações de classe, movimento dos trabalhadores e ONGS, que transitam neste ambiente repleto de intenções.

Esta percepção reflete o desconhecimento do grupo social acerca das orientações e resultados das políticas do Estado, inibindo uma postura crítica e a participação efetiva da sociedade como um todo no rumo do país. Contudo, existe um contra-argumento que alerta para o fato de que se não houver a devida organização e articulação de acordo com os interesses comuns, a participação da comunidade pode ser ineficaz e improdutiva, propiciando o surgimento da patologia do clientelismo no *policy process*:

A participação da sociedade civil em todas as fases dessas políticas pode ser vista como favorável, mas crescem os problemas de gestão e controle, assim como abre-se espaço para um sério questionamento acerca do compartilhamento das responsabilidades. [...] Paralelamente, trata-se de questionar e refletir sobre a persistência do clientelismo: a falta de uma relação administração pública com o conjunto de cidadãos individuais ou com segmentos sociais que não apresentam tal capacidade de se organizar, e o excesso de relações com uma “clientela” potencialmente capaz de extrair favores e benefícios (CAVALCANTI; PECCI, 2005, p. 42).

As incertezas são muitas e não existem respostas prontas. Segundo Carvalho (2005), as democracias modernas empregam com freqüência a *policy analysis*, para balizar seus planejamentos e obter soluções aos problemas encontrados, não descartando uma associação do pensamento analítico com o processo cognitivo, que de alguma maneira é produtivo. No caso brasileiro, o autor comenta que:

As políticas são propostas e, muitas vezes implementadas, sem que haja um estudo mais detalhado de como setores vão ser afetados a curto, médio e longo prazo. A análise de políticas públicas é ainda pouco utilizada no Brasil, seja devido ao seu alto custo de formulação ou pela falta de informação de métodos para aquele fim, por parte dos organismos que atendem aos gerentes públicos (CARVALHO, 2005, p. 1).

Diante deste quadro é necessário considerar os riscos da análise de políticas públicas implantada de forma inadequada e incompleta, o que pode ocasionar uma desconsideração de informações importantes e por conseqüência, a ocultação de fatos pertinentes que auxiliem na maximização dos resultados.

Para Oliveira (2006), as políticas públicas em território brasileiro esbarram na ausência de uma funcionalidade do sistema político-administrativo, apesar da democracia estar vigente no país a mais de 20 anos. Existe uma dificuldade crônica em diversos setores do governo e organizações do Estado em ordenar as demandas sociais de acordo com a jurisdição adequada e na distribuição das responsabilidades, o que conseqüentemente provoca um retorno lento das instituições em relação às necessidades da sociedade.

Outro fator fundamental é a carência de recursos financeiros, um retrato fiel da realidade brasileira:

O Brasil – apesar de a arrecadação do Estado chegar a quase 40% do produto interno bruto (PIB) – dedica boa parte de seus recursos públicos para pagamento da dívida, folha salarial ou cobrir os rombos da previdência. Assim, mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis, o Estado não consegue direcionar recursos significativos para investimentos

em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento (OLIVEIRA, 2006, p. 199).

Em seu artigo, Frey<sup>125</sup> cita o exemplo da cultura política alemã como uma democracia consolidada de primeiro mundo, que prima por um paradigma “político-administrativo que é caracterizado pela perseverança de tradições institucionais, organizado em uma conjuntura de esforços múltiplos para o bem estar social”. Entretanto no Brasil, ao contrário, as mudanças constitucionais são contínuas e inseridas no contexto político-social, aglutinando rompimentos e transformações radicais nas estruturas político-administrativas, condicionando à inexistência de uma sintonia no processo político-ideológico, que emerge na sociedade brasileira como um todo, atingindo políticos, partidos e eleitorado. Afinal o que o Brasil deseja para o Brasil? Qual é o melhor caminho a seguir? Existe um projeto para o futuro? Estas indagações marcam os obstáculos enfrentados para a prática da análise de políticas públicas no território nacional.

A democracia no Brasil carece de um rigor político-estrutural que viabilize os interesses nacionais, o autor<sup>126</sup> denomina este momento de “inércia ideológica das oligarquias conservadoras tradicionais do país, ante o processo de democratização e o surgimento acentuado de grupos interessados na modernização”, que provocam constantes e dinâmicas alterações nos rumos do país. Esta assertiva é ratificada pelos resultados eleitorais, em que as escolhas, segundo Frey<sup>127</sup>, “estão baseadas muito mais no carisma do candidato, do que em sua ideologia político-partidária, ou seja, não existe uma organização por interesses específicos, os eleitores são movidos pelas emoções instantâneas” personificadas pelo imaginário coletivo impondo um pseudo-ideal para o país naquele período.

Lobo considera que esta condição provoca uma desorientação no estado político-administrativo do Estado, ratificando o descomprometimento com as demandas existentes e a descontinuidade de um modelo de desenvolvimento que promova o crescimento econômico e social e afirma que:

O que configura mudanças, muitas vezes repentinas e radicais, dos rumos políticos nos governos tanto nacionais, estaduais como municipais, que se manifestam não apenas na descontinuidade político-administrativa na

---

<sup>125</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. IPEA, Brasília, 2000. p. 249.

<sup>126</sup> Ibid, p. 245.

<sup>127</sup> Ibid, p.245.

transição de um governo para o outro, mas que ocorrem inclusive no decorrer de gestões (LOBO, 1998, p. 82).

Esta situação impossibilita qualquer tentativa de continuidade de uma política pública nacional e regional, que através de uma meta específica em conformidade com os interesses nacionais, possa ser estruturada e organizada para assegurar o cumprimento de todas as etapas do *policy cycle*. É necessário constituir uma consciência coletiva em prol do que é melhor para o país. A gestão pública, conforme escreve Frey (2004, p. 246) está associada a uma “multiplicidade e inconstância de arranjos institucionais, dos processos políticos que acarreta prejuízos na formulação coerente das políticas públicas”, obstaculizando inclusive o processo de pesquisa que é passivo de significativas alterações e acaba restrito aos estudos primários.

As críticas com a boa governança na América Latina são constantes, e existe uma preocupação pela cultura política contemporânea envolvendo a capacidade do governo em gerir de forma acertada os rumos de cada país. Dror (1999, p.134) menciona que freqüentemente ocorrem distorções nos preceitos da boa governança:

Mas o aspecto mais preocupante da atual cultura política é o predomínio cada vez maior da visão ‘pão e circo’ e da distribuição de benefícios sobre o interesse em tecer o futuro, como resultado do rápido deslizamento rumo ao que chamo uma ‘Democracia Multimídia de Massas, Dominada por Pressões’, em oposição a uma ‘Democracia de Boa Qualidade’.

A democracia brasileira está caracterizada, segundo O’Donnell<sup>128</sup>, como uma “democracia delegativa, que designa democracias não consolidadas e não institucionalizadas, caracterizadas pela fraqueza e reduzida densidade de suas instituições, onde prevalece à influência de uma elite classista sobre as decisões políticas”. A esta ideologia arraigada ao fazer político nacional, de priorizar a solução para o caso individual e não para as necessidades coletivas, estabelecem-se novas instituições não-formalizadas cujo domínio atinge as esferas do poder político, praticando uma “política de clientelismo, patrimonialismo e corrupção, comuns ao cenário nacional<sup>129</sup>”.

---

<sup>128</sup> O’DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? In: Novos Estudos, n. 31, São Paulo: CEBRAP, 1991, p. 29.

<sup>129</sup> Ibid, 1991, p. 29.

No Uruguai e Chile ocorrem situações distintas do exemplo brasileiro, que segundo O'Donnell (1991), convergem para uma estrutura que agrega uma sólida relação entre governo, congresso e instituições que em conjunto definem o que é melhor para cada país, na formulação e implementação de políticas públicas, anulando praticamente as chances das administrações de promover pacotes de estabilização econômica, ou mesmo, governar através de frenesi decisional onde inúmeras decisões são tomadas de forma rápida e muitas vezes por decreto governamental (*decretismo*), alijando do processo de formulação o congresso e as instituições.

Neste estudo não existe uma intenção expressa em traçar um paralelo entre Brasil e Chile, mas cabe uma observação acerca dos esforços do vizinho da América Latina, país de terceiro mundo que está buscando o caminho do desenvolvimento com eficiência e seriedade. Com as informações mensuradas a partir da reportagem da Revista Veja<sup>130</sup>, a mesma fez um comparativo enriquecedor entre o Chile e os países da América do Sul, citando vários itens relacionados à economia, educação, desemprego, inflação e outros. Tomando por base dois índices fundamentais, já é o suficiente para compreender o abismo que separa este país do continente sul-americano:

| Chile | Índice   | América Latina |
|-------|--|----------------|
| 4%    | Analfabetismo  | 11%            |
| 9%    | Porcentagem da população que vive com menos de 2 dólares por dia | 43%            |

**Tabela 17:** Chile se destaca na América Latina

Fonte: Veja

Qual o segredo? De acordo com os pesquisadores existem várias respostas possíveis para este sucesso de gestão socioeconômica, a principal está no pragmatismo da classe política que diferenças a parte – esquerda e direita – concordam com relação ao modelo econômico que serve ao país, e que está a 20 anos, crescendo a uma taxa média de 5,5% ao ano. Os chilenos com certeza possuem um projeto Chile de futuro.

<sup>130</sup> Cf. VEJA. *Porque o Chile dá certo?* São Paulo, n. 22, 01. jun. 2005

Para contrapor apenas o índice de educação em comparação com o Brasil, o que perdura até o presente momento no século XXI, é uma situação que deflagra escassos investimentos ou quase nulos dependendo da região, em uma educação de qualidade para o povo, como mola propulsora para o desenvolvimento. Skidmore faz uma apreciação crítica da história brasileira ao escrever:

Enquanto os países industrializados (e a Argentina) empregavam dinheiro na educação pública na virada do século, o Brasil continuava a negligenciar essa forma básica de desenvolvimento de recursos. Em 1900, apenas um quarto da população era classificada como alfabetizada. Em 1920, a proporção era essencialmente a mesma. O resultado era falta de trabalho qualificado, que reforçava a falta de capital necessário para a operação de uma sociedade industrial mais avançada (SKIDMORE, 2003, p. 123).

E o Brasil analfabeto de hoje? Por onde caminha a educação no Brasil? Conforme o relatório do IBGE<sup>131</sup> que comparou estatisticamente a educação no país entre os anos de 1995 e 2005, aplicando a metodologia da pesquisa nacional de amostragem por domicílio<sup>132</sup>, o país está menos analfabeto, houve um avanço relativo com uma queda na taxa de analfabetismo de 5% nas áreas urbanas e 7,7% nas áreas rurais entre 1995/2005. O país contava em 2005 com um índice correspondente a 11% de analfabetos, considerado alto se comparado com os países vizinhos Argentina e Chile, cujo percentual residual girava na casa dos 3% de analfabetos. Entretanto, o fato mais alarmante é que as disparidades regionais continuam, principalmente envolvendo a região Nordeste, onde ao que parece o processo pedagógico educacional não é prioridade.

Esta análise retrata a realidade de uma política setorial conciliatória, em que prevalece às vantagens para pequenos grupos em detrimento dos interesses sociais coletivos da população. Acordos político-administrativos generalizam a face oculta da política brasileira e as boas políticas esbarram em uma burocracia sem precedentes, o que favorece o cultivo da corrupção<sup>133</sup>. O consenso entre a classe política e a sociedade civil parece estar mais distante a cada dia, dificultando a discussão sobre um projeto de crescimento e desenvolvimento real para o Brasil, que favoreça todas as camadas sociais. Na verdade o que verte, são discursos

---

<sup>131</sup> IBGE. Estatísticas do Século XX. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxhtml>>. Acesso em: 02. ago. 2007.

<sup>132</sup> PNAD.

<sup>133</sup> ZERO HORA. *Corrupção é o mal maior*. 27 jun. 2007.

inflamados anunciando que o país está no rumo do crescimento e desenvolvimento, prestes a ser considerado uma potência econômica, fazendo frente aos países desenvolvidos. Até quando?

#### **4.4.1 Reflexão sobre a gestão: 1995-2002**

O tópico fundamental da pesquisa gira em torno desta gestão e o comportamento do governo frente às vicissitudes do mercado turístico, mas especificamente do turismo receptivo, e que providências em termos de políticas públicas o Estado tomou para dirimir as dificuldades do turismo brasileiro durante este período.

Cabe então fazer uma retrospectiva sobre a conduta do poder público junto à sociedade, analisando e compilando os aspectos positivos e negativos que nortearam esta administração. Desta forma, alguns autores assistidos pela mídia, serão fundamentais na análise dos principais tópicos (des)favoráveis sobre este momento.

Skidmore (2003) fez em seu livro várias considerações a respeito deste período, que ele próprio chamou de governo da estabilização. Para o autor, a principal preocupação durante os primeiros anos de gestão foi à estabilização da inflação, que em 1993 havia alcançado a marca astronômica de 2,489% e ao final de 1997 caiu para 4%, contabilizando o pleno sucesso do plano real<sup>134</sup>. A grande preocupação da equipe econômica era manter a inflação a níveis baixos, pois a população brasileira estava exausta de planos econômicos, troca de moedas, congelamento de preços, confisco de poupança, cujos resultados se mostraram desastrosos.

Na opinião de Skidmore (2003), o governo herdou uma vasta burocracia federal de governos anteriores, acumulando excesso da despesa federal, o qual precisava ser sanado. Uma das estratégias encontrada foi diminuir o tamanho da máquina pública através da privatização de estatais, o que se mostrou uma saída

---

<sup>134</sup> Plano de estabilização econômica implantado no Brasil no início de 1994, para conter a inflação brasileira que na época era a maior da América - Latina (SKIDMORE, 2003).

viável para empresas ligadas a áreas de aço, fertilizantes e minério de ferro, em que quase todos os casos, a eficiência aumentou consideravelmente.

Segundo Abrucio<sup>135</sup> o êxito do plano real foi fortalecer o governo federal, promovendo a descentralização e favorecendo as transferências intergovernamentais com os estados, promovendo ações mais efetivas com relação às políticas públicas:

A coordenação de políticas públicas foi muito importante nas áreas de saúde e educação, com o PAB (Piso de Atenção Básica) e o Fundef<sup>136</sup> respectivamente. Os mecanismos coordenadores aqui utilizados passaram pela combinação de repasse de recursos com o cumprimento de metas pré-estabelecidas ou adoção de programas formulados para todo o território nacional. Trata-se de um modelo indutivo que transfere verbas segundo metas ou políticas padrão estipuladas nacionalmente, procurando assim dar um perfil mais programado e uniforme à descentralização, sem retirar a autonomia dos governos subnacionais em termos de gestão pública. No caso do Fundef, ocorreu ainda uma redistribuição horizontal de recursos, experiência inédita na federação brasileira. A partir do final do primeiro mandato e início do segundo, foram adotadas políticas de distribuição de renda direta à população. O primeiro deles foi o PETI<sup>137</sup>, depois veio o Programa de Renda Mínima e, mais adiante o Programa Bolsa-Escola, a que se juntaram os programas Bolsa-Alimentação e o Vale-Gás<sup>138</sup>.

Conforme o autor<sup>139</sup>, estas medidas visavam atacar diretamente a pobreza em parceria com outros organismos nacionais, pois: “o pressuposto dessas ações era que em problemas de origem redistributiva, particularmente em uma federação, é necessária a atuação do governo federal para evitar o agravamento das desigualdades”.

A reportagem do Jornal Zero Hora<sup>140</sup> de agosto de 1996 veiculou uma matéria sobre o “Plano de Metas” do Governo Fernando Henrique Cardoso, que estabeleceu 42 metas prioritárias cujos recursos públicos e privados atingiram o montante de R\$ 79 bilhões, com prazo estipulado para as obras até o final de 1998. Das obras, 26 responderam por investimentos na infra-estrutura, tendo sido o Norte e Nordeste do país as regiões mais beneficiadas. A matéria destaca o ponto de vista do governo

<sup>135</sup> ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Governo FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*. 2005, p, 53.

<sup>136</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

<sup>137</sup> Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

<sup>138</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>140</sup> ZERO HORA. *Plano de Metas desfavorece o Nordeste*. Porto Alegre, 10 ago. 1996.

sobre o Nordeste, que está relacionado a melhoria da condição de vida da população e a formação de capital humano.

Skidmore (2003, p. 321) reconhece o esforço despendido pelo governo em prol da educação, comentando a opinião de observadores da área de que o grande empecilho continuava “sendo o desperdício, o desvio e o mau uso dos recursos disponíveis, o que estava muito relacionado com a corrupção e os incentivos perversos existentes em nível estadual e local”.

Uma crítica corrente desta gestão foi à tentativa de imprimir ao Estado brasileiro um caráter regulador, onde as instituições públicas atuassem parecidas com o mercado em termos gerenciais. Esta reforma não se concretizou a contento, segundo os autores:

- Apesar de ter um projeto bem definido para a mudança institucional, a reforma acabou causando uma fragmentação do aparelho de Estado, pois os novos formatos organizacionais sugeridos pela reforma não substituíram os antigos: há uma convivência de ambos. Nem todas as autarquias e fundações públicas se transformaram em agências executivas e várias entidades da sociedade civil iniciaram o processo de conversão em organizações sociais, mas acabaram optando pelo antigo *status* institucional (PAULA, 2005).

- A reforma gerencial baseou-se numa concepção que alienou o processo de formulação de políticas públicas de suas fontes, confundindo-o com o processo de sua implementação. Sendo a primeira responsabilidade do núcleo estratégico do governo, na prática, as estruturas criadas para desempenhar o papel de formulador – na sua grande maioria sob a forma de conselhos -, pouco ou nada desempenharam desse papel, por falta de quadros, por falta de orientação e priorização políticas, por falta de capacidade decisória e por um conjunto de outras razões. Como consequência, as estruturas criadas para implementar as políticas públicas, como no caso das agências reguladoras, começaram a exercer superpoderes, dentro de um complexo marco jurídico-legal que dificulta muito as políticas do presente governo (CAVALCANTI; PECI, 2005).

A crítica feita às agências reguladoras é rebatida com veemência pela Revista Veja<sup>141</sup> ao escrever que o modelo implantado pelo Governo Fernando Henrique buscou modernizar a gestão federal, com intuito de regular o mercado a despeito

---

<sup>141</sup> VEJA. *Ruim é o Zuanazzi e não às agências*. São Paulo, n. 31, 08 ago. 2007.

das ações governamentais. O preceito fundamental que rege as agências é a autonomia administrativa, garantindo aos setores envolvidos que o preço final seja justo ao consumidor, na relação entre Estado, investidor privado e sociedade. A revista ainda cita os benefícios adquiridos com as agências para o mercado brasileiro e relata o bom exemplo deste paradigma que vem de fora, que é o caso da Inglaterra onde elas existem há vinte anos e atuam de forma independente e ética para com o mercado inglês.

A despeito das críticas Bresser-Pereira (2003, p. 334) é pragmático:

[...] não se pode falar em fracasso geral do governo FHC<sup>142</sup>. Grandes avanços ocorreram na área social e na área política. Embora, obviamente, o problema de alta concentração de renda não fosse resolvido, jamais os pobres contaram com uma cobertura social tão ampla. Os padrões éticos do governo nunca foram tão altos. A democracia foi respeitada e reafirmada.

Entretanto, talvez pela excessiva fragmentação político-partidária existente no país, o governo lançou mão por diversas vezes do “decreto executivo que permitia ao presidente contornar provisoriamente o congresso devido à paralisia existente em Brasília que parecia tornar o país ingovernável” (SKIDMORE, 2003, p. 314), popularmente conhecida como medida provisória. O que caracterizou esta gestão, de certa forma, dentro dos parâmetros descritos por O’Donnell (1991), como uma democracia delegativa ao governar por decretismo sem esperar por uma pronta resposta do congresso brasileiro. Mas como o governo pode atuar para implementar mudanças previstas em seu projeto de governo, com um Congresso pulverizado por partidos políticos inoperantes e com ideologias distintas? A realidade aponta para uma falta de compromisso e seriedade de alguns partidos políticos brasileiros.

Abrucio (2005) contrapõe os aspectos positivos expostos anteriormente aos negativos existentes no governo Fernando Henrique Cardoso, descrevendo o que ele considera como prioritários:

- A fragmentação de uma mesma política em vários órgãos e ministérios, como é o caso do saneamento básico;
- A pulverização das políticas de renda, a despeito da ação coordenadora do projeto Alvorada;

---

<sup>142</sup> Fernando Henrique Cardoso (ex-presidente).

- A falta de uma avaliação consistente na maior parte das áreas descentralizadas;
- A existência de poucos ou fracos fóruns intergovernamentais, a partir dos quais as políticas nacionais poderiam ser mais bem controladas e legitimadas;
- A adoção de uma visão tributária perversa do ponto de vista federativo, seja pela recentralização de recursos, seja pela negligência em relação à harmonização tributária do ICMS<sup>143</sup>;
- A deterioração das políticas regionais com o fim da SUDAM<sup>144</sup> e da SUDENE<sup>145</sup>;
- O fracasso das políticas urbanas, afetando setores como habitação, saneamento, segurança pública e transportes metropolitanos.

De acordo com Bresser-Pereira (2003) esta gestão se consolidou como um governo social-democrata, aumentando a carga tributária (passou de 27,9% para 33,4% do PIB) para gastar com as demandas sociais, próprio deste paradigma político. Destacam-se como suas principais mudanças positivas para a sociedade brasileira os seguintes fatos:

- Estabilização econômica através do equilíbrio da inflação a taxas consideradas “normais”;
- A mortalidade infantil caiu de 48 para 30 por mil nascidos vivos;
- A taxa de analfabetismo caiu de 19% em 1991 para 13% em 2000;
- Sistema de educação nacional (Enem, Prova, etc.), figurando como um marco na avaliação do ensino no país;
- A abertura comercial propiciou a entrada de investimento estrangeiros diretos na ordem de U\$ 2 bilhões por mês (até 1994 o país recebia U\$ 2 bilhões por ano);
- A democracia brasileira consolidada (como as eleições de 2002 deixaram claro).

Em matéria veiculada pelo Jornal Zero Hora<sup>146</sup> o próprio presidente destacou o que ele considerou como resultados econômicos positivos em sua gestão “a inflação em 1997 ficou entre 4,1% e 4,6%, e a estabilidade traz benefícios sociais,

<sup>143</sup> Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços.

<sup>144</sup> Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia.

<sup>145</sup> Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste.

<sup>146</sup> ZERO HORA. *Presidente destaca resultados econômicos*. Porto Alegre, 25 jan. 1998.

além de oferecer maior eficiência para o setor produtivo, a renda *per capita* cresceu, de 1994 a 1997, 2,8%, enquanto entre 1980 e 1993 o crescimento foi de 0,1%”.

Destaque também foi à alta taxa de desemprego registrada no mês de março de 1998, atingindo a marca de 7,25%, o que ascendeu a luz vermelha nos bastidores do governo. Segundo a reportagem do Jornal Zero Hora<sup>147</sup>, uma preocupação constante é a morosidade da máquina administrativa em um país burocrático como o Brasil. A verba estava aprovada para os projetos envolvendo a geração de empregos, mas a liberação não saiu do papel.

Esta gestão se ocupou com frequência em fortalecer a democracia e incrementar a capacidade produtiva brasileira, buscando formular e implementar as bases para uma qualidade melhor do setor de produção nacional, abrangendo diversas áreas, desde a educação, setor industrial, habitação, saúde, exportação e serviços, com a inclusão do turismo. Desta forma, o governo relançou em maio de 1998<sup>148</sup> um plano de metas através do PBQP<sup>149</sup>. Outro avanço conquistado foi à aprovação da lei nº 11.079 em 2004<sup>150</sup>, que regulamenta as parcerias público-privadas, ampliando a relação com o sentido de contar com investimentos da iniciativa privada em áreas importantes, aonde o poder público é carente de recursos.

#### 4.5 O PAPEL DO GOVERNO NO TURISMO

De acordo com as informações contidas no segundo capítulo, o fenômeno turístico alcançou no século XX uma importância real para países desenvolvidos ou emergentes. O turismo não é produzido aleatoriamente, para a sua evolução é importante o apoio do setor privado e do Estado para um crescimento e desenvolvimento equilibrado. A questão envolvendo as políticas públicas representa uma função básica dos governantes, sendo considerada um vetor para a cadeia produtiva do turismo. Não é possível refletir sobre turismo sustentável sem uma

---

<sup>147</sup> ZERO HORA. *Governo procura uma saída*. 13 mar. 1998.

<sup>148</sup> Idem. *Governo vai relançar o programa*. 25 mai. 1998.

<sup>149</sup> Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

<sup>150</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm)>.

composição satisfatória entre políticas públicas e a área do planejamento, englobando os atores não estatais e a sociedade.

A pesquisa se propõe discutir e refletir sobre este assunto, com o intuito de compreender até que ponto, e de que forma, a participação do Estado é necessária para o desenvolvimento e crescimento da atividade turística.

#### 4.5.1 Políticas Públicas e o Turismo

O interesse pelo assunto surgiu no pós-guerra<sup>151</sup>, quando as economias apresentaram reversão no crescimento e a participação estatal retrocedeu consideravelmente. A partir deste fato, houve a preocupação e a necessidade de avaliar a ação e o desempenho do Estado através dos programas, projetos e políticas públicas (PEREIRA, 1999).

A questão envolvendo o conceito de políticas públicas foi amplamente debatida por diversos autores anteriormente. Mas como compreender o elo existente entre uma *public policy* e o turismo? Afinal o que são políticas públicas aplicadas ao turismo? E quais as conseqüências diretas e indiretas?

Cruz (2002, p. 40) identifica as políticas públicas como um conjunto de diretrizes estabelecidas pelo governo:

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

Na concepção de Beni (2006), a política e o planejamento estão interligados, se complementam através das ações governamentais dirigidas a um determinado setor da sociedade, como o turismo:

A política é um curso de ação calculado para alcançar objetivos, ou seja, direções gerais para o planejamento e a gestão do turismo baseadas em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. Políticas são orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos operacionais da atividade. Numa visão

---

<sup>151</sup> Após a Segunda Guerra Mundial.

bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos e, como tal, fazem parte do desenvolvimento planejado de uma região ou país, em que é necessário criar, desenvolver, conservar e proteger recursos turísticos (BENI, 2006, p. 91).

Na opinião de Barretto (2003c), as políticas significam o Estado implantando um projeto de governo, devendo haver um desenvolvimento harmonioso entre as ações estabelecidas e a atividade turística:

Cabe ao Estado construir a infra-estrutura de acesso e a infra-estrutura básica urbana – que também atende a população local – e prover uma superestrutura jurídico-administrativa cujo papel é de planejar e controlar que os investimentos que o estado realiza – que permitem o desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir os equipamentos e prestar os serviços – retornem na forma de benefícios para toda a sociedade (BARRETTO, 2003c, p.33).

As abordagens invocam a função básica do Estado, que é promover o bem estar social da comunidade e dos visitantes, em uma extensão ao segmento turístico, salientando a participação de atores não estatais em cooperação com o Estado, como uma nova concepção social contemporânea (SANTOS, 2004).

O governo é um fato incondicional no turismo e no mundo moderno. A indústria turística não sobrevive sem o Estado. Somente o governo constituído tem o poder de prover a estabilidade política, segurança e a estrutura legal e financeira que o turismo requer. Ele fornece serviços essenciais e a infra-estrutura básica. A participação do Estado também é relevante para negociar e fechar acordos com outros governos em questões como procedimentos de imigração e acordos bilaterais na aviação civil. O governo detém o poder, mas como ele usa este poder vai depender de muitos fatores incluindo cultura política, o sistema político e econômico e principalmente da percepção que ele tem sobre a indústria turística (ELLIOT, 1997).

De acordo com Hall (2001) a relação entre o Estado e o turismo sofreu modificações ao longo do tempo, as políticas e o planejamento evoluíram para atender as novas exigências do setor. A participação do Estado no mercado turístico seguiu o curso da história política em mutação a partir de década de 1980, em diversos segmentos ocorreu uma redução da intervenção estatal ou mesmo uma limitação nas ações por parte do poder público, estabelecendo um novo preceito de gestão, ou seja, uma parceria público-privada configurada, principalmente, nos países desenvolvidos.

Este novo paradigma fez com que as atuações envolvendo o setor assumissem:

Um caráter empresarial em relação ao turismo a fim de aumentar a contribuição financeira do setor à receita do Estado. Assim sendo, o governo tem-se envolvido cada vez mais na divulgação e no marketing dos destinos, e no desenvolvimento conjunto de atrações ou instalações turísticas com o setor privado (HALL, 2001, p. 38-39).

O papel do Estado na atividade turística continua sendo o principal foco de debates e questionamentos, pois a partir das diretrizes estabelecidas pelo poder público o turismo começa a tomar forma em âmbito nacional, regional ou municipal. Ruschmann (2001) argumenta que as ações do governo não visam lucros, e sim o bem-estar social e afirma que ao Estado compete:

Zelar pelo planejamento através de políticas e da legislação necessárias ao desenvolvimento da infra-estrutura básica, que proporcionará o bem-estar da população residente e dos turistas. Além disso, deve cuidar da proteção e conservação ambiental, aí compreendido o ambiente natural, psicossocial e cultural, bem como criar condições que facilitem e regulamentem o funcionamento dos serviços e equipamentos nas destinações, necessários ao atendimento das necessidades e anseios dos turistas, geralmente a cargo de empresas privadas (Ruschmann, 2001, p. 68).

Este pensamento impõe uma atitude do poder público em coordenar, regular e fiscalizar a atividade turística, buscando uma associação com a iniciativa privada, de modo a contribuir para o pleno desenvolvimento do setor. É necessário estar atento a todas as variáveis externas e internas que acometem o turismo na atualidade. Historicamente é possível contextualizar em quatro fases a participação estatal no setor turístico:

| <b>Fase</b>      | <b>Características</b>  |
|------------------|---|
| 1945-1955        | A desagregação e a racionalização da política, da alfândega, da moeda e de regulamentações referente à saúde que haviam sido adotadas após a Segunda Guerra Mundial.  |
| 1955-1970        | Maior envolvimento do governo no marketing turístico a fim de aumentar o potencial de ganhos do setor.  |
| 1970-1985        | Envolvimento do governo no fornecimento de infra-estrutura turística e no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento regional.  |
| A partir de 1985 | O uso continuado do turismo como instrumento de desenvolvimento do governo regional, maior foco em questões ambientais, menor envolvimento do governo no fornecimento da infra-estrutura turística, maior ênfase no desenvolvimento de parcerias público-privadas e auto-regulamentação do setor. |

**Tabela 18:** Políticas internacionais de turismo de 1945 até o presente

**Fonte:** HALL, 2001, p. 39

Hall (2001) avalia prematuro o pensamento de que os governos estão acabados, devido ao processo de globalização que atinge a população mundial e pela presença massiva de organizações internacionais e supranacionais que estão cada vez mais ativas na política e no planejamento turístico. O autor pondera que é facultado ao governo se fazer presente, principalmente como coordenador, planejador, regulador e legislador, aplicando incentivos financeiros e participando da divulgação do setor turístico do país, estado ou município; a fim de defender os interesses do bem estar da população.

As atribuições do Estado com relação às políticas públicas para o turismo, começam por prover a infra-estrutura básica (água, luz, saneamento, comunicação, transportes, saúde, segurança e limpeza urbana) e também de acesso (rodovias, hidrovias, aeroportos, rodoviárias, portos, sinalização), serviços que servem à comunidade local e também são usufruídos pelos turistas oriundos de outras cidades, estados ou países. Na verdade, ocorre uma socialização dos territórios, aonde a atividade turística deve acontecer em concordância.

Na visão de Hall (2001) a maioria dos governos segue sendo os principais fornecedores e administradores desta infra-estrutura básica. Contudo, já existem casos em determinados países em que este serviço está sendo gerido por meio de uma parceria público-privada, através de organizações legalmente constituídas e onde o Estado detém o controle majoritário.

É o caso de países como Noruega, Dinamarca e Japão que inovaram ao delegar para organismos não governamentais a missão de planejar e coordenar a atividade turística nacional, sendo respaldados pelo poder público e empresas privadas (WAHAB, 1977).

Para Sessa (1983, p. 116): “o estudo sistemático da atividade turística, mesmo se com os defeitos, precedentemente indicados, foi nestes últimos anos sobremodo intenso. Não podemos, ao invés, afirmar que o mesmo tenha ocorrido para a política turística”. O autor vai além, considerando que os governantes e homens públicos e privados abusam de discursos progressistas e suas ações refletem realidades contrastantes. Declara que por muito tempo a política turística em sua totalidade foi entendida apenas para fins econômicos. Trabalha com a idéia de que o Estado deve desenvolver uma política dinâmica e não estática, e que sua participação é essencial e indubitável para o progresso da atividade. Que esta premissa envolve os países industrializados e os em desenvolvimento. Conclui

afirmando que o crescimento do turismo está diretamente relacionado ao impulso que a autoridade pública pode proporcionar à atividade turística (SESSA, 1983).

Wahab (1977) corrobora com este pensamento ao escrever sobre a necessária participação do Estado na formulação e implementação das políticas públicas voltadas para o setor turístico:

Política de turismo é a forma na qual o Poder Público intervém no setor. Essa é uma tarefa dispendiosa e os governos devem se conscientizar dos riscos e desafios envolvidos. Talvez, a principal vantagem do envolvimento do Estado seja evitar o desenvolvimento desenfreado, motivado unicamente pelo lucro por parte das empresas, o que pode ser prejudicial para o futuro do turismo no país como um todo (WAHAB, 1977, p. 32).

