

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**TURISMO E FINANCIAMENTO:  
O CASO BRASILEIRO À LUZ DAS  
EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS**

Márcia Maria de Oliveira Bezerra

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutor em Ciências Econômicas, sob orientação do Prof. Dr. Ricardo de Medeiros Carneiro.

Campinas, Fevereiro de 2002



## DEDICATÓRIA

À memória de meu pai,  
Para minha mãe,  
Para o meu amor, André.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço as pessoas que, por distintos modos e formas de estarem presentes, contribuíram para o desenvolvimento desta Tese.

Inicialmente, quero agradecer ao Prof. Dr. Ricardo Carneiro por sua orientação. As suas observações, em diferentes fases de elaboração deste trabalho, permitiram esclarecer as questões relevantes a serem tratadas.

Aos profs. Drs. Fernando Nogueira e Mariano Laplane, pois ambos chamaram minha atenção para a relevância do tema. Ao prof. Mariano, em particular, agradeço as conversas iniciais que serviram-me de base à reflexão preliminar sobre o assunto.

À William Saab, por sua disposição em responder as perguntas referentes a participação do BNDES no fomento ao turismo. Sou grata, também, pela vontade que demonstrou em conhecer as experiências internacionais neste campo, o que permitiu que tivesse em sua pessoa um interlocutor freqüente.

Aos colegas de trabalho na UFRN, como Marconi, Denise, Odair, Rogério, Hildeci e Aluizio, que estimularam-me a vir para Campinas. Incluo ainda, como um grande incentivo, a presença de Lussieu no curso de Doutorado, sua companhia e a de Maninho foram para mim uma fonte de alegria. Não posso deixar de pensar na importância que tiveram, Bela, Gorete, Simone, Laércio, Wanderléya e Alexandre, em distintas situações, para que eu pudesse estar aqui.

Aos amigos queridos do Instituto de Economia e familiares, cujos laços de amizade romperam o espaço da Unicamp e as fronteiras do país. Para mim foi um privilégio ter convivido com vocês, Noemi, Carla, Leonardo e Giulia, Cristina e Cláudio, Cid e Ana Cristina, Simone, e Camilo, que contribuíram para criar um ambiente intelectual estimulante e solidário.

À Graça pela alegria, Eneuton e Marcilene, pelo feliz reencontro em Campinas, tanto anos depois da experiência do Mestrado.

À família de coração generoso que me recebeu de braços abertos - Teresinha, Válter, Liliam, Marcelo, Edson, Raíssa, Mayla. Sou grata a Mayla pela leitura do primeiro capítulo da Tese e a Válter pelos esclarecimentos prestados acerca de questões na área de contabilidade.

Agradeço a André, meu marido, por seu ouvido atento, por sua ajuda na organização dos dados, e por sua leitura de capítulos da Tese. Mas, em especial, manifesto meu reconhecimento por sua delicadeza e cuidados permanentes em criar as condições para que eu pudesse dedicar-me plenamente à elaboração deste trabalho.

Aos meus pais, Expedito e Lindalva, sou especialmente grata pela dedicação e pelo esforço que fizeram para que eu pudesse ter um bom nível de educação.

Às instituições CAPES, UNICAMP e UFRN, que deram suporte e permitiram a execução deste trabalho. Por fim, meus agradecimentos aos prestimosos funcionários do Instituto de Economia da Unicamp, sobretudo Cida, Almira e Helena.

## SUMÁRIO

Agradecimentos.....	v
Índice de tabelas.....	ix
Índice de figuras.....	xi
Resumo.....	xiii
<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1</b>	
A evolução dos negócios turísticos.....	5
1.1 O turismo de massa e a evolução dos negócios turísticos.....	5
1.2 Organização do setor turístico no Brasil.....	19
1.2.1 Setor hoteleiro.....	19
1.2.2 Outros negócios turísticos no Brasil.....	29
1.2.2.1 Operadoras de turismo.....	29
1.2.2.2 Agências de viagens.....	31
1.2.2.3 Transporte.....	33
<b>Capítulo 2</b>	
A expansão do turismo: instituições, produtos e financiamento.....	37
2.1 Os planos e os organismos nacionais de turismo.....	37
2.2 Estratégias de desenvolvimento do turismo.....	43
2.2.1 Produtos turísticos.....	44
2.2.2 Políticas de turismo: o problema do financiamento.....	49
2.3 Estudos de caso.....	62
2.3.1 O caso do turismo no México.....	62
2.3.2 O caso do turismo em Portugal.....	71
<b>Capítulo 3</b>	
Em busca de uma tipologia.....	81
3.1 Centro e Periferia.....	84
3.2 Financiamento.....	85
3.3 Posição em relação aos grandes blocos emissores.....	96
<b>Capítulo 4</b>	
O turismo no Brasil.....	107
4.1 Políticas de turismo no Brasil.....	107
4.1.1 Estratégias recentes de estímulo ao turismo no Brasil.....	112
4.2 O financiamento do turismo no Brasil.....	118
4.2.1 O financiamento público.....	118
4.2.2 Financiamento das empresas turísticas.....	125
4.3 Avaliação da política de turismo no Brasil.....	130
<b>Capítulo 5</b>	
Considerações adicionais sobre o turismo.....	147
Notas conclusivas.....	158
<b>Bibliografia.....</b>	<b>165</b>
<b>Apêndice.....</b>	<b>173</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

1. Custo mundial do transporte aéreo, período 1930-90, em US\$ constantes de 1990.....	7
2. Total mundial de leitos de hotéis e sua distribuição por região do mundo, anos selecionados.....	12
3. Número de leitos nas três Américas e sua distribuição entre os principais ofertantes, anos selecionados.....	13
4. Composição da demanda por hospedagem hoteleira de regiões selecionadas em 1998, segundo a motivação da viagem, em %.....	14
5. Tarifas diárias médias cobradas pelo setor hoteleiro por região e por tipos de hotel, 1998, em dólares correntes.....	15
6. Composição das reservas nos hotéis em regiões selecionadas segundo o canal de vendas utilizado, 1998, em %.....	16
7. Composição das formas de pagamento dos serviços hoteleiros em regiões selecionadas, 1998, em %.....	17
8. Composição das formas predominantes de comercialização nos meios de hospedagem no Brasil, por categoria de hotel, 1994-1996, em %.....	21
9. Composição da forma jurídica de organização da propriedade dos hotéis no Brasil, por categoria, 1994-1996, em %.....	22
10. Participação de cadeias hoteleiras nos meios de hospedagem do Brasil e suas regiões, por categoria de hotel, 1994-1996, em %.....	23
11. Classificação das principais cadeias hoteleiras no Brasil por unidades habitacionais (UH's), em janeiro de 1999.....	24
12. Formas de pagamento dos serviços hoteleiros no Brasil e em regiões selecionadas, 1996-1998, em %.....	28
13. Os trinta maiores receptores e os vinte e um maiores emissores, responsáveis por 80% do turismo mundial em 1997, valores em US\$ bilhões.....	94
14. Países mais visitados pelos grandes países emissores nos anos de 1988, 1995, 1996 e 1997, em número de anos.....	98
15. Tipologia dos fatores condicionantes do desenvolvimento do turismo segundo diferentes países.....	102
16. Participação dos incentivos fiscais federais no valor dos projetos de investimento em turismo que os solicitaram e foram aprovados pelo Governo Federal, 1969-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.....	115
17. Participação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) no valor dos projetos de investimentos que solicitaram financiamento desta fonte e foram aprovados pelo Governo Federal, 1976-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.....	117
18. Financiamento do BNDES para o setor turístico, 1990-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.....	119
19. Participação dos subsetores hoteleiro, de parques e outros segmentos turísticos no total de financiamento do BNDES para o setor de turismo, 1995-2000, em %.....	120
20. Evolução dos indicadores financeiros selecionados da Amostra I (número variável de empresas), em 1994-2000, em %.....	122
21. Evolução dos indicadores financeiros selecionados da Amostra II (7 empresas), em 1994-2000, em %.....	123
22. Evolução dos indicadores financeiros selecionados da Amostra III (21 empresas), em 1994-2000, em %.....	124
23. Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido para as 500 maiores empresas privadas - Lucro Líquido ajustado sobre Patrimônio Líquido ajustado, em %.....	125
24. Indicadores sócio-econômicos dos principais emissores para o Brasil, Portugal e México em 2000.....	131
25. Avanço líquido de crédito do setor público às empresas turísticas e incentivos fiscais concedidos, 1969-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.....	133

26. Participação do estoque de empréstimos do setor público (Fungetur e BNDES) no estoque de dívidas financeiras, 1994-2000, em %.....	135
27. Dados resultantes do procedimento acima descrito e empregados para o cálculo dos indicadores financeiros das empresas privadas para o período 1994-2000, para as três amostras propostas, em R\$ mil constantes de dezembro de 2000.....	175
28. Informações sobre frequência acumulada dos projetos de incentivo fiscal aprovados pelo Governo Federal, 1969-2000, em %.....	176
29. Informações sobre frequência acumulada dos projetos do Fungetur aprovados pelo Governo Federal, 1976-2000, em %.....	177



## ÍNDICE DE FIGURAS

1. Fluxo turístico internacional, 1965-2000, em milhões de pessoas.....	93
2. Os grandes blocos do turismo internacional em 1997.....	96
3. Evolução da participação do Brasil no número de chegadas internacionais (em %) e do índice da taxa de câmbio efetiva real para o turismo (base 100=1984), 1970-2000.....	127
4. Principais emissores para o Brasil, média 1997-2000 (em %).....	130
5. Distribuição do total do financiamento do BNDES ao setor turístico por regiões, 1990-2000, em %.....	141



## RESUMO

A presente Tese investiga o desenvolvimento do turismo no Brasil, privilegiando os aspectos econômicos, em particular, seu financiamento. À luz das experiências internacionais, o trabalho ressalta os condicionantes que marcam a evolução do turismo no país, e avalia: i) que as políticas governamentais estruturadas para o setor ao longo do tempo não têm levado em consideração as especificidades do caso brasileiro; ii) que a atividade econômica do turismo não é capaz de promover por si mesma o desenvolvimento do país e nem mesmo de suas regiões mais pobres.

**Expressões-chave:** Turismo - Financiamento do Turismo - Políticas de Turismo - Turismo Internacional - Turismo no Brasil.



# Introdução

O turismo nos últimos anos tem despontado como um caleidoscópio, que seduz pelas múltiplas visões que o seu tratamento comporta em áreas específicas de conhecimento no campo das ciências sociais. Este trabalho procurou enxergá-lo essencialmente como um negócio capitalista, que emergiu no pós-guerra com a adoção por trabalhadores de hábitos e costume de viagens em períodos dedicados ao lazer, que nos séculos XVIII e XIX eram típicos da aristocracia européia. E ainda, considera que a massificação do turismo foi um fenômeno sustentado pelo crescimento contínuo de empreendimentos turísticos vinculados ao “mercado de férias”, e pela ação deliberada de muitos governos.

Neste contexto, entidades internacionais associadas aos interesses do turismo foram criadas, como a OMT (Organização Mundial do Turismo) e a WTTC (*World Travel and Tourism Council*). A primeira, formada em meados dos anos setenta, possui filiados em 138 países e é composta por órgãos estatais responsáveis pelo turismo, associações e companhias privadas que atuam no setor. A WTTC surgiu em 1990, e é integrada por representantes das empresas privadas dos diversos ramos que compõem o setor de turismo. Ambas procuram formular diretrizes gerais para influenciar os rumos das políticas traçadas para o setor em um crescente número de países.

A OMT tem publicado estatísticas que revelam o crescimento sistemático do turismo internacional desde o início dos anos cinquenta. Ao longo deste tempo, governos em circunstâncias diversas têm procurado incentivar a expansão do turismo em seus territórios. Mas, seja em função do interesse que o assunto vem despertando através da imprensa, pelo crescimento de estudos relacionados ao tema, ou mesmo por fenômenos relacionados à difusão de padrões de consumo e estilo de vida promovidos pela indústria cultural, o fato é que nos últimos anos tem aumentado o número de países que vêem o turismo como uma alternativa defensável para aumentar suas receitas cambiais e melhorar os níveis de emprego e bem-estar de seus cidadãos. Algumas agências multilaterais, como Banco Mundial, BID, etc., têm compartilhado esta visão e financiado em vários países projetos de investimentos voltados ao turismo.

As autoridades brasileiras têm manifestado considerável crença na capacidade do setor turístico gerar ganhos de divisas, aumentar o nível de emprego e reduzir as disparidades regionais do país. Nos anos noventa, as expectativas otimistas foram infladas por fenômenos que marcaram o setor no Brasil, como o reconhecimento do êxito do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), elaborado pelos governos nordestinos em parceria com o BID, o anúncio da disposição de grandes cadeias hoteleiras internacionais em operar no país, o interesse de grandes fundos de pensão, como Previ e Funcef, que começaram a investir em turismo, e a abertura de linhas de crédito pelo BNDES para investimentos no setor.

Em meados dos anos noventa, a Empresa Brasileira de Turismo, EMBRATUR, elaborou a Política Nacional de Turismo, PNT, na qual se destaca a completa afinação com as propostas de desregulamentação do setor, defendidas pela OMT e WTTC, e a descentralização da gestão turística no país. Neste período, o pronunciamento de autoridades e as publicações de instituições oficiais chamam atenção pela importância que

conferem ao setor em sua qualidade de produzir mudanças substantivas na economia brasileira, em particular em suas regiões mais pobres, como se pode aferir das citações abaixo.

Do Presidente da Embratur:

"Face, no entanto, às velozes transformações do sistema produtivo mundial, resultantes do processo de globalização da economia, a indústria do turismo passou a ser considerada no Brasil, ao cabo da primeira metade desta década, como setor estratégico, face a sua capacidade de gerar emprego e renda (...) Mudança de mentalidade que, a partir de 1995, permitiu que o setor viesse a ser encarado como atividade estratégica pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso..." (Embratur, 1999c).

Do Presidente Fernando Henrique Cardoso:

"É uma atividade econômica civilizatória e fundamental no mundo moderno porque com ele [o turismo] é possível gerar emprego, conhecimento e melhorar a qualidade de vida." (Embratur, 1999c).

Do BNDES:

"(...) o incremento da atividade turística nordestina é importante objetivo das políticas governamentais, uma vez que possibilita a redução das diferenças regionais, atuando como fonte geradora de empregos e valorização do patrimônio ambiental e cultural." (BNDES, 1999).

Face a este posicionamento de autoridades e instituições, foram feitas as seguintes indagações:

1. As políticas de turismo montadas no país têm estado fundadas na avaliação correta das especificidades que condicionam o desenvolvimento desta atividade no Brasil?
2. Ainda que se conclua haver correção no sistema de avaliação que tem fundamentado as políticas nacionais voltados para o setor, é possível acreditar que, à luz das experiências internacionais, o turismo tenha capacidade para induzir a esperada transformação das condições sócio-econômicas do país?

Este trabalho questionou a interpretação recente das autoridades brasileiras responsáveis pela organização do setor, pois entende que os requisitos necessários à consolidação do turismo nos países ricos não são propriamente típicos de economias subdesenvolvidas como a nossa, na qual tem peso não desprezível os constantes problemas de natureza financeira. E ainda, acredita que a complexidade que envolve as questões relativas ao desenvolvimento do turismo não recomenda que um país como o Brasil, marcado pelas desigualdades sociais, tenha uma avaliação panglossiana de seus efeitos.

A tentativa de responder a primeira pergunta ensejou, em termos analíticos, a realização de uma crítica interna dos planos nacionais de turismo do país, enquanto a busca por responder a segunda representou uma crítica externa a respeito das expectativas otimistas que cercam a formulação destes planos. Neste sentido, as experiências internacionais conformaram a referência para analisar o quadro de desenvolvimento do turismo, a qual as trajetórias brasileiras foram contrapostas.

O trabalho foi estruturado em cinco capítulos:

O primeiro capítulo: i) descreveu a evolução dos negócios turísticos privados, abordando especialmente as

estratégias perseguidas pelos setores fundamentais à expansão do turismo internacional, como cadeias hoteleiras, companhias de aviação, operadoras turísticas e agências de viagens; e ii) considerou o caso dos negócios turísticos no Brasil.

O segundo capítulo procurou recuperar as trajetórias das políticas de turismo comumente empregadas ao longo dos últimos quarenta anos, a partir das experiências de organização do setor em diferentes países. As estratégias de desenvolvimento foram enfocadas sob o prisma das instituições encarregadas de coordenar o setor, dos produtos usualmente estruturados para servir de atração aos visitantes estrangeiros e das soluções adotadas para resolver os problemas de financiamento dos negócios turísticos nestes países. Este quadro serviu de mediação para análise posterior dos casos de expansão do turismo no México e em Portugal.

O terceiro capítulo examinou quais das características levantadas no capítulo anterior dispunham do atributo de suficiente generalidade para que fossem consideradas fatores condicionantes do desenvolvimento do turismo nos distintos países. Estas foram então empregadas na composição de uma tipologia explicativa deste desenvolvimento, servindo de base à realização da crítica interna das políticas de turismo montadas no Brasil.

O quarto capítulo recuperou as políticas de turismo executadas no Brasil ao longo das últimas três décadas, considerando especialmente a evolução do financiamento público federal e os indicadores do endividamento privado recente. Tomando como referência a tipologia estruturada no capítulo anterior, fez uma avaliação das opções escolhidas pelas autoridades responsáveis pela condução do turismo no país neste período.

O quinto capítulo investigou, à guisa de conclusão, as possíveis causas do renascimento, ou do súbito interesse, de diversos governos pelo desenvolvimento do turismo em seus territórios. À luz das experiências relatadas em alguns estudos, analisou as fragilidades da tese do turismo como panacéia para a solução dos problemas dos países subdesenvolvidos. A partir da sistematização deste conjunto de questões, foi possível proceder a uma crítica externa da proposta de turismo como alternativa estratégica para o desenvolvimento do Brasil ou de suas regiões mais pobres.

# Capítulo 1

## A evolução dos negócios turísticos

Qualquer tentativa de descrever a configuração institucional de um dado setor não pode prescindir de considerar o ambiente macroeconômico em que o mesmo opera. Todavia, para os propósitos deste capítulo, estes aspectos são postos em plano secundário e ressaltam-se apenas questões específicas, suficientes para permitirem o esclarecimento acerca da evolução do setor turístico no mundo e no Brasil.

A abordagem deste marco institucional será desenvolvida tendo por fundamento a organização do que se convencionou chamar "indústria do turismo". As atividades e características de cada empresa do setor estão descritas no Apêndice deste trabalho<sup>1</sup>, enquanto optou-se por tratar neste capítulo tão-somente dos fenômenos associados à evolução dos grandes negócios turísticos. Assim, a primeira seção trata desse crescimento no âmbito internacional, e a segunda dedica-se a considerar, no caso brasileiro, os principais empreendimentos turísticos que já estão conformados em moldes empresariais típicos.

### 1.1 O turismo de massa e a evolução dos negócios turísticos

É consensual na literatura que trata do turismo a idéia sobre o desenvolvimento do setor estar associado às transformações do pós-guerra. Os chamados “trinta anos gloriosos”, que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, foram decisivos para o surgimento do turismo de massa. As elevadas taxas de crescimento econômico mundiais, lideradas pela expansão do setor industrial, foram acompanhadas do aumento do nível de emprego e, nos países desenvolvidos, pela crescente participação dos salários na renda. O movimento de *catching up* dos países europeus e do Japão em relação aos Estados Unidos engendrou a difusão de padrões de consumo americanos nos mesmos, facilitada por vezes pela presença das multinacionais americanas.

As conquistas sociais empreendidas pelos trabalhadores, dentre as quais estavam as férias remuneradas, asseguraram condições para o usufruto do tempo de lazer. Em alguns países - como França, Suíça, Bélgica, Holanda, Austrália, Nova Zelândia, dentre outros - foram criados mecanismos para financiar os gastos com viagens de férias. Os arranjos variaram de país para país, em alguns deles predominava a ação de sindicatos, que instituíam esquemas de poupança, em outros o setor público também oferecia subsídios. O financiamento era basicamente dirigido ao chamado turismo social, que segundo Poplimont *apud* (Mcintosh 1972: 44), é: “...o tipo de turismo praticado por aqueles que não seriam capazes de arcar com os custos sem a assistência de uma associação a qual o indivíduo pertence”.

Para a impulsão do turismo de massa, tão importante quanto as conquistas sociais do pós-guerra foram as

---

<sup>1</sup> A opção por transferir as explicações sobre aspectos importantes da organização do setor para o Apêndice foi para evitar que esta exposição, feita necessariamente em um grau de abstração mais elevado, dificultasse a leitura dos fenômenos tratados neste primeiro capítulo. No referido Apêndice ainda constam outras questões de ordem metodológica que explicam a pesquisa envolvida na elaboração deste trabalho.



inovações operadas nos meios de transporte, particularmente na aviação. Nos anos cinquenta, o aparecimento do avião de grande porte deslocou o navio no transporte de passageiros em viagens de longa distância. Ademais, a conversão de aeronaves militares para vôos civis, após a Segunda Guerra Mundial, criou condições para o desenvolvimento de serviços de vôos fretados. Na década de setenta, as inovações tecnológicas como a introdução do propulsor a jato consolidaram a importância da aviação para as viagens internacionais de lazer e negócios. A tabela 1 abaixo, que mostra a evolução do custo dos transporte aéreo no período 1930/90, registra uma redução contínua nos preços das viagens.

O crescimento do turismo nos países desenvolvidos engendrou a prosperidade dos negócios hoteleiros, e deu impulso à expansão das grandes cadeias hoteleiras internacionais. Em concomitância, inovações substantivas foram realizadas por essas grandes companhias, como a criação do sistema de franquia de suas marcas. O franqueamento das marcas permitiu o surgimento de um novo agente - as operadoras hoteleiras - que, no mais das vezes, orientaram-se para a especialização no âmbito de serviços de administração de hotéis, enquanto comumente prescindiram da propriedade dos hotéis vinculados à sua rede de operação.

**Tabela 1: Custo mundial do transporte aéreo, período 1930-90, em US\$ constantes de 1990<sup>2</sup>.**

<i>Anos</i>	<i>Receita média por passageiro /quilômetro no transporte aéreo</i>
1930	0,68
1940	0,46
1950	0,30
1960	0,24
1970	0,16
1980	0,10
1990	0,11

Fonte: FMI, *World Economic Outlook*, maio 1997.

A primeira cadeia a estabelecer o regime de franquia de sua marca foi a *Hilton Hotels Corporation*, em 1965, por meio da *Hilton International*, que se tornou uma empresa independente<sup>3</sup>. Essa prática passou a ser comum entre as grandes redes hoteleiras, e várias delas também criaram divisões voltadas para operar hotéis de terceiros. O crescimento deste tipo de negócio levou à especialização gradativa de algumas redes no comércio de hotelaria.

As inovações lançadas pelas operadoras hoteleiras resultaram em grandes mudanças na gestão empresarial dos hotéis sob tutela. Eles passaram a contar com a força da padronização dos serviços oferecidos, assegurada pela disseminação de técnicas de gerenciamento. A preocupação das operadoras envolvia detalhes como o estado dos equipamentos e utensílios utilizados, e a qualidade da mão-de-obra empregada. A conduta empresarial inovadora era observada também no âmbito do tratamento com os fornecedores e, na outra ponta, com os clientes dos estabelecimentos hoteleiros administrados por essas operadoras<sup>4</sup>.

O resultado da implementação deste negócio foi a geração de ganhos de escala que favoreceram o crescimento do nível de rentabilidade dos hotéis sob a administração das operadoras, e tornou financeiramente vantajoso para os hotéis independentes - geridos por seus proprietários - filiarem-se a estas empresas, mediante a formalização de contratos de gestão. Estes contratos estipulavam os percentuais de remuneração da operadora com base na taxa de administração e participação nos lucros brutos auferidos.<sup>5</sup>

Dentro da proposta de padronizar os serviços oferecidos, as operadoras criaram marcas para assinalar os tipos de recursos disponíveis aos seus hóspedes. Desta feita, uma mesma operadora hoteleira poderia gerenciar distintas marcas destinadas a atender variados segmentos do mercado. Pôr em ação esta estratégia implicava em diversificar os projetos arquitetônicos dos hotéis, diferenciar os serviços oferecidos em seus múltiplos

---

<sup>2</sup> A utilização do indicador receita média por passageiro/quilômetro no transporte aéreo como *proxy* do custo deste transporte pode ser encontrado no trabalho de Silber (2000). A fonte citada é também a publicação do FMI.

<sup>3</sup> Ver Gazeta Mercantil: Panorama Setorial (1999).

<sup>4</sup> Ver Gazeta Mercantil: Panorama Setorial (1999)

<sup>5</sup> De acordo com a Gazeta Mercantil: Panorama Setorial (1999), esses contratos obedeciam a seguinte convenção: “Em novembro de 1998, as taxas médias de administração eram de cerca de 4% sobre o faturamento do empreendimento e de cerca de 10% sobre os lucros brutos. Os custos aproximados com marketing eram de cerca de 3%, além da taxa de franquia.” O estudo ressalta ainda que o prazo de vigência desses contratos foi sendo reduzido ao longo dos últimos anos.

estabelecimentos, e fixar valores correspondentes para suas tarifas; enfim, cada marca selecionaria o seu cliente potencial.<sup>6,7</sup>

No âmbito da comercialização, o crescimento do turismo internacional suscitou o aparecimento de novos agentes: as empresas que representavam os hotéis. Estas passaram a dispor de escritórios nos grandes centros mundiais emissores de turistas. Fosse as grandes cadeias ou os grandes hotéis independentes, todos tinham nessa forma de distribuição um potencial aumento em sua capacidade de disputar mercados. As empresas multinacionais que atuavam nesse negócio - como a *Utell International*, a *Interep Representações* e a *The Leadings of the World Ltda.*- apresentaram um crescimento sistemático ao longo da década de noventa, evidenciando a associação dos grandes hotéis a estas redes comerciais.<sup>8</sup>

O setor hoteleiro foi ainda beneficiado nos últimos anos, por inovações tecnológicas que permitiram o desenvolvimento de sistemas internacionais de reservas. Algumas cadeias hoteleiras internacionais desenvolveram seus próprios sistemas de reservas, como a *Hilton Hotels*, que criou o sistema *Hilton Reservations Worldwide* e a *Bass Hotels & Resorts*, que instalou a sua *Central Reservation Office*. Outras empresas hoteleiras foram integradas as grandes redes de reservas computadorizadas fundadas pelas companhias aéreas: caso, por exemplo, da *Best Western International Inc.*, que associou-se ao sistema *Galileo*. O acentuado crescimento dessas redes permitiu-lhes a constituição de novas empresas de capital aberto, tendo à frente, como seus maiores acionistas, as grandes companhias aéreas.<sup>9</sup>

A *Galileo International Inc.*, cujos maiores acionistas em 1998 eram a *United Airlines*, a *KLM Royal Dutch Airlines*, a *British Airways*, a *Swissair* e a *US Airways*, congregava entre seus associados milhares de hotéis, várias empresas aéreas e locadoras de automóveis, dentre outras empresas. Os outros grandes sistemas de reserva internacionais eram o *Amadeus* e o *Sabre Group Holding Inc.*

Mesmo os pequenos estabelecimentos independentes passaram a ter acesso aos sistemas de reserva *on line*, na medida em que, mais recentemente e através da internet, eles puderam constar de guias, os quais servem de publicidade. O significado de tal inovação foi a abertura de novas frentes de comercialização para produtos hoteleiros, bem como para outros serviços turísticos<sup>10</sup>. De modo que, no caso dos hotéis, reservas podem ser realizadas hoje diretamente, ainda que seus potenciais clientes estejam à grande distância.

Cumprido ressaltar que a busca para alcançar ganhos crescentes nos negócios turísticos desencadeou, a partir da década de setenta, os chamados fenômenos de integração vertical e horizontal entre as empresas que atuavam na indústria turística. A integração vertical foi levada a efeito principalmente pelas grandes

---

<sup>6</sup> Tribuna da Imprensa, 21.07.00.

<sup>7</sup> A rede *Super Clubs*, por exemplo é uma evidência deste tipo de atuação tão comum entre as operadoras: com ampla experiência na gestão de *resorts* no Caribe. Ela firmou distintas marcas: *Grand Lido*, associada aos mais luxuosos *resorts* do mundo; *Breezes*, que "alia elegância e diversão"; e o *Hedonism*, voltados para clientes jovens e solteiros. Pode ainda ser citado como exemplo o caso da rede de hotéis Accor - de origem francesa, que é também operadora de hotéis de terceiros - e que dispõe das marcas: Sofitel, voltada para o oferecimento de serviços de padrão luxuoso; Novotel, destinada ao padrão intermediário de atendimento; e a marca Íbis, que busca operar padrão mais econômico de serviços. (Gazeta Mercantil: Panorama Setorial, 1999).

<sup>8</sup> As empresas de representação têm também diversificado suas atividades ofertando seus serviços na área de locação de automóveis. Ver Panorama Setorial da Indústria Hoteleira da Gazeta Mercantil (1999).

<sup>9</sup> Ver Panorama Setorial da Indústria Hoteleira: Gazeta Mercantil (1999).

<sup>10</sup> Idem

companhias aéreas nos anos setenta, que passaram a adquirir redes de hotéis já existentes ou formaram novas cadeias hoteleiras:

“A American Airlines, por exemplo, fundou a rede American Hotels; a Air France, os hotéis Méridien; a British Airways associou-se à Swissair, Lufthansa e Alitalia para a formação da cadeia European Hotel Corporation; a TWA assumiu o controle dos hotéis Hilton International; a United Airlines, o controle da Trans-International Hotels e da cadeia Meliá; e a Varig adquiriu a rede Tropical de hotéis.” *Gazeta Mercantil: Panorama Setorial* (1999: 8).

A estratégia de integração entre empresas especializadas na oferta de serviços complementares, como as companhias aéreas e redes hoteleiras, revelava o propósito de exercer o controle sobre o setor de acomodações, capaz de gerar forte sinergia com o setor aéreo. Mas essa forma de integração não ficou circunscrita apenas a estes setores: na década de setenta, a própria *Air France*, além de proprietária da cadeia de hotéis *Méridien*, ainda dispunha de uma operadora de turismo, a *Jet Tours*, tinha participação acionária em outra, a *Airtour*, e ainda era dona de uma companhia de aviação especializada em vôos fretados, a *Air Charter International*.<sup>11</sup>

As grandes operadoras turísticas também empreenderam aquisições de companhias aéreas especializadas em vôos *charter*, com o fito de assegurar os assentos necessários à elaboração de seus pacotes turísticos.<sup>12</sup> De modo geral, a integração vertical foi consequência da fusão de empresas que atuavam em níveis distintos da cadeia turística, inclusive nos negócios de vendas, como as agências de viagens. Referindo-se a grande operadora turística inglesa *Thomson Holidays*, assinala Tribe (1995: 71):

“Thomson Holidays demonstra ser uma organização verticalmente integrada sendo de sua propriedade a companhia aérea de vôo fretado, Britannia, e a cadeia de agência de viagens Lunn Poly”.

Contudo, um fenômeno interessante foi gerado a partir das inovações comerciais lançadas pelas grandes redes hoteleiras: a integração propiciada pelos chamados programas de fidelidade. Estes permitiram reunir diversos empreendimentos turísticos, executados em diferentes áreas, em uma grande rede de comercialização. Em 1983, a cadeia *Bass Hotels & Resorts*, pioneira nesse projeto, criou o *Prioritary Club*, que ao longo dos anos passou a envolver várias companhias aéreas nos Estados Unidos, Canadá e Europa. Seu objetivo era cativar o cliente através da concessão de descontos nos preços dos serviços das empresas integrantes do programa.

Outras cadeias de hotéis procederam de forma semelhante, criando seus programas de fidelidade: a *Hilton Hotels Corporation* desenvolveu o *Hilton HHonors*, que incorporou companhias aéreas, locadoras de

---

<sup>11</sup> Ver Fabre (1984). Em 1995, a *Air France* vendeu os hotéis *Méridien* para o grupo *Forte*, o qual teve posteriormente seus hotéis adquiridos pelo grupo inglês *Granada*.

<sup>12</sup> Para Holloway (1989: 66) “Com a gradual liberalização das regulamentações dos serviços aéreos dentro da Europa, a distinção entre serviços fretados e regulares está ficando obscura; em fins dos anos oitenta, serviços regulares e fretados estavam fazendo rotas do Reino Unido para destinos como Palma de Majorca, que têm tradicionalmente sido preservadas dos aviões fretados, enquanto as companhias aéreas que fazem vôos fretados, tal como a *Air Europe*, têm obtido permissão para operar serviços aéreos regulares.” Ao mesmo tempo, a desregulamentação no campo do setor aéreo teria revertido a posição das grandes empresas aéreas, que precisaram liquidar o grosso de seus investimentos em hotelaria para enfrentar o acirramento da competição no setor.

automóveis e outras atividades turísticas; a *Sheraton*, desenvolveu o seu *Frequent Guest Program*, enquanto a rede *Accor*, a *Air France*, a empresa *American Express* e o banco *Crédit Lyonnais* criaram conjuntamente um programa de fidelidade.<sup>13</sup>

A integração horizontal também foi muito comum nos negócios turísticos, com fusões por *takeover* ou decisão voluntária, e consórcios entre companhias que ofereciam produtos competitivos, tais como hotéis, companhias aéreas que faziam a mesma rota, etc..<sup>14</sup> Certamente, o propósito deste tipo de integração era o conseqüente ganho de escala nas operações das empresas, imprescindível à ampliação de suas parcelas de mercado. Em alguns casos, buscava-se a conquista de mercados complementares, pois no turismo a questão da sazonalidade implica em elevadas restrições para empresas que são especializadas em apenas determinados produtos turísticos. Um exemplo de estratégia deste tipo pode ser encontrado em Tribe (1995: 72):

“O interesse da Skibound - uma operadora de esporte de inverno [inglesa] - em assumir o controle de uma operadora que comercializa pacotes para férias de verão demonstra a busca por um equilíbrio ao longo de todo o ano”

A busca por aumento da parcela de mercado explicaria as aquisições de empresas no setor de hotelaria: as grandes cadeias hoteleiras procuraram diversificar suas operações para atender clientes de distintas classes sociais, incorporando estabelecimentos com marcas voltadas para públicos diferenciados. A *Marriott International Inc.*, por exemplo, adquiriu tanto a *Host International*, composta por hotéis de categoria simples, quanto a luxuosa cadeia francesa *Renaissance*. Outro exemplo interessante foi a aquisição pela rede *Hilton Hotels Corporation*, da *Grand Casinos Inc*, com a qual tornou-se a grande operadora americana de hotéis com cassinos.<sup>15</sup>

Convém enfatizar, portanto, que se a expansão acelerada dos negócios turísticos deve ser atribuída às conquistas do período do *Welfare State*, o fim dos “trinta anos gloriosos” não implicou na estagnação desta atividade. As mudanças suscitadas pelo crescimento da capacidade hoteleira mundial e dos transportes aéreos, aliadas à afirmação de uma extensa estrutura de comercialização, engendraram um longo ciclo de crescimento no setor turístico<sup>16</sup>. Ademais, muito contribuiu para esse desempenho o intenso nível de crescimento econômico experimentado pela Ásia mesmo depois do fim dos “trinta gloriosos”, que redundou em uma considerável expansão das viagens de lazer e turismo: de fato, aumentou o fluxo de turistas para os países desse continente e cresceu o turismo emissor dessa região.

Através da observação do setor hoteleiro é possível capturar algumas nuances dos negócios turísticos nas últimas duas décadas. A tabela 2, por exemplo, oferece um registro do total de leitos existente em diferentes anos - 1980, 1985, e 1996 - e sua distribuição pelas distintas regiões do mundo.

---

<sup>13</sup> Ver Panorama Setorial da Indústria Hoteleira (1999).

<sup>14</sup> Ver Holloway (1989)

<sup>15</sup> Ver Panorama Setorial da Gazeta Mercantil (1999)

**Tabela 2: Total mundial de leitos de hotéis e sua distribuição por região do mundo, anos selecionados.**

Países	Número de leitos (em milhares)			Participação no total de leitos (em %)		
	1980	1985	1996	1980	1985	1996
Europa	8.542	8.637	11.257	52,5	47,3	43,9
Américas	6.436	6.933	8.992	39,5	38	35,1
Ásia Oriental/Pacífico	763	1.694	3.907	4,7	9,3	15,2
África	269	525	796	1,7	2,9	3,1
Oriente Médio	141	254	387	0,9	1,4	1,5
Ásia Meridional	126	198	301	0,8	1,1	1,2
Total	16.277	18.241	25.640	100,0	100,0	100,0

Fonte: Organização Mundial do Turismo *apud* Panorama Setorial da Gazeta Mercantil (1999).

Os dados registram um crescimento em torno de 58% do número mundial de leitos, no período 1980/1996. Mesmo que a Europa e as Américas tenham apresentado médias de crescimento menores, 31,8% e 40%, respectivamente, essas regiões dispunham, em 1980, de pouco mais de 90% do total de leitos existentes. Assim, ainda que obtendo as menores taxas de crescimento no final do período considerado, os dois continentes detinham juntos cerca de 80% dos leitos de hospedagem. Esta ressalva não implica em desconsiderar o surpreendente nível de crescimento da oferta de leitos da Ásia Oriental/Pacífico, pois sua participação no mercado mundial subiu de 4,7%, em 1980, para 15,2% em 1996.<sup>17</sup>

Contudo, para uma avaliação mais específica deve ser considerada a tabela 3, que reúne informações sobre a oferta de leitos de hospedagem dos principais países do continente americano.

**Tabela 3: Número de leitos nas três Américas e sua distribuição entre os principais ofertantes, anos selecionados.**

Países	Número de leitos (em milhares)		Participação no mercado (em %)	
	1985	1997	1985	1997

<sup>16</sup> Este longo ciclo de expansão foi naturalmente entremeado por alguns períodos de recessão mundial e crises geopolíticas, como a Guerra do Golfo, que reverteram temporariamente esta tendência. Com relação ao atentado terrorista de Set/2001 nos Estados Unidos, ainda é cedo para avaliar se representa mais um destes interregnos na tendência ou implica mudanças estruturais.

<sup>17</sup> Um registro curioso feito por Corsetti, Pesenti e Roubini (1998) em texto dedicado à análise da crise financeira asiática de 1997, a partir de uma observação feita pelo Thai Brokerage House, mostra o que foi o crescimento de hotéis na Tailândia: “Não há na prática nenhuma divisão clara entre investimento e consumo na Tailândia (...) por exemplo, um caso muito claro de sobreinvestimento tem ocorrido em hotéis cinco estrelas ou equivalentes. Todo império familiar de negócios sente que precisa ter um, e vencer seus amigos ou inimigos ao aparelhá-los [mais] luxuosamente.”

Estados Unidos	4.823	5.990	69,6	64,0
México	601	765	8,7	8,2
Canadá	410	655	5,9	7,0
Argentina	253	390	3,6	4,2
Brasil	233	425	3,3	4,5
Outros	613	1.121	8,8	12,0
Total	6.933	9.346	100,0	100,0

Fonte: *Tendências del mercado turístico 1999*, OMT.

É possível observar que os EUA detêm a maior parte dos leitos oferecidos: cerca de 70%, em 1985, e 64%, em 1997. Em segundo lugar, mas com uma participação bem menor - em torno de 8% - está o México, inclusive superando a oferta canadense, a qual ocupa o terceiro lugar, com cerca de 6% a 7% do total. O Brasil, em 1997, ao ultrapassar a capacidade de oferta argentina, passou à quarta posição, com 4,5% do total de leitos disponíveis. Percebe-se que os países citados responderam nos anos selecionados por quase 90% da oferta de leitos do continente americano.

As duas tabelas apresentadas permitem extrair algumas considerações, tanto mais quando utilizam um ano comum, 1985. As regiões mais ricas do mundo detêm a maior capacidade de oferta de leitos de hospedagem, como pode ser visto pela participação da Europa, na tabela 2, e da América do Norte na tabela 3<sup>18</sup>. Esses dados, grosso modo, sugerem que a disposição do setor hoteleiro mundial reflete a lógica de desenvolvimento desigual das economias capitalistas; ao mesmo tempo, demonstram que regiões e países subdesenvolvidos têm investido firmemente na ampliação da rede de hotelaria e, por conseguinte, nos negócios do turismo.

Para oferecer um painel da composição de demanda por serviços hoteleiros foi utilizada a tabela 4. Em que pese o fato da mesma registrar informações referentes apenas ao ano de 1998, ela é importante por explicitar a classificação comumente utilizada em estudos de demanda por esses serviços.

**Tabela 4: Composição da demanda por hospedagem hoteleira de regiões selecionadas em 1998, segundo a motivação da viagem, em %.**

<i>Composição da demanda</i>	<i>Região</i>					
	África e Oriente Médio	Ásia	Austrália e Nova Zelândia	Europa	América do Norte	América do Sul
Membros do governo	4,6	2,1	4,8	1,0	5,0	2,1
Viagens de negócio	39,5	35,7	34,3	26,1	21,3	45,2
Viagens de lazer	19,5	27,8	24,3	37,6	42,9	20,5

<sup>18</sup> A tabela 3, revela que a América do Norte detém a maior parte da oferta de leitos no continente, cerca de 90%, em 1985, e 80%, em 1997. Os países que fazem parte do Caribe e que estão incluídos em Outros, participavam com cerca de apenas 3%.

Grupos de turistas	19,6	17,9	16,4	18,6	10,7	12,0
Conferências	3,6	5,9	8,7	11,2	11,8	11,5
Convenções	8,1	2,7	7,4	1,8	2,6	4,4
Outros	6,1	7,9	4,1	3,7	5,7	4,3

Fonte: *Horwarth International and Smith Travel Research*, 1998.

É possível observar que, nos casos da Europa e da América do Norte, os motivos que justificaram a procura por tais serviços foram associados principalmente ao turismo de lazer, individual e em grupo, que respondeu por mais de 50% da demanda por hospedagem hoteleira. No caso das demais regiões, o turismo de negócios teve peso elevado, variando entre 34% e 45%. Cabe ressaltar também a importância da demanda originada pelos motivos relacionados às convenções e conferências<sup>19</sup>.

Na tabela 5 a seguir estão registradas as tarifas médias cobradas pelo setor hoteleiro, por região e por tipo de hotel, também para o ano de 1998. Adianta-se que, a partir da mesma, não é possível fazer qualquer inferência direta a respeito da competitividade do setor hoteleiro de qualquer região. Em que pese estarem todos os preços cotados em dólar, para que uma mensuração dessa natureza seja consistente, ela teria de levar em conta os efeitos da inflação dos custos do setor de hotelaria de cada país, ou seja, da evolução da taxa de câmbio real específica deste setor em relação ao dólar, bem como os efeitos das taxas de câmbio do dólar em relação às demais moedas da região.<sup>20</sup>

**Tabela 5: Tarifas diárias médias cobradas pelo setor hoteleiro, por região e por tipos de hotel, 1998, em dólares correntes.**

Região	Tipos de Hotel			
	Luxo	Primeira Classe	Intermediário/econômico	Média
África e Oriente Médio	162,92	79,30	46,31	97,58
Ásia	187,65	125,22	69,45	105,67
Austrália e Nova Zelândia	134,00	90,00	63,30	94,66
Europa	156,07	101,33	60,70	84,24
América do Norte	128,36	92,07	68,45	93,93
América do Sul	182,61	104,65	58,84	85,31

Fonte: *Horwarth International and Smith Travel Research*, 1998.

Feita essa ressalva, a tabela 5 revela que a média dos preços praticados pelos hotéis asiáticos foi mais elevada que a média de preços das demais regiões, no ano considerado, enquanto a Europa apresentou a menor média de todas as regiões. É curioso observar que neste ano de 1998, a menor diferença entre o preço fixado para um apartamento de luxo e para o de linha intermediário/econômico, é encontrada na América do Norte, 1,86 vezes. Por sua vez, a maior diferença está presente na África e Oriente Médio, 3,5 vezes, seguidos pela

<sup>19</sup> O próximo capítulo abordará os diferentes tipos de modelos turísticos.

<sup>20</sup> Para uma avaliação correta da competitividade dos países da região, além desse cálculo, ainda teria que ser efetuado o mesmo procedimento para analisar os preços das passagens aéreas e/ou o custo de outros meios de transporte.



América do Sul, 3,14 vezes.

A tabela 6, ao condensar os dados relativos à efetivação de reservas nos hotéis no ano de 1998, permite identificar a estrutura de comercialização comumente utilizada pelo setor hoteleiro:

**Tabela 6: Composição das reservas nos hotéis em regiões selecionadas, segundo o canal de vendas utilizado, 1998, em %.**

Canais de vendas	Região					
	África e Oriente Médio	Ásia	Austrália e Nova Zelândia	Europa	América do Norte	América do Sul
Reservas diversas	31,8	31,0	38,9	38,8	29,5	31,9
Sist. reserva próprios	12,2	14,4	12,7	10,8	23,6	23,8
Sist. reservas independentes	7,2	4,9	5,4	5,8	4,1	4,5
Agentes de viagens	23,6	26,5	29,9	18,7	17,3	17,1
Operadores de turismo	16,5	13,9	14,6	19,0	16,9	11,6
Repres. dos hotéis	4,2	4,8	4,2	3,7	7,0	5,2
Cias. Transportadoras	2,7	2,2	2,9	1,7	0,7	3,9
Internet	1,8	2,3	0,4	1,5	0,9	2,0

Fonte: *Horwarth International and Smith Travel Research*, 1998.

É possível captar também nesta tabela os distintos níveis da cadeia turística que estão envolvidos no processo de elaboração e distribuição do produto turístico, dos quais faz parte o setor de acomodação. Conforme o disposto no Apêndice, o produto hoteleiro pode ser vendido para as operadoras turísticas que confeccionam os pacotes; pode ser distribuído pelas agências de viagens; pode ser negociado por meio de outros intermediários, como as empresas de representação de hotéis; e pode ainda ser transacionado diretamente. Mas, com o recurso da informática, os hotéis podem utilizar seu sistema próprio de reserva, ou associar-se aos sistemas independentes, e/ou ainda fazer uso da internet.

Mesmo que se trate apenas de um ano, os dados indicam que os principais intermediários - operadores turísticos, agentes de viagem e empresas de representação- responderam em todas as regiões por cerca de 40% das reservas, e por conseguinte, pelas vendas do setor hoteleiro. A exceção coube à América do Sul, cujo percentual ficou um pouco acima de 30%. Em seguida destacou-se o sistema de reservas diversas, que correspondeu a quase 40% das vendas realizadas no conjunto Austrália/Nova Zelândia e na Europa, e cerca de 30% nas demais regiões.

Por fim, para encerrar o quadro do setor hoteleiro no período recente, cabe considerar a tabela 7, que trata das modalidades de pagamento efetuadas pelos seus clientes no ano de 1998. Deve-se ter em conta que importa aqui registrar os procedimentos comumente empregados para liquidação dos débitos dos clientes desses serviços, posto que qualquer análise de tendência iria exigir informações para vários anos.