Os governos são atraídos para o mercado turístico em virtude da importância econômica e também devido aos problemas que este setor apresenta, causando impactos controversos. Fortes contestações e oposições têm surgido em países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre os efeitos contrários do turismo. De acordo com Elliot (1997), o turismo tem sido criticado por seu impacto destrutivo local em comunidades tradicionais, em culturas e em áreas específicas como a costa litorânea da Espanha, as praias da Tailândia e do México, os parques nacionais nos Estados Unidos e as cidades históricas européias. Reivindica-se que os *resorts*, os campos de golfe e as marinas têm sido desenvolvidos para uma elite à custa dos pobres e do meio ambiente. Estas são políticas emitidas que levantam questões sobre o uso do poder e quem ganha o quê, quando e como. Tais emissões requerem a intervenção da administração do setor público, com o estrito objetivo de encontrar soluções aceitáveis para apoiar o interesse público, garantindo a sustentabilidade no turismo.

A maioria dos impactos negativos envolvendo a atividade turística está diretamente relacionada à ausência ou deficiência de políticas públicas adequadas ao setor. Barretto (2003c, p. 35) afirma que:

Se o espaço é ocupado de forma indevida, é porque faltaram políticas públicas adequadas na área da construção civil, faltou um plano-diretor ou faltou fiscalização dos órgãos do Estado e meios para fazer cumprir as leis. Se os empreendimentos turísticos estão contaminando, poluindo rios e mares, prejudicando o meio ambiente natural, é por falta de políticas públicas na área ambiental, fundamentalmente por falta de rede de esgoto e tratamento efluentes.

Beni (2006) argumenta que, atualmente, é indissociável discutir sobre a atividade turística sem relacionar a sustentabilidade do turismo, sendo que este tópico deve nortear as políticas públicas do Estado em comunhão com a sociedade. O pesquisador pontuou cinco dimensões objetivas que perpassam o tema da sustentabilidade: ambiental, social, econômica, cultural e político-institucional. E com referência ao tema político-institucional, faz uma crítica vigorosa na abordagem sobre implementação de políticas:

Não se faz política com intenção e discurso. O turismo é sempre lembrado como grande possibilidade econômica, mas pouco se explica que seus benefícios dependem de grande esforço político e institucional. Sem os instrumentos de implementação, a política de turismo sustentável se transforma em peça retórica (BENI, 2006, p. 116).

Um Estado ausente, que não corresponda aos anseios dos cidadãos com políticas públicas efetivas, é um campo fecundo para que o lado negativo do turismo transpareça, permitindo, por conseqüência, o domínio do poder privado que visa um retorno financeiro imediato, semeando o terreno para problemas relacionados com aculturação, prostituição, urbanização desordenada, subqualificação profissional e a depredação do patrimônio histórico e ambiental. Estas questões são apontadas como realidade em algumas localidades, onde a negligência do poder público é freqüente.

No Brasil existem exemplos freqüentes, como o caso da Praia de Canasvieiras em Florianópolis (SC) que é citado por Barretto (2003c), como um típico caso de políticas privadas do Estado, onde houve um claro domínio da iniciativa privada no processo de urbanização desenfreada da praia, que hoje, é chamada popularmente de balneário argentino. A autora declara que:

Uma retrospectiva das leis e dos decretos referentes ao turismo, permite evidenciar o grande interesse que havia nas divisas trazidas pelos turistas, o que justifica que não tenha havido barreiras à compra de propriedades e ao trânsito do dinheiro proveniente dessa operação (BARRETTO, 2003c, p. 76).

Outra situação foi tema de reportagem da Revista Época<sup>152</sup>, que não deixa dúvidas com relação à urbanização descontrolada e nociva que está tomando conta

---

<sup>152</sup> ÉPOCA. *Os habitantes da floresta: ocupação desordenada do litoral norte paulista desafia o convívio humano com um dos trechos mais exuberantes da Mata Atlântica*. São Paulo, n. 366, 23 mai. 2005.

do litoral paulista. A matéria informa que a população se multiplica por cinco durante o veraneio, o que provoca uma especulação imobiliária na costa que compreende as cidades de Bertioga, Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba. De acordo com a notícia, o turismo pode destruir sua própria fonte de recursos: o cenário paradisíaco do litoral. Conforme a matéria, a especulação imobiliária pode transformar a natureza deslumbrante das praias em espaços decadentes.

Elliot (1997) escreve que o governo detém o poder das ações e está envolvido com o turismo não somente pelo viés econômico, mas também através da experiência educacional e cultural que envolve os turistas e a comunidade local. O turismo não causa apenas impactos econômicos, afeta igualmente o meio ambiente natural e a cultura local. Enquanto a maioria das atividades turísticas é fornecida e controlada pelo setor privado, o setor público possui um papel crucial em desempenhar e prover as orientações políticas necessárias para o meio ambiente, a infra-estrutura e a administração das esferas econômicas e não-econômicas.

Atualmente, existe uma analogia determinante no paradigma do turismo que é o fato dos centros urbanos absorverem quase a totalidade dos fluxos turísticos mundiais (CRUZ, 2002). Esta situação decorre porque as cidades concentram os equipamentos necessários ao desenvolvimento do turismo de massa, que corresponde à infra-estrutura de acesso, meios de hospedagem, serviços de apoio (hospitais, bancos, comércio, restaurantes) e entretenimento. Não descartando o fato de a cidade ser um atrativo turístico para o turista.

No Brasil, a conjuntura se repete, pois 75% da população vivem em centros urbanos e uma pequena parte dos 8,5 milhões de Km<sup>2</sup> do território nacional é urbanizada, estando concentrados em uma estreita faixa, próximo ao mar, o que evidencia o predomínio do turismo litorâneo no país (CRUZ, 2002). Diante desta premissa, várias são as críticas que acompanham o desenvolvimento aliado a um crescimento desproporcional das cidades brasileiras, principalmente as consideradas turísticas:

A história das políticas urbanas no Brasil envolve concepções errôneas, omissão e participação equivocada do poder público, e ainda, intervenções acertadas. É uma história que revela muito mais erros do que acertos, e a realidade urbana atual do país, resultante, sob diversos aspectos, dessas políticas, é a comprovação incontestável desta afirmativa: carência de infra-estrutura básica, déficit habitacional, favelização, etc. (CRUZ, 2002, p. 34).

As evidências levam a crer que o Estado não estabeleceu uma relação adequada com a sociedade, se omitiu em aspectos extremamente importantes relacionados com a sobrevivência social e econômica nos grandes centros urbanos.

Para o desenvolvimento e promoção do turismo em uma determinada localidade ou região se tornar efetivo, estar na pauta do dia, depende também da vontade política local. Isto significa dizer, que correntes políticas diversas precisam estar de acordo que a atividade turística é importante para a comunidade, e que os objetivos e “as políticas serão implementadas com esforços cooperados por todos os segmentos envolvidos” (LAW, 1993, p. 146).

E os autóctones precisam estar engajados neste projeto. A hospitalidade é essencial para o turismo. Não basta qualificar a mão-de-obra, é necessário incluir a comunidade receptora em um programa de conscientização e entendimento sobre os benefícios que esta atividade pode proporcionar, promovendo um processo receptivo com responsabilidade e comprometimento. Para Moraes (2001, p.98) “a sensibilização da comunidade, desde os primeiros passos na formulação do planejamento e das políticas públicas voltadas para o turismo, determinará seu sucesso ou fracasso. O habitante local, não pode se sentir invadido por pessoas de fora, alheias aos seus hábitos”. O compromisso é de todos e serve de incentivo para a preservação e valorização dos hábitos, costumes e do patrimônio local e cultural, ofertados aos visitantes.

Conforme Barretto (2005) a participação da comunidade receptora tem evoluído sistematicamente nas últimas décadas, inclusive na área das políticas públicas, formando um novo paradigma para o desenvolvimento turístico. Esta situação está ocorrendo em diversos países do terceiro mundo.

A administração pública é extremamente importante para a sociedade viver em harmonia, e deve ser responsabilmente gerida pelo poder público e legislativo em prol do bem comum. Elliot (1997) argumenta que a administração deve ir além das palavras e promessas dos políticos e que freqüentemente indicações, programas e planos são feitos sem que nenhuma ação efetiva seja concretizada. Alerta para o fato de que o impacto das políticas e da administração do setor público é muito importante para a vida comunitária e para o turismo local. Controle e prestação de contas é a chave principal para a administração do setor público, sendo responsável também por assegurar que os princípios sejam seguidos. Os administradores podem formular planos, mas freqüentemente falham na

implementação. Embora seja difícil mensurar a *performance* dos administradores públicos em determinadas áreas políticas, a sua contribuição é vital, não podendo ser fornecida pelo setor privado.

Na opinião do autor<sup>153</sup>, o desempenho da indústria turística é julgado pelos lucros e pelo crescimento, mas para alcançar o sucesso, a prática precisa estar baseada na compreensão e na cooperação entre a administração do setor público e a organização dos princípios:

- Interesse público: É à base da responsabilidade do setor público em gerenciar os interesses da população, não usufruindo para qualquer negócio particular ou interesse político privado.
- Serviço público: Requer uma gestão que tome uma ação positiva em conhecer as necessidades da sociedade e forneça os serviços públicos necessários.
- Efetividade: diz respeito aos objetivos e metas alcançadas pela organização.
- Eficiência: é o ganho do melhor valor possível para o gasto do dinheiro público.
- Prestação de contas: Este abrange as responsabilidades da administração do setor público, incluindo comportamento, desempenho e as finanças.

Elliot<sup>154</sup> comenta que a administração deve operar dentro de um sistema político em nível internacional, nacional ou regional. As decisões sobre o turismo são tomadas dentro do contexto do sistema político, que pode ser liberal, democrático, totalitário, de direita ou esquerda, mas na prática todos os tipos de regime político devem dar sustentação ou serem responsáveis pela atividade turística. Isto significa dizer que não importa o regime político reinante no país, mas este deve estar atento às necessidades do turismo.

Esta abordagem de Elliot impõe uma reflexão sobre a relação entre turismo e democracia. O crescimento da atividade turística está diretamente relacionado a uma gestão democrática? Ou ainda, para o desenvolvimento do turismo em um determinado país, é necessário que o sistema político esteja voltado para as necessidades do povo? Comprometido com a igualdade ou com a distribuição eqüitativa de poder entre todos os cidadãos, que acata a vontade da maioria da população, embora respeitando os direitos e a livre expressão das minorias? E

---

<sup>153</sup> ELLIOT, James. *Tourism: politics and public sector management*. London: Routledge, 1997

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 38.

garante ao cidadão o direito a liberdade de ir e vir? Esta condição não é passível de ser balizada diante dos resultados demonstrados no terceiro capítulo, em relação às chegadas internacionais alcançadas pelo país asiático, representado pela China, que praticamente duplicou o seu movimento internacional entre 1990/1994. Esta decorrência desfaz a ideologia sobre a existência de uma dicotomia entre o processo turístico e governos não democráticos. Da mesma forma que não se pode garantir que a evolução do turismo seja equilibrada e sustentável em administrações comunistas. Este tema exige um estudo mais profundo e rigoroso sobre a participação do Estado comunista em relação ao fenômeno turístico.

#### **4.5.2 Políticas públicas e legislação do turismo brasileiro – retrospectiva**

Fatos históricos importantes marcaram a construção das políticas públicas e da legislação brasileira, vinculadas direta ou indiretamente ao setor turístico. A historicidade se mostra fundamental para uma análise da evolução dos caminhos percorridos pelo turismo brasileiro, deflagrando seus sucessos e retrocessos.

A cronologia expõe os principais atos do governo, baseada em diversos autores que auxiliaram de forma sistemática na reconstrução da legislação brasileira envolvendo o turismo, as políticas e as interfaces setoriais. As ações implantadas ao longo do tempo indicam a presença marcante de um governo interventor, que perdurou até o final da década de 1980.

Na década de 1930 foram destaque as seguintes políticas, com ênfase para as bases da aviação civil brasileira:

- 1931<sup>155</sup> – o Decreto lei 19.902 de abril cria o DAC<sup>156</sup>, que abrange as atividades técnicas, administrativas e jurídicas da aviação civil no país.
- 1938<sup>157</sup> – é o ano de que começa as articulações em torno do movimento turístico, com a primeira menção à atividade legal pelo Decreto lei nº 406 de 4/5/1938 que previu autorização governamental para a atividade de venda de

---

<sup>155</sup> Cf. Fay, 2001.

<sup>156</sup> Departamento de Aviação Civil.

<sup>157</sup> Cf. Ferraz, 2000.

passagens para viagens aéreas, marítimas ou rodoviárias. Neste período o foco era o turismo marítimo, pois o setor aéreo e rodoviário era incipiente.

- 1939<sup>158</sup> – formada a Divisão de Turismo que é o primeiro organismo oficial do setor na administração federal. Vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda, pelo Decreto nº. 1.915, tinha por objetivo organizar e fiscalizar os serviços do turismo interno e externo. Na prática, a atribuição real era fiscalizar as atividades das agências de viagens.

Na década 1940, o setor apresentou uma evolução com relação à comercialização dos serviços e produtos turísticos, com intervenção direta do Estado:

- 1940<sup>159</sup> – em julho, através do Decreto nº. 2.240, as atividades das agências de viagens são reguladas para a venda de passagens e/ou excursões e sua classificação definida em três categorias: agências de viagens e turismo, agências de turismo e companhias e agências de navegação e de passagens.

- 1941<sup>160</sup> – é formado o Ministério da Aeronáutica, alinhado aos principais organismos internacionais da aviação internacional.

- 1946<sup>161</sup> – criado o Senac<sup>162</sup> em 10 de janeiro e o Sesc<sup>163</sup> em 13 de setembro, ambos são fundamentais para o turismo nacional. O primeiro através da formação em nível médio e superior para o setor de turismo e hotelaria. O segundo, com o apoio do Senac, na promoção e prática do lazer social.

A década de 1950 foi marcada por um hiato no turismo nacional, pois somente em 1958 surge criação do primeiro organismo federal destinado a instituir uma política nacional de turismo para o país:

- 1958<sup>164</sup> – formada em novembro a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur) através do Decreto nº. 44.863, que estava subordinada à Presidência da República e constituiu-se no primeiro órgão de turismo destinado a coordenar, planejar e supervisionar a execução da Política Nacional de Turismo, com respeito ao turismo doméstico e internacional. Esta Comissão foi extinta em 1962.

---

<sup>158</sup> Cf. Cruz, 2002.

<sup>159</sup> Cf. Ferraz, 2000.

<sup>160</sup> Cf. Fay, 2001.

<sup>161</sup> Cf. Trigo, 2000.

<sup>162</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

<sup>163</sup> Serviço Social do Comércio.

<sup>164</sup> Cf. Ferraz, 2000.

A década de 1960 começa com novas alterações em relação às instituições governamentais as quais o turismo estaria subordinado, sendo estas, responsáveis pelas diretrizes do turismo brasileiro. Este momento foi marcado por grandes transformações:

- 1961<sup>165</sup> – Criada a Divisão de Turismo e Certames pelo Decreto nº. 4.408 que estava vinculada ao Ministério da Indústria e Comércio com a finalidade de promover, organizar e fiscalizar exposições, feiras e certames no território nacional.
- 1966<sup>166</sup> – Marco histórico da política de turismo no Brasil a criação da Empresa Brasileira de Turismo (Embratur) e do Conselho Nacional de Turismo (Cntur), pelo decreto nº. 55<sup>167</sup> em novembro daquele ano, sendo extinta a Divisão de Turismo e Certames.

Para Beni (2006), a estrutura institucional pública do turismo brasileiro foi estabelecida a partir da criação do Cntur e da Embratur, ambos vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio, considerando este como o passo fundamental para o rumo do turismo brasileiro, que até então figurava em uma situação marginal. O Cntur delineava as políticas de turismo e a Embratur deveria executá-las, como não dispunha de receita, gerenciava com os recursos oriundos dos incentivos fiscais e financeiros alocados para o setor.

Cruz (2002) corrobora com este pensamento ao afirmar que, a instituição destes dois órgãos sinalizou o reconhecimento por parte do governo federal de que a atividade turística seria capaz de reduzir as desigualdades sociais, atenuando os desníveis regionais. A compreensão sobre o assunto estava explícita no primeiro artigo do decreto-lei:

Compreende-se como Política Nacional de Turismo a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, seja originária do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país (CRUZ, 2002, p. 49).

---

<sup>165</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

<sup>166</sup> Cf. Beni, 2006.

<sup>167</sup> Estes dois organismos considerados prioritários na história da política nacional de turismo, já relacionados no primeiro capítulo, surgem para evidenciar uma nova visão sobre o turismo, que seria capaz de atenuar as desigualdades sociais e regionais do país. Nesta época, as regiões nordeste e norte foram claramente privilegiados pelos incentivos fiscais criados para a atividade turística (CRUZ, 2002).

Surgem, nesta década, as primeiras resoluções específicas de incentivos ao mercado, principalmente hoteleiro, e também o primeiro plano nacional de turismo que buscava ordenar e regular o turismo no país, formatando a atividade basicamente pelo viés econômico:

- 1966<sup>168</sup> – elaborado pelo Cntur, o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis que visava orientar a aplicação de incentivos fiscais para o desenvolvimento do turismo no país.

- 1967<sup>169</sup> – através do Decreto nº. 60.224 foi ampliada a concepção legal da política nacional de turismo, com a criação do Sistema Nacional de Turismo, que indicava a responsabilidade de cada participante (órgãos federais, estaduais, municipais e iniciativa privada).

- 1969<sup>170</sup> – instituído pela Cntur o primeiro Plano Nacional de Turismo (Plantur), considerado o instrumento básico da Política Nacional de Turismo, cujos objetivos consistiam em:

- a) Desenvolvimento do turismo receptivo, como fator preponderante para a geração e captação de divisas, dando-lhe tratamento de mercadoria exportável, para efeito de comercialização;

- b) Incremento de turismo interno com vistas ao acréscimo de rendas, e à dinamização de atividades econômicas nas áreas em que se desenvolva;

- c) Desenvolvimento do turismo em bases que estimulasse o aparecimento de atividades correlatas ou decorrentes e a absorção de mão-de-obra, especializada ou não, gerando novas oportunidades no mercado de trabalho;

- d) Estímulo aos investimentos privados de interesse turístico;

- e) Concessão de estímulos fiscais e outras facilidades que propiciassem a canalização de empreendimentos turísticos para as áreas que deles necessitem e apresentem condições potenciais favoráveis;

Conforme Cruz (2002), o Plantur nunca foi posto em prática. As resoluções, metas e objetivos permaneceram sem uma ação efetiva, sendo que a política de turismo nacional acabou por restringir-se a incentivos financeiros e fiscais, especialmente para incrementar o parque hoteleiro nacional. O que em muitos casos, foi executado sem um planejamento estratégico e a revelia do meio-

---

<sup>168</sup> Este plano era para ser provisório até a criação do Plantur (CRUZ, 2002).

<sup>169</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

<sup>170</sup> Cf. Cruz, 2002.

ambiente, seguindo-se desta forma com o Plano de prioridade de Localização de Hotéis.

A década de 1970 foi palco de grandes alterações no turismo brasileiro, a começar pela implantação do Fungetur, cuja prioridade era fomentar através de incentivos financeiros os empreendimentos na área do turismo:

- 1971<sup>171</sup> – formado o Fundo Geral de Turismo (Fungetur) em outubro através do Decreto nº 1.191, que tinha por objetivo fomentar e prover de recursos financeiros os financiamentos envolvendo a atividade turística e fornecendo um grande impulso na hotelaria brasileira.

- 1975<sup>172</sup> – surgem às lojas francas (*free shops*), pelo Decreto nº. 1.455, para comercializar produtos nacionais e estrangeiros nos aeroportos brasileiros.

- 1976<sup>173</sup> – novos fundos de investimento são criados pelo Decreto nº. 1.376, que foram de grande relevância para o turismo brasileiro. O Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), o Fundo de Investimento da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimento Setorial (Fiset).

São desta mesma fase os projetos de urbanização turística da costa brasileira: Projeto Turis (1975) – desenvolvimento da costa Rio-Santos; o Plano Diretor da Orla Marítima envolvendo Porto Seguro, Santa Cruz de Cabrália até Açú da Torre e o Plano de Turismo do Recôncavo, cuja área está localizada no entorno da Baía de Todos os Santos, tendo ao norte a capital Salvador (CAVALCANTI; HORA, 2002).

O governo militar<sup>174</sup>, na época, desejava imprimir novos caminhos para a sociedade brasileira, buscando a inclusão social e amenizando a concentração de renda existente principalmente nas regiões sudeste e sul, utilizando o turismo para este fim, o que muitas vezes aconteceu com ações equivocadas, sendo que o resultado esperado não foi oportunizado.

Ferraz (2000) comenta que o parque hoteleiro nacional duplicou sua capacidade entre 1966/1986, partindo de 120 mil para 240 mil apartamentos, sendo que os incentivos existentes participaram com 50% dos investimentos no setor. Salientou o fato de que dos 1500 projetos:

---

<sup>171</sup> Cf. Beni, 2006.

<sup>172</sup> Cf. Barretto, 2003.

<sup>173</sup> Cf. Beni, 2006.

<sup>174</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

Aprovados pela Embratur para o recebimento dos incentivos, apenas quatro não foram implantados, sem terem recebido qualquer recurso. Significando dizer que, do ponto de vista financeiro, os incentivos setoriais turísticos foram adequadamente utilizados aos fins previstos em lei (FERRAZ, 2000, p. 153).

Com relação aos empreendimentos hoteleiros, permanece uma crítica sobre a forma como foram conduzidas as políticas públicas pelo governo para o setor de hospedagem, cuja visão estreita dos formuladores, fez com que durante muito tempo fosse priorizada a hotelaria de luxo, com o intuito de alavancar o turismo receptivo internacional, em detrimento do fluxo interno. “Somente a partir da década de 1990, as construções se voltarão para o mercado nacional, com a correta colocação de investimentos em hotéis econômicos” (BENI, 2006, p.24).

- 1976<sup>175</sup> – o DAC<sup>176</sup> institui através da portaria nº. 3, vãos nacionais com desconto.

- 1977<sup>177</sup> – a II reunião do Sistema Nacional de Turismo marca a publicação do documento contendo novas diretrizes para a Política Nacional de Turismo. As principais políticas a serem executadas pela Embratur eram:

- a) Proteção ao patrimônio ambiental;
- b) Divulgação e promoção dos valores culturais;
- c) Incentivo ao turismo interno (com construção de meios de hospedagem mais simples e redução do custo das viagens internas);
- d) Estímulo ao turismo do exterior para o Brasil;
- e) Promoção;
- f) Recursos humanos;
- g) Apoio à entrada de dividas;
- h) Apoio à hotelaria de turismo;
- i) Apoio às agências de viagens;

- 1979<sup>178</sup> – a Embratur busca dinamizar a atividade, principalmente no Norte e Nordeste do país, promovendo os chamados “portões de entrada” em Manaus, Belém, Recife, Fortaleza e Salvador, estimulando os pacotes de viagens para estes destinos.

---

<sup>175</sup> Cf. Fay, 2001.

<sup>176</sup> Departamento de Aviação Civil.

<sup>177</sup> Cf. Barretto, 2003a.

<sup>178</sup> Idem.

A participação da Embratur<sup>179</sup> no turismo até o final do período militar foi de domínio sobre os agentes econômicos que atuavam no setor (meios de hospedagem, agências de viagem, transportadoras turísticas, restaurantes de turismo, acampamentos turísticos, empresas que prestam serviços aos turistas, etc.), e também sobre a expansão do turismo no país como um todo. A empresa dispunha de poderes excepcionais: legislava e executava concomitantemente.

A década de 1980 inaugurou a preocupação com o meio ambiente e uma melhor utilização dos recursos ambientais a favor da atividade, buscando uma equidade entre os interesses econômicos e os sociais:

- 1981<sup>180</sup> – lançada pela Embratur a Política Nacional do Meio Ambiente, através do Decreto nº 6.938.
- 1982 – convênios foram ratificados para a implantação de terminais visando o turismo social. A Embratur assinou um acordo com o Ministério do Trabalho, com o objetivo de incentivar os sindicatos a organizar viagens turísticas na baixa temporada.
- 1983<sup>181</sup> – novas campanhas promocionais são lançadas no exterior pela Embratur, visando melhorar a imagem do país e atrair o turista estrangeiro. A estratégia incluiu também o lançamento da tarifa ponto a ponto para onze capitais européias, com desconto de 40% sobre a classe econômica.

A preocupação com a qualificação profissional<sup>182</sup> para o setor turístico entrou nos planos da Embratur somente a partir de 1984, em que constou uma orientação do presidente da entidade para incluir o treinamento de mão-de-obra entre as prioridades de infra-estrutura. Na verdade, pairava no ar certa descontinuidade na gestão do setor e um desconhecimento sobre a área, pois a entidade foi presidida por vários políticos, e também por diversos profissionais liberais, culminando em uma crítica da Associação das Agências de Viagens em 1989, que denunciou o fato de nove presidentes terem passado pela Embratur sem a qualificação necessária para coordenar o turismo no país.

---

<sup>179</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

<sup>180</sup> Cf. Beni, 2006.

<sup>181</sup> Cf. Barretto, 2003c.

<sup>182</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

Em 1985<sup>183</sup> foi feito um estudo analisando o setor do turismo no país, e alguns contra-sensos foram verificados, os quais divergiam da política pública de turismo instituída pelo governo:

- Política hoteleira - no período de 1980/1983 o crescimento por categoria alcançou o percentual de: 36% para categoria de uma estrela, duas estrelas ficou em 33%, três estrelas aumentou 34% e quatro estrelas atingiu o patamar de 63%. Este fato não condiz com as propostas iniciais de fortalecimento da hotelaria de baixo custo.

- Recursos do Fungetur no período de 1980/1983 – a destinação dos recursos ficou equacionada de uma forma irregular: 63% para centros de convenções, 10% para hotelaria e 4% para o turismo social. A indicação prevista de melhorar o fluxo interno, principalmente das classes de menor poder aquisitivo acabou não se concretizando.

Durante a pesquisa<sup>184</sup>, o resultado apontou que da política nacional de turismo determinada pela Embratur, somente foi implantada a parte que envolveu a promoção do produto Brasil no exterior e mesmo assim com 50% do previsto. A meta indicada em termos de divisas a serem obtidas com o turismo, não foi alcançada. Ao contrário, houve inclusive um movimento negativo no setor para o ano de 1984.

Com a chegada da Nova República, os desafios eram muitos, principalmente os que envolviam a implantação do regime democrático e o controle da inflação, que registrava um alto índice de 330% anual<sup>185</sup>, contribuindo para o agravamento da crise econômica e exclusão social.

- 1986<sup>186</sup> – duas medidas marcaram efetivamente o período deste governo. A primeira diz respeito ao corte de incentivos para o setor, através do Decreto nº 93.607, que reduziu em 50% os fundos de investimentos. E a segunda foi a liberação do mercado para o exercício da atividade sem a fiscalização da Embratur, pelo Decreto nº 2.294, provocando um aumento excessivo de empresas, principalmente na área de agenciamento, sem qualquer experiência prévia da atividade.

---

<sup>183</sup> Cf. Barretto, 2003c.

<sup>184</sup> Cf. Barretto, 2003c.

<sup>185</sup> Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindic sociais2006/indic\\_sociais2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindic sociais2006/indic_sociais2006.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

<sup>186</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

Marcaram esta década a criação dos albergues da juventude, como um meio de hospedagem de baixo custo e a preocupação efetiva com o meio ambiente envolvendo a sociedade em âmbito nacional, o que posteriormente propiciou o lançamento, feito pela Embratur em 1987, do produto: turismo ecológico (CVALCANTI; HORA, 2002).

É passível considerar que poucos avanços foram feitos no governo da Nova República, notoriamente marcado por uma desorganização, corrupção e caos econômico, com a inflação batendo na casa dos 1038% no ano de 1988 (SKDIMORE, 2003).

A década de 1990 vislumbrou grandes modificações no sistema político brasileiro, com a adesão das políticas neoliberais pelo governo brasileiro<sup>187</sup>. E o mercado turístico absorveu as novas diretrizes que foram elaboradas para a Política Nacional de Turismo. Elas foram baseadas, segundo Cruz (2002, p. 57), na “substituição da ênfase no desenvolvimento para a preservação do patrimônio natural e cultural do país e a valorização do homem”. Contudo, na opinião da pesquisadora, o Decreto nº. 448 de 1992, que regulamentou a nova Política Nacional de Turismo preconizava a democratização do turismo nacional, mas não explicava qualquer meio para alcançar este fim. As diretrizes estabeleciam as seguintes normas:

- a) Democratização e acesso ao turismo nacional;
- b) Redução das disparidades sociais e econômicas regionais pelo crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda;
- c) Aumento dos fluxos turísticos, da taxa de permanência e do gasto diário médio de turistas estrangeiros no país, além da diversificação de fluxos domésticos;
- d) Ampliação e diversificação de equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características regionais, bem como o estímulo à criação e implantação de equipamentos destinados a atividades de expressão cultural, serviços de animação com capacidade de retenção e prolongamento da permanência dos turistas.

---

<sup>187</sup> Favor notar que neste governo algumas modificações foram importantes como à abertura ao mercado externo, e como consequência direta no turismo, a entrada de companhias estrangeiras no setor da aviação civil. O poder público também foi responsável pela criação do código de defesa do consumidor, através da lei 8.078 de 20 mar. 1991.

- 1991<sup>188</sup> – a principal transformação deste período acontece pela extinção do Ministério da Indústria e Comércio e na reformulação da Embratur de empresa pública para uma autarquia especial, assumindo a denominação de Instituto Brasileiro de Turismo, com poderes para formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo. O Cntur foi abolido e suas atribuições transferidas para a Embratur, e o Fungetur foi revitalizado com novos incentivos fiscais. As novas atribuições da Embratur envolviam:

- a) Normativa e executiva, visando estabelecer normas, medidas e critérios; inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico; cadastrar empresas e empreendimentos do setor, bem como executar decisões e fiscalizá-las;

- b) Fomentadora e promocional de políticas públicas e privadas do turismo, da infra-estrutura, de eventos, bem como de estudos (mediante contratos e convênios);

- c) Financiadora direta ou indireta de iniciativas, planos, programas e projetos.

- 1991<sup>189</sup> – criado o Projeto de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) pelo governo federal, para tentar dinamizar economia dos estados do Nordeste, em parceria com a Sudene e a Embratur, através da Portaria Conjunta nº 01 em novembro.

O objetivo geral do projeto era fortalecer o turismo no Nordeste, consolidando a região como importante destinação turística nacional e internacional. Como objetivo específico, o Prodetur visava aumentar o turismo receptivo e a permanência do turista na região, induzindo investimentos em infra-estrutura e gerando emprego e renda (BECKER, 2001, p. 5).

O governo, na verdade, aspirava grandes mudanças na estrutura política, econômica e social do país, precisava agir com rapidez para estancar o processo inflacionário que se avolumava a cada mês, provocando uma perda do poder aquisitivo do povo brasileiro. Para Cavalcanti e Hora (2002):

---

<sup>188</sup> Cf. Cruz, 2002.

<sup>189</sup> Cf. Becker, 2001.

As novas competências estabelecidas para a Embratur revelam um projeto ambicioso do governo que consistia na reorientação do desenvolvimento do turismo no Brasil e na redefinição do papel do Estado no setor. A expectativa era de que o órgão indutor das ações no setor fosse promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e competitividade. O momento exigia um órgão coordenador das diversas ações, cabendo ao setor privado a função de motor central das atividades econômicas (CAVALCANTI; HORA, 2002, p. 65).

- 1992<sup>190</sup> - E para agilizar este processo de gestão institucional do Estado, o governo formula o Plano Nacional de Turismo, considerado o principal instrumento da Política Nacional de Turismo, contendo algumas sete atribuições importantes, como: desenvolvimento de pólos turísticos, fortalecimento do turismo interno, programa de qualidade e produtividade do setor, formação de recursos humanos para o turismo, ecoturismo, Mercosul e marketing segmentado.

Contudo, as iniciativas formuladas pelo atual governo não surtiram o efeito desejado, limitando-se apenas ao campo das intenções. Ocorreu uma falta de sincronia fundamental, pois a política nacional de turismo não tinha sido executada quando da criação do Plantur<sup>191</sup>, acarretando certa incongruência pelo fato do Plano preceder a política, finalizando por limitar as suas ações e diretrizes.

Houve também problemas de “articulação interna, existente entre os programas do Plano, e intersetorial, entre programas de outras áreas<sup>192</sup>”, marcando a falta de sintonia do Plantur com outros setores do Estado vinculados diretamente ao planejamento, demonstrando que a propagada parceria público-privado não se concretizou.

Outra questão pontual está no fato de que o Prodetur foi criado em 1991 e “passou dois anos para entrar em operação. Concebido no Governo Collor de Mello, somente veio a ser implantado no Governo Itamar Franco, através da Portaria Conjunta nº. 02 em abril de 1993<sup>193</sup>”.

---

<sup>190</sup> Cf. Beni, 2006.

<sup>191</sup> Cf. Cruz, 2002.

<sup>192</sup> CAVALCANTI, Keila; HORA, Alberto S. da. Política de turismo no Brasil. Revista Turismo em Análise, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 54-73, nov. 2002, p.67.

<sup>193</sup> Ibid., p. 67.

A instabilidade política inerente a este governo<sup>194</sup>, alinhada ao revés econômico, foi crucial para criar um clima de insegurança e imobilidade em todos os setores produtivos do país, incluindo no bojo, o turismo brasileiro.

Para o período da gestão presidencial 92/94 providências importantes foram tomadas com relação ao setor turístico:

- 1992<sup>195</sup> – recriado o Ministério da Indústria Comércio e Turismo, vinculando a este Ministério a recém formada Secretaria Nacional de Turismo e Serviços. Ao governo interessava elevar o turismo a mesma posição hierárquica de outras políticas, merecedor de visibilidade nacional e internacional.

Com relação ao Plantur<sup>196</sup>, formulado pelo governo anterior, o Estado atual preferiu seguir com o mesmo plano, destacando cinco questões consideradas fundamentais:

- a) Parceria entre o governo e o setor privado;
  - b) Municipalização do turismo (parceria com a OMT, BBTUR, Banco do Brasil, SEBRAE, AMPTUR, SENAC, ABOMTUR e EMBRATUR);
  - c) Fortalecimento das comissões de turismo integrado (ação em parceria com os estados/segmentação da ação de marketing);
  - d) Ações interministeriais e intersetoriais;
  - e) Conscientização da classe política para a importância do turismo como catalisador do desenvolvimento da economia nacional;
- 1993<sup>197</sup> – Portaria n° 093/DGAC de 20 de dezembro, dispõem sobre a autorização para vôo internacional do tipo *charter* de passageiros, desde que o mesmo cumpra as determinações estabelecidas incluindo uma programação terrestre, com permanência mínima de cinco dias e máxima de trinta dias no destino.
  - 1994<sup>198</sup> – lançados dois programas que buscavam ordenar a política de turismo com referência ao meio ambiente. O primeiro era a Política Nacional de Ecoturismo e o segundo Amazônia Legal. Ambos com participação de diversos

---

<sup>194</sup> Foi um momento histórico. Pela primeira vez, um presidente brasileiro fora removido do cargo, não por golpe ou ultimato militar, mas por votação pacífica no congresso. Collor havia feito um grande favor ao Brasil (SKIDMORE, 2003).

<sup>195</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

<sup>196</sup> Cf. Cavalcanti; Hora, 2002.

<sup>197</sup> Disponível em: <[http://www.anac.gov.br/biblioteca/iac/IAC160\\_1003.pdf](http://www.anac.gov.br/biblioteca/iac/IAC160_1003.pdf)> Acesso em: 28 out. 2007

<sup>198</sup> Cf. Beni, 2006.

atores públicos e privados: Ministério da Indústria e Comércio, Ministério do Meio Ambiente, Embratur, Ibama<sup>199</sup> e organizações não-governamentais.

- 1994<sup>200</sup> – instituído o Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. O governo Itamar Franco decide instaurar:

Um processo de construção de uma diretriz nacional para a política de turismo do país. O PNMT é um plano legal e referencial para todos os segmentos que atuam com turismo no país e que tem como público-alvo o município. Como num efeito dominó, o turismo municipal influi sobre o desempenho do turismo estadual, que por sua vez determina a eficácia do turismo nacional e a conseqüente competitividade internacional do produto turístico brasileiro, através da busca da qualidade na prestação de serviços e no correto gerenciamento dos recursos naturais e culturais por parte de todos os atores envolvidos neste processo, quer sejam eles públicos ou privados (PEREIRA, 1999, p.17).

Esta política foi construída em acordo com as práticas de descentralização do governo, frente às necessidades reais do turismo brasileiro. Uma tentativa de gestão horizontal, de integração entre público e privado, buscando a participação efetiva de todos os segmentos da sociedade, a começar pelo maior interessado: o município (PEREIRA, 1999). Esta ideologia contrapõe a corrente no país da gestão verticalizada, através de uma administração pública centralizadora por parte do Estado.

Mas como toda política pública carece de implementação adequada, não basta formular, é necessário também saber executar, esta política foi criticada em aspectos fundamentais:

- O modelo presumia o conhecimento prévio, por cada país, de seu espaço turístico nacional ou de sua imediata identificação, o que levaria o programa do RINTUR – Relatório do Inventário Turístico Nacional a ser a primeira providência tomada. Como isso não foi feito, queimou-se essa primeira etapa, e muitos municípios apresentaram-se como vocacionados para o turismo (BENI, 2006);
- Falha nas oficinas de capacitação dos estados e municípios, com uma atuação mecânica (CAVALCANTI; HORA, 2002);
- Apesar do objetivo descentralizador, houve uma condução extremamente centralizada e autoritária que inibiu qualquer iniciativa criativa por parte dos estados e municípios (CAVALCANTI; HORA, 2002);

<sup>199</sup> Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e de Recursos Naturais Renováveis.

<sup>200</sup> Cf. Pereira; 1999.

Transparece uma imagem de que idéias não faltaram para a concepção de políticas públicas para o turismo brasileiro, entretanto são notórias as críticas freqüentes com relação à condução destes conceitos, transformados em planos, projetos e métodos, que seguidamente falharam na implantação, na integração e articulação dos setores envolvidos: público e privado. A ideologia federal não interagiu o suficiente com os níveis estadual e municipal, o entendimento sobre o plano e as ações a serem tomadas, não perpassaram as fronteiras regionais, ou mesmo quando chegavam, estavam ausentes de uma estruturação adequada que pudesse ser compreendida a ponto de ser operacionalizada pelos estados e municípios.

Na visão de Beni (2006) o turismo brasileiro é carente, principalmente, de uma posição sólida no contexto político-institucional e ser prioridade na agenda das esferas federal, estadual e municipal, abandonando de vez o caráter de moeda de troca:

As políticas públicas de turismo no Brasil sempre tiveram impacto sobre o setor propriamente dito e sobre Estados e municípios, o que poderia justificar, em parte, desacertos acerca da ausência constante de uma orientação maior que indicasse explicitamente objetivos, metas, prioridades e metodologia na elaboração de projetos e programas. Tais políticas também sofreram com a ausência de uma integração com outras políticas setoriais. [...] Devemos citar também a grande variabilidade da gestão da atividade turística pelos vários setores da administração pública. Essa inconsistência de vínculo de órgãos oficiais de turismo também reproduziu-se, em maior ou menor escala, nos estados e municípios, que, igualmente, vivenciaram numerosas concepções, extinções e recriações de organismos direcionados à atividade turística. Destaque-se ainda, que o setor de turismo nunca esteve entre as prioridades das políticas públicas nos três níveis de governo. E o que é mais lamentável é que freqüentemente, o órgão público de turismo tem servido de moeda de troca nas composições políticas da base de apoio do legislativo e executivo (BENI, 2006, p. 18).

Contudo, é importante ressaltar que uma das ações propostas pelo governo federal em 1993, significou o ponto de partida para ampliar as possibilidades do turismo receptivo internacional, através da liberação do vôo internacional *charter* para passageiros, com vinculação obrigatória de serviços terrestres, abrindo espaço para alternativas mais econômicas e viáveis, imprimindo um grau de competitividade do produto turístico brasileiro no exterior.

A cronologia serviu de base para confirmar as muitas intenções das administrações públicas que governaram o país até metade da década de 1990. As diversas políticas de turismo formuladas continham medidas expressas para

aumentar o fluxo e a permanência do turista internacional no país, bem como democratizar o turismo interno, além de outras medidas importantes, como incrementar a infra-estrutura<sup>201</sup>. Algumas atitudes se mostraram positivas, enquanto outras acabaram esbarrando, entre outros motivos, na falta de vontade política, no processo burocrático existente na esfera da administração pública, no desconhecimento do setor, mau uso do dinheiro público e total ausência de integração setorial. As conseqüências destas ações estão diretamente relacionadas ao fraco desempenho do Brasil no turismo receptivo internacional, conforme indicado nos relatórios de chegadas internacionais descritos no terceiro capítulo deste estudo.

---

<sup>201</sup> VEJA. *Hora de construir*. São Paulo, n. 45. 10 nov. 2004.

## 5 O ESTADO EM AÇÃO: 1995 - 2002

Até o momento a pesquisa buscou reconstruir historicamente os fatos embrionários do turismo brasileiro, na transição para o governo republicano e na seqüência, com o período da ditadura militar até a metade da década de 1980 e os primeiros anos da democracia reinante no Brasil. O objetivo era fundamentar a situação do setor turístico no país e contextualizar o papel do Estado, traçando um paralelo da realidade brasileira em conexão com o mercado mundial em chegadas internacionais.

Os resultados mostraram os avanços tímidos, as ações por vezes desconstruídas, os impedimentos crônicos que acometem a realidade nacional e fazem parte desta história, obstruindo a evolução da atividade turística e o seu pleno desenvolvimento no país, principalmente, no segmento receptivo internacional.

A competitividade do turismo brasileiro no circuito internacional como destinação turística se consagra em uma tarefa árdua, e deve engajar as forças políticas e civis no Brasil. É um processo que demanda tempo. O termo competitividade é complexo e de difícil mensuração, pois engloba vários aspectos<sup>202</sup> a serem atingidos pelo país como um todo, entre os principais destaca-se o preço do produto turístico no mercado mundial em comparação direta com outros circuitos turísticos similares, abertura do país em termos políticos e sociais, tecnologia em comunicações, infra-estrutura, realizações e envolvimento da população com as atividades turísticas, desenvolvimento social, ambiental e recursos humanos. Estes índices valem pontos para a escolha de um país na preferência dos turistas internacionais e que podem definir quem são os destinos *top* de linha, entre os mais de 200 países na lista da WTTC<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Disponível em: <[http://www.wttc.travel/eng/News\\_and\\_Events/Press/Press\\_Releases\\_2004/New\\_Statistics\\_launched/index](http://www.wttc.travel/eng/News_and_Events/Press/Press_Releases_2004/New_Statistics_launched/index)>.

<sup>203</sup> Conselho Mundial de Viagens e Turismo.

Neste capítulo se pretende analisar, avaliar e descobrir se as ações implantadas pelo governo provocaram alguma reação favorável, benfeitora ao turismo brasileiro internacional, em analogia direta com o Brasil de 1990 a 1994. O estudo busca reorganizar os acontecimentos ocorridos neste espaço temporal com imparcialidade, sem esbarrar no oficialismo político. A reflexão sobre este recorte vai apontar possíveis falhas, retrocessos e progressos, de forma a mostrar se o país alcançou um espaço no mercado mundial de viagens, tornando-se mais competitivo. O julgamento será composto pelo cruzamento das estatísticas publicadas nos relatórios da OMT e da Embratur, referenciais teóricos e as informações veiculadas na mídia impressa, que servirão para balizar ou contrapor a preleção do Estado na gestão do turismo brasileiro neste período.

## 5.1 O GOVERNO FHC E O TURISMO: VALORIZAÇÃO?

O governo do presidente Fernando Henrique ao lançar o plano plurianual<sup>204</sup>, em agosto de 1995, que compreendia o programa de governo do exercício 1996-1999, tinha consciência da importância da atividade turística para o país e da realidade em que se encontrava o setor ao declarar que o turismo no Brasil:

Era bastante incipiente diante da diversidade geográfica e cultural do País e a imensa dimensão de seu território, que o turismo interno estava limitado e a participação brasileira no fluxo turístico internacional era insignificante, não chegando a 0,4% do total de viagens internacionais do movimento referente ao ano de 1994<sup>205</sup>.

O discurso propalado foi consolidado pela inserção do turismo durante os dois mandatos presidenciais, no plano plurianual do governo para o período – 1996/1999 - com uma verba para investimentos e dispêndios na soma de R\$ 1,4 bilhão e no segundo momento – 2000/2003 – com expedientes para investimento e consumo no montante de R\$ 1,3 bilhão, ambos a serem financiados com recursos fiscais,

---

<sup>204</sup>Ministério do Planejamento. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/PPA1996/SINOPSE.HTM](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/SINOPSE.HTM)>.

Acesso em: 05 out 2007

<sup>205</sup> Ibid.

financiamentos externos e internos, recursos dos Estados e Municípios e da classe empresarial.

Esta ação teve um significado especial, pois nunca na história deste país o setor recebeu tamanha deferência ao ser incluído com objetivo de caráter primordial nas diretrizes do Estado e com verba dirigida, especificamente, para a atividade. O ato reflete a vontade do poder público em encerrar o ciclo vicioso de incentivos fiscais para a construção e ampliação da rede hoteleira, abandonando o amadorismo político no turismo brasileiro, que centralizava as ações em determinados setores considerados estratégicos, fato que cercou a atividade no país até o momento, não avaliando a necessária e complexa integração do setor turístico de uma forma holística.

A Política Nacional de Turismo balizou cinco macroestratégias, que contemplavam: a implantação de infra-estrutura básica e turística, a capacitação de recursos humanos para o setor, a modernização da legislação, a descentralização da gestão do turismo e, finalmente, a promoção do turismo no Brasil e no exterior. O escopo visava as seguintes políticas públicas para o turismo brasileiro:

| <b>Programa Mãos à obra Brasil</b><br><b>Exercício 1996-1999</b>  | <b>Programa Avança Brasil</b><br><b>Exercício 2000-2003</b>   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento do turismo no Nordeste – Prodetur-NE;</li> <li>• Desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia legal/Centro-Oeste;</li> <li>• Incentivo ao desenvolvimento do ecoturismo;</li> <li>• Implantação do sistema nacional de informações culturais;</li> <li>• Implantação do PNMT</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuidade do PNMT;</li> <li>• Prodetur-NE com financiamento da infra-estrutura turística e campanha publicitária para a promoção do turismo a região Nordeste;</li> <li>• Proecotur com financiamento da infra-estrutura turística e campanha publicitária para a promoção do turismo na Região Centro-Oeste;</li> <li>• Participação em eventos internacionais;</li> <li>• Formação de profissionais que atuem em turismo;</li> <li>• Prodetur-Sul;</li> <li>• Prodetur-SE;</li> </ul> |

**Tabela 19:** O turismo inserido no PPA (Plano Plurianual)

**Fonte (1):** Ministério do Planejamento. Disponível em:

<[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/PPA1996/SINOPSE.HTM](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/SINOPSE.HTM)>. Acesso em: 05 out 2007

**Fonte (2):** Ministério do Planejamento. Disponível em:

<http://www.abrasil.gov.br/anexos/download/conhecendo.pdf>> Acesso em: 5 out. 2007

No primeiro programa de governo<sup>206</sup> “Mãos à Obra” o presidente Fernando Henrique Cardoso reconheceu o turismo como um setor estratégico para o país, atribuindo uma consideração especial a este segmento. O turismo durante o primeiro mandato estava subordinado ao Ministério da Indústria e Comércio. E no segundo mandato, estava ligado ao recém criado Ministério do Esporte e Turismo, sendo que à Embratur cabia a elaboração e a execução da Política Nacional de Turismo (PNT).

Cavalcanti e Hora (2002, p. 69) escrevem sobre esta nova realidade que envolve o turismo brasileiro:

Avançando nessa perspectiva de orientar o incremento do turismo, o governo Fernando Henrique Cardoso instituiu uma nova política Nacional de Turismo (PNT), para o período de 1996-1999. Elaborado na esfera da Embratur/MICT<sup>207</sup> o referido plano reforça os argumentos da promoção e do incremento do turismo como fonte de renda, de geração de empregos e de preservação do meio ambiente. Salienta a necessidade de tornar o produto turístico brasileiro competitivo em nível internacional, através da busca de qualidade na prestação dos serviços e no correto gerenciamento dos recursos naturais e culturais, por todos os atores envolvidos neste processo, quer sejam públicos, quer apenas privados. A política incorpora novas idéias relativas ao desenvolvimento sustentado, qualidade de vida, formação de mão-de-obra e satisfação do cliente como pressuposto para o desenvolvimento da atividade turística.

Ao final de 1995, primeiro ano de governo, foi editado um documento intitulado “Diretrizes para uma Política Nacional de Turismo 1996-1999”, sendo que pelas mãos deste documento o setor passou a dispor pela primeira vez de:

Um roteiro de ações que representava o compromisso claro do governo federal, com a adoção de medidas há muito requeridas por aqueles que militavam no turismo. Nos quatro anos de execução das diretrizes traçadas, a maior parte do que estava ali proposto foi realizado, o que resultou no alcance de todas as metas propostas (CARVALHO, 2005, p. 22).

Beni (2001) em seu artigo relata as inúmeras vezes em que os pesquisadores e a academia trataram do tema junto às autoridades públicas, comprovando a necessidade premente de criar uma política nacional de turismo para o país. Finalmente, ela foi criada em 1996, comprovando a importância fundamental que o Governo Fernando Henrique imprimiu ao turismo brasileiro, em incluir a atividade no plano de metas da esfera federal.

---

<sup>206</sup> Cf. Silveira *et al.* Revista Ciência & Opinião. Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006.

<sup>207</sup> Ministério da Indústria, Comércio e Turismo.

O turismo estava, por fim, incluído nas intenções do governo, através de um processo que foi iniciado em 1994 com o lançamento do PNMT<sup>208</sup>, e consolidado pela produção da Política Nacional de Turismo para o período 1996-1999, em um ato que priorizou a atividade turística no país, na medida em que, prevaleceu à idéia de continuidade de projeto, de plano para um segmento socioeconômico de vital importância para o Brasil.

Para Cruz e Sansolo (2003) o turismo brasileiro alcançou através da Política Nacional de Turismo no Governo FHC, uma visibilidade real, não imaginária como dantes, fato novo para a historiografia da atividade turística nacional.

Algumas declarações sobre o assunto buscam negar o inegável, afirmando que o turismo na época já tinha alcançado uma notoriedade mundial, o que de certa forma teria orientado a ação estatal para incrementar em seu discurso ações voltadas para o setor turístico. Mas cabe uma avaliação imparcial para o fato de que o turismo saiu, enfim, da preleção estatal e se materializou em ações concretas diante da (dis)posição do governo em destinar verbas e projetos para áreas prioritárias, incluindo a atividade turística no plano de governo. Esta realidade se firmou pela vontade do Estado em levar adiante o tema turismo<sup>209</sup> como ator principal, e não mais como coadjuvante na administração pública ou por que não dizer, um papel secundário, o qual sempre marcou o destino do turismo brasileiro.

## 5.2 AS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS NO GOVERNO FHC

O Estado ao inserir o turismo como setor estratégico no PPA<sup>210</sup> de 1996-1999 e 2000-2003, focou no setor como fator de geração de emprego e renda, enfatizando a necessidade de investimentos em infra-estrutura, capacitação, modernização da legislação, preservação ambiental e promoção e marketing. O aporte de recursos e investimentos alcançou a cifra de U\$ 16,5 bilhões para o

---

<sup>208</sup> Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

<sup>209</sup> Cf. Manchete do Jornal Zero Hora: *FH dá prioridade a turismo e cultura. O programa de governo do candidato à reeleição Fernando Henrique Cardoso elegeu o turismo e a cultura como alvos de investimento para gerar empregos*, 28 jul. 1998.

<sup>210</sup> Plano Plurianual.

período de 1995-2002, na contrapartida do governo, investimentos internos, financiamentos externos e participação da iniciativa privada.

A política nacional de turismo<sup>211</sup> executada durante os oito anos de governo, foi balizada pelos seguintes princípios:

- Promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios turísticos;
- Criar ambiente para a geração de empregos, redução das desigualdades regionais e a inclusão social dos excluídos;
- Inserção competitiva do Brasil no mercado internacional visando aumentar as exportações e gerar receitas cambiais;
- Garantir direitos e qualidade na prestação de serviços turísticos ao consumidor;
- Promover e buscar a formatação, diferenciação e comercialização de produtos turísticos nos estados e na federação;
- Promover a utilização sustentável do patrimônio histórico, artístico, etnográfico e ambiental do Brasil, privilegiando os critérios universais de conservação e oportunizando empreendimentos geradores de emprego e renda.

De acordo com os resultados apresentados pelo governo no relatório de gestão 1995-2002 do MET<sup>212</sup> em parceria com a Embratur, o país foi palco de uma “Revolução Silenciosa” cujos efeitos foram sentidos em áreas prioritárias envolvendo diversos setores da economia, legislação, transportes, marketing e promoção, infraestrutura e qualificação profissional, onde a sociedade em conjunto com atividade turística, foram as grandes beneficiadas. As principais transformações divulgadas neste relatório para o período serão descritas neste estudo.

## **2.1 Modernização na legislação turística brasileira**

Buscando compor uma atualização na legislação, modernizando as regras vigentes, o poder público promoveu algumas alterações substanciais no ordenamento turístico nacional, com objetivo de viabilizar o desenvolvimento da

---

<sup>211</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>212</sup> Ministério do Esporte e Turismo.

atividade pela profissionalização do setor e abertura de mercado. As principais modificações<sup>213</sup> dizem respeito à:

1995 – através da Deliberação Normativa n. 346, de 29 de junho, renova a necessidade da Embratur assistir ao mercado no que diz respeito ao cadastro e credenciamento de empresas turísticas, que devem estar de acordo com o termo de compromisso da instituição e aderir às normas e padrões de proteção ao consumidor, atenuando a liberalidade concedida pelo Decreto-lei n. 2.294, de 21 de novembro de 1986.

Esta ação do poder público se resume na tentativa de ordenar o mercado do setor privado, com relação às regras e responsabilidades na prestação de serviços pelas empresas turísticas. O Estado buscou instituir a figura de uma instituição forte e responsável por este segmento.

1995<sup>214</sup> - através da Emenda Constitucional nº 7, o Art. 1º, o art. 178 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendidos os princípios da reciprocidade. Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras<sup>215</sup>.

A campanha para abertura dos portos brasileiros a navios estrangeiros foi liderada pela Embratur, que buscava atrair turistas estrangeiros para o Brasil e oferecer mais uma opção de turismo interno para os brasileiros. Para tanto o país abriu uma prerrogativa sobre o disposto no Tratado de Montego Bay<sup>216</sup>, mais conhecido como Tratado do Mar, onde está explícita a proibição a navios estrangeiros de realizar cabotagem em território alheio, salvo se este país autorizar a navegação.

---

<sup>213</sup> As deliberações normativas estão disponíveis no portal do Ministério do Turismo através do site: <<http://institucional.turismo.gov.br/portalmtur/opencms/institucional/legislacao>>.

<sup>214</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm)>.

<sup>215</sup> Ibid.

<sup>216</sup> Datado de 10 de dezembro de 1982.

Esse ato de abertura da costa brasileira a navios estrangeiros foi veiculado pelo Jornal Zero Hora<sup>217</sup> em 01/06/1995, com a manchete “Câmara aprova a emenda que abre a navegação de cabotagem – empresas estrangeiras poderão trabalhar nos rios e na costa do Brasil com finalidades turísticas”, modificando a legislação, causando um impacto considerável no mercado turístico. Inseriu o Brasil na rota das pequenas e médias embarcações e também dos transatlânticos<sup>218</sup>, o que evidenciou a cada ano um crescimento substancial dos cruzeiros marítimos em águas brasileiras com o aumento efetivo da presença de turistas, provocando um efeito cascata com a necessária modernização dos portos no país e outros serviços como o comércio e alimentação nas cidades envolvidas. As estatísticas comprovam o crescimento do turismo náutico, oportunizando um novo segmento turístico diferenciado para o mercado interno e receptivo.

| Ano                 | Número de Navios | Número de Escalas |
|---------------------|------------------|-------------------|
| 1997                | 15               | 57                |
| 1998                | 18               | 154               |
| 1999                | 25               | 299               |
| 2000                | 35               | 323               |
| 2001                | 105              | 342               |
| 2002 <sup>219</sup> | ND               | ND                |

**Tabela 20:** Evolução do Turismo Náutico

**Fonte:** MET/EMBRATUR: Relatório de Gestão 1995-2002

Os reflexos foram expressivos, segundo reportagem do Jornal Estadão<sup>220</sup>: “o mercado de cruzeiros marítimos no Brasil está animadíssimo, a temporada de 2000/2001 na costa brasileira espera movimentar 180 mil passageiros”. E não foi somente a zona litorânea do país que apresentou resultados positivos, na Amazônia 24 navios de luxo navegaram em 2001 transportando 14 mil passageiros, segundo a reportagem da Revista Veja<sup>221</sup>. O país já consegue absorver 1% do movimento do turismo náutico, frente aos 56% que detém a região do Caribe e Bahamas. Este

<sup>217</sup> ZERO HORA. *Câmara aprova a emenda que abre a navegação de cabotagem – empresas estrangeiras poderão trabalhar nos rios e na costa do Brasil com finalidades turísticas*. Porto Alegre, 01 jun. 1995.

<sup>218</sup> VEJA. São Paulo, n. 50. 17 dez. 1997 – *Portos abertos: uma leva de transatlânticos de luxo coloca o Brasil no circuito das viagens marítimas*.

<sup>219</sup> Dados não divulgados.

<sup>220</sup> ESTADÃO. São Paulo, 12 dez. 2000.

<sup>221</sup> VEJA. *Navios de luxo chegam ao Amazonas: floresta brasileira torna-se extensão do caribe na rota de cruzeiros internacionais*. São Paulo, n. 13. 03 abr. 2002.

segmento gera um fluxo financeiro de U\$ 8 bilhões para a navegação marítima e fluvial em águas brasileiras.

1997<sup>222</sup> - a portaria nº 986/DAC de 18 de dezembro, estabeleceu o critérios para a liberação das passagens aéreas nacionais, na medida em que as companhias aéreas ficaram autorizadas a praticar qualquer desconto até 65%. Acima deste percentual, seria necessário solicitar ao DAC com seis dias de antecedência. Foi o começo do processo de desregulamentação do setor de aviação civil no Brasil<sup>223</sup>.

1997<sup>224</sup> – portaria nº 1003/DAC de 24 de dezembro de 1997, autorizou, segundo informações contidas no estudo do IAC (Instituto de Aviação Civil), as empresas aéreas a negociarem livremente o preço da parte aérea em função dos serviços contratados. Com a atual normativa, as operadoras e agências de turismo estão desobrigadas a vincular a parte terrestre da parte aérea na venda de pacotes em vôos *charter* domésticos.

Esta iniciativa impulsionou o turismo doméstico, criando novas possibilidades para a aviação nacional, promovendo a concorrência e a conseqüente baixa nos preços. A notícia veiculada no Jornal Folha de São Paulo<sup>225</sup> traduz a importância desta ação:

A disputa entre as companhias aéreas está facilitando a vida dos consumidores. A desregulamentação arquitetada pelo governo também está permitindo a entrada de companhias de vôos *charter* nas rotas comuns. Os vôos *charter*, em que o passageiro não pode mudar a data e horário da viagem, só podiam operar anteriormente como parte de pacotes turísticos. Estão aumentando as ofertas de vôos e alternativas de empresas aéreas aos consumidores.

1998<sup>226</sup> – portaria nº 005 de 09 de janeiro facilitou a utilização das linhas aéreas especiais, em aeroportos chaves (Congonhas, Santos Dumont, Pampulha e a capital federal), por qualquer empresa aérea nacional ou regional, inibindo um certo domínio de mercado até então existente pelas grandes companhias em operar entre estes destinos.

---

<sup>222</sup> Anac. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 28 out 2007.

<sup>223</sup> Este processo nos USA foi iniciado em 1978, quando o governo americano desregulamentou o transporte aéreo americano, favorecendo a livre concorrência de mercado entre as empresas aéreas (FAY, 2001).

<sup>224</sup> Anac. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 28 out 2007.

<sup>225</sup> FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 03 mai. 1998.

<sup>226</sup> Anac. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/biblioteca>>.

1998<sup>227</sup> – portaria nº 701/DAC de 30 de dezembro, determinou que os valores das tarifas aéreas domésticas fossem estabelecidas livremente pelas empresas de transporte aéreo regular, em função da classe dos serviços por elas prestados e de conformidade com seus índices tarifários líquidos registrados no DAC. Esta portaria finaliza por desregulamentar o transporte aéreo civil no país, ficando ao cargo do DAC somente os procedimentos de reajuste geral das tarifas praticadas, em razão das disposições da lei do real relativas à revisão das tarifas públicas, categoria em que se enquadram as tarifas aéreas.

O governo suspendeu uma relação de décadas entre as companhias aéreas e o Departamento de Aviação Civil (Controlado pelo Ministério da Aeronáutica), que ditaram os preços ancorados pelos militares encarregados de distribuir linhas e fiscalizar os serviços das empresas. A reportagem da Revista Veja<sup>228</sup> fala sobre os novos tempos: “Festa de promoções: numa briga de morte, as companhias aéreas derrubam o preço das passagens e aumentam o número de vôos”. Todas estas iniciativas do governo foram extremamente benéficas para o consumidor brasileiro, que era obrigado a pagar um alto preço da passagem aérea tabelado pelo próprio Estado, com a anuência das companhias aéreas. A estabilidade econômica favoreceu o aumento da demanda e as conseqüências se mostraram positivas através da competição do setor, pondo fim ao monopólio de algumas empresas aéreas, abrindo espaço para novas rotas nacionais em vôos regulares e de *charter*, regionais e internacionais<sup>229</sup>, incrementando o segmento da aviação civil nacional e internacional.

Em contrapartida, a despeito de todas as medidas inovadoras implantadas na legislação aérea, que visou à atualização do setor de aviação comercial no país, se faz necessário abordar um assunto problemático e delicado, que é a crise da aviação civil brasileira. Desencadeada, abertamente, no início da década de 1990 e propagada com os últimos acontecimentos culminando no “caos aéreo” a partir de 2005 com a crise da Varig, a mais antiga e tradicional empresa aérea brasileira. O

---

<sup>227</sup> Anac. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/biblioteca>>. Acesso em: 28 out. 2007.

<sup>228</sup> VEJA. *Festa de promoções*. São Paulo, n. 12, 25 mar. 1998.

<sup>229</sup> Idem. São Paulo, n. 30. 29 jul. 1998. Publicou a matéria sobre as novas rotas internacionais a partir dos aeroportos do Nordeste, o que diminuiu consideravelmente o preço das passagens e abriu novas possibilidades de portões de entrada e saída para o país: “Adeus, conexões. Vôos internacionais agora saem de várias capitais reduzindo tempo e custo das viagens”.

colapso termina por afetar o setor de turismo no país e a conseqüente perda de divisas externas, conforme a reportagem do Jornal O Estado de São Paulo<sup>230</sup>.

As empresas aéreas de bandeira nacional, desconsiderando a parte que envolveu a má gestão, a ineficiência e a incompetência gerencial e administrativa, enfrentaram inúmeras turbulências econômicas por conta do longo período inflacionário que se estabeleceu na economia nacional desde a década de 1980, a maxidesvalorização da moeda nacional, o congelamento de preços, mas não dos itens relacionados à manutenção das aeronaves e do combustível, assim como a alta carga tributária. Enfim uma sucessão de acontecimentos que hora provocava uma baixa considerável na demanda por viagens, e em outros momentos atingia um crescimento exponencial, como em 1986 com os preços das passagens aéreas congeladas, contudo os custos com manutenção e *leasing* das aeronaves eram taxados em dólar, comprometendo as receitas obtidas; a partir de 1997 com a desregulamentação do setor aéreo e a guerra declarada pelas companhias aéreas, em lançar descontos inimagináveis em prol de garantir uma fatia maior do mercado aéreo nacional e internacional; e em outro período traumático que culminou com os atentados terroristas em setembro de 2001, em solo americano, que assombrou o mundo e esvaziou os aviões.

Diante dos fatos descritos, algumas reflexões e questionamentos importantes são necessários. Estavam as empresas aéreas brasileiras em condições de competir com as congêneres internacionais quando da abertura do mercado no início da década de 1990? Estavam às companhias nacionais preparadas para esta competição acirrada? O governo brasileiro foi omisso, deixando que o mercado definisse as regras do jogo? Em um país continental como o Brasil, o setor aéreo é estratégico ou não? É importante para o país possuir empresas aéreas de bandeira? Faltaram políticas públicas adequadas ao setor?

O discurso governamental sempre propalou sobre uma fórmula secreta intitulada reestruturação do setor aéreo brasileiro, mas na verdade, nunca se soube ao certo qual era o seu real significado. Pela retrospectiva cronológica inserida na mídia<sup>231</sup>, o setor agonizou, sem que a apregoada reestruturação fosse concretizada.

---

<sup>230</sup> Jornal Estado de São Paulo em 28 set. 2006 - A crise da Varig vai pesar negativamente na criação de divisas por meio do turismo. A estimativa do ministro do Turismo, Walfrido dos Mares Guia, é que o Brasil deixe de arrecadar cerca de US\$ 500 milhões.

<sup>231</sup> Revista Veja, n. 12. 23 mar. 1994 – Pouso na enfermaria: depois de três anos de prejuízos, a Varig sofre uma reforma e suspende o pagamento de seus aviões; Revista Veja, n. 9. 3 mar. 1999 – O

Cabe a informação que na época tramitava no Congresso Nacional o projeto de lei para a criação da ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil), órgão orquestrado pelo Estado para ordenar, regular e fiscalizar o setor com plena isenção política, fato que acabou acontecendo somente em 2006. Houve falta de vontade política? Ausência de articulação e comunicação entre o governo e as empresas aéreas? Ineficiência? Burocracia? Má gestão? Na verdade a resposta pode ser uma combinação de todos estes fatores, o que acabou por desarticular o setor da aviação civil brasileira com a quebra da Transbrasil em 2001, da Vasp em 2005 e a venda da Varig em 2006, após um período nebuloso e traumático de crise em que os passageiros foram abandonados à própria sorte nos aeroportos do país e do exterior.