**Tabela 7: Composição das formas de pagamento dos serviços hoteleiros em regiões selecionadas, 1998, em %.**

Formas de Pagamento	Região					
	África e Oriente Médio	Ásia	Austrália e Nova Zelândia	Europa	América do Norte	América do Sul
Em dinheiro	20,9	24,4	21,7	24,3	21,2	21,9
Com cartão de crédito	32,7	42,0	41,0	36,1	52,4	36,8
Pagamento a prazo	43,7	30,7	35,7	34,2	24,8	40,5
Transf. eletrônica de fundos	2,7	2,9	2,9	5,4	1,6	0,8

Fonte: *Horwarth International and Smith Travel Research*, 1998.

No caso do ano de 1998, há quatro formas de liquidação. Duas delas implicam pagamento à vista - em dinheiro e mediante transferência eletrônica de fundos - enquanto as outras duas registram a realização de pagamentos a prazo, incluindo a utilização de cartão de crédito. Chama atenção na tabela o percentual de vendas de serviços hoteleiros feitas a prazo: em todas as regiões, esse percentual ultrapassa 70%. E, com exceção da região África /Oriente Médio, predominam os pagamentos via cartão de crédito: na América do Norte, por exemplo, o uso dos cartões responde por mais da metade dos pagamentos efetuados.

No caso do pagamento à vista, em todas as regiões o desembolso é preferencialmente feito sob a forma de dinheiro, com a transferência eletrônica de fundos apresentando um percentual bastante inferior.

A descrição sobre as mudanças ocorridas no setor de hospedagem, assim como as informações reunidas nas últimas tabelas, referem-se tão-somente às organizações de médio e grande porte, cuja clientela é constituída de viajantes que geralmente têm domicílios em terras longínquas - seja em outro país ou em outra região de um mesmo país<sup>21</sup>.

Contudo, o setor de hospedagem é ainda composto por pequenos empreendimentos, como pensões e hospedarias, cujos hóspedes costumam residir no próprio país. Neste caso, há diferenças substantivas em relação ao setor hoteleiro de médio e grande porte, além daquelas associadas ao tamanho e qualidade dos serviços oferecidos. Por exemplo, ao contrário destes, a estrutura de propriedade dos pequenos estabelecimentos é tipicamente familiar. Esta característica tem forte influência na gestão dos negócios - comumente administrados pelos proprietários, que empregam suas famílias<sup>22</sup> - e afeta a estrutura de comercialização e capacidade de financiamento dos pequenos estabelecimentos de hospedagem.

De acordo com os dados da Organização Mundial do Turismo (OMT), no ano de 1996, os hotéis detinham tão-somente cerca de 20% da capacidade de oferta de leitos no mundo, enquanto as pensões e hospedarias respondiam por cerca de 80% dos leitos disponíveis. Todavia, não há correspondência entre estes percentuais e

<sup>21</sup> Segundo o Panorama Setorial da Gazeta Mercantil (1999: 2) "Os hotéis oferecem hospedagem, alimentação e um conjunto de serviços de apoio aos viajantes. Costumam ser de médio e grande porte, organizados sob a forma de edifícios, com mais de 20 apartamentos."

<sup>22</sup> Ver Panorama Setorial da Indústria Hoteleira, da Gazeta Mercantil (1999)

a renda apropriada pelo setor, que, como era de se esperar, ficou concentrada nos grandes negócios hoteleiros.<sup>23</sup>

Com base na extensa articulação que permeia a indústria turística e no papel singular que cumpre o setor de hospedagem, por estar localizado no destino turístico que atrai o visitante, é razoável supor que a forma de organização desse setor delimita as possibilidades de inserção desse espaço nos grandes roteiros turísticos, de lazer ou de negócios, e ainda define os segmentos populacionais possivelmente beneficiados pelo desenvolvimento do turismo.

## 1.2 Organização do setor turístico no Brasil

### 1.2.1 Setor Hoteleiro

Para descrever o estágio de desenvolvimento dos negócios turísticos no Brasil, convém dar especial atenção ao segmento dos meios de hospedagem. As estatísticas sobre este subsetor exprimem diferenças acentuadas quanto ao total de estabelecimentos existentes, que variam no incrível intervalo de 4,7 a 18 mil estabelecimentos, segundo a fonte pesquisada<sup>24</sup>.

Os meios de hospedagem considerados nestas pesquisas variam em termos de tamanho e magnitude dos investimentos realizados<sup>25</sup>. Há correspondência entre a categoria do hotel - sua capacidade de hospedagem e qualidade dos serviços oferecidos - e o valor fixado para sua diária. Ademais, é possível constatar a ocorrência de correlação positiva entre a categoria do hotel e a quantidade de serviços complementares oferecida além da hospedagem, como alimentação, transporte e formas diferenciadas de entretenimento.

No que diz respeito à distribuição espacial dos meios de hospedagem no Brasil, o estudo Fade-Embratur (1999) organizou os dados relativos aos anos de 1994, 1995 e 1996, e aferiu que, mesmo após a emergência de novos pólos turísticos nas regiões Nordeste e Sul do Brasil, a região Sudeste ainda concentrava cerca de 48% dos meios de hospedagem existentes no país. Em segunda posição estava a região Sul, com 25% dos meios, e em terceiro lugar estava o Nordeste brasileiro, com 18%, enquanto as regiões Centro-Oeste e Norte detinham 5% e 4%, respectivamente, do total de estabelecimentos. Diante do volume de recursos que caracteriza o investimento nesse setor, é de se esperar que esse quadro de distribuição não tenha sofrido mudanças

---

<sup>23</sup> Panorama Setorial: Gazeta Mercantil (1999).

<sup>24</sup> Como não existe coleta recente de informações da FIBGE, persistem diferenças significativas entre as distintas fontes. A Embratur cita a existência de 2,9 mil hotéis em 1998; o Guia Quatro Rodas - uma referência importante desde o registro dos meios de hospedagem junto à Embratur deixou de ser obrigatório, em 1986 - menciona, para este mesmo ano, um total de 4,66 mil estabelecimentos, número adotado pela *Horwarth International and Smith Travel Research*; a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (ABIH), indica a presença de 10 mil empresas para o mesmo ano; enquanto o estudo Fade-Embratur (1999), que considerou dados de 1994, 1995 e 1996, revela um parque hoteleiro com 18.000 estabelecimentos.

<sup>25</sup> Esta diferença foi capturada pela Embratur em sua antiga estrutura de classificação. Nela, a qualificação dos hotéis era baseada segundo o número de estrelas atribuídas, compreendendo do nível mais simples, 1 estrela, até o mais sofisticado, de 5 estrelas.

significativas nos últimos anos.

O referido estudo, que tomava por base o antigo critério de classificação utilizado pela Embratur, constata que cerca de 80% dos meios de hospedagem no Brasil tinham entre 1 e 3 estrelas, enquanto os 20% restantes eram de categoria superior, com 4 e 5 estrelas. Todas as regiões brasileiras apresentavam uma distribuição bem próxima dessa média; contudo, quando se considerava a categoria 5 estrelas, as regiões Nordeste e Centro-Oeste se destacavam por apresentar médias superiores à nacional, que era 4%, pois tal categoria representava em torno de 7% e 6%, respectivamente, do parque hoteleiro destas regiões.

O estudo, ao examinar o tamanho médio dos meios de hospedagem, registrava que nas regiões Norte e Centro-Oeste predominavam estabelecimentos de maior porte em termos de número de apartamentos. Tais características eram explicadas pela carência de infra-estrutura nessas áreas, essencialmente voltadas para o turismo ecológico. Assim, apenas os grandes empreendimentos justificariam, em termos de rentabilidade privada, as elevadas somas de recursos necessários à implementação de estruturas hoteleiras naquelas regiões. Deste modo, enquanto o Centro-Oeste e o Norte tinham médias de 83 e 76 apartamentos, respectivamente, para o Brasil, essa média era de 59 unidades habitacionais.

Posto que os custos fixos representam um peso elevado nos custos operacionais dos empreendimentos hoteleiros, a maior capacidade de hospedagem implica maior diluição daqueles custos. O citado estudo observou que essa situação se verifica empiricamente no Brasil, em média, até o patamar de 70 apartamentos; a partir desse número, a proporção dos gastos requeridos por equipamentos de maior qualidade tende a se impor, pois à medida que cresce o número de apartamentos, aumenta simultaneamente o nível de conforto a eles associado<sup>26</sup>. Assim, há uma relação direta entre o grau de sofisticação desses estabelecimentos e seu custo médio.<sup>27</sup>

A avaliação acerca da estrutura de comercialização típica dos meios de hospedagem brasileiros permite extrair conclusões a respeito do tamanho dos estabelecimentos, e a forma comumente empregada para a venda de seus serviços. Na tabela 8, tomando a média brasileira de 58%, vê-se que os hotéis costumam comercializar seus leitos em maior proporção diretamente com seus hóspedes. Em seguida, e com igual percentual de 16%, são efetivadas vendas diretamente para as empresas e, de modo indireto, por meio de agências de viagens. Por fim, com menor frequência, encontram-se as vendas efetuadas às operadoras turísticas, 10%.

**Tabela 8: Composição das formas predominantes de comercialização nos meios de hospedagem no Brasil, por categoria de hotel, 1994-1996, em %.**

Categoria	Operadoras	Agências de viagens	Direto c/ pessoas	Direto c/ empresas
Uma estrela	4	11	75	10

<sup>26</sup> O argumento não implica a inexistência de ganhos de escala dos grandes hotéis. A curva de custo fixo unitário em questão refere-se ao setor hoteleiro como um todo, misturando os efeitos de ganho de escala para cada hotel e o de deslocamento das curvas de custo fixo unitário para cada um deles à medida em que aumenta o número de apartamentos, sua sofisticação e seu custo.

<sup>27</sup> Essa relação é importante, pois o tipo de instalação hoteleira define o perfil econômico do turista que compra seu serviço de hospedagem. E ainda, o predomínio de um certo tipo de empreendimento ajuda a firmar a especialização do país ou região, como destino que atende a determinados segmentos do mercado turístico.

Duas estrelas	5	11	72	12
Três estrelas	13	18	50	19
Quatro estrelas	15	28	30	27
Cinco estrelas	32	25	20	23
Média	10	16	58	16

Fonte: Fade-Embratur (1999).

Todavia, uma análise mais detalhada da tabela acima esclarece que, a partir da categoria três estrelas, define-se uma tendência de redução da venda direta e aumento do uso de outros canais de comercialização, revelando a importância das operadoras, agências de viagens e empresas. Estas últimas, em grande medida, são responsáveis pela demanda do turismo de negócios e eventos. Enquanto os hotéis três estrelas distribuem, em média igualmente seus serviços entre venda direta e vendas para esses novos atores, os maiores estabelecimentos vendem uma menor proporção de seus leitos diretamente para as pessoas: 30%, no caso dos hotéis quatro estrelas, e 20%, em se tratando dos cinco estrelas, em média.

A estrutura de comercialização típica é logicamente consistente com o grau de complexidade dos equipamentos hoteleiros disponíveis nos estabelecimentos. Afinal, são os maiores empreendimentos que dispõem de áreas para lazer e realização de eventos, e ainda, recursos técnicos, incluindo informática, e pessoal especializado necessários para levar a efeito as vendas efetuadas por operadoras, empresas ou através de agências de viagens. Não por acaso, são os grandes hotéis que distribuem suas vendas por tais agentes.

Um dado importante da configuração da indústria hoteleira no Brasil diz respeito às formas jurídicas em que estão organizadas as propriedades desses estabelecimentos. A tabela 9 oferece essa informação por categoria:

**Tabela 9: Composição da forma jurídica de organização da propriedade dos hotéis no Brasil, por categoria, 1994-1996, em %.**

Categoria	Sociedade anônima	Sociedade limitada e Firma individual	Condomínio	Outras
Uma estrela	5	94	0	1
Dois estrelas	8	90	1	1
Três estrelas	10	87	2	1
Quatro estrelas	27	68	1	4
Cinco estrelas	44	50	2	4
Média	14	83	1	2

Fonte: Fade-Embratur (1999).

Esta tabela mostra que a forma jurídica predominante de propriedade em meados dos anos noventa era a sociedade limitada ou firma individual, envolvendo cerca de 83% dos estabelecimentos hoteleiros do país, enquanto as sociedades anônimas compreendiam, em média, 14% dos meios de hospedagem. Com relação à categoria, as evidências apontam para o aumento da participação das sociedades anônimas à medida que cresce o porte dos hotéis: para os hotéis 5 estrelas, esse percentual era de 44%. Não por acaso, havia estreita vinculação entre o estatuto de constituição legal dessas empresas e a forma de gestão prevalecente, pois, em média, cerca de 90% dessas unidades eram geridas pelos seus proprietários. Certamente, este percentual era inferior no caso dos grandes hotéis, os quais contavam com um percentual maior de administração de terceiros e mesmo de administradoras especializadas.<sup>28</sup>

Um aspecto importante, quando se considera a organização dos meios de hospedagem no Brasil, diz respeito à investigação da participação das cadeias hoteleiras no setor. A tabela 10 reúne informações a esse respeito. Nela, é possível constatar que as cadeias hoteleiras correspondiam, em média, a menos de 20% do total de estabelecimentos, incluídas nesse percentual as cadeias nacionais e estrangeiras que operavam no país. O restante, superior a 80%, era formado de hotéis independentes. É possível ainda constatar que as cadeias operavam hotéis de maior categoria, com destaque para os hotéis 4 e 5 estrelas, com médias de 44% e 40%, respectivamente, embora sua participação no nível três estrelas não fosse desprezível, em média 23%.

**Tabela 10: Participação de cadeias hoteleiras nos meios de hospedagem do Brasil e suas regiões, por categoria de hotel, 1994-1996, em %.**

Categoria	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Uma estrela	7	0	6	7	13	5
Dois estrelas	7	0	3	11	8	14
Três estrelas	23	0	27	57	19	24
Quatro estrelas	44	50	44	13	37	64

<sup>28</sup> Ver Fade-Embratur (1999).

Cinco estrelas	40	50	40	33	33	45
Média	19	14	15	19	20	27

Fonte: Fade-Embratur (1999).

Quanto à disposição dessas cadeias também por região, o Sul apresentava-se como o espaço que mais teria atraído sua presença, com média de 27%, seguido pelo Sudeste, com média de 20%. Já as regiões Norte e Nordeste, com médias 14% e 15%, ficavam aquém da média brasileira de 19%. Excetuando o Norte, em que as cadeias estavam igualmente distribuídas nas categorias 4 e 5 estrelas, e o Centro-Oeste, cujo destaque eram as categorias 3 e 5 estrelas, nas demais Regiões a tendência era de concentração dessas redes hoteleiras nos níveis 3, 4 e 5 estrelas, similar ao caso brasileiro.

A tabela 11 relaciona as maiores redes hoteleiras de capital nacional. A primeira posição é ocupada pela rede Othon, proprietária de 15 hotéis, mas com capacidade em termos de números de apartamentos, 2.800, que supera em cerca de 80% a segunda colocada, a rede Transamérica, que com 12 estabelecimentos de hospedagem dispõe de 1.550 unidades habitacionais. Em terceiro e quarto lugar, estão a rede Tropical e a *Blue Tree*, com 1.524 e 1.552 apartamentos, respectivamente. A partir da quinta posição, todas as redes contam com número inferior a 1.000 apartamentos.

**Tabela 11: Classificação das principais cadeias hoteleiras no Brasil por Unidades Habitacionais (UH's), em janeiro de 1999.**

Redes hoteleiras de origem nacional	Classificação entre as redes nacionais	Classificação Geral (no país)	Meios de Hospedagem	Unidades Habitacionais (UHs)
Othon	1	2	15(*)	2800(*)
Transamérica	2	4	12(**)	1550
Tropical	3	5	6(*)	1524(*)
Blue Tree	4	10	8(*) e (**)	1552(*)
Plaza	5	11	5	893(*)
Deville	6	13	5	776
Eldorado	7	14	6(*)	748
Plaza Inn	8	15	7(*)	781(*)
Bourbon	9	16	4	709(*)
Vila Rica	10	21	6(*)	718(*)
Luxor Hotéis	12	-	8	977(*)

Fontes: a) Horwarth Consulting & Soteconte Auditores Independentes S/C – janeiro 1999, apud BNDES; e b) BNDES – AO 2/GESET 4 (coleta de dados realizada em maio de 2000).

(\*) – compreende os ajustes de conciliação realizados pelo BNDES – AO2/GESET 4.

(\*\*) – inclui hotéis e flats.

Na relação das maiores redes hoteleiras do país, estão incluídas tanto as sociedades anônimas com ações negociadas na bolsa de valores – como é o caso dos Hotéis Othon S.A. e Companhia Tropical de Hotéis S.A - quanto as cadeias juridicamente constituídas sob a forma de companhia limitada, caso da rede *Plaza Inn* e dos hotéis *Deville*. A maioria dessas redes está espacialmente concentrada nas Regiões Sudeste e Sul, embora algumas delas, como as redes Othon, Transamérica, Tropical e Luxor Hotéis, tenham estabelecimentos em algumas cidades do Nordeste. A rede Tropical ainda atua no Norte do Brasil, na localidade de Manaus. No Centro-Oeste, operam as cadeias Eldorado, em Cuiabá, e *Plaza Inn*, em Goiânia e Caldas Novas.

Algumas cadeias hoteleiras nacionais têm perseguido o mesmo estilo das inovações observadas nas grandes redes internacionais: parte delas tem procurado administrar hotéis de propriedade de terceiros, através de contratos de arrendamento e de *leasing*, como as redes Transamérica e Othon; outras têm procurado implantar marcas que segmentam distintos mercados de atuação, com destaque para as cadeias *Plaza Inn* e *Blue Tree*<sup>29</sup>; há ainda o caso de rede que também tem buscado estabelecer o regime de franquia de sua marca, o grupo Othon.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> No caso da rede *Plaza Inn*, foram desenvolvidas as seguintes marcas: *Plaza Inn*, associada aos serviços de classe econômica; *Plaza Inn Master*, com serviços para atender estabelecimentos de nível intermediário e *resorts*; e ainda, a *Plaza Inn Executive*, voltada para os hotéis de negócios. Em se tratando da rede *Blue Tree*, foram criadas as marcas: *Blue Tree Plaza*, para hotéis de perfil econômico; *Blue Tree Caesar Park*, para o nível intermediário; e o *Blue Tree Park* para empreendimentos de luxo. É interessante observar que as marcas se propõem a definir tanto a qualidade dos serviços esperados quanto o padrão dos equipamentos hoteleiros a elas associados.

<sup>30</sup> Ver Panorama Setorial Indústria Hoteleira da Gazeta Mercantil (1999), v. II.



O Brasil ainda dispõe de um exemplo de integração de companhias aéreas com uma rede hoteleira; é o caso da Varig, Rio-Sul e Nordeste, e da rede Tropical de Hotéis S.A, controladas pela Fundação Rubem Berta.<sup>31</sup> Foram aquelas companhias, associadas a *Star Alliance*, que elaboraram o programa de fidelidade *Smiles* com o propósito de aumentar as taxas de ocupação dos hotéis vinculados a esse programa, assim como estimular as viagens feitas por aquelas companhias<sup>32</sup>. Nos últimos anos, as cadeias *Deville*, *Eldorado* e *Bourbon* aderiram ao programa de milhagem *Smiles*, para explorar a sinergia entre estas duas atividades turísticas.<sup>33</sup>

Além das cadeias nacionais, o setor hoteleiro ainda conta com grandes redes estrangeiras instaladas no país. A forma de operação varia: por vezes inclui a propriedade dos hotéis, em outros casos, essa presença no país se faz apenas através do franqueamento da marca. Outra situação comum é a instituição de contratos de arrendamento e de *leasing* para operar hotéis de propriedade de terceiros. Ressalte-se que uma forma de atuação não exclui as outras: algumas cadeias de hotéis recorrem a distintos métodos de ação para integrarem-se ao mercado brasileiro.

Assim, a rede multinacional *Accor*, considerada a maior do mundo<sup>34</sup>, é também a maior cadeia hoteleira do país<sup>35</sup>. A *Accor* do Brasil estende seus interesses aos setores de viagens e de alimentação, é controlada pelo grupo francês *Accor*, e tem ainda a participação do grupo *Brascan*, de origem canadense, e do grupo *Espírito Santo*, português.<sup>36</sup> Em alguns casos, a rede é proprietária, em outros é franqueadora das marcas, mas também atua por meio de arrendamento. Sua estratégia de negócios comporta a utilização de marcas distintas de renome internacional para diferentes tipos de meios de hospedagem, com presença em todas as regiões do país.

Outra grande cadeia estrangeira que opera no país é a *Best Western* do Brasil. A forma utilizada para expandir a marca no país tem sido o regime de franqueamento, todas as regiões do país possuem franquias dessa marca<sup>37</sup> e ela já ocupa o terceiro lugar na classificação geral das maiores redes hoteleiras instaladas. Sua procedência é americana e sua constituição, em 1946, foi motivada pela tentativa de criar uma marca que reunisse um conjunto de hotéis independentes, com o propósito de extrair benefícios de uma ação comum. Em 1999, ela dispunha de hotéis associados à sua rede em 76 países. No Brasil, a maior parte de seus empreendimentos hoteleiros está no segmento do turismo de negócio.<sup>38</sup>

Pode-se citar ainda a cadeia internacional *Sol Meliá* do Brasil, de origem espanhola, que é também a

---

<sup>31</sup> *Idem*, p.11. Segundo esta fonte: “Em 1997, por exemplo, os pacotes conjuntos com a Varig e a Rio-Sul representavam entre 20 e 50% da ocupação dos hotéis da rede”. A *Gazeta Mercantil*, de 05.11.2001, noticiava a aquisição da operadora *Panexpress Tour* pela *Varig Travel*, com a qual pretendia se tornar uma das maiores operadoras turísticas do Brasil.

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> Além dessas atividades estão incluídas nesse amplo programa algumas locadoras de automóveis, cartões de crédito, restaurantes e uma operadora de turismo.

<sup>34</sup> Em 1998, o grupo *Accor* estava presente na Europa, Estados Unidos, Ásia, África e América Latina. No total administrava 2,6 mil hotéis, dos quais: 34% eram de sua propriedade; 34% eram incorporados por meio de contratos de *leasing*; 19% eram operados através da celebração de contratos; e finalmente 13% eram integrados por regime de franquias. *Panorama Setorial da Gazeta Mercantil* (1999).

<sup>35</sup> A *Accor* do Brasil operava em 1999, 22 hotéis e 48 *flats*, totalizando 6,68 mil apartamentos.

<sup>36</sup> Ver *Panorama Setorial da Gazeta Mercantil*.

<sup>37</sup> Em 1999, 16 estabelecimentos hoteleiros no Brasil eram vinculados a rede *Best Western* do Brasil. Juntos eles totalizavam 2,08 mil apartamentos.

<sup>38</sup> *Panorama Setorial da Indústria Hoteleira*, v. II, *Gazeta Mercantil* (1999).

segunda maior cadeia européia. No país, atua principalmente no Sudeste, sobretudo no Estado de São Paulo, mas tem presença no Nordeste e no Sul do país, e é considerada a sexta cadeia em operação no país.<sup>39</sup>

A quarta maior rede estrangeira instalada no país é a rede Hilton do Brasil<sup>40</sup>, que ocupa o sétimo lugar na classificação geral das maiores redes do país. O início de sua operação data de 1971, quando se constituiu na primeira operadora internacional a entrar no mercado brasileiro. Todavia, sua incursão no país, além dos Estados de São Paulo e Minas Gerais, inclui apenas o Pará. Convém ainda mencionar a quinta maior rede estrangeira que opera no país, a Sheraton do Brasil, que tem empreendimentos hoteleiros em São Paulo, Rio e Recife. Na classificação geral das maiores redes que atuam no Brasil, ela assume a oitava posição, mas é proprietária apenas do hotel localizado no Rio. Os de São Paulo e Recife são franquias da rede, sendo que o *Sheraton* Recife pertence ao grupo Votorantim.<sup>41</sup>

No Brasil, há poucos hotéis independentes - isto é, meios de hospedagem que não estão associados a nenhuma rede - de destaque. Estes, mesmo sendo grandes empreendimentos hoteleiros, com frequência pertencem ao seus fundadores: é o caso, por exemplo, do Maksoud Plaza, na cidade de São Paulo, que é gerido pela H.M. Hotéis e Turismo S.A., controlada pela família Maksoud.<sup>42</sup>

Para expor o quadro geral do setor hoteleiro no Brasil, é necessário considerar ainda as formas típicas de pagamento dos seus serviços. O relatório da *Horwath Consulting & Soteci* Auditores oferece essas informações, todavia elas estão organizadas a partir de um estilo de classificação diferente do então usado pelo estudo Fade-Embratur. Neste relatório, a classificação não está baseada no número de estrelas do hotel, mas no seguinte critério de diferenciação: Luxo/Primeira Classe, Superior, e Econômico<sup>43</sup>. Nesta nova faixa de observação estão excluídos os pequenos estabelecimentos de hospedagem.

A tabela 12 mostra as formas de pagamento dos serviços desses hotéis, nos anos de 1996, 1997 e 1998. No Brasil, o pagamento a prazo foi mais freqüente nos anos considerados, com percentuais entre 48% e 49%. Em seguida destaca-se o uso do cartão de crédito, com médias entre 32% e 33%, como meio utilizado pelos usuários dos serviços para liquidar as obrigações assumidas com esses meios de hospedagem. Para efeito de análise pode-se considerar o cartão como uma forma de pagamento a prazo, o que resultaria em um percentual

---

<sup>39</sup> A Sol Meliá contava em 1999 com 10 estabelecimentos em operação no país, que dispunham de 1,25 mil apartamentos. Panorama Setorial da Indústria Hoteleira. Gazeta Mercantil (1999).

<sup>40</sup> A rede Hilton do Brasil em 1999, contava com 4 estabelecimentos no país e 1,13 mil apartamentos..

<sup>41</sup> Panorama Setorial da Indústria Hoteleira. Gazeta Mercantil (1999).

<sup>42</sup> Podem ser citados ainda, o Internacional Rio, construído pela João Fortes Engenharia; o Fiesta Bahia Hotel, de propriedade dos Pinheiro Vidal, donos da Construtora e Incorporadora Pinheiro; do Ouro Minas Palace, de José Décio Drumond, da Maquiné Empreendimentos Ltda.; do Esplanada Praia, em Fortaleza, do grupo Jereissati; do Ocean Palace, em Natal, pertencente a Arnaldo Gaspar, da Construtora Gaspar; do Kubitschek Plaza, em Brasília, da construtora Paulo Octávio; e ainda, Do Frade & Golf Resort, construído e administrado pela família Borges.

<sup>43</sup> O relatório utilizou uma amostra de 88 hotéis no Brasil. Seu sistema de classificação é compatível com o utilizado na publicação "*Worldwide Hotel Industry*", editado pela Horwath International. Neste sistema, a categoria Luxo/Primeira Classe, corresponde ao nível cinco estrelas da antiga classificação da Embratur- mas estão incluídos aqui apenas os hotéis que oferecem as melhores instalações e os "serviços de alta qualidade". Na categoria Superior estão incluídos os cinco, quatro e três estrelas da categoria Embratur, que no entanto, de acordo com esses novos critérios de classificação apresentam instalações e oferta de serviços limitados. Por fim, o nível Econômico, que inclui os hotéis quatro e três estrelas da categoria Embratur que são voltados para "mercados mais sensíveis a preços".

de 80%. O pagamento em dinheiro correspondeu a pouco menos de 20% nos anos observados.

**Tabela 12: Formas de Pagamento dos Serviços Hoteleiros no Brasil e em regiões selecionadas, 1996-1998, em %.**

Regiões	Ano	%			
		Dinheiro	Cartões de Crédito	A prazo	Outros
Brasil	1996	19,2	32,1	48,7	-
	1997	18,0	32,5	48,5	1,0
	1998	18,2	33,3	47,7	0,7
Sul / Sudeste	1996	18,7	34,5	46,8	-
	1997	17,3	34,9	47,3	0,5
	1998	18,2	36,1	45,2	0,5
Nordeste	1996	16,8	25,7	57,5	-
	1997	15,4	24,4	57,5	2,7
	1998	12,3	26,8	59,4	1,5
Norte / Centro-Oeste	1996	29,1	27,9	43,0	-
	1997	26,1	31,7	40,7	1,5
	1998	29,7	26,6	42,8	0,9

Fonte: *Howarth Consulting & Sotecom Auditores*, 1998.

Quanto às regiões do país, é possível observar certas nuances que lhes conferem alguma singularidade: no caso do Sul/Sudeste, por exemplo, o uso do cartão é mais freqüente que nas demais regiões do Brasil; já o Nordeste apresenta uma maior participação de pagamentos feitos a prazo em relação as outras regiões; o Norte e Centro-Oeste, comparativamente ao Sul/Sudeste e Nordeste, destacam-se por realizar maior volume de vendas em dinheiro. Contudo, em que pese essas pequenas diferenças, os hotéis classificados em todas as regiões têm a maior parte de seus serviços faturados a prazo.

Embora tenham sido apresentados os dados brasileiros para três anos, é interessante notar que, para o ano de 1998, é possível estabelecer uma comparação com os dados internacionais reunidos na tabela 7. Percebe-se que o percentual de pagamentos à vista no Brasil é ligeiramente inferior à média de todos os continentes considerados na aludida tabela.

## 1.2.2 Outros negócios turísticos no Brasil

### 1.2.2.1 Operadoras de turismo

Como exposto no Apêndice, essas empresas são chamadas de "produtoras de viagens". Para exercer a função, elas precisam contar com estrutura financeira e capacidade operacional que lhes permita arcar com o risco de crédito e o custo de distribuição dos pacotes turísticos que montam. Assim, estas empresas são

freqüentemente descritas como oligopólios<sup>44</sup>. No caso das operadoras brasileiras essa condição também prevalece.

As grandes operadoras de turismo do Brasil estão localizadas nos maiores centros do país, notadamente nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, que são também os principais emissores e receptores de turistas. Esta concentração espacial certamente está associada ao tamanho do mercado, e por conseguinte, à escala de operação dessas empresas. Isso não implica que elas desconsiderem a importância de estabelecer representação em outras áreas turísticas do país, como forma de ampliar suas respectivas parcelas de mercado fora do eixo Rio-São Paulo.

Além do aspecto de representação em diferentes regiões do Brasil, as grandes empresas nacionais têm como estratégia, para firmar suas marcas junto às agências de viagens e aos potenciais clientes, a publicidade nos seguintes veículos: jornais de grande circulação do país; nas tevês, abertas e a cabo; revistas especializadas em turismo; e através de mala direta para os seus clientes, efetivos e potenciais, cadastrados. Nos últimos anos, tem sido crescente a criação de *homepages* para divulgação na *internet*. A marca é propalada como sinônimo de qualidade do seu produto turístico.<sup>45</sup>

As grandes operadoras costumam negociar os mesmos circuitos de viagens, adquirir acomodações de padrões semelhantes à elaboração de seus pacotes e anunciar nos mesmos veículos de propaganda.

No Brasil, além do eixo São Paulo-Rio, as operadoras visam os seguintes destinos turísticos: no Nordeste, Salvador, Fortaleza, Natal, Recife, Maceió, e Porto Seguro; no Norte, Manaus, Belém e Ilha de Marajó; e no Centro-Oeste, o Pantanal. No Sul, são bem cotadas as capitais e as serras gaúchas. No exterior, elas costumam comercializar, com alguma variação, os seguintes destinos: Buenos Aires, Bariloche, e Santiago. No Caribe, os destinos tradicionais são Cancún, no México, e Aruba. Nos Estados Unidos: Miami, Orlando e Nova York. Na Europa, as grandes capitais, notadamente Paris, Londres e Roma. Ademais, algumas delas realizam excursões para o Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul.

Alguns desses circuitos são qualificados como roteiros típicos de turismo de massa, como por exemplo Cancún e Aruba, e no caso brasileiro, Porto Seguro. Na verdade, essa é uma distinção plenamente utilizada por operadoras que pretendem diferenciar seus produtos turísticos destes pacotes tradicionais. A inovação recente nestes pacotes é a promessa de individualização dos destinos turísticos, engendrada pela informatização dos serviços das operadoras que permite a pesquisa junto ao potencial turista acerca de sua escolha de viagem.

---

<sup>44</sup> A presença de oligopólios no sub-setor das operadoras de turismo no Brasil foi reconhecida pelo próprio governo brasileiro em relatório da Organización Mundial del Turismo (1999 a). Mas também é possível encontrar esta referência em análises e publicações que descrevem o setor turístico no Brasil.

As operadoras também estão atuando na elaboração de pacotes para congressos e feiras, tanto no Brasil quanto no exterior. Algumas delas são especializadas na preparação de eventos, inclusive na montagem das chamadas viagens de incentivos para destinos turísticos famosos, como premiação por cumprimento de metas de funcionários de grandes organizações. Outras oferecem opções de pacotes para *resorts* específicos, geralmente localizados em destinos reputados como exóticos, como por exemplo, o Sul da Bahia e o Caribe.

Por fim, as grandes operadoras atuam também com o turismo emissivo do Brasil. Neste caso, elas freqüentemente adquirem pacotes elaborados pelas operadoras americanas e européias, destinados à venda para turistas estrangeiros, para incorporá-los aos seus produtos turísticos. Procedimentos semelhantes de negociação costumam ser tomados por operadoras internacionais, que compram pacotes de operadoras no Brasil para efetivarem as vendas de turismo em território brasileiro em seus respectivos mercados.

#### 1.2.2.2 Agências de viagens

No final do ano 2000, a Embratur tinha cerca de 8000 agências de viagens cadastradas<sup>46</sup>. Embora estejam presentes em todas as capitais e grandes Municípios do país, elas concentram-se em maior número em São Paulo e no Rio. Geralmente são pequenas empresas, mas não há homogeneidade de tamanho, pois algumas operadoras turísticas possuem também agências de maior porte, como Stella Barros e BBTur. Outras são pertencentes a grandes grupos nacionais, como a agência Itaú Turismo Ltda., vinculada ao grupo Itaúsa, e a Itapemirim Turismo. Algumas são ainda estrangeiras ou representantes no Brasil de grandes empresas multinacionais, como no caso da American Express do Brasil S.A..

No caso das empresas citadas acima, é possível observar que as estratégias de ação no mercado são diferenciadas. Algumas têm redes de agências espalhadas por capitais de outras regiões do país; por outro lado, certas agências, pertencentes a grupos que também são proprietários de operadoras turísticas, como Stella Barros, distribuem apenas os pacotes confeccionados por suas respectivas produtoras de viagens. Este não é, porém, o caso da rede de agências da BBTur, que distribui pacotes de outras operadoras que não a sua. A rede da American Express vende apenas pacotes das grandes operadoras, como por exemplo a CVC. Esta mesma orientação na intermediação de pacotes é adotada pela Itaú.

Como exposto na primeira seção do capítulo, as agências de viagens distribuem os pacotes criados pelas operadoras, além de vender bilhetes de passagens das companhias aéreas, fazer reservas em hotéis, proceder a

---

<sup>45</sup> Recentemente, a falência de uma das maiores operadoras do mercado, a Soletur, teve ampla repercussão na imprensa, especialmente por ser uma marca muito conhecida no setor. Várias empresas que integravam seus pacotes e as agências de viagens que realizavam a distribuição deles tiveram que arcar com os prejuízos decorrentes da insolvência dessa operadora. A Soletur era constituída juridicamente sob a forma de companhia limitada, e seu grupo proprietário atuava também em outros negócios turísticos: tinha cinco hotéis na Bahia, quatro dos quais em Porto Seguro; possuía uma frota de ônibus de luxo destinada exclusivamente ao turismo; e era proprietário de agências de viagens. De forma geral, esta operadora costumava reservar apartamentos de hotéis de categorias três, quatro, e até cinco estrelas, para a montagem de seus pacotes. No segmento transporte recorria com freqüência ao fretamento aéreo das companhias tradicionais, como Varig, Rio Sul, TAM e Transbrasil, ou fazia uso de seus vôos regulares. No exterior, costumava utilizar também as grandes empresas aéreas.

<sup>46</sup> Anuário Estatístico da Embratur (2001).

locação de automóveis, dentre outros serviços de intermediação. Elas também prestam seus próprios serviços, como recepção, traslado, passeios, e outros tipos de apoio. A Itaú, por exemplo, refletindo a pesada estrutura financeira de seu grupo, presta-se a realizar a cobertura de pagamento nos principais hotéis brasileiros, serviços personalizados de recepção no exterior, fretamento de táxi aéreo e ainda organização de eventos, como seminários e convenções.

Algumas agências têm como clientes principalmente as grandes empresas, para as quais organizam viagens de negócios de seus quadros de funcionários e diretores. Esta opção de mercado explica-se, em parte, pela demanda relativamente estável daquelas companhias, ao contrário do que sucede com a procura por produtos turísticos de lazer distribuídos pelas agências, mais suscetíveis a sofrer variação nos períodos de alta e baixa temporada, sendo o último desfavorável à obtenção de suas receitas<sup>47</sup>. Há o caso de empresa como a Finasa, que criou sua própria agência, a Finasa Turismo, para tratar das viagens de seus empregados, organização de seminários e treinamentos, e ainda atender clientes em geral fora dessa instituição financeira.

Ao lado dos exemplos citados de agências maiores costumam ser encontrados, em maior número, casos de agências de pequeno porte<sup>48</sup>. Em todo o país, estas últimas fazem a intermediação entre os produtos turísticos de diferentes operadoras, hotéis, companhias aéreas, locadoras de automóveis, e o consumidor final. Comumente, elas não estabelecem ordem de preferência entre as empresas e destinos turísticos.

O tamanho pequeno dessas empresas, aliado ao perfil de seus consumidores típicos de classe média, favorece o uso acentuado de um instrumento característico de meio de pagamento no Brasil, qual seja, o cheque pré-datado. Esse recurso serve de base para o financiamento dos pacotes mais baratos, que são os voltados para o turismo interno de curta duração.<sup>49</sup> Neste tipo de operação de crédito, os clientes transacionam diretamente com as agências, sem a intermediação do sistema bancário.<sup>50</sup>

### 1.2.2.3 Transporte

Conforme exposto nos primeiros itens deste capítulo, o transporte aéreo destaca-se como o mais importante modo de traslado do turismo de massa, pois permite vencer grandes distâncias em um curto espaço de tempo. No caso do Brasil, essa característica é particularmente relevante, dada a sua dimensão continental e a inexistência de uma moderna rede ferroviária, que possa constituir em alternativa para viagens de lazer de períodos mais longos. Há que se levar em conta ainda o péssimo estado de conservação da maior parte da malha rodoviária federal fora do eixo Rio-São Paulo. Naturalmente, a consideração do tempo de traslado é

---

<sup>47</sup> Ver Ikeda e Oliveira (1999).

<sup>48</sup> Idem.

<sup>49</sup> Informação da Gazeta Mercantil, de 15.10.98, obtida junto as administradoras de cartões de crédito, e confirmada por alguns proprietários de pequenas agências de viagens.

<sup>50</sup> Para o consumidor final, a preferência pelo cheque pré-datado é fundamentada no menor custo que este tipo de financiamento acarreta quando comparado ao cartão de crédito, pois além dos juros cobrados pela operadora, acrescentam-se os juros cobrados no cartão para efetivar o parcelamento. Mesmo para as agências, sobretudo as de pequeno porte, a maior segurança derivada de uma venda em que o pagamento é feito com o cartão de crédito tem que ser comparado com o custo cobrado pela administradora e ainda o tempo de espera necessário para receber a fatura.

mais forte quando se trata do turismo de negócios, em que este fator assume papel crucial.

As estatísticas do DAC (Departamento de Aviação Civil) sobre o transporte aéreo regular no Brasil, entre os anos 1995/2000, revelam um setor dominado por quatro grandes empresas<sup>51</sup>. A partir de meados da década, mudanças efetuadas na legislação do espaço aéreo permitiram a operação de vôos fretados, de modo que algumas das grandes empresas nacionais passaram a disputar esse tipo de transporte freqüentemente associado ao turismo de massa. Mais recentemente, novas empresas receberam autorização para operar rotas regulares.

De acordo com os dados reunidos no Anuário Estatístico dos Transportes (GEIPOT – 1999), a frota brasileira de aeronaves apresenta a seguinte característica: i) as empresas aéreas nacionais que fazem vôos regulares realizam o transporte de passageiros em jatos de maior porte, fabricados principalmente pela *Boeing* americana e *Airbus* européia; e ii) as empresas regionais, que geralmente utilizam aviões menores destinados às suas rotas mais curtas e de densidades mais baixas, têm alguns aviões fabricados no país, como os conhecidos modelos Bandeirantes e Brasília, e o mais recente, o ERJ 145, que é também a maior aeronave da família Embraer.

No referido anuário é possível observar que todas as companhias nacionais empreenderam um significativo aumento de suas frotas entre 1994 e 1998. Este crescimento acompanhou o aumento da demanda por viagens aéreas ocorridas no período, tanto para viagens internacionais quanto para viagens feitas no Brasil. Entre 1994 e 1997, a procura pela primeira subiu pouco mais de 90%, enquanto para os vôos domésticos esse percentual foi próximo de 55%. Já entre 1997 e 1998, houve uma reversão, as viagens nacionais expandiram-se em 12%, e as internacionais reduziram-se em 11,4%.

Esse comportamento da demanda certamente foi incentivado pelo Plano Real, o qual, com a valorização real da taxa de câmbio, tornou a passagem internacional relativamente barata neste período, permitindo ainda seu financiamento por prazo maior. Mesmo as companhias nacionais estenderam o período de pagamento de seus bilhetes de passagens. E, ainda, não se pode desconsiderar o propalado percentual de descontos nos níveis de preços praticados no mercado nacional no ano de 1998, que consistiu em uma ampliação das bandas das tarifas em 15 pontos e permitiu a concessão de descontos proporcionais de até 65 pontos sobre a chamada tarifa plena (100 pontos).<sup>52</sup>

Se os primeiros quatro anos do Plano Real foram um período de intenso crescimento da capacidade de operação dessas companhias, a desvalorização cambial em fevereiro de 1999 proporcionou-lhes grandes dificuldades. De um lado, reduziu o número de viagens internacionais, minando uma importante fonte de receita dessas companhias. De outro, aumentou substancialmente o valor em moeda nacional de seus passivos denominados em moedas fortes. Este passivo, por sua vez, havia sido fortemente incrementado após 1994 em decorrência dos financiamentos para aquisição e/ou aluguel de aeronaves, a maioria das quais de procedência americana ou européia e, portanto, negociadas em moedas fortes.

Ademais, a recessão brasileira - intensificada num primeiro momento pela própria desvalorização e pelas medidas de política econômica postas em prática para limitar tal desvalorização - reduziu o volume de receita gerado internamente, pois, excetuando-se os períodos de alta estação, as aeronaves que faziam as linhas

---

<sup>51</sup> Varig, TAM, VASP e Transbrasil.

regulares eram obrigadas a voar independentemente de terem vendido um nível satisfatório de assentos. Desde então as grandes empresas nacionais têm passado por grandes dificuldades financeiras, e o setor, que já é fortemente oligopolizado, parece estar na iminência de considerável reestruturação.

Concluído este painel, cabe esclarecer que este capítulo teve o propósito de traçar um quadro evolutivo dos negócios turísticos no mundo e no Brasil. Todavia, deve ser enfatizado que as estratégias destas empresas foram sustentadas pela adoção de políticas voltadas à expansão do turismo em muitos países. Neste sentido, o capítulo seguinte pretende desvendar as características deste suporte estatal em alguns países, com o propósito de elaborar os fundamentos de análise que servirão para avaliar os programas criados pelo Estado brasileiro para incentivar o desenvolvimento do setor.

---

<sup>52</sup> Ver OMT(1999b).



## Capítulo 2

### A expansão do turismo: instituições, produtos e financiamento.

O capítulo anterior mostrou a evolução dos empreendimentos turísticos nas últimas décadas privilegiando a ótica da organização das empresas que atuam no setor, inclusive no Brasil. Este capítulo tem o propósito de desvendar as trajetórias das políticas de turismo instituídas ao longo do tempo para desenvolver os negócios do ramo nos mais diferentes países. O enfoque é principalmente voltado às questões relacionadas ao financiamento da expansão da oferta turística, embora em algum grau considere também a importância do crédito para a expansão da demanda do setor.

A exposição do capítulo foi estruturada a partir da recuperação de aspectos fundamentais das experiências históricas de planejamento do setor turístico. Através de uma análise histórico-comparativa, foram delineadas as especificidades do setor, as principais características de seu financiamento e a forma como os entraves ao seu crescimento foram enfrentados em diferentes circunstâncias pelos mais variados países. Estas considerações serviram ainda de guia aos estudos de caso de fomento ao turismo no México e em Portugal.

No contexto desta tese, o capítulo em questão é visto como um passo necessário à criação de um critério de ordenamento dos problemas, com a finalidade de estabelecer uma trajetória de investigação para o setor. À luz deste, no capítulo seguinte, foi construída uma tipologia capaz de contemplar as distintas condições de desenvolvimento do turismo em diversos países.

#### 2.1 Os Planos e os organismos nacionais de turismo.

O planejamento foi uma estratégia comumente adotada no período inicial do Pós-guerra, com os países europeus estruturando as políticas de recuperação de suas economias devastadas. Não por acaso, na vigência do Plano Marshall, que foi a principal fonte de financiamento da reconstrução desses países no período conhecido como *dollar shortage*, a França elabora o Primeiro Plano Quinquenal do Equipamento Turístico, para os anos de 1948-1952. E, ainda neste último ano, a Espanha, através da criação do *Ministerio da Informacion y Turismo*, lança as bases de seu Plano Nacional de Turismo.<sup>1</sup>

Estas medidas não foram atos isolados destes dois países. A própria Organização para Cooperação Econômica Européia (OCEE), criada pelos governos da Europa Ocidental para coordenar o processo de recuperação de suas economias, concedeu ao turismo o *status* de indústria prioritária. Assim, os outros países membros passaram também a dirigir políticas de incentivo ao turismo enquanto o Comitê de Turismo da OCEE formulava o programa de ação para pôr fim as restrições às viagens internacionais, tão comuns neste período de carência de divisas-chave.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ver Rocha Neto (1998).

<sup>2</sup> Lickorish & Jenkins (2000).

Em meados do século passado, o aumento de divisas que o ciclo de expansão do turismo começava a engendrar já entusiasmava, na América Latina, o governo mexicano. É o que se constata da afirmação de Furtado, a respeito da postura inicial do México quando da formação da CEPAL. Diz ele:

“(…) o discurso da CEPAL não chegava a despertar muita atenção. Com efeito, a discussão em torno da perda de dinamismo do setor exportador e do estrangulamento externo não podia sensibilizar sobremodo um país [México] onde uma crescente vaga de turismo já aportava tantas divisas e mais emprego do que o conjunto das exportações”. (Furtado, 1997: 209).