1998 - Deliberação Normativa n. 390, de 28 de Maio, dispõe sobre a necessidade do parecer técnico emitido por profissional egresso de cursos superiores de Bacharel em Turismo para liberação de financiamentos junto ao Fungetur, incluindo solicitações oriundas de organismos como Sudam<sup>232</sup> e Sudene<sup>233</sup>, estados ou municípios. Inclui ainda a recomendação expressa para as empresas prestadoras de serviços turísticos, que disponham em seus quadros funcionais de profissionais egressos de cursos superiores de Bacharel em Turismo.

Esta iniciativa do governo indica uma clara preocupação em adequar o mercado, imprimindo qualidade profissional valorizando, sobretudo, a figura do bacharel em turismo. Contudo, apesar desta ação, não se pode comprovar a eficácia

---

tempo fechou: a crise piora na Varig e os principais executivos brigam pelo poder; Revista Veja, nº 32. 11 ago. 1999 – O pára-quadras da fusão: endividadas e com prejuízo, empresas aéreas querem ajuda do governo para se fundir. “O governo ainda não autorizou o pouso, mas já espalhou espuma na pista, quer que se materialize a fusão das atuais quatro empresas aéreas em duas. É que suas torres finalmente captaram o SOS dos comandantes da Varig, Vasp, Transbrasil e Tam, todas navegando entre gigantescos prejuízos”; Jornal Zero Hora, 11 fev. 2000 – Turbulência nos céus: há no transporte aéreo interrogações demais e poucas respostas convincentes; Revista Veja, n. 7. 16 fev. 2000 – Se o cheque voar, a Vasp não voa: Canhedo recebe ultimato da Aeronáutica e volta a pagar à Infraero; Jornal Zero Hora, 19 mai. 2000 – Acionadas as turbinas da reestruturação: acordo operacional entre Tam e Transbrasil seria o início do processo que resultaria em apenas duas companhias; Revista Veja, n. 2. 17 jan. 2001 – Gol, um ônibus voador: começa a operar a primeira empresa aérea cuja atração são passagens 40% mais baratas; Revista Veja, n. 49. 12 set. 2001 – Panes combinadas: a Transbrasil deixa de voar em meio a uma crise interna e outra que afeta fortemente o setor com os atentados terroristas nos Estados Unidos; Jornal Zero Hora, 21 set. 2001 – Varig vai demitir 1,75 mil funcionários: empresa espera queda de até 40% nas reservas de passagens para os Estados Unidos de pois dos atentados; Jornal Zero Hora, 4 out. 2001<sup>231</sup> – Empresas pedem apoio ao governo: redução de impostos está entre as reivindicações apresentadas; Revista Veja, n. 48. 14 dez. 2002 – A Varig chuta o balde: com a recusa em assinar acordo com seus credores, empresa implode a negociação que a tiraria da maior crise financeira de sua história.

<sup>232</sup> Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.

<sup>233</sup> Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste.

desta medida, pois, não existem estatísticas disponíveis sobre o número de bacharéis atuantes no mercado de turismo. Trigo<sup>234</sup> criticou a posição do governo em facilitar a abertura de cursos de turismo no país, pois em 1991 existiam 28 cursos e em 2002 o número ultrapassou 396 cursos de turismo no Brasil, um crescimento equivalente a 1314%, ocasionando diversos problemas como perda de qualidade, esvaziamento dos cursos e saturação do mercado.

Por outro lado, de acordo com o discurso do Estado, o poder público buscava conscientizar e democratizar o turismo no país, através do engajamento da sociedade, mobilizando o mercado e a academia para discutir e debater as oportunidades da atividade turística no Brasil. Desta forma, é possível inferir que a abertura de cursos no território nacional era fundamental, tornando viável o estudo do fenômeno turístico.

1998 - Deliberação Normativa n. 391/98, de 08 de julho, dispõe sobre a necessidade de rápida atuação fiscalizatória, com efeitos concretos imediatos, visando à suspensão da conduta lesiva. A decretação da suspensão temporária da atividade deverá ser comunicada de imediato à Embratur, para fins de suspensão do registro e avaliação da medida.

O Estado assume uma atitude firme de regulação do mercado, buscando coordenar a relação empresa-cliente, a fim de evitar abusos e distorções contratuais que possam ferir o código de defesa do consumidor<sup>235</sup>. Entretanto, a falta constante do número adequado de fiscais em grande parte do território nacional, acaba tornando esta medida inócua, ineficiente.

1998 - Deliberação Normativa n. 392, de 06 de agosto, visando à qualidade, profissionalismo e competitividade na prestação de serviços do produto turístico brasileiro, e também salvaguardando os direitos e deveres do consumidor e da empresa prestadora, estabelece a obrigatoriedade da formalização de contrato escrito entre os prestadores de serviços turísticos entre si e seus fornecedores, inclusive transportadoras aéreas, marítimas e terrestres, regulares ou não, quando se tratar da venda de produtos e serviços turísticos ao consumidor, devendo ser mantido na posse do prestador de serviços os respectivos instrumentos pelo prazo mínimo de 06 (seis) meses.

---

<sup>234</sup> Turismólogo in foco: revista mensal. Belo Horizonte: ABBTUR, mai. 2006.

<sup>235</sup> Instituído pela Lei N° 8.078 de 11 de setembro de 1990, dispondo sobre a proteção ao consumidor.

O governo diante das conexões de mercado existentes, atua para reforçar a necessidade de qualificação e credibilidade do produto turístico brasileiro. Significa uma iniciativa de regular e ordenar as relações mercadológicas, aprimorando os serviços contratuais para o turismo doméstico e internacional.

1998 – Deliberação Normativa n. 399 de 06 de novembro cria o Conselho Consultivo do Turismo Nacional, com o objetivo de cooperar na formulação e no acompanhamento da implementação da Política Nacional de Turismo, promovendo a interface do setor público com o setor privado. O conselho será composto pelos Presidentes da Embratur e das 13 entidades de caráter nacional, representativas dos principais segmentos turísticos, a saber: Associação Brasileira de Agencias de Viagens – ABAV; Associação Brasileira dos Centros de Convenções e Feiras - ABRACCEF; União Brasileira dos Promotores de Feiras - UBRAFE; Associação Brasileira da Indústria Hoteleira – ABIH; Associação Brasileira das Empresas de Eventos – ABEOC; Associação Brasileira de Restaurantes e Empresas do Entretenimento - ABRASEL; Federação Nacional do Turismo - FENACTUR; Associação Brasileira dos Bacharéis em Turismo - ABBTUR; Associação Nacional dos Transportadores de Turismo e/ou Fretamento e Agencias de Viagens que operam com veículos próprios - ANTTUR; Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis - ABLA; Associação Brasileira das Entidades de Hospedagem, Alimentação e Turismo – ABRESI; Associação das Empresas de Diversão do Brasil - ADIBRA; Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias – SNEA; Associação Brasileira das Operadoras de Turismo – BRAZTOA-COBRAT<sup>236</sup>.

A ação do Estado carrega nitidamente o anseio de atuar em conexão direta com os órgãos de interesse, evitando atos unilaterais, visando um fortalecimento das instituições nacionais através do desenvolvimento, crescimento e promoção do turismo brasileiro.

1999 – portaria nº 676/DGAC de 20 de outubro, eliminou o limite à restrição de 50 assentos para as aeronaves a serem utilizadas na maior parte das linhas aéreas especiais. Esta mesma portaria eliminou o limite de participação de qualquer empresa no mercado doméstico, até então estabelecido em 50%.

Esta medida possibilitou um aquecimento do mercado aéreo, em especial o transporte regional no país, desativando barreiras que impediam o pleno

---

<sup>236</sup> Esta associação foi incluída no CCTN (Conselho Consultivo de Turismo nacional) pela Deliberação Normativa n. 403 de 15 de dezembro de 1998.

desenvolvimento do setor e abrindo possibilidades de visitação a lugares considerados de difícil acesso. A matéria publicada na Revista Veja<sup>237</sup> retrata a nova onda nacional: Paraíso acessível – vôos regionais facilitam acesso a lugares onde só a viagem já era uma verdadeira aventura. Constam na reportagem exemplos das cidades de Jericoacoara (Ceará) e Lençóis (Maranhão).

2001 – Deliberação Normativa n. 419 de 15 de março de 2001, considera a necessidade de se estabelecer critérios e procedimentos para apoio a projetos de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico, a serem beneficiados com recursos do Orçamento Geral da União – Unidade Gestora Embratur, cria o Programa Nacional de Infra-estrutura Turística – PROINTUR, tem por objetivo propiciar o aproveitamento e a melhoria das condições atuais dos atrativos históricos, culturais e naturais, mediante a implementação de projetos de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico.

Esta política aponta para o comprometimento do governo em prover melhorias e financiar obras, com o intuito único de gerir uma vantagem competitiva na formação do produto turístico brasileiro, atribuindo um referencial de qualidade para o movimento interno e o turismo internacional.

2002 – Deliberação Normativa n. 429 de 23 de abril, altera através do termo de compromisso firmado em 11 de abril de 2001, entre o Ministério do Esporte e Turismo, por meio da Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo e a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis - ABIH Nacional, os parâmetros para instituir o novo sistema de classificação dos meios de hospedagem adotando categorias que visam orientar os mercados turísticos interno e externo, atualizando o sistema brasileiro.

A intenção do governo com o apoio da ABIH, era modernizar a classificação hoteleira nacional estabelecida por “estrelas” há vários anos sem abandonar por completo este símbolo, (re)classificando o estabelecimento hoteleiro de acordo com a situação atual que compreende condições de conforto e atendimento, mas incluir a terminologia internacional de uso comum no exterior, visando uma melhor compreensão do parque hoteleiro nacional frente ao mercado consumidor internacional, facilitando a comercialização. O acordo foi finalmente fechado, após

---

<sup>237</sup> VEJA. *Paraíso acessível*. São Paulo, n. 14. 05 abr. 2000.

vários anos de negociações entre a Embratur<sup>238</sup> e os hoteleiros brasileiros, que buscavam um consenso entre a proposta veiculada pelo governo e as necessidades da categoria. A nova matriz de classificação não será obrigatória, mas a ABIH acredita em uma grande adesão, principalmente devido aos custos terem sido reduzidos em 50%. Concomitantemente a esta ação a Embratur lançou o “Manual de Acessibilidade<sup>239</sup>”, elaborado para facilitar o acesso e deslocamento de portadores de deficiência física nos meios de hospedagem em todo o país.

2002 – Deliberação Normativa n. 430 de 31 de julho, criou o Comitê Gestor do Programa Pólos de Ecoturismo do Brasil com o objetivo de gerir e apoiar o desenvolvimento dos Pólos de Ecoturismo, selecionados pela EMBRATUR/IEB, por meio de uma política baseada no turismo sustentável, promovendo a identificação e a formatação de produtos e serviços ecoturísticos e definindo estratégias próprias. Este ato decorre da necessidade de se definir uma política de gestão para a implementação dos Pólos de Ecoturismo, dentro de critérios de sustentabilidade e de estabelecer parcerias entre o setor público, o setor privado e as organizações não governamentais envolvidas no segmento do ecoturismo.

Esta política demonstrou a preocupação do governo federal com o turismo nacional em dois aspectos fundamentais, o primeiro em garantir por meio do trabalho conjunto, entre Estado e órgãos de interesse, uma sustentabilidade do produto brasileiro de ecoturismo, preservando o meio-ambiente; o segundo buscando capacitar e diversificar a oferta turística nacional, usufruindo dos ecossistemas abundantes no território brasileiro. Tratou-se de uma tentativa real de fugir do esgotamento do binômio sol-praia, diferenciando a oferta turística brasileira.

Beni (2006) corrobora com esta ação de poder público no que tange ao trabalho em parceria, comentando sobre sociedade firmada entre a Embratur e o Ibama, que juntos criaram em 2001 o Projeto Parques do Brasil, com o objetivo de contribuir para proteger os ecossistemas mais significativos do país, treinando profissionais, fiscalizando e trabalhando para aumentar o número de Unidades de Conservação, e em conseqüência viabilizando a visitação turística.

---

<sup>238</sup> Este assunto tramitava desde 1996, conforme notícia veiculada no Jornal Zero Hora. Porto Alegre, 03 set. 1996 “Embratur prepara reavaliação de hotéis: classificação foi extinta, e com novos critérios haverá poucos estabelecimentos de primeira linha”.

<sup>239</sup> Ministério do Esporte e Turismo e Embratur. Relatório de Gestão 1995-2002.

### **5.2.2 Política Externa – eliminação de barreiras para o turismo receptivo internacional**

Com relação à isenção de vistos para estrangeiros, condição considerada crucial para viabilizar o turismo internacional, o Governo Fernando Henrique<sup>240</sup> fechou acordos bilaterais importantes durante o recorte temporal 1995-2002, na tentativa de remover entraves burocráticos existentes entre o Brasil e demais nações. A isenção de visto, facilitador do fluxo turístico internacional, foi acordada entre os seguintes países: França, México<sup>241</sup>, África do Sul, Hungria, Turquia, Polônia, Tailândia, Panamá, Costa Rica e Coréia do Sul. Com relação aos Estados Unidos, foi concedida uma extensão da validade do visto de 90 dias para 05 anos. Todas estas ações foram baseadas no princípio da reciprocidade diplomática entre o Brasil com os países relacionados.

### **5.2.3 Política cambial**

A administração federal adotou uma medida inovadora com relação ao câmbio de moeda estrangeira no país, segundo a reportagem divulgada pelo Jornal Zero Hora<sup>242</sup> a compra e a venda de dólar foram liberadas. O governo extinguiu limites de valor nas operações para viagens, tratamentos de saúde e negócios com imóveis. Além desta modificação que visava facilitar a vida da classe média, principal responsável pelo aumento da demanda de dólares para o turismo e educação no exterior, outra ação foi fundamental para o turismo receptivo internacional, que tratou da liberação do turista estrangeiro em levar de volta para o seu país o total de dólares que trouxe para o Brasil, pois antes, o viajante só podia voltar com metade do valor se tivesse trocado todo o dinheiro por reais na chegada. Esta atitude

---

<sup>240</sup> Ministério das Relações Exteriores.

<sup>241</sup> México é o único país que, em função do intenso movimento de brasileiros em direção a fronteira mexicana com os Estados Unidos, após um relativo período de baixa, revogou a isenção de visto para os brasileiros em 2005, sendo novamente obrigatório o visto mexicano para a entrada no país.

<sup>242</sup> ZERO HORA. Serviço público terá de buscar qualidade. Porto Alegre, 17 mai. 1996.

confirmou o compromisso e o respeito do governo federal em relação ao turista, suprimindo obstáculos burocráticos e financeiros.

#### 5.2.4 Obras e infra-estrutura

O governo buscou parcerias com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a iniciativa privada para investir em obras e infra-estrutura<sup>243</sup> de base, que propiciassem a sustentação do turismo brasileiro. Foi utilizado o:

Conceito de corredores de turismo em forte sinergia com os eixos nacionais de desenvolvimento na escolha dos investimentos prioritários, sendo que o Prodetur/NE foi pioneiro e reconhecido como modelo pela OMT (Organização Mundial do Turismo)<sup>244</sup>.

Foram feitos diversos investimentos na construção, reforma e ampliação de aeroportos brasileiros<sup>245</sup>. Os aeroportos considerados pela verba do Prodetur/NE com U\$ 375 milhões foram: Porto Seguro, Lençóis, Salvador, São Luís, Aracaju, Natal e Fortaleza. Com os recursos próprios do MET e EMBRATUR no montante de R\$ 124 milhões, envolveram os Estados de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Mato Grosso, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Tocantins.

As obras eram extremamente necessárias, pois o tráfego aéreo no país cresceu com uma média de 31% entre 1993 a 1995<sup>246</sup>, a despeito dos aeroportos mal equipados e trabalhando acima do limite em termos de capacidade de atender os usuários e as empresas aéreas. O que figura na mídia é que naquele momento os principais aeroportos do país, pertencentes ao eixo Rio de Janeiro e São Paulo, já atuavam com sobrecarga de passageiros e companhias aéreas, algumas obras<sup>247</sup> como a construção de terminais de carga e um terceiro terminal para passageiros foram concluídas no aeroporto de Guarulhos, em Congonhas houve a construção do edifício garagem, e o aeroporto do Galeão no Rio foi ampliado com novo terminal

---

<sup>243</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>246</sup> Anac. Disponível em: <[www.anac.org.br](http://www.anac.org.br)>. Acesso em: 25 ou. 2007.

<sup>247</sup> Jornal Zero Hora, 02 set. 1996 "Infraero divulga planos para aeroportos do país: investimento global será de R\$ 3,5 bilhões".

para passageiros e carga. Não consta nenhuma informação sobre investimentos para a remodelação das pistas ou construção de áreas de escape.

Outro fator preponderante foi amplamente divulgado pela Revista *Veja*<sup>248</sup>, cujas reportagens abordaram a mesma temática o controle do espaço aéreo brasileiro, os equipamentos utilizados, a manutenção necessária, a existência dos chamados “buracos negros” e o trabalho dos controladores que atuavam, e atualmente a situação permanece inalterada, trabalhando acima do limite suportável e com salários defasados para a categoria.

Em um primeiro momento o factível foi à preocupação desta gestão em modernizar e construir novos terminais pelo país com tecnologia de ponta, acompanhando o crescimento do setor aéreo e dotando o Brasil das condições adequadas para que a atividade turística se desenvolvesse a pleno. A questão envolvendo a segurança das pistas, nos terminais mais movimentados das duas principais cidades brasileiras, parece ter sido relegada a uma segunda etapa, assim como a situação dos controladores de voo. Temas prioritários que o governo seguinte, também, só tomou conhecimento quando se instalou o “apagão aéreo”.

A infra-estrutura rodoviária recebeu auxílio do MET e da Embratur<sup>249</sup> para a construção e recuperação de estradas acessos e portais turísticos, sinalização turística e pavimentação de ruas no valor de R\$ 98 milhões. Já o Prodetur/NE investiu US\$ 90 milhões para a construção e recuperação de 389 km em 29 trechos da malha rodoviária no Nordeste.

Paradoxos marcam a trajetória do turismo rodoviário no país, os exemplos foram noticiados na mídia comprovando as disparidades existentes. O primeiro veiculado pelo *Jornal Zero Hora*<sup>250</sup>, mostra o resultado de uma pesquisa feita pelos estudantes de turismo da UCS<sup>251</sup> na região das hortênsias, indicando a aprovação do núcleo turístico por parte dos turistas e comentando sobre um aspecto relatado nas entrevistas que precisa e muito ser melhorado, que são as “estradas precárias, mal conservadas e pouco sinalizadas”, sendo que a única maneira de chegar à região é por via rodoviária. O segundo aparece na Região Centro-Oeste em matéria divulgada pela *Revista Veja*<sup>252</sup> indicando que reflexos positivos começaram a surgir

---

<sup>248</sup> *Veja. Os vigias do céu.* n. 03. 22. jan.1997 e *Salvos no último minuto.* n. 46. 17. nov.99.

<sup>249</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>250</sup> ZERO HORA. *Turistas pedem por melhores estradas.* Porto Alegre, 09 dez. 1997.

<sup>251</sup> Universidade de Caxias do Sul.

<sup>252</sup> VEJA. *Caminho do éden.* São Paulo, n. 30. 29 jul. 1998.

na atividade turística do Pantanal: “Caminho do Éden – uma estrada para turistas torna mais fácil e barato conhecer as belezas do Pantanal”. O terceiro exemplo está na região Nordeste do país, na reportagem da Revista Veja<sup>253</sup>, mas especificamente na Bahia, onde uma obra foi inaugurada em 1998, com recursos federais e estaduais, ligando a cidade de Ilhéus a Itacaré, na chamada Costa do Cacau, criando inúmeras possibilidades para o desenvolvimento do turismo no sul do Estado.

O setor de eventos é outra área que obteve apoio do governo federal na forma de investimentos diretos e liberação de financiamentos para a construção de mais de 100 espaços no país para a realização de uma gama diversificada de eventos, como feiras, congressos, seminários, convenções e rodeios. No total o MET e a Embratur<sup>254</sup> aportaram um valor de R\$ 57 milhões, o Prodetur/NE liberou U\$ 170 milhões para a região nordeste e a iniciativa privada, através do Fungetur, participou com uma verba de R\$ 13 milhões. O Brasil conseguiu atrair grandes acontecimentos internacionais com o apoio da Embratur configurando-se como excelente opção para este setor que, segundo dados atuais da Abeoc<sup>255</sup>, cresceu 7% ao ano e movimentou U\$ 4 trilhões em todo o mundo no ano de 2006.

A tabela 21 abaixo, atesta a expansão deste segmento no país, sendo que as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro ocupam, respectivamente, o primeiro e segundo lugar na captação de eventos internacionais.

| ANO  | Número de Eventos |
|------|-------------------|
| 1995 | 37                |
| 1996 | 27                |
| 1997 | 42                |
| 1998 | 52                |
| 1999 | 76                |
| 2000 | 89                |
| 2001 | 63                |
| 2002 | 71                |

**Tabela 21:** Eventos Internacionais captados e realizados no Brasil entre 1995-2002

**Fonte:** Embratur

<sup>253</sup> Idem. *A costa do cacau*. n. 32. 12 ago. 1998.

<sup>254</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>255</sup> Associação Brasileira de Empresas de Eventos. Disponível em: <http://www.abeoc.org.br/200801221736.php>. Acesso em: 10 nov. 2007.

Desta forma, o país terminou o ano de 2002 na 21ª posição em captação de eventos internacionais no *ranking* da ICCA<sup>256</sup>, em uma lista de oitenta países associados, devido aos investimentos realizados em parceria entre o poder público e a iniciativa privada durante este recorte temporal. O mercado continuou em franca expansão, tanto que em 2003 o Brasil pulou para a 19ª posição, figurando na lista dos 20 países mais procurados para sediar eventos internacionais.

A estabilização da economia, através do plano real, possibilitou investimentos substanciais do setor privado no parque hoteleiro do país, que recebeu um aporte de U\$ 6 bilhões<sup>257</sup> para a construção e ampliação de 300 hotéis, *resorts*, pousadas e áreas para realização de eventos. O Estado respondeu com uma participação de R\$ 3 milhões do orçamento próprio do Ministério do Esporte e Turismo em conjunto com a Embratur, que resultou na construção de 20 hotéis em municípios, e R\$ 65 milhões através da liberação do Fungetur para financiamentos, prioritariamente, de pequenos empresários, culminando na construção ou ampliação de 50 estabelecimentos hoteleiros.

O plano real incentivou os investidores nacionais e estrangeiros a apostarem no segmento de meios de hospedagem, oportunizando a abertura e/ou reforma de hotéis de norte a sul, em categorias que variaram do luxo ao econômico, transformando totalmente o perfil do parque hoteleiro no país. Esta mudança expandiu a oferta de leitos para uma demanda reprimida, que associou o preço baixo da passagem aérea ao do hotel econômico e incrementou o turismo interno. A cronologia da mídia impressa<sup>258</sup> assinalou esta evolução.

A infra-estrutura<sup>259</sup> urbana mereceu atenção especial por parte do governo federal, preocupado em melhorar a qualidade de vida da população local, cujas obras envolveram saneamento básico, preservação ambiental, conservação do

---

<sup>256</sup> Associação Internacional de Congressos e Convenções. Maiores informações em: <[www.iccaworld.com](http://www.iccaworld.com)>.

<sup>257</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>258</sup> Veja, n. 6, 08 fev. 1995 – Pequenos e Baratos: chegam ao Brasil as redes de hotéis compactos, com serviços de boa qualidade e preço baixo; Veja, n. 44, 5 nov. 1997 – Luxo e conforto: com 1 bilhão de reais de investimentos só neste ano, a rede hoteleira cresce e melhora; Veja, n. 42, 21 out. 1998 – Conforto sob medida: hotéis de categoria três estrelas lideram os novos investimentos do setor no Brasil; Veja, n. 48, 02 dez. 1998 – Ilhas da Fantasia: começam a sair do papel projetos de bilhões de dólares para construir *resorts* no Brasil; Veja, n. 23, 09 jun. 1999 – Bons e baratos: chegam ao Brasil as redes que oferecem hospedagem sem luxo a preços razoáveis; Veja, n. 6, 09 fev. 2000 – Verão sem fim: inauguração de *megaresort* Costa do Sauípe, em estilo caribenho coroa a explosão do turismo no Nordeste; Veja, n. 26, 04 jul. 2001 – Luxo e variedade: grupos estrangeiros investem bilhões de dólares e melhoram a qualidade da hotelaria no Brasil; Veja, n. 32, 11 set. 2002 – Adeus, bicho-grilo: grupos hoteleiros investem bilhões e levam conforto a paraísos naturais do Ceará.

<sup>259</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

patrimônio histórico e cultural. Este segmento recebeu além das verbas aprovadas pelos Ministérios da Saúde, Meio Ambiente e Cultura, um aporte de R\$ 125 milhões do MET junto com a Embratur para construção ou reforma da infra-estrutura urbana em relação: a balneários, centros culturais, complexos turísticos, mirantes, parques<sup>260</sup>, praças, terminais rodoviários e turísticos, urbanização e revitalização da orla marítima, entre outras ações. Houve também a participação do Fungetur com R\$ 78 milhões de financiamentos para o setor privado para instalação e recuperação da infra-estrutura urbana, e do Prodetur/NE que liberou o montante de U\$ 104 milhões para 17 obras de saneamento básico no Nordeste, beneficiando 362 mil habitantes.

A despeito de todos os esforços empreendidos pelo governo federal em liberar verbas, construir acordos com organismos e bancos internacionais para financiamentos de obras e infra-estrutura e campanhas educativas, o país ainda não encontrou o rumo certo. Problemas correntes de saneamento básico, construções irregulares e urbanização desenfreada, provocada pela especulação imobiliária, combinadas com a notória burocracia nacional e com a ausência de regulação e fiscalização por parte do poder público, associados principalmente às esferas estadual e municipal que também são responsáveis, contribuíram para assolar o litoral brasileiro neste período, prejudicando o turismo no país. As reportagens publicadas respeitam uma cronologia e mostram que faltaram políticas públicas ou as etapas de implementação e avaliação final falharam, comprometendo o desempenho nacional e contribuindo para aumentar as chagas do Brasil. As matérias<sup>261</sup> veiculadas apresentam o descaso com o meio ambiente brasileiro de norte a sul do país.

O Estado ao final sabia que o trabalho não estava acabado, havia muito a ser feito, tanto que procurou firmar acordos financeiros para a continuidade dos projetos

---

<sup>260</sup> Jornal Zero Hora, 17 set. 1996 – O controle da inflação proporcionou investimentos também na área do lazer e entretenimento por parte dos grupos internacionais. Em 1996 a rede americana de parques aquáticos *Wet'n Wild* decidiu investir U\$ 150 milhões no país para a construção de cinco parques aquáticos no litoral brasileiro.

<sup>261</sup> Revista Veja, n. 01, 08 jan. 1997 – Esgoto na praia: sujeira e falta de saneamento infernizam as férias de verão em muitas praias brasileiras; Revista Veja, n. 33, 19 ago. 1998 – Paraíso sitiado: construções irregulares e lixo ameaçam Jericoacoara; Revista Veja, n. 03, 20 jan. 1999 – Praia, sol e sujeira: lixo, esgotos e ocupação irregular degradam as praias brasileiras, a população costeira cresceu num ritmo 50% mais rápido que a média brasileira desde 1970. O número de casas de veraneio aumentou 60% desde 1980. E a poluição explodiu; Revista Veja, n. 03, 19 jan. 2000 – Alerta vermelho: em pleno verão, o Rio oferece aos seus turistas um mar com toneladas de esgoto; Revista Veja, n. 30, 31 jul. 2002 – Lindo, caro e sujo: obras malsucedidas e descaso ambiental pioram a estada de quem visita Fernando de Noronha.

e das obras necessárias<sup>262</sup>, a serem concretizadas no próximo governo com execução<sup>263</sup> assegurada e planejamento finalizado, estando sua maioria com rubrica orçamentária já aprovada envolvendo:

- Prodetur II/NE – U\$ 800 milhões para saneamento e infra-estrutura turística;
- Pantanal – U\$ 400 milhões para infra-estrutura básica;
- Amazônia Legal – U\$ 212 milhões para infra-estrutura básica;
- Prodetur Sul – U\$ 400 milhões para saneamento e infra-estrutura básica.

### **5.2.5 Programa Nacional de Municipalização turística - PNMT**

O Programa Nacional de Municipalização Turística<sup>264</sup> foi planejado com base na metodologia da OMT, mas voltado para a realidade brasileira, começou em 1995 com os agentes alemães treinando 360 agentes brasileiros multiplicadores e hoje ultrapassou quatro mil monitores municipais. No início, o orçamento do programa era desprovido de verbas federais, no ano seguinte recebe R\$ 100 mil em recursos, em 1999 obteve um aporte de R\$ 1 milhão, finalizando com R\$ 12 milhões no cronograma 2001/2002. Esta evolução dos recursos financeiros sugere a consolidação do programa na esfera federal, pelos resultados auferidos nos municípios inseridos no PNMT. O programa foi “reconhecido pela OMT como modelo no mundo pela conscientização da importância do turismo nas comunidades locais”, promovendo alterações significativas na gestão turística local.

O governo, seguindo as orientações da OMT, planejou e implantou o programa de municipalização turística balizando o seu mérito no fato de que o turismo começa no município, e é a partir da compreensão deste núcleo sobre a importância do turismo que o projeto foi coordenado em 1801 municípios com vocação turística, envolvendo no final o treinamento de 7.523 agentes, em um total de 301 oficinas realizadas para a aplicação das diretrizes do plano. A implantação ocorreu através das:

---

<sup>262</sup> Com relação ao Prodetur Sudeste, não existe nenhuma informação do governo sobre a continuidade do projeto e a liberação de verbas.

<sup>263</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>264</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

Oficinas de capacitação sobre turismo sustentável, gestão turística e planejamento estratégico, sendo que outras atividades foram sendo desenvolvidas paralelamente, como as: oficinas de artesanato, oficinas de apoio à agricultura familiar em conjunto com o Pronaf<sup>265</sup>, campanhas educativas e de conscientização turística. (EMBRATUR)

Em termos de educação e conscientização turística a Embratur<sup>266</sup> buscou trabalhar, pelo viés do PNMT, a cidadania responsável nos destinos turísticos, pois o resultado da pesquisa realizada sobre a demanda internacional em 1997 apontou o lixo como um dos principais problemas verificados pelo turista estrangeiro em visita ao país, lançando uma campanha educativa em dois estágios, no primeiro semestre e no final do ano de 1998, mobilizando 50 municípios em 18 estados a manterem suas cidades limpas: “Onde tem lixo, não tem turista<sup>267</sup>”.

De acordo com a matéria veiculada pelo Jornal Zero Hora<sup>268</sup>, esta administração estava empenhada em alcançar a qualidade e melhorar a produtividade do produto e do serviço brasileiro – “Serviço público terá de buscar qualidade: Fernando Henrique anunciou ontem as metas da nova fase do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade”, a preocupação acerca deste tema foi uma prerrogativa deste governo, incluindo a limpeza urbana nas cidades brasileiras, como forma de reduzir em 50% o índice de insatisfação dos turistas com o lixo nas cidades.

No ano 2000 ocorreu mais uma iniciativa para debelar o lixo nos municípios brasileiros, conforme a notícia publicada no Jornal O Estado de São Paulo de 6/09/2000:

Embratur quer atrair turistas melhorando a higiene das cidades – a nova campanha Brasil sempre limpo abrangerá inicialmente 50 cidades e têm o objetivo de chamar a atenção dos usuários e responsáveis por restaurantes, bares, rodoviárias, lanchonetes e monumentos para a limpeza<sup>269</sup>.

Este tipo de movimentação deveria ser constante, pois um país como o Brasil, carente de educação, de princípios e valores que atentem para os bons costumes e o respeito ao próximo, necessita de campanhas massivas e contínuas nas escolas

---

<sup>265</sup> Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

<sup>266</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>267</sup> Jornal Zero Hora, 18 fev. 1998 – *EMBRATUR quer combater lixo nas cidades turísticas*.

<sup>268</sup> Idem. *Serviço público terá de buscar qualidade*. Porto Alegre, 29 mai. 1998.

<sup>269</sup> Estado de São Paulo, 06 set. 2000 – *Embratur quer atrair mais turistas melhorando a higiene das cidades*.

com envolvimento de professores, pais e alunos, e a mídia chamando a atenção do mercado, para um fato que é prejudicial a todos que vivem em sociedade. A responsabilidade social com o meio ambiente é global e deve ser compartilhada.

Através do PNMT, a Embratur criou o programa “Embarque Nessa” com a distribuição de um milhão de cartilhas nas escolas, falando sobre a necessidade de preservação, valorização e proteção do patrimônio natural e cultural para alunos de todo o Brasil. Lançou em 1997 a campanha de combate à exploração do turismo sexual infanto-juvenil, agregando na campanha o apoio do Ministério da Justiça e do *trade* turístico, atuando em todo o território nacional, com foco maior para a região do Nordeste brasileiro.

Em relação a este Programa Nacional de Municipalização Turística, algumas críticas já foram contextualizadas no quarto capítulo, envolvendo principalmente a forma de capacitação dos agentes e a conscientização dos municípios, o que possibilita refletir sobre a validade e proficuidade desta política pública. Santos Filho<sup>270</sup> acirra esta discussão ao escrever:

Casos como o PNMT, um equívoco em política pública em que os municípios foram levados aplicar recursos em oficinas de treinamento com a promessa ufanista e até doutrinária (religiosa) de que a região ou cidade iria se transformar em pólo turístico. Essa irresponsabilidade administrativa do estado frustrou municípios, limitou a atuação do turismólogo e desperdiçou dinheiro público.

### 5.2.6 Formação e qualificação profissional

A Embratur<sup>271</sup> atuou em conjunto com o Ministério do Trabalho (através da liberação de recursos do fundo de amparo ao trabalhador), estabelecendo um apoio institucional fundamental com o mercado para a formação e qualificação do profissional de turismo. De 1997 a 2000, mais de 500 mil pessoas do setor turístico foram capacitadas com a participação das universidades, escolas técnicas e entidades como Senac, Sebrae e Sindicatos.

---

<sup>270</sup> Santos Filho. O turismo brasileiro: equívocos, retrocessos, perspectivas. O balanço que nunca foi feito. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/025/25jsf.htm>.> Acesso em: 10 mar. 2006.

<sup>271</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

### **5.2.7 Diversificação da oferta turística**

O Brasil na época apresentava uma baixa taxa de destinos turísticos consolidados, perfazendo um total aproximado de 50 destinos em acordo com o relatório da Embratur<sup>272</sup>. O Estado na gestão 1995-2002 atuou para a diversificação dos destinos turísticos brasileiros para o mercado interno e externo, através das linhas traçadas na Política Nacional de Turismo: investimento em infra-estrutura, capacitação profissional, modernização da legislação e promoção e marketing. O compromisso firmado no começo do governo se desenvolveu em ações interligadas entre os poderes federal, estatal e municipal, com a contrapartida do setor privado e grupos de interesse, com o propósito de oportunizar a descoberta de novos produtos turísticos brasileiros. O resultado, segundo o relatório, mostrou-se plenamente favorável pela formatação de 250 novos destinos em municípios vocacionados para o mercado turístico, viabilizando a segmentação do turismo em religioso, melhor idade, rural, pesca e ecoturismo, além dos já existentes, como sol-praia, cultural e negócios. A base deste trabalho foi centrada nas ações do PNMT nas comunidades.

### **5.2.8 Promoção e marketing**

A Embratur procurou intensificar as ações de marketing investindo na diferenciação da oferta turística do país, com um projeto totalmente distinto do que até então fora veiculado, abandonando completamente o paradigma antigo de divulgar o carnaval e a mulher brasileira na praia. As novas campanhas se ocuparam em valorizar as belezas naturais e culturais, despertando o interesse do público interno e externo em conhecer o Brasil. O instituto segmentou o produto turístico brasileiro para a comercialização da seguinte forma: Rio de Janeiro, ecoturismo, Foz do Iguaçu, sol e praia (Nordeste), Amazônia, turismo de pesca, turismo de negócios e cultural (cidades históricas).

---

<sup>272</sup> Ibid.

Segundo o relatório de gestão 1995-2002, mais de R\$ 200 milhões foram gastos em campanhas promocionais de marketing visando o turismo doméstico e internacional, o que equivale dizer um valor aproximado de R\$ 25 milhões por ano, é pouco se comparado à Jamaica com U\$ 25 milhões anuais (Capítulo 3). O objetivo prioritário era proporcionar uma nova imagem positiva do Brasil. Além das campanhas, a Embratur promoveu diversos convênios com associações e sindicatos para fomentar o turismo na melhor idade em colônias de férias e lançou o programa “Dias Azul” promovendo o turismo interno na baixa temporada.

O Instituto anunciou a firme intenção do governo em incrementar o turismo receptivo internacional no país, ultrapassando em princípio a barreira dos dois milhões de visitantes, mas estava ciente de que era necessário, antes, promover melhorias e mudanças nos principais destinos turísticos brasileiros. Algumas medidas importantes imprimiram uma marca nesta gestão. A primeira foi lançamento no exterior dos comitês “*Visit Brazil*” pelo intermédio do Ministério das Relações Exteriores, inaugurando os espaços em Londres, Paris, Roma, Washington e Buenos Aires. Estes comitês foram capacitados para oferecer todas as informações necessárias para viajar ou fazer negócios com o Brasil.

A segunda foi à criação do guia de defesa do consumidor turista estrangeiro publicado em português, espanhol e inglês<sup>273</sup>, devido à preocupação com o bem estar do visitante internacional em viagem ao país. Paralelamente, a empresa atuou ativamente prestando apoio em feiras nacionais e participando das principais feiras internacionais, divulgando a marca Brasil. A prospecção da demanda internacional foi pontuada pela mídia<sup>274</sup> durante toda a gestão FHC e alguns *slogans* distinguiram as campanhas da Embratur veiculadas para o público interno e externo, promovendo um Brasil atraente e diversificado:

---

<sup>273</sup> O Estado de São Paulo. Embratur lança guia de defesa do consumidor turista estrangeiro. São Paulo, 04 dez. 2000.

<sup>274</sup> Jornal Zero Hora, 16 abr. 1996 publicou a matéria – Turistas estrangeiros no alvo da Embratur: aeroportos e saneamento serão prioridade no Nordeste, enquanto no Sul a estratégia é criar novos vôos; em 23 fev. 1997 o Jornal O Globo anunciou – Governo cria pacote para atrair turistas ao país: o presidente da Embratur ressalta que, para atrair turistas estrangeiros e brasileiros, é importante a combinação de três condições que são a qualidade, o preço e a oferta de produtos turísticos; Jornal Zero Hora, 26 mai. 1998 veiculou a reportagem - Embratur quer mais estrangeiros no país: o Instituto Brasileiro de Turismo está se programando para receber em território nacional, no próximo ano, 3,8 milhões de turistas estrangeiros. A meta apresentada na semana passada prevê, também, 25 milhões de viajantes nacionais circulando pelas cidades brasileiras em 1999; O Jornal O Estado de São Paulo divulgou em 19 jan. 2001 – Embratur quer Brasil como destino turístico mundial; Jornal Zero Hora, 15 jul. 2002 – Embratur sai em busca dos visitantes europeus: o Brasil vai investir firmemente na captação de turistas europeus [...]. Neste ano, a instituição tem o maior orçamento de sua história, R\$ 54 milhões, mas ainda aguarda a liberação dos recursos.

- “Viva o seu país. É o seu Brasil, brasileiro”; Viva seu novo país. Onde você chega está em casa”; “Melhor do que ser feliz, é ser feliz e viajar pelo Brasil” (1996/1997/1998). “Brasil, quanto mais à gente conhece mais a gente gosta” (2001). “Sou mais Brasil” (2002). Estas campanhas visavam o mercado interno enaltecendo o país para os brasileiros e incentivando o turismo doméstico.

- “Não se esqueça: nesta temporada no Brasil, seu dinheiro vale o dobro” (1996/1997/1999). Campanha veiculada na Argentina, principal emissor de turistas para o país, abordando a paridade cambial favorável aos *hermanos*. “Se viajar é sua paixão, o Brasil é seu destino” (1999/2000/2001). Chamada para o turismo internacional, veiculada no mercado europeu.

### 5.3 TURISMO INTERNACIONAL: AVANÇAMOS OU NÃO?

Comparando os dois Brasis, com certeza houve um progresso considerável, principalmente no que tange a oferta turística diversificada, juntamente com a melhora na qualidade do produto turístico brasileiro e a finalização de inúmeras obras e infra-estrutura turística, necessárias para o incremento do setor. Outra questão pontual está centrada na apropriação de uma consciência turística desenvolvida entre a população local, setor privado e a academia, sobre a importância do turismo para o país, sistematizando a cadeia produtiva e tornando o mercado mais especializado.

A contribuição das inovadoras campanhas de promoção e marketing certamente mostraram ao mundo um Brasil diferente, mais bonito, o que promoveu uma mudança positiva, mas, talvez não o suficiente. Considerações importantes sobre esta administração foram elencados, para expor a opinião do próprio governo, dos pesquisadores e da mídia impressa, pontuando as principais divergências sobre a participação do Estado na atividade turística no recorte 1995-2002.

Segundo Badaró (2003), o governo a partir da ordenação de uma Política Nacional de Turismo, implantada em 1996, atingiu plenamente as metas estipuladas no primeiro mandato de aumentar para 3,8 milhões o número de turistas estrangeiros no país (ao final de 1998 o Brasil recebeu 4,8 milhões de turistas), de majorar as divisas internacionais com o turismo receptivo no valor de U\$ 4 bilhões

(em 1998 o país obteve uma receita de U\$ 3,678 bilhões) e incrementar em 10,6% a participação da população economicamente ativa empregada no setor turístico. Atualmente o setor turístico é responsável por 6 milhões de empregos diretos<sup>275</sup>.

Entretanto, no momento seguinte, a meta do governo para o Plano Avança Brasil no período de 2000-2003, que previa um aumento de 35% nas chegadas internacionais, passando para de 6,5 milhões de turistas estrangeiros em 2003, não se concretizou. Os números correspondentes ficaram muito abaixo das expectativas, conforme os resultados indicados nos relatórios publicados pela OMT e Embratur, que serão avaliados neste capítulo.

A Revista Isto É<sup>276</sup> em março de 1998 divulgou uma matéria especial relatando às causas que afugentam os turistas do país. As principais foram: o alto custo Brasil que encarece o turismo em 20%, a infra-estrutura caótica, o custo de vida alto nas metrópoles e os altos preços das passagens aéreas e diárias de hotéis, sem contar o mau atendimento nestes estabelecimentos. Tudo com base nos resultados obtidos a partir da pesquisa elaborada pela Embratur em parceria com Fipe/USP e Universidade Federal de Pernambuco.

De acordo com o relatório do governo<sup>277</sup> o progresso foi real e efetivo, pois a realidade brasileira em 1994 assinalava a entrada de 1,85 milhões de turistas, saltando para mais de 5 milhões no ano 2000, praticamente triplicando o número de chegadas internacionais em um intervalo de seis anos, e a receita cambial gerada pelo turismo atingiu a marca de U\$ 4,2 bilhões em 2000. De acordo com a OMT, a rentabilidade obtida na América do Sul e no Mundo no espaço de tempo entre 1995-2002 atingiu um crescimento aproximado de 33%, enquanto que no Brasil este percentual chegou a 95%, (re)posicionando o turismo brasileiro para o quarto lugar na pauta das exportações brasileiras.

O editorial do Jornal Zero Hora<sup>278</sup> escreveu sobre a posição brasileira no ranking da OMT (29º em 1998), chamando atenção para as potencialidades do país e a necessidade de oferecer condições competitivas ao visitante para que este escolha o Brasil para passar as férias ao invés da Europa ou Estados Unidos.

---

<sup>275</sup>Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/assec/turismoout2002jl\\_11NOV.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/assec/turismoout2002jl_11NOV.pdf)>. Acesso em: 02 out. 2007.

<sup>276</sup> ISTO É. *Bonito, mas maltratado*. São Paulo, 11 mar. 1998.

<sup>277</sup> Relatório de Gestão 1995-2002.

<sup>278</sup> ZERO HORA. *Turismo é prioridade*. Porto Alegre, 17 fev. 1999.

Comentou que não basta esperar pela desvalorização cambial<sup>279</sup> para obter os avanços almejados em chegadas internacionais. Destacou que circunstâncias adversas conspiram contra o Brasil, como as campanhas equivocadas divulgando o país no exterior e o quadro desfavorável da política e economia.

Em entrevista concedida ao Jornal Brasilturis<sup>280</sup> o então Ministro do Esporte e Turismo, Caio Luiz de Carvalho, fez uma avaliação do turismo brasileiro nos últimos oito anos do governo FHC, falou sobre os progressos e as dificuldades de planejar e implantar a atividade turística no país. Dentre as principais realizações citou a formação da conscientização popular sobre a importância do turismo para a nação; a elaboração de uma sólida política nacional de turismo em 1996 que alcançou projeção nacional e continuidade no segundo mandato; as melhorias do produto turístico brasileiro nos municípios em termos de qualidade e competitividade apoiados pelo PNMT; a modernização da legislação turística brasileira e as ações de promoção e marketing, que proporcionaram uma visibilidade estendida do destino Brasil no exterior na prospecção da demanda internacional. Entretanto, afirmou que não conseguiu vender melhor o país no exterior e que apesar de todas as ações implementadas, politicamente não foi possível garantir a verba necessária para a promoção e marketing na divulgação do país internacionalmente, sendo que no último ano os recursos destinados eram no valor aproximado de R\$ 60 milhões, e acabaram não sendo liberados por conta, entre outros fatores, da burocracia brasileira.

Beni (2003, p. 107) comenta sobre a participação do país no mercado de comunicação e marketing “que gira em torno de 1% do total anual de recursos financeiros alocados para a área”, o que na opinião do autor é considerado baixo. Comentou ainda que a verba destinada para o turismo para o ano de 2002 era de U\$ 10 milhões de dólares ao ano, enquanto Aruba dispõe de uma cifra de U\$ 15 milhões de dólares mês.

Uma pesquisa encomendada pelo SINDETUR<sup>281</sup>, se mostrou extremamente importante por reportar a opinião do mercado, apesar de extrapolar o recorte temporal, mas como a situação continua *up date*, ela conseguiu referendar a condição exposta na Revista isto É de 1998 sobre o turismo brasileiro. O estudo foi

---

<sup>279</sup> Em janeiro de 1999 o país sofre uma má desvalorização cambial de até 70% frente ao dólar. Disponível em: <www.dieese.org.br>.

<sup>280</sup> Jornal Brasilturis, edição n. 435, 1ª quinzena de agosto de 2002.

<sup>281</sup> Sindicato das Empresas de Turismo do Estado de São Paulo.

feito pelo Núcleo de Estudos Avançados em Turismo e Hotelaria/EPABE-FGV, para o caderno de estatísticas do Sindicato<sup>282</sup>, e refletiu a percepção do mercado empresarial frente aos obstáculos para o crescimento da atividade turística no país. Segundo a revista foram entrevistados, para uma amostra qualitativa, 50 maiores empresários do setor de agência de viagens, empresa de eventos, locadoras de automóveis, promotores de feiras, operadoras (incluindo as que trabalham exclusivamente com turismo receptivo) e os meios de hospedagem.

Diante das inúmeras questões envolvendo a pesquisa, foi pinçada a mais importante para o contexto do estudo exploratório: Quais as barreiras para a expansão dos negócios<sup>283</sup>?

| Barreiras (%)                            | Agências | Feiras            | Hotelaria | Operadoras | Operadoras de Receptivo |
|--|----------|-------------------|-----------|------------|-------------------------|
| Carga tributária elevada                 | 6,2      | NC <sup>284</sup> | 5,9       | 6,7        | 5,7                     |
| Legislação desfavorável                  | 5,1      | NC                | 4,3       | 5,7        | 6,2                     |
| Conjuntura econômica adversa             | 5        | 4,6               | 4,9       | 4,8        | 3,4                     |
| Aumentos dos custos operacionais         | 4,7      | 5,3               | 4,7       | 5,1        | 5,8                     |
| Escassez de financiamento de longo prazo | 4,6      | 3                 | 3,5       | 5,6        | 2,4                     |
| Escassez de mão-de-obra qualificada      | 3,3      | 4,1               | 2,8       | 3,1        | 3                       |
| Escassez de demanda                      | 2,8      | 3,5               | 3,9       | NC         | 1                       |

**Tabela 22:** Quais as barreiras para a expansão dos negócios?

**Fonte:** Revista SINDETUR, edição n° 42, ano 2005

As respostas na tabela 22 refletem que o brasileiro paga imposto em demasia, ocasionando um efeito cascata em todos os produtos comercializados no país. Acrescente-se nesta lista os produtos e serviços turísticos brasileiros que a preços altos, afastam os turistas internacionais, sinalizando que o chamado “custo Brasil” não é uma utopia e sim uma realidade.

Outro fator preponderante foi à conjuntura econômica, significando que o país precisa de estabilidade para crescer, juntamente com a legislação, que traduzindo

<sup>282</sup> Revista Sindetur, edição n. 42, ano 2005.

<sup>283</sup> A resposta deveria seguir o grau de relevância, sendo 1 para menor e 7 para maior grau.

<sup>284</sup> Não citado.

pode ser mensurada como excesso de burocracia, o que acaba desestimulando o investimento. Cabe mencionar a falta de mão-de-obra que surge com certo grau de relevância, resultado do longo período de investimentos insuficientes do governo brasileiro em uma educação de base com qualidade e também apoio direto a uma formação técnica para o mercado de trabalho, que atinge não somente a área do turismo, mas também todos os setores que demandam uma mão-de-obra qualificada.

Com relação à demanda, se pode inferir que o público citado esteja acostumado aos números relativos existentes no Brasil, que oscilam pouco e não surpreendem quem trabalha na área. Portanto esta falta pode, geralmente, acontecer na baixa temporada.

### **5.3.1 Chegadas internacionais: 1995-2002**

As tabelas compondo as estatísticas do turismo mundial serviram de base para o estudo comparativo entre o período anterior (1990/1994) e o governo Fernando Henrique, fundamentando a evolução do turismo receptivo internacional e a participação do país, neste cenário que envolve as chegadas internacionais, as receitas obtidas e também a competitividade por destinos turísticos entre as nações em desenvolvimento, categoria na qual o Brasil está inserido.

A participação destes Estados está vinculada diretamente aos índices obtidos, portanto, alguns países que estavam na relação anterior, podem ter sido suprimidos pela representatividade positiva de outros, que ao longo da década e na virada do milênio, alcançaram um retorno mais rápido e imediato devido, possivelmente, a uma melhor inter-relação entre as práticas públicas, setor privado e sociedade, suplantando a concorrência internacional.

| Ano/Região | Mundo | África | Américas | Ásia e o Pacífico | Europa | Oriente Médio |
|------------|-------|--------|----------|-------------------|--------|---------------|
| 1995       | 540.6 | 20.4   | 109.0    | 82.4              | 315.0  | 13.7          |
| 1996       | 575.0 | 22.2   | 114.5    | 90.4              | 332.1  | 15.8          |
| 1997       | 598.6 | 23.2   | 116.2    | 89.7              | 352.9  | 16.7          |
| 1998       | 616.7 | 25.6   | 119.1    | 89.4              | 364.6  | 18.0          |
| 1999       | 639.6 | 27.0   | 121.9    | 98.7              | 370.5  | 21.5          |
| 2000       | 687.0 | 28.3   | 128.1    | 110.5             | 395.9  | 24.2          |
| 2001       | 686.7 | 29.1   | 122.1    | 115.7             | 395.2  | 24.5          |
| 2002       | 707.0 | 30.0   | 116.7    | 124.9             | 407.0  | 28.5          |

**Tabela 23:** Chegadas internacionais no mundo e por continentes 1995-2002  
Fonte: OMT

A tabela 23 mostra um movimento ascendente turismo mundial, com uma taxa média de crescimento anual de 4,6% entre as décadas de 1990/2000, excetuando os primeiros anos entre 2000/2003 cujo percentual baixa para 3,3% devido aos períodos conturbados envolvendo, principalmente, os atos de terrorismo, epidemias e conflitos bélicos que provocaram um desaquecimento temporário do fluxo turístico mundial. Indica também a hegemonia da Europa em chegadas internacionais e uma participação mais expressiva da Ásia e Pacífico, surgindo no começo do século XXI como um destino turístico consolidado.

As Américas apresentaram um crescimento regular e positivo, exceto no ano de 2002 cuja repercussão dos atentados ainda estava presente, e também devido aos desajustes econômicos presentes em países da região. O Oriente Médio despontou como uma nova aposta em termos de destinação turística a partir de 2000. A África surge em um ritmo mais lento em comparação direta com as outras regiões, mas constante.

| Ano  | Mundo (milhões) | Américas | Brasil    | Participação Brasil/Mundo(%) |
|------|-----------------|----------|-----------|------------------------------|
| 1995 | 540.600.000     | 109.9    | 1.991.416 | 0,37%                        |
| 1996 | 575.000.000     | 114.5    | 2.665.508 | 0,46%                        |
| 1997 | 598.600.000     | 116.2    | 2.849.750 | 0,48%                        |
| 1998 | 616.700.000     | 119.1    | 4.818.084 | 0,78%                        |
| 1999 | 639.600.000     | 121.9    | 5.107.169 | 0,80%                        |
| 2000 | 687.000.000     | 128.1    | 5.313.463 | 0,77%                        |
| 2001 | 686.700.000     | 122.1    | 4.772.575 | 0,70%                        |
| 2002 | 707.000.000     | 116.7    | 3.784.898 | 0,54%                        |

**Tabela 24:** Chegadas internacionais e a participação do Brasil no contexto mundial 1995-2002  
**Fonte:** OMT; Embratur

O Brasil encerrou o ano de 1994 com uma presença marginal de 0,34% no contexto mundial e no 43º lugar na preferência dos turistas internacionais. Mas, de acordo com a tabela 24, no decorrer da Gestão FHC, o país obteve uma melhora significativa, alcançando sua melhor evolução no ano de 1999<sup>285</sup>, justamente quando ocorreu à maxidesvalorização da moeda brasileira frente ao dólar americano e os serviços turísticos ficaram mais acessíveis aos turistas estrangeiros.

O governo alcançou uma das metas propostas, a barreira dos dois milhões de visitantes internacionais foi ultrapassada já no segundo ano da administração de Presidente Fernando Henrique Cardoso. A perda de mercado demonstrada nos anos 2001 e 2002 decorreram, respectivamente, em virtude dos atentados terroristas nos Estados Unidos e à crise na Argentina, principal emissor de turistas internacionais ao Brasil. E a participação brasileira, na lista dos países mais procurados para turismo internacional respondeu respectivamente pelo 40º (1997) e 29º (1998)<sup>286</sup>, a melhor posição alcançada pelo Brasil até hoje, de acordo com os relatórios do Fórum Econômico Mundial.

<sup>285</sup> Reportagem da Revista Veja, n. 15, 14 abr. 1999 – *Eles estão de volta: atraídos pelo câmbio favorável, estrangeiros lotam aviões fretados com destino ao Brasil.*

<sup>286</sup> Atualmente, segundo o Fórum Econômico Mundial, o Brasil aparece no 59º (2006).

| <b>País</b>          | <b>1995</b>       | <b>1998</b>  | <b>2000</b>  | <b>2002</b>  |
|----------------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|
| 1. França            | 60.033            | 70.109       | 77.190       | 77.012       |
| 2. Estados Unidos    | 43.490            | 46.377       | 51.238       | 43.582       |
| 3. Espanha           | 34.920            | 43.396       | 47.898       | 52.327       |
| 4. Itália            | 31.052            | 34.933       | 41.181       | 39.799       |
| 5. Reino Unido       | 23.537            | 25.745       | 25.209       | 24.180       |
| 6. México            | 20.241            | 19.392       | 19.667       | 19.667       |
| 7. China             | 20.034            | 25.073       | 31.229       | 36.803       |
| 8. Polônia           | 19.215            | 18.780       | 17.400       | 13.980       |
| 9. Áustria           | 17.173            | 17.352       | 17.982       | 18.611       |
| 10. Canadá           | 16.932            | 18.870       | 19.627       | 20.057       |
| 11. Alemanha         | 14.838            | 16.511       | 18.992       | 17.969       |
| 12. Grécia           | 10.130            | 10.916       | 13.096       | 14.180       |
| 13. Portugal         | 9.511             | 11.295       | 12.097       | 11.644       |
| 14. Malásia          | 7.469             | 5.551        | 10.222       | 13.292       |
| 15. Turquia          | 7.083             | 8.960        | 9.586        | 12.790       |
| 16. Tailândia        | 6.952             | 7.843        | 9.579        | 10.873       |
| 17. Suíça            | 6.946             | 7.185        | 7.821        | 6.868        |
| 18. Holanda          | 6.574             | 9.312        | 10.003       | 9.595        |
| 19. Cingapura        | 6.422             | 5.631        | 6.917        | 6.997        |
| 20. Bélgica          | 5.560             | 6.179        | 6.457        | 6.720        |
| 21. Irlanda          | 4.818             | 6.064        | 6.646        | 6.476        |
| 22. África do Sul    | 4.684             | 5.732        | 6.000        | 6.530        |
| 23. Indonésia        | 4.324             | 4.606        | 5.064        | 5.033        |
| 24. Macau (China)    | 4.202             | 4.517        | 5.197        | 6.565        |
| 25. Tunísia          | 4.120             | 4.718        | 5.058        | 5.064        |
| 26. Rep. da Korea    | 3.753             | 4.250        | 5.322        | 5.347        |
| 27. Austrália        | 3.726             | 3.825        | 4.530        | 4.420        |
| 28. Ucrânia          | 3.716             | 6.208        | 6.431        | 10.517       |
| 29. Bulgária         | 3.466             | 2.667        | 2.785        | 3.433        |
| 30. República Tcheca | 3.381             | 5.482        | 4.773        | 4.579        |
| 31. Japão            | 3.345             | 4.106        | 4.757        | 5.239        |
| 32. Porto Rico       | 3.131             | 3.396        | 3.341        | 3.087        |
| 33. Noruega          | 2.880             | 3.256        | 3.104        | 3.111        |
| 34. Egito            | 2.871             | 3.213        | 5.116        | 4.906        |
| 35. Marrocos         | 2.602             | 3.095        | 4.240        | 4.303        |
| 36. Argentina        | 2.289             | 3.012        | 2.909        | 2.820        |
| <b>37. Brasil</b>    | <b>1.991</b>      | <b>4.818</b> | <b>5.313</b> | <b>3.785</b> |
| 38. Rússia           | ND <sup>287</sup> | ND           | 18.943       | 21.279       |
| 39. Hong Kong        | ND                | ND           | 8.814        | 10.689       |

**Tabela 25:** Principais países em receptivo internacional 1995-2002 (milhões)

**Fonte:** OMT; Embratur

A análise da tabela 25 apresenta novamente quatro países Europeus no topo da tabela (França, Espanha, Itália e Reino Unido), com crescimento estável e constante, sendo acompanhados por três países da América do Norte, onde os Estados Unidos mantém uma presença forte e proporcional ao seu poderio

<sup>287</sup> Dados não disponíveis.

econômico, perdendo espaço a partir de 2002 para a Espanha que ocupou o segundo lugar em chegadas internacionais. O México consolida a sua participação com um movimento regular, e o Canadá desponta com uma evolução gradativa e constante no segmento receptivo na virada do século. Destacam-se neste contexto, a China<sup>288</sup>, a Turquia, a África do Sul, a Ucrânia e a Malásia consideradas nações em desenvolvimento e que apresentaram um crescimento dinâmico da atividade, despontando como novos destinos internacionais no mercado mundial. A Austrália obteve um crescimento positiva em comparação com o período anterior, subindo algumas posições, fortalecendo a sua disposição no cenário internacional. Rússia e Hong Kong, este último, presente na tabela anterior (capítulo 2), estão exemplificadas na tabela 25 para confirmar as dificuldades que os países encontram para sistematizar e os dados estatísticos do turismo e repassá-los para a OMT.

A participação do Brasil a partir de 1995 apresentou um crescimento substancial, praticamente triplicando, a sua posição entre os anos de 1995 a 2000, manifestando uma mudança significativa nas chegadas internacionais. Considerando a participação do ano 2000, a mais expressiva, o país conseguiu ultrapassar várias posições na tabela, ficando acima de países como Tunísia, Marrocos, Malásia, República Tcheca, Japão, Argentina e Austrália, seu concorrente direto pela demanda internacional. Perdeu mercado apenas a partir de 2002, devido principalmente ao terrorismo mundial, às crises econômicas envolvendo a América Latina e a instabilidade econômica brasileira. Outro fator preponderante diz respeito à ausência de promoção e marketing no exterior neste período, conforme anunciado pelo Ex-Ministro Caio Luiz de Carvalho, o que segundo Lima Neto mencionou no terceiro capítulo, é uma ação considerada extremamente importante e fundamental para inserir o país na vitrine do mundo.

De qualquer forma, analisando comparativamente o momento atual com o Brasil de 1994, é possível inferir que o país saiu do casulo, evoluiu, superando todas as expectativas. Demonstrou um amadurecimento profissional do turismo brasileiro, tanto com relação ao poder público, como no setor privado.

---

<sup>288</sup> O Globo, 19 nov. 1998 – A China vai liderar o Turismo em 2020. Recente pesquisa divulgada pela OMT revela que, no ano 2020, a China, com ampla vantagem, ocupará a liderança do setor. Contando com os 59,3 milhões de visitantes estrangeiros previstos para Hong Kong, o resultado projetado para a China totaliza 196 milhões de turistas, quase o dobro dos Estados Unidos, em segundo com 102 milhões. Em terceiro e quarto lugares ficarão os líderes atuais, França e Espanha, com 93 milhões e 71 milhões respectivamente.

|                            | 1995         | 1998         | 2000         | 2002         |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Mundo (U\$ bilhões)</b> | <b>410.7</b> | <b>451.4</b> | <b>481.6</b> | <b>488.2</b> |
| 1. Estados Unidos          | 63.395       | 85.001       | 82.400       | 84.752       |
| 2. França                  | 27.587       | 29.490       | 30.757       | 32.437       |
| 3. Espanha                 | 25.252       | 29.905       | 29.968       | 33.783       |
| 4. Itália                  | 28.731       | 29.809       | 27.493       | 26.783       |
| 5. Reino Unido             | 20.500       | 23.689       | 21.857       | 20.549       |
| 6. Alemanha                | 18.001       | 18.353       | 18.693       | 19.728       |
| 7. Áustria                 | 12.927       | 11.241       | 9.931        | 11.137       |
| 8. Suíça                   | 9.459        | 7.991        | 7.777        | 7.885        |
| 9. Canadá                  | 7.917        | 9.414        | 10.778       | 10.691       |
| 10. México                 | 6.179        | 7.493        | 8.294        | 8.858        |
| 11. Cingapura              | 7.646        | 4.603        | 5.142        | 4.437        |
| 12. Hong Kong              | 7.760        | 5.651        | 5.907        | 7.412        |
| 13. Tailândia              | 8.035        | 6.174        | 7.483        | 7.901        |
| 14. Holanda                | 6.578        | 6.796        | 7.217        | 7.710        |
| 15. Bélgica                | 4.548        | 4.623        | 6.592        | 6.931        |
| 16. Rússia                 | 4.312        | 6.509        | 3.430        | 4.168        |
| 17. Portugal               | 4.831        | 5.471        | 5.243        | 5.762        |
| 18. Rep. da Korea          | 5.150        | 6.908        | 6.834        | 5.936        |
| 19. Japão                  | 3.224        | 3.743        | 3.373        | 3.497        |
| 20. Turquia                | 4.957        | 7.177        | 7.636        | 11.901       |
| 21. China                  | 8.730        | 12.602       | 16.231       | 20.835       |
| 22. Austrália              | 7.873        | 7.336        | 8.649        | 8.577        |
| 23. Indonésia              | 5.229        | 4.255        | 4.975        | 5.285        |
| 24. Grécia                 | 4.135        | 4.188        | 9.219        | 9.909        |
| 25. Malásia                | 3.969        | 2.381        | 5.011        | 7.118        |
| 26. África do Sul          | 2.125        | 2.854        | 2.675        | 2.923        |
| 27. Noruega                | 2.238        | 2.116        | 2.050        | 2.179        |
| 28. Macau (China)          | 3.102        | 2.648        | 3.208        | 4.440        |
| 29. Irlanda                | 2.208        | 3.297        | 2.633        | 3.098        |
| 30. Polônia                | 6.614        | 7.946        | 5.677        | 4.314        |
| 31. Rep. Tcheca            | 2.880        | 3.894        | 2.973        | 2.964        |
| 32. Egito                  | 2.684        | 2.565        | 4.345        | 3.764        |
| 33. Argentina              | 2.222        | 3.025        | 2.904        | 1.535        |
| 34. Porto Rico             | 1.828        | 2.233        | 2.388        | 2.486        |
| 35. Tunísia                | 1.530        | 1.657        | 1.682        | 1.524        |
| 36. Marrocos               | 1.296        | 1.744        | 2.039        | 2.646        |
| <b>37. Brasil</b>          | <b>972</b>   | <b>1.586</b> | <b>1.810</b> | <b>1.998</b> |
| 38. Bulgária               | 473          | 966          | 1.074        | 1.154        |
| 39. Ucrânia                | 191          | 315          | 394          | 788          |

**Tabela 26:** Receitas do turismo internacional por país 1995-2002

**Fonte:** OMT; Embratur; Bacen<sup>289</sup>

A tabela 26 permite um exame dos índices das receitas com o turismo receptivo, indicando a permanência dos Estados Unidos em primeiro lugar, consolidando uma maior rentabilidade com o turismo internacional. Os principais países no alto da tabela, pertencentes ao continente europeu, confirmaram suas

<sup>289</sup> Banco Central.

posições em uma relação direta com as chegadas e as divisas obtidas com o turismo receptivo.

As economias em desenvolvimento evidenciaram um crescimento importante para as receitas exponenciais auferidas pelos países da Austrália, Turquia, China e Tailândia. México e Canadá permaneceram próximos aos principais países em termos de chegadas e receitas. A Polônia consolidou a sua posição no Leste Europeu, agregando valor ao seu produto turístico, o que não ocorreu com a Ucrânia, que possui uma relação inversa entre as chegadas e os rendimentos obtidos, indicando um baixo aproveitamento dos serviços oferecidos na relação com o consumidor, apontando para uma possível formatação inadequada do produto turístico.