O México estabeleceu o primeiro plano de desenvolvimento para o turismo em 1961. Mas, a visão quanto ao potencial exportador que o turismo representava tornou-se generalizada e concorreu sistematicamente à incorporação do setor turístico nos planos nacionais de desenvolvimento de distintos países, formulados no terceiro quartel do século passado. A Turquia, por exemplo, em seu primeiro Plano Quinquenal para o período 1963-67, cuidou de definir princípios e estabelecer metas para o crescimento do turismo. Preocupação que perdurou nos planos subseqüentes deste país<sup>3</sup>. A Grécia, que já nos anos cinquenta oferecia suporte para o desenvolvimento de empreendimentos turísticos no país, decidiu contemplar fortemente este setor no plano quinquenal do período 1968-72, elaborado à época da ditadura de 1967-74.<sup>4</sup>

Na América Latina, além do México, a Argentina lançou o *Primier Documento de Trabajo para la Planificacion Turística da Argentina*, em 1968. E ainda, o Peru, também neste mesmo ano, elaborou o programa COESCO, plano de desenvolvimento que destacava o turismo como um setor importante e dinamizador do crescimento do país.<sup>5</sup>

Os planos turísticos também foram empregados por alguns países para estimular o crescimento de regiões específicas de seus territórios. A França, que já na década de cinquenta estruturava políticas de incentivo para o turismo rural, com a finalidade de fortalecer as economias das áreas agrícolas decadentes do país, no início dos anos sessenta criou um plano de desenvolvimento turístico para a área litorânea de Languedoc-Roussillon. Com base em um grande projeto foram definidas as participações das autoridades - central, regional e local - bem como do setor privado nos investimentos.<sup>6,7</sup>

Outros países podem ser citados: a Alemanha contemplou os negócios turísticos nos fundos criados para a realização de investimentos em regiões menos desenvolvidas do país, em 1969<sup>8</sup>; a Suíça também criou incentivos para o aproveitamento das regiões montanhosas para o turismo, através do auxílio regional estabelecido pela Lei federal LIM (*Loi Fédérale sur L'Aide en Matière d'Investissements dans les Régions de Montagne*), em 1974<sup>9</sup>; e ainda, a Itália, que estabeleceu seus planos de gastos com o turismo no programa

---

<sup>3</sup> Sezer & Harrison (1994).

<sup>4</sup> Leontidou (1991).

<sup>5</sup> Rocha Neto (1998).

<sup>6</sup> Inskip (1991).

<sup>7</sup> A propósito dos custos e benefícios estritamente econômicos desse plano regional de desenvolvimento, Tuppen (1991) relata que o número de visitantes que acorreu a região passou de 500 mil em 1964, para 3,5 milhões em fins dos anos oitenta. Considerando o período 1965-80, estima-se que cerca de 30.000 novos empregos foram gerados pelo desenvolvimento turístico na região.

<sup>8</sup> Schnell (1991).

<sup>9</sup> Gilg (1991).

*Cassa per il Mezzogiorno*, nos anos setenta<sup>10</sup>. Grosso modo, os planos acima citados tinham o propósito de solucionar problemas sócio-econômicos acarretados por desigualdades regionais de crescimento nestes países, sobretudo, no caso do Sul da Itália.

Estes planos tinham em comum a definição de zonas, nas quais os investimentos privados receberiam incentivos dos governos centrais. Frequentemente, os planos regionais de desenvolvimento turístico acalentavam a idéia de criar um espaço de integração entre a expansão das atividades turísticas e a agricultura local. A crescente demanda de alimentos e matérias-primas suscitada pelo crescimento do turismo fomentaria a agricultura dessas áreas.

Neste processo de planejamento, vários países criaram suas organizações nacionais de turismo. Muitas destas, além de disporem sobre aspectos normativos do setor, tornaram-se responsáveis pela definição das políticas turísticas domésticas e pela coordenação de certos mecanismos de incentivo para desenvolvê-las. Estas instituições tinham perfis diferenciados segundo os países aos quais pertenciam; apresentando-se como comissões, departamentos ou mesmo Ministérios.<sup>11</sup>

De acordo com Foster (1992), o tipo de organização prevalecente em cada país guardaria relação: com a tradição política; o nível de desenvolvimento de sua economia, e ainda, com as origens das práticas de negócios turísticos.

Assim, países com estruturas de governo descentralizadas, ainda que dispusessem de instituições representativas da autoridade central na área de turismo, delegavam, em grande medida, este poder às organizações estaduais e locais de turismo, como os Estados Unidos<sup>12</sup> e Alemanha. Por outro lado, no caso dos países desenvolvidos, essa descentralização de poder da autoridade nacional poderia também ser explicada pelo estágio mais elevado de desenvolvimento da indústria de turismo no país e, em alguns casos, também pela tradição que cercava a organização dos empreendimentos pioneiros na área, como nos casos da Suíça, Áustria e da Grã-Bretanha.

Para Foster, quando se tratasse de economias em que o desenvolvimento do turismo de massa fosse fenômeno recente, e também representasse um elevado potencial de crescimento para o país, os governos tendiam a uma intervenção maior e o modelo de organização de suas instituições voltadas para o setor seria, em tese, mais centralizado. Isto costumava ocorrer nas circunstâncias em que o turismo gerava um significativo volume de divisas, como no caso da Espanha, Itália<sup>13</sup> e de alguns países em desenvolvimento que dispunham de recursos limitados para gastar, precisando exercer um maior controle sobre os mesmos.

Segundo Brinchmann & Huse (1991), os países nórdicos apresentariam também variações quanto à forma de coordenação da indústria turística. Na Suécia, por exemplo, o modelo de operação do setor indicava um elevado grau de autonomia das organizações regionais em relação a agência nacional, *o Swedish Tourist*

---

<sup>10</sup> Williams & Gareth (1991).

<sup>11</sup> Foster (1992).

<sup>12</sup> Segundo Foster (1992: 267) “Nos E.U.A, o Departamento do Comércio, via o Serviço de viagens, desempenha o papel principal a nível nacional mas o trabalho pormenorizado é da responsabilidade de organizações estatais (orientadas pela política de cada estado ) e organismos especializados ou setoriais tais como os departamentos dos Parques Nacionais e das Florestas Nacionais.”

*Office*. Esta constituía-se principalmente em uma órgão político subordinado ao Ministério da Indústria. A Finlândia tinha um estrutura mais centralizada, com a sua organização nacional de turismo, o *Finnish Tourist Board*, vinculada ao Ministério de Indústria e Comércio.

Lickorish e Jenkins (2000) enfatizam que a disposição dos governos europeus em estruturar políticas de apoio ao desenvolvimento turístico tornou-se menor, e mudou de eixo, à medida em que as restrições de balanços de pagamentos foram sendo superadas no pós-guerra.<sup>14</sup>

Assim, é razoável supor que as novas condições econômicas dos países da Europa Ocidental, que alcançaram um forte *catching up* no pós-guerra, tenham influenciado a organização institucional do setor turístico nestes países. No caso da Itália, por exemplo, Bacal & Miranda (1997) identificam já nos anos setenta a crescente passagem de um modelo centralizado, e nacionalmente dirigido por um controle ministerial, para a ocorrência de uma orientação descentralizada. Com as regiões dispendo de maior autonomia tanto em matéria de legislação quanto na própria administração turística.

Segundo a Organização Mundial de Turismo (OMT), no caso dos países latino-americanos e do Caribe, os atuais modelos de ordenamento das instituições responsáveis pelo setor turístico variam dentro de um amplo espectro. Este inclui desde a tradicional existência de um órgão central do setor público especializado na gestão de políticas turísticas, até a presença de agências com a participação do setor privado, que apresentam grande autonomia em definir as diretrizes para estimular o setor.<sup>15</sup>

Nos casos da América Central e do Caribe, por exemplo, predominam as organizações nacionais que têm fundos próprios; e, em alguns países, estes têm participação do setor privado em sua administração. Em vários países da América Latina, a presença de agentes privados se dá através dos órgãos consultivos das instituições que cuidam do turismo. O Chile, por outro lado, chama atenção pela existência de um órgão autonomamente estruturado - a *Corporación de Promoción Turística de Chile*. Neste órgão, os setores público e privado compartilham as decisões segundo a contribuição que ofereçam ao orçamento da Corporação de Promoção Turística.

Nos últimos anos, avaliações quanto ao tipo de coordenação adequada para os interesses do setor turístico têm sido feitas em diferentes instâncias e fóruns de discussão - o fato é que nos países desenvolvidos, a organização do turismo foi sendo deixada a cargo do mercado ao longo do tempo. Na Europa, a reflexão sobre o setor tem sido imposta por mudanças suscitadas pela União Européia. Mas, de forma geral, a OMT (Organização Mundial do Turismo) tem proposto uma agenda que tem sido objeto de discussões em outros continentes. É isto o que se pode inferir do documento dessa instituição para América Latina e Caribe.

No aludido documento, a OMT oferece uma indicação da forma como evoluíram as normas turísticas e as ações tomadas pelo setor público para estimular o desenvolvimento do turismo. As mudanças sobre a institucionalidade do setor decorreram de alterações observadas no papel do Estado nestas economias. Neste

---

<sup>13</sup> Segundo Forster (1992), a Áustria e a Suíça seriam exceções neste caso, tendo em vista a importância que representava o turismo para suas economias.

<sup>14</sup> Segundo Lickorish & Jenkins (2000:240): “(...), as prioridades do Estado, inevitavelmente baseadas nas necessidades nacionais, mudaram, e o interesse [na área do turismo] se voltou mais para o desenvolvimento regional”.

<sup>15</sup> *Organizacion Mundial del Turismo* (1999b).

sentido, e historicamente, na América Latina e Caribe poderiam ser caracterizadas três distintas etapas: fase inicial ou utópica; fase do Estado promotor; e fase do Estado coordenador.

Na fase inicial, classificada de utópica, haveria o predomínio do Estado interventor capaz de impor normas sobre todos os negócios turísticos. Suas ações envolveriam desde de decisões relativas à concessão de licenças de funcionamento dos estabelecimentos em seus territórios até o controle de preços dos serviços. Segundo a OMT, o fundamento explicativo para esta forma de atuação dos governos seria a tentativa de afirmação do princípio da soberania estatal.

A segunda fase, a do Estado promotor, seria definida pela participação assegurada do setor privado na gestão turística, à medida que entidades empresariais passavam a fazer parte de órgãos consultivos das organizações nacionais de turismo. Haveria aqui, a superação do conteúdo da fase precedente, pois o turismo passaria a ser visto como uma atividade meramente comercial, não sendo mais identificado na conta de ameaça à soberania dos países que o promovessem.

Por fim, a terceira fase, a do Estado coordenador, seria caracterizada pela busca da “*liberalização econômica e simplificação burocrática*” à área turística. Segundo o documento, promovia-se uma redução das exigências para obtenção de autorizações e favorecia-se a liberdade de preços e os investimento privados. Os agentes privados passariam a exercer um poder maior sobre os rumos do desenvolvimento turístico em substituição ao papel orientador do setor público. Nesta fase, ao Estado caberia estabelecer regulações e fiscalizar o cumprimento dos contratos dos agentes privados, assim como instituir normas que zelassem pela segurança ambiental de seus territórios.<sup>16</sup>

A passagem de um elevado grau de planejamento do setor turístico para uma orientação mais restrita do papel do governo não ocorreu exclusivamente na periferia do continente americano<sup>17</sup>. Na Europa, países pobres, como Turquia e Grécia, passaram por processo semelhante, ainda que o turismo continuasse a ter grande importância para suas economias. No caso da Turquia, por exemplo, o primeiro plano quinquenal incluiu as metas de desenvolvimento do setor turístico e destacou a necessária intervenção do governo para atingi-las. Esta posição foi reforçada no segundo plano, para 1968-72. Todavia, os planos subsequentes chamavam atenção para a necessária liderança do setor privado no investimento turístico, com destaque para aqueles do período de governo de Turgut Özal: conhecido como defensor das políticas de Thatcher, seus planos tinham por objetivo “a criação de uma cultura de turismo contemporânea baseada nos modernos princípios do turismo”.<sup>18</sup>

Assim, cumpre examinar mais detidamente quais foram as principais estratégias formuladas para desenvolver o turismo e os instrumentos de ação tipicamente escolhidos por diferentes países para estimular o setor ao longo destas quatro décadas.

---

<sup>16</sup> O documento da *Organizacion Mundial del Turismo* (1999b) analisa as políticas de incentivos típicas de cada fase, que serão posteriormente abordadas.

<sup>17</sup> Certamente, esta nova institucionalidade teve reflexo sobre os arranjos das Organizações Nacionais de Turismo, conforme já foi salientado acima.

<sup>18</sup> Sezer & Harrison (1994).

## 2.2 Estratégias de desenvolvimento do turismo

A análise das estratégias de crescimento do setor destaca duas de suas dimensões características. A primeira diz respeito a consideração dos produtos típicos que serviriam à exploração de um espaço como destino turístico. A segunda aborda a evolução das políticas de turismo através da apreensão do nexo essencial: a maneira encontrada por alguns países para dar conta do problema do financiamento do setor em diferentes circunstâncias históricas de desenvolvimento.

### 2.2.1 Produtos turísticos<sup>19</sup>

Segundo Jenkins (1991), o desenvolvimento do turismo contaria com determinantes que lhe seriam francamente favoráveis, pois dificilmente encontrar-se-ia um uso econômico alternativo para o conjunto de elementos como praias, clima e paisagens, ou ainda para os atrativos de ordem étnica e cultural. Na curiosa visão do autor, esta singularidade representaria um custo de oportunidade baixo, ou mesmo nulo, dos atributos naturais e culturais de um local com vocação para ser uma destinação turística.<sup>20</sup>

Notadamente, as investigações sobre a trajetória de crescimento do turismo nas últimas décadas reconhecem ser os atributos naturais fatores decisivos para explicar o aparecimento do turismo de massa. A literatura que trata do tema acentua o peso dos elementos sol, areia e mar, na consolidação de grandes destinos turísticos do mediterrâneo, incluindo as costas litorâneas da Espanha, França, Itália, Grécia e Turquia. Estes atrativos, que foram designados como produto 3S's<sup>21</sup>, eram os mais procurados durante as férias de verão. Mas, países com regiões montanhosas e de clima frio, como a Áustria e Suíça aproveitaram-se também de suas condições ambientais para especializarem-se no chamado produto “neve e esqui”.

A América Latina e Caribe seguiram o mesmo caminho, possivelmente em decorrência da tentativa de inserção de seus destinos turísticos no mercado internacional. Para Schluter (1998), o que ocorreu nessas partes do continente americano foi a adaptação de seus padrões de oferta turística aos gostos e hábitos prevalentes externamente, pois o México e os países do Caribe erigiram seus empreendimentos em torno do produto “sol, areia e mar”, tão ao gosto dos turistas procedentes dos países desenvolvidos. Outros, na falta desses produtos, como a Argentina e o Chile, buscaram basear suas ofertas turísticas nos produtos “neve e esqui.”

É certo que o modelo de desenvolvimento turístico baseado no chamado produto “sol, areia e mar” vem sendo alvo de críticas nos últimos anos, em vários países. Dentre os argumentos arrolados que servem à sua contestação encontram-se: i) o baixo volume de gastos efetuados no local por seu turista típico; ii) o afastamento de visitantes com maior poder aquisitivo que esta especialização enseja; e iii) o risco de saturação

---

<sup>19</sup> Os produtos turísticos considerados estão baseados em definições de atrações que servem para caracterizar o tipo de turismo que despontará nas destinações turísticas.

<sup>20</sup> Todavia, Jenkins (1991) reconhece que os custos de construção da infra-estrutura necessária e das instalações de empreendimento turísticos tenderiam a compensar as vantagens iniciais oferecidas pela natureza.

<sup>21</sup> Os chamados 3S's provém da língua inglesa: *sun, sand & sea*.

de mercado, de envelhecimento precoce, com ameaça à sobrevivência de tais destinos turísticos.<sup>22</sup>

Certas destinações famosas podem ser citadas como exemplo desse processo de decadência, dentre as quais encontram-se algumas estâncias balneárias da costa espanhola, em Maiorca, e do Reino Unido, em Brighton e Bournemouth. As políticas de recuperação da imagem destes locais geralmente incluem propostas de aberturas de novos mercados com o sentido de atrair turistas com maior nível de renda e que, portanto, escapem ao perfil tradicional dos compradores de pacotes turísticos que gastam pouco em tais destinos.<sup>23</sup>

Todavia, outros questionamentos menos afeitos às motivações da lógica mercantil podem ser citados como crítica ao produto 3S's. Bauer (1993:203) menciona a tentativa de entidades francesas firmarem, ainda nos anos sessenta, uma estratégia de desenvolvimento do turismo baseado no chamado modelo 3D (*Developpement, Délassement, Divertissement*), de cunho educativo e cultural, em oposição ao modelo de 3S's.<sup>24</sup>

Por outro lado, a degradação ambiental deixada no rastro daqueles modelos de crescimento turístico<sup>25</sup> e a pressão de movimentos ecológicos impuseram a conveniência de países, localidades e empresas considerarem uma nova estratégia de ação, marcada pela busca do desenvolvimento sustentável<sup>26</sup>. Esta orientação defendia que o turismo sustentável, ou durável, introduzisse plenamente a questão do resguardo do meio ambiente, e ainda, incorporasse outras dimensões: estendendo sua preocupação para os padrões sócio-econômicos das populações locais e à satisfação do turista.<sup>27</sup>

Paralelamente, na Europa, nos anos oitenta, definiam-se estratégias de desenvolvimento turístico, sobretudo nos países com forte tradição neste setor, amparadas em uma visão sistêmica de todos atributos locais. Na visão de Silveira (1997), esta trajetória culminou com a criação do 'Plan de Medidas Comunitárias a favor del Turismo', da Comunidade Européia, em 1991. Mas, foi em 1995, através do chamado 'Livro Verde da Comissão' que foi alçada a proposta de uma política de turismo sustentável para a União Européia. Desde então, a estruturação de formas alternativas de turismo - como turismo natural, ecoturismo, turismo

---

<sup>22</sup> Como ocorre com qualquer produto industrial, os atrativos turísticos- físicos, ambientais e culturais -, responsáveis pela inserção do destino nos grandes circuitos de comercialização das operadoras, podem envelhecer e acarretar perda da capacidade competitiva deste espaço: estes produtos têm ciclo de vida.

<sup>23</sup> Swarbrooke (2000a).

<sup>24</sup> Pode-se identificar no que hoje é conhecido como turismo cultural alguns elementos que apenas remotamente se aproximariam desta perspectiva.

<sup>25</sup> Esta observação se aplica igualmente ao modelo "neve e esqui".

<sup>26</sup> Para Sachs *apud* Silveira (1997), o turismo sustentável está fundado em cinco princípios: sustentabilidade ecológica; sustentabilidade social; sustentabilidade cultural; sustentabilidade econômica; e sustentabilidade espacial. Esta noção é fruto de discussões iniciadas na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada em Estocolmo, em 1972. No ano de 1987, seu conceito foi melhor definido no Relatório Brundtland, que entendia ser o desenvolvimento sustentável 'um processo de transformação, no qual a exploração de recursos, a direção dos investimentos, a orientação da evolução tecnológica e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas' (Ruschmann, 1999: 72). Mas, foi na Cnumad 92, no Rio de Janeiro, que este conceito passou a ser amplamente difundido (Silveira, 1997).

<sup>27</sup> No marco destas questões, apareceram tentativas de estabelecer critérios de avaliação quanto ao limite da capacidade de absorção de turistas por uma destinação, acima do qual é possível identificar a ocorrência do turismo predatório. Segundo Boo *apud* Ruschmann (1999), a capacidade de carga do recurso turístico pode ser definida pelo número máximo de visitantes em um dado período, que pode ser dia, mês, e ano, passível de ser recebido por uma certa área, sem que seu meio físico e sociocultural seja comprometido.

verde, turismo responsável, turismo rural, agroturismo -, passou a ser pensada como *'formas de turismo que em princípio respeitam as capacidades de absorção dos espaços de recepção, em termos naturais, culturais e sociais, promovem a conservação dos recursos locais físicos e humanos, incluindo os de interesse turístico, diminuem custos e elevam benefícios e, não menos importante reduzem as saídas de divisas'* (Cavaco *apud* Silveira, 1997: 95).

Para Swarbrooke (2000a), a experiência da França na implantação de políticas de estímulo ao turismo rural - com obediência a certos requisitos próprios do turismo sustentável como: o cuidado em preservar o estilo arquitetônico das instalações originais da localidade, o respeito à tradição gastronômica, aliados à cobrança de preços que refletissem a simplicidade da hospedagem no campo - serviu de modelo para a busca do desenvolvimento rural por meio do turismo em outros países europeus. Neste sentido, a Espanha, Portugal, Polônia, Hungria e República Tcheca e a ilha de Chipre tomaram o mesmo caminho para amparar a criação deste novo produto turístico.

Nos últimos anos, teria alcançado relevância um novo tipo de produto turístico, o ecoturismo, que poderia ser vinculado ao modelo de turismo sustentável. A estruturação desta nova forma de turismo não ficou limitada à Comunidade Européia. Segundo Silveira (1997:95), a modalidade de ecoturismo estendeu-se para muitos países do continente americano, como Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Venezuela e Brasil, e ainda, da África e Ásia como Quênia, Zimbábue, Tailândia, Filipinas, dentre outros.

As similitudes observadas entre os tipos de exploração do turismo rural e ecoturismo permitiram que se caracterizasse um novo produto turístico: o eco-rural. Esta modalidade é analisada por Rodrigues (2000:123):  
“(...) trata-se de uma forma alternativa ao turismo de massa e atende, por conseguinte, a nichos de demanda; propõe visitas de pequenos grupos dirigidos a áreas ‘naturais’ protegidas e a espaços ditos rurais, porque suas características fisionômicas e as atividades aí praticadas fogem aos padrões dos territórios urbanos; as empresas que comercializam essas formas alternativas de turismo negociam a imagem, como qualquer outra firma convencional, pois, tratando-se de um empreendimento comercial, o *marketing* é concebido para vender (...)”

Certamente, há aqui uma clara diferenciação dos produtos anteriores, e que perpassa não só por questões de ordem ética, que se estendem inclusive à visão da natureza a ser incorporada na modalidade eco-rural, mas da escala de operação e comercialização compatíveis com este produto. É notável que o termo turismo sustentável tenha sido identificado, no mais das vezes, com o ecoturismo e o turismo rural, o que sugere que o modelo que se estrutura a partir destes produtos comporta apenas a afluência de um pequeno número de turistas a uma destinação. Mas, entre os especialistas há controvérsia sobre a sustentabilidade estar necessariamente vinculada à condição da presença de um reduzido número de turistas em uma localidade<sup>28</sup>. Neste caso, eles parecem estar considerando a possibilidade de ocorrência de turismo sustentável mesmo em áreas urbanas.

Por fim, cabe relacionar um outro tipo de produto turístico característico de áreas urbanas e que tem se revelado um nicho de mercado capaz de garantir a renovação de algumas cidades industriais em declínio: é o turismo de negócios que, segundo Lickorish & Jenkins (2000: 170), pode ser dividido em três grandes

---

<sup>28</sup> Lickorisch & Jenkins (2000), por exemplo parecem defender esta idéia.



segmentos: turismo associado a exposições, turismo de conferências, e turismo de incentivo.<sup>29</sup>

O turismo de negócios, nos segmentos de exposições e conferências, tem sido visto com muita atenção por políticas turísticas dos mais variados países e locais nos últimos anos. Não por acaso, algumas grandes cidades têm investido na construção de importantes centros de exposição e conferências, com o objetivo de firmar sua marca no mercado internacional, e assim atrair expositores e visitantes nacionais e estrangeiros para seus eventos.

Segundo Swarbrooke (2000a), esta parece ter sido a trajetória escolhida nas últimas duas décadas por algumas cidades tradicionais do mundo desenvolvido que perderam importância diante das mudanças ocorridas na base industrial, com graves conseqüências para seus níveis de emprego. Ele cita o exemplo de Birmingham, no Reino Unido, que teria apostado decisivamente nesta estratégia de revitalização nos últimos vinte anos, e conseguira superar Londres como “*maior destinação de turismo de negócios no Reino Unido*”. (Swarbrooke, 2000a: 44).

O turismo de negócios freqüentemente impõe mudanças nas condições da oferta turística da destinação, sobretudo, em decorrência de sua adaptação às exigências deste mercado. Este tipo de produto exige a incorporação de serviços e técnica de porte sofisticado, e a escala de operação dos empreendimentos turísticos tende a ser significativa. Por outro lado, o volume de gasto que o visitante costuma fazer na destinação é maior que no caso do turismo de massa litorâneo, do tipo sol, areia, mar. Em parte, isto ocorre porque, em geral, são as empresas que costumam pagar pela estada do visitante, deixando-lhe em maior condição de poder efetuar despesas com outros serviços no local.

Ademais, os tipos de recursos técnicos exigidos para atender as atividades empresariais costumam requerer uma gama de serviços complementares, induzindo os gastos em outros setores da economia. Mas, ao que tudo indica, sua maior vantagem econômica reside em assegurar a continuidade de demanda mesmo nos períodos de baixa estação, ao contrário dos outros modelos descritos que são suscetíveis à ocorrência das estações que lhe são propícias. Assim, o turismo de negócios apresenta maior flexibilidade em relação ao período em que pode ocorrer.

## **2.2.2 Políticas de turismo: o problema do financiamento**

Conforme assinalado anteriormente, à medida que os países europeus contornaram as restrições de seus balanços de pagamentos no pós-guerra deslocaram o eixo de suas políticas turísticas do âmbito nacional para planos de desenvolvimento regionais. Em tais circunstâncias, o turismo como prioridade nacional continuou a ser reconhecido apenas por países pobres, destituídos de grandes opções de crescimento, pelo menos até o final dos anos oitenta, quando a Europa assistiu a mais grave crise de desemprego do pós-guerra. À falta de uma política geral para o setor contribuíram ainda a supremacia do ideário neoliberal, que colocou no centro da discussão questões como as privatizações e liberdade de mercado, e as pressões suscitadas por movimentos

---

<sup>29</sup> O turismo de incentivo provém do setor empresarial a título de recompensa para os funcionários da empresa que alcançaram determinadas metas estabelecidas para suas divisões. Este tipo de turismo não será tratado

ecológicos.

Neste sentido, mesmo que seja questionável falar em formulação ampla de políticas nacionais de turismo para os países desenvolvidos nas últimas décadas<sup>30</sup>, é possível identificar e recuperar algumas das medidas pioneiras por eles implementadas - que alinhadas às estratégias privadas de investimento, serviram ao desenvolvimento do turismo de massa. Mas à análise desta trajetória convém considerar as providências tomadas por alguns países pobres. Acredita-se que o enfoque sobre o financiamento do turismo ajude a desvendar os aspectos mais importantes das políticas turísticas ao longo do tempo.<sup>31</sup>

Certamente, a estrutura administrativa do governo em diferentes países e o grau de sofisticação dos respectivos sistemas financeiros privados têm reflexos na escolha de incentivos pelos governos. A primeira é importante para avaliar a capacidade de financiamento dos mais diversos níveis de poder - central, regional, local – quando se acentua o processo de regionalização das políticas turísticas. Enquanto a institucionalidade financeira de cada país ajuda a entender os limites do crédito privado. Todavia, por uma questão de conveniência das fontes de pesquisa, será dada ênfase apenas às políticas de incentivos do setor público em âmbito nacional que favoreceram o investimento no setor turístico.

De início, caberia chamar atenção para o tipo de intervenção que vigorava no setor durante a reconstrução do pós-guerra. Conforme visto, neste período foram formulados planos de turismo que tinham o propósito de estimular a entrada de divisas nos países europeus, e, principalmente, dificultar as viagens ao exterior de seus residentes. Assim, muitos governos se viram na contingência de recorrer ao planejamento de tais atividades e adotar incentivos para estimular o investimento privado. Segundo Lickorish & Jenkins (2000: 241):

“ O transporte público, principalmente ferrovias e empresas aéreas, era amplamente controlado pelo Estado. Grande parte do desenvolvimento do turismo e de resorts dependia do planejamento do Estado e, em muitos casos, do subsídio do mesmo ou da discriminação fiscal, no período imediatamente após a guerra”.

Além do sistema de transporte, muitos governos passaram a ser proprietários de hotéis. Na Europa, os governos do Reino Unido, Grécia, Portugal e Espanha destacaram-se nesta função. Fora desse continente, a Índia e, sobretudo, a Indonésia merecem ser citados. Com relação a este último país, Bennett (1994:35) faz a seguinte afirmação:

---

aquí, pois não parece ter um papel relevante para determinar com exclusividade mudanças na oferta turística de uma destinação, como é o caso do turismo de exposições e conferência.

<sup>30</sup> Lickorish & Jenkins (2000), mencionam a existência de apenas um pequeno número de países que têm uma política explícita de turismo, a exemplo da República da África do Sul, e Estados do Pacífico Sul. A maioria embora conceda algum tipo de suporte, o faz na ausência de um plano global instituído para o setor.

<sup>31</sup> De forma geral, as questões financeiras próprias do setor costumam ser levadas em conta na bibliografia que relata experiências internacionais de políticas de turismo, mesmo que se encontrem dispersas em meio a outros tópicos considerados. Mas a ênfase neste trabalho sobre a questão do financiamento na conformação das políticas de turismo reflete, por um lado, uma leitura pós-keynesiana do assunto, já que esta escola do pensamento identifica no tratamento teórico das finanças um problema central; por outro lado, as deficiências financeiras estruturais do setor privado nas economias subdesenvolvidas reforçam a importância do tópico, bem como a intervenção necessária do setor público. A importância do financiamento para o setor turístico, porém, só ficará completamente explícita ao final do capítulo quatro.

“ O governo indonésio tem investido diretamente em hotéis e *resorts*. Ele tem feito isso através da manutenção direta de ações em empresas estatais que são proprietárias de linhas aéreas, hotéis, resorts, operadoras de viagens e terrenos designados para resorts. Parte da razão [desta forma de atuação governamental] é histórica, uma vez que o turismo foi, em seus dias iniciais, uma indústria pioneira, e recebeu assistência de fundos ‘governo-a-governo’ oriundos de reparações de guerra.”

Na América Latina, diferentes mecanismos de incentivos foram utilizados para estimular o turismo ao longo do tempo. Segundo a OMT, de início as empresas turísticas nesta parte do continente eram constituídas basicamente pelos meios de hospedagem e agências de viagens, e os estímulos oferecidos eram, principalmente, de natureza fiscal. Seu propósito era reduzir o custo do empreendimento turístico. Alguns países, inclusive, chegaram mesmo a instituir zonas francas, dotadas de infra-estrutura turística.

As ações e estímulos mais comuns para desenvolver o setor turístico, afóra a questão da propriedade estatal de alguns empreendimentos, poderiam ser reduzidos ao seguinte quadro de incentivos: concessão de linhas de crédito para o setor privado, favorecimento setorial via incentivos fiscais, construção de infra-estrutura, e gastos com *marketing* de turismo<sup>32</sup>. Deve ser ressaltado que estas medidas não eram excludentes, tanto mais quando se tratava da instalação de *resorts* planejados, que combinavam o uso de mais de uma delas. Para fins de esclarecimento, contudo, convém examiná-las separadamente:

Em que pesem as diferentes institucionalidades, a administração do crédito foi uma medida largamente utilizada para estimular o setor turístico nos mais diferentes países, como Reino Unido, França, Grécia, Portugal, alguns dos países nórdicos como Noruega e Finlândia, México, Nepal e Indonésia, dentre outros.

Nos anos cinquenta, o governo francês ofereceu garantias e linha de crédito para pequenos estabelecimentos de hospedagem de estrutura familiar, sobretudo no setor rural<sup>33</sup>, enquanto nos anos sessenta, na área de Languedoc-Roussillon, ofertou o crédito necessário às compras das terras<sup>34</sup>. Na Grécia, o setor público, que construiu e administrou estabelecimentos turísticos nos anos cinquenta, a partir de meados da década de sessenta e parte dos anos setenta destacou-se, também, por aumentar o crédito para financiar investimentos do setor privado<sup>35</sup>. O Reino Unido, no início dos anos setenta, concedeu crédito para instalação e ampliação da oferta hoteleira. O México, no início dos anos setenta, criou o *Fonatur* ( *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* ) associado a *Secretaría General de Turismo* para financiar os empreendimentos turísticos em seu território.

Na Noruega, segundo Brinchmann & Huse (1991), o *Norwegian Tourist Board*, responsável pela formulação da política de turismo, concedia financiamento e garantias para realização de empréstimos destinados ao investimento turístico. Do ponto de vista regional, o *Regional Development Fund* e o *Development Fund of Agriculture* também ofereciam crédito subsidiado<sup>36</sup>; e ainda, o setor poderia contar também com o *Nordic Investment Bank*, quando os projetos turísticos envolvessem dois ou mais países

---

<sup>32</sup> A sistematização das políticas de financiamento mais importantes foi inspirada no trabalho de Bennett (1994).

<sup>33</sup> Tuppen (1991).

<sup>34</sup> Holloway (1989).

<sup>35</sup> Leontidou (1988).

<sup>36</sup> Além destas instituições, o turismo na Noruega ainda contava com recursos provenientes das seguintes fontes: *Norwegian Industrial Fund* e *Norwegian Bank of Industry*.

nórdicos. Na Finlândia, segundo os autores, o crédito estatal para turismo era igualmente amplo.

Recorrendo-se ao texto de Bennett (1994) e Holloway (1989), percebe-se que nos países pobres os empréstimos de longo prazo para financiar investimentos na área de turismo eram, majoritariamente, de procedência estatal.<sup>37, 38</sup>

Assim, em Fiji, por exemplo, o crédito para financiar a construção de hotéis ou *resorts* eram, em grande medida, concedidos pelo *Fiji National Provident Fund* (FNPF) e pelo *Fiji Development Bank* (FDB) para um período de até quinze anos. Segundo Bennett, neste país, o financiamento externo com fundos privados era possível apenas mediante o uso do arranjo financeiro em que bancos comerciais emprestavam até a construção do empreendimento, após o qual os créditos bancários eram absorvidos pelas instituições estatais FNPF e FDB.

Na mesma perspectiva, o *Nepal Industrial Development Corporation (NIDC)* oferecia linhas de financiamento para o setor privado, com prazos para pagamento dos empréstimos entre oito e dez anos, com taxas de juros favorecidas em relação àquelas praticadas pelos bancos comerciais<sup>39</sup>. O aludido autor chama atenção para os arranjos financeiros recentes, que permitiram ao setor privado nepalês também participar da concessão de crédito de longo prazo ao setor hoteleiro. Eles resultaram na participação conjunta de bancos estatais e privados para a concessão de empréstimos sindicalizados ao setor.

Segundo Bennett, era prática comum os países pobres, que tinham elevado potencial para o crescimento do turismo, coordenarem políticas de financiamento para o setor através dos chamados bancos de desenvolvimento, embora nitidamente privilegiando o ramo hoteleiro na provisão de empréstimos de longo prazo. Assim, além dos casos já citados, o autor menciona ainda, na Indonésia, a relevância do *Development Bank of Indonesia (BAPPINDO)* para o financiamento do setor, e, no Quênia, o *Kenya Tourist Development Corporation (KTDC)*.

Na mesma linha de argumento encontra-se a afirmativa de Holloway (1989). Segundo o autor os governos dos países pobres costumavam conceder empréstimos, a taxas de juros preferenciais, para financiar investimentos turísticos privados que estivessem afinados com as políticas governamentais. Ele cita como um tipo de empréstimo muito usado o que envolvia um período de carência de três a quatro anos para o pagamento do principal

Em tais países, os bancos comerciais de capital privado restringiriam seus empréstimos ao curto prazo, com taxas de juros de mercado, para o capital circulante. Neste caso, incluíam, além de hotéis, outros negócios turísticos.

Outros autores dão indicações acerca da evolução do financiamento turístico em regiões com condições distintas de financiamento. Lickorish & Jenkins (2000) assinalam que os investidores do Reino Unido

---

<sup>37</sup> Os autores utilizam a nomenclatura “países em desenvolvimento”.

<sup>38</sup> Jenkins (1991), ao abordar a forma de atuação dos governos nestes países, alude ao fato do reduzido tamanho do setor privado ter desdobramentos sobre o volume de fundos retidos e disponíveis para financiar o investimento. Deste modo, segundo ele, restaria ao governo financiar os empréstimos para o setor, e ainda, em alguns casos, oferecer garantias para a consecução de empréstimos privados em outras moedas.

puderam se beneficiar da Lei de Desenvolvimento do Turismo, de 1969, que assegurava crédito subsidiado para o setor. Mas, Foster (1992) já revela a crescente consistência do financiamento privado para a indústria turística inglesa. Nas últimas décadas, o setor passou a contar com recursos provenientes das mais diferentes fontes; desde os bancos comerciais (*merchant banks*) para quantias tidas como pequenas, até fundos de pensão, para volumes maiores de recursos; e ainda, as organizações financeiras como *Industrial and Commercial Finance Corporation* (ICFC), dentre outras inúmeras instituições.

Todavia, o exemplo citado revela a afirmação de um sistema financeiro complexo, contrariamente ao que sucede com os países subdesenvolvidos. Atenta a esta questão, a Comunidade Econômica, entre 1987 e 1993, ampliou os três fundos estruturais: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA)<sup>40</sup>, e o Fundo Social Europeu (FSE), e os incluiu em sua estratégia para desenvolver a indústria turística europeia, mas favorecendo os países-membros tidos como pobres, como Portugal, Grécia e Espanha. Além destes fundos, o *European Investment Bank* também destinou crédito para os mais diversos empreendimentos do setor turístico.<sup>41</sup>

O primeiro deles, o FEDER, dispunha de duas modalidades de atuação: financiava empreendimentos turísticos conjuntamente com os Estados membros, através de um esquema de quotas. O teto para a participação do fundo obedecia a dois critérios: i) não poderia exceder vinte por cento do custo do investimento; ii) e desde que este percentual correspondesse a no máximo cinquenta por cento do montante de recursos oferecidos pelos governos nacionais.<sup>42</sup>

Analicamente, é interessante considerar o caráter de reforço que este mecanismo de quotas sugere para as políticas nacionais de turismo dos Estados-membros da Comunidade. Caso um de seus países resolvesse incentivar a construção de novos hotéis, ofertando parte dos recursos financeiros necessários aos investidores privados, encontraria respaldo do fundo para tanto nesta modalidade de quotas, posto que o FEDER arcaria com parte do financiamento.

Todavia, ao que parece, para contrabalançar o peso dos Estados-membros na direção dos investimentos turísticos, o FEDER dispunha de um mecanismo diferente, com fundos não associados a quotas, em que priorizava o desenvolvimento de regiões e projetos específicos. William e Shaw (1991) falam das áreas beneficiadas por recursos desta modalidade do FEDER, que seriam as regiões de fronteira entre a Irlanda e Irlanda do Norte, Aquitânia e Roussillon- Languedoc, Médios Pirineus, na regiões de fronteira entre Espanha e França, e o Sul da Itália, a região do Mezzogiorno<sup>43</sup>.

A natureza deste esquema de financiamento do FEDER, que tinha o propósito de estruturar mecanismos de crédito para incentivar o desenvolvimento do turismo em regiões mais atrasadas da Comunidade, era francamente intervencionista, no sentido de buscar reduzir a disparidades entre as taxas de crescimento da

---

<sup>39</sup> Segundo Bennett (1994), outros bancos estatais operavam com períodos mais curto, no caso sete anos, e ainda estendiam o financiamento para outros setores do ramo turístico, além do setor hoteleiro.

<sup>40</sup> *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* (EAGGF).

<sup>41</sup> Lavery (1993).

<sup>42</sup> Williams & Shaw (1991).

<sup>43</sup> Infelizmente esta informação parece estar restrita a uma série de tempo que vai até o final dos anos oitenta, considerando o ano de publicação do estudo citado neste parágrafo, no caso 1991.

renda em diferentes espaços europeus. Contudo, deve-se chamar atenção para o fato já mencionado na primeira seção; dos governos lançarem planos de desenvolvimento regionais em que o turismo era o grande objeto de estímulo, com crédito destinado para este fim. Neste sentido, esta discriminação favorável de fundos da Comunidade para inversões em turismo nas áreas mais carentes poderia ser vista, também, à luz desta tradição.<sup>44</sup>

Com relação ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), o alvo de financiamento tem sido o treinamento de agricultores e de atividades rurais que estimulem o turismo no campo, contribuindo para incrementar o nível de renda auferida no meio agrícola. O Fundo Social Europeu também destinava-se a financiar o treinamento de mão-de-obra, notadamente, os trabalhadores mais jovens e os que estavam há um longo período desempregados.

Embora se tenha abordado aqui as estruturas de financiamento desenhadas ao longo dos anos para estimular o crescimento do turismo de massa nos mais variados países, com os mais diferentes graus de desenvolvimento, é certo que o enfoque privilegiado na análise foi a oferta de bens e equipamentos da indústria turística. Todavia, a investigação das experiências internacionais na área de turismo recomenda que se examine também a questão da demanda setorial. Neste caso, a ampliação deste enfoque exige que seja dada atenção ao tratamento de problemas relacionados ao financiamento da demanda setorial nas políticas de turismo.

No capítulo anterior abordou-se sucintamente a forma de incentivo destinada a difundir a demanda por turismo entre os trabalhadores europeus e cidadãos de baixa renda: o chamado turismo social, principalmente no pós-guerra. A singularidade deste tipo de turismo residia, entre outras coisas, na variedade de instituições que participavam do seu processo de financiamento; dependendo do país, o espectro poderia envolver sindicatos, governos e até mesmo empresas. Um arranjo particularmente interessante o foi o fundo de financiamento montado na Suíça, já em 1939, através de uma cooperativa que também contava com a participação do setor público em sua gestão: o *Swiss Travel Saving Fund* (REKA).<sup>45</sup>

De acordo com Teuscher (1991: 60), através da criação do chamado '*REKA cheque*' foi possível ao longo dos anos instituir uma "moeda de férias" para famílias suíças de menor poder aquisitivo. Com a permissão do *Swiss National Bank*, sua circulação restrita obedecia a seguinte ordem de movimento: i) do fundo para os agentes de vendas, que poderiam ser empresas, bancos, companhias de seguro, administração pública, sindicatos, cooperativas do comércio de alimentação; ii) destes agentes para os turistas; iii) dos turistas usuários para os ofertantes de serviços turísticos; iv) e finalmente, dos ofertantes de serviços turísticos para o fundo.

O resultado da operação era o aumento do valor do *REKA-cheque* adquirido pelo turista, proveniente dos descontos obtidos por este junto aos agentes de vendas. Teuscher chama atenção para o fato do rendimento implícito desta poupança de férias ser muito superior a qualquer taxa de juros. Mas, havia um limite para a

---

<sup>44</sup> No caso da Noruega, o Fundo de Desenvolvimento Regional citado anteriormente atuava também com recursos provenientes do FEDER, do FSE e FEOGA.

venda destes cheques, colocado por um número de quotas, e os maiores beneficiários deste tipo de financiamento costumavam ser os empregados da indústria.

Ademais, segundo o aludido autor, dada as características da demanda turística predominante na Suíça, em que vigorava o turismo individual, com reservas feitas pouco antes da data de viagem, a existência de um estoque estável de *REKA-cheques* era um meio de financiamento capaz de reduzir a instabilidade derivada deste tipo de demanda.

Por outro lado, é interessante observar que este tipo de financiamento favorecia o turismo doméstico uma vez que a moeda de férias tinha sua circulação restrita ao território suíço.

Além dos recursos creditícios, as políticas de turismo adotadas por vários países utilizaram em larga escala o mecanismo de incentivos fiscais para favorecer os investimentos na área. Sabe-se que o aspecto tributário é um recurso importante para reduzir o custo do empreendimento.

Na América Latina e países do Caribe, segundo documento da OMT, o incentivo clássico foi de natureza fiscal, pelo menos até recentemente, quando a dotação de infra-estrutura e o sistema de crédito passaram a ser utilizados com frequência. O documento chama atenção, contudo, para as diversas matizes e restrições a este sistema de incentivos nos diversos países: na República Dominicana, por exemplo, os incentivos fiscais eram considerados voláteis, submetidos em alto grau às mudanças de política fiscal; no Peru, eles foram estabelecidos tendo por base mais o conteúdo propriamente (macro)econômicos, como emprego e política fiscal, do que obedecendo a determinação de política turística; todavia, a *Ley de Inversiones Extranjeras*, de 1991, oferecia benefícios especiais de longo prazo para o investimento direto estrangeiro, beneficiando o setor.

Bennett (1994) afirma que os incentivos fiscais no caso do turismo são comumente dirigidos ao setor hoteleiro. No entanto, o documento da OMT acima citado dá conta da alocação de incentivos para novas áreas, reputadas como importantes dentro da política turística dos países considerados. Na Argentina, passaram a receber incentivos fiscais o ensino no campo da hotelaria, as atividades de organização de congressos no país e o transporte turístico doméstico; no México, os negócios vinculados aos programas de proteção do meio ambiente.

O Panamá é um caso particularmente interessante, pois seu sistema de incentivos fiscais envolvia um amplo conjunto de medidas destinadas ao fomento dos mais diferentes setores da cadeia turística, inclusive: isenção de impostos alfandegários para a importação de veículos destinados à exploração do ecoturismo; aceitação de títulos – *Certificados de Empleo al Turismo (CET)* – para pagamentos de impostos; e ainda, concessão de áreas para empresas privadas por um período de vinte até quarenta anos, conjugados a outros benefícios fiscais para a construção de marinas.

Lickorish & Jenkins (2000) acreditam que nos países mais pobres as políticas de incentivos fiscais para o turismo foram importantes para o fortalecimento do setor. Eles consideram ameaçadora à posição competitiva da Europa a ausência de iniciativas semelhantes por parte da União Européia, que efetivamente favoreçam a

---

<sup>45</sup> De acordo com Teuscher (1991) ao longo do tempo participaram da gestão do fundo os representantes da indústria de viagens e turismo, associações sindicais, empregadores, associações cooperativas na área de alimentos e autoridades públicas, todos com igualdade de participação.

indústria turística de seus países-membros. Segundo os autores, a formação do Mercado Único, em 1993, contribuiu decisivamente para provocar a perda de competitividade da Europa, ao aumentar as limitações e encargos sobre as empresas do setor e sobretaxar os turistas.<sup>46,47</sup>

Um outro tipo de estímulo para os negócios turísticos de vários países foi a construção da infra-estrutura nas áreas de interesse ao longo do tempo. Os serviços em questão abrangiam a construção de estradas, aeroportos, abastecimento de água, sistemas de esgotos e saneamento, eletricidade, telecomunicações.

A literatura relata inúmeros exemplos de casos que atestam a importância da construção prévia de infra-estrutura para a afirmação de destinações turísticas conhecidas internacionalmente. Assim, o aeroporto de Málaga foi responsável pela abertura da costa espanhola para o mercado europeu<sup>48</sup>. Cancún, no México, no início dos anos setenta, antes dos vultosos investimentos em infra-estrutura para atrair investimento privado, era uma pequena vila de pescadores com pouco menos de 500 habitantes<sup>49</sup>. E, na mesma linha de análise, os volumosos gastos em infra-estrutura foram imprescindíveis para o crescimento das regiões turísticas de Languedoc-Roussillon e Aquitânia, na França.<sup>50</sup>

Mas, mesmo que a destinação já esteja consolidada no mercado, para que se verifique uma relação equilibrada entre a dotação de infra-estrutura e a capacidade de oferta instalada é necessário que a primeira anteceda e acompanhe o ritmo de investimentos destes empreendimentos. Caso esta condição não seja atendida, os riscos de degradação ambiental e de desconforto, pela carência de serviços básicos associados à vida moderna, podem afastar clientes e conduzir à obsolescência da destinação. Swarbrooke (2000a) cita os exemplos de algumas estâncias balneárias da costa espanhola, além de Kita, em Bali, na Indonésia, que enfrentariam este problema.

Nos mais variados países, o financiamento da infra-estrutura em geral ficou a cargo do setor público<sup>51</sup>, pelo menos até recentemente, quando alguns desses serviços foram privatizados. Nos últimos anos, podem ser citados exemplos famosos de empreendimentos financiados por consórcios privados, como o túnel sob o Canal da Mancha, que permitiu que a viagem de Paris a Londres pudesse ser feita de trem, e que está competindo fortemente com o transporte aéreo<sup>52</sup>. Mas, em que pesem este e outros exemplos de investimentos em infra-estrutura financiados pelo setor privado, o certo é que o elevado volume de gasto requerido para a dotação destes serviços deixou-os sob a responsabilidade do Estado, e dependendo do país, tanto do governo

---

<sup>46</sup> Para Lickorish & Jenkins (2000: 251) “(...) o advento do Mercado Comum Europeu procurou, com grande empenho, harmonizar as taxas e os impostos. Na prática isso resultou em um aumento na tributação do turismo, através de taxas mais altas de VAT, e na abolição do tratamento favorável de impostos em nível nacional”. Os encargos aos quais os autores se referem dizem respeito as regulamentações trabalhistas e ambientais.

<sup>47</sup> A perda da posição competitiva a que se referem os autores é ilustrada por dados que apresentam sobre a queda na participação relativa da Europa como destino turístico no mercado internacional, entre os anos de 1960 e 1994. Neste período, a Europa viu sua parcela no mercado receptivo mundial ser reduzida de 72% para 60%

<sup>48</sup> Williams & Shaw (1991).

<sup>49</sup> Ribeiro & Barros (2001).

<sup>50</sup> Pearce (1989).

<sup>51</sup> No caso dos exemplos citados acima: Málaga, Cancún e Languedoc-Roussillon, as infra-estruturas mencionadas foram construídas, respectivamente, pelos governos espanhol, mexicano e francês.

<sup>52</sup> Para Lickorish & Jenkins (2000).



central como das autoridades locais.

Porém, isto coloca um problema: ainda que se reconheça a possibilidade de identificação do gasto em infra-estrutura que tem por finalidade desenvolver o turismo em uma região pouco habitada, esta aferição é muito difícil para o caso das áreas urbanas densamente povoadas. No entanto, mesmo que nestas últimas não seja possível quantificar o volume de gastos em infra-estrutura dirigido ao incremento do setor, é razoável supor que se a destinação em conta estiver consolidada a melhoria na oferta daqueles serviços terá impacto positivo sobre o turismo.

Desse modo, é possível compreender a afirmação de Bennett (1994), que ao tratar de financiamentos governamentais para o setor turístico, entende que se deve buscar nos orçamentos públicos, precisamente na alocação de recursos para investimentos em infra-estrutura, a grande parcela de *funding* que é destinado ao setor turístico.

O Banco Mundial, através de sua subsidiária Corporação Financeira de Desenvolvimento, tem se mostrado uma fonte de financiamento à construção de infra-estrutura para grandes *resorts* em alguns países subdesenvolvidos; realizando repasse de fundos aos governos. Assim, Nusa Dua, em Bali, na Indonésia, recebeu nos anos setenta, recursos para provimento dos serviços de infra-estrutura turística. O Egito, para desenvolver o turismo na costa do mar vermelho, recebeu financiamento para aplicá-lo na construção da infra-estrutura necessária à atração das grandes cadeias internacionais para operar os *resorts*.

Na América Latina, o Banco Mundial também emprestou recursos para pequenos países, como Belize e República Dominicana, mas foi o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) que se destacou no financiamento da construção de infra-estrutura turística em países como o México e Brasil.

Por fim, cabe explorar o financiamento de *marketing*, como um recurso francamente utilizado pelas políticas de turismo de vários países nos últimos anos. O potencial de vendas associado a este instrumento de divulgação levou até mesmo os governos dos países desenvolvidos a destinar fundos, conjuntamente com a iniciativa privada, para os gastos com publicidade de seus países nos mercados emissores potenciais<sup>53</sup>. Esta necessidade para muitos destinos é premente, pela intensa concorrência que se observa no mercado internacional.

Para Poon (1993), a utilização das técnicas de *marketing* no caso do turismo foi possível porque os negócios turísticos, no pós-guerra, atenderam as seguintes condições: i) foram direcionados para um mercado amplo, formado por consumidores dos países industrializados que tinham gostos idênticos: “a busca pelo sol”; ii) e puderam ser padronizados, já que seus serviços eram vendidos em larga escala no mercado internacional.

O *marketing*, que foi um instrumento indispensável ao desenvolvimento do turismo de massa, revela ser fundamental à manutenção de qualquer produto turístico no mercado. E isto se explica pelo produto localizar-se em espaço distinto dos grandes mercados consumidores. Logo, a necessidade de divulgar intensamente o produto cresce à medida em que os potenciais turistas situam-se nos grandes centros urbanos dos países desenvolvidos, e que a concorrência entre as destinações por tais consumidores se acentua.

---

<sup>53</sup> A exceção dos Estados Unidos, que não dispõem de órgão público ou privado com a função de executar as políticas de *marketing* turístico para o país, após o fechamento do U.S. *Travel and Tourism Administration*, em 1996.

A importância do *marketing* reside em, por um lado, estimular no turista a procura pela destinação mediante o apelo à fantasia e, por outro lado, favorecer à abertura de novos canais de distribuição para o produto turístico. Assim, os organismos nacionais de turismo estão se especializando na função de grandes promotores da imagem externa de seus países, convidando os visitantes estrangeiros a efetuar gastos nas atrações turísticas disponíveis em seus territórios. Estas agências financiam as campanhas publicitárias, organizam oficinas de informações permanentes nos grandes centros urbanos que podem gerar demanda por seus produtos, e participam ativamente com o setor privado das grandes Feiras internacionais do setor para fomentar a distribuição do produto doméstico.<sup>54</sup>

É importante chamar a atenção para o papel do setor público como agente financiador das atividades de *marketing* pelo seguinte aspecto: o setor turístico é formado por diferentes empreendimentos que oferecem diversos tipos de serviços, conforme foi ressaltado no capítulo anterior. Esta variedade manifesta-se também com relação à diferença de tamanho das firmas participantes deste mercado. Assim, sem um amplo trabalho de coordenação do setor público, que dê escala às campanhas dos produtos dos países pobres no mercado externo, as chances de divulgação para atrair turistas estrangeiros tendem a ser reduzidas; excluindo-se o caso das grandes metrópoles conhecidas mundialmente, ou ainda, da presença nas destinações de grandes cadeias hoteleiras que já tem sua marca consolidada no mercado mundial.

Este enfoque do ponto de vista micro permite a seguinte suposição: os efeitos de divulgação da imagem de um país têm impacto não desprezível na redução dos custos de publicidade das grandes empresas que operam no setor turístico. Este efeito é ainda mais significativo quando este país não estiver incluído nos grandes circuitos de comercialização do turismo. O raciocínio é válido também para o caso de um pequeno empreendimento turístico, mas aqui o motivo principal é que ele pode se beneficiar do crescimento do turismo na região promovido pela abertura de novos mercados.

No item 2.2.1 abordou-se sucintamente a questão do ciclo de vida de um destino turístico: o processo de envelhecimento acarretaria a perda de sua capacidade competitiva. Caso isto venha a ocorrer, as conseqüências mais prováveis são a redução gradativa de visitantes ao lugar, acompanhada de uma redução no nível de poder aquisitivo de seu turista típico. Os desdobramentos prováveis desta situação são o fechamento de grande parte dos negócios turísticos, ou pelo menos uma queda substancial do ritmo de investimentos ligados a essas atividades. O *marketing* tem também a função de evitar ou, pelo menos, retardar este processo de envelhecimento, revitalizando a imagem do lugar. Este é um dos motivos pelos quais os países desenvolvidos, à exceção dos EUA, continuam a destinar recursos públicos para financiar as despesas com o *marketing* no turismo.

Por fim, caberia ainda considerar uma questão importante do ponto de vista das política de turismo, qual

---

<sup>54</sup> No relatório da OMT para a América Latina, *Tendencias del Mercado Turístico* (1999a), parte considerável dos países relacionados julgavam estar as “atividades de *marketing* e promoção”, financiadas por eles, entre os principais fatores explicativos do desenvolvimento turístico experimentado nos últimos anos. Era comum a observação acerca da importância da presença de suas organizações de turismo nas grandes Feiras organizadas para o setor, como: **FITUR**, em Madrid; **BIT**, em Berlim; **WTM**, em Londres; **EIBTM**, em Genebra. Eles acreditavam que o crescimento do turismo receptivo internacional em seus territórios era decorrente de tais divulgações.

seja, a opção quanto à presença de investidores externos. Fora do mundo desenvolvido, muitos países viram nas multinacionais a possibilidade de solucionar a questão da carência interna de recursos para financiar os investimentos no setor turístico. Poon explicita o conjunto de incentivos comumente oferecidos para atrair as grandes cadeias hoteleiras internacionais, e que veio ao encontro de suas estratégias de ampliação nos mais distintos países:

“Estes [os incentivos] incluíam a repatriação dos lucros, subvenções em dinheiro, assistência no financiamento de projetos, participação acionária, garantias de empréstimos, títulos livres de tributação, subscrição da emissão de ações, isenções temporárias de impostos, créditos dos impostos dos investimentos e outros, depreciação acelerada, alívio duplo da taxação, taxas de câmbio favorecidas, construção de infraestrutura, aluguel de propriedades, apoio publicitário, desenvolvimento de amenidades, treinamento e o desenvolvimento de instituições especiais.” [Poon, 1993: 37].

## 2.3 Estudos de caso

Para os propósitos deste trabalho convém investigar detidamente as experiências de fomento do turismo no México e em Portugal. A escolha destes dois países, para além do interesse que possam suscitar entre os brasileiros por conta de certas afinidades histórico-culturais, deve-se à tradição deles empreenderem, de forma sistemática, políticas de desenvolvimento do turismo em seus territórios.

### 2.3.1 O caso do turismo no México

Conforme visto na primeira seção deste capítulo, as autoridades mexicanas já nos anos cinquenta identificavam ser o turismo uma importante fonte de divisas para sua economia. Em 1961 foi criado o Departamento de Turismo para planejar a expansão do setor, mas apenas em 1968 foi promulgado o primeiro plano de desenvolvimento turístico<sup>55</sup>. Desde então, o México tem se caracterizado por desenhar políticas de turismo arrojadas, cuja estruturação do financiamento consiste no grande fator de impulsão.

Segundo Williams & Shaw (1991), são pré-requisitos para o desenvolvimento dos negócios turísticos a ocorrência de duas condições: a existência de um permanente fluxo de demanda e a oferta de acomodações e serviços de alimentação para o atendimento do turista<sup>56</sup>. À primeira delas, o México pôde contar com a afluência contínua dos turistas da América anglo-saxônica que acorriam ao seu território em busca de sol e praia. A segunda condição, conforme já explicitado anteriormente, decorreu da primeira: grandes empreendimentos turísticos foram construídos no país para atender às exigências desse mercado, e ainda, aprofundar a inserção do México nos grandes circuitos de comercialização das operadoras turísticas.

Deste modo, o modelo turístico que predominou no México foi caracteristicamente associado aos produtos sol, areia e mar. Nas últimas décadas, ao lado de balneários tradicionais como Acapulco e Puerto Vallarta, foram erigidos grandes empreendimentos nos chamados “centros de turismo integrado”, como Cancún, Ixtapa

---

<sup>55</sup> Rocha Neto (1998).

<sup>56</sup> Os autores chamam atenção para o fato de que outros investimentos são imprescindíveis à criação de atrações particulares.

e Bahias de Huatulco.

As políticas turísticas traçadas pelo México são por demais reveladoras do grau de intervenção e coordenação de seu setor público neste processo. Para os propósitos deste trabalho, importa analisar os aspectos determinantes à conformação da oferta turística deste país; assim, será dada ênfase à estrutura de crédito desenhada pelo governo mexicano e aos marcos regulatórios sobre os quais foram fundadas as políticas de financiamento deste setor ao longo dos últimos anos.

Neste sentido, cabe começar a análise pelo *Fondo Nacional de Fomento al Turismo*, FONATUR. Criada em 1974, esta instituição de fomento resultou da fusão de dois outros fundos: o *Fundo de Promoción de Infraestructura Turística* (INFRATUR), vinculado ao *Banco de México*, e o *Fondo de Garantía y Fomento al Turismo* (FOGATUR) administrado pela *Nacional Financiera*. Constituída como agência governamental, seus recursos iniciais contaram com o aporte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que organizou um esquema de financiamento de crédito rotativo no valor de US\$ 750 milhões.<sup>57</sup>

A importância do FONATUR à organização do setor turístico mexicano pode ser aferida pela *Ley Federal de Turismo*, de 1983, publicada durante o governo De la Madrid (1982-1987). Nesta última, no Art. 2º, estão discriminados os seguintes objetivos a serem alcançados sob os auspícios da *Secretaría de Turismo*:

“...

- I. A programação da atividade turística.
- II. A promoção, fomento e desenvolvimento do turismo.
- III. A criação, conservação, melhoramento, proteção e aproveitamento dos recursos e atrativos turísticos nacionais (...)

A programação da atividade turística a qual se referia o inciso I, a ser estabelecida pela *Secretaría*, deveria constar em um Programa Setorial Turístico, no qual estariam determinados os objetivos, as prioridades e as políticas para normatizar o setor<sup>58</sup>. Ainda na referida *Ley*, o capítulo VIII, Art. 51, dispunha sobre o papel do FONATUR, o qual tinha por finalidade “*participar da programação, fomento e desenvolvimento do turismo, de acordo com o disposto por esta Lei, a Lei de Planejamento e as normas, prioridades e políticas que determine o Executivo Federal através da Secretaría*”.

É interessante observar que mesmo no governo De la Madrid (1982-1987) há uma clara disposição de favorecer o financiamento do setor turístico<sup>59</sup>. Para este fim, vários são os mecanismos estruturados na *Ley*; além do crédito subsidiado, da construção de infra-estrutura, implantação e operação de instalações aos quais aludem os incisos que tratam das funções do FONATUR no citado artigo, há menção à outras formas de incentivos ao investimento naquele setor.

Entre o conjunto de medidas contempladas para favorecer as inversões em turismo estavam àquelas associadas ao estímulo de caráter fiscal e ao financiamento da publicidade. Acreditava-se que o *marketing* era

---

<sup>57</sup> Informações obtidas junto ao FONATUR em Jan./ 2001.

<sup>58</sup> *Ley Federal de Turismo*, Art. 7º.

<sup>59</sup> O governo De la Madrid foi marcado pela busca do equilíbrio fiscal, através da contenção dos gastos públicos. A meta de ajuste fiscal fazia parte de um conjunto de medidas de política econômica adotadas a partir da crise da dívida externa de 1982, que colocou este país como foco de um grande crise financeira internacional. Até a eclosão desta crise, a economia mexicana passara por um longo ciclo de expansão com taxas médias de crescimento de 6%a.a.

imprescindível à difusão do produto turístico mexicano nos mercados doméstico e externo.

Para que um investimento tivesse condições de receber incentivos fiscais, a *Secretaría de Turismo* deveria ratificar sua importância junto a *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* (SHCP). Assim, a concessão de benefícios fiscais estava estreitamente vinculada à programação do turismo no país, e fazia parte de um espectro mais amplo de políticas de financiamento dirigidas para um setor que, também, era visto pelas autoridades mexicanas como capaz de desenvolver as regiões mais pobres do território nacional.

Neste sentido, constava também da *Ley* a ratificação de Zonas de Desenvolvimento Turístico Prioritário, definida pela *Secretaría de Turismo* com a participação dos governos estaduais e municipais envolvidos.<sup>60,61</sup> É interessante observar que levar-se-ia em conta à definição das zonas prioritárias para o desenvolvimento turístico, além da questão da pobreza regional, a capacidade que estes locais apresentassem de oferecer a rápida recuperação dos investimentos. Em tais zonas, a *Secretaría de Turismo*, por intermédio do FONATUR, se responsabilizaria pela dotação da infra-estrutura.

Pela importância do FONATUR à organização institucional do turismo mexicano é necessário analisar com atenção seu mecanismo de funcionamento. O FONATUR é conhecido no México como um “banco de segundo andar”. Neste país, esta expressão é comumente aplicada para designar uma instituição de crédito cujos recursos são repassados para os investidores apenas através de instituições bancárias.

As mudanças operadas na economia mexicana, do governo De la Madrid até o de Zedillo, que resultaram na sua abertura comercial e financeira, ao contrário do que se poderia supor à primeira vista, não reduziram a importância do FONATUR como instituição de fomento. A explicação para este fenômeno parece estar relacionada: i) ao tipo de modelo turístico adotado pelo México, orientado para o mercado internacional; e ii) à abrangência de atribuições do fundo, facilitando a adequação da sua estrutura de financiamento às transformações operadas no âmbito da regulação do sistema.

Embora estes fatores tenham atuado conjuntamente, por uma questão analítica serão examinados em separado. Com relação ao primeiro fator, como já foi mencionado anteriormente, o tipo de demanda turística que se pretende atender condiciona o nível de instalações e equipamentos turísticos implantados. Neste sentido, para assegurar a inserção de seus destinos turísticos no mercado mundial, as autoridades mexicanas optaram por atrair ao longo do tempo pesados investimentos das grandes cadeias hoteleiras internacionais e outras fontes externas de financiamento. A criação dos centros integrados de turismo parece ser o exemplo mais acabado da importância das grandes empresas multinacionais para o tipo de produto oferecido pelo país.

O exame destes centros de turismo ensinará o tratamento do segundo fator, que aponta a complexidade das atribuições do FONATUR como uma das possíveis explicações para que sua estrutura de financiamento fosse adaptável às mudanças de marco regulatório. A visão de centro integrado de turismo foi partilhada por outros

---

<sup>60</sup> Caso as circunstâncias assim o exigisse, seria levado em consideração a *Secretaría de La Reforma Agraria*.

<sup>61</sup> A *Secretaría de Turismo*, juntamente com a SHCP, já determinara em 1979 as regiões de desenvolvimento turístico prioritário nos Municípios de vários Estados, alguns destes passaram a fazer parte dos grandes roteiros turísticos como: Aja Califórnia, Quintana Roo, Oaxaca, Jalisco, Guanajuato.

governos da América Latina<sup>62</sup>. Todavia, foi no México que este produto turístico difundiu-se.<sup>63</sup> Ao final do ano 2000 existiam cinco centros integrados de turismo nesse país: Cancún, Ixtapa, Los Cabos, Loreto e Bahias de Huatulco. Todos encontravam-se sob a supervisão e controle do FONATUR.

Assim, é oportuno considerar o tipo de organização turística que pode ser extraída da descrição de certas nuances de um centro integrado. Citando Cancún como um fenômeno que em duas décadas transformara-se na segunda maior destinação turística visitada por turistas estrangeiros, ficando atrás apenas de Orlando-Disneyworld, Ribeiro e Barros (2001:31) fazem a seguinte observação:

“Verdadeira mina de ouro de uma das maiores indústrias mundiais, Cancún é explorado intensamente pelo grande capital internacional, assim como pelo Estado e pelos empresários mexicanos. É impressionante a reluzente infra-estrutura da ‘zona hoteleira’, onde milhares de turistas ricos são apresentados a um México idílico [...] A arquitetura é freqüentemente pós-moderna, adequada ao gosto das corporações transnacionais. Às vezes, notam-se referências à mexicanidade pelo uso de cores fortes e formas que fazem lembrar os maias”.

Cancún costuma ser descrito como um empreendimento de êxito que logrou alcançar plenamente as metas estabelecidas em seu projeto de construção<sup>64</sup>; este e os demais centros integrados são vistos com grande simpatia pelas autoridades mexicanas: no ano 2000, por exemplo, eles receberam setenta e cinco por cento dos estrangeiros que visitavam o país.

Assim, embora o FONATUR seja provedor de crédito para investimento turístico em qualquer área do território mexicano, a gestão destes centros exige que esta instituição seja mais do que um agente financeiro. Em seu papel de coordenador, define padrões de qualidade, mas também empreende operações imobiliárias e realiza pesados investimentos em infra-estrutura.<sup>65, 66</sup>

Certamente, esta atuação em diversos segmentos dos negócios turísticos mexicanos propiciava ao FONATUR o conhecimento dos aspectos operacionais do setor turístico, que se traduziam em informações importantes para a montagem de seus esquemas de financiamento. Ademais, o modelo de desenvolvimento do turismo que o país implantara parecia estar plenamente afinado com o quadro institucional que se afirmara nas últimas duas décadas, na maior parte das economias. O que, certamente, contribuiu para que aquela

---

<sup>62</sup> Segundo Ribeiro e Barros (2001:31), em 1967, os governos do México, Guatemala, Honduras e El Salvador definiram junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ‘um projeto de circuito de turismo integrado’ que contava com a cooperação da Comunidade Econômica Européia (CEE). Este projeto era conhecido como Rota Maia e, posteriormente, passou a ser denominado de Mundo Maia. Mas, em se tratando de centros integrados de turismo pode ser feita menção ainda ao caso da República Dominicana, com o Puerto Plata. Segundo Schlüter (1998), esta destinação turística foi criada com base no aconselhamento do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PDNU) e nos fundos do Banco Mundial.

<sup>63</sup> De acordo com Schlüter (1998:218) o termo “integrado” dizia respeito a um tipo de projeto em que mesmo “o inesperado era previsto dentro do ambiente da região” e isto envolvia pensar os aspectos “econômicos, sociais e culturais”.

<sup>64</sup> Citando dados secundários que dão conta do número de habitantes de Cancún - em 1970, cerca de 426 residentes - Ribeiro e Barros (2001:31) afirmam que em 1990 este número atingira 300 mil residentes. Este centro também “transformou-se na principal cidade do seu estado [Quintana Roo e] em um importante centro de oferta de emprego em nível nacional, gerando ciclos nas indústrias da construção civil e do turismo”.

<sup>65</sup> Apenas nos centros integrados de turismo o FONATUR, até o início de 2001, havia realizado gastos no valor de US\$ 75 milhões.

<sup>66</sup> O FONATUR ainda oferece consultoria para a implantação de centros integrados fora do território mexicano.

instituição, em suas múltiplas atribuições, perseguisse também a marca das inovações, inclusive as de caráter financeiro. Com relação a estas últimas, os limites seriam dados pelo grau de evolução do sistema financeiro mexicano.

O FONATUR, na sua qualidade de provedor de fundos, abria a possibilidade dos investidores mexicanos recorrerem ao crédito nas praças estrangeiras mesmo durante o período em que o sistema bancário mexicano encontrava-se estatizado, entre 1981 e início dos anos noventa<sup>67</sup>. Estas operações continuaram a ser aceitas pelo FONATUR mesmo após a reforma financeira mexicana. No início de 2001, quando os próprios bancos comerciais podiam realizar este tipo de empréstimo, o FONATUR, agora ao lado dos bancos comerciais, continuava a dispor deste esquema de financiamento.<sup>68</sup>

Este tipo de operação, realizável em moeda estrangeira mediante solicitação do tomador, posteriormente foi incluída como opção na modalidade de crédito denominada de “Programa de Financiamento”. Este destinava-se a ofertar recursos: i) à criação ou operação de novos estabelecimentos turísticos; ii) para modernizar e consolidar antigos empreendimentos; iii) à reestruturação de passivos de empresas que já estavam em operação; iv) para o capital circulante.

As instituições bancárias podiam descontar junto ao FONATUR, no máximo, o correspondente a 70% do valor total do investimento, com taxas de juros inferiores as que prevaleciam no mercado<sup>69</sup>. Esses empréstimos de longo prazo tinham ainda um prazo de carência de 3 anos. O FONATUR fixava as mesmas taxas de juros para as operações realizadas em qualquer lugar do território mexicano – eventuais diferenças nos custos financeiros eram devidas apenas ao “custo de risco” atribuído ao crédito, que variava segundo a apreciação sobre a capacidade de solvência do tomador, e não em decorrência da questão espacial.<sup>70</sup>

Todavia, pelo menos até o início do ano 2000, parecia haver uma discriminação favorável aos centros integrados. Vigorava até então nos mesmos o “Programa de Desconto Prioritário”, pelo qual o FONATUR descontava para os bancos comerciais 100% dos títulos representativos dos contratos de empréstimos feitos aos que investiam nestes centros. No “Programa de Desconto Complementar”, por sua vez, os empréstimos feitos pelos intermediários financeiros eram descontados até o limite de 80%<sup>71</sup>. Havia diferenças ainda com relação aos prazos dos empréstimos: no caso do programa prioritário, este era de 12 anos, e no caso do programa complementar, 10 anos.

O FONATUR não oferecia garantias ao intermediário financeiro em seus empréstimos para o setor

---

<sup>67</sup> A modalidade de financiamento em moedas fortes, entretanto, estava condicionada à avaliação do FONATUR sobre a sua capacidade de atrair o mercado estrangeiro na magnitude suficiente para gerar um volume de divisas compensador. Neste tipo de financiamento, o tomador deveria aceitar assumir o risco de variação cambial. Esta era uma operação arriscada, já que as elevadas taxas de inflação na maior parte da década de oitenta conduziam a freqüentes desvalorizações cambiais.

<sup>68</sup> Informação obtida junto ao FONATUR. Sobre as mudanças do sistema financeiro mexicano ver Freitas e Prates (1998).

<sup>69</sup> Para o caso dos empréstimos em dólares, a taxa de juros considerada era a taxa LIBOR mais 2 a 4 pontos percentuais; para o caso de empréstimos em pesos mexicanos cobrava-se a taxa TIIE (taxa de juros do governo mexicano) mais 0 a 6 percentuais. Os percentuais cobrados acima das taxas básicas refletiam o intervalo em o emprestador poderia fixar o prêmio de risco a ser estabelecido levando em conta a capacidade do tomador.

<sup>70</sup> Informações obtidas junto ao FONATUR em Fev/2001.

turístico: estas ficavam a cargo do tomador e costumavam ser cobertas pelo uso de colaterais para amenizar o risco de crédito assumido pelo banco comercial.<sup>72</sup>

Uma outra modalidade de financiamento estruturada pelo FONATUR é característico do arranjo institucional definido na organização do turismo mexicano. Trata-se do “Programa de Conversão”, cuja montagem permite aferir o grau de coordenação existente entre as várias instâncias de governo (federal, estadual e municipal) na criação dos centros integrados de turismo.<sup>73</sup>

O programa de conversão foi montado com o propósito de atrair investimentos para os cinco centros integrados nos quais o FONATUR era proprietário dos terrenos; em alguns casos os terrenos pertenciam ao governo local e se encontravam em áreas nas quais o fundo realizara vultosos gastos com serviços de infraestrutura. Embora a prioridade fosse os centros integrados, esse programa também era extensivo a outros destinos turísticos no território mexicano.

O objetivo era oferecer terrenos, estudos e projetos, e ainda assessoria técnica especializada aos investimentos avaliados como capazes de gerar sinergia nos centros administrados pelo fundo e que correspondessem, no máximo, a 25% do valor do financiamento. Em troca da oferta destes bens e serviços, o FONATUR receberia uma participação acionária no empreendimento. Assim, convertiam-se terrenos e serviços de assessoria em ações, mas a participação do FONATUR, e de qualquer outra entidade estatal, caso viesse a ocorrer, não poderia exceder o percentual de 49% do capital social da empresa pleiteante. Ademais, o contrato firmado estipulava os termos pelos quais as garantias de recompra dessas ações seriam efetivadas posteriormente pela empresa beneficiária.

Um outro tipo de programa desenhado pelo FONATUR foi a Sociedade de Inversão de Capitais (SINCA), o qual tomava como modelo os REITs americanos.<sup>74</sup> O SINCA era constituído como empresa jurídica com capacidade para emitir ações e títulos no mercado financeiro mexicano. Seu propósito era criar fundos e captar recursos para destiná-lo temporariamente a um amplo espectro de investimentos em empreendimentos turísticos - hospedagem, alimentação, campos de golfe, marinas, dentre outros - em troca de ações destas empresas.

Este tipo de desenho parece ter em vista superar os problemas típicos do sistema financeiro de uma

---

<sup>71</sup> O tomador deveria arcar com o percentual restante correspondente ao capital próprio.

<sup>72</sup> Segundo informações fornecidas pelo FONATUR em Fev/2001, estava em curso um estudo sobre a oportunidade de conceder garantias até o limite de 25% do investimento total. Este revela o reconhecimento, por aquela instituição, das dificuldades dos investidores privados em cumprir as exigências impostas pelos bancos na tentativa de se resguardarem do risco de crédito.

<sup>73</sup> Um aspecto elucidativo desta questão era o fato da necessária aprovação dos governos locais de todos os projetos de construção, desde aqueles referentes ao chamado Plano Mestre de Destinação até mesmo às menores construções.



economia subdesenvolvida, em que as empresas são relativamente pequenas e pouco conhecidas para poderem ter suas ações lançadas em bolsa. Esta suposição é reforçada pelo fato de o programa contemplar outros negócios turísticos que não os tradicionalmente reconhecidos como grandes empreendimentos. Por outro lado, há evidências de que ele se destinava a aumentar o padrão de qualidade dos investimentos financiados, na medida em que impunha, como condição para a captação dos recursos do programa, a assunção temporária pelo SINCA da direção do projeto de investimento.

Apesar de ter sido montado para atrair investidores privados mexicanos e estrangeiros para um programa de financiamento que atendesse aos objetivos da política de turismo do país, até o início de 2001 os recursos do SINCA eram integralmente oriundos do FONATUR. Tal fato revela as dificuldades desta instituição em implementar esquemas de financiamento inovadores no contexto das barreiras típicas das economias subdesenvolvidas com relação a evolução e tamanho dos sistemas financeiros nacionais.<sup>75,76</sup>

Ademais, as próprias autoridades mexicanas reconheciam que um dos maiores problemas para o desenvolvimento de seus produtos turísticos eram os elevados custos de financiamento no país, que restringiam os investimentos. Certamente, tais dificuldades explicariam a própria existência do FONATUR e as suas múltiplas atribuições. Depois de vinte e seis anos de operação, os recursos constitutivos desse fundo eram provenientes do *Bancomext (National Exim-Bank)*; que lhe assegurava uma linha de crédito rotativo no valor de US\$ 700 milhões<sup>77</sup>. Este último, que era o banco financiador de exportações e importações mexicanas, em alguns casos também oferecia esquemas de financiamento para a indústria turística.

Os dados, porém, demonstram a inequívoca importância dos recursos do FONATUR para a conformação da oferta turística mexicana: entre 1974 e 1998, este fundo emprestou US\$ 6,2 bilhões de dólares, financiando sessenta e três por cento do número de habitações construídas no país.<sup>78,79</sup>

Nos casos do financiamento das atividades de promoção e *marketing* turístico, era notável o grau de coordenação do setor público mexicano. Através da montagem dos Fundos Mistos, a *Secretaría de Turismo*, por meio do FONATUR e em conjunto com os governos estaduais, partilhava com os operadores privados

---

<sup>74</sup> Segundo informações do FONATUR, o SINCA, apesar de inspirado nos REITs americanos, não auferia benefícios tributários equivalentes. O REIT (*Real Estate Investment Trust*) era um tipo de fundação para financiamento de imóveis que surgiu nos anos setenta, nos Estados Unidos. Sua operação devia-se em larga medida às brechas da legislação tributária: esta previa que empresas que distribuíssem no mínimo 90% de seus lucros na forma de dividendos e tivessem seus ativos aplicados majoritariamente no financiamento de empreendimentos imobiliários estariam isentas do pagamento de imposto de renda. Segundo Minsky (1986), os REITs eram uma fonte potencial de instabilidade, já que promoviam um amplo descasamento temporal entre seus ativos e passivos (especialmente dívidas bancárias), configurando, em muitos casos, posturas financeiras *Ponzi*.

<sup>75</sup> Freitas e Prates (1998) oferecem uma indicação desse problema de tamanho e complexidade do sistema financeiro de países subdesenvolvidos. Segundo as autoras, nas operações de privatização das empresas estatais mexicanas e argentinas, o tamanho dos mercados acionários locais determinara a necessidade de recorrer aos programas de ADR e GDR das bolsas americanas.

<sup>76</sup> No México, por exemplo, havia restrições quanto a negociação de títulos de empréstimos do FONATUR nos mercados secundários.

<sup>77</sup> Estes recursos eram originários do governo federal, e certamente estavam relacionados com o crédito rotativo concedido pelo BID para o desenvolvimento do turismo no México.

<sup>78</sup> Número de habitações é o termo comumente empregado para os apartamentos dos hotéis.

<sup>79</sup> Conforme <http://www.fonatur.gob.mx> em 28/01/2000.

todas as decisões relativas às campanhas publicitárias – inclusive a destinação de recursos para as mesmas.

Ao final do século XX, os dados da OMT revelavam que o México consolidara-se como um grande país receptivo no turismo internacional. No ano de 1998, às suas destinações acorreram cerca de vinte milhões de turistas. Considerando que este país apresentava em torno de noventa e oito milhões de habitantes naquele ano, este quadro indica que durante o ano o México abrigara um número de turistas que acrescera em cerca de 20% o total de pessoas em seu território.

### **2.3.2 O caso do turismo em Portugal**

De acordo com Edwards & Sampaio (1993) o turismo começou a ser estimulado em Portugal nos anos cinquenta. Em 1956, o governo português criou o Fundo de Turismo – para conceder empréstimos subsidiados – e as escolas de treinamento para o turismo. Todavia, foi na década de sessenta que Portugal destacou-se como destino turístico, com a abertura de hotéis nas áreas de Algarve e na costa oriental do Atlântico. Com Algarve, pretendia-se atrair o turista estrangeiro de alto poder aquisitivo. O incentivo ao desenvolvimento do turismo de luxo tinha em vista diferenciar o produto português do produto espanhol, que era popularizado.<sup>80</sup>

Os turistas estrangeiros neste país são, em grande parte, de procedência europeia: espanhóis, britânicos, alemães, franceses e nórdicos. Portugal costuma receber em menor proporção americanos e brasileiros. Como os demais destinos do Sul da Europa, o ápice da procura por aquele país concentra-se nos meses de verão, julho, agosto e setembro. Embora os britânicos e nórdicos, em decorrência do rigor do inverno em seus países distribuam também suas visitas entre os meses de outubro e abril.<sup>81</sup>

Segundo Ribeiro (2000), dentre os produtos turísticos típicos de Portugal predomina “sol e praia”. Em seguida, destaca-se o que ela designa “cidades e monumentos”, e, por fim, em uma proporção bastante inferior em relação aos primeiros, encontra-se o turismo religioso. Ao longo do tempo, a exploração destes produtos teria provocado a concentração da oferta turística em regiões restritas de Portugal: Algarve, costa de Lisboa e Arquipélago da Madeira. Após a entrada deste país na Comunidade Econômica, e em conformidade com as propostas levantadas em outros países europeus, as autoridades que cuidavam do setor turístico português procuraram reverter este quadro, contando para tanto com ajuda de recursos oriundos dos fundos estruturais da Comunidade.<sup>82</sup>

Várias foram as mudanças introduzidas na coordenação do setor em Portugal nos últimos quarenta anos - em decorrência, inclusive, de questões de ordem política nas quais se incluíam: a ditadura que assolou o país, o ulterior processo de democratização, e a entrada do país na Comunidade Econômica Europeia. Um recorte sobre o ano de 1987, por exemplo, mostraria que além do já citado Fundo de Turismo estavam também subordinados à Secretaria de Turismo os seguintes órgãos: Direção Geral do Turismo, DGT, que

---

<sup>80</sup> Lewis & Williams (1991).

<sup>81</sup> Lewis & Williams (1991) e Edwards & Sampaio (1993).

<sup>82</sup> Fundo Social Europeu, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola.

cuidava da informação e concessão de licença de funcionamento para os negócios turísticos; Empresa Nacional de Turismo, ENATUR, responsável pela administração de pousadas estatais; o Instituto Nacional de Formação Profissional, que incluía as escolas de turismo; e o Instituto de Promoção Turística, responsável pela divulgação externa do turismo português<sup>83</sup>. Em anos recentes, como será visto mais à frente, ocorreram novos arranjos nesta estrutura administrativa. Todavia, em que pesem as alterações sofridas na coordenação estatal do setor, há um certo consenso sobre a inequívoca importância do Fundo de Turismo para financiar a oferta turística portuguesa, bem como sobre a participação dos fundos estruturais da Comunidade neste processo, nas últimas duas décadas.

No ano de 1982, os fundos estruturais da Comunidade foram reunidos para a criação de um fundo de investimento conhecido como SIIT (Sistema de Incentivos para Investimentos em Turismo) que vigiu até 1988. Edwards & Sampaio (1993) afirmam que a maior parte dos investimentos implantados com recursos do SIIT localizou-se nos tradicionais destinos turísticos portugueses. Mas este fundo foi substituído, em 1988, pelo SIFIT (Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento em Turismo), que já incorporava a preocupação da Comunidade e autoridades portuguesas em favorecer o desenvolvimento do turismo rural neste país. Assim, os projetos financiados encontravam-se, sobretudo, no interior do país.

A criação do SIFIT se deu no marco do Plano Nacional de Turismo para o período 1986-1989. Neste plano, as autoridades portuguesas reconheciam a importância do turismo como meio: i) para reduzir a dívida externa do país; ii) para contribuir para diminuir as diferenças regionais; iii) para promover a melhoria da qualidade de vida dos portugueses; e iv) para contribuir com a conservação da natureza e a herança cultural do país.

Para a consecução destes objetivos eram citadas medidas amplas, como a redução de importações do setor turístico e o aumento dos investimentos externos no setor, estímulo ao desenvolvimento do turismo rural, do turismo de habitação e, ainda, a necessária definição da carga de absorção do turismo dentro de uma perspectiva de controle ambiental.<sup>84</sup>

Assim, a partir deste plano de 1986, e com forte apoio dos fundos da Comunidade, tomou forma um novo produto no país, o turismo em espaço rural. Este era, constituído pelos seguintes tipos de alojamento: o turismo de habitação, o turismo rural e o agroturismo. As regulamentações quanto aos critérios definidores de cada modalidade eram bem precisas, e os padrões fixados para acesso aos fundos de investimentos eram típicos de empreendimentos voltados para um mercado de alto poder aquisitivo.<sup>85</sup>

A interiorização do turismo era uma resposta ao crescimento do chamado “*turismo azul, no qual se vinham acumulando os sintomas e as manifestações negativas de um processo de crescimento rápido e massivo*” (Ribeiro, 2000: 213). Para esta autora, a limitação quanto ao número de hóspedes e a extensão da área na qual se distribuía a oferta turística certamente garantiria que o turismo em espaço rural se apresentasse como “*produto distinto e genuíno*”.

---

<sup>83</sup> Lewis e Williams (1991).

<sup>84</sup> Lewis & Williams (1991).

Nos anos noventa, verificaram-se alterações na estrutura administrativa montada a partir do Plano de 1986. Os principais órgãos subordinados à Secretaria de Turismo no ano 2000 eram: a Direção Geral de Turismo, DGT; a Inspeção Geral de Jogos, IGJ; o Instituto de Financiamento ao Turismo; o Instituto Nacional de Formação Turística; as Regiões de Turismo; e a ENATUR<sup>86</sup>. A Lei Orgânica do Ministério da Economia, de 1996, atribuiu ao DGT a responsabilidade de definir, avaliar e executar a política de turismo do país. Nesta nova institucionalidade, destacava-se ainda como órgão independente da Secretaria de Turismo o ICEP (Investimento, Comércio e Turismo de Portugal), responsável pela divulgação dos produtos turísticos portugueses no exterior e pelos investimentos externos no turismo português. Tanto a Secretaria de Turismo como o ICEP encontravam-se subordinados ao Ministério da Economia.

Em que pese toda esta estrutura, o fato é que, desde a entrada de Portugal na Comunidade, os recursos dos fundos comunitários tornaram-se parcela muito importante dos recursos de alguns dos principais programas de financiamento administrados pelo IFT (Instituto de Financiamento do Turismo) e pelo ICEP (Investimento, Comércio e Turismo de Portugal). Nos últimos anos, por exemplo, destacou-se o Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo (SIFIT III). Mas, a dimensão que o turismo assumiu para a economia portuguesa pode ser melhor avaliada pelo programa que lhe sucedeu, o SIVETUR.

Em fins do ano 2000, o governo português lançou o SIVETUR (Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica)<sup>87</sup> no âmbito do POE (Programa Operacional de Economia)<sup>88</sup>. Na regulamentação do SIVETUR encontra-se a seguinte explicação para sua montagem:

“(…) tal enquadramento integra, a par da atuação sobre os fatores de competitividade das empresas e do melhoramento da envolvente empresarial, a promoção de áreas estratégicas para o desenvolvimento, através do estímulo ao crescimento de atividades de forte crescimento e de elevado conteúdo de inovação, apoiando o desenvolvimento de produtos de vocação estratégica e fomentando a busca de excelência na valorização, criação e oferta de produtos e serviços tradicionais.” (Diário da República nº 297, de 27.12.2000).

Para fins analíticos convém abordar o sistema de incentivos contido na regulamentação citada acima. O SIVETUR destina-se ao financiamento: i) de instalação, ampliação ou recuperação dos negócios de

---

<sup>85</sup> As regulamentações abrangiam o número de quartos, mobiliário, características ambientais e arquitetônicas das instalações, domínio de língua estrangeira por parte dos proprietários que se candidatassem a acolher hóspedes em suas casa, e conhecimento da história local, dentre outras exigências. Ribeiro (2000).

<sup>86</sup> A descrição acima tem em vista expor sumariamente os meandros da complexa burocracia portuguesa, pois ao lado de órgãos relativamente recentes e com funções bem definidas encontram-se entidades que cresceram durante a Revolução dos Cravos, como as Regiões de Turismo. Mas, em muitos casos, estas últimas operam tendo em vista os territórios locais, ficando as Regiões a que se ligam em segundo plano. Vinculadas a estas Regiões encontram-se ainda as Juntas de Turismo, resquícios do início do Século XX. Segundo Edwards & Sampaio (1993: 275) “Por razões históricas, estas juntas ainda podem se esforçar para representar os interesses do turismo local com pouca (ou nenhuma) coordenação com os interesses regionais ou nacionais.” Embora esta citação seja retirada de uma publicação de anos atrás, não parece ter havido alteração neste quadro em 2001.

<sup>87</sup> Este programa envolvia os três Ministérios: das Finanças; da Economia; e do Ambiente e do Ordenamento do Território.

<sup>88</sup> Consta no sítio do POE (<http://www.poe.min-economia.pt>) que este programa, aprovado pela Comissão Europeia em julho de 2000, define as prioridades econômicas para o período de 2000 a 2006, e contempla os seguintes setores: indústria, construção, energia, transporte, turismo, comércio e serviços. Orçado em 10,6 bilhões de euros, os fundos estruturais, FSE e FEDER, cobririam 31% deste valor e o setor público português arcaria com 20%. Os 49% restantes deveriam ser cobertos pela iniciativa privada.

acomodação (nos diversos segmentos que compõe este setor, inclusive nas áreas rurais); ii) de projetos relativos ao “turismo de natureza” empreendidos por médias ou pequenas empresas; iii) de projetos de “turismo sustentável” que localizem-se em áreas protegidas ou limítrofes a estas; e iv) de projetos destinados à implantação, ampliação ou recuperação de negócios de animação turística, mas restritos aos campos de golfe, marinas ou porto de recreio, centros de congressos e parques temáticos.

A capacitação para o financiamento no âmbito do SIVETUR é sujeita a forte regulamentação e o acesso aos seus recursos está baseado no atendimento satisfatório de dois critérios: “mérito setorial do projeto” e “qualificação do risco”. Através da consideração destes dois aspectos realiza-se o cálculo da “valia econômica”, expressa por uma pontuação. Todavia, há distinção quanto aos pesos atribuídos a cada critério, caso se trate de empresa nova ou que já esteja estabelecida. O alcance de uma pontuação minimamente adequada assegura ao proponente os recursos do SIVETUR no financiamento de seu projeto.

Para efeito do cálculo acima leva-se em conta o retorno social do projeto, avaliado segundo a política de turismo de Portugal, vis-à-vis o risco deste investimento. Assim, embora o “mérito setorial” (ver abaixo) - que expressa o retorno social do projeto - tenha um peso bem maior na avaliação, não se desconsidera a capacidade financeira do tomador (“risco do investimento”).

No que diz respeito a análise do mérito setorial do projeto, examina-se se ele está em conformidade com os objetivos constantes do Programa Operacional da Economia, e para tanto se observa os seguintes atributos:

- i) com relação à localização do investimento, se o mesmo está baseado em áreas definidas como prioritárias no âmbito das políticas públicas;
- ii) a qualidade e diversidade do produto a ser gerado, que determinam sua classificação, aferida por órgão público específico;
- iii) se o mesmo enfrenta o problema da sazonalidade do turismo, com a atração de novos e ricos mercados que permitam aumentar a receita média gerada por turista no local;
- iv) se o empreendimento é capaz de introduzir inovações no processo e gestão do produto, em consonância com as políticas ambientais e energéticas do país;
- v) se é capaz de atrair novos mercados, através da inserção do produto do investimento em extensas redes de comercialização;
- vi) se é capaz de criar emprego e impor a qualificação do mesmo à estrutura do empreendimento.

Quanto a qualificação do risco, os principais fatores considerados são: a capacidade administrativa do potencial investidor – cujo parâmetro é o cumprimento contratual de financiamentos públicos contraídos anteriormente pela empresa tomadora – e o poder de mercado que desfruta esta empresa; o volume de recursos próprios no total do financiamento; a participação de intermediários financeiros e a taxa de juros fixada por eles para a parcela de financiamento que vão cobrar; e ainda, a avaliação externa do risco da empresa, feita por agências de classificação de risco conhecidas no mercado.