O Brasil<sup>290</sup> ratificou um crescimento substancial ao final da década de 1990 em termos de receitas. Os números mostram um incremento ímpar na história do país, passando de U\$ 972 milhões em 1995, para U\$ 1,9 bilhão em 2002, praticamente triplicando as suas receitas com os gastos dos turistas estrangeiros. O discurso político em voga, naquele momento, divulgou que o país poderia ter alcançado resultados melhores, se não fossem os acontecimentos envolvendo a onda de terrorismo mundial e as crises econômicas cíclicas que acometeram a América Latina, principal região emissora de turistas ao Brasil. Contudo, os índices apresentados não foram o suficiente para que o país subisse alguns pontos na tabela de receitas internacionais. Nações como a Indonésia e a Malásia obtiveram resultados expressivos, apesar de não comportarem uma oferta turística como a encontrada em solo brasileiro.

---

<sup>290</sup> As informações divulgadas pelo Banco Central, para a entrada de divisas internacionais no país permanecem conservadoras, considerando apenas a receita cambial com intermediação financeira. A EMBRATUR em conjunto com a Fipe e com o apoio da OMT, aplicou a metodologia da conta satélite para o turismo brasileiro e divulgou, com base nas pesquisas, números estatísticos muito distintos dos publicados pelo Bacen. As divisas com turismo internacional alcançaram o valor de U\$ 3.6 bilhões de dólares em 1998 e no ano 2000 o montante ultrapassou os U\$ 4.2 bilhões, um incremento de aproximadamente 16% no prazo de dois anos. Esta iniciativa tem o intuito de ordenar melhor as divisas do turismo internacional e obter por parte do poder público e setor privado um reconhecimento da importância da atividade turística no país (Ministério do Planejamento, 2002).

### 5.3.2 Parâmetro mundial II: concorrência internacional

Este diagnóstico permitirá desvendar a nova condição do Brasil frente aos seus principais concorrentes, no fluxo turístico internacional, confrontando com os resultados alcançados até 1994.

| País                 |                 | 1995         | 1998         | 2000         | 2002         |
|----------------------|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>México</b>        | Chegadas        | 20.241       | 19.392       | 19.667       | 19.667       |
|                      | Receitas        | 6.179        | 7.943        | 8.294        | 8.858        |
| <b>China</b>         | Chegadas        | 20.034       | 25.073       | 31.229       | 36.803       |
|                      | Receitas        | 8.730        | 12.602       | 16.231       | 20.835       |
| <b>Tailândia</b>     | Chegadas        | 6.952        | 7.843        | 9.579        | 10.873       |
|                      | Receitas        | 8.035        | 6.174        | 7.483        | 7.901        |
| <b>Cingapura</b>     | Chegadas        | 6.422        | 5.631        | 6.917        | 6.997        |
|                      | Receitas        | 7.646        | 4.603        | 5.142        | 4.437        |
| <b>Turquia</b>       | Chegadas        | 7.083        | 8.960        | 9.586        | 12.790       |
|                      | Receitas        | 4.957        | 7.177        | 7.636        | 11.901       |
| <b>Austrália</b>     | Chegadas        | 3.726        | 3.825        | 4.530        | 4.420        |
|                      | Receitas        | 7.873        | 7.336        | 8.649        | 8.577        |
| <b>Indonésia</b>     | Chegadas        | 4.324        | 4.606        | 5.064        | 5.033        |
|                      | Receitas        | 5.229        | 4.255        | 4.975        | 5.285        |
| <b>Argentina</b>     | Chegadas        | 2.289        | 3.012        | 2.909        | 2.820        |
|                      | Receitas        | 2.222        | 3.025        | 2.904        | 1.535        |
| <b>África do Sul</b> | Chegadas        | 4.684        | 5.732        | 6.000        | 6.530        |
|                      | Receitas        | 2.125        | 2.854        | 2.675        | 2.923        |
| <b>Brasil</b>        | <b>Chegadas</b> | <b>1.991</b> | <b>4.818</b> | <b>5.313</b> | <b>3.785</b> |
|                      | <b>Receitas</b> | <b>972</b>   | <b>1.317</b> | <b>1.810</b> | <b>1.998</b> |

**Tabela 27:** Análise das chegadas e receitas dos países em desenvolvimento II  
**Fonte:** OMT; Embratur

A análise estatística comparativa por destino exposta na tabela 27, em similaridade de condição socioeconômica, permite tecer alguns comentários sobre a condição brasileira no turismo internacional, em um contexto de ambiente externo e com uma visão macroeconômica. Sob uma condição situacional similar ao Brasil, em desenvolvimento, pode-se citar a África do Sul e a Austrália concorrentes diretos, que alcançaram resultados excelentes na analogia entre os dois recortes, mantendo a superioridade em relação ao Brasil. A nação sul-africana suplantou o Brasil em chegadas e receitas auferidas em toda a seqüência, o país australiano foi inferior em chegadas entre 1998/2000, mas superou o território brasileiro integralmente em receitas obtidas.

Quanto ao Brasil, diante do exposto anteriormente, sobre a Política Nacional de Turismo implantada em 1996, incluindo investimentos externos e do Estado, projetos envolvendo formação e qualidade profissional, campanhas de promoção e marketing e a importante conscientização turística, entre outros temas, alcançou um resultado satisfatório se igualado ao Brasil de 1994, mas regular se cotejado com a concorrência internacional de países que disputam com o Brasil os viajantes internacionais, e trabalham com uma segmentação de produtos turísticos similares como sol-praia, aventura e ecoturismo, que é o caso específico da China, Austrália e África do sul, que demonstraram uma reação prodigiosa em termos de chegadas e receitas e do México, que conseguiu durante o recorte temporal, manter a sua posição, a despeito da multiplicação de destinos turísticos ocorrida, principalmente, no começo da década de 1990, utilizando a criatividade e formatando novos produtos para fomentar a relação com seu principal país emissor, que é os Estados Unidos.

O Ministério do Turismo<sup>291</sup> divulgou o relatório anual referente aos resultados do ano de 2005, cujo tema era o Brasil como destino turístico internacional e fez algumas considerações sobre o contexto mundial e a concorrência estrangeira:

Como exemplo, pode-se observar que os países atualmente mais dinâmicos no crescimento turístico são países em desenvolvimento (China, África do Sul, Malásia, Indonésia e Turquia), países que cresceram a taxas médias que variam entre 11% e 15% ao ano nos últimos 20 anos. Cabe salientar que a Malásia, a Turquia e a Indonésia não representam, a priori, modelos de interesse para o Brasil. Já a China e a África do Sul apresentam não apenas produtos semelhantes em segmentos de grande potencial para o Brasil (aventura, ecoturismo, sol e mar, etc.), como também desenvolveram planos de marketing extremamente profissionais, competentes e eficazes. Entre 1980 e 1997, a África do Sul passou da 55ª para 26ª posição, apresentando um crescimento médio de 12,82% ao ano. O Brasil, que encontrava-se na 39ª posição em 1980, caiu uma posição em 17 anos, com um crescimento médio de 4,85% ao ano. No que diz respeito ao crescimento das receitas provenientes das entradas de turistas estrangeiros, enquanto o Brasil apresentou um crescimento de 44,65% de 1980 a 1997, a África do Sul cresceu 252,30% (MINISTÉRIO DO TURISMO, ANO 2006).

Este relatório evidenciou que o Estado estava ciente das dificuldades em competir no cenário mundial e possui consciência dos seus concorrentes mais importantes no turismo receptivo internacional, na busca pelos visitantes oriundos

---

<sup>291</sup> Essa inclusão, fora do recorte temporal, serve para constatar que o atual Ministério do Turismo detém o conhecimento e a informação sobre a concorrência internacional. Disponível em: <[www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br)>.

dos principais países emissores. Cabe salientar que foi necessário o planejamento e implantação de uma política pública, pelo período consecutivo de oito anos para que os resultados surtisser o efeito programado, apesar dos obstáculos. Ainda não é o suficiente, pois de acordo com o exposto no documento da OMT, os principais países emergentes realizaram um excelente trabalho de planejamento turístico, principalmente a África do Sul e a Austrália, que conseguiu obter o melhor índice de aproveitamento de 1994 até 2002, na relação entre chegadas e receitas.

A mídia impressa questiona intensamente a situação brasileira, comparando e analisando os resultados obtidos por países em desenvolvimento como o Brasil, consideram que o país é tão ou mais bonito que as outras nações, mas que o seu potencial turístico é subaproveitado. O Jornal Pulso Latino-americano, edição de 31 de julho de 2002, estampou a manchete sobre o turismo na América Latina: “Região recebe menos de 3% dos ingressos turísticos mundiais”, destacando o desempenho do México que é o único país latino-americano a constar na lista dos quinze destinos mais visitados do globo terrestre.

O jornal comenta a boa *performance* do México diante do panorama Latino-americano, onde o turismo responde atualmente por 10% do PIB com U\$ 8 bilhões de dólares em receita, gerando 1,7 milhões de empregos diretos e indiretos. A reportagem indica que o país desenvolveu uma melhor estrutura empresarial com hotéis, transportes e produtos turísticos bem formatados que atraem visitantes para Acapulco, Cozumel, Cidade do México, Tijuana e Oaxaca, sem falar de Cancun que é um caso a parte, pois só a cidade recebe mais de três milhões de turistas por ano. O segredo, nas palavras de um assessor, tem sido a estratégia pública em ordenar e estruturar a atividade turística no país, pois “o turismo está ligado ao posicionamento global do país, à promoção de símbolos característicos que tocam o caráter, a história, a personalidade de um país”.

Outra reportagem sobre a diferenciação do México na atividade turística na América Latina, foi veiculada pela Revista Veja<sup>292</sup>, mencionando que com bons hotéis e atrações de primeira o México tornou-se a meca dos descolados. Nas palavras da Ministra do Turismo Cecília Navarro, o visitante pode ser atraído com turismo de sol e praia, mas é necessário oferecer mais do que isto, apresentar outros produtos como eco turismo, cultura, entretenimento, esportes de aventura,

---

<sup>292</sup> VEJA. Revista Semanal. Tem muito mais além de Cancún. São Paulo: Abril, n. 32, 14 ago. 2002.

opções de compras, para que o viajante fique mais tempo e gaste mais. Paradoxalmente, os produtos amplamente mencionados pela ministra podem ser encontrados em diversas regiões brasileiras de norte a sul, entretanto, o país está situado muito abaixo do México na tabela de chegadas e receitas.

Atualmente, o turismo receptivo brasileiro é assunto freqüente na mídia. A reportagem de capa da Revista Exame<sup>293</sup>, apontou: “Turismo no Brasil: muita beleza e pouco dinheiro”. A matéria questionou o porquê de países como a violentíssima África do Sul, a minúscula Cingapura, a distante Austrália e o inóspito Dubai atraem mais estrangeiros do que o Brasil. A notícia abordou as deficiências e a forma encontrada por cada país para administrar as dificuldades e se reposicionar no mercado turístico mundial, adotando medidas estratégicas de gestão dos pontos fracos e aproveitando os pontos fortes para incrementar o fluxo internacional e gerar divisas. A matéria enfatizou que uma das razões normalmente divulgadas para explicar as dificuldades do Brasil com o turismo receptivo, é à distância do país da rota turística dos países ricos e a proximidade de países limítrofes cuja economia vive períodos crônicos de instabilidade. Um exemplo constante para ratificar esta tese é o México que recebe 16 milhões de americanos por ano, 80% do total de visitantes estrangeiros. Segundo a revista Exame, esta suposição pode explicar uma parte das dificuldades brasileiras, mas não tudo, pois conforme a entrevista concedida pela embaixadora do México no Brasil, Cecília Soto, as fronteiras com os Estados Unidos possuem mais de 300 anos, mas os americanos só começaram a viajar com freqüência para o México depois que foram criadas boas condições para atraí-los.

### **5.3.3 Análise da demanda internacional II: quem visitou o Brasil?**

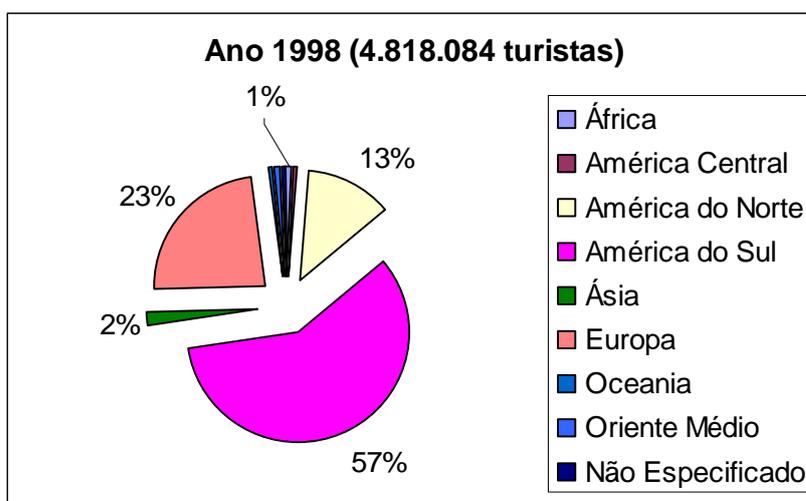
Prosseguindo com análise referencial dos turistas estrangeiros que visitaram o Brasil até a metade da década de 1990, os dados expostos apresentam o

---

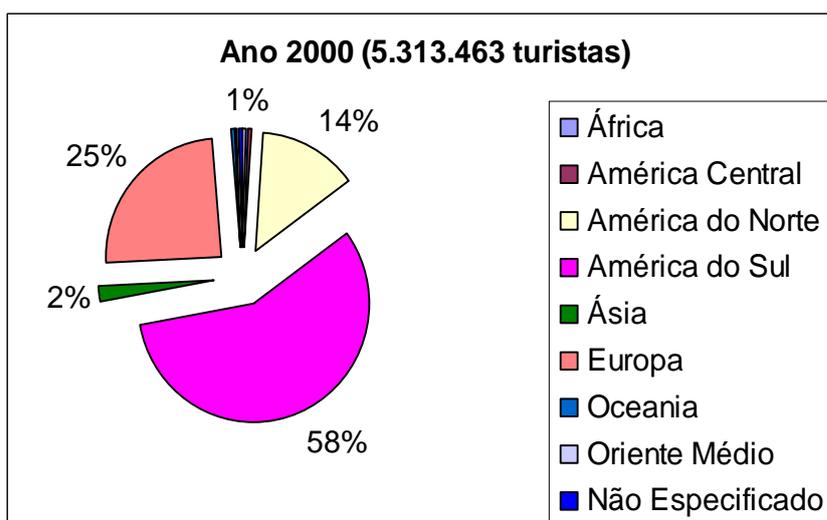
<sup>293</sup> Revista Exame. *Muita beleza, pouco dinheiro*. São Paulo, n. 20, 13 out. 2004. Esta reportagem consta como anexo.

resultado da pesquisa da Embratur<sup>294</sup> e serviram de base para uma apreciação do recorte temporal entre 1998-2002, permitindo um diagnóstico acerca da contribuição da Política Nacional de Turismo implantada durante a gestão FHC. O questionário elaborado pelo Instituto sofreu alterações na formulação de algumas questões, apresentando diferenças em relação ao anterior.

1) Entrada no país segundo região de residência permanente (milhão):

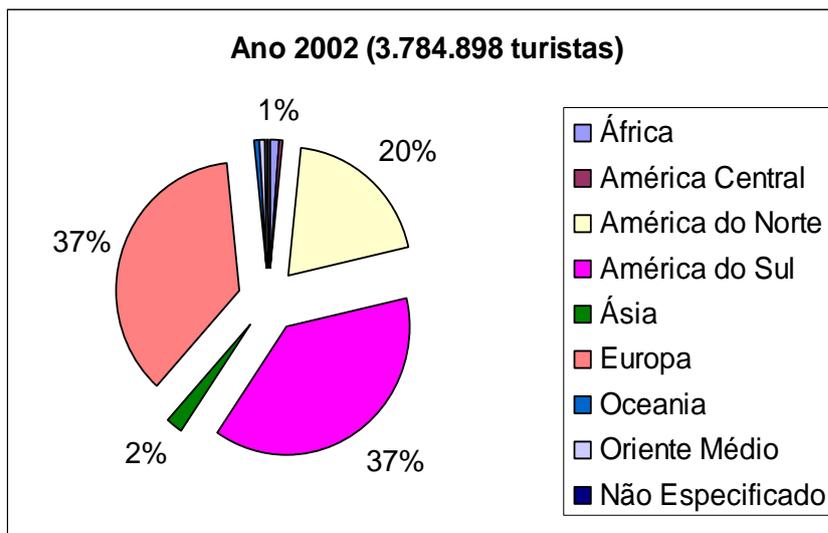


**Gráfico 4:** Ano 1998 (4. 818.084 turistas)  
Fonte: Embratur



**Gráfico 5:** Ano 2000 (5.313.463 turistas)  
Fonte: Embratur

<sup>294</sup> Pesquisa sobre a Demanda Internacional: 1998/2000/2002. O número de entrevistados não foi informado pela Embratur.



**Gráfico 6:** Ano 2002 (3. 784.989 turistas)  
**Fonte:** Embratur

O resultado apontou para um crescimento substancial entre os turistas provenientes da Europa, com um incremento de 12%, e da América do Norte, com um acréscimo de 6%, referente ao ano de 2002, em comparação com 1998 e 2000, momento em que a presença destes mercados permaneceu praticamente inalterada. Considerando, extremamente positiva, a recuperação do mercado norte-americano. A América do Sul reduziu sua participação, radicalmente, com uma perda de 21% sobre os dois anos anteriores. Reflexos imediatos da crise econômica da Argentina. Analisando os gráficos, a prospecção do mercado consumidor internacional surtiu um efeito considerável em 2002, com a elevação dos percentuais relativos aos importantes centros emissores de turistas do hemisfério norte, mas em contrapartida, com a restrição de chegadas internacionais do principal parceiro brasileiro, a Argentina. Outros centros emissores como a Ásia e a África, cultivaram uma presença marginal no turismo receptivo brasileiro, mantendo o percentual de 2% e 1% respectivamente, durante o período entre 1992 há 2002, exceto o ano de 1990, em que a participação de ambos atingiu 3% de chegadas internacionais.

## 2) Entrada no Brasil segundo via de acesso:

| Vias de acesso (mil) | 1998      | 2000      | 2002      |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|
| Via Aérea            | 2.420.811 | 2.723.029 | 2.815.024 |
| Via Marítima         | 75.893    | 121.148   | 65.862    |
| Via Terrestre        | 2.274.153 | 2.429.301 | 890.752   |
| Via Fluvial          | 47.227    | 39.985    | 13.260    |

Tabela 28: Entrada no Brasil segundo via de acesso

Fonte: Embratur

As informações contidas expressam uma circunstância diferenciada, assinalando uma competição forte entre o modal aéreo e o terrestre, situação totalmente modificada em relação ao período anterior, onde o acesso por via aérea era superior. Atualmente o turismo limítrofe é extremamente importante para o país, mas a redução declarada na amostra induz ao incremento da utilização do modal aéreo, por parte destes turistas, na possível utilização de vôos *charter*.

## 3) Motivo da visita ao Brasil:

| Motivo da Viagem (%)           | 1998 | 2000  | 2002  |
|--------------------------------|------|-------|-------|
| Lazer                          | 71,8 | 57,01 | 51,21 |
| Negócios/Congresso e Convenção | 26,7 | 27,86 | 28,88 |
| Visita familiares e amigos     | n/c  | 10,9  | 15,6  |
| Saúde                          | n/c  | 1,5   | 0,32  |
| Estudo/ensino                  | n/c  | 1,5   | 1,56  |
| Outros                         | 1,6  | 1,23  | 2,55  |

Tabela 29: Motivo da visita ao Brasil

Fonte: Embratur

A amostra indica um crescimento exponencial no segmento de turismo de negócios, congressos e eventos, na relação ao momento anterior. O turismo de lazer perdeu espaço no decorrer do período, mas segue sendo o principal motivo de visita ao Brasil. E a questão envolvendo visitas a familiares e amigos apontou um índice considerável. Saúde e ensino continuaram com uma participação inexpressiva.

## 4) Tempo médio de permanência no país:

| Ano                               | 1998 | 2000  | 2002 |
|-----------------------------------|------|-------|------|
| Tempo Médio de permanência (dias) | 13   | 12,06 | 14   |

**Tabela 30:** Tempo médio de permanência no país**Fonte:** Embratur

O resultado mostra uma redução de permanência no país, pois na etapa anterior estava em 14 dias na média e neste recorte reduz para 13 dias aproximadamente.

## 5) Gasto médio durante a permanência no país:

| Ano  | Gasto Médio per Capita dia (U\$) |
|------|----------------------------------|
| 1998 | 67,57                            |
| 2000 | 84,38                            |
| 2002 | 86,17                            |

**Tabela 31:** Gasto médio durante a permanência no país**Fonte:** Embratur

Os gastos no ano de 1998 acompanharam o valor estabelecido entre 1992 e 1994, mas a partir de 2000 os valores despendidos no país acusaram um aumento considerável de aproximadamente 25%, incrementando as divisas brasileiras, superior inclusive ao valor correspondente ao ano de 1990. Indicando que apesar da diminuição do tempo de estada, a formatação do produto turístico agregou valor e que a origem dos turistas que visitaram o Brasil, envolveu um percentual maior de países desenvolvidos, geralmente propensos a gastar mais com turismo.

## 6) O que influenciou a decisão de viajar ao Brasil?

| Quem influenciou na decisão da viagem (%) | 1998 | 2000  | 2002  |
|---|------|-------|-------|
| Amigos e parentes                         | 41,4 | 44,1  | 51,83 |
| Televisão                                 | 29,2 | 13,56 | 5,46  |
| Folders/Guias                             | 8,1  | 16,95 | 11,71 |
| Revista                                   | 7,3  | 5,08  | 4,29  |
| Jornal                                    | 4,6  | 3,39  | 2,03  |
| Internet                                  | 2    | 6,68  | 12,8  |
| Nenhum meio de comunicação                | 19,6 | n/c   | n/c   |
| Outras mídias                             | n/c  | 10,14 | 11,88 |

**Tabela 32:** O que influenciou a decisão de viajar ao Brasil

**Fonte:** Embratur

A resposta indica que amigos e parentes foram os principais formadores de opinião sobre o país, questão que não constava no antigo questionário, sendo que no ano de 2002 atingiram um percentual de 50%. Este fato está relacionado diretamente a última questão sobre vontade de retornar ao Brasil, delineando uma condição extremamente favorável ao país. Transpareceu uma presença crescente e efetiva da internet, juntamente com outras mídias. A televisão perdeu um espaço substancial, pode-se inferir que a promoção do país tenha utilizado outras mídias para a divulgação no exterior. Os guias e *folders*, acabaram se diluindo neste campo cheio de possibilidades que é a comunicação.

## 7) Cidades mais visitadas no país:

| Cidades mais Visitadas (%) | 1998 | 2000  | 2002  |
|----------------------------|------|-------|-------|
| Rio de Janeiro             | 30,2 | 34,13 | 38,58 |
| São Paulo                  | 18,4 | 19,65 | 20,84 |
| Foz do Iguaçu              | 8,9  | 13,47 | 9,28  |
| Florianópolis              | 14   | 18,69 | 6,42  |
| Camboriú                   | 5,1  | 6,6   | n/c   |
| Porto Alegre               | 7,9  | 5,9   | 7,93  |
| Salvador                   | 10,9 | 13,47 | 12,76 |
| Manaus                     | n/c  | n/c   | n/c   |
| Recife                     | 7,2  | 5,75  | 8,24  |
| Curitiba                   | 3    | n/c   | n/c   |
| Búzios                     | 5,4  | 4     | 3,56  |
| Fortaleza                  | 4,6  | 5,39  | 7,16  |
| Natal                      | n/c  | n/c   | 3,76  |

**Tabela 33:** Cidades mais visitadas no país

**Fonte:** Embratur

Este resultado induz a uma diversificação do produto turístico brasileiro, com a inserção de novas cidades com predomínio da Região Nordeste, onde os grandes investimentos aconteceram. Salvador despontou como um pólo turístico central da região. Recife acusou um momento de baixa no ano 2000, disputando com Fortaleza a preferência dos turistas. Natal surgiu somente em 2002 com um percentual bastante significativo. Em contrapartida, a cidade do Rio de Janeiro continuou sendo a mais visitada, apesar da redução do percentual de visitantes. Manaus perdeu um espaço considerável de acordo com a estatística. Foz manteve uma participação regular e Porto Alegre oscilou, principalmente no ano 2000, fato possivelmente relacionado com a crise da Argentina.

#### 8) As críticas mais freqüentes

| <b>Turistas Criticaram (%)</b> | <b>1998</b> | <b>2000</b> | <b>2002</b> |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Segurança pública              | 9,8         | 9,27        | 10,26       |
| Sinalização turística          | 12,3        | 11,12       | 8,3         |
| Limpeza pública                | 14,4        | 9,45        | 10,21       |
| Táxis                          | 6,4         | 4,79        | 4,2         |
| Transporte Urbano              | 5,6         | 10,15       | 5,13        |
| Informação Turística           | 5,9         | 6,56        | 4,34        |
| Comunicações                   | 9,5         | 8,71        | 7,35        |
| Aeroportos                     | 5,4         | 6,49        | n/c         |
| Comércio                       | 3,5         | 3,1         | n/c         |
| Diversão noturna               | 3           | 3,7         | 2,7         |

**Tabela 34:** As críticas mais freqüentes

**Fonte:** Embratur

A amostra aponta uma redução exponencial no item sobre segurança pública, que na pesquisa anterior figurou com percentual elevado de 26% na média entre os anos de 1990/1992, diminuindo para 14% em 1994 e nos anos em destaque mantém a taxa de 10% na média. Outros fatores que melhoraram consideravelmente foram à limpeza urbana, a sinalização turística e os táxis, demonstrando que as ações implantadas surtiram um efeito positivo. O aspecto relacionado com a comunicação se manteve estável, indicando que o país, a despeito das melhoras significativas neste campo, ainda não conseguiu oferecer bons serviços ao turista, que hoje, é fundamental para qualquer viajante moderno. O Transporte urbano obteve um incremento satisfatório, em relação ao ciclo entre

1990/194. Os Aeroportos obtiveram uma leve vantagem, mas o índice assinala que há necessidade de uma melhor ordenação do setor de aviação civil.

#### 9) Vontade de retornar ao país:

| <b>Intenção de voltar ao Brasil (%)</b> | <b>1998</b> | <b>2000</b> | <b>2002</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Pretendem                               | 88          | 96,4        | 96,12       |
| Não pretendem                           | 2,2         | 3,58        | 3,88        |

**Tabela 35:** Vontade de retornar ao país

**Fonte:** Embratur

Esta questão, atualmente, está relacionada à hospitalidade encontrada no país, juntamente com a utilização dos serviços turísticos ofertados ao visitante. As conseqüências sugerem um crescimento positivo, pois a análise envolvendo o recorte entre 1990/1994 já indicava um percentual de intenção alto na faixa de 89% e agora, esta taxa sobe para 93%, envolvendo o espaço temporal entre 1998/2002, demonstrando que quem visitou gostou do Brasil.

#### 5.4 A IMAGEM DO BRASIL NO EXTERIOR

Com o objetivo de avaliar os resultados obtidos pelas campanhas de promoção e marketing, promovidas por este governo durante o recorte 1995-2002, e sem a intenção de aprofundar este assunto devido a sua complexidade, o estudo busca compreender qual é a percepção que o estrangeiro possui do país no momento em questão, utilizando como apoio principal a pesquisa realizada mundialmente, em 2001, pela Confederação Nacional dos Transportes, que visava descobrir o conceito do Brasil no exterior.

Afinal, este tópico, é extremamente importante para o sucesso de um destino turístico, ou seja, a imagem que é passada ao consumidor. Pela característica intrínseca do produto turístico, a intangibilidade, o cliente vai descobrir se fez uma boa escolha somente quando estiver desfrutando de determinado produto turístico. Por isto é fundamental divulgar bem a figura de um lugar, tornando-a o mais próximo possível da realidade, a fim de evitar a contrariedade do turista provocando uma

idéia negativa do destino, que certamente será propagada rapidamente através de formadores de opinião e da mídia.

A imagem precisa de uma estratégia de marketing para atingir o consumidor de uma forma provocativa, neste caso é importante ajustar o produto ao consumidor certo, escolhendo o público alvo adequado ao país, região ou localidade. Bignami escreve sobre esta escolha:

Em termos de marketing turístico, pode-se afirmar que o consumidor, durante o seu processo de decisão de compra, irá avaliar o produto a partir de informações que ele adquiriu nos variados processos de conhecimento e irá decidir tomando por base suas necessidades, desejos e possibilidades. A imagem que ele tem de um lugar pode ter sido formulada a partir de comentários de amigos, pela leitura de folheteria, por meio de anúncios publicitários, artigos de reportagens, narrativas em livros ou no cinema (BIGNAMI, 2002, p. 11).

Conforme as memórias do turismo brasileiro, descritas no primeiro capítulo, o Brasil por muito tempo, a partir das narrativas dos primeiros estrangeiros que visitaram o país em viagens exploratórias, sucumbiu a uma imagem exótica, um povo selvagem e adepto ao canibalismo. Esta idéia se perpetuou durante muito tempo no hemisfério norte (SKIDMORE, 2003). Com o tempo esta percepção foi sendo modificada e outros atributos foram sendo incorporados ao imaginário coletivo dos principais países emissores de turistas, como exótico, país do futebol, do carnaval, das praias maravilhosas, e a menos desejada, terra de mulheres bonitas e sensuais. Esta última aconteceu justamente em virtude de uma campanha de marketing conduzida desastrosamente, em que às imagens destacaram os corpos femininos nas praias brasileiras, realizada pela Embratur durante a ditadura militar, contribuindo sobremaneira para a associação do país com o turismo sexual<sup>295</sup> por um longo período. Conceito que o Brasil tenta, de todas as formas, libertar-se enaltecendo os seus inúmeros atrativos turísticos em novas campanhas<sup>296</sup> de marketing com foco na valorização da riqueza cultural e natural do país. A mudança de atitude foi possível devido à importância destacada do turismo na gestão FHC<sup>297</sup>,

---

<sup>295</sup> A Embratur, em conjunto com os governos estaduais e classe empresarial das principais capitais nordestinas, lançou diversas campanhas tentando inibir o turismo sexual no país.

<sup>296</sup> Revista Veja, n. 9, 28 fev. 1996 – Uma imagem melhor: pesquisa revela que a avaliação do país entre os turistas estrangeiros melhorou e a falta de segurança deixou de ser o maior problema. Os turistas agora reclamam da qualidade dos serviços.

<sup>297</sup> Jornal Zero Hora, 27 jan. 1998, um dos principais canais de televisão americano – CNN – entrevistou o Presidente Fernando Henrique Cardoso, e exaltou os pontos positivos do país. Várias

incrementando as verbas para a promoção e marketing do país no exterior e buscando qualificar e diferenciar o produto turístico brasileiro, conforme demonstrado neste capítulo.

De acordo com Bignami (2002) o país como atrativo turístico está classificado em cinco categorias:

- O Brasil paraíso – ambiente selvagem, atrativos naturais e paisagísticos;
- O lugar do sexo fácil – relacionada com beleza, sensualidade e libertinagem;
- O Brasil do brasileiro – incluídas as características atribuídas ao povo brasileiro como a hospitalidade, a musicalidade, a malandragem, a alegria e a fé;
- O país do carnaval – associadas as grandes manifestações culturais e desportivas veiculadas pelos meios de comunicação de massa;
- O lugar do exótico e do místico – vinculada às idéias bizarras, aos grupos indígenas, aos ritos e a religiosidade.

A pesquisa encomendada pela Confederação Nacional dos Transportes<sup>298</sup>, atingiu 22 países<sup>299</sup>, selecionados de acordo com a representatividade e importância, apoiada pelas principais empresas brasileiras e estrangeiras ligadas a consultoria internacional, visando gerar subsídios para uma compreensão e interpretação dos problemas políticos, econômicos e sociais do Mundo, e a percepção sobre o Brasil. As respostas envolvendo a imagem do país e a vontade de conhecer o Brasil, não resultaram propriamente em uma surpresa.

A primeira questão envolvia diretamente a imagem que o entrevistado possuía do Brasil. As respostas por ordem de importância: 36,6% futebol; 19,4% carnaval; 8% miséria; 7,6% sol e praia e 6% índios e selva. O resultado indicou que o Brasil é o país do Futebol, mais ainda que o carnaval. O percentual envolvendo miséria, índios e selva podem ser considerados baixos se comparados com os principais. Importante mencionar que vários itens foram apresentados para a escolha do entrevistado, entre eles a prostituição, que não obteve pontuação suficiente para ser assinalada. Portanto a classificação elaborada pela autora com

---

perguntas sobre o Brasil foram respondidas ao vivo pelo presidente, que destacou o turismo no seu plano de governo.

<sup>298</sup> CNT. Pesquisa mundial sobre a percepção do Brasil. Disponível em:

[http://www.cnt.org.br/informacoes/pesquisas\\_mundial.asp](http://www.cnt.org.br/informacoes/pesquisas_mundial.asp)>. Acesso em: 10 mar. 2004.

<sup>299</sup> Algumas das principais nações selecionadas foram: Estados Unidos, Alemanha, França, México, Argentina, Inglaterra, Itália, Espanha, Portugal, África do Sul, Rússia, Japão, Coreia do Sul, Austrália, China e Israel.

respeito à categoria “país do carnaval”, não traduz fielmente a imagem transmitida ao mundo, podendo, neste caso, ser modificada para “país do futebol”.