Os projetos devem envolver um montante mínimo para obter acesso ao SIVETUR, estipulados de acordo com o tipo de investimento: variando entre dez mil euros, para negócios com turismo de natureza de pequenas e médias empresas, e 2,5 milhões de euros, para os projetos de animação. Mas os investimentos reconhecidos como importantes por seus efeitos sobre a diversificação e internacionalização do turismo em Portugal podem

ser enquadrados na condição de “projeto de regime contratual” e obter financiamento mínimo acima do valor de 5 milhões de euros.<sup>89</sup>

A estrutura de incentivos do SIVETUR comporta uma parcela de financiamento que deve ser quitada, ou reembolsada, e outra parcela que é concedida a fundo perdido. E ainda, caso os investimentos financiados cumpram os termos contratuais, recebem um bônus em contrapartida, a título de “prêmio de realização”. A soma de incentivos não pode exceder o percentual de 45% do montante de investimento das grandes empresas e o limite de 50% das pequenas e médias empresas.

A coordenação do SIVETUR fica a cargo do ICEP e do IFT. O primeiro órgão é o responsável pelo julgamento e acompanhamento dos projetos de investimentos estrangeiros que se instalam em Portugal, e o IFT coordena os demais projetos. Com relação a esta instituição de fomento, as atribuições que lhe cabem para desenvolver o setor em Portugal são as seguintes:

“... ”

- Conceder empréstimos, bonificados ou não, e proceder à sua gestão;
- Conceder participações e subsídios, diretos ou indiretos, incluindo bonificações de rendas e juros;
- Participar em operações de co-financiamento ou refinanciamento com outras entidades; (...)
- Proceder à guarda de verbas consignadas e participar na definição do seu modelo de aplicação e gestão, de acordo com as disposições aplicáveis;
- Prestar e receber garantias;
- Subscrever unidades de participação de quaisquer fundos especialmente vocacionados para o investimento turístico;
- Participar em ações de promoção, no país e no estrangeiro, e de formação profissional na área do turismo, em estreita colaboração com os organismos vocacionados para aqueles fins que sejam tutelados pelo Ministro da Economia (...)<sup>90</sup>”

Os chamados sistemas de incentivos do próprio IFT dirigiam-se aos setores público<sup>91</sup> e privado. Com relação aos primeiros, existiam duas linhas de financiamento para desenvolver projetos específicos: Apoio às Rotas do Vinho e Apoio à Sinalização Turística. Os empreendimentos privados de exploração turística da vinicultura também tinham acesso ao financiamento de Apoio às Rotas do Vinho. Outra modalidade de financiamento para o setor privado era o Programa de Apoio à Modernização e Requalificação de Estabelecimentos de Restauração e Bebidas (PROREST), a qual era caracterizada pela participação dos bancos comerciais nos empréstimos.<sup>92</sup>

Os financiamentos do IFT cobriam 80% do valor total do investimento. Com exceção do PROREST, desse percentual 20% eram provenientes da chamada “comparticipação” comunitária, e consistiam em empréstimo a fundo perdido, enquanto os 60% restantes correspondiam ao percentual reembolsável, mas com taxa de juros preferencial. Não havia montantes mínimos ou máximos fixados para as operações, e o prazo

---

<sup>89</sup> Ao câmbio de jul/2001, estes valores em dólares correspondiam aproximadamente aos seguintes montantes: US\$ 11,5 mil; US\$ 2,88 milhões; e 5,75 milhões, respectivamente.

<sup>90</sup> Conforme <http://www.ifturismo.min-economia.pt>, em julho de 2001.

<sup>91</sup> Os setores públicos abrangiam as entidades de direito público, as Regiões de Turismo, as Juntas de Turismo e as Associações de Desenvolvimento Regional de Turismo.

<sup>92</sup> O PROREST se dirigia a pequenos investimentos. O financiamento igualmente cobria 80% do investimento, com 50% do IFT e 30% dos bancos comerciais associados. O prazo de pagamento do empréstimo era de 5 anos, com 1 ano de carência.

máximo para pagamento dos empréstimos era de 10 anos, com 3 anos de carência. Com relação as empresas tomadoras, estavam aptas a participar dos programas de financiamento os hotéis, as agências de viagens e turismo, as empresas do ramo restaurantes e bebidas, dentre outros.

O Instituto de Financiamento do Turismo também montou esquemas de financiamento mais arrojados para favorecer o desenvolvimento do setor, como a criação da F. Turismo e Fundo de Capital de Risco, FCR – F. Turismo. Este fundo dispunha de um capital de vinte e cinco milhões de euros<sup>93, 94</sup>. A participação deste fundo em negócios turísticos levava em conta a rentabilidade do investimento, mas também as estratégias pensadas para o setor, privilegiando projetos que levassem à internacionalização, modernização do produto turístico, dentre outros aspectos. A participação nos empreendimentos turísticos obedecia ao seguinte conjunto de condições: i) eram minoritárias, entre 20 e 40%; ii) transitórias, entre 5 e 10 anos; iii) e impediam a ocupação de cargos de direção da empresa.

Um outro exemplo de montagem de esquemas complexos de financiamento público para o turismo foi a criação da F. Turismo – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S.A.- a F. Turismo SGFII S.A. A empresa dispunha de dois fundos: o Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico I, com capital de quase 25 milhões de euros, e o Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico II, com capital de 200 milhões de euros. Os dois fundos voltavam-se para projetos de entretenimento turístico e de hotelaria. No caso de participação no ramo hoteleiro privilegiavam-se os negócios em que os proprietários pretendessem a separação da parte imobiliária da gestão do empreendimento, mas igualmente atribuíam-se peso ao caráter inovador que o investimento traria ao produto turístico.

Enfim, as leituras dos incentivos financeiros portugueses para o setor de turismo esclarecem que o governo de Portugal procurou ao longo do tempo resolver em parte as dificuldades de financiamento privado, características de países subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo revela que a Comunidade Econômica parece ter visto no turismo a possibilidade de integração efetiva deste país à União Européia. Assim, o turismo assumiu uma importância para a economia portuguesa que é possível compreender, nos últimos anos, a articulação de diferentes ministérios em seu fomento. Em última análise, este envolvimento manifesta-se na coexistência de planos como o SIVETUR ao lado daqueles programas de financiamento montados no âmbito exclusivo da Secretaria de Turismo, mais precisamente no Instituto de Financiamento do Turismo.

Em que pese esta ressalva, todos estes incentivos financeiros têm por base desenvolver produtos turísticos compatíveis com a política de turismo do país, a exemplo do que ocorre com o México. Esta convergência entre as políticas de financiamento para o setor entre os dois países ocorre não obstante as imensas diferenças de ordem burocrática que cercam as estratégias de desenvolvimento do setor no México e em Portugal.

---

<sup>93</sup> A Taxa de câmbio de julho de 2001, este valor corresponderia a cerca de vinte e nove milhões de dólares.

<sup>94</sup> O IFT detinha 60% do capital social da empresa e alguns bancos o restante.

Para finalizar, deve-se ressaltar que a política de turismo portuguesa é reconhecida como das mais bem sucedidas entre vinte países europeus analisados<sup>95</sup>. As evidências parecem apontar neste sentido, pois dão conta da afirmação de Portugal como destino turístico mundial: entre 1953 e 1998, o número de turistas internacionais que visitaram esse país passou de 150.000 para 11.200.000<sup>96</sup>. Considerando que o número de habitantes de Portugal era próximo de dez milhões pessoas neste último ano, o número de turistas estrangeiros que passaram pelo país neste ano foi superior ao tamanho de sua população.

---

<sup>95</sup> Segundo Bennett (1994:31) “(...) uma comparação recente de turismo em vinte Estados membros da União Européia identificou com clareza, que uma política de turismo coerente é um dos fatores chaves no sucesso de três países (França, Irlanda e Portugal) os quais têm experimentado o mais rápido crescimento na receita turística internacional na década passada”.

<sup>96</sup> Edwards & Sampaio (1993) e OMT (1999a).



## Capítulo 3

### Em busca de uma tipologia

As experiências internacionais no campo do turismo apontam para a possibilidade de se definir um ordenamento de critérios gerais a partir do qual torna-se possível avaliar a eficácia ou coerência interna de uma política de turismo. O processo consiste, inicialmente, em identificar quais são as variáveis básicas que podem posteriormente ser reduzidas a um conjunto restrito de fatores que condicionam, ou subordinam em parte, a trajetória da expansão do turismo em um país. Analiticamente, esta tipologia tem seu alcance limitado ao exame da política setorial, mas é importante como base de compreensão das questões tratadas neste trabalho.

A classificação serve como fundamento para estruturar a crítica interna a um modelo de desenvolvimento turístico, mas não é suficiente para proceder à crítica externa completa deste modelo. Esta última envolve um amplo espectro de questões que freqüentemente são pensadas em áreas distintas do domínio de conhecimento da economia, porém, pela importância que representam para a análise da exploração do turismo como alternativa para o crescimento econômico, serão objeto de reflexão no último capítulo.

É evidente que a escolha dos fatores condicionantes do desenvolvimento turístico repousa sobre critérios que, em alguma medida, revelam uma certa arbitrariedade. Como o que motiva a elaboração de qualquer tipologia é a busca de uma classificação suficientemente abrangente para dar conta de casos distintos, os fatores eleitos como determinantes – que no caso do turismo serão chamados de condicionantes – devem ser dotados da capacidade de serem gerais.

Com o propósito de definir quais são os principais fatores que detém a característica citada acima, serão analisados os principais aspectos tratados no capítulo anterior. Assim, convém começar o estudo pelo papel das **instituições**.

A literatura utilizada naquele capítulo mostrou que as instituições, compreensivelmente, variaram no tempo e no espaço ao longo dos últimos quarenta anos. A observação dos casos tratados de forma menos perfunctória, México e Portugal, oferece uma idéia mais clara a respeito desta questão. No México, com o Fonatur, as instituições que cuidavam do turismo no país assumiram uma nítida feição empresarial para dar conta das metas de crescimento traçadas para o setor. Em Portugal, ainda que se criassem estruturas organizacionais bastante diferentes da mexicana, foram implementados planos de desenvolvimento para o turismo elogiados por estudiosos do assunto.

Assim, pelo menos nas últimas duas décadas, as diferenças com relação aos âmbitos da coordenação e gestão turísticas nos dois países acima citados não constituíram empecilho para que ambos desenhassem políticas de incentivos reputadas como eficazes à expansão sistemática do turismo em seus territórios. Este desempenho confirma a suposição de que, mesmo na presença de uma forte intervenção estatal, não há rigidez com respeito à conformação de um tipo específico de arranjo institucional capaz de fazer deslanchar o turismo - é possível que distintos países articulem seus próprios conjuntos de instituições que sirvam plenamente ao

objetivo de estimular o turismo em seus territórios.

Faz-se mister reforçar a percepção de que a configuração institucional em questão deve apenas obedecer a tradição das instituições existentes no país, e a forma como elas costumam operar. E ainda, deve-se insistir na idéia da dificuldade de transportar o seu modelo de funcionamento para um outro país. Em última instância, o modelo de instituições erigido encontra-se associado também aos aspectos culturais e políticos que vigem em cada território nacional; é difícil imaginar uma órgão de fomento nos moldes do Fonatur em Portugal, assim como o transplante da complexa organização turística portuguesa para o México, e ainda que não se leve em conta a questão da entrada de Portugal na Comunidade Econômica.

Considerando que o acima exposto esclarece o papel limitado que têm os arranjos institucionais para servir à elaboração de uma tipologia que dê conta do desenvolvimento do turismo em distintos países, convém passar a próxima variável: **os produtos turísticos**, tratados no item 2.2.1 do capítulo anterior. Inicialmente, cabe recuperar o que já foi objeto de discussão no capítulo 1: as estratégias empresariais das grandes cadeias hoteleiras levaram-nas a perseguir a padronização dos serviços ofertados em qualquer parte em que se estabelecessem. O famoso *Club Méditerranée* compreendeu plenamente o significado deste processo ao colocar a questão da seguinte forma:

“ A idéia do Club Méditerranée é tão antiga quanto o pecado original. É a idéia do paraíso, a idéia do jardim do Éden, onde todos podem encontrar a felicidade a partir de sua própria maneira, livremente e sem coação. Pouco importa que se trate de uma pequena cidade ensolarada das Antilhas, ou outra cidade coberta de neve na mais bela região dos Alpes” Krippendorf (2000: 57; grifo nosso).

O mesmo raciocínio pode ser aplicado para entender o caso dos chamados produtos típicos de diferentes países, sejam eles sol e mar, neve e esqui, ecoturismo ou turismo rural. Nos últimos anos, a expansão destas grandes cadeias, conjugada à entrada de vários países ricos e pobres na disputa pelo mercado turístico internacional, conduziram a reprodução do ambiente adequado aos interesses do turismo nas mais diversas destinações.

Tais fatos justificam a suposição de que as diferenças entre os distintos produtos turísticos tendem a ser reduzidas à medida em que se acelera a concorrência entre um crescente número de novos destinos turísticos e a padronização crescente da oferta turística nos países inseridos nos grandes circuitos de comercialização. A tentativa de superar este problema está expressa na peça publicitária do governo da Jamaica, o qual, para se destacar dos outros países vizinhos e concorrentes no próprio Caribe, cunhou a seguinte expressão: “*Somos mais que uma praia, somos um país*” (Lickorish & Jenkins, 2000: 226).

Mas, eventuais dúvidas que parem sobre a tendência à “comoditização” destes produtos, desencadeadas pelo avanço da exploração dos negócios turísticos no mundo, provavelmente serão atenuadas diante da proposta insurgente de criação de um cartel para o setor, nos moldes da OPEP. Como recurso para que os países do terceiro mundo tenham condições de enfrentar o poder das grandes operadoras internacionais de viagens, Bugnicourt *apud* Krippendorf (2000: 147) sugere a criação da ‘Associação dos Países do Sol’. Mesmo no caso dos produtos neve e esqui, as opções são variadas e os produtos (estações de esqui) localizam-se em vários países: Suíça, França, Áustria, Bulgária, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile.

Certamente, não cabe desprezar o potencial que um produto turístico encantador apresenta para firmar-se como um atrativo para o turismo - e, portanto, ser comercializado nos grandes circuitos através das operadoras internacionais -, mas tão-somente chamar atenção para o fato desta característica ser condição necessária para que o destino possa disputar mercado. Este atrativo, porém, não será *per se* suficiente para superar um concorrente que disponha de um produto semelhante. Assim, apesar de sua importância, os produtos turísticos não constituem um condicionante chave no processo de elaboração de uma tipologia que trate do desenvolvimento simultâneo do turismo em vários países. É bem verdade que eles são importantes para que se possa avaliar as chances de acerto de uma política turística.

A literatura até aqui empregada enfatiza duas características do desenvolvimento do turismo, quais sejam: que os países europeus, ao fazerem o *catching up* em relação aos EUA nos pós-guerra, deslocaram a orientação de suas políticas de turismo do âmbito nacional para o regional; e que alguns países periféricos não só continuaram a desenhar políticas nacionais de turismo, como criaram diferentes tipos de arranjos institucionais para estimular o turismo em seus territórios.

Em se tratando do primeiro aspecto, deve ser observado que a reorientação de política dos países europeus, que deixou o fomento à oferta turística a cargo principalmente do mercado, coincidiu com a postura já adotada pelos Estados Unidos. Este fato, contudo, não impediu que, segundo os dados da OMT, para os anos 1990 e 1998, alguns destes países tenham continuado a disputar com os EUA as primeiras posições na relação dos países que contaram com um maior afluxo de turistas estrangeiros.

Com respeito aos países periféricos, o fato de alguns deles terem promovido sistematicamente políticas de incentivo ao turismo, em parte, explicaria a posição em torno da qual gravitaram, pelo menos é o que se infere do caso mexicano. O México ocupou a 7ª e 8ª posições na estatística citada acima. Portugal manteve-se próximo da 15ª posição, nos dois anos considerados. Esta participação parece indicar que, apesar das diferenças com relação ao tipo de inserção destes países na economia mundial, existem certos mecanismos que em alguma medida operam no sentido de contrabalançar as condições desiguais de desenvolvimento e favorecer a expansão do turismo em seus territórios. Eles, em última instância, permitem a algumas economias periféricas aproveitarem-se do crescimento deste mercado internacional, em que pese o acirramento da concorrência nos últimos anos provocado pela entrada de novos países nesta disputa. Assim, a distinção inicial entre as condições de desenvolvimento das economias nacionais é de suma importância para a construção da tipologia.

### **3.1 Centro e Periferia**

Para compreender trajetórias tão diferentes na evolução do turismo é necessário inicialmente considerar a

situação destes países dentro de um critério de classificação centro / periferia<sup>1</sup>. Embora se reconheça plenamente a relação de hierarquia entre os países com que este conceito trabalha, sua utilização neste momento tem o propósito de identificar as bases gerais de funcionamento de uma economia em questão: a) se ela já tornou endógena sua capacidade de crescimento, se é industrializada; b) se dispõe de um sistema financeiro privado robusto; c) se sua renda é relativamente pouco concentrada. Caso as respostas destes itens sejam afirmativas, o país considerado faz parte do centro da economia mundial. Os que estão fora deste núcleo fazem parte da periferia do sistema.

A importância desta distinção determina o seu uso na categoria de fator condicionante para os rumos do desenvolvimento do turismo, entrando assim na tipologia. Na seção do capítulo anterior, que tratou das estratégias utilizadas por diferentes países para expandir os negócios turísticos em seus territórios, viu-se que, em parte, elas decorreram do tipo de inserção apresentado pelos países centrais e periféricos, pelo menos nestas últimas décadas. Dentre as operações comuns relacionadas figuraram níveis distintos de financiamento. Neste sentido, o financiamento também dispõe do atributo de ser um condicionante geral, mas na tipologia encontra-se subordinado à separação originária centro/periferia.

### 3.2 Financiamento

O tema do financiamento é complexo. Entretanto, alguns estudos oferecem a possibilidade de mapear algumas de suas dimensões que podem ser enquadradas dentro da perspectiva aqui desenvolvida. Uma delas é o tratamento das estruturas financeiras dominantes nos países desenvolvidos (centrais) e as formas características encontradas para financiar a acumulação de capital em seus territórios.

Neste sentido, Zysman (1983) elaborou uma classificação a partir da qual tornou-se comum a distinção entre os dois tipos de sistemas financeiros que sustentaram o desenvolvimento dos países centrais: o modelo baseado nos mercados de capitais e o apoiado no crédito. Estes modelos são importantes para a análise da provisão típica de instrumentos financeiros de consolidação das dívidas de curto prazo (*funding*) a que as empresas tiveram acesso; e embora admita-se que a globalização financeira, em sua tendência à desregulamentação, tenha produzido alterações neste quadro, acredita-se que ainda prevaleçam diferenças substantivas<sup>2</sup>. Assim, é importante ressaltar os pontos principais que podem posteriormente ser confrontados

---

<sup>1</sup> A noção centro/periferia aqui utilizada é baseada nos estudos da CEPAL. Certamente esta classificação é problemática: embora aplique-se bem ao caso da periferia latino-americana, cria inequivocamente dificuldades para a análise de casos como o do Canadá, ou ainda de alguns países da Europa Ocidental. Braudel (1996) e Wallerstein (1974), ao discorrerem sobre o caso de economias que não se enquadram dentro destes dois perfis de classificação - já que têm características fortes de ambas -, propõem a utilização de um conceito: o de semiperiferia. Todavia, o trabalho de Arrighi (1997) deixa claro que este novo conceito carece de um melhor tratamento teórico: com base no critério de renda *per capita*, por exemplo, Portugal é colocado como um país integrante da semiperiferia, enquanto China e Índia fariam parte da periferia propriamente dita. O conceito de semiperiferia, portanto, apresenta dificuldades de validação empírica de sua existência como um objeto bem delimitado, com o que justifica-se a manutenção do critério cepalino, mais bem sedimentado.

<sup>2</sup> Carvalho *et al.* (2000).

com o caso dos países periféricos.

O modelo baseado nos mercados de capitais, também conhecido por anglo-saxão, caracteriza-se por apresentar um amplo nível de especialização por parte dos agentes financeiros. Esta segmentação restringiu a atuação dos bancos comerciais ao financiamento das operações de curto prazo, sujeitando a transformação temporal dos passivos - de modo a adequá-los em termos de tempo ao financiamento dos investimentos de longa maturação - aos mercados de capitais. Os bancos de investimento eram importantes porque, de início, serviam de base para a tomada do crédito necessário ao início dos gastos junto aos bancos comerciais e, posteriormente, realizavam a subscrição dos títulos emitidos pela empresa<sup>3</sup>.

A prevalência desta estrutura de financiamento suscitou a multiplicidade dos instrumentos financeiros e dos seus mercados. Com base em Minsky, pode-se supor que as inovações ocorridas naqueles instrumentos deveram-se, em parte, as tentativas de alguns setores, notadamente bancos comerciais, de escapar das restrições colocadas pela legislação reguladora. Mas, este modelo também implicava a participação de um elevado grau de financiamento direto, ou seja, as empresas, através da emissão e lançamento de títulos nos mercados de capitais, captavam recursos dos próprios emprestadores, sem que se verificasse um processo de intermediação bancária entre as duas pontas da operação, devedores e credores.

A dominância deste modelo de financiamento, portanto, está sujeita a existência de economias de escala, tanto da parte das empresas tomadoras de recursos financeiros como do conjunto de aplicadores existentes. Esta última condição, por sua vez, está relacionada ao crescimento vigoroso da renda nacional, sua distribuição em termos favoráveis, e a proliferação de agentes com disponibilidade financeira e interesse em reter aplicações de longo prazo, a exemplo de investidores institucionais como os fundos de pensão. De uma forma geral, a ocorrência destes fenômenos no século XX caracterizou o desenvolvimento das economias estadunidense e do Reino Unido.

O outro modelo ilustrativo do sistema financeiro dos países desenvolvidos que serviu à acumulação de capital é o baseado no crédito. Destaca-se neste padrão institucional o reduzido grau de especialização dos agentes financeiros na condução das operações de financiamento. O caso alemão costuma ser citado como paradigmático, pela atuação dos bancos universais privados de grande porte na provisão de financiamento a longo prazo; enquanto, freqüentemente, alude-se à pouca importância relativa dos mercados de capitais como fonte de financiamento das empresas.<sup>4</sup>

Ainda com relação ao caso alemão, Carvalho *et alli* (2000) afirmam que neste predomina o financiamento indireto concedido por bancos, que captam os recursos em uma ponta e intermediam sua utilização pelas empresas tomadoras. Contudo, chamam a atenção para a restrição imposta pela regulamentação bancária do

---

<sup>3</sup> No caso americano, esta segmentação foi resultado da implementação do *Glass-Steagall Act*, o qual fez parte do conjunto de propostas do *New Deal*. Esta legislação foi substituída no final de 1999, evidenciando a transformação dos bancos especializados em “instituições bancárias diversificadas” (Carvalho *et al.*, 2000: 300).

<sup>4</sup> Segundo Ferreira (1995: 25) “ Nos sistemas baseados no crédito, tende a haver uma menor segmentação institucional, com predomínio dos bancos universais. O papel dos investidores institucionais é pequeno, especialmente em função do predomínio de sistemas previdenciários públicos, em regime de repartição simples.”

país: de acordo com o ‘princípio de liquidez’, os empréstimos de longo prazo devem estar lastreados em passivos também de longo prazo<sup>5</sup>. Isto significa que a “transformação de maturidades”, isto é, a capacidade dos bancos promoverem o descasamento dos prazos de seus passivos e ativos, encontra-se restringida.

Todavia, a regulamentação do sistema financeiro alemão não vetou a associação direta dos bancos com o setor industrial. A opção política tradicional de desenvolvimento - por conta da sua condição de capitalismo tardio e, mais recentemente, do esforço de acumulação no pós-guerra – foi pela formação de grandes conglomerados, com os bancos universais contendo participações acionárias em várias empresas.

O processo de financiamento a longo prazo baseado no crédito também não pode prescindir do equacionamento do problema de escala. Para Carvalho *et alli*, no caso alemão, além da particularidade do envolvimento dos bancos no setor industrial citada acima, foram fundamentais: i) a expansão da renda e sua “distribuição bastante eqüitativa”; e ii) a canalização da poupança dos alemães para a compra de “ativos emitidos por bancos universais, dado o ínfimo tamanho inicial dos mercados de capitais”.<sup>6</sup>

Segundo a avaliação de Zysman, não haveria razão para defender a maior eficiência de um modelo comparativamente a outro, já que os países desenvolvidos encontraram a melhor forma para enfrentar seus problemas de financiamento a longo prazo. Studart (1997), por sua vez, concorda com Zysman e estende seu raciocínio para o caso dos arranjos financeiros específicos montados por países em desenvolvimento (aqui, chamados de periféricos) os quais, no mais das vezes, contaram também com intensa participação das instituições financeiras de desenvolvimento (IFD).<sup>7</sup>

Os trabalhos de Studart (1997) e Carvalho *et alli* (2000) servem como base para o propósito de diferenciar aqui as economias centrais das periféricas. As primeiras podem ser caracterizadas como aquelas que dispõem de mecanismos privados de *funding*, a partir dos quais resolvem o problema de financiamento do crescimento de suas economias. Nas segundas, inexistem instituições privadas que dêem conta das necessidades de financiamento de longo prazo das empresas, que tendem a crescer à medida em que evolui o padrão tecnológico ditado pelo desenvolvimento capitalista.

Studart (1997: 20) descreveu as prováveis conseqüências que a carência de base sólida para financiar o investimento de longo prazo pode trazer: i) tendência dos agentes em optar por aplicações de curto prazo, com impacto desfavorável à aquisição de ativos de longa maturação; ii) diante desta perspectiva, as empresa recorreriam ao que o autor chama de “*auto-funding*”, para o qual interessa a estrutura de preços, especialmente o nível de *mark-up*; e iii) a expansão do investimento acarretaria pressão sobre o crédito bancário de curto prazo, com aumento dos riscos de juros, para os tomadores, e de liquidez, para os bancos, acentuando assim a fragilidade financeira do sistema.

---

<sup>5</sup> Ferreira (1995), ao discorrer sobre o sistema de crédito francês nos anos setenta, explica que as operações de adequação da “estrutura temporal de ativos e passivos” ficavam a cargo das instituições financeiras. A capacidade destas últimas era restringida, no lado ativo, pela relativa iliquidez dos bancos, e no lado passivo, pelas taxas punitivas cobradas pelo Banco Central nas operações de redesconto que excedessem os limites por este estabelecidos.

<sup>6</sup> Carvalho *et alli* (2000:405).

Para superar este entrave ao investimento, as empresas dos países nestas condições precisariam contar com a participação decisiva dos recursos estatais.<sup>8</sup> Mas, como enfatiza Studart (1997), com as IFD os Estados estariam habilitados a ir mais além, pois poderiam sugerir ou desenhar projetos para o desenvolvimento, fornecendo financiamento de longo prazo para os setores que considerassem estratégicos. Alguns países do Sudeste Asiático, como a Coreia do Sul, adotaram esta visão.<sup>9</sup>

Para uma melhor compreensão dos fenômenos tratados neste trabalho, convém deslocar o eixo de análise para o financiamento segundo a classe de ativos, tal como o tratou Minsky (1986). A partir dos desdobramentos deste enfoque, pode-se captar o problema do ponto de vista da empresa de turismo: suas inter-relações com as fontes externas de financiamento e as conseqüências que podem advir do seu tamanho e da origem do seu capital, se central ou periférico.

Minsky, ao considerar o financiamento dos ativos de capital, concluiu que alguns bens, por sua característica de uso geral, como terrenos e estoques de matérias-primas, constituíam a própria garantia do financiamento (não importando muito quem era o proprietário da empresa). No caso de terrenos, usava-se a hipoteca, e nos de estoques de matérias-primas casava-se o pagamento do empréstimo com a venda do produto resultante. Esta prática ancorava-se também na existência de mercados à vista (*spot*) bem organizados para estes ativos.

Todavia, o financiamento de ativos onerosos de uso restrito, como firmas completas e equipamentos não padronizados, representaria para os bancos um comprometimento substancial de recursos pelo tempo correspondente à maturação destes investimentos. Os ativos caros com longos períodos de vida útil requereriam um tempo de amortização correspondente, de longo prazo. Para o autor, este era um “problema tecnológico” da estrutura financeira capitalista. Ademais, a especificidade e a duração de tais ativos impediria o desenvolvimento de um mercado secundário bem organizado para os mesmos.

A inexistência de mercados secundários bem organizados impõe pesadas perdas na hipótese de um malogro do investimento, tornando a aplicação dificilmente recuperável para o banco. Deste modo, esta classe de ativos de capital, diversamente dos terrenos e estoques de matérias-primas, exigia que se levasse em conta a capacidade de pagamento do tomador. Neste caso, o financiamento tinha por base a pessoa do sócio ou proprietário do ativo (muito mais do que seu uso) e considerava os resultados da firma. Mas, o problema é que estes investimentos comportavam prazos de maturação que, não raro, ultrapassavam a esperança de vida do

---

<sup>7</sup> Como assinalou Ferreira (1985: 29), mesmo os sistemas financeiros dos países desenvolvidos continham instituições de fomento. Na Alemanha, este papel cabia ao *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW); no Japão, ao Programa Fiscal de Investimento e Crédito (PFIC).

<sup>8</sup> As economias periféricas podem ainda recorrer a fontes de *funding* de sistemas financeiros de outros países.

<sup>9</sup> Studart (1997) tem a preocupação de questionar a visão limitada dos modelos novo-keynesianos que vêem os problemas de racionamento de crédito e de seleção adversa como decorrentes de falhas informacionais nos mercados financeiros; tais modelos seriam aplicáveis aos casos de economias estacionárias e mesmo em crescimento. O autor, no entanto, sugere que no caso do desenvolvimento, em que são criados novos setores e mercados, não existem informações prévias completas que possam ser decodificadas pelos agentes. Logo, na convincente suposição de prevalecer a incerteza fundamental e, portanto, dos bancos e poupadores terem “preferência pela liquidez”, a opção dos agentes por aplicações de curto, ao invés de títulos de longo prazo em suas carteiras, provoca problemas de racionamento de crédito e *funding* não desprezíveis para o desenvolvimento.

proprietário representativo.

Contudo, não respeitar tais prazos no contrato de financiamento de tais ativos implicaria em criar um sério problema de fragilidade em sua estrutura passiva. Este problema tecnológico pôde ser superado com o advento das grandes corporações.

"A corporação é o instrumento social que melhor se adapta para manter e operar ativos de capital dispendiosos e de uso específico, cuja vida útil como gerador de quase-rendas é longo. Frequentemente, os débitos das corporações não estão ligados aos rendimentos que qualquer ativo de capital específico gera: eles estão principalmente vinculados aos lucros da organização e, portanto, são como empréstimos pessoais." Minsky (1986: 316).

Ademais, Minsky identificava também a existência de uma correlação entre o tamanho da firma e o tamanho dos bancos aos quais elas recorriam, mesmo para financiar os débitos de curto prazo. As exigências de financiamento de uma grande corporação na classe de bilhões de dólares não poderiam ser atendidas por um pequeno banco; esta correspondência entre o tamanho do tomador e o do emprestador também tem, como se viu nos casos tratados, impactos sobre o turismo, ao atrelar a formação de preços e a estrutura de financiamento. As necessidades de validação de débitos bancários previamente assumidos e de sustentação do preço dos ativos de capital impediriam as firmas de travar uma competição baseada nos preços. Por consequência, a concentração dos mercados, nas formas típicas de monopólios e oligopólios, seria francamente incentivada pelo mundo das altas finanças e, no mais das vezes, consistiriam em uma pré-condição para obtenção de empréstimos:

“ Forçar os preços abaixo do custo de produção do trabalho é desastroso para o funcionamento dos mercados financeiros de uma economia capitalista. Uma competição forte e desregada nos mercados de produtos produzidos por processos intensivos em capital é incompatível com a atenuação de incerteza requerida por financistas e banqueiros antes deles arriscarem fundos substanciais no financiamento de tais processos. Para firmas com débitos e ativos de capital onerosos, é necessário que a massa de lucros atinja certo patamar, mas tais firmas são bastante indiferentes sobre quanto de lucro bruto serão gerados nos vários mercados nos quais elas vendem. Na realidade, a política e as escolhas políticas entram na determinação de preços particulares.” (Minsky, 1986: 170, grifos nossos).

O trabalho de Minsky tinha por objeto de estudo o caso de economias com “*estruturas financeiras elaboradas e ativos de capital complexos e caros*” (Minsky, 1986: 170). Todavia, acredita-se que este seja um referencial de análise também importante para as ilações acerca do problema de financiamento de empresas do setor de turismo, ainda que se considere um tipo de ambiente institucional diverso daquele investigado pelo autor. Para facilitar a abordagem que segue, será examinado, à luz da contribuição minskyana, especificamente o setor de hospedagem. Esta escolha está fundamentada na suposição de que a simplificação não compromete o entendimento dos problemas de financiamento do setor turístico, na medida em que este setor parece ser o que melhor define as reais possibilidades de inserção de um dado destino turístico nas grandes redes de comercialização internacionais e domésticas.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Certamente também por este motivo, os hotéis costumam ser privilegiados na concessão de incentivos dos governos, conforme ressalta Bennett (1994).



Assim, para efeitos de análise, pode-se começar considerando a construção de um hotel e o problema que envolve seu financiamento. Entre a tomada de decisão do investimento, a compra de equipamentos e o período em que começa a haver o retorno do capital empregado existe um hiato de tempo em que o investidor precisa comprometer um considerável volume de recursos, em torno de cinco a dez anos dependendo do local<sup>11</sup>. Na suposição de que o proprietário não disponha de fundos próprios em montante suficiente, ele precisará recorrer a fontes externas de financiamento, e esperará poder contar com um financiamento de longo prazo para evitar assumir uma posição que o torne excessivamente vulnerável ao risco de juros.<sup>12</sup>

Tanto mais porque, se o empreendimento em questão localizar-se em um país periférico, o risco de juros tenderá a ser maior, pois normalmente as taxas de juros cobradas nestes países posicionam-se acima das taxas de juros dos países centrais<sup>13</sup>. Porém, conforme abordou-se acima, os países periféricos não dispõem de mecanismos privados de *funding*, que permitam aos investidores nacionais sustentar adequadamente a defasagem temporal entre o investimento e sua maturação. Assim, outras possibilidades precisam ser avaliadas.

Inicialmente, pode-se considerar a possibilidade, distante da condição ideal, de tomada de recursos de curto prazo junto aos bancos para financiar este empreendimento. Tal possibilidade exige que o investidor se veja sempre na contingência de refinanciar seu passivo sob condições de incerteza quanto ao comportamento futuro das taxas de juros. Ademais, também os bancos estariam assumindo neste contexto o elevado risco de *default* do tomador, com o que certamente restringirão o montante de crédito disponível a este setor, no intuito de evitarem uma excessiva exposição ao risco neste tipo de empréstimo. Mas, igualmente procede o argumento de que a recorrência a esta modalidade de financiamento não encontrará respaldo diante da pequena disposição dos detentores de riquezas em financiar ativos de longo prazo, e assim, ela não pode ser vista como uma solução extensível a todo o setor de hospedagem das economias periféricas.

Uma outra possibilidade seria o investidor encontrar financiamento nas principais praças financeiras internacionais, tanto mais quando se está em época de grande mobilidade de capitais. Neste caso, poder-se-ia supor, com base em Minsky (1986), que estes recursos exigiriam que a empresa turística fizesse parte de uma ampla organização para obter acesso aos grandes bancos internacionais. Na verdade, é difícil acreditar que o mercado internacional conceda crédito para a construção de uma empresa hoteleira de um país periférico, caso a mesma não pertença a um grande conglomerado. Como aquele autor já frisou, dependendo da classe do ativo, o financiamento tem por base as receitas esperadas da organização, e não o fluxo de rendimento que a compra de ativos específicos possa gerar. Mesmo que se recorra ao sistema bancário doméstico para a

---

<sup>11</sup> Não se pode deixar de fazer alusão ao referido “problema tecnológico” do financiamento a *la* Minsky, qualquer que seja a economia analisada, quando se trata de considerar o caso da construção de um hotel, e o prazo de maturação deste investimento.

<sup>12</sup> Galbraith (1983), em algumas passagens, refere-se à extrema sensibilidade da indústria de construção civil estadunidense às mudanças operadas na política monetária. Nos Estados Unidos, os investimentos nesta indústria dependem fortemente de capital de terceiros, como aliás indica a frágil estrutura financeira dos REITs.

<sup>13</sup> Carneiro (1999).

obtenção do crédito em moeda forte, a condição do tamanho certamente se impõe.<sup>14</sup>

Mas o financiamento internacional poderia advir, como ocorreu comumente, pela implantação em países periféricos de grandes cadeias multinacionais de hotelaria. Esta possibilidade não desconsidera eventuais sociedades com parceiros nacionais<sup>15</sup>. Certamente, pela estatura destas organizações estrangeiras, elas tendem a ter acesso as grandes praças financeiras do mundo. Constituídas sob a forma de sociedades anônimas, além do crédito bancário, pode se fazer também conjecturas a respeito da capacidade delas tomarem recursos nos mercados de capitais por meio da emissão de ações ou títulos de dívida.

Em termos analíticos, o problema do financiamento turístico também se coloca com relação ao curto prazo. Tomando-se como dada a escolha prévia do investidor com relação ao tamanho de seu empreendimento, a questão a ser enfrentada diz respeito a gestão financeira em um setor que está submetido ao fenômeno da sazonalidade, como é o caso típico do turismo. Esta característica coloca um sério problema, que é o descasamento entre o fluxo de receitas irregularmente distribuído ao longo do ano vis-à-vis os custos em que se incorre sistematicamente durante este período - a exemplo dos custos de manutenção, depreciação e administrativos.

No caso acima, é de se esperar que o próprio sistema financeiro das economias periféricas dêem conta de oferecer crédito para o capital circulante destas empresas, conforme atesta a literatura usada neste trabalho. Mas é possível também tecer algumas considerações com relação ao financiamento de curto prazo. Parece razoável aceitar a hipótese de que o tamanho da empresa condicione o acesso as linhas de crédito: assim, quanto maior for o porte da firma, mais favoráveis tendem a ser as condições para a obtenção de recursos na rede bancária. O contrário possivelmente sucede para o caso de uma pequena empresa familiar, estando o tomador sujeito à cobrança de maiores taxas de juros, e lhe sendo vedado a possibilidade de recorrer ao mercado de capitais.

Pode-se supor que o tamanho importe também quando se trata de obter recursos no exterior. No caso de uma empresa filiada a uma cadeia hoteleira internacional, é possível que a contratação de passivos seja feita também fora do país periférico no qual o estabelecimento esteja operando. Esta opção não parece ser uma alternativa incomum, tendo em vista que a política de administração destas redes costuma estimular a oferta de serviços junto tanto as grandes operadoras de turismo quanto as agências de viagens radicadas nos grandes centros de turismo emissor. Se as receitas são, em parte, asseguradas fora do país, é de se esperar que o financiamento também seja captado preferencialmente a taxas de juros menores. Um exemplo típico deste esquema são as vendas de pacotes de viagens de “complexos turísticos com serviços inclusos”, em que o turista já chega à destinação turística na periferia com todas as despesas de férias no estabelecimento previamente pagas em seu país de origem.

Esta possibilidade também está aberta às grandes cadeias hoteleiras de países periféricos. Embora se

---

<sup>14</sup> A exemplo do que ocorreu no México, com a possibilidade aberta pelo FONATUR para que grandes investimentos tomassem empréstimos em outras moedas.

<sup>15</sup> De acordo com Bennett (1994), em países pobres era muito comum nas sociedades entre residentes e estrangeiros que os primeiros cedessem os terrenos, ficando a responsabilidade do financiamento a cargo dos sócios estrangeiros.

espere que a recorrência ao crédito internacional possa ser feita também por meio da rede bancária doméstica – desde que os países em questão o permitam -, o contato com as grandes operadoras turísticas internacionais assegura a captação de receitas cambiais que justificam o recurso ao crédito externo mais barato, dependendo, naturalmente, do risco cambial que os tomadores estejam dispostos a assumir.

Com base nestas considerações genéricas pode-se entender, em linhas gerais, o propósito das políticas de turismo mexicana e portuguesa. Inicialmente, e a partir da ótica do financiamento, estes países podem ser vistos como aqueles que apresentam os problemas típicos dos países da periferia, na qual inexistem mecanismos privados de financiamento de longo prazo dentro de seus sistemas financeiros nacionais. Neste sentido, a estruturação de financiamento para o setor de turismo torna-se um pré-requisito para o seu desenvolvimento nos países periféricos.

Conforme visto neste capítulo, a preocupação com o financiamento de longo prazo para o setor turístico foi comum a vários países nos últimos quarenta anos. Em diferentes momentos, instituições públicas ligadas aos seus governos concederam crédito para a construção de hotéis. Nos casos de México e Portugal, especificamente, as autoridades procuraram também estimular o investimento privado externo no setor. É possível ainda observar que no caso dos dois países, a oferta de crédito não foi indiscriminada, pois embora não se destinasse apenas ao setor de hospedagem, ela esteve articulada a projetos bem definidos acerca do tipo de turismo que se pretendia estimular.

Nestas circunstâncias, montaram-se projetos de financiamento específicos em cada país para favorecer as inversões enquadradas dentro do planejamento nacional do turismo. Ao fazê-lo, estes governos pretendiam retirar os entraves colocados à expansão do setor pela carência de recursos para financiar investimentos turísticos de capital nacional - e a ausência de instituições financeiras que permitissem a consolidação de seus passivos de curto prazo. Mas pode-se pensar que as autoridades utilizavam a estrutura do financiamento para também sinalizar às grandes empresas, de capital nacional ou multinacional do setor, que coordenariam o desenvolvimento turístico em seus territórios. Este é um fator importante a ser levado em conta quando se considera o prazo de maturação de um investimento de grande porte em turismo, pois significa reduzir a incerteza derivada do receio de envelhecimento precoce relacionado a um crescimento desordenado.

Outras considerações também podem ser feitas com relação ao tipo de coordenação do setor e seu financiamento. Se um país periférico se dispõe a ser um grande captador do turismo receptivo mundial, a expansão de sua oferta turística precisa estar condizente com este propósito em termos de capacidade instalada e padrão de conforto a ser oferecido. Assim, a política de financiamento público para o setor deve cuidar de assegurar o preenchimento de tais condições. Logo, é factível esperar que os grandes empreendimentos sejam favorecidos, ou pelo menos tenham melhor cotação neste processo, já que comumente se atribuem aos mesmos “custos de risco” menores à concessão de crédito.

As experiências dos países pesquisados indicam este caminho. No caso do México, como o FONATUR é também uma agência de desenvolvimento, a avaliação com relação ao risco do tomador é feita pelas instituições bancárias privadas que repassam os recursos. No caso português, viu-se que os recursos do SIVETUR, que estão sob a responsabilidade do IFT e do ICEP, estão sujeito a análise de dois critérios: mérito setorial do projeto e qualificação do risco. Neste último, alcançam maiores pontuações os projetos de

investimentos de empresas: que disponham de maior poder de mercado; que contem com a participação de instituições privadas de crédito - importando aqui o nível de taxa de juros cobrado pela intermediação financeira; e que apresentem avaliação externa de risco dos investimentos por parte de empresas especializadas em classificá-lo.

Parece haver nestes casos uma ratificação da interpretação de Minsky acerca do papel do tamanho da empresa na determinação de sua capacidade de obter financiamento externo, e isto a despeito de ele ter considerado o caso de economias desenvolvidas, enquanto os exemplos abordados acima referem-se a oferta de crédito de instituições financeiras do setor público de países periféricos. Esta oferta, ao que tudo indica, apresenta tal comportamento por estar subordinada também à lógica de inserção destes países no mercado internacional de turismo.

Por fim, cabe ressaltar que os negócios turísticos dos países desenvolvidos dispõem da possibilidade de recorrer ao financiamento privado, dos bancos e dos mercados de capitais. Neste sentido, pode-se aventar que, ao contrário dos países periféricos, a capacidade de financiamento constitui-se em entrave intermitente, e não permanente, à expansão da oferta turística ou às operações das empresas de turismo já instaladas naqueles países.

Assim, o financiamento, visto como condicionante na tipologia que trata do desenvolvimento do turismo em certos países, deve ser encarado conforme sua natureza, público ou privado. O primeiro caso denota que o setor turístico, mesmo nos tempos atuais, não pode prescindir do setor público para financiar a sua expansão. O segundo indica que os negócios turísticos contam com recursos privados abundantes e baratos o suficiente para sustentar seu crescimento; pelo menos, é o que tem ocorrido nos últimos anos.

Caberia agora analisar o último condicionante a ser considerado para classificar o desenvolvimento do turismo em certos países. Ao contrário do anterior, em que a ótica privilegiada para elaboração da tipologia foi o financiamento da expansão da oferta turística, o enfoque neste caso dirige-se para o lado da demanda. Busca-se apreender, genericamente, a demanda potencial associada à posição em que se encontra o país em relação aos principais países emissores.

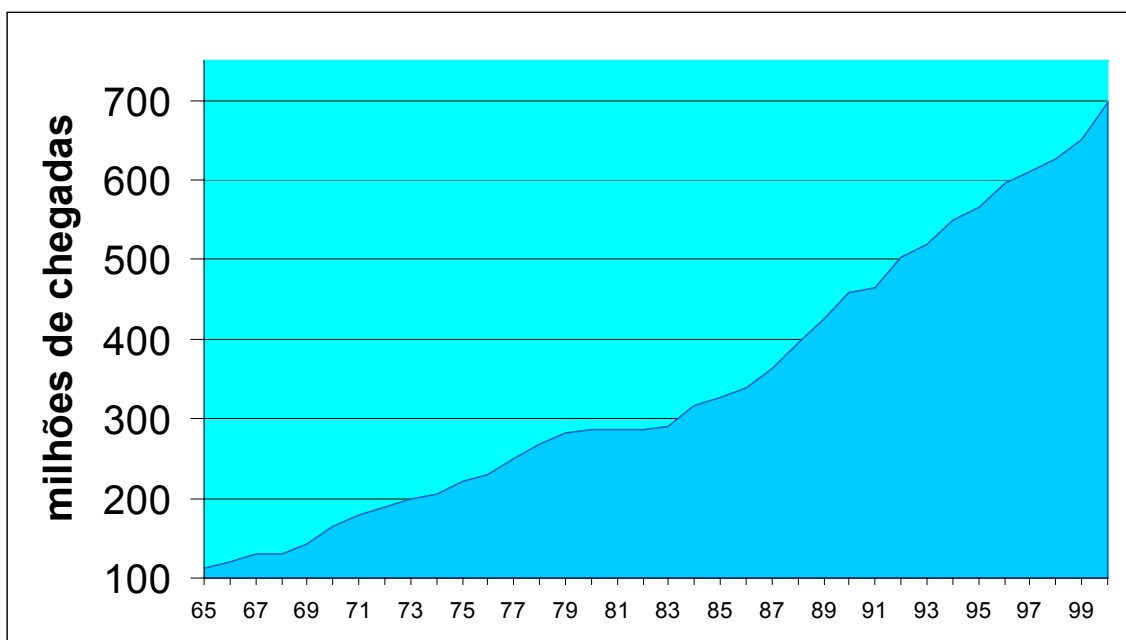
### **3.3 Posição em relação aos grandes blocos emissores**

Os dados empíricos sobre o movimento do turismo internacional devem, em parte, fornecer as indicações para tratar este item. A precariedade de informações do setor turístico obtidas em qualquer país, exponenciada nos casos dos países periféricos, não impede que a consolidação dos registros feitas pela OMT descreva um quadro coerente das participação relativa dos países no mercado internacional.

Inicialmente, é o caso de considerar a evolução do número de turistas internacionais. Os dados indicam que o crescimento entre 1965 e 2000 foi próximo de 500%, com o total de visitantes passando de 112,9 milhões para 697,8 milhões nos dois anos considerados. O gráfico abaixo mostra a expansão do turismo internacional nas últimas quatro décadas, de 1965/2000. Nele é possível perceber que o mercado receptivo entre o primeiro e último período foi multiplicado por quase 7, porém com alguns anos apresentando declínio

nas taxas de crescimento.

**Figura 1: Fluxo turístico internacional, 1965-2000, em milhões de pessoas.**



Fonte: Anuário Estatístico Embratur (2001).

De acordo com a OMT *apud* Marino Neto (1999), o mercado receptivo mundial em 1990 estava distribuído da seguinte forma: os países industrializados receberam 61,9% do total de turistas estrangeiros, enquanto os países em desenvolvimento e a Europa Central/Leste, respectivamente, ficaram com 27,9% e 10,2% desta soma. Em 1995, houve uma certa redistribuição destes percentuais, com os países desenvolvidos tendo reduzido sua participação para 56,7% e os países em desenvolvimento e da Europa Central/Leste, respectivamente, aumentado seus percentuais para 30% e 13,3% deste total.

Para melhor entender a questão da distribuição espacial do mercado internacional de turismo é conveniente fazer algumas alterações neste quadro de análise. A tabela 13 mostra a classificação dos grandes países emissores e receptores, no ano de 1997.

**Tabela 13: Os 30 maiores países receptores e os 21 maiores países emissores, responsáveis por 80% do turismo mundial em 1997, valores em US\$ bilhões.**

Maiores Países Emissores				Maiores Países Receptores			
Pos	País	Valor	%	Pos	País	Valor	%
1	EUA	51,2	13,5	1	EUA	73,2	16,7
2	Alemanha	46,2	12,2	2	Itália	29,7	6,8
3	Japão	33,0	8,7	3	França	28,0	6,4
4	Reino Unido	27,7	7,3	4	Espanha	26,7	6,1
5	Itália	16,6	4,4	5	Reino Unido	20,0	4,6
6	França	16,6	4,4	6	Alemanha	16,5	3,8

8	Holanda	10,2	2,7	8	Áustria	11,1	2,5
9	China	10,2	2,7	9	Hong Kong	9,2	2,1
10	Áustria	10,1	2,7	10	Austrália	9,0	2,1
11	Rússia	10,1	2,7	11	Canadá	8,8	2,0
12	Bélgica	8,3	2,2	12	Polônia	8,7	2,0
13	Suíça	6,9	1,8	13	Turquia	8,1	1,8
14	Polônia	6,9	1,8	14	Suíça	7,9	1,8
15	Suécia	6,7	1,8	15	México	7,6	1,7
16	Taiwan	6,5	1,7	16	Tailândia	7,0	1,6
17	Coréia do Sul	6,3	1,6	17	Rússia	6,9	1,6
18	Austrália	6,1	1,6	18	Cingapura	6,8	1,6
19	Brasil	5,4	1,4	19	Holanda	6,3	1,4
20	Noruega	4,5	1,2	20	Indonésia	5,4	1,2
21	Espanha	4,5	1,2	21	Bélgica	5,3	1,2
-	-	-	-	22	Coréia do Sul	5,1	1,2
-	-	-	-	23	Argentina	5,1	1,2
-	-	-	-	24	Japão	4,3	1,0
-	-	-	-	25	Portugal	4,3	1,0
-	-	-	-	26	Grécia	3,8	0,9
-	-	-	-	27	Egito	3,7	0,9
-	-	-	-	28	Ucrânia	3,7	0,8
-	-	-	-	29	Rep. Tcheca	3,6	0,8
-	-	-	-	30	Suécia	3,6	0,8
-	Total 1-21	305,4	80,4	-	Total 1-30	351,6	80,3
-	Total 1-40	355,3	93,5	-	Total 1-40	380,8	86,9
-	Total Mundo	379,8	100,0	-	Total Mundo	438,1	100,0

Fonte: Fonte: OMT, *Tendencias del Mercado Turístico* (1999a).

Considerando o caso dos primeiros, observa-se que os 40 países mais bem classificados responderam por cerca de 93% das despesas internacionais de turismo. Destes, os 21 primeiros colocados foram responsáveis por aproximadamente 80% do gasto total. Com relação aos grandes países receptores, a tabela revela que os 30 primeiros classificados auferiram cerca de 80% da receita total de turismo.

Com base nesta evidência é possível separar de um lado os grandes países emissores e, do outro lado, os que apresentam-se principalmente como grandes receptores neste mercado. Nota-se que os sete primeiros grandes demandantes do mercado mundial encontram-se também na relação dos 30 maiores receptores, na verdade, à exceção do Canadá e Japão, eles ocupam cinco das seis primeiras posições. Pode-se, assim, inferir que fazer parte das economias do chamado mundo desenvolvido é condição para que um país seja um dos primeiros emissores de turistas no mercado internacional. Ao mesmo tempo, estar neste conjunto parece contar favoravelmente para tornar este país um grande receptor. Ao ampliar-se o quadro, e considerar-se todos os países da relação dos 21 grandes demandantes, observa-se o mesmo desempenho, com exceção apenas de Taiwan, 31ª posição, Filipinas, 36ª, Noruega e Brasil, que não constam nem mesmo da relação dos 40 países mais visitados naquele ano<sup>16</sup>.

Saindo desta classificação de grandes demandantes que são simultaneamente grandes receptores, pode-se

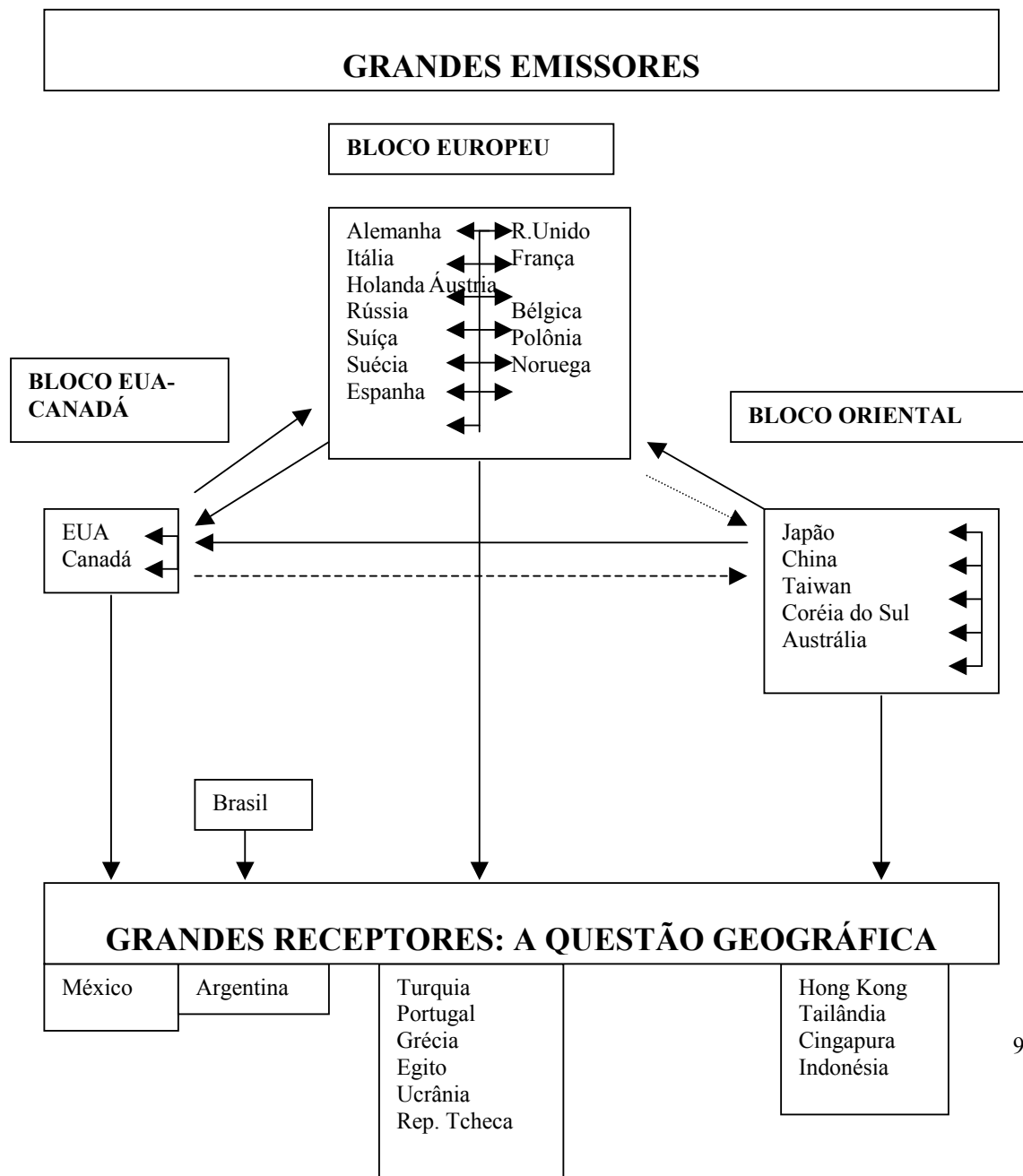
<sup>16</sup> As estatísticas da própria OMT revelam as dificuldades de registro de informações no âmbito do turismo: a divergência entre o total de receita mundial de turismo e o total de despesa chega a cerca de 15% em 1997.

avaliar o caso dos países que se colocam apenas na posição de grandes receptores. Estes últimos são os principais beneficiários da emissão de turistas por parte dos grandes demandantes internacionais e são, em sua maioria, países periféricos. A explicação para o expressivo número de visitantes internacionais que ocorrem aos seus territórios está relacionada, em parte, ao aspecto geográfico.

Esta questão pode ser melhor visualizada na figura 2 abaixo.

Os grandes países emissores foram agrupados, segundo a localização geográfica, em três grandes blocos distribuídos por três continentes: primeiro, o da América anglo-saxônica, com Estados Unidos e Canadá; segundo, o Bloco Europeu, incluindo a Rússia; e terceiro, o Bloco Oriental, incluiria a Austrália. Os principais países receptores tiveram seus mercados turísticos especialmente vinculados aos blocos de seus próprios continentes. O Brasil e a Argentina não se encontram nestes três grandes blocos e integram um conjunto à parte, já que a Argentina, como grande receptora naquele ano, teria no Brasil um de seus maiores demandantes turísticos. A figura abaixo reproduz esta distribuição espacial.

**Figura 2: Os grandes blocos do turismo internacional em 1997<sup>17</sup>**



Fonte: Elaboração própria.

Assim, o México tem o Bloco EUA-Canadá como o seu principal mercado. Portugal, Turquia, Grécia, República Tcheca, Egito<sup>18</sup> e Ucrânia atraem os turistas estrangeiros dos países europeus que são seus grandes demandantes. Os países localizados na Ásia, como Hong Kong, Tailândia, Indonésia e Cingapura têm entre seus visitantes estrangeiros principalmente os turistas procedentes do Bloco Oriental.

Embora este quadro tenha sido montado com base nas estatísticas do ano de 1997, ele reflete em grande medida o fenômeno da distribuição do turismo internacional entre países. Tomando-se o ano de 1990, no caso dos 21 maiores países emissores, os sete primeiros – EUA, Alemanha, Japão, Reino Unido, Itália, França e Canadá - mantiveram-se na mesma posição. Enquanto nos demais países desta relação, verifica-se a entrada da China, Polônia e Brasil e as saídas da Dinamarca, México e Cingapura. O mesmo aconteceu com os grandes países receptores; as reduzidas alterações entre 1990 e 1997 deveram-se, principalmente, às entradas da Polônia e República Tcheca.<sup>19</sup>

De modo que, pelo menos para os maiores países emissores e receptores de cada um dos três blocos, o quadro oferece indícios de ser estrutural. Outros países, contudo, podem ter suas posições alteradas em decorrência de mudanças de várias ordens, desde aquelas relacionadas fortemente às questões políticas, como parece ter sido o caso dos países do Leste europeu depois da queda do muro de Berlim, até as de caráter mais econômico, a exemplo do Plano Real, no caso do Brasil<sup>20</sup>.

No interior de cada bloco as setas indicam um intenso deslocamento de turistas entre os países componentes do próprio bloco. A tabela 14 permite que se veja este fenômeno de forma mais detalhada. Ela mostra que o turismo internacional nestes países tem um nítido caráter intra-regional, ou seja, ele ocorre com maior frequência dentro do próprio continente e, no mais das vezes, entre os grandes países emissores. Mas também, em menor escala, verificam-se viagens de turistas entre os grandes blocos.

A tabela mostra que os turistas de países dos grandes blocos emissores, que nos anos de 1988, 1995, 1996 e 1997 ocuparam as cinco primeiras posições na ordem de classificação, deslocaram-se principalmente para os países dos seus blocos ou vinculados ao mesmo – de acordo com o critério de separação usado aqui. As exceções ficaram por conta do Japão, cujos turistas viajaram em maior proporção para os EUA, e do Canadá, já que os viajantes oriundos deste país, depois dos EUA, visitaram em maior número a Europa do que os países próximos de seu bloco. Assim, os turistas de países europeus como Alemanha, Itália e Reino Unido elegeram a França como destino preferido e a Espanha como segunda opção, enquanto os franceses optaram

---

<sup>17</sup> As setas cheias indicam o fluxo de turistas em maior escala, enquanto as setas pontilhadas significam um fluxo menor de turistas em direção aos países dos blocos considerados.

<sup>18</sup> O Egito é o único dos grandes receptores aqui considerados, que estão vinculados ao Bloco Europeu, que se localiza totalmente em outro continente, a África.

<sup>19</sup> Em Petrocchi (2001), as relações dos principais emissores internacionais (no ano de 1998) e principais países receptores (no ano de 1999) mostram que os mesmos países continuam a ocupar as primeiras posições.



pela Espanha e em segundo lugar pelo Reino Unido. Fora do Bloco Europeu e dos seus países vizinhos, como a Grécia e Irlanda, os turistas alemães, franceses e britânicos escolheram os EUA como primeira opção de viagem.

No caso do Bloco EUA-Canadá, os turistas canadenses visitaram em maior proporção os EUA, enquanto fora de seu bloco o Reino Unido e a França foram os destinos preferidos. O México ficou na quarta posição de país mais visitado pelos canadenses. O contrário sucedeu-se com os EUA, pois os turistas estadunidenses viajaram principalmente para o México, e em segundo lugar para o Canadá. A terceira, a quarta e a quinta opção destes turistas foram os países europeus. No caso oriental, conforme mostra a tabela, os japoneses visitaram em maior proporção os EUA, mas a China, Coréia do Sul e os países vizinhos ao Bloco, como Cingapura e Hong Kong, constaram como as opções preferidas na maior parte dos anos considerados. No Bloco Europeu, a Itália foi o país preferido pelos japoneses.

**Tabela 14: Países mais visitados pelos grandes países emissores nos anos de 1988, 1995, 1996 e 1997, em número de anos.**

	<b>Alemanha</b>	<b>EUA</b>	<b>R. Unido</b>	<b>Canadá</b>	<b>França</b>	<b>Japão</b>	<b>Itália</b>
<b>1º lugar</b>	França (4)	México (4)	França (3) Espanha (1)	EUA (4)	Espanha (3) R. Unido (1)	EUA (4)	França (4)
<b>2º lugar</b>	Espanha (2) Áustria (2)	Canadá (4)	Espanha (3) França (1)	R. Unido (4)	R. Unido (2) Espanha (1) Itália (1)	H.Kong (3) Itália (1)	Espanha (4)
<b>3º lugar</b>	Espanha (2) Áustria (2)	R. Unido (4)	EUA (3) Irlanda (1)	França (4)	Itália (3) R. Unido (1)	Coréia S(3) Itália (1)	R. Unido (3) Áustria (1)
<b>4º lugar</b>	Itália (4)	Itália (3) França (1)	Irlanda (3) EUA (1)	México (3) Itália (1)	EUA (3) Alemanh (1)	China (2) Itália (1) Cingapur (1)	Áustria (3) Alemanh (1)
<b>5º lugar</b>	Polônia (3) EUA (1)	França (3) Alemanh (1)	Grécia (3) Itália (1)	Itália (3) México (1)	Alemanh (3) EUA (1)	H. Kong (1) China (1) Coréia S (1)	Alemanh (3) R. Unido (1)

Fonte: OMT, *Tendencias del Mercado Turístico* (1999a).

As evidências indicam que os países europeus têm uma distribuição mais equitativa das viagens realizadas dentro do próprio continente nestes anos. O mesmo não acontece com o Bloco EUA-Canadá. Neste, a proporção de canadenses que optam por visitar os EUA em suas viagens internacionais é, em média, de 75% e de americanos que se deslocam para o México e Canadá, respectivamente, é em média de 28,8% e 21%. No caso do Bloco Oriental, o fluxo de turistas japoneses para os EUA também ocorreu, em média, a uma proporção de 21%, bastante superior a média das demais viagens internacionais para países dentro do próprio continente asiático.

Com base nos dados empíricos organizados acima, entende-se que é possível retornar a um nível maior de abstração para construir uma tipologia que aborde o desenvolvimento do turismo em diferentes países, levando em conta também a questão da demanda estrangeira potencial. Acredita-se que o posicionamento de

<sup>20</sup> Com a desvalorização do câmbio em 1999 aumentou o fluxo de turistas argentinos para o Brasil, o que justificaria, a partir de então, a existência de outra seta em direção ao quadro do Brasil.

um país qualquer em relação aos grandes blocos emissores oferece indicações sobre sua probabilidade de continuar ou vir a ser um grande país receptor.

A figura 2 e as tabelas analisadas acima permitem supor que esta posição seja definida a partir da observância de dois critérios. O primeiro diz respeito a distância entre o país considerado e os grandes blocos emissores de turistas; que certamente é influenciada pela tecnologia incorporada aos meios de transporte atuais<sup>21</sup>. O segundo critério é mais complexo, pois envolve questões de gostos e preferências no campo do turismo em países desenvolvidos.

No capítulo anterior foi feita menção ao fato do gosto pelo sol, dos turistas dos países desenvolvidos, ter influenciado o padrão da oferta turística na América Latina (Schlüter, 1998). A atração pelo sol como fenômeno turístico, todavia, data do início do século XX, e esteve associado à mudança de hábitos das elites dos países colonizadores – que atribuíram menor importância ao costume típico da era vitoriana de vincular o “corpo bronzeado” à origem de classe plebéia e/ou procedência de países exóticos - de forma que “tomar sol” entrou na moda (Poon, 1993). Assim, pode-se dizer que as elites iniciaram o processo de difusão de um padrão estético importante, a moda, para o desenvolvimento do turismo de massa.<sup>22</sup>

Esta difusão parece levar a um movimento subsequente, que é a tentativa de diferenciação das elites do gosto comum. Em Ormerod (2000)<sup>23</sup>, é possível identificar este processo:

“Obviamente, isto não se aplica a todos os itens do consumo [mudanças nos gostos e preferências individuais em concordância com a moda], e freqüentemente observamos reações contrárias à moda. Nenhum membro da classe média britânica que se respeite, por exemplo, gostaria de ser descoberto nas praias espanholas do Mediterrâneo depois que estas se tornaram o lugar de férias favorito de seus conterrâneos criminosos ou operários. Mas mesmo neste caso, o mesmo princípio de comportamento alterado [dos gostos e preferências individuais] está em ação, exceto que agora em sentido inverso: quanto mais tipos de pessoa desejam um produto, tanto menos um outro grupo o querará.” Ormerod (2000: 89).

Esta citação encerra um exemplo comum de diferenciação da demanda do setor, tão comum que a solução encontrada, e reforçada, pela forma capitalista de organização foi apostar na sua segmentação. Porém, para o problema aqui tratado, ela apresenta a limitação de se referir ao gosto, segundo as classes sociais, tomando como exemplo dois países europeus que tiveram o passado comum de colonizadores, a Grã Bretanha e a

---

<sup>21</sup> Petrocchi (2001: 123) ao analisar os fatores explicativos do mercado de turismo observa que em um modelo matemático "a força da variável distância é de tal ordem que poderíamos associar sua influência a uma atração *gravitacional*. A proximidade entre origem e destino turístico potencializa a demanda. À medida que a distância aumenta, a *atração gravitacional* turística diminui, reduzindo o potencial do fluxo."

<sup>22</sup> Noberto Elias em sua obra “O processo civilizador” (1990) oferece um belo painel da difusão de costumes pela aristocracia européia que foram fundamentais à conformação da idéia da civilização ocidental. O mecanismo que ele descreve é importante porque ainda pode servir de algum modo para compreender a assimilação das mudanças de hábitos nas sociedades ocidentais: “O fato de uma dada classe em uma fase ou outra do desenvolvimento social formar o centro de um processo, e desta forma fornecer modelos para outras classes, e de que estes modelos sejam difundidos e aceitos por elas já pressupõe uma situação social e uma estrutura especial de sociedade como um todo, em virtude da qual a um círculo é cometida a função de criar modelos e a outro as de difundir-los e assimilá-los”.

<sup>23</sup> Em Ormerod (2000), o autor critica a hipótese de gostos e preferências fixas constantes dos modelos tradicionais de economia, que desconsideram a alteração de gostos dos indivíduos motivada pelo sucesso de vendas de um determinado produto, ou seja, pela moda.

Espanha. Desta forma não permite identificar qual é a posição dos países mais atrasados, que comumente encontraram-se na situação de colônias, no conjunto de gostos e preferências do turista do país desenvolvido.

Um caminho para entender este processo pode ser dado pela padronização das cadeias de hotéis, que se espalharam pelos mais variados países fora do mundo ocidental desenvolvido. Viu-se que esta estratégia embutia também o compromisso de garantir aos turistas no estrangeiro a manutenção de laços com os costumes civilizados de seus países de origem. Logo, para a compreensão dos elementos que se encontram subjacentes à formação dos gostos e preferências dos turistas dos países emissores, pelo menos no caso ocidental, é crucial dar atenção ao significado do termo “civilização”. O pensamento de Elias (1990) aborda-o como uma criação caracteristicamente ocidental, que teria legitimado e perpassado todo o mundo colonial, mantendo-se mesmo com a independência dos países colonizados e servindo de referência para o julgamento de sociedades passadas ou contemporâneas “rudimentares”:

“ (...) não interessa o fato e a questão de como, no decorrer dos séculos, o comportamento civilizado se cristalizou. E a consciência de sua própria superioridade, dessa “civilização”, passa a servir pelo menos às nações que se tornaram conquistadoras de colônias e, por conseguinte, um tipo de classe superior para grandes segmentos do mundo não-europeu, como justificativa de seu domínio (...)” Elias (1990: 64).

E ainda, a atualidade característica desta idéia está assentada na seguinte consideração:

“Com essa palavra [civilização], a sociedade ocidental procura descrever o que lhe constitui o caráter especial e aquilo de que se orgulha: o nível de sua tecnologia, a natureza de suas maneiras, o desenvolvimento de sua cultura científica ou visão de mundo, e muito mais.” Elias (1990: 23).

O conceito de civilização parece ser importante para entender o ramo do turismo, que envolve o contato com povos e costumes diferentes. Mas, mesmo no caso do turistas orientais, se aceitarmos a premissa de Minsky (1972: 215)<sup>24</sup>, para quem os “*sistemas de preferências são criações de sociedade, e não características genéticas*”, é razoável supor que traços comuns colocados pela história definam padrões de gosto similares entre povos quando se trata do turismo. O apelo para a diferença cultural não parece encontrar eco suficiente para atrair a maioria dos turistas do mundo desenvolvido.

Assim, com base nos dois critérios expostos acima: distância e gostos e preferências, é possível estabelecer o posicionamento de um país qualquer em relação aos grandes blocos emissores de turistas. Define-se então como **perto** destes últimos o país que, pela distância e/ou laços comuns que remontam as suas origens, apresentem maiores possibilidades de atrair regularmente um afluxo de turistas estrangeiros em escala tal que justifique vincular sua oferta turística ao mercado estrangeiro. Define-se como **longe** dos grandes blocos emissores o país que esteja fisicamente distante e/ou não partilhe de traços históricos comuns e que, por este motivo, não possa contar com uma demanda turística estrangeira suficiente para estimular o crescimento da oferta turística em seu território.

Finalmente, à luz dos condicionantes eleitos – países do centro e periferia, financiamento e posição em

relação aos grandes blocos emissores – é possível firmar uma tipologia (ver Tabela 15 abaixo) com suficiente grau de generalidade para incluir em seu arcabouço o desenvolvimento do turismo em distintos países. Neste sentido, Portugal e México, por apresentarem características similares, podem ser enquadrados na mesma classe de fenômeno. Por outro lado, países como Estados Unidos e Inglaterra já estão dispostos em outro sítio.

Esta tipologia pode auxiliar a análise sobre a possibilidade que um país *outsider* tem de fazer parte do conjunto dos grandes receptores do mercado de turismo internacional. Mais precisamente, sua função é fornecer elementos gerais para avaliar as falhas e acertos das políticas de turismo de um país como o Brasil, que pretende competir com outros na atração de turistas estrangeiros. Assim, o próximo passo deste trabalho é investigar se as instituições que estão envolvidas com o fomento ao setor levam em conta as especificidades do país, que já o colocam em uma classe distinta dos casos acima descritos. A tipologia abaixo servirá para orientar a crítica interna ao atual modelo brasileiro de desenvolvimento do turismo.

**Tabela 15: Tipologia dos fatores condicionantes do desenvolvimento do turismo segundo os diferentes países.**

Posição em Relação aos Blocos Emissores	Grau de desenvolvimento das economias			
	Economias Centrais		Economias Periféricas	
	Financiamento Público do Turismo	Financiamento Privado do Turismo	Financiamento Público do Turismo	Financiamento Privado do Turismo
<b>Perto</b>		EUA Reino Unido	México Portugal	
<b>Longe</b>			Brasil	

Fonte: Elaboração própria.

<sup>24</sup> Na verdade, a origem do tratamento da relação entre gostos e preferências sociais e individuais na economia encontra-se em Veblen (1899), em sua obra “A Teoria da Classe Ociosa”.

## Capítulo 4

# O turismo no Brasil

Nos capítulos anteriores procurou-se delinear os principais aspectos que conformaram as políticas nacionais de turismo no pós-guerra, cuja sistematização ajudaria a estabelecer uma trajetória de investigação para o setor, capaz de conduzir à elaboração de uma tipologia. A literatura utilizada no segundo capítulo mostrou que, de início, a prática do planejamento foi comum a vários países, cabendo aos organismos nacionais de turismo representar os Estados na fixação de um conjunto de incentivos para a expansão do turismo em seus países. Posteriormente, a tendência dos países desenvolvidos foi reduzir a intervenção no setor e promover uma crescente descentralização da função reguladora. Todavia, alguns países periféricos continuaram a dispor da capacidade de coordenar e estimular fortemente o desenvolvimento do turismo em seus territórios.

Após considerar os casos específicos das políticas de turismo do México e de Portugal, o trabalho volta-se neste capítulo à análise das políticas de turismo adotadas pelo Brasil ao longo das últimas décadas. O exame desta questão permitirá estabelecer os principais aspectos vinculados à organização do setor no país e ainda, avaliar a posição brasileira à luz das experiências internacionais.

### 4.1 Políticas de turismo no Brasil

No Brasil, a participação do setor público na estruturação do turismo em território nacional começou com a criação da Embratur<sup>1</sup> e do Conselho Nacional de Turismo, CNTur. Para explorar os traços característicos do início do planejamento do turismo no país convém considerar as disposições constantes do Decreto-Lei nº 1.191, de 27.10.71, que equipara as atividades turísticas às indústrias básicas, para efeito de concessão de incentivos fiscais.<sup>2</sup>

A coordenação do uso deste incentivo no setor turístico ficaria a cargo dos dois órgãos. O CNTur tinha a competência de aprovar a isenção de impostos sobre a renda, pelo prazo de até 10 anos, para hotéis e “*obras e serviços específicos de finalidade turística*”. Mas esta aprovação estaria condicionada ao parecer favorável da Embratur. Assim, as empresas que tivessem interesse em realizar investimentos nas atividades turísticas poderiam deduzir do imposto de renda um percentual que variaria segundo a localização do empreendimento.

A dedução poderia alcançar o limite de 50% do imposto a pagar, caso o investimento na atividade turística

---

<sup>1</sup> A Empresa Brasileira de Turismo, Embratur, foi criada através do Decreto-Lei 55/66, de 18.11.66.

se localizasse nas regiões em que operavam a SUDENE e a SUDAM. Para as áreas fora do eixo de atuação das duas instituições, o benefício fiscal estaria restrito ao teto de 8%<sup>3</sup>. Nos chamados casos especiais, desde que reconhecidos pela Embratur como de “alto interesse turístico”, o CNTur poderia aprovar projetos cujos recursos oriundos de benefícios fiscais correspondessem ao patamar de 75% do valor do financiamento global do investimento.

Além dos incentivos fiscais, o referido decreto instituía o Fundo Geral de Turismo (Fungetur), “(...) destinado a fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional(...)”. O Fungetur deveria ser gerido pela Embratur, e seus recursos seriam basicamente de fonte orçamentária e de taxas referentes ao necessário registro de empresas de turismo junto à Embratur, renovados anualmente. Todavia, esse fundo só passou a operar em 1976.

A concessão dos chamados “estímulos de financiamento” para as atividades turísticas, que envolviam, além dos benefícios fiscais, o fornecimento de crédito subsidiado por estabelecimentos oficiais, estava condicionada ao compromisso assumido por Estados e Municípios nos quais o investimento fosse realizado, de conceder isenção ou “*outras facilidades fiscais, a critério da Embratur*”. Segundo o Decreto, esta medida asseguraria que os empreendimentos voltados para o turismo fossem plenamente favorecidos.<sup>4</sup>

No Governo Geisel, através do Decreto-Lei nº 1.439, de 30.12.75, foram redefinidos alguns aspectos da legislação anterior. O CNTur continuava a deter a prerrogativa de estabelecer quais empreendimentos seriam caracterizados como de “*finalidade turísticas*” para efeito de obtenção de incentivos fiscais. Por outro lado, a Embratur ainda teria a competência de conceder licenças para exploração da atividade turística e classificação das empresas, levando em conta os padrões de conforto e serviços oferecidos. Mas, de acordo com a regulamentação, o CNTur poderia delegar à Embratur suas atribuições, e de forma semelhante, esta instituição poderia fazer o mesmo com os órgãos estaduais e locais de turismo.<sup>5</sup>

Este Decreto-Lei também estipulava o teto do benefício fiscal a ser concedido a partir de sua publicação: os hotéis e estabelecimentos com finalidades turísticas poderiam gozar da redução de até 75% do imposto sobre a renda, por um prazo de 10 anos.

Com relação aos incentivos creditícios, o Fungetur foi mobilizado para atender especialmente às

---

<sup>2</sup> A extensão dos benefícios fiscais a outros setores e atividades da economia significou o deslocamento de uma política de incentivos originariamente empregada na Região Nordeste, iniciada com a criação da SUDENE e do artigo 34, da Lei nº 3.995, de dezembro de 1961. Posteriormente, o artigo 18, da Lei nº 4.239, de junho de 1963, estendeu este benefício à SUDAM. Segundo Garcia (1984), a montagem deste esquema de incentivo teve por base um mecanismo similar utilizado pelo governo italiano para estimular o crescimento econômico do Sul da Itália.

<sup>3</sup> Os depósitos das quantias deduzidas do imposto a pagar deveriam ser feitos junto ao Banco do Brasil, em uma conta bloqueada sobre a qual não incidiria juros, e cuja movimentação estaria sujeita à autorização da EMBRATUR.

<sup>4</sup> O Decreto-Lei em questão ainda garantia a isenção de impostos de importação para máquinas e equipamentos, desde que não houvesse similar no Brasil, cujo uso fosse necessário à construção (ou ampliação) de instalações turísticas. Para ter acesso a este benefício fiscal, os projetos deveriam apresentar parecer favorável da EMBRATUR.

necessidades de crédito de atividades turísticas de pequeno e médio porte que estivessem localizadas em áreas definidas como prioritárias<sup>6</sup>. O fundo, cujas operações deveriam ser reguladas pelo Conselho Monetário Nacional, deveria fixar a cobrança das taxas de juros e correção monetária levando em conta “*as finalidades sociais*”.

Ademais, o Decreto estabelecia que o suporte estatal como estímulo ao investimento turístico poderia se dar através da participação societária, tanto por meio do Fungetur quanto por intermédio de outras instituições públicas. Enfatizou que esta participação deveria, em princípio, ser realizada por meio de ações preferenciais.<sup>7</sup>

Em meados dos anos oitenta, o novo Decreto-Lei de nº 2.294, de 21.11.86, evidencia as mudanças na forma do Estado conceber a organização do setor, pois através do mesmo, assinalava-se a “*liberdade do exercício e a exploração de atividades e exercícios turísticos*”<sup>8</sup>. A referida norma legal, contudo, preservava ainda a capacidade da EMBRATUR para fiscalizar o setor.

No Governo Collor, a Lei nº 8.181, de 28.03.91 define que a EMBRATUR passa a ser responsável pela formulação, coordenação e execução da Política Nacional de Turismo<sup>9</sup>, assumindo as competências do extinto Conselho Nacional de Turismo. Consta de suas novas atribuições:

- definir as normas e procedimentos necessários à execução da Política Nacional de Turismo para propô-las ao Governo Federal, assim como tornar efetivas as decisões relacionadas à sua alçada;
- promover medidas para divulgar, nos mercados interno e externo, o turismo no Brasil, com a finalidade de aumentar o fluxo de turistas em território nacional;
- realizar o planejamento do mercado turístico, recomendando as áreas, os empreendimentos e as ações que deveriam ser incentivados;
- fomentar o desenvolvimento da indústria de turismo, estimulando iniciativas, financiando, direta ou indiretamente, planos, programas ou projetos para este fim, e acompanhando a execução dos projetos reputados como de interesse para a indústria do turismo;
- estabelecer critérios para analisar, aprovar e acompanhar os projetos de negócios turísticos que recebam financiamento ou sejam incentivados por parte do Estado;

Mas é o Decreto nº 448, de 14.02.92, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo (PNT) a ser

---

<sup>5</sup> A delegação das atribuições da EMBRATUR aos órgãos estaduais e locais de turismo precisaria da formalização de convênio entre as partes que fosse ratificado pelo CNTur.

<sup>6</sup> Para a definição de empresas de turismo porte e médio e pequeno, o CNTur deveria considerar, além da avaliação da empresa, “a capacidade financeira dos principais acionistas ou sócios”, conforme o Decreto-Lei nº 1439, de 30.12.75.

<sup>7</sup> Consta do Decreto-Lei que “a subscrição de ações ordinárias será admitida na forma, extensão, valor percentual e circunstâncias aceitos pela EMBRATUR e aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo – CNTur.” Decreto-Lei nº 1.439, de 30.12.75.

<sup>8</sup> Posteriormente, a própria classificação do setor hoteleiro definida pela EMBRATUR foi considerada obsoleta, de modo que esta instituição juntamente com a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis, ABIH, estruturaram um novo sistema de classificação.

<sup>9</sup> Esta Lei também confere nova denominação a autarquia que passará então a chamar-se EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo.

definida pela EMBRATUR. Segundo esta regulamentação, em seu Art. 5º, a PNT teria por objetivos:

- pôr o turismo nacional ao alcance de populações com diferentes faixas de renda, incorporando as classes de menor poder aquisitivo, para contribuir com o seu bem-estar.
- reduzir as disparidades sócio-econômicas entre as regiões do país, mediante o crescimento da oferta de emprego e a melhor distribuição da renda;
- elevar o fluxo de turistas internacionais em território brasileiro, sua taxa de permanência e gasto médio, através de campanhas publicitárias que divulgassem o produto brasileiro nos grandes mercados com potencial emissor;
- expandir e diversificar os equipamentos e serviços turísticos, adaptando-os às características sócio-econômicas das regiões e municípios;
- favorecer a implantação de equipamentos voltados para atividades de manifestação cultural e outras atrações que contribuíssem para reter e prolongar a permanência dos turistas.

Este Decreto enfatiza a disposição do setor público brasileiro em oferecer “*apoio técnico e financeiro*” para tornar o turismo um meio de desenvolvimento regional, e assim reduzir os desequilíbrios de crescimento entre as regiões do país. Todavia, ele acentua a posição de que a oferta de serviços turísticos é da alçada da iniciativa privada, devendo o Governo Federal restringir suas ações às atividades complementares para o desenvolvimento turístico. E ainda, equipara os projetos de empreendimentos turísticos “*aos de instalação e ampliação de indústria para efeito de acesso a financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais, obtenção de incentivos do Estado, bem como outras vantagens concedidas ao setor industrial.*” (Decreto nº 448, de 14.02.92).

A regulamentação esclarece o papel da EMBRATUR na coordenação da política nacional de turismo, pois condiciona a participação das instituições oficiais de crédito, bem como dos órgãos de desenvolvimento regionais nas operações de financiamento ao setor, à anuência prévia da Embratur.

Interessa ainda mencionar a autorização concedida à EMBRATUR para a criação de um Conselho Consultivo, Contur, para cooperar na formulação da Política Nacional de Turismo. Na composição do Contur haveria participação do segmento empresarial do setor turístico, de representantes de “bens culturais, patrimoniais e ambientais”.

Portanto, no governo Collor verifica-se a preocupação com a continuação do projeto de liberação do setor turístico que começara no governo Sarney: “*A EMBRATUR celebrará convênio com os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, visando adotar os critérios necessários à racionalização e desregulamentação dos serviços oferecidos aos turistas.*”

Em face da nova competência, a EMBRATUR definiu a Política Nacional de Turismo (PNT) para o período 1996/1999, cujas linhas básicas foram estendidas até o segundo Governo Fernando Henrique. A PNT foi erigida sobre quatro grandes eixos, também chamados de macroestratégias: i) implantação da infraestrutura básica e turística; ii) capacitação profissional para melhorar a qualidade dos serviços turísticos oferecidos; iii) modernização da legislação e descentralização da gestão de turismo para adequá-las à



realidade do mercado mundial; e iv) promoção da imagem do país internamente e no exterior, através de ampla campanha de *marketing*.

De forma geral, é possível perceber, nos grandes eixos que sustentam a PNT, uma mudança de orientação em relação às políticas pensadas para o setor nos governos anteriores e expressas na legislação vigente até o início da década de noventa. Mas este novo enfoque da política de turismo mais recente, bem como seus mecanismos de atuação, serão melhor esclarecidos nos próximos itens.

#### **4.1.1 Estratégias Recentes de Estímulo ao Turismo no Brasil**

Para fins analíticos, convém explorar a recente política nacional de turismo, para posteriormente contrapô-la não apenas à configuração institucional de períodos anteriores, mas para observá-la à luz da tipologia elaborada no capítulo precedente.

Em obediência às diretrizes traçadas pelo PNT<sup>10</sup> para estimular o crescimento do turismo no Brasil a partir de 1995, foram incorporados programas preexistentes e criados outros, tais como: o Programa Nacional de Ecoturismo, o Programa Nacional de Desenvolvimento da Pesca Amadora, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo Integrado (PRODETUR/NE).

A análise de alguns dos programas mencionados acima pode esclarecer o mais recente tipo de envolvimento do setor público no turismo brasileiro. O PRODETUR oferece esta oportunidade, pois freqüentemente é citado como exemplo de favorecimento à expansão dos negócios do setor no Nordeste. Segundo Melo e Souza (1997), sua elaboração decorreu do acatamento pela SUDENE das diretrizes emanadas das leis e normas propostas no governo Collor para regulamentação do setor, já mencionadas na seção anterior, que determinaram a equiparação do setor turístico à indústria para obtenção de vantagens e crédito oriundo das instituições financeiras oficiais.

O PRODETUR foi concebido como um programa de inversões em infra-estrutura nos locais considerados como de elevado potencial turístico no Nordeste brasileiro. Acreditava-se que, a partir destes investimentos, o setor privado seria atraído para ampliar e modernizar o parque hoteleiro e os demais equipamentos turísticos existentes na região. Os investimentos contemplados envolviam diferentes tipos de obras. Segundo o BNDES<sup>11</sup>, elas contemplavam “*as áreas de saneamento, administração de resíduos sólidos, transporte em seus diversos módulos, reformas ou construção de aeroportos, desenvolvimento institucional dos órgãos*

---

<sup>10</sup> Dentre as metas para a política nacional de turismo estavam o aumento do turismo internacional receptivo, o número de visitantes estrangeiros no país deveria alcançar o total de 3,8 milhões em 1999, e crescimento de divisas em decorrência da entrada e gastos destes turistas para o nível de US\$ 4 bilhões.

<sup>11</sup> De acordo com o BNDES, até o primeiro semestre de 1996 o programa fora parcialmente obstado pelas dificuldades de financiamento relativas às parcelas cabíveis aos estados e municípios, que totalizavam 50% do valor do investimento de US\$ 800 milhões. Contudo, esta situação foi contornada pela participação financeira do BNDES, que emprestou a maior parte destes recursos. O contrato firmado em 1994 entre o BID, que financiaria a outra metade do investimento, e o BNB, seu agente repassador no Brasil, estipulava um prazo de vinte e cinco anos para pagamento do empréstimo.

*estaduais e municipais responsáveis localmente pela execução do programa e preservação e finalmente recuperação do patrimônio histórico e ambiental.*” (BNDES, 1999: 2). Este programa abrangia cerca de 500 projetos, que encontravam-se distribuídos por 113 municípios da região.

Como o programa do PRODETUR envolve vários estados nordestinos, é razoável considerar, mesmo que sucintamente, os projetos por eles definidos. Esta abordagem permite identificar as prioridades conferidas aos investimentos que, na opinião dos governos locais, alavancariam o turismo em seus territórios. Ademais, abre perspectiva para que se conheçam as formas de intervenção pensadas para apoiar o turismo nestes estados<sup>12</sup>. Assim, pode-se começar pelos principais estados receptores na Região Nordeste, como Bahia e Ceará.

No caso da Bahia, o estado com o litoral mais extenso do Brasil, os projetos do PRODETUR estavam voltados principalmente para investimentos em sete regiões. Dentre as áreas classificadas como prioritárias estavam a chamada “Costa do Descobrimento” e a Costa dos Coqueiros, na qual se localizaria o *resort* de Sauipe, considerado um projeto de grande porte mesmo para os padrões internacionais.<sup>13</sup> Para estas sete regiões, foram definidos projetos de infra-estrutura em rodovias, saneamento e aeroportos. Com relação a estes últimos foram priorizados três, incluindo os de Salvador e Porto Seguro.

Em se tratando do Ceará, o PRODETUR contemplava 127 projetos, envolvendo a implantação de infra-estrutura em saneamento, transportes, recuperação, proteção ambiental e ainda a modernização do aeroporto Pinto Martins, em Fortaleza, aumentando sua capacidade de absorção de passageiro/ano em cerca de 300%. No âmbito deste projeto, o local beneficiado foi a chamada região turística II<sup>14</sup>. Afora a participação no PRODETUR, a Secretaria do Turismo do estado do Ceará, SETUR, elaborou um planejamento com

---

<sup>12</sup> Embora não seja o objeto de investigação deste trabalho, certamente se reconhece que o tratamento acerca das políticas estaduais de turismo assume importância quando se está diante do fenômeno da descentralização das políticas para o setor

<sup>13</sup> Além da participação no PRODETUR, o governo da Bahia estruturou quatro áreas de atuação para incentivar o turismo no estado até o ano 2000, assim distribuídas: i) a área de marketing; ii) área de infra-estrutura, mão-de-obra, cultura e lazer; iii) área de fomento financeiro-fiscal; e iv) áreas regionais. Com relação a área de marketing, citavam-se medidas tais como: desenvolver campanhas no mercado interno e externo; estimular a captação de eventos para o Estado, como feiras, exposições e congressos; e ainda buscar novos segmentos de mercado, tais como a comunidade negra americana, os japoneses de classe média, bem como os beneficiários do turismo social europeu; e, finalmente, desenvolver novos produtos, como o turismo ecológico na Chapada de Diamantina, Mata Atlântica e Abrolhos, dentre outros. Na área de Infra-estrutura, mão-de-obra, Cultura e Lazer, definiam-se como objetivos: a criação do hotel-escola; a programação de festivais nacionais, internacionais e exposições, nas várias formas de manifestações artísticas; e ainda buscava-se implantar um parque de diversões de nível internacional. Na área de fomento financeiro-fiscal mencionava-se a captação de investimentos de capitais privados nacionais e internacionais, considerando-se a possibilidade de conversão da dívida externa brasileira. Por fim, na área regional, caberia destacar a busca por estruturar o produto “BAHIA”, harmonizando Salvador, portão de entrada, com as novas fronteiras turísticas do estado. (Melo e Souza: 1997; 37).

<sup>14</sup> A referida região contemplava os seguintes municípios: Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca. Esta classificação vigorava no Programa de Desenvolvimento Turístico do Estado do Ceará - PRODETURIS/CE, montado em 1990, que tinha como objetivo criar o ordenamento do litoral cearense para efeito de desenvolvimento turístico. Assim, definiram-se quatro regiões para investimentos, que foram depois incluídas no PRODETUR.

estratégias para cobrir um período de vinte e cinco anos.<sup>15</sup>

Além da Bahia e Ceará, outros estados nordestinos, como Pernambuco e Rio Grande do Norte, tinham suas capitais - Recife e Natal - classificadas entre as principais cidades-destino do país, ocupando a 4ª e a 9ª posições, respectivamente<sup>16</sup>. Estes estados, como todos os outros da região, tinham projetos de infra-estrutura financiados pela linha de crédito do PRODETUR e, de forma semelhante aos dois primeiros, escolhiam com parte destes investimentos favorecer as áreas definidas como de interesse turístico, dotando-as dos serviços básicos<sup>17</sup>. Acreditava-se assim que os investimentos privados bem sucedidos despertariam o interesse dos outros investidores e colocariam estes destinos nos roteiros de grandes operadoras internacionais de turismo, expectativa essa partilhada pelos vários estados.