Outra questão indagava se o entrevistado já tinha visitado o país, ou alguém das suas relações conhecia o Brasil. As respostas: 63,2 % não visitou e não conhecia ninguém que já tenha estado no país; 27,4 % conhece alguém que já teve contato com o Brasil; 4,3% pessoalmente. A constatação possível é que o Brasil, através das suas ações de marketing não conseguiu atrair, de forma mais consistente, o público dos países relacionados nesta pesquisa. Houve um incremento importante, conforme o relatório sobre a demanda internacional no ano 2002, em relação à Europa e América do Norte, mas este resultado indica que existe muito espaço a ser trabalhado para conquistar o turista internacional.

A última pergunta formulada sobre o turismo envolvia o principal motivo para visitar ou não o país nas férias. As respostas: 22,7% motivo seria sol, praia e natureza; 14,2% o destino é longe; 12,3% floresta amazônica; 10,2% carnaval e 9,9% o país é caro. Importante salientar que, nenhuma referência relevante foi feita em relação à violência do país. O retrato desta pesquisa pode servir de base para pontuar e orientar as principais ações do poder público, em conjunto com o setor privado, na busca do turista estrangeiro, visando incrementar o fluxo turístico internacional no país.

Outro destaque importante foi à reportagem da Revista Veja<sup>300</sup>, que publicou a pesquisa feita pelo Ibope com os principais formadores de opinião estrangeiros, informando que a imagem do Brasil lá fora está longe de ser negativa:

Em meio à tempestade especulativa e de más intenções contra o Brasil vinda de fora, é com certo alívio que se lêem os resultados de uma pesquisa feita pelo Ibope com 592 formadores de opinião no Japão, Estados Unidos, Alemanha, Itália e Argentina. Segundo o levantamento, o Brasil de hoje é financeiramente estável, tem um parque industrial sólido e desenvolvido e uma economia robusta. [...] Se ainda se preocupa como sua biografia entrará para a história do Brasil, Fernando Henrique Cardoso pode ficar tranquilo quanto à imagem que projeta no exterior. A pesquisa mostra que, para 39% dos entrevistados, FHC é um presidente cujo desempenho foi classificado como ótimo e bom. [...] Uma das revelações mais interessantes da pesquisa contraria uma concepção disseminada no Brasil, a de que só circulam notícias ruins sobre o país lá fora. Para os entrevistados, 56% das notícias que lêem sobre o Brasil exaltam as qualidades do país e de seu povo<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> VEJA. Um Brasil sem nuvens negras por cima. São Paulo: Abril, n. 33, 21 ago. 2002.

<sup>301</sup> Ibid.

Os resultados apontados foram extremamente favoráveis ao Brasil e a partir destas informações é possível reavaliar o planejamento de promoção e marketing, visando formular uma campanha mais agressiva e competente, articulando a competitividade do produto turístico com as oportunidades que o país pode oferecer ao visitante. O importante é que alguns mitos acerca do Brasil foram derrubados.

## CONCLUSÃO

A administração pública sempre enalteceu os encantos brasileiros, tal qual o dogma que povoou o imaginário popular acerca do país: bonito por natureza, mas que beleza. Idealizou que essa condição fosse suficiente para atrair os estrangeiros. As estatísticas ao longo dos anos mostraram que não, que seria necessário muito mais para ingressar no bloco dos países desenvolvidos. O tempo passou e o Brasil não conseguiu alcançar o patamar de crescimento e desenvolvimento almejado pelos militares e também pelos primeiros governos democratas, exibindo uma alta taxa de concentração de renda na sociedade, criando uma dicotomia brasileira de ricos e pobres.

A memória do turismo brasileiro oportunizou através da história, a reconstrução do passado onde constam alguns registros importantes sobre a formação da sociedade brasileira, fatos que acabaram repercutindo até os dias atuais, na medida em que a educação não foi priorizada desde o começo da colonização, assim como a questão envolvendo a infra-estrutura dos centros urbanos que se formavam, juntamente com o setor de transportes, que sofreu vários entraves burocráticos e políticos, acabando por direcionar o investimento público e privado, principalmente, para o segmento rodoviário. Prejudicando e onerando, ao longo do tempo, os deslocamentos da população e a logística dos produtos brasileiros, no que tange ao comércio interno e externo.

Esses fatores promoveram os gargalos brasileiros que obstaculizaram o crescimento e desenvolvimento do país no século XX, pois estão diretamente relacionados com a falta de educação e qualidade da mão-de-obra do povo brasileiro, aos problemas recorrentes de infra-estrutura das cidades envolvendo principalmente obras viárias, de saneamento e também segurança pública, e o segmento de transportes, que por falta de diversificação, apesar da imensa dimensão territorial do país e das inúmeras possibilidades geográficas, acabou encarecendo e dificultando, por um extenso período, os deslocamentos no território

nacional e também para o exterior. E se o país não se desenvolveu a contento, a atividade turística também não, pois esse segmento está intrinsecamente relacionado a essa conjuntura social e econômica. O fenômeno turístico indica movimento e envolve um processo de troca social e econômica, indicado no capítulo 3, entre o turista e o autóctone.

O turismo no país sempre foi considerado uma moeda de troca, envolvendo favores políticos e econômicos, ligados a determinados setores da economia. Uma área de segunda categoria, desprovida de recursos financeiros e importância administrativa dentro do governo, pois em várias ocasiões o setor foi alocado em distintos departamentos ou órgãos da gestão pública, dificultando a sua sistematização e por conseqüência, integração, com outras áreas fundamentais, como transportes, comunicação, meio-ambiente e desenvolvimento urbano das cidades.

A atividade turística no Brasil não acompanhou a evolução mundial, comprovado pelos referenciais estatísticos, assim como o país, que perdura desde a metade do século XX como uma nação em desenvolvimento. O segmento turístico foi caracterizado, na maioria das vezes, pela ausência da máquina pública, e quando esta se mostrou presente, foi através de ações desconexas da realidade nacional, medidas insuficientes e sem objetividade, erros seqüenciais de foco englobando tanto a formatação do produto turístico brasileiro, cuja oferta se limitou muito tempo ao binômio sol e mar, a formação e qualificação da mão-de-obra e também com relação às campanhas promocionais direcionadas para o público estrangeiro.

O turismo brasileiro permaneceu ativo durante anos como retórica política, sendo propagado como uma panacéia para a geração de emprego, (re)distribuição de renda e a conseqüente melhora na vida da população. A realidade acusou o contrário, o setor foi envolvido por uma ausência de vontade política, traduzido para carência de políticas públicas, falta de atratividade crônica, resultando na posição marginal diante da concorrência internacional. Esse caso poderia referendar uma fórmula intitulada 3D: desconhecimento, desinteresse e despreparo por parte do poder público, o que acabou por condicionar o turismo receptivo internacional do país a uma posição inexpressiva, no contexto mundial.

Essa conjuntura foi modificada, pela administração pública de 1995-2002, onde o setor alcançou visibilidade nacional e importância estratégica, no momento em que foi inserido no plano de governo, recebendo recursos financeiros para gerir a

atividade e desenvolver o segmento turístico, com vistas a possibilitar um incremento do movimento doméstico e por decorrência, criar condições do país competir no mercado global, tornando-se atrativo aos turistas internacionais. Esses objetivos visavam, como sempre, a geração de renda, aumento na taxa de emprego e melhoria da qualidade de vida da população.

A gestão federal assumiu um papel de coordenador e regulador do mercado, estimulando o setor privado através de parcerias e dos incentivos financeiros, exceto em alguns setores estratégicos, como a aviação comercial, onde as ações do Estado não foram profícuas. Essa atuação foi favorecida devido à estabilização da economia. E o turismo foi beneficiado pela criação da política nacional de turismo, considerada um divisor entre o passado e o presente, onde foram estabelecidas macro estratégias bem estruturadas e fundamentadas nas carências nacionais.

A execução da política nacional de turismo alcançou uma continuidade na esfera federal, o que dificilmente acontece na política brasileira pela falta de perseverança das tradições institucionais e apoio dos partidos políticos, que freqüentemente procuram desconstruir ao invés de compor. A política nacional de turismo buscou uma melhor articulação dentro da máquina pública com outros setores importantes, conquistando avanços significativos, principalmente na conscientização e formação da mão-de-obra da população e na qualificação e diversificação do produto turístico brasileiro, facilitando a sua inserção no competitivo mercado receptivo internacional.

Os resultados puderam ser balizados pelas estatísticas comparadas, diante da análise feita entre o período de 1990-1994 com o recorte de 1995-2002, comprovando que ocorreu um progresso expressivo no turismo receptivo do Brasil, em chegadas internacionais e nas receitas auferidas, obtendo um retorno positivo pela maior penetração no mercado ocidental, o que pode ser observado através da pesquisa sobre a demanda turística internacional. Os números confirmaram este novo cenário.

Esta pesquisa identificou que o país não pode ficar dependente do fluxo turístico dos países limítrofes, cuja democracia encontra-se em processo de consolidação e a economia apresenta fortes períodos de instabilidade cíclica. E uma questão pontual envolveu a China e o seu sistema político, que está contrariando os estudos científicos, cuja linha de pesquisa trabalha com a ideologia da necessidade de democracia para que o turismo possa se desenvolver, e o país a despeito do

comunismo, desponta como forte candidato ao topo da lista em chegadas internacionais. Os relatórios serviram também, para demonstrar que o fenômeno não está imune a episódios envolvendo conjunturas de toda a ordem (epidemias, crises econômicas e atos de terrorismo), apesar da assertiva contrária da OMT.

O Brasil alcançou um resultado sem precedentes na história do setor turístico, atingindo a casa dos cinco milhões de visitantes no ano 2000, mas os concorrentes internacionais conseguiram efeitos mais incisivos no mesmo recorte temporal, referendado no quinto capítulo, através de políticas públicas e de um planejamento adequado, impondo um dinamismo, principalmente pelo o que se pode inferir, em campanhas de marketing com uma verba mais generosa do que a brasileira, como foi demonstrado no terceiro e quinto capítulo respectivamente. Souberam articular com eficiência as oportunidades e amenizar os pontos fracos em relação à demanda internacional.

Entretanto, este governo, sem dúvida alguma, conseguiu imprimir sua marca. Uma visão macro pode ser aplicada nesta administração, a de que avanços foram feitos, benefícios foram conquistados, fundamentados não somente pelo incremento do fluxo, mas também pelos resultados indicados na pesquisa sobre a demanda turística internacional. Entretanto para um país da dimensão do Brasil, detentor de uma riqueza natural e cultural ímpar, é preciso mais. A impressão que permanece é que o país planeja muito, mas implementa pouco. Alcança com muita dificuldade e em um tempo maior os objetivos propostos. O Brasil deve ousar mais, comercializar o seu produto turístico com mais eficiência, agregando valor, promovendo melhor a sua imagem no exterior, fazendo jus ao refrão: bonito por natureza, mas que beleza.

E a importância das políticas públicas, aliada a um planejamento turístico, se firma cada vez mais no contexto do país, região ou município como forma de minimizar os impactos negativos e maximizar as repercussões positivas do turismo. E as dificuldades brasileiras perpassam pelas mãos do seu sistema jurídico moroso, sistema político pulverizado e a alta carga tributária, acabando por coibir esforços mais contundentes e significativos em prol da sociedade brasileira como um todo. A burocracia e a corrupção caminham juntas na máquina administrativa, facilitadas pela variedade política, dificultando a formulação e a implementação das ações previstas na agenda pelo Governo e iniciativa privada. É necessária uma mudança de comportamento por parte de todos: governo, políticos e sociedade. Para que a utopia de ingressar no grupo dos países do primeiro mundo, vire realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAV. Disponível em: <<http://www.abav.com.br/historico.asp>>. Acesso em: 20 jul. 2007.

ABEOC. Associação Brasileira de Empresas de Eventos. Disponível em: <http://www.abeoc.org.br/200801221736.php>. Acesso em: 10 nov. 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do Governo FHC e os desafios do Governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, p. 41-67, 2005.

ACERENZA, Miguel Angel. **Administración del turismo: conceptualización y organización**. 4. ed. México: Trillas, 1991.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Brasil e os primeiros 500 anos de globalização capitalista**. Estudos Ibero-americanos, v.26, n.1.2, 2000 Porto Alegre. p. 149-180.

ANAC. Disponível em: <[http://www.anac.gov.br/biblioteca/iac/IAC160\\_1003.pdf](http://www.anac.gov.br/biblioteca/iac/IAC160_1003.pdf)> Acesso em: 28 out. 2007.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 31, p. 40-66, jun.1996.

\_\_\_\_\_. **Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas**. Revista Brasileira Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid)>. Acesso em: 17 fev. 2007.

ARRILLAGA, José Ignacio. **Introdução ao estudo do turismo**. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976.

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Direito do turismo: história e legislação no Brasil e no exterior**. São Paulo: Senac, 2003.

BARBOSA, Ycarim Melgaço. **Histórias das viagens e turismo**. São Paulo: Aleph, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70, 1977.

BARRETO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 13. ed. rev. São Paulo: Papirus, 2003a

\_\_\_\_\_. (Org.). **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. São Paulo: Papirus, 2003b.

\_\_\_\_\_. **Planejamento e organização em turismo**. 9. ed. São Paulo: Papirus, 2003c.

\_\_\_\_\_. **Planejamento responsável do turismo**. São Paulo: Papirus, 2005.

BENI, Mário Carlos. A política de turismo. In: *Turismo como ensinar e como aprender*. v. 2, Porto Alegre: Senac SP, 2001.

\_\_\_\_\_. **Globalização do turismo**. 2. ed.atual. e ampl. São Paulo: Aleph, 2003.

\_\_\_\_\_. **Análise estrutural do turismo**. 10. ed. atual. São Paulo: Senac, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006a.

\_\_\_\_\_. **Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo**. *Revista Turismo em Análise*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 3-22, mai. 2006b.

BECKER, Bertha. **Políticas e planejamento do turismo no Brasil**. Instituto Virtual de Turismo, Rio de Janeiro, v. 1, n.º. 1, p. 1-7, 2001. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=3&layout=abstract>> Acesso em: 10 mai. 2007.

BIGNAMI, Rosana. **A imagem do Brasil no turismo**. São Paulo: Aleph, 2002.

BOYER, Marc. **História do turismo de massa**. Bauru: Edusc, 2003.

BORGES, Vavy Pacheco. **História e política: laços permanentes**. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 12, n. 23/24, p. 7-18, set 19 ago. 1992.

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo; EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo). **Relatório de gestão: 1995 – 2002**. Florianópolis: Letras Brasileiras, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/PPA1996/SI\\_NOPSE.HTM](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/SI_NOPSE.HTM)>. Acesso em: 05 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/anexos/download/conhecendo.pdf>> Acesso em: 05 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/PPA1996/APRESENT.HTM](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/APRESENT.HTM)>. Acesso em: 15 out. 2007.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/setor.asp#Esporte%20e%20Turismo>>. Acesso em: 15 out. 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/99MENS5B.HTM](http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS5B.HTM)>. Acesso em: 01 nov. 2007.

\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/avalia2005/vol1/voli\\_22turismo.pdf](http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa/avalia2005/vol1/voli_22turismo.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2007.

BRASILTURIS. **Jornal quinzenal de turismo**. São Paulo: Edituris, n. 435, ago.2002.

\_\_\_\_. **Jornal quinzenal de informação turística**. São Paulo: Edituris, n. 560, ago. 2005.

BRAUDEL, Fernand. **História e ciências sociais**. Lisboa: Presença, 1986.

CARTA CAPITAL. **Caindo no mundo**. São Paulo, n. 8, 1995.

CARVALHO, Caio Luiz de Carvalho. Breves histórias do turismo no Brasil. In: TRIGO, Luiz Gonzaga; NETTO PANOSSO, Alexandre; CARVALHO, Mariana; PIRES, Paulo. (Orgs.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005.

CARVALHO, Marcio André. **Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multi-atributos**. São Paulo: [2005]. Disponível em: [http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp\\_professor.asp?cd\\_pro=2021](http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_professor.asp?cd_pro=2021). Acesso em: 10 mai. 2007.

CASIMIRO FILHO, Francisco. **Contribuições do turismo à economia brasileira**. Piracicaba. Tese de Doutorado em Ciências. Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, 2002.

CAVALCANTI, Bianor; PECCI, Alketa. Além da (re)forma do aparelho do Estado: para uma nova política de gestão pública. In: CAVALCANTI, Bianor; Ruediger, Marco; Sobreira, Rogério (Orgs). **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. São Paulo: FGV, 2005.

CAVALCANTI, Keila; HORA, Alberto S. da. **Política de turismo no Brasil**. Revista Turismo em Análise, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 54-73, nov. 2002.

CENTENO, Rogelio Rocha. **Metodología de la investigación aplicada al turismo: casos prácticos**. México, D.F: Trillas, 1992.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRANSPORTES. **Pesquisa mundial sobre a percepção do Brasil**. Disponível em: [http://www.cnt.org.br/informacoes/pesquisas\\_mundial.asp](http://www.cnt.org.br/informacoes/pesquisas_mundial.asp)>. Acesso em: 10 mar. 2004.

CONSTANTINO, Núncia Maria Santoro. **Pesquisa histórica e análise de conteúdo: pertinência e possibilidades**. Estudos Ibero-americanos, v. 28, n. 1, 2002. Porto Alegre, p. 183-194.

\_\_\_\_. **Teoria da história e reabilitação da oralidade: convergência de um processo**. Porto Alegre: Edipucrs, 2004.

COOPER, Chris; ARCHER, Brian. Os impactos positivos e negativos do turismo. In: THEOBALD, William (Org.) **Turismo global**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.

COUTO, Cláudio Gonçalves. **A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86. 1998.

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

CRUZ, Rita de Cássia; SANSOLO, Davis. **Plano Nacional de turismo: uma análise crítica**. Instituto Virtual de Turismo, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, 2003.

DAHL, Robert. **Análise política moderna**. Brasília: UNB, 1988.

DAVIDSON, Thomas. O que são viagens e turismo: constituem de fato um setor? In: THEOBALD, William (Org.) **Turismo global**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.

DIAS, Reinaldo. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Atlas, 2005.

DÍAZ, Cristina *et al.* **Políticas públicas y desarrollo local**. Rosário: Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosário, 1998.

**DIEESE**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/esp/cambio/cambio.xml>>. Acesso em: 25 jul. 2007.

DROR, Yehezkel. **A capacidade para governar**. São Paulo: Fundap, 1999.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Teachers College Record, v. 74 n. 4, 1973, p. 571-574. Disponível em: <<http://www.tcrecord.org>>. ID number: 1547. Acesso em: 03 abr. 2007.

ELLIOT, James. **Tourism: politics and public sector management**. London: Routledge, 1997.

EMBRATUR. Empresa Brasileira de Turismo. **Anuários Estatísticos da Embratur**. Distrito Federal, 1970/1990.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Turismo. **Anuários Estatísticos da Embratur**. Distrito Federal, 1991/2002.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Turismo. **Estudo da demanda turística internacional**. Distrito Federal, 1990/1992/1994.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Turismo. **Estudo da demanda turística internacional**. Distrito Federal, 1998/2000/2002.

ÉPOCA. Revista semanal de informação. **Os habitantes da floresta: ocupação desordenada do litoral norte paulista desafia o convívio humano com um dos trechos mais exuberantes da Mata Atlântica**. São Paulo: Globo, n. 366, 23 mai. 2005.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Embratur quer atrair mais turistas melhorando a higiene das cidades.** São Paulo, 06 set. 2000.

\_\_\_\_. **Embratur lança guia de defesa do consumidor turista estrangeiro.** São Paulo, 04 dez. 2000.

\_\_\_\_. **Cruzeiros devem movimentar 180 mil pessoas nos portos brasileiros.** São Paulo, 12 dez. 2000.

\_\_\_\_. São Paulo, 19 jan. 2001.

\_\_\_\_. **Guerra contra Iraque pode derrubar turismo nos EUA.** São Paulo, 15 out. 2002.

\_\_\_\_. **A crise da Varig afeta turismo no Brasil.** São Paulo, 28 set. 2006.

\_\_\_\_. **Bonito, mas pouco atraente.** Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editorias/2007/03/05/>>. Acesso em: 26 jul. 2007.

EXAME. Revista semanal de negócios. **Muita beleza, pouco dinheiro.** São Paulo: Abril, n. 20, 13 out. 2004.

FARIA, Carlos Aurélio. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais análises recentes.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

\_\_\_\_. **A política da avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FAY, Claudia Musa. **Crise nas alturas: a questão da aviação civil (1927-1975).** Tese de Doutorado em História. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre: UFRGS, 2001.

FERRAZ, Joandre. Regime jurídico do turismo. In: LAGE, Beatriz; Milone, Paulo (Orgs). **Turismo teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2000, p. 151-161.

FOLHA ONLINE. **Tsunami na Indonésia.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u90890.shtml>>. Acesso em: 3 ago. 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 03 mai. 1998.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** IPEA, Brasília, v. 21, p. 211-59, jun, 2000.

FÚSTER, Fernandez L. **Teoria y técnica del turismo.** Madrid: Nacional, 1974.

GALVÃO, Olimpio de Arroxelas. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: uma perspectiva histórica.** Brasília: IPEA, n. 13, p.184-211, jun. 1996. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp13/galvao.pdf>> Acesso em: 28 jul. 2007.

GAZETA MERCANTIL. **Câmbio já atrai turistas estrangeiros para o Brasil.** São Paulo, 12 abr. 1999.

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos.** São Paulo: Contexto, 2001.

HOBBSAWM, Eric J. **A era do capital (1848-1875).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOHLFELDT, Antônio *et. al.* **Teorias da comunicação: conceitos, escolas e tendências.** Porto Alegre: Vozes, 2001.

IBGE. **Estatísticas do Século XX.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml>>. Acesso em: 02. ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2006/indic\\_sociais2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2006/indic_sociais2006.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2007.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do Turismo.** 2. ed. São Paulo: Thomson, 2003.

INSKEEP, Edward. **Tourism planning: an integrated and sustainable development approach.** New York: John Wiley & Sons: 1991.

ISTO É. Revista Semanal. **O turista é um cliente cada vez mais exigente.** São Paulo: Três, n. 1425, 22 jan. 1997.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **Bonito, mas maltratado.** São Paulo: Três, n. 35, 11 mar. 1998.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **O medo está no ar.** São Paulo: Três, n. 1668, 19 set. 2001.

JAFARI, JAFAR. **Encyclopedia of tourism.** London: Routledge, 2000.

KELLER, Peter. **Uma nova maneira de ver o turismo global.** In: TRIGO, Luiz Gonzaga; NETTO PANOSSO, Alexandre; CARVALHO, Mariana; PIRES, Paulo. (Orgs.). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro.** São Paulo: Roca, 2005.

KOTLER, Philip. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

KRIPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo: por uma nova compreensão do lazer e das viagens.** São Paulo: Aleph, 2001.

LAW, Christopher. **Urban Tourism: Attracting visitors to large cities.** London: Mansell, 1993.

LICKORISH, Leonard; JENKINS, Carson. **Introdução ao Turismo.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LIMA NETO, João de Mendonça. **Promoção do Brasil como destino turístico**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2002.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. IN: MELO RICO, Elizabeth. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo, Cortez, 1998, p. 75-84.

MATHIESON, Alister; WALL, Geoffrey. **Tourism: economic, physical and social impacts**. Londres: Pearson Education, 1992.

MACLEOD, Donald. Turismo Alternativo: uma análise comparativa do seu significado e do impacto por ele causado. In: THEOBALD, William (Org.). **Turismo Global**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.

MCINTOSH, Robert *et al.* **Tourism: principles, practices, philosophies**. 8. ed. New York: John Wiley & Sons: 1999.

MELLO, Marcus; SILVA, Pedro. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Campinas, n. 48, p. 3-16, out. 2000.

MOLINA, Sergio. **Turismo metodologia e planejamento**. São Paulo: Edusc, 2005.

MORAIS, José. A arqueologia e o turismo. In: FUNARI, Pedro; PINSKY, Jaime (Orgs). **Turismo e Patrimônio Cultural**. São Paulo: Contexto, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia delegativa?** In: Novos Estudos, n. 31, São Paulo: CEBRAP, 1991, p. 25-40.

O GLOBO. **Governo cria pacote para atrair turistas para o país**. 23 fev. 1997.

\_\_\_\_\_. **A China vai liderar o Turismo em 2020**. 19 nov. 1998.

OLIVEIRA, José Antônio. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo; PIERANTI, Octavio (Orgs.). **Estado e gestão pública**. São Paulo: FGV, 2006.

OMT. **Turismo Internacional: uma perspectiva global**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

\_\_\_\_\_. **Use o turismo contra a guerra e a pobreza**. Disponível em: <<http://www.world-tourism.org/newsroom/Releases/2005/September/newyork.htm>> Acesso em> 04 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. **Indicadores Internacionais de chegadas**. Disponível em: <<http://www.world-tourism.org/facts/eng/ITA&TR.htm>>. Acesso em> 15 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **História**. Disponível em: <[www.world-tourism.org/aboutunwto/why](http://www.world-tourism.org/aboutunwto/why)> Acesso em: 10 mai. 2007.

\_\_\_\_. **Tourism high lights edition 2004**. Disponível em: <<http://www.world-tourism.org/facts/eng/pdf/highlights/eng.pdf>> Acesso em: 25 jun. 2007.

\_\_\_\_. **Historical perspective of world tourism**. Disponível em: <http://www.world-tourism.org/facts/menu.html>. Acesso em: 20 jun. 2007.

PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: FGV, 2005.

PEREIRA, Cássio. **Políticas públicas no setor de turismo**. Turismo em Análise, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 7-20, nov. 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Ed. 34, 2003.

PERROT, Michelle. **História da vida privada: Da revolução francesa à primeira guerra**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

PIRES, Mário Jorge. **Raízes do Turismo do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Manole, 2002.

PULSO. **Região recebe menos de 3% dos ingressos turísticos mundiais**. Miami, 31 jul. 2002.

RABAHY, Wilson. **Turismo e desenvolvimento: estudos econômicos e estatísticos no planejamento**. Barueri, SP: Manole, 2003.

REIS, Elisa. **Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

REJOWSKI, Mirian. **Turismo e pesquisa científica: pensamento internacional x situação brasileira**. Campinas: Papyrus, 2000.

\_\_\_\_. (Org.). **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas**. Revista Civitas, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan.-fev. 2005.

RUSCHMANN, Dóris. Planejamento turístico. In: ANSARAH, Marília (Org.) **Turismo: Como Aprender, Como Ensinar**. v. 2. São Paulo: Senac, 2001, p. 65-86.

SAAB, William George. **Considerações sobre o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 10, p.285-312, set. 1999.

SANTOS FILHO, João. **Por que a ação da Embratur torna-se preocupante para a formulação de políticas públicas internas em turismo?** Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/048/48jsf.htm>>. Acesso em: 14 nov. 2005.

\_\_\_\_. **O turismo brasileiro: equívocos, retrocessos, perspectivas. O balanço que nunca foi feito**. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/025/25jsf.htm>.> Acesso em: 10 mar. 2006.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas. In: SALVO, Mauro; PORTO JUNIOR, Sabino. **Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

SANTOS, Theotonio. Em Busca de uma Nova aliança Política para o Desenvolvimento. In: MARTINS, Paulo; PIERANTI, Octavio (Orgs.). **Estado e gestão pública**. São Paulo: FGV, 2006.

SCHERER, Luciana. **Rede de política pública de turismo no Rio Grande do Sul: plano de desenvolvimento turístico "Viajando pelo Rio Grande"**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Porto Alegre: PUCRS, 2005.

SCHNEIDER, Volker. **Redes de Políticas Públicas e a Condução de Sociedades Complexas**. Revista Civitas. Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 29-58, jan.-fev. 2005.

SCHLUTER, Regina. Desenvolvimento do turismo: as perspectivas na América Latina. In: THEOBALD, William (Org.) **Turismo Global**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SESSA, Alberto. **Turismo e política de desenvolvimento**. Porto Alegre: Uniontur, 1983.

SHARKANSKY, Ira. **Policy analysis in political science**. 3. ed. Chicago: Markham Publishing Company, 1972.

SILVEIRA, Joaquim Xavier. **Turismo uma prioridade nacional**. Rio de Janeiro: Record, [s/d].

SILVEIRA, Carlos *et al.* **Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade**. Revista Ciência & Opinião Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006.

SKIDMORE, Thomas. **Uma história do Brasil**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

SOLHA, Karina. Evolução do turismo no Brasil. In: REJOWSKI, Miriam. (Org). **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.

SOUZA, Celina. **Estado do campo da pesquisa de políticas públicas no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

TANZI, Víto. **El papel del Estado y la calidad del sector público**. Revista Cepal, Santiago do Chile, n. 71, p. 7-22, ago. 2000.

THEOBALD, William. Significado, âmbito e dimensão do turismo. In: THEOBALD, William (Org.). **Turismo Global**. 2. ed. São Paulo: Senac, 2002.

TORRE, Francisco de la. **Sistemas de transporte turístico**. São Paulo: Roca, 2002.

TORRE, Oscar de la. **El turismo, fenómeno social**. México: Fondo de cultura económica, 1994.

TRIGO, Luiz Gonzaga. **Viagem na memória**. 2. ed. rev. São Paulo: Senac, 2000.

\_\_\_\_\_. **Turismo e civilização**. 1. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre um novo turismo: política, ciência e sociedade**. São Paulo: ALEPH, 2003.

TURISMO EM NÚMEROS. **Turismo rodoviário**. São Paulo: Sindetur, n. 42, ano IV, 2005.

TURISMÓLOGO IN FOCO: revista mensal. Belo Horizonte: ABBTUR, mai. 2006.

VAISON, Robert. **A note on public policy**. Disponível em: <[http://links.jstor.org/sici?sici=00084239\(197312\)6%3A4%3C661%3AANO%22P%3E2.0.CO%3B2-U](http://links.jstor.org/sici?sici=00084239(197312)6%3A4%3C661%3AANO%22P%3E2.0.CO%3B2-U)>. Acesso em: 03 ago. 2007.

VALLS, Josep Francesc. **Las Claves del mercado turístico: cómo competir en el nuevo entorno**. Bilbao: Ediciones Deusto, 1996.

VEJA. Revista Semanal. **Páscoa no exterior**. São Paulo: Abril, n. 14, 11 abr. 1990.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **O pesadelo de uma bela cidade**. São Paulo: Abril, n. 28, 18 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **A guerra no Golfo**. São Paulo: Abril, n. 31, 08 ago. 1990.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **O fim da Tchecoslováquia**. São Paulo: Abril, n. 30, 22 jul. 1992.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **Bósnia x Herzegovina: o drama sem fim**. São Paulo: Abril, n. 36, 02 set. 1992.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **Estrelas pálidas**. São Paulo: Abril, n. 23, 09 jun. 1993.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **Pousa na enfermaria**. São Paulo: Abril, n. 12, 23 mar. 1994.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **Hotéis: Pequenos e baratos**. São Paulo: Abril, n. 6, 08 fev. 1995.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **A crise no México**. São Paulo: Abril, n. 10, 08 mar. 1995.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **Uma imagem melhor: pesquisa revela que a avaliação do país entre os turistas estrangeiros melhorou e a falta de segurança deixou de ser o maior problema**. São Paulo: Abril, n. 9, 28 fev. 1996.

\_\_\_\_\_. Revista Semanal. **Recorde pífio: O Brasil recebe 2 milhões de turistas, mas ainda é pouco em comparação com outros países**. São Paulo: Abril, n. 42, 16 out. 1996.

- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Esgoto na areia**. São Paulo: Abril, n. 01, 08 jan. 1997.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Os vigias do céu**. São Paulo: Abril, n. 03. 22. jan.1997.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Luxo e conforto**. São Paulo: Abril, n. 44, 05 nov. 1997.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Portos abertos: uma leva de transatlânticos de luxo coloca o Brasil no circuito das viagens marítimas**. São Paulo: Abril, n. 50. 17 dez. 1997.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. São Paulo: Abril, n.09, 03 mar. 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Festa de promoções**. São Paulo: Abril, n. 12, 25 mar. 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Caminho do éden**. São Paulo: Abril, n. 30, 29 jul. 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Adeus Conexões**. São Paulo: Abril, n. 30, 29 jul. 1998
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **A costa do cacau**. São Paulo: Abril, n. 32, 12 ago. 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Paraíso sitiado: construções irregulares e lixo ameaçam Jericoacoara**. São Paulo: Abril, n. 33, 19 ago. 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Vendaval Russo**. São Paulo: Abril, n. 35, 02 set. 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Conforto sob medida**. São Paulo: Abril, n. 42, 21 out. 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Ilhas da fantasia: começam a sair do papel projetos de bilhões de dólares para construir resorts no Brasil**. São Paulo: Abril, n. 48, 02 dez, 1998.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Praia, sol e sujeira**. São Paulo: Abril, n. 03, 20 jan. 1999.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **O tempo fechou: a crise piora na Varig e os principais executivos brigam pelo poder**. São Paulo: Abril, n. 09, 03 mar. 1999.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Eles estão de volta: atraídos pelo câmbio favorável, estrangeiros lotam aviões fretados com destino ao Brasil**. São Paulo: Abril, n. 15, 14 abr. 1999.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Bons e baratos: chegam ao Brasil as redes que oferecem hospedagem sem luxo a preços razoáveis**. São Paulo: Abril, n. 23, 09 jun. 1999.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **O pára-quadras da fusão**. São Paulo: Abril, n. 32, 11 ago. 1999.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Salvos no último minuto**. São Paulo: Abril, n. 46, 17 nov. 1999.
- \_\_\_\_. Revista Semanal. **Alerta vermelho: em pleno verão, o Rio oferece aos seus turistas um mar com toneladas de esgoto**. São Paulo: Abril, n. 03, 19 jan. 2000.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Verão sem fim: inauguração de megaresorts em estilo caribenho coroa a explosão do turismo no Nordeste.** São Paulo: Abril, n. 06, 09 fev. 2000.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Se o cheque voar, a Vasp não voa.** São Paulo: Abril, n. 7, 16 fev. 2000.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Paraíso acessível.** São Paulo: Abril, n. 14. 05 abr. 2000.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Nas asas da fusão.** São Paulo: Abril, n. 18, 03 mai. 2000.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **O ônibus voador: começa a operar a primeira empresa aérea cuja atração são passagens 40% mais baratas.** São Paulo: Abril, n. 2, 17 jan. 2001.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Luxo e variedade: grupos estrangeiros investem bilhões de dólares e melhoram a qualidade da hotelaria no Brasil.** São Paulo: Abril, n. 26, 04 jul. 2001.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Panes combinadas.** São Paulo: Abril, n. 49, 12 set. 2001.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Navios de luxo chegam ao Amazonas: floresta brasileira torna-se extensão do caribe na rota de cruzeiros internacionais.** São Paulo: Abril, n. 13. 03 abr. 2002.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Lindo, caro e sujo.** São Paulo: Abril, n. 30, 31 jul. 2002.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Tem muito mais além de Cancún.** São Paulo: Abril, n. 32, 14 ago. 2002.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Adeus bixo-grilo: grupos hoteleiros investem bilhões e levam conforto a paraísos naturais do Ceará.** São Paulo: Abril, n. 36, 11 set. 2002.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **A crise na Argentina afeta o Brasil.** São Paulo: Abril, n. 44, 18 nov. 2002.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **A Varig chuta o balde.** São Paulo: Abril, n. 48, 14 dez. 2002.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **SARS: a epidemia globalizada.** São Paulo: Abril, n. 35, 07 mai. 2003.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Hora de construir.** São Paulo: Abril, n. 45, 10 nov. 2004.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Porque o Chile dá certo?** São Paulo: Abril, n. 22, 01 jun 2005.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **A Varig parou de cair.** São Paulo: Abril, n. 35, 26 jul. 2006.