Assim, no caso de Pernambuco, parcela do investimento do PRODETUR destinava-se a dotar de infra-estrutura básica a Zona Turística de Guadalupe, na qual se construiria o complexo turístico de Guadalupe. Com relação ao Rio Grande do Norte, o estado teria escolhido dois empreendimentos que serviriam de base à atração de outros grandes investimentos turísticos: o *Pitangui Center* e o *Pitangui Village*.

Outro programa criado pela Embratur para incentivar a expansão do turismo no Brasil foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, PNMT<sup>18</sup>, o qual, segundo Beni (1997), marcaria também a

---

<sup>15</sup> Neste planejamento destacava-se a definição de regiões dotadas de potencialidades para o desenvolvimento do turismo, nas quais o governo se encarregaria de fornecer a infra-estrutura necessária para a construção de *resorts* privados, operados por companhias reconhecidas internacionalmente no setor. Para este fim foram demarcados seis *clusters* econômicos de turismo, discriminados a partir das seguintes regiões turísticas i) *Cluster* da Cidade de Fortaleza, chamado de “Fortaleza Atlântica” com investimentos na orla marítima desta capital; *Cluster* da Serra do Baturité; *Cluster* do Litoral Oeste, também chamado de costa do sol poente; *Cluster* do Litoral Leste, ou costa do sol nascente; *Cluster* da Serra da Ibiapaba; e *Cluster* da Macro-Região Araripe/Cariri, no extremo sul do estado.

<sup>16</sup> FIPE/EMBRATUR (1998).

<sup>17</sup> Os outros estados da região também dispunham de pólos para investimentos turísticos. Um estado que pode ser citado é o Maranhão, que definiu como um de seus quatro pólos o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses/Ribeirinha. Ademais, o governo do Maranhão, como medida para favorecer o turismo no estado, estava criando o Fundo Estadual de Desenvolvimento Industrial e Turístico - FEDIT -, que pretendia oferecer financiamento para investimentos destinados à criação e melhoria dos meios de hospedagem, alimentação e transporte nestes pólos turísticos.

<sup>18</sup> Segundo a Embratur: “Dentro do conceito de descentralização da ação do Estado, faz-se necessária a capacitação das Secretarias e órgãos Estaduais e Municipais para a execução das ações de gestão, a nível de elaboração de planejamento estratégico, planos de desenvolvimento, execução, acompanhamento e controle. O setor turístico do Governo Federal deverá transferir aquelas responsabilidades de gestão das atividades turísticas que estejam, diretamente, afetas ao campo de atuação dos Estados e Municípios. O instrumento maior para alcançar este objetivo é a implantação do PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo em 1570 municípios com potencial turístico em todo país”. [EMBRATUR *apud* Silveira (1997)].

estratégia de estabelecer o mercado doméstico como o grande suporte para a expansão do turismo no Brasil<sup>19</sup>.

De acordo com a Embratur, além de perseguir a descentralização do planejamento, gestão e execução da política de turismo pelos próprios municípios, o PNMT era uma tentativa de chamar atenção das autoridades e segmentos empresariais locais para importância do turismo como atividade propulsora do crescimento econômico dos municípios com potencial turístico. Esperava-se que o reconhecimento das vantagens de investir neste setor estimulasse a busca pela capacitação das comunidades envolvidas, engajando assim grande parte da população neste processo. Para tanto seriam realizadas “oficinas” de capacitação e planificação para criar agentes multiplicadores nacionais, agentes multiplicadores estaduais e monitores municipais. Constava ainda deste plano, a criação, em cada município integrante, do Conselho Municipal do Turismo e do Fundo Municipal do Turismo. Segundo a Embratur existiam 1.476 municípios engajados neste programa em Abril de 2000.<sup>20</sup>

Com base nesta visão, a Embratur elaborou a Deliberação Normativa nº 363, de 27.06.96, a qual tinha por finalidade estabelecer critérios de seleção para definir “os municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo”. As motivações para a criação do RINTUR (Roteiros de Informações Turísticas) seriam de duas ordens. No curto prazo, este programa serviria de meio para “priorizar municípios” para a concessão de financiamento público voltado aos investimentos turísticos. No médio e longo prazo, seria um instrumento para guiar o planejamento turístico municipal, estimulando o seu desenvolvimento.

As autoridades municipais deveriam preencher os formulários do RINTUR na forma e prazo requeridos. Esta pesquisa passaria a ser realizada anualmente, de modo que a relação de municípios classificados poderia sofrer alterações nos anos subsequentes. A partir da “Pesquisa-1999” considerou-se que os municípios relacionados poderiam se divididos em “Municípios Turísticos” e “Municípios com Potencial Turístico”. No primeiro caso, considerava-se que o turismo já se encontrava consolidado, enquanto no segundo o potencial de desenvolvimento não se efetivara ainda.

De acordo com a Deliberação Normativa nº 417, de 13.12.00, 1530 municípios brasileiros constavam da relação de municípios turísticos prioritários no ano 2000, o que correspondia a cerca de 27, 5% do total de municípios brasileiros - 5.561 no citado ano. Para alguns estados, o número de municípios na condição acima em relação a quantidade de municípios existentes alcançava a seguinte proporção: Acre, 54%; Amapá, 75%; Rio de Janeiro, 72%; Roraima, 73%; Espírito Santo, 44%; Pará 42%. As menores proporções encontravam-se na Paraíba e Piauí, ambos com 10%, Maranhão, com 11%, e Bahia, com 14%. Deve-se ainda ressaltar que

---

<sup>19</sup> Um outro tipo de programa pensado pela Embratur, e nos moldes da política de descentralização já em curso, destinava-se a favorecer o turismo rural no país. A perspectiva deste órgão parecia basear-se, em parte, na visão disseminada na Europa sobre o turismo sustentável. Inclusive, pela própria afirmação sobre ser o Turismo Rural “ *um turismo concebido por e com os habitantes desse país, um turismo que respeita a sua identidade, um turismo de zona rural em todas as suas formas*”. (EMBRATUR, 1994) Apontava-se, portanto, que o mercado doméstico era, principalmente, o público-alvo demandante. Segundo Tulik (1997), no contexto da Política Nacional de Turismo esta modalidade serviria para diversificar o produto turístico brasileiro. Silva *et al.* (2000: 13) oferece indicações do turismo rural estar, em alguma medida, produzindo alterações no meio rural do país, especialmente no Sudeste e Sul do Brasil. A Embratur estaria organizando uma série de palestras e seminários sobre o tema.

todas as capitais brasileiras estavam classificadas ainda na categoria de Municípios Turísticos, ou seja, eram consideradas como espaço de ocorrência de turismo efetivo, capazes “*de gerar deslocamentos e estadas de fluxos permanentes*”.

Além dos programas citados acima, deve ser mencionado que desde 1994, em obediência a definição das macroestratégias da política nacional de turismo, a EMBRATUR destinou sistematicamente recursos para financiar campanhas publicitárias nos mercados doméstico e externo. No âmbito desta instituição, entendia-se que a estratégia para divulgar o Brasil no exterior deveria explorar o “Produto Brasil”, a partir dos seguintes segmentos: Rio de Janeiro, Sol e Praia – tipicamente produtos do Nordeste -, Ecoturismo, notadamente na Amazônia Legal e Pantanal, turismo cultural – nas cidades históricas -, turismo de negócios – com destaque para São Paulo - e ainda, Foz de Iguaçu<sup>21</sup>.

Por fim, no âmbito do PNT deve ser focado ainda seu eixo relacionado ao programa de desregulamentação do setor. Através de medida provisória, posteriormente transformada em lei pelo Congresso Nacional, foi liberada a navegação de cabotagem para navios de bandeira estrangeira que puderam incluir o litoral brasileiro no roteiro dos grandes transatlânticos. Do ponto de vista do transporte aéreo, o Departamento de Aviação Civil (DAC) autorizou um crescente número de vôos fretados para o Brasil.<sup>22</sup>

## 4.2 O Financiamento do turismo no Brasil

As seções anteriores enfocaram as mudanças de ordem institucional na organização do turismo brasileiro e a política de desenvolvimento pensada para o setor no governo Fernando Henrique. A partir desta moldura histórica cabe considerar os dados sobre a evolução do financiamento público federal para identificar suas matizes em todo o período. Deve ser ressaltado que as modalidades de financiamento sistematizadas concentram-se na provisão de crédito e na concessão de incentivos fiscais.<sup>23</sup>

Convém ainda considerar o financiamento das empresas na área de turismo através de uma análise da evolução recente de seus passivos no período 1994/2000. Esta abordagem permitirá traçar um painel mais amplo das condições de financiamento do setor, por considerar a ótica das empresas tomadoras de crédito.

---

<sup>20</sup> A EMBRATUR assinalava ainda a inclusão do Programa de Artesanato Brasileiro no PNMT, como medida para assegurar a qualidade do produto, conforme Tendencias del Mercado Turístico – OMT (1999a).

<sup>21</sup> A publicidade externa seria concentrada nos seguintes mercados emissivos: principalmente Mercosul, América do Sul, Estados Unidos, Alemanha, Itália, França, Inglaterra, Espanha e Japão. Internamente, a EMBRATUR empreendeu campanhas publicitárias divulgadas nacionalmente pelos órgãos de comunicação de massa que levaram as seguintes marcas: “Viva o seu país”; Viva o seu novo Brasil”, “Quando o turismo cresce, o Brasil cresce junto”. As despesas da Embratur com publicidade passaram de R\$ 7 milhões em 1994 para R\$ 75 milhões em 1998. Nestes cinco anos, elas atingiram cerca de R\$ 170 milhões a preço constante de 2000.

<sup>22</sup> Embratur (1999c).

<sup>23</sup> Os gastos com infra-estrutura, pelas dificuldades apontadas - as despesas governamentais não servem exclusivamente ao setor turístico -, não serão considerados.

#### **4.2.1 O financiamento público**

Inicialmente convém considerar a primeira forma de crédito público desenhada para o setor de turismo, que emergiu no marco da generalização do sistema de incentivos setoriais no país. A tabela 16 mostra a participação dos incentivos fiscais no financiamento de negócios turísticos, para os anos 1969/2000.

**Tabela 16: Participação dos incentivos fiscais federais no valor dos projetos de investimento em turismo que os solicitaram e foram aprovados pelo Governo Federal, 1969-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.**

	Projetos Aprovados	Incentivos Fiscais	Valor total dos projetos	Incent. Fiscais/ valor total dos projetos (%)	Incent. Fiscal /projeto (R\$)
1969	46	41.180.268	103.514.917	39,78	895.223
1970	86	12.273.780	33.722.404	36,40	142.718
1971	94	17.801.183	47.540.884	37,44	189.374
1972	104	27.050.768	61.474.170	44,00	260.104
1973	151	14.922.436	72.149.679	20,68	98.824
1974	121	8.757.987	56.449.404	15,51	72.380
1975	112	4.345.434	70.986.533	6,12	38.799
1976	53	14.830.045	37.033.652	40,04	279.812
1977	100	12.227.100	42.608.390	28,70	122.271
1978	114	10.613.096	39.336.865	26,98	93.097
1979	74	4.079.347	32.073.761	12,72	55.126
1980	44	8.392.853	30.377.299	27,63	190.747
1981	51	26.016.034	64.482.468	40,35	510.118
1982	37	15.689.193	24.904.738	63,00	424.032
1983	22	7.814.457	17.849.113	43,78	355.203
1984	30	7.721.894	22.877.788	33,75	257.396
1985	63	25.445.793	110.882.950	22,95	403.901
1986	20	13.640.325	35.284.614	38,66	682.016
1987	25	59.668.280	173.554.193	34,38	2.386.731
1988	26	21.544.394	68.822.207	31,30	828.631
1989	13	53.379.376	134.385.076	39,72	4.106.106
1990	2	2.678.202	8.770.881	30,54	1.339.101
1991	6	13.344.385	49.563.135	26,92	2.224.064
1992	1	35.505	17.009.327	0,21	35.505
1993	7	30.680.379	66.825.259	45,91	4.382.911
1994	1	35.505	17.009.327	0,21	35.505
1995	-	-	-	-	-
1996	1	13.563.826	27.127.652	50,00	13.563.826
1997	4	32.733.630	79.307.657	41,27	8.183.408
1998	6	55.943.416	117.148.191	47,75	9.323.903
1999	11	63.809.000	134.812.225	47,33	5.800.818
2000	8	79.501.724	159.108.629	49,97	9.937.716
Total	1433	699.719.614	1.956.993.391	-	-
Média	44,78	21.866.238	61.156.043	35,75	488.290

Fonte: Anuário Estatístico Embratur (2001).

Assim, constata-se que os anos 1969/1982 concentram cerca de 80% do total de projetos incentivados durante as três décadas<sup>24</sup>. Mas verifica-se que não há correspondência entre este percentual e a concentração do volume de incentivos fiscais concedidos neste período, que encontra-se em torno de 31%. Com relação ao montante de incentivos fiscais, apenas em fins da década de noventa atinge-se o percentual de 70% do valor total das três últimas décadas.

<sup>24</sup> As colunas de frequência acumulada não foram incluídas nas tabelas 16 e 17 para evitar a dificuldade de visualização das mesmas. Mas, no Apêndice, constam as tabelas que contêm estas informações.

A partir de 1979 tem início a tendência de redução do número de projetos turísticos aprovados para a concessão do financiamento, seguido por um arrefecimento contínuo a partir do início dos anos oitenta. Há anos em que se verifica a aprovação de apenas um projeto, ou mesmo de nenhum, como no caso de 1985. Todavia, conforme aponta o parágrafo acima, este menor número de projetos é acompanhado por um crescimento no valor dos incentivos fiscais concedidos neste período, o que pode ser aferido na última coluna da tabela 16, que indica o valor de incentivos fiscais por projeto.

A última coluna revela que, com exceção de 1969, até a primeira década dos anos oitenta, os incentivos fiscais por projeto permaneceram abaixo de R\$ 500 mil. A partir de meados desta década, o valor médio por projeto alcança valores bem superiores àquela faixa, excetuando os anos de 1991, 1992 e 1995, que não tiveram nenhum projeto aprovado. No ano de 1996, por exemplo, em que foi aprovado apenas um projeto, seu valor esteve próximo de R\$ 13,5 milhões. Na verdade, a partir deste último ano, em nenhum ano o valor médio por projeto foi inferior a R\$ 5,8 milhões.

A tabela oferece evidências de que há uma mudança de ordem quantitativa e qualitativa nos incentivos fiscais de âmbito federal: eles tendem a desaparecer como recurso comumente adotado, passando a priorizar um número muito pequeno de projetos<sup>25</sup> de grande porte. Outro fenômeno revelado pelos números diz respeito ao fato de que não apenas houve forte concentração na utilização deste instrumento de política, como ainda os poucos projetos aprovados passaram, a partir de 1996, a ter uma proporção maior de incentivos fiscais no valor do financiamento. A penúltima coluna da tabela acima permite apreender esta característica, pois desde então o indicador incentivos fiscais / valor total do financiamento flutua entre 40 % e 50%, mostrando-se superior à média das três décadas consideradas, que foi de 35,75%.

Outra fonte de financiamento com recursos públicos no Brasil para o setor de turismo foi o FUNGETUR. A tabela 17 revela que este fundo começou a operar apenas em 1976, em que pese ter sido criado em 1971, como atesta a primeira seção deste capítulo. Tal como no caso do sistema de incentivos fiscais, percebe-se que até meados da década de oitenta, há uma concentração da ordem de oitenta por cento no número de projetos aprovados para receber financiamento deste fundo. A partir deste período verifica-se uma queda significativa na quantidade de projetos financiados.

**Tabela 17: Participação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) no valor dos projetos de investimentos que solicitaram financiamento desta fonte e foram aprovados pelo Governo Federal, 1976-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.**

	Projetos Aprovados	Fungetur	Valor total Dos projetos	Fungetur/Valor total dos projetos (%)	Fungetur/Projeto (R\$)
1976	9	862.125	2.074.920	41,55	95.792
1977	142	21.212.782	48.313.296	43,91	149.386
1978	80	19.913.697	41.341.283	48,17	248.921
1979	124	17.066.894	32.427.732	52,63	137.636
1980	146	22.267.247	41.451.006	53,72	152.515
1981	108	13.804.417	28.970.329	47,65	127.819

<sup>25</sup> Segundo informações colhidas junto a EMBRATUR, nos últimos anos os incentivos fiscais estavam circunscritos basicamente as áreas de atuação da SUDENE e SUDAM.



1982	61	15.126.607	24.290.026	62,27	247.977
1983	78	16.061.970	30.527.241	52,62	205.923
1984	117	23.761.870	39.563.549	60,06	203.093
1985	68	10.587.420	26.368.880	40,15	155.697
1986	22	4.001.586	12.446.220	32,15	181.890
1987	26	13.119.771	24.347.041	53,89	504.607
1988	30	13.904.511	37.326.063	37,25	463.484
1989	36	37.075.979	51.732.066	71,67	1.029.888
1990	13	6.529.453	27.279.065	23,94	502.266
1991	3	306.789	1.615.176	18,99	102.263
1992	0	-	-	-	-
1993	0	-	-	-	-
1994	5	5.276.370	16.068.956	32,84	1.055.274
1995	31	27.381.908	78.298.092	34,97	883.287
1996	25	19.130.305	62.854.824	30,44	765.212
1997	15	18.959.466	34.194.351	55,45	1.263.964
1998	2	564.348	2.804.586	20,12	282.174
1999	2	3.781.479	7.350.298	51,45	1.890.740
2000	2	2.249.558	3.032.958	74,17	1.124.779
Total	1.145	312.946.552	674.677.958	-	-
Média	45,8	12.517.862	26.987.118	46,38	273.316

Fonte: Anuário Estatístico Embratur (2001).

Quando se considera o valor dos recursos destinados anualmente à constituição deste fundo, verifica-se também que em meados da década de oitenta atinge-se o percentual de cinquenta por cento do total que está disponível para todo o período considerado. Isto significa que a partir de então, na maior parte dos anos, um menor número de projetos contou com um volume maior de recursos. Esta evolução é comprovada pela última coluna da citada tabela: é apenas a partir do ano de 1987, que os recursos do FUNGETUR por projeto superam a média para todo o período, que é de cerca de R\$ 273 mil. Como exceção, afora os anos de 1992 e 1993, está o ano de 1991, em que o valor por projeto foi bastante inferior a média de todos os anos considerados. Contudo, percebe-se que na maior parte da década de noventa há uma redução no total de recursos anualmente mobilizados para atender ao financiamento do setor, esta tendência é perceptível no governo Fernando Henrique, especialmente no seu segundo mandato.

Considerando-se que a cobertura do financiamento permitida pelo FUNGETUR é de 80% do valor total<sup>26</sup>, conclui-se que a participação média deste fundo no financiamento dos projetos esteve em torno de 46,38%, posicionando-se bem abaixo do teto determinado. Ressalte-se que apesar de ser destinado a favorecer preferencialmente pequenos e médios empreendimentos turísticos, a regulamentação do fundo capacitava-o a conceder empréstimos a governos estaduais e municipais que investissem em projetos importantes para desenvolver o turismo. Assim, certos investimentos na urbanização de praias e na construção de centros de convenções contaram com a participação dos recursos deste fundo, todavia, em maior escala seus recursos

<sup>26</sup> O investidor precisaria dispor de 20% de recursos próprios. Se houvesse recorrência a capital de terceiros, o valor do financiamento deveria ser deduzido da parte cabível ao FONATUR.

foram dirigidos para empresas privadas, notadamente no segmento hoteleiro.<sup>27,28</sup>

Por fim, cabe analisar o papel do BNDES na estruturação de linhas de crédito para o setor turístico. A tabela 18 revela que, a partir de 1990, esta instituição atuou de forma sistemática na concessão de crédito para o setor. Em princípio, ela mostra que, apesar de crescente nos primeiros anos, a participação deste banco no financiamento do setor recrudescer fortemente a partir do ano de 1994, e mesmo com declínio observado após 1997, ele conservou o volume de crédito ofertado em um patamar bastante superior aos primeiros anos da década de noventa<sup>29</sup>. No entanto, esta constatação aparente, para os últimos anos da década de noventa, precisa ser confrontada com as informações acerca do avanço líquido de crédito desse banco. Este leva em conta não apenas o total de empréstimos anuais, mas também as amortizações pagas no período.<sup>30</sup>

**Tabela 18: Financiamento do BNDES para o setor turístico, 1990-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.**

	Desembolsos do BNDES para o setor turístico	Taxa de crescimento (%)
1990	40.436.693	-
1991	27.956.477	(30,86)
1992	70.067.252	150,63
1993	76.793.427	9,60
1994	130.184.673	69,53
1995	191.755.181	47,29
1996	243.247.315	26,85
1997	293.040.735	20,47
1998	153.936.366	(47,47)
1999	120.682.968	(21,60)
2000	109.254.540	(9,47)
Total	1.457.355.627	-

Fonte: BNDES (2001).

<sup>27</sup> Informação obtida junto à EMBRATUR.

<sup>28</sup> As taxas de juros fixadas para as operações de financiamento eram de 6% ao ano, com o valor do principal sendo protegido da corrosão inflacionária pela Taxa Referencial. O prazo de financiamento é de 13 anos, com o prazo de carência variando entre seis meses e quatro anos, dependendo da capacidade de pagamento do tomador e do prazo de maturação do projeto. O fundo destina-se, portanto, ao financiamento do capital fixo. Cabe ainda chamar atenção para o fato do FUNGETUR não realizar empréstimos diretamente, mas fazer uso de alguns intermediários financeiros credenciados, que são bancos regionais ou estaduais de fomento.

<sup>29</sup> É preciso ressaltar que as condições de financiamento do BNDES variaram no tempo. Até 1998, o limite de cobertura dos empréstimos era de 60%, com prazo máximo para o pagamento de 8 anos. Após 1999, o Banco criou uma carteira de empréstimos para o setor turístico e as mudanças ocorreram no seguinte sentido: i) o limite de cobertura passou a ser até 80% do valor do financiamento; ii) os prazos máximos de pagamento e o custo do crédito variavam segundo a localização do empreendimento; iii) em operações que não fossem realizadas diretamente com o BNDES, o custo do crédito ainda levava em conta o *spread* cobrado pelo agente financeiro. Não eram vetados empréstimos às empresas de capital estrangeiro, contudo, enquanto para as empresas nacionais era fixada a TJLP, para as empresas multinacionais a taxa cobrada baseava-se na Unidade Monetária do BNDES, acrescida dos encargos de uma cesta de moedas.

<sup>30</sup> As informações sobre o avanço líquido de crédito do setor público, incluindo o BNDES, o Fungetur e os incentivos fiscais, estão disponíveis no item 4.3, que faz uma avaliação da política de turismo no Brasil.

Com relação a distribuição dos recursos do BNDES dentro do setor turismo, cabe observar que entre os anos de 1995/2000, a porção majoritária foi distribuída entre os subsetores hoteleiro e de parques, como o demonstra a tabela 19 abaixo. Em alguns anos, é possível verificar que outros segmentos turísticos se aproximam, e mesmo ultrapassam, o percentual de financiamento concedido à construção de parques, a exemplo do ano 2000. Mas, ao longo de todo o período, observa-se a prioridade dada ao setor hoteleiro pelo banco.

**Tabela 19: Participação dos subsetores hoteleiro, de parques e outros segmentos turísticos no total de financiamentos do BNDES para o setor de turismo, 1995-2000, em %.**

Ano	Subsetor Hoteleiro	Subsetor Parques	Subsetor Outros
1995	85,54	14,36	0,10
1996	60,49	23,89	15,62
1997	51,22	33,66	15,12
1998	61,57	20,82	17,61
1999	49,59	34,69	15,72
2000	72,98	11,64	15,37
Total	61,96	24,50	13,54

Fonte: BNDES (2001).

Como ficará claro nos itens subseqüentes, o BNDES passou a ser o grande prestador de recursos públicos para o turismo nos últimos anos. Contudo, os empréstimos foram destinados principalmente aos empreendimentos de maior porte, já que foram os mesmos que tiveram acesso direto às linhas de crédito desta instituição<sup>31</sup>. Ademais, como o BNDES estabelece um piso para a concessão direta de crédito, muitas empresas de menor porte, cujos investimentos eram de valor inferior ao daquele piso, precisavam recorrer à intermediação do sistema financeiro para a obtenção do crédito. Esta exigência revelou ser um grande entrave à extensão deste financiamento para os pequenos negócios turísticos, dada a falta de interesse dos intermediários em assumir o risco de crédito (supostamente mais alto) destes tomadores<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Informações obtidas em entrevistas realizadas junto a gerência responsável pelo Programa de Turismo do BNDES.

<sup>32</sup> As operações diretas de empréstimos com o BNDES exigiam como limite mínimo de investimento: R\$ 1 milhão para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e R\$ 3 milhões para o Sudeste e Sul do Brasil. Segundo informações do Banco, a criação do fundo de aval para pequenas empresas, que garantiria a cobertura de até 80% dos recursos emprestados pelos agentes financeiros abaixo destes limites nas respectivas regiões, não teria estimulado a extensão de sua linha de crédito para os pequenos negócios turísticos, por meio do sistema bancário privado.

#### 4.2.2 Financiamento das empresas turísticas

A segunda seção do primeiro capítulo tratou de abordar sucintamente a organização dos negócios turísticos no Brasil; assim, foi dada ênfase apenas aos subsetores de acomodação, transporte (aviação), operadoras de turismo e agências de viagens. Contudo, o setor de turismo abrange várias atividades, como alimentação e entretenimento, dentre outras que complementam aquelas citadas acima. Neste sentido, convém considerar nesta seção alguns indicadores financeiros e observar sua evolução no período recente para extrair informações que sirvam: i) para ilustrar aspectos importantes do desempenho do setor; ii) para oferecer uma base para avaliar a participação do financiamento público para o setor.

A fonte utilizada para levantar estes indicadores sobre o setor de turismo no Brasil foi a publicação "Balanço Anual da Gazeta Mercantil", sendo utilizados os anos de 1994 a 2000. Como forma de reduzir as distorções decorrentes da variação do número de empresas publicadas em cada ano no setor turismo, foram montadas três amostras. Ressalta-se que as empresas que apresentavam tais informações individualizadas atuavam em várias áreas do setor<sup>33</sup>.

A primeira amostra (Amostra I) envolve o maior número de empresas pesquisadas, e sua composição é variável ao longo do período observado<sup>34</sup>; a segunda amostra (Amostra II) é fixa, de apenas sete empresas que estão presentes em todos os anos considerados; a terceira amostra (Amostra III) também possui um número fixo de vinte e uma empresas, mas as empresas específicas que compõem a amostra variam ano a ano.

Em que pese todas as restrições que este tipo de amostra comporta, com base nos dados dos indicadores médios,<sup>35</sup> foi possível chegar as seguintes considerações:

- O Grau de Endividamento Total revela uma tendência de crescimento ao longo dos anos, em maior proporção nos anos de 1998/2000; ao fim do período, este indicador mostra-se quase duas vezes maior em relação ao ano inicial da série;
- O Grau de Endividamento Financeiro, que considera o passivo financeiro em proporção ao passivo total, aponta para um rápido crescimento até 1998, passando a partir de então a flutuar sem nenhuma tendência marcante;
- O indicador que mostra a rentabilidade dos negócios turísticos, Lucro Líquido sobre Patrimônio Líquido, revela apenas no ano de 1998 um valor positivo. Nos demais anos, observa-se a ocorrência

---

<sup>33</sup> Tais como hotéis, agências de viagens, convenções e eventos, restaurantes e promoções de turismo. O transporte aéreo, todavia, foi incluído pela Gazeta Mercantil no setor de Transporte e Logística. Diante disso, optou-se por não considerar seus indicadores, uma vez que seu enquadramento provocaria, entre outros inconvenientes, profundas distorções nos indicadores típicos do setor.

<sup>34</sup> Na primeira amostra não há uniformidade na quantidade de empresas examinadas, de modo que no ano de 1996, por exemplo, constam informações de 250 empresas, enquanto em 1998, este número cai para 162 empresas. Como forma de minimizar os efeitos de variação anual no número das empresas considerou-se a evolução do valor médio desses indicadores. O ano de 1997 foi retirado da amostra em função dos dados da publicação mostrarem-se inconsistentes: os somatórios dos subsetores apresentavam valores inferiores àqueles alcançados por algumas de suas empresas componentes.

de prejuízos significativos, especialmente em 1995 e 1996.

A tabela 20 abaixo apresenta os dados organizados da amostra variável (Amostra I).

**Tabela 20: Evolução dos indicadores financeiros selecionados da Amostra I (número variável de empresas), 1994-2000, em %.**

	1994	1995	1996	1998*	1999	2000
Empresas na amostra	200	206	250	162	186	232
Endivida/to total (%)	23,67%	32,66%	33,69%	36,41%	39,22%	44,74%
Endivida/to finan. (%)	7,27%	8,46%	16,22%	19,55%	16,09%	17,85%
Retorno s/ patr.líq. (%)	-2,47%	-8,46%	-8,59%	1,92%	-5,71%	-5,04%

Fonte: Gazeta Mercantil, Balanço Anual (1994-2001).

Estas foram as conclusões extraídas a partir da amostra maior (Amostra I). Todavia, é importante verificar a plausibilidade destes dados através da consideração de uma amostra que contenha informações referentes as mesmas empresas, pois o procedimento de levantar os indicadores médios não foi suficiente para anular os efeitos que a entrada e/ou saída de empresas de porte variado teria sobre a evolução destes indicadores nos períodos pesquisados. Com esta técnica de amostragem, pretende-se eliminar as distorções dos dados provocadas por variações no tamanho e composição da amostra. Infelizmente, ela ficou bastante pequena, e composta apenas por negócios do segmento hoteleiro, pois apenas sete empresas privadas, todas classificadas neste setor, tiveram suas informações publicadas de forma individualizada em todos os anos.<sup>36</sup>

A tabela 21 revela os indicadores destas empresas para o período 1994/2000.

**Tabela 21: Evolução dos indicadores financeiros selecionados da Amostra II (7 empresas), 1994-2000, em %.**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Endivida/to total (%)	34,64%	33,10%	41,34%	43,59%	54,32%	44,10%	45,92%
Endivida/to fin. (%)	8,44%	6,34%	16,80%	10,30%	22,18%	13,11%	12,73%
Retorno s/ Patr. Líq. (%)	-7,95%	-13,45%	-15,77%	1,72%	-10,16%	-3,74%	3,26%

Fonte: Gazeta Mercantil, Balanço Anual (1994-2001).

Os indicadores nesta amostra permitem a seguinte constatação:

- Observa-se um crescimento sistemático do endividamento total, todavia menor do que no caso da amostra variável, uma vez que seu indicador aumenta de 35% para cerca de 46% do Passivo Total ao longo do período;
- Com relação ao Grau de Endividamento Financeiro, percebe-se que seu comportamento é bastante volátil, alternando períodos de crescimento com de retração, embora em torno de uma tendência de expansão;
- Com relação aos indicadores de rentabilidade, apenas os anos de 1997 e 2000 apresentam dados positivos, e mesmo assim com índices relativamente baixos, 1,72% e 3,26%, respectivamente. Os

<sup>35</sup> A memória de cálculo dos indicadores em questão se encontra no Apêndice.

dados referentes aos demais anos revelam prejuízos que atingem proporções significativas do Patrimônio Líquido.

Contudo, ainda que esta amostra seja fixa, seu tamanho reduzido, de apenas sete empresas, acarreta o risco de baixa representatividade da amostra, tanto mais porque envolve apenas o segmento hoteleiro. Assim, pode-se recorrer a uma amostragem maior, formada por um conjunto de vinte e uma unidades, que mantenha o número de empresas fixo, mas permitindo que as empresas que a compõem sejam variáveis, em consequência das restrições já explicadas<sup>37</sup>.

A tabela 22 oferece um quadro da evolução dos indicadores na amostra considerada.

**Tabela 22: Evolução dos indicadores financeiros selecionados da Amostra III (21 empresas), 1994-2000, em %.**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Endivida/to total (%)	34,04%	35,98%	33,64%	35,88%	44,43%	42,43%	56,48%
Endivida/to fin. (%)	7,46%	10,01%	16,62%	10,36%	23,43%	15,75%	16,74%
Retorno s/Patr. Líq. (%)	-8,48%	-12,21%	-9,50%	2,55%	-5,95%	-1,30%	5,60%

Fonte: Gazeta Mercantil, Balanço Anual (1994-2001).

Com base nesta tabela, é possível perceber que:

- Os indicadores de Endividamento Total denotam uma mudança em relação ao comportamento das outras amostras; até 1997, o Grau de Endividamento Total se mantém relativamente estável em cerca de 34%; o ano de 1998 constitui-se em um ponto de inflexão brusco deste processo, que após uma ligeira queda em 1999, move-se em direção a um ciclo ascendente, fechando a série em 2000 com números da ordem de 56%;
- O Grau de Endividamento Financeiro apresenta comportamento similar ao da amostra de sete empresas, com altíssimo grau de volatilidade em torno de uma tendência ascendente de longo prazo;
- O indicador de rentabilidade revela a existência de prejuízos na maior parte dos anos, com exceção dos anos de 1997 e 2000; sua evolução mostra também uma tendência de redução ao longo do tempo.

Após esta sistematização, convém fazer uma leitura dos resultados que podem ser extraídos da observação conjunta das três amostras. Inicialmente, elas demonstram que há um notável crescimento na utilização de recursos de terceiros no financiamento das atividades turísticas ao longo do período 1994-2000. Em se tratando do indicador de rentabilidade considerado, as amostras revelam que de início os prejuízos tendem a

---

<sup>36</sup> Ademais, os dados do ano de 1997 devem ser interpretados com cuidado, pois duas empresas não tiveram seus Balanços Patrimoniais publicados. A alternativa seria excluir este ano, contudo a amostra ficaria com apenas cinco empresas, um número excessivamente pequeno para compor uma amostra representativa.

crescer como proporção do patrimônio líquido, resultado que parece se inverter no período final das séries.

Em linhas gerais, este comportamento é observado também em Pereira (2000) para conjunto das 500 maiores empresas privadas do Brasil, no período 1994 e 1998.<sup>38</sup> Constatase assim que a utilização de recursos de terceiros por parte deste conjunto de 500 empresas foi maior que a demonstrada para o setor turístico nas três amostras. Com a estabilização da inflação a partir de 1994, o grau de endividamento médio delas revelou uma tendência de aumento, de cerca de 40% para 48% em 1998. O estudo de Pereira também analisou a evolução do indicador de rentabilidade sobre patrimônio líquido para estas 500 maiores empresas, conforme registra a tabela 23. Ela evidencia que, ao contrário do que ocorreu em média com o setor de turismo, os índices de retorno das grandes empresas que atuavam no país foram positivos no período, embora decrescentes<sup>39</sup>.

**Tabela 23: Rentabilidade sobre o Patrimônio Líquido para as 500 maiores empresas privadas - Lucro Líquido ajustado sobre Patrimônio Líquido ajustado - em %.**

Ano	Lucro Líquido / Patrimônio Líquido
1994	10,7
1995	6,1
1996	5,0
1997	4,8
1998	4,2

Fonte: Exame, 500 Maiores e Melhores *apud* Pereira (2000).

<sup>37</sup> Há vantagens e desvantagens em relação a esta amostra menor e de composição rígida: com relação à Amostra I, o aumento do tamanho da amostra tende a ampliar a sua capacidade de emular as características do universo amostral sem ao mesmo tempo permitir que variações no tamanho da amostra distorçam os resultados. Por outro lado, e devido ao seu tamanho ainda relativamente reduzido, variações na amostra decorrentes apenas de mudança em sua composição pela entrada e saída de empresas ainda podem causar distorções significativas no âmbito das informações sobre o setor. Contudo, a amostra de no máximo vinte e uma empresas foi o meio encontrado para obedecer as regras de manutenção de empresas que apresentassem informações individualizadas a respeito dos indicadores aqui considerados e que fossem também de capital privado, ainda que de composição variada.

<sup>38</sup> As empresas consideradas no trabalho de Pereira (2000) constavam das publicações da revista Exame, sobre as 500 maiores empresas no país. Para os propósitos desta tese, os indicadores retratados referem-se apenas ao período 1994-2000, que permite uma comparação com os das amostras do setor de turismo. Outra questão a ser ressaltada é que o endividamento analisado no trabalho de Pereira envolve o Exigível sobre Ativo Total, enquanto o indicador considerado aqui inclui, também, o passivo financeiro de curto prazo. Apesar destes fatores, o referido trabalho permite uma comparação aproximada com o comportamento global do endividamento ao longo do tempo, mas não uma comparação relativa entre o nível dos indicadores em cada ano.

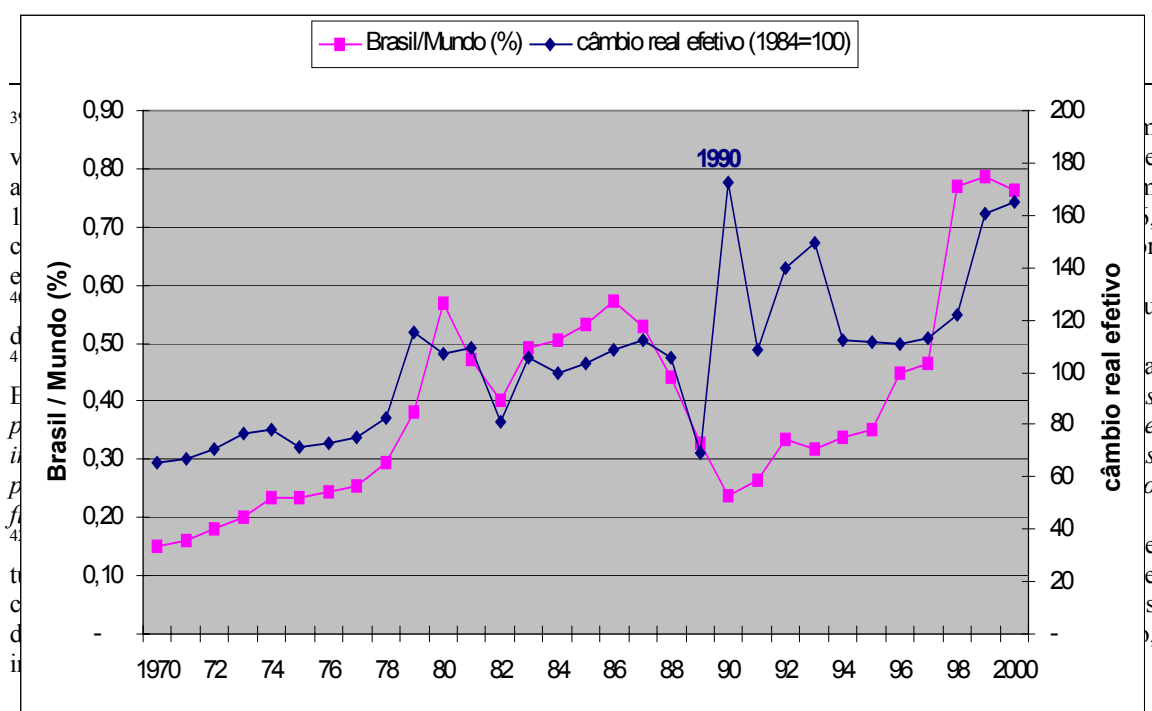
No caso dos negócios turísticos, as evidências apontam para a possibilidade de que os baixos índices de endividamento e prejuízos elevados do setor nos anos iniciais da série<sup>40</sup> decorram de um excesso de capacidade ociosa durante a recessão 1995/1998. Deste modo, o endividamento poderia ser explicado como um recurso necessário frente à baixa liquidez do setor. A partir de 1999, sua causa possivelmente está associada à retomada dos investimentos, proporcionada pela recuperação da economia brasileira e desvalorização cambial que teve como efeito: i) a internalização do turismo, que a valorização do real tornou fortemente emissor<sup>41</sup>; ii) o crescimento do turismo receptivo. Assim, pode-se entender a redução dos prejuízos que ocorre neste período, especialmente quando cotejado à fase anterior.

### 4.3 Avaliação da política de turismo no Brasil

Este item tem o propósito de explorar os aspectos que foram organizados em um nível de abstração mais elevado para avaliar o grau de coerência das políticas de turismo implementadas no Brasil. Assim, considerando a análise e tipologia delimitada no capítulo anterior será feita a crítica interna dos modelos de estruturação do setor no país.

Inicialmente, cabe analisar a importância do mercado externo para o turismo no Brasil sob o prisma da participação do país no mercado mundial. Um levantamento acerca da chegada de turistas estrangeiros, para os anos 1970/2000, revela a existência de sensibilidade deste movimento em relação ao comportamento da taxa de câmbio real efetiva do país<sup>42</sup> ao longo do período, retratada na figura 3 abaixo.

**Figura 3: Evolução da participação do Brasil no número de chegadas internacionais (em %) e do índice da taxa de câmbio efetiva real para o turismo (base 100 = 1984), 1970-2000.**





Fontes: a) FMI, *International Financial Statistics*, vários anos, para as taxas de câmbio nominal e de inflação dos 20 maiores emissores para o Brasil; b) Anuário Estatístico da Embratur, vários anos, para o número de chegadas internacionais e no Brasil (dos 20 maiores emissores); c) Conjuntura Econômica, para as taxas de inflação do Brasil.

Esta mostra que, grosso modo, a participação do Brasil no mercado turístico mundial (em termos do número de chegadas) passa de menos de 0,2% do total no início dos anos setenta para cerca de 0,6% no final desta década, e apenas no final dos anos noventa este percentual é superado pelo novo patamar de 0,8%<sup>43</sup>. A taxa de câmbio real efetiva ao longo dos anos setenta sofre uma forte desvalorização, atingindo o pico ao final desta década. O comportamento irregular desta taxa de câmbio nos anos oitenta, alternando ciclos de valorização e desvalorização, é acompanhada pela variação na posição que o país ocupa no *ranking* da chegada de turistas no mundo. Entre 1990 e 1993 há um certo descolamento na trajetória de ambas as variáveis, o qual persiste até o final da década, quando volta a existir nova convergência entre a taxa de câmbio real efetiva e a participação relativa do país no mercado mundial<sup>44</sup>.

Assim, percebe-se que o câmbio é uma variável importante para explicar o fluxo de turistas internacionais para o Brasil, pois uma desvalorização cambial real tende a provocar um aumento na participação do Brasil no número internacional de chegadas, e uma valorização real do câmbio tende a produzir um efeito contrário, reduzindo tal participação<sup>45</sup>.

Voltando à tipologia descrita no capítulo anterior, que considera como condicionante da demanda turística internacional a posição de um país em relação aos grandes blocos emissores, é fundamental destacar que o Brasil possui uma sensível desvantagem na competição com os grandes destinos turísticos do mundo. Em primeiro lugar, a posição geográfica do país em relação aos mesmos permite classificá-lo, nos termos da tipologia, como estando **longe** dos grandes centros emissores do turismo internacional<sup>46</sup>. Cabe ressaltar que, a

---

<sup>43</sup> As fontes primárias de informação para o cálculo da taxa de câmbio real efetiva e da participação do Brasil no número de chegadas do turismo internacional foram o *International Financial Statistics* do FMI e o Anuário Estatístico da Embratur (vários anos de cada).

<sup>44</sup> No ano de 1998, a EMBRATUR fez uma correção na metodologia de registro dos visitantes estrangeiros que chegavam ao país, ao incorporar as informações da Polícia Federal sobre os que cruzavam as fronteiras terrestres. Esta metodologia resultou em um crescimento significativo da entrada de turistas no país, praticamente dobrando a participação do Brasil. O problema é que aquele órgão, ao deixar de fazer a correção para os anos anteriores da série, provocou uma grande distorção nestes dados, pois eles sugerem que este aumento reflete um crescimento substantivo da participação do Brasil no mercado internacional. Portanto, a correlação entre as duas variáveis ao final da década provavelmente é espúria.

<sup>45</sup> Foi feita uma regressão linear simples com as variáveis consideradas, o índice de participação da chegada de turistas no Brasil no total do mundo e o índice da taxa de câmbio efetiva real. Resultados preliminares indicam a rejeição, com mais de 95 % de confiança, da hipótese de que variações no câmbio efetivo real não afetaram a participação do Brasil. Esse resultado sugere, em uma primeira aproximação, que o efeito-preço relativo é uma variável importante para o desempenho da participação do Brasil no turismo mundial. Testes posteriores podem ser empregados para testar a validade das condições de Marshall-Lerner para o turismo, permitindo também apreciar o efeito das políticas voltadas ao turismo internacional sobre seu desempenho. Todavia, estes resultados precisariam ser confirmados pela observação da receita do turismo externo no Brasil vis-à-vis nossas despesas; o maior óbice à obtenção destes resultados repousa na baixa confiabilidade dos dados disponíveis para tais variáveis.

<sup>46</sup> Vale ressaltar que o termo não se refere apenas a distância física, pode-se também aventar a hipótese do Brasil, como ex-colônia do mundo ibérico que se encontra ainda na condição de subdesenvolvido, não conta com laços culturais capazes de atrair em grande medida os turistas daqueles três blocos emissores.

despeito da capacidade de uma desvalorização cambial real reduzir, nos termos da análise acima, os custos associados a esta distância, há limites importantes a este efeito.

Em se tratando de viagens internacionais, as passagens, por exemplo, são cotadas em moedas fortes, não sendo afetadas por uma desvalorização cambial quando o país destinatário é dotado de moeda fraca. No caso das diárias dos hotéis, as grandes operadoras internacionais costumam ter força suficiente para, diante de desvalorizações cambiais nos países de destino, imporem preços mais baixos, que compensam parcial ou mesmo totalmente tal movimento. Paradoxalmente, o resultado final pode até mesmo tornar mais interessante a exploração do mercado doméstico<sup>47</sup>.

Todas estas limitações parecem apontar para a inconveniência de orientar-se a oferta turística do país contando prioritariamente com o afluxo do mercado internacional dos blocos: EUA-Canadá, Europeu e Asiático.