\_\_\_\_. Revista Semanal. **Ruim é o Zuanazzi e não às agências.** São Paulo. Abril, n. 31, 08 ago. 2007.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Campinas, n. 06, p.1-40, 1988.

VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-guerra (1945-1955). In: GIAMABIAGI, Fabio; VILLELA, André (Org.). **Economia brasileira e contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

WAHAB, Salah-Eldin Abdel. **Introdução à administração do turismo**. São Paulo: Pioneira, 1977.

WEISS, Renata. **Políticas públicas no setor de turismo: utopia ou realidade?** Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Escola Brasileira de Administração Pública, São Paulo: FGV, 2000

ZERO HORA. **Comitês vão divulgar o Brasil no exterior**. Porto Alegre, 29 mar. 1994.

\_\_\_\_. **Brasil segue atraindo visitantes**. Porto Alegre, 13 set. 1994.

\_\_\_\_. **Câmara aprova a emenda que abre a navegação de cabotagem – empresas estrangeiras poderão trabalhar nos rios e na costa do Brasil com finalidades turísticas**. Porto Alegre, 01 jun. 1995.

\_\_\_\_. **Turistas estrangeiros no alvo da Embratur**. Porto Alegre, 16 abr. 1996.

\_\_\_\_. **Liberadas a compra e a venda do dólar**. Porto Alegre, 17 mai. 1996.

\_\_\_\_. **Plano de metas favorece Norte e Nordeste**. Porto Alegre, 10 ago. 1996.

\_\_\_\_. **Infraero divulga planos para aeroportos do país: investimento global será de R\$ 3,5 bilhões**. Porto Alegre, 02 set. 1996.

\_\_\_\_. **Embratur prepara reavaliação de hotéis**. Porto Alegre, 03 set. 1996.

\_\_\_\_. **Megaparques aquáticos chegam ao Brasil**. Porto Alegre, 17 set. 1996.

\_\_\_\_. **Turismo ganha verba recorde para anúncio**. Porto Alegre, 2 set. 1997.

\_\_\_\_. **Turistas pedem por melhores estradas**. Porto Alegre, 09 dez. 1997.

\_\_\_\_. **Balança tem rombo de U\$ 8,37 bilhões em 1997**. Porto Alegre, 21 jan. 1998.

\_\_\_\_. **Presidente destaca os resultados econômicos**. Porto Alegre, 25 jan. 1998.

\_\_\_\_. **Novo plano de governo antecipa campanha**. Porto Alegre, 25 jan. 1998.

\_\_\_\_. **Presidente destaca os resultados econômicos**. Porto Alegre, 25 jan. 1998.

\_\_\_\_. **A crise dos tigres asiáticos afeta o mundo**. Porto Alegre, 10 fev. 1998.

\_\_\_\_. **Embratur quer combater lixo nas cidades turísticas**. Porto Alegre, 18 fev. 1998.

- \_\_\_\_. **Governo procura uma saída.** Porto Alegre, 13 mar. 1998.
- \_\_\_\_. **Governo vai relançar o programa.** Porto Alegre, 24 mai. 1998.
- \_\_\_\_. **Embratur quer atrair mais estrangeiros no país.** Porto Alegre, 26 mai. 1998.
- \_\_\_\_. **Serviço público terá de buscar qualidade.** Porto Alegre, 29 mai. 1998.
- \_\_\_\_. **FH dá prioridade a turismo e cultura.** Porto Alegre, 28 jul. 1998.
- \_\_\_\_. **Turismo é prioridade.** Porto Alegre, 17 fev. 1999.
- \_\_\_\_. **Real desvalorizado atrai turista estrangeiro.** Porto Alegre, 14 nov. 1999.
- \_\_\_\_. **Turbulência nos céus.** Porto Alegre, 11 fev. 2000.
- \_\_\_\_. **Acionadas as turbinas da reestruturação.** Porto Alegre, 19 mai. 2000.
- \_\_\_\_. **Hotéis brasileiros terão nova classificação.** Porto Alegre, 24 abr. 2001.
- \_\_\_\_. **Crise Internacional adia planos de viagens.** Porto Alegre, 18 set. 2001.
- \_\_\_\_. **Varig vai demitir 1,75 mil funcionários.** Porto Alegre, 21 set. 2001.
- \_\_\_\_. **Empresas aéreas pedem apoio ao Governo.** Porto Alegre, 04 out. 2001.
- \_\_\_\_. **Embratur sai em busca dos visitantes europeus.** Porto Alegre, 15 jul. 2002.
- \_\_\_\_. **Um Brasil sem nuvens negras por cima.** São Paulo: Abril, n. 33, 21 ago. 2002.
- \_\_\_\_. **Corrupção é o mal maior.** Porto Alegre, 27 jun. 2007.

## **ANEXO I**

Capa **turismo**



# COMO ATRAIR MAIS TURISTAS AO BRASIL

Que lições o país pode tirar do sucesso de campeões em turismo como o México, a Tailândia e até o minúsculo Dubai para atrair mais visitantes e aumentar as receitas em dólar



Praia da Conceição,  
em Fernando de  
Noronha: potencial de  
primeira grandeza

CARLOS SICOCHIN / OPTACÃO BRASIL / IMAGEM

## OS CAMPEÕES

### EM MILHÕES DE TURISTAS POR ANO

|    |                |      |
|----|----------------|------|
| 1  | França         | 77,0 |
| 2  | Espanha        | 51,7 |
| 3  | Estados Unidos | 41,8 |
| 4  | Itália         | 39,7 |
| 5  | China          | 36,8 |
| 6  | Reino Unido    | 24,1 |
| 7  | Canadá         | 20,0 |
| 8  | México         | 19,7 |
| 9  | Áustria        | 18,6 |
| 10 | Alemanha       | 17,9 |
| 11 | Hong Kong      | 16,5 |
| 12 | Hungria        | 15,8 |
| 13 | Grécia         | 14,1 |
| 14 | Polônia        | 13,9 |
| 15 | Malásia        | 13,2 |
| 16 | Turquia        | 12,7 |
| 17 | Portugal       | 11,6 |
| 18 | Tailândia      | 10,8 |
| 19 | Suíça          | 10,0 |
| 20 | Holanda        | 9,5  |

**39 Brasil 4,0 milhões**

Fonte: HVS com dados da Organização Mundial de Turismo (OMT) referentes a 2002.

### RECEITA COM TURISMO (em bilhões de dólares)

|    |                |      |
|----|----------------|------|
| 1  | Estados Unidos | 65,1 |
| 2  | Espanha        | 41,7 |
| 3  | França         | 36,6 |
| 4  | Itália         | 31,3 |
| 5  | Alemanha       | 23,0 |
| 6  | Reino Unido    | 19,4 |
| 7  | China          | 17,4 |
| 8  | Áustria        | 13,6 |
| 9  | Turquia        | 13,2 |
| 10 | Grécia         | 10,7 |

**Brasil<sup>(1)</sup> 3,4 bilhões**

(1) Não há informação disponível sobre a classificação do Brasil no ranking

Fontes: Embratur e HVS com dados da OMT referentes a 2003

Nely Caixeta

**T**ODOS OS ANOS, 700 MILHÕES DE PESSOAS viajam para fora de seu país, de férias ou a trabalho. Dessa legião, equivalente à metade da população da China, 4 milhões escolhem o Brasil como destino. Os números referem-se a 2003, mas nossa participação no setor não será muito melhor em 2004, sobre o qual já há projeções disponíveis. E, apesar da torcida favorável e das promessas governamentais, nada indica que o país dará saltos significativos em 2005, 2006, 2007, 2008, 2009... A presença quase marginal do Brasil na chamada indústria do turismo internacional pode ser expressa mais claramente da seguinte forma: quando um avião lotado de turistas decola de algum aeroporto do planeta, apenas um dos passageiros pede para desembarcar por aqui. Não bastassem os números modestos, há ainda uma comparação cruel. Com seus 2 000 quilômetros de praias, a Amazônia, o Pantanal, as Cataratas do Iguaçu e a cidade do Rio de Janeiro, com tudo isso o Brasil recebe menos turistas até mesmo do que a minúscula Cingapura, o inóspito Dubai ou a violentíssima África do Sul. De duas uma: ou os estrangeiros reprovam esse vasto cardápio de opções, ou estamos nos vendendo lá fora de maneira equivocada.

Há 50 anos, o Brasil tinha uma boa desculpa para ser pequeno no setor, pois era um país pobre e não dispunha de infraestrutura mínima para atrair estrangeiros. Naquele tempo, quase três quartos dos negócios em turismo se concentravam em cinco países — todos ricos: Canadá, Estados Unidos, França, Itália e Suíça. Com o passar dos anos, a renda global melhorou, o número de turistas decuplicou e os destinos se diversificaram. Muitos países beneficiaram-se da pulverização, uns mais, como a Espanha e o México, outros menos, como o Brasil. No seu melhor momento, o país arrecadou 1,5% das receitas embol-



Cancun: de uma vila de pescadores há 30 anos a um enclave hoteleiro bilionário

sadas pelo setor. Atualmente, recebe apenas 0,5% do total. Como o turismo mundial movimentou meio trilhão de dólares por ano, cada ponto percentual equivale a 5 bilhões de dólares, para cima ou — no caso brasileiro — para baixo. O desafio agora é tentar recuperar uma parte desse dinheiro. E, em seguida, brigar por mais espaço na agenda dos turistas, convencendo-os a sair de casa e experimentar o Brasil. Para entrar nessa batalha convém conhecer um pouco mais as armas dos nossos principais adversários, entre os quais se destacam os seguintes países, apresentados em ordem alfabética:

### África do Sul

**Número de turistas estrangeiros:** 6,5 milhões.

**Divisas:** 7,2 bilhões de dólares.

**Desafio:** Convencer o turista a visitar um país de alta criminalidade.

**Lição para o Brasil:** As autoridades locais evitam o contato do estrangeiro com a dura realidade local.

**Comentário:** Na época do regime racista, a África do Sul aparecia como um traço nas estatísticas internacionais do turismo. No prazo de uma década, con-

seguiu se transformar no destino que mais cresce no mundo. E o fez num ambiente adverso. Calcula-se que 11% da população esteja infectada com o vírus da Aids. Para completar, o país apresenta o maior índice de criminalidade do mundo fora de regiões conflagradas, à frente de Colômbia, Jamaica e Brasil. O estímulo ao turista é a promessa — invariavelmente cumprida — de que ele ficará distante das mazelas locais. Nas áreas mais visitadas, o policiamento é ostensivo. Difícilmente se veria por lá uma cena como a ocorrida há alguns dias no Rio de Janeiro, quando uma família de uruguaios foi atacada por uma horda de marginais. Filmada, a cena ganhou o mundo, servindo de propaganda negativa para o Brasil.

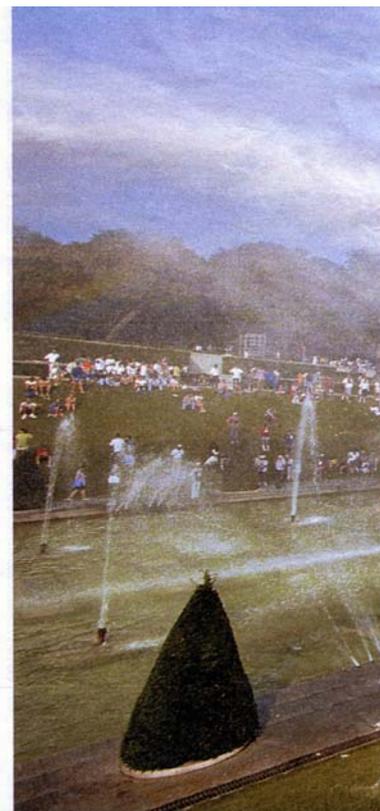
### Austrália

**Número de turistas estrangeiros:** 4,9 milhões.

**Divisas:** 12 bilhões de dólares.

**Desafio:** Atrair pessoas para um país distante, de proporções continentais.

**Lição para o Brasil:** A administração do turismo não está entregue aos políticos. É gerida de forma empresarial, como deve ser.



Jardim do Trocadero, em Paris: 25 milhões

## PRIMEIRAS DA LISTA

Capitais e atrações turísticas que receberam mais visitantes estrangeiros do que todo o Brasil em 2003 (em milhões de turistas)

25

Paris

**Comentário:** Tal como o Brasil, a Austrália oferece dezenas de opções a quem a visita. Do cardápio, fazem parte o surfe, o esqui nas montanhas próximas a Sydney, os passeios pelas regiões vinícolas, as trilhas nos desertos, o mergulho na



VIVIANE MOOS / CORBIS

de turistas estrangeiros visitaram a cidade no ano passado, enquanto o Brasil recebeu apenas 4 milhões



Fontes: Maison de la France, Office for National Statistics/International Passenger Survey e NYC & Company

magnífica barreira de corais em Queensland e a prática de esportes radicais na ilha de Sumatra. Parte fundamental do sucesso da Austrália como destino turístico deriva da maneira empresarial como o negócio é gerido. O Tourism Australia,

organismo responsável pelo setor, atua como se fosse um franqueador master. As ações de marketing de cada estado ou município são subordinadas à entidade, que é a dona do nome e da imagem do país. Treinamento em mão-de-obra espe-

cializada também é levado a sério. Cursos de turismo, equivalentes a mestrado, são dados em mais de 40 instituições de ensino. Nos últimos anos, o governo passou a estimular a vinda de jovens estrangeiros para estudar no país.

### Cingapura

**Número de turistas estrangeiros:** 6,1 milhões.

**Divisas:** 9 bilhões de dólares.

**Desafio:** Elevar a taxa de ocupação de seus hotéis, planejados principalmente para o turismo de negócios.

**Lição para o Brasil:** Os empresários lançaram uma campanha de marketing internacional agressiva, anunciando uma série de descontos atraentes.

**Comentário:** Sem praias paradisíacas,

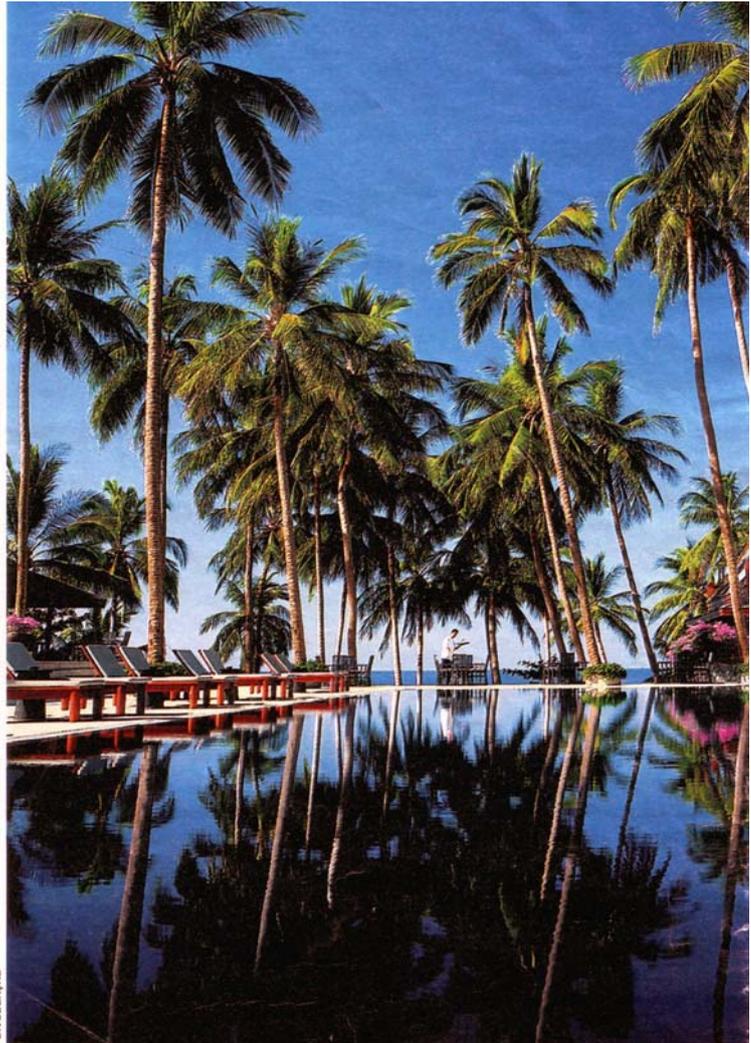
## REAÇÃO, ENFIM

Os gastos dos visitantes estrangeiros no Brasil atingiram 2,1 bilhões de dólares de janeiro a agosto deste ano, um aumento de 36% em relação ao mesmo período de 2003. Com isso, o resultado da conta turismo – a diferença entre o que os visitantes gastam aqui e o que os turistas brasileiros consomem lá fora – quadruplicou, chegando a 355 milhões de dólares. Os valores estão em bilhões de dólares

|                     | Quanto os estrangeiros deixaram no Brasil | Quanto os brasileiros deixaram no exterior | Saldo |
|---------------------|---|--|-------|
| 1994                | 1,0                                       | 2,2  | -1,2  |
| 1995                | 1,0                                       | 3,4  | -2,4  |
| 1996                | 0,8                                       | 4,4  | -3,6  |
| 1997                | 1,0                                       | 5,4  | -4,4  |
| 1998                | 1,6                                       | 5,7  | -4,1  |
| 1999                | 1,6                                       | 3,1  | -1,5  |
| 2000                | 1,8                                       | 3,9  | -2,1  |
| 2001                | 1,4                                       | 3,2  | -1,8  |
| 2002                | 2,0                                       | 2,4  | -0,4  |
| 2003                | 2,5                                       | 2,3  | 0,2   |
| 2004 <sup>(1)</sup> | 2,1                                       | 1,7  | 0,4   |

Fonte: Banco Central

(1) Nos primeiros oito meses do ano



DIVULGAÇÃO

Resort de luxo na Tailândia: fim da exigência de visto de entrada, modos gentis e

cachoeiras, cânions ou qualquer outra paisagem espetacular, Cingapura, uma ilha-Estado menor do que a metade da cidade de São Paulo, atraiu no ano passado 6,1 milhões de turistas estrangeiros, quase 2 milhões a mais do que a população inteira do país. Há apenas cinco anos, a rede hoteleira local estava jogada às traças depois de passar por intenso boom imobiliário. A partir daí, go-

vemo e empresários lançaram uma agressiva campanha de marketing e negociaram uma série de descontos no preço de bebidas, alimentos, diárias de hotéis e tarifas da Singapore Airlines. Em pouco tempo, Cingapura firmou-se como um centro de negócios de primeira linha com seus hotéis imponentes, shopping centers forrados de grifes de luxo, teatros e centros de convenções.



serviços requintados atraem visitantes

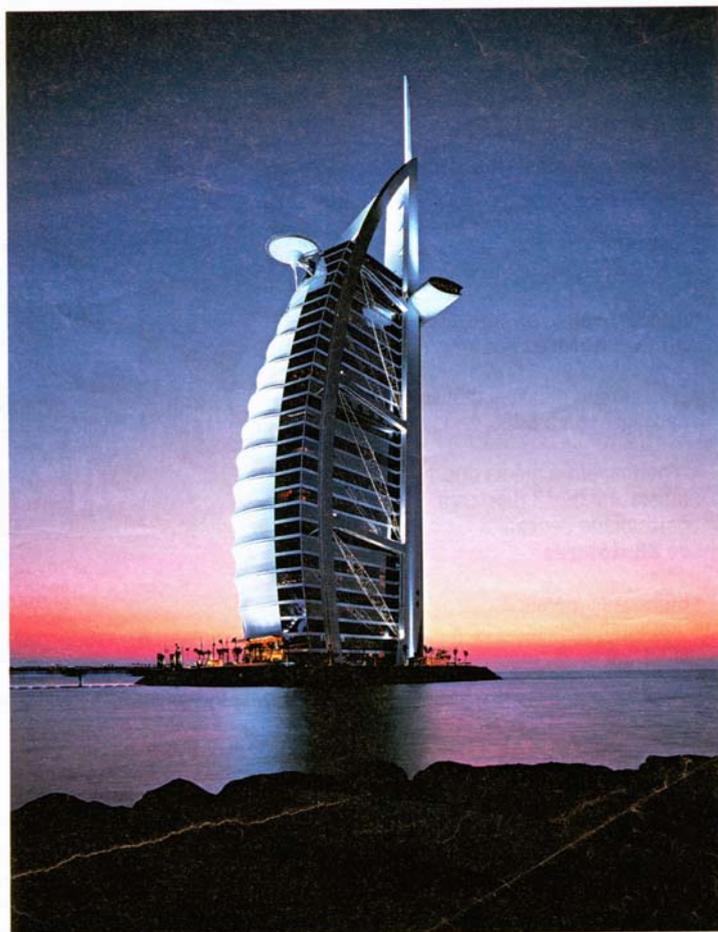
### Dubai

**Número de turistas estrangeiros:** 4,7 milhões.

**Divisas:** 1,7 bilhão de dólares.

**Desafio:** Atrair pessoas para uma das regiões mais inóspitas do planeta.

**Lição para o Brasil:** Ruas limpas e bons investimentos em serviço e em segurança podem contornar a maior parte das limitações naturais.



Hotel em Dubai: mesmo no Oriente Médio, o país atrai mais turistas do que o Brasil

**Comentário:** Um dos emirados árabes produtores de petróleo no explosivo Golfo Pérsico, Dubai é um dos endereços mais quentes do turismo mundial. Em 2002, às vésperas da invasão do Iraque pelos Estados Unidos, esse minúsculo território, com uma população fixa de pouco mais de 1 milhão de habitantes, recebeu 4,7 milhões de turistas, um aumento de 31% sobre os desembarques ocorridos no ano anterior. O que atrai toda essa gente para um lugar fincado no meio do deserto numa das regiões mais inseguras do mundo?

Transformado em centro financeiro internacional, Dubai oferece serviços de primeira linha, sol o ano inteiro, ruas bem cuidadas e policiadas, compras em shopping centers reluzentes e uma hotelaria cinematográfica, na qual se incluem resorts erguidos em ilhas artificiais ao largo da costa.

### México

**Número de turistas estrangeiros:** 19,7 milhões.

**Divisas:** 8,9 bilhões de dólares.

**Desafio:** Fazer com que os americanos,

## QUEM É O TURISTA

O que diz pesquisa feita pela Embratur a respeito do perfil dos estrangeiros que vêm ao Brasil

- **49%** dos turistas estrangeiros têm de 28 a 45 anos
- Mais de **70%** têm educação superior
- A renda média dos turistas é **30 600 dólares** por ano
- O lazer foi o principal motivo da viagem para **54%** deles
- A permanência média dos turistas foi de 13 dias, com gasto diário per capita de **88 dólares**
- **66%** deles vieram ao Brasil influenciados por amigos e parentes
- **67%** já conheciam o país
- Só **23%** dos turistas usaram agências para organizar a viagem
- **97%** pretendem visitar o Brasil novamente

Fonte: Embratur

## PONTOS BAIXOS

Itens apontados como "ruins" pelos visitantes no Brasil

|    |                       |             |
|----|-----------------------|-------------|
| 1º | Sinalização turística | <b>10,3</b> |
| 2º | Limpeza pública       | <b>10,1</b> |
| 3º | Segurança pública     | <b>9,3</b>  |
| 4º | Comunicações          | <b>8,6</b>  |
| 5º | Transporte urbano     | <b>7,9</b>  |
| 6º | Táxi                  | <b>5,0</b>  |
| 7º | Diversões noturnas    | <b>3,4</b>  |

Fonte: Embratur



Polícia escolta turistas em Ipanema: apesar da violência, 97% dos estrangeiros dizem

a população mais rica do mundo, se dispõem a visitar suas atrações, a maioria delas localizada em praias.

**Lição para o Brasil:** Sem imposições governamentais, autoridades e iniciativa privada desenvolveram parcerias eficientes para incentivar o turismo.

**Comentário:** Três décadas após a criação de Cancún, o primeiro centro integrado de planejamento implantado na Península de Yucatán, o turismo firmou-se como um negócio bilionário para o México. Onde havia apenas um amontoado de casas de pescadores surgiu um conjunto de hotéis, clubes, campos de golfe e condomínios residenciais visitados por 3,5 milhões de turistas por ano, quase a soma do que o Brasil conseguiu atrair em 2003. Repetindo: Cancún, isoladamente, é mais importante para o turismo mundial do que todo o Brasil. E as obras por lá não param. A região está sendo revitalizada com a construção de hotéis-butiques, uma pri-



Cenas de ataque a uma família do Uruguai

meira marina e três novos campos de golfe. Entre 1974 e 1984, governo e empresários investiram 44 bilhões de dólares para criar outros três enclaves hoteleiros semelhantes: Ixtapa, Los Cabos e Huatulco. O governo encarregou-se da implantação de rodovias, aeroportos, eletricidade, comunicação e sa-



JORGE WILLIAMI / AG. O GLOBO

que pretendem voltar ao Brasil

**Desafio:** Contornar a burocracia de entrada no país, responsável por uma péssima fama internacional.

**Lição para o Brasil:** As autoridades abrandaram as exigências com visto para os visitantes, estimulando a visitação.

**Comentário:** Os tailandeses fizeram de seus modos gentis uma marca registrada do país que atrai levas de turistas para seus resorts e spas paradisíacos. Ali, encontram sessões de meditação, terapias corporais e até aulas de culinária. Para azeitar o fluxo de turistas, o governo abrandou as leis de imigração. Desde 1993, aboliu a exigência de vistos de entrada para 56 países e duplicou o prazo de permanência de 15 para 30 dias. O turismo, principal fonte de divisas da Tailândia, foi crucial para a rápida recuperação do país após a crise financeira do Sudeste Asiático em 1997. A redução da burocracia poderia ser copiada pelo Brasil. Um exemplo: os turistas americanos enfrentam dificuldades notáveis quando decidem viajar para cá, que começam antes mesmo do embarque. Eles têm de pagar 100 dólares por um visto do gover-

Quando comparado com outras indústrias, o turismo apresenta várias vantagens. Primeiro, é uma das formas ambientalmente mais limpas de geração de riqueza, razão pela qual não se conhecem ONGs que combatam o surfe, o montanhismo e o mergulho praticados com respeito à natureza. De forma que é mais fácil convencer os órgãos de meio ambiente a aprovar a instalação de um hotel do que de um porto ou uma fábrica de produtos químicos. Além disso, não funcionam nesse segmento certos conceitos do mundo fabril. Os estudos mostram que a família que viaja para Tóquio ou Roma, apenas para citar duas cidades aleatoriamente, não desenvolve com o Japão ou com a Itália a mesma relação que cria com uma marca de tênis pela qual se afeiçoou. Nada impede que decida voar no ano seguinte para o Brasil. Ou seja, o turismo não é regido pelo conceito estrito da fidelização, próprio das grandes marcas.

Pode-se atribuir o insucesso do turismo brasileiro a uma série de fatores. Alega-se, por exemplo, que o país está lon-

ge demais das regiões ricas, próximo apenas de economias que vivem em solavanco. Usa-se muito o contraponto do México, que recebe 16 milhões de americanos por ano — 80% do total de visitantes estrangeiros. A distância explica uma parte das dificuldades brasileiras, mas o flu-



no Rio: prejuízo de 430 milhões de dólares ao ano se um em cada dez turistas desistir de visitar a cidade

neamento básico. Em seguida, construtoras e redes hoteleiras arrendaram o terreno e fizeram o restante.

#### Tailândia

**Número de turistas estrangeiros:** 9,7 milhões.

**Divisas:** 7 bilhões de dólares.

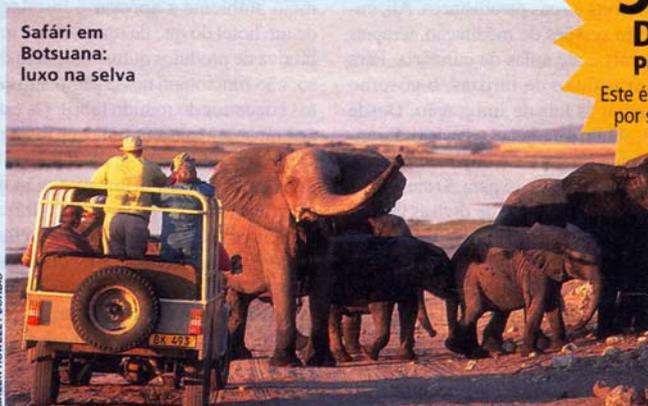
no brasileiro autorizando sua entrada. O Ministério do Turismo negocia com o Itamaraty a eliminação da cobrança, mas esbarra nas regras de reciprocidade da diplomacia brasileira. Como os Estados Unidos exigem vistos de entrada dos brasileiros, os diplomatas sentem-se na obrigação de retribuir o tratamento.

xo fronteiriço não deve ser tomado como uma decorrência automática. “Nossas fronteiras com os Estados Unidos têm mais de 300 anos, mas os americanos só começaram a vir aos montes depois que criamos condições para atraí-los”, diz a embaixadora do México no Brasil, Cecília Soto. Se a distância fos-

## PODERÍAMOS GANHAR MAIS

Botsuana, pequeno país no sul da África, especializou-se na oferta de safáris de luxo para se diferenciar de seus vizinhos Quênia e África do Sul. Os dois exemplos abaixo, que comparam duas atrações de selva, na Amazônia e na savana africana, mostram como Botsuana conseguiu, mais do que o Brasil, converter riquezas naturais em produtos turísticos rentáveis

Safári em Botsuana: luxo na selva



GALEN ROWELL / CORBIS

**9 000  
DÓLARES  
POR PESSOA**

Este é o pacote mais caro por sete dias de safári em Botsuana

Pesca do tucunaré no rio Negro: adrenalina



ROBERTO JAYME

**1 000  
DÓLARES  
POR PESSOA**

Este é o pacote mais caro por cinco dias de pescaria no rio Negro

se um impedimento natural, como explicar o sucesso da Tailândia ou da Austrália, descritos anteriormente?

Apesar de as autoridades brasileiras não se empenharem de forma ordenada para atrair mais turistas, o setor avança. O desembarque de passageiros internacionais é crescente, as receitas aumen-

taram e o país começou a registrar superávits na conta do turismo — a diferença entre o que os estrangeiros gastam aqui e o que os brasileiros consomem em viagens lá fora. Mais do que isso, de acordo com pesquisa da Embratur, 97% dos turistas estrangeiros dizem ter planos de retornar ao país. Muitos bilhões e esfor-

ços foram gastos na última década para implantar no país uma indústria turística digna desse nome. Governo e empresários investiram em saneamento básico no litoral do Nordeste, ampliação da rede hoteleira, reforma e construção de aeroportos, restauração do patrimônio histórico, treinamento de mão-de-obra e incontáveis ações de marketing para divulgar o destino Brasil lá fora. É um esforço louvável, mas há muito o que fazer.

A dificuldade do Brasil em se tornar um destino turístico de primeira linha resulta de um conjunto de equívocos no qual se misturam falta de rumo, falsas prioridades, amadorismo e uma enorme dispersão de esforços e recursos. Queixa-se muito da ausência de uma política para o turismo quando, na verdade, ele é vítima do excesso de políticas que o cercam. As verbas do governo são pulverizadas para atender a interesses difusos de estados e municípios, sem falar na prática comum de pautar nomeações para preenchimento de cargos com base em interesses políticos momentâneos. "É hora de o turismo ser valorizado como um setor estratégico da mesma forma como aconteceu nos últimos tempos com a agricultura", diz o professor Wilson Abrahão Rabahy, pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo e estudioso do setor. "Para isso, é fundamental colocá-lo no centro das decisões." ■

Saiba mais, no Portal EXAME, histórias de países que são exemplos de como desenvolver o turismo com sucesso