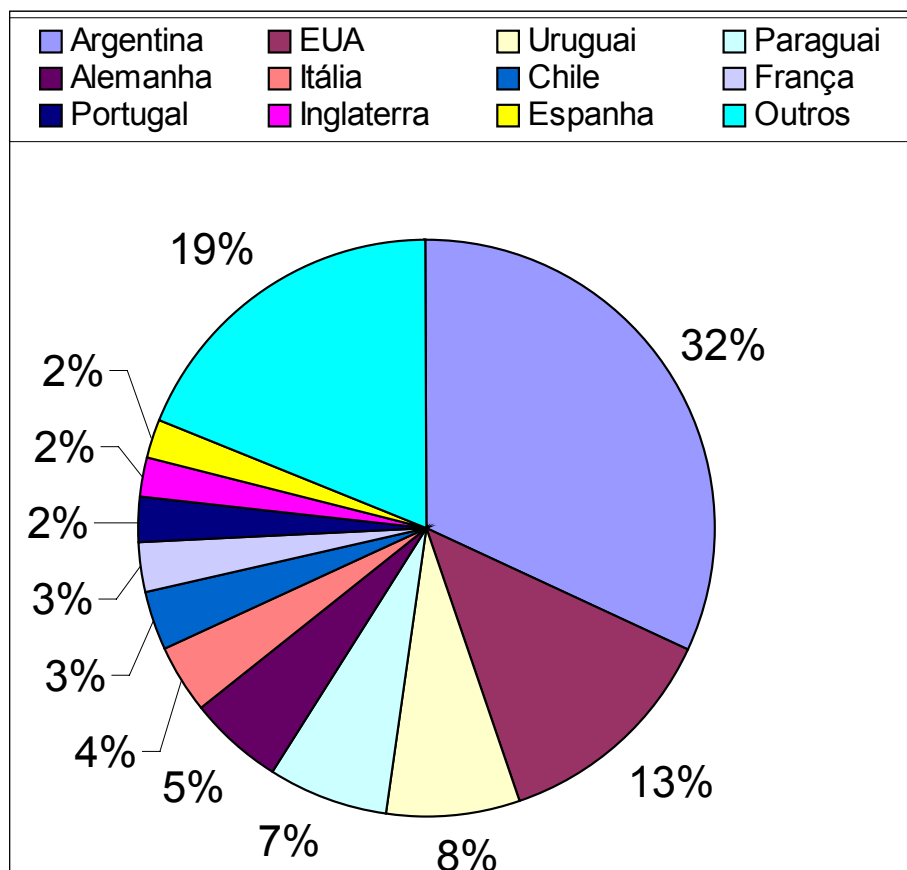
Todavia, seria interessante analisar as possibilidades abertas por mercados de países da América do Sul que se encontram relativamente próximos do Brasil. Os dados da EMBRATUR, para os anos de 1997 e 2000, confirmam que estes países foram os principais mercados emissores de visitantes para o Brasil. Neste último ano, deles procederam 58% dos 5,3 milhões de turistas internacionais recebidos pelo país. O gráfico abaixo destaca os percentuais relativos dos principais países demandantes de turismo em território brasileiro. Constata-se que a Argentina manteve a sua posição e foi o grande país emissor de turistas para o Brasil, seguido de longe pelos Estados Unidos, Uruguai e Paraguai e dos grandes emissores europeus<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Ademais, se supusermos que um país não conte com uma matriz industrial que seja complexa o suficiente para servir a demanda por bens e serviços das empresas do setor turístico, a desvalorização cambial real produzirá um encarecimento tão significativo de suas importações em moeda nacional que seu efeito em termos de redução dos custos e ganhos de lucratividade para o setor pode ser quase completamente anulado.

<sup>48</sup> A participação que estes países tiveram no ano 2000, como grandes demandantes por turismo no Brasil, foi mantida quando comparada a posição que detinham no ano de 1997.

Figura 4: Principais emissores para o Brasil, média 1997-2000 (em %).



Fonte: Anuário Estatístico da Embratur, vários anos.

Considerando que os países sul-americanos, notadamente a Argentina, foram os grandes responsáveis pelo impulso que o Brasil teve como país receptor no mercado internacional, convém estabelecer uma base de comparação entre estes demandantes e os grandes blocos emissores tratados no capítulo anterior, EUA-Canadá e Europeu, que geram grande parte da demanda internacional por turismo no México e Portugal, respectivamente. A tabela 24 oferece a possibilidade de aferirmos as desigualdades entre os indicadores sócio-econômicos dos principais mercados do Brasil, México e Argentina.

**Tabela 24: Indicadores sócio-econômicos dos principais emissores para Brasil, Portugal e México em 2000.**

	Indicadores dos principais emissores para o país		
	PIB dos principais emissores (milhões de US\$)	Total da população (milhões de habitantes)	PIB per capita
<b>EUA e Canadá (p/ México)</b>	8.811.020	309	28.514
<b>Europa Ocidental (p/ Portugal)</b>	5.853.418	255	22.954
<b>América do Sul (p/ Brasil)</b>	414.641	69	6.009

Fontes: a) ONU, Fundo de População, *World Population Prospects* (1998); b) *World Bank Report* (1998).

Percebe-se que o México dispõe de um mercado potencial com maiores possibilidades de sustentar seu crescimento contínuo entre os grandes receptores internacionais, já que o PIB dos EUA e Canadá e o tamanho da população deste bloco oferecem as condições para vincular o crescimento de sua oferta turística a tais países, especialmente os Estados Unidos, seu grande emissor. O mesmo sucede com Portugal: os países do Bloco Europeu que representam a maior parte de seu mercado<sup>49</sup> respondem conjuntamente por um PIB cuja magnitude alcança o percentual de cerca de 66% do PIB do Bloco EUA-Canadá<sup>50</sup>. O Brasil, por outro lado, encontra-se em desvantagem quando se considera os indicadores acima, pois os países que são os maiores emissores de turistas para seu território dispõem em conjunto de PIB que corresponde a apenas 4,7 % do primeiro bloco e a 7% do segundo. O contingente populacional também é muito pequeno quando comparado aos dois Blocos, compreendendo 22 e 27%, respectivamente, de seus habitantes.

O fato do Brasil ter entre seus grandes demandantes por turismo países que também se encontram na posição de subdesenvolvidos, e ainda pouco populosos,<sup>51</sup> impõe limites ao mercado potencial que eles representam.

No caso de Portugal, sua localização permite que usufrua das vantagens de contar com a regularidade de grandes demandantes por viagens internacionais, que têm em conjunto um PIB per capita de US\$ 23 mil. E pode-se ainda tomar o México como exemplo: o fato deste país ser fronteiriço com os Estados Unidos assegura, em tese, um afluxo regular de turistas norte-americanos para seu território que contam com um PIB per capita de US\$ 28,5 mil. No ano de 1999, eles foram cerca de 17,6 milhões de visitantes, e corresponderam a 6% da população dos Estados Unidos. Para que a Argentina representasse o mesmo volume de chegadas para o turismo brasileiro, metade da população argentina precisaria ter visitado o Brasil. Por outro lado, este exercício não poderia nem mesmo ser levado adiante com os outros mercados para o turismo brasileiro, pelo reduzido tamanho de suas populações: o Uruguai dispunha de uma população de 3,3 milhões, o Paraguai de 5

<sup>49</sup> Os países citados são: Inglaterra (29%), Alemanha (21%), Holanda (8%), Espanha (7%), França (4%). OMT, (1999c) *apud* Petrocchi (2001:156).

<sup>50</sup> Quando se considera todo mercado europeu e não apenas os principais emissores para Portugal, o PIB total ascende para US\$ 9,53 trilhões, e a população, para 745 milhões de pessoas. Fontes: Banco Mundial (1998) e Fundo de Populações das Nações Unidas (1998).

milhões, o Chile de 15 milhões e a Bolívia de 8 milhões de habitantes.

Com base neste quadro, conclui-se que o mercado internacional não pode ter o mesmo peso que apresenta nos casos mexicano e português para conformar o turismo no Brasil. Embora a EMBRATUR esteja correta ao reorientar para o Mercosul a ênfase que dava anteriormente à captação de mercado na Europa e Estados Unidos, incorre em erro substantivo quando parece ver neste mercado potencial a mesma dimensão daqueles. Assim, a competitividade do produto turístico brasileiro no mercado internacional é marcada pela sua distância dos grandes blocos demandantes, EUA, Europa e Ásia.

Mas, mesmo quando se considera o caso do grande emissor de turistas para o Brasil, a Argentina, é preciso levar em conta que a situação cambial deste país tem se mostrado bastante favorável para o turismo receptivo brasileiro nos últimos três anos, e que não há evidências de que esta situação possa ser sustentada por muito mais tempo. Como foi colocado anteriormente, a participação relativa do Brasil na chegada de turistas no mundo parece mostrar sensibilidade em relação ao comportamento da taxa de câmbio real efetiva. Assim, pode se esperar que, na ocorrência de uma desvalorização do câmbio naquele país, e mesmo que se trate de nosso país vizinho, o turismo brasileiro poderá sofrer as conseqüências de uma redução significativa na visita de turistas procedentes da Argentina<sup>52</sup>.

Concluída a análise deste tópico, o enfoque agora será voltado ao outro condicionante da tipologia, o **financiamento**, para avaliar as condições de desenvolvimento do turismo no Brasil. A seção que tratou do financiamento público do governo federal mostrou que as formas de incentivo típicas ao investimento no setor foram os incentivos fiscais, o Fungetur, e o crédito do BNDES. A tabela abaixo mostra o avanço líquido de crédito ao turismo pelo setor público nos últimos trinta e um anos e o volume de incentivos fiscais concedidos no mesmo período.

**Tabela 25: Avanço líquido de crédito do setor público às empresas turísticas e incentivos fiscais concedidos, 1969-2000, em R\$ constantes de dezembro de 2000.**

	Incentivos Fiscais	Avanço líquido de crédito Fungetur	Avanço líquido de crédito BNDES	Total
1969	41.180.268	-	-	41.180.268
1970	12.273.780	-	-	12.273.780
1971	17.801.183	-	-	17.801.183
1972	27.050.768	-	-	27.050.768
1973	14.922.436	-	-	14.922.436
1974	8.757.987	-	-	8.757.987
1975	4.345.434	-	-	4.345.434
1976	14.830.045	862.125	-	15.692.170
1977	12.227.100	21.212.782	-	33.439.882
1978	10.613.096	19.847.380	-	30.460.476
1979	4.079.347	15.368.824	-	19.448.171
1980	8.392.853	19.037.354	-	27.430.207

<sup>51</sup> Embora com Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) superiores ao brasileiro.

<sup>52</sup> A recente desvalorização cambial na Argentina e a depressão em sua economia, combinados com os efeitos deletérios do racionamento de energia, dos atentados de setembro de 2001 nos EUA e da atual recessão estadunidense, a despeito da ausência ainda de dados, parecem caracterizar o verão 2001-2002 como um dos piores já havidos para o setor turístico no país.

1981	26.016.034	9.261.686	-	35.277.720
1982	15.689.193	8.871.011	-	24.560.204
1983	7.814.457	8.744.496	-	16.558.953
1984	7.721.894	15.280.811	-	23.002.705
1985	25.445.793	870.825	-	26.316.618
1986	13.640.325	(7.542.845)	-	6.097.480
1987	59.668.280	760.923	-	60.429.203
1988	21.544.394	1.237.848	-	22.782.242
1989	53.379.376	23.400.103	-	76.779.479
1990	2.678.202	(8.216.001)	40.432.649	34.894.851
1991	13.344.385	(17.224.346)	27.953.681	24.073.721
1992	35.505	(16.401.648)	65.013.171	48.647.028
1993	30.680.379	(14.893.424)	68.252.815	84.039.770
1994	35.505	(8.304.216)	112.838.920	104.570.209
1995	-	15.514.187	164.829.169	180.343.356
1996	13.563.826	7.918.588	200.047.952	221.530.366
1997	32.733.630	6.805.033	225.928.000	265.466.663
1998	55.943.416	(11.826.111)	56.391.453	100.508.759
1999	63.809.000	(8.239.564)	29.626.596	85.196.032
2000	79.501.724	(9.000.479)	3.522.485	74.023.729
Total	699.719.615	73.345.342	994.836.892	1.767.901.849

Fonte: Elaboração própria com base em dados do BNDES (2001).

A referida tabela mostra que o avanço líquido de crédito do Fungetur, que afere os empréstimos menos as amortizações feitas pelo tomador, tem sido negativo na maior parte dos anos noventa, evidenciando que a tendência é de extinção deste fundo da Embratur. Quando se observa o crédito do BNDES, percebe-se que os anos de 1994 e 1997 foram os períodos de auge em sua concessão, pois o avanço líquido de recursos cresceu em todos os anos. Todavia, a partir de 1997, os valores caem significativamente até 2000, demonstrando uma tendência de encolhimento do crédito concedido por esta instituição. Este encolhimento é causado por uma retirada líquida do estoque de recursos emprestados ao setor, ou seja, pela concessão de empréstimos em volume insuficiente para compensar o pagamento de amortizações. Na ausência da retomada vigorosa dos empréstimos pelo Banco, é possível que já em 2001 os números mostrem um avanço líquido negativo do crédito para o turismo, isto é, um encolhimento do estoque de empréstimos concedidos a este segmento. Curiosamente, observa-se também que o fluxo de incentivos fiscais aumentou continuamente entre os anos de 1996/2000.

No intuito de obter alguma noção acerca da importância do setor público no total do financiamento do setor turístico, na tabela 26 abaixo foi elaborado um indicador que permite uma comparação entre o estoque de empréstimos do setor público ao turismo<sup>53</sup> e o passivo financeiro das empresas do setor. Com base nos dados das três amostras definidas na seção 4.2.2 e em uma estimativa da FIPE/Embratur(1998)<sup>54</sup> acerca da renda diretamente gerada pelo turismo no Brasil em 1998<sup>55</sup>, foi possível obter, para cada uma das amostras,

<sup>53</sup> Como se trata de uma análise de estoque, só serão considerados os avanços líquidos do Fonatur e do BNDES, já que os incentivos fiscais são informações de fluxo.

<sup>54</sup> FIPE/EMBRATUR (1998: 219).

<sup>55</sup> No valor de R\$ 16,182 bilhões em reais correntes de 1998, ou 19,983 bilhões em reais constantes de Dezembro de 2000.

uma estimativa rudimentar da Dívida Financeira do setor turístico para o período 1994-2000<sup>56</sup>.

O estoque de empréstimos do setor público ao setor turístico foi calculado, por sua vez, a partir dos dados de empréstimos e amortizações da tabela 25<sup>57</sup>. A participação do estoque de empréstimos assim calculado no total da Dívida Financeira do setor, estimados de acordo com o parágrafo anterior, permitiu a confecção dos dados da tabela 26.

**Tabela 26: Participação do estoque de empréstimos do setor público (Fungetur e BNDES) no estoque de dívidas financeiras, 1994-2000 (em %).**

	Empréstimos do setor público / dívidas financeiras (%)			
	Amostra I (variável)	Amostra II (7 empresas)	Amostra III (21 empresas)	Amostra Média
1994	8,97	11,51	11,61	11,34
1995	9,58	22,85	11,72	14,00
1996	8,81	13,29	10,78	10,79
1997	17,68	24,76	22,55	21,39
1998	11,75	16,27	10,63	12,47
1999	13,03	21,22	15,23	15,81
2000	12,09	20,34	13,58	14,63

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Balanço Anual da Gazeta Mercantil (1994-2001), do Anuário Estatístico da Embratur (vários anos) e de BNDES (2001).

Embora a inexistência de dados referentes ao Exigível de Longo Prazo nas três amostras impeça uma visão mais acurada dos aspectos relacionados propriamente ao *funding*, já que o passivo financeiro retrata também informações de dívidas bancárias de curto prazo, os dados presentes na tabela permitem uma avaliação, ainda que rudimentar, da análise da evolução da importância do setor público no financiamento

<sup>56</sup> Tal estimativa rudimentar foi obtida supondo-se que a proporção entre a receita líquida das amostras / do setor (estimativa FIPE/EMBRATUR) em 1998 seja também válida para a relação entre a Dívida Financeira das amostras e a do setor. Para os demais anos, foram aplicadas as taxas de crescimento da Dívida Financeira presente na três amostras, tomando 1998 como base. A quarta amostra, por sua vez, consiste na média aritmética simples dos números assim obtidos nas três amostras anteriores. A inexistência de taxas de crescimento da Dívida Financeira nos dados da 1ª amostra para o ano de 1997 exigiu que estimássemos o valor desta para 1996 repetindo o procedimento utilizado para a geração dos dados referentes a 1998.

<sup>57</sup> Utilizou-se a fórmula  $E(t) = E(t-1) + ALCF(t) + ALCB(t)$ , onde E representa o referido estoque de empréstimos nos anos t e t-1, e onde ALCF e ALCB são, respectivamente, o avanço líquido de crédito do Fungetur e do BNDES. Como os períodos de carência dos empréstimos de ambas as fontes são superiores a um ano, os montantes de avanço líquido de crédito registrados no primeiro ano de cada uma das séries não incluem amortizações, e sua soma pode ser considerada o valor do estoque inicial de empréstimos E(0).

destas empresas<sup>58</sup>.

Assim, percebe-se nas quatro amostras que a relação entre o passivo financeiro das empresas de turismo e o estoque de empréstimos do setor público atinge o ápice no ano de 1997, e posteriormente declina para um percentual que, no último ano de observação, 2000, é ainda superior ao identificado no primeiro ano considerado, 1994. Todavia, na primeira amostra, composta por um número variável de empresas de tamanho diferenciado, a evolução do indicador que oferece uma noção da participação do setor público no endividamento das empresas do setor turístico é menos pronunciada do que no caso das outras amostras. No caso da segunda amostra, com tamanho fixo de empresas em que há predominância de firmas de maior porte e que atuam basicamente no setor hoteleiro, o comportamento destes índices ao longo do tempo indica que a participação financeira do setor público tende a ser maior nos grandes empreendimentos dos meios de hospedagem<sup>59</sup>. A amostra de vinte e uma empresas, por sua vez mostra um desempenho que revela ser superior a primeira e inferior a segunda, de sete empresas.

Por fim a amostra média, que é um resultado das três citadas acima, permite que se tenha a seguinte percepção do financiamento turístico no Brasil: i) em 1997, o setor público aportou o maior volume de crédito para o turismo; ii) a partir deste ano, a participação financeira desta instituição teve uma sensível redução, o que sugere que os níveis crescentes de endividamento no setor foram sustentados por outras fontes de financiamento, possivelmente de prazo também mais curto.<sup>60</sup>

A restrição das operações do BNDES a financiamento de longo prazo impõe um problema não desprezível ao crescimento do turismo no país. Conforme já colocado anteriormente, o Brasil não pode contar com o afluxo de turistas estrangeiros em magnitude suficiente para sustentar uma rápida expansão do turismo em seu território. Logo, o mercado interno parece ser realmente a opção mais razoável para oferecer escala às operações do setor. Contudo, neste caso se coloca um problema adicional, que não havia sido considerado quando do tratamento analítico do financiamento do setor turístico no capítulo três, em que a suposição era de crescimento baseado no mercado externo: quando se trata do turismo doméstico, a questão do crédito no âmbito das operadoras de turismo ou mesmo na venda direta das diárias e de outros negócios turísticos assume uma dimensão ainda mais importante.

---

<sup>58</sup> Naturalmente, a inexistência de dados equivalentes de outros setores impede uma avaliação do nível do indicador (se alto ou baixo em relação aos outros setores que têm acesso a financiamento público), não invalidando porém a análise da sua evolução ao longo do tempo. Todavia, uma outra fonte de informação fornece importante indicação quantitativa. Segundo Saab (1999: 300), "Em 1998, os desembolsos para o setor de turismo representaram 0,66 % do total de desembolsos do Sistema BNDES e 2,75% dos desembolsos para o setor de comércio e serviços", mostrando a baixa prioridade concedida ao setor mesmo quando comparado ao setor de serviços. Segundo entrevista com o autor do artigo, esta situação não apresentou mudança qualitativa nos últimos anos.

<sup>59</sup> Esta indicação pode ser respaldada pelo fato das operações diretas de empréstimos com o BNDES exigirem um limite mínimo de investimento: R\$ 1 milhão para as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste e R\$3 milhões para o Sudeste e Sul do Brasil. No caso desta amostra a tabela mostra que o pico dos investimentos foram os anos 1995 e 1997.

<sup>60</sup> Até 1999, o prazo médio de financiamento do BNDES era de oito anos. A partir de 1999, com a criação do Programa de Turismo, este prazo passou a ser de até doze anos nas Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, e de até dez anos nas regiões Sudeste e Sul do país. O BNDES financia apenas o capital fixo dos empreendimentos turísticos.



Tomando-se o caso das operadoras turísticas, relatou-se a importância delas no primeiro capítulo através dos arranjos financeiros e comerciais que suportam o turismo de massa: no mercado de férias, elas teriam o papel de compor seus pacotes através da compra de leitos e assentos de viagem, entre outros serviços. Por tal característica eram chamadas de "atacadistas" do setor. O arranjo básico consistia no pagamento adiantado, ou a prazo, pela aquisição dos serviços turísticos, de modo que assumiam todo o risco financeiro da operação, independente do sucesso ou fracasso de venda de seus pacotes. Este tipo de atividade turística comportaria, portanto, um tipo de financiamento "comercial" de prazo consideravelmente mais curto que o voltado para o setor hoteleiro.

Em princípio, este tipo de crédito não contrariaria o perfil "curtoprazista" do sistema bancário no país. Contudo, a gestão da política monetária ao longo dos anos, ao fixar as taxas de juros em patamares muito elevados, especialmente a partir de 1994, colocou embaraços para a tomada de empréstimos mesmo com esta característica. Ademais, a forma de organização das empresas aéreas no país e o fato do turismo doméstico ser bastante sensível aos ciclos de crescimento e crise da economia brasileira, que acentua o risco de crédito nas épocas de recessão, certamente restringem o potencial de crescimento deste setor<sup>61</sup>. Ao mesmo tempo, a possibilidade de tomar recursos mais baratos nas praças financeiras internacionais, capaz de sustentar um financiamento adequado à expansão da demanda doméstica por turismo no país, encontra a barreira do risco de desvalorização cambial da moeda brasileira.<sup>62</sup>

Mesmo que se trate do crédito direto ao consumidor, o raciocínio permanece válido. Por outro lado, não se pode desconsiderar que a concentração da renda existente no país restrinja muito o mercado potencial, dado pelo tamanho da população brasileira. Neste sentido, o turismo pode ser visto como um bem de luxo<sup>63</sup>. Os dados da estrutura patrimonial das empresas turísticas sugerem que sua demanda cresce mais que proporcionalmente quando cresce a renda e cai em maior proporção do que o declínio que nela se verifica.

Enfim, as condições de financiamento do setor turístico no país não parecem compatíveis com as exigências de crescimento do setor. Isto indica que a mudança na estrutura patrimonial em direção a uma maior proporção no uso dos recursos de terceiros vis-à-vis os recursos próprios foi baseada, para a maior parte

---

<sup>61</sup> Os dados da Receita Líquida do setor nas três amostras levantadas na seção anterior, embora não permitam indicar que existe efetivamente uma tendência real de crescimento da participação do setor na renda nacional, sugerem que a demanda por turismo no Brasil caracteriza-se por apresentar uma elevada elasticidade-renda no curto prazo. As médias de crescimento daquele indicador nas três amostras ficaram em torno de 17,14% na primeira, 6,17% na segunda, e 0,38% na terceira. Considerando os problemas de distorção que encerra a primeira amostra, parece mais plausível considerar que o crescimento da receita do setor ficou entre 6,17% e 0,38%, ou seja próximo - talvez ligeiramente acima - do crescimento do PIB brasileiro no período 1994/2000, que teve média de 2,54%.

<sup>62</sup> A questão dos juros extremamente elevados foi um dos motivos elencados pela Soletur quando da explicação do motivo de seu pedido de falência. Segundo a informação prestada, a empresa que se encontrava endividada teve sua fonte de receita minada com a desvalorização cambial em 1999, pois o turismo emissor era o seu grande mercado. Sua frágil estrutura financeira não suportou a queda abrupta na venda de pacotes para o exterior após o atentado nos EUA em 11 de setembro de 2001.

<sup>63</sup> Lage e Milone (1991: 50), ao analisarem os determinantes da demanda por turismo, consideram a questão da distribuição de renda e ressaltam que: "(...) o turismo, muitas vezes considerado como um bem de luxo, só pode ser desfrutado por aqueles indivíduos que já tenham satisfeito às necessidades de consumo de bens e serviços de primeira necessidade."

das empresas, em um tipo de crédito "mais especulativo", por ser de menor prazo - dado que os bancos comerciais como regra não operam com crédito de longo prazo no país<sup>64</sup>. Embora este raciocínio deva ser qualificado para o segmento hoteleiro de maior porte que, em alguma medida, pôde contar com o *funding* do BNDES, o fenômeno de encolhimento sistemático do crédito nos últimos anos desta instituição sugere que até neste segmento podem haver problemas desta ordem.

Certamente, o crédito mais barato voltado para as operadoras turísticas, que permitisse, por um lado, ganhos de escala passíveis de serem repassados para os preços dos pacotes turísticos e por outro, seu financiamento para o turista de renda mais baixa, beneficiaria também os segmentos turísticos envolvidos. Desta forma, o aumento das taxas médias de ocupação dos hotéis e a venda de outros produtos turísticos poderiam gerar fundos suficientes para que as empresas, ainda que não pudessem prescindir do recurso ao financiamento de terceiros, mantivessem condições mínimas de solvência em face desta necessidade.

Para completar o quadro da crítica interna cabe considerar os aspectos essenciais das políticas de turismo desenhadas no Brasil ao longo dos últimos trinta anos. Na primeira seção deste capítulo foram descritas as notáveis alterações na organização do turismo que ocorreram em meio as mudanças sofridas pelas economias brasileira e mundial. Certamente, os reflexos do tempo - perpassado pelo "milagre brasileiro", pelo sonho do "Brasil-potência", pela grave crise de endividamento externo, e os seguidos planos de estabilização implementados - geraram conseqüências para as políticas de incentivos pensadas para o setor.

A análise que conduziu a construção da tipologia concluiu que não deve haver rigidez com relação a formas específicas de arranjos institucionais para estimular o crescimento do turismo, desde que se atenda a certos requisitos. Assim, pode-se concluir que as alterações observadas ao longo do tempo nas funções dos órgãos responsáveis pela organização do setor, em princípio, não deveriam constituir empecilho ao propósito de assegurar o crescimento minimamente ordenado do turismo no Brasil. Mas, as políticas de incentivo ao setor podem ser avaliadas pelo diagnóstico que as fundamenta.

(i) Inicialmente, tal qual observara o documento da OMT, as políticas de estruturação do turismo tinham em vista também enfrentar o problema do financiamento do investimento de longo prazo, sobretudo no setor hoteleiro. Para tanto, os negócios turísticos foram equiparados à indústria para receber incentivos fiscais. Todavia, esta opção não impediu que se estruturasse um mecanismo de crédito voltado para o setor, que resultou na criação do Fungetur e na participação estatal em vários empreendimentos hoteleiros. Assim, tais políticas tinham em vista usar o crédito dentro de um contexto mais amplo de ordenamento do setor.

(ii) Em meados dos anos oitenta, já há prenúncio das grandes mudanças que emergem nos anos noventa, no governo Collor e que são aprofundadas no governo Fernando Henrique. A crise fiscal do Estado brasileiro manifesta-se com intensidade e tem desdobramentos no mecanismo de financiamento do

---

<sup>64</sup> O conceito de posição especulativa utilizada é a de Minsky (1982), que classifica o perfil do agente tomador de crédito (*hedge*, especulativo, e Ponzi) a partir de sua propensão a assumir risco de juros. Assim, o agente especulativo estaria disposto a incorrer no financiamento, desde que suas expectativas a respeito do fluxo de receitas futuro de seu investimento lhe permitissem pagar, pelo menos, o serviço da dívida, refinanciando o principal enquanto o seu investimento não maturasse.

turismo<sup>65</sup>. Todavia, ainda no Governo Collor, a análise das atribuições da Embratur na formulação do PNT mostra que não havia muita diferença entre a estruturação pensada para o turismo brasileiro e as políticas definidas para o setor pelos governos mexicano e português. Mas, a partir de meados dos anos noventa, a Embratur entende que o grande óbice ao desenvolvimento do turismo está no acentuado grau de centralização da gestão turística e excesso de regulamentação de seus negócios.

(iii) Ao mesmo tempo em que a Embratur cria em meados da década o Programa Nacional de Municipalização do Turismo, PNMT, que visa desenvolver o potencial turístico dos municípios brasileiros e expandir o turismo doméstico, o Fungetur vem enxugando anualmente o pouco volume de crédito que já se destinava ao setor<sup>66</sup>. O aparecimento neste mesmo período do BNDES como o grande agente financeiro do setor turístico não é fruto de nenhuma articulação desta instituição de fomento com a Embratur<sup>67</sup>.

Com base nestas considerações, pode-se avaliar que a correção da Embratur em diagnosticar recentemente a importância do mercado doméstico para o turismo nacional é eclipsada por seu erro de julgamento a respeito da forma de estimular este *boom*. Ademais, o fato do BNDES incentivar basicamente grandes empreendimentos, que certamente estão localizados em destinos turísticos tradicionais do país, coloca mais uma inconsistência nesta política governamental de estender o turismo para todos os recantos do país: de um lado, o *status* de prioritário que o PNMT atribui a um Município Turístico é uma chancela que na prática não produz efeitos significativos sobre a geração de incentivos concretos ao crescimento das atividades ligadas ao turismo local; por outro lado, a ação independente do BNDES tende a concentrar o crédito público em destinos conhecidos pelo mercado.

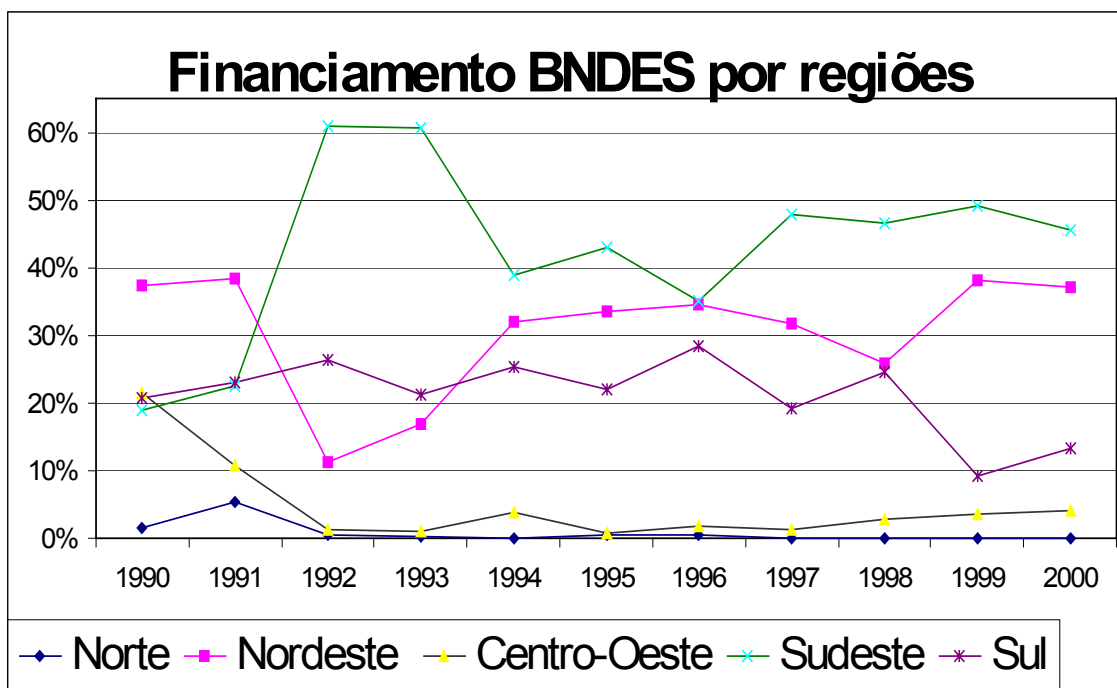
A concentração do crédito do BNDES por regiões ao longo de toda a década de noventa é outro fator que deve ser considerado, pois as políticas de turismo estruturadas ao longo do tempo tinham presente a questão do desenvolvimento regional. O gráfico abaixo mostra a evolução do crédito concedido pela referida instituição por região. Com base nele percebe-se que durante os anos 1991/2000, a Região Sudeste esteve à frente das demais no tocante a distribuição do financiamento. Em seguida coloca-se a Região Nordeste, enquanto o terceiro lugar é ocupado pelo Sul. As Regiões Centro-Oeste e Norte tiveram participação irrisória comparativamente as outras regiões do Brasil.

---

<sup>65</sup> A crise fiscal brasileira se acentuou gravemente com a subida das taxas de juros nos Estados Unidos em 1979, que desencadeou uma restrição de liquidez sem precedentes nas economias endividadas. Ademais, a insolvência do México agravou o quadro de dificuldades do Balanço de Pagamentos, já colocado em evidência pelo elevado patamar do serviço da dívida externa brasileira. Contribuiu assim para desarticular a capacidade de financiamento do Estado, especialmente após anos de políticas monetárias restritivas, de alto custo para os cofres públicos.

<sup>66</sup> Considerando a especificidade da organização do turismo nos dois países, mas apenas para efeito de uma simples comparação, pode-se contrapor os recursos destinados pelo Fonatur, no México, e o Fungetur, no Brasil, para o financiamento turístico. Enquanto os recursos do Fonatur para o setor, entre 1974/1998, totalizaram cerca de US\$ 6 bilhões, o Fungetur emprestou no Brasil, entre 1976/1998, apenas cerca de US\$ 300 milhões.

**Figura 5: Distribuição do total do financiamento do BNDES ao setor turístico por regiões, 1990-2000 (em %)**



Fontes: BNDES (2001) e FADE/Embratur (1999).

Esta performance evidencia que a prioridade dada às regiões mais pobres só teve sustentação por parte do financiamento do BNDES para a Região Nordeste, mas, ainda assim, atrás da região mais desenvolvida, o Sudeste. Os estímulos criados pelo banco para dirigir os investimentos àquelas áreas em 1999, não foram suficientes para gerar uma maior proporção de empréstimos às mesmas vis-à-vis o percentual do crédito destinado ao Sudeste. Durante todo o período, quando se compara Nordeste<sup>68</sup> e Sul, há uma nítida preferência por realizar um maior volume de investimento com recursos do BNDES na primeira região. Em se tratando do Norte e Centro-Oeste, as evidências recentes revelam que estas medidas foram inócuas como meio de priorizar investimentos com recursos públicos federais em tais áreas.

Por fim, a avaliação das políticas de turismo no Brasil deve ser sistematizada a partir de dois aspectos fundamentais. O primeiro destaca a perda de qualidade do diagnóstico do setor nos últimos anos, quando a questão do financiamento passa a ser vista como um fator secundário. O organismo nacional de turismo não julga necessário estabelecer uma articulação com a maior instituição de fomento do país, o BNDES, que cria uma carteira de empréstimos voltada para atender as demandas dos tomadores de crédito com negócios no setor turístico. O segundo aspecto é que o turismo, explorado como negócio capitalista, não opera no sentido

<sup>67</sup> Embora se deva ressaltar que esta situação não é nova, uma vez que o BNDES já emprestava para o setor desde o início dos anos noventa sem que houvesse qualquer ingerência da Embratur neste processo, o que contrariava o próprio Decreto que definia a função da Embratur e que estabelecia a necessidade da anuência desta instituição para as operações de financiamento público do setor.

de contrabalançar as desigualdades regionais do país, pois, conforme retrata o gráfico, o recurso ao diferencial de custo do crédito entre as regiões não é suficiente para romper com a atração que as regiões ricas proporcionam.

Por outro lado, não deixa de ser surpreendente o fato do governo brasileiro estabelecer o turismo como uma atividade estratégica e a maior instituição de fomento, o BNDES, como vimos, destinar menos de 1% de seus recursos para aplicação no setor.

---

<sup>68</sup> No Nordeste, o BNB (Banco do Nordeste do Brasil) é o agente repassador do BNDES e dos recursos do BID, conforme já citado anteriormente.

## Capítulo 5

### Considerações adicionais sobre o turismo

Os capítulos anteriores tinham o propósito de investigar seqüencialmente a evolução dos negócios turísticos e as trajetórias comuns que marcaram as políticas de turismo em diferentes países, para, à luz de algumas experiências internacionais, estruturar um quadro de avaliação das políticas de estímulo ao setor montadas no Brasil, considerando suas peculiaridades. Todavia, como já foi explicado, a análise do modelo brasileiro de desenvolvimento do turismo tinha seus limites estabelecidos pelos próprios parâmetros em exame, construídos para considerar as especificidades da localização, os requisitos financeiros e a regulamentação necessária ao crescimento ordenado dos seus negócios no país. Mas, em se tratando do turismo, e especialmente sua análise em um país como o Brasil, esta abordagem é insuficiente para dar conta da complexidade que o tema acarreta.

Para iniciar esta discussão, o melhor caminho parece ser a recuperação de críticas que têm sido feitas por segmentos importantes de sociedades cujos países foram incorporados aos circuitos de comercialização das grandes operadoras internacionais de turismo. Alguns estudiosos do tema compartilham, em alguma medida, dessas percepções críticas e já as reproduzem em seus trabalhos, parte deles, inclusive, aceitando a pertinência da seguinte indagação: seria o turismo nos países pobres uma nova forma de colonialismo? Estas posições definitivamente não se coadunam com as esperanças que moveram governos e instituições na defesa do turismo, e que estão manifestadas até mesmo nos títulos dos relatórios e trabalhos por eles publicados.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por exemplo, em seu relatório “Desenvolvimento do Turismo e Crescimento Econômico em 1966”, examinava as opções dos governos no tratamento do setor. Destacava a capacidade que tinham para decidir sobre o grau de prioridade conferido ao turismo nos planos de desenvolvimento nacional e regional<sup>63,64</sup>. No ano de 1979, um estudo conjunto da Unesco e do Banco Mundial, elaborado por De Kadt, apresentava o seguinte título: ‘*Tourism: Passport to Development*’. Neste trabalho, afirmava-se que o turismo era capaz de concorrer decisivamente para o desenvolvimento econômico e social de vários países.<sup>65, 66</sup>

---

<sup>63</sup> Lickorisch & Jenkins (2000: 241) assinalam ainda que, segundo esse relatório, aos governos caberia decidir “se a natureza da indústria requer planejamentos especiais quanto a administração e o crédito”.

<sup>64</sup> Rabahy (1990:26) explora a questão da visão do turismo da seguinte forma: "Sessa, historiando os fatos relativos ao setor, analisados em seus trabalhos, afirma: '...era entusiasmante (sic) que já então o turismo fosse considerado importante para ajudar os países do Terceiro Mundo no seu desenvolvimento econômico e social'. E mais adiante, '... a instalação de pólos turísticos... determina o conhecido efeito de compensação econômica...A função de compensação econômica do turismo como fator reequilibrador, parece evidente'."

<sup>65</sup> Swarbrooke (2000a).

Interessa reter aqui o fato deste último trabalho ter sido publicado no final da década de setenta, em meio a ofensiva da política externa norte-americana para conter o ímpeto contestatário do Grupo dos 77, que reunia os países do Terceiro Mundo. Estes reivindicavam, em proposta aprovada pela ONU em 1974, a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional capaz de legitimar a defesa de um projeto desenvolvimentista para os países pobres. O questionamento da “*hierarquia de poder que regia as relações interestatais*”, em um quadro decisivo para a geopolítica e geoeconomia norte-americanas,<sup>67</sup> teve como consequência a resposta taxativa dos Estados Unidos: o desenvolvimento não poderia ser generalizado. Não por acaso, em seguida seria implantada a “diplomacia do dólar forte” (Fiori, 1999: 76).

A “diplomacia do dólar forte” foi acompanhada pela derrocada dos princípios que nortearam a construção de Bretton Woods e do *Welfare State* no pós-guerra. Os governos Reagan e Thatcher deram chancela à propagação das idéias liberais de desregulação dos mercados e fim do estado interventor, que culminaram na instituição do chamado Consenso de Washington. Na América Latina, mesmo países como Brasil e México, que lograram êxito relativo na condução de políticas desenvolvimentistas, terminaram por aceitar as medidas que rompiam definitivamente com esta postura.

A adesão sistemática dos países em torno do ideário liberal parece, curiosamente, ter intensificado a perspectiva “desenvolvimentista” em relação ao turismo, reputado como meio capaz de enfrentar os problemas de carência de divisas, emprego e pobreza em países subdesenvolvidos. A divulgação destas idéias e ações concretas por organismos multilaterais não encontrou resistência da parte dos Estados Unidos e de seus aliados do mundo desenvolvido. Ao contrário, aparentemente existe uma espécie de consenso em torno da legitimidade desta demanda, pois uma vez que sejam respeitados os princípios da liberdade dos mercados, os Estados podem exercer o papel de coordenadores da expansão do turismo.

O exemplo contundente desta visão é o relatório da OMT para a América Latina e Caribe, citado nos capítulos anteriores. Qualquer que seja o país analisado - Brasil, México, Argentina, República Dominicana ou Belize -, é perceptível a consideração do turismo como atividade promissora, reconhecida pelas próprias autoridades nacionais que, segundo a perspectiva do relatório, atuam corretamente na forma de Estado coordenador. Mas, mesmo países ricos, como a França, têm buscado no turismo um meio de minorar os efeitos danosos das políticas liberais sobre o emprego. É o que se depreende da fala do ministro responsável pela pasta no início dos anos noventa: “*Na França, temos considerado o turismo por tempo demais como uma atividade simples de lazer e uma direção possível de desenvolvimento para um país pobre [...] Após a crise econômica atual, eleitores e políticos desejam desenvolver novos trabalhos e atividades de exportação ao explorar o consumo de bens e serviços associados com o turismo*”. (Bauer, 1993: 204).

Contudo, há uma distinção entre a opinião manifestada pelo ministro francês e as perspectivas que se colocam para os países subdesenvolvidos.

---

<sup>67</sup> A estratégia eficaz da OPEP, que resultou na subida do preço de petróleo, o fracasso no Vietnã, as revoluções na Nicarágua e no Irã serviram de alerta aos Estados Unidos de que a ameaça à sua condição de potência hegemônica chegara ao limite (Fiori, 2000: 78).

- (i) As análises que vêem o turismo como panacéia são bastante difundidas nos últimos países aludidos e, fundadas nas promessas de êxito que a atividade encerra, costumam ignorar os aspectos relacionados às diferenças econômicas entre as destinações em que o turismo tem lugar. Assim, tanto faz tratar-se de países de primeira linha no mundo das finanças ou países pequenos do Caribe e América Latina, Sul do Pacífico ou mesmo Europa Oriental, elas acreditam que as chances de sucesso à expansão do turismo estão baseadas apenas nas decisões corretas quanto ao produto a ser vendido e o mercado que deve ser considerado para efeito de *marketing*.
- (ii) Oferecem uma visão de desenvolvimento do turismo como mera questão técnica e ignoram sua capacidade de veicular, em larga escala, a transmissão de valores culturais estrangeiros e/ou reforçar a heterogeneidade das estruturas sociais típicas da condição do subdesenvolvimento.

Inicialmente, convém considerar a fragilidade da visão de turismo como panacéia. Muitos governos de países subdesenvolvidos, acreditando nesta possibilidade e incapacitados pelo vigor dos princípios liberais - cuja aceitação é decisiva na concorrência à atração dos investimentos estrangeiros ao setor<sup>68</sup> - têm concedido às empresas multinacionais a prerrogativa de decidir sobre os rumos do turismo em seus países. Swarbrooke (2000a), ao examinar o caso dos países da Europa Oriental, constata a inexistência da intervenção estatal para coibir os abusos do setor privado<sup>69</sup>. Entretanto, após considerar os inúmeros problemas que cercam estes países, como a restrição de recursos financeiros, o aumento da criminalidade, o encolhimento do setor industrial, acompanhados da redução dos níveis de salários e aposentadorias, pergunta: “que escolha estes governos têm?”

Mas, nos casos dos países subdesenvolvidos, tais escolhas em geral têm se revelado problemáticas, e não apenas ao meio ambiente. Os potenciais ganhos com a expansão do turismo têm sido restringidos pela redução do efeito multiplicador da atividade, especialmente quando a opção dessas empresas é desenvolver complexos turísticos auto-suficientes, em que o turista prescinde de efetuar gastos fora de suas cercanias.

---

<sup>68</sup> Inskip (1991), ao comentar os tipos de incentivos decisivos para o investimento em negócios turísticos, menciona a necessidade de se conceder a repatriação irrestrita de todo ou parte do capital investido: lucros, dividendos e juros; e ainda, garantia contra a nacionalização ou apropriação dos investimentos, embora não especifique exatamente o arranjo a ser feito.

<sup>69</sup> Na visão de Swarbrooke (2000: 92a) “(...) *os investidores estrangeiros e as operadoras de viagem costumam ver os países emergentes como uma oportunidade de fazer dinheiro rápido. Esses grupos sabem que são mais poderosos que os interesses locais do país emergente [pobre ou subdesenvolvido] e que poderão fazer o que quiserem nestes países. A indústria do turismo sabe que em muitos casos ela pode explorar a necessidade desesperada de um governo por divisas e empregos ...*”



Esta concentração de gastos em um local restrito costuma ser agravada pela transferência de renda derivada da propriedade estrangeira de seus principais estabelecimentos.<sup>70</sup>

Ademais, a dependência destes países das decisões de operadoras e grandes companhias de vôos *charter* internacionais coloca-os em posição desvantajosa na obtenção da receita derivada da venda de pacotes turísticos nos grandes centros emissores.<sup>71</sup> Acrescente-se à esta condição, o acirramento da concorrência pelo crescente número de novos países que vêm no turismo a solução de seus problemas, inclusive de financiamento de seus Balanços de Pagamentos, e tem-se a percepção de um problema verdadeiramente estrutural, de subordinação desfavorável dos países subdesenvolvidos na cadeia de distribuição de seus produtos turísticos.<sup>72</sup>

Na maioria dos países subdesenvolvidos, a própria condição de suas economias oligoprodutoras, com mercados pequenos, de renda relativamente baixa e carentes de infra-estrutura, constitui grande barreira à diversificação de investimentos em seus territórios. Assim, não se pode esperar que o turismo tenha a capacidade de deslanchar este processo, tanto mais em época de elevada aposta na riqueza financeira e crescente liberdade no movimento de capitais entre países. Na verdade, é necessário que se considere a ocorrência de um fenômeno que, em última análise, depõe contra a “esperança desenvolvimentista” que cerca a visão do turismo. Ao que parece, países candidatos aos investimentos das grandes corporações multinacionais e que estão enredados em graves problemas econômicos e sociais tornam-se politicamente pouco confiáveis para o investimento de longo prazo. Este ambiente de incerteza favorece a emergência de uma mentalidade de curto prazo nas empresas, cujo desdobramento é a exploração desenfreada dos recursos

---

<sup>70</sup> A redução do efeito multiplicador interno ainda pode ser maior em função das importações do setor. Segundo Lages e Milone (1998: 33) “*Freqüentemente, grandes quantidades de bens e serviços, como aviões, ônibus, materiais de construção, equipamentos de hotel e produtos comestíveis, são importadas para fazer frente às necessidades da indústria turística. Vários dos hotéis construídos nos países em desenvolvimento utilizam diversos itens importados, como acessórios para os quartos e banheiros, elevadores e material para confecção e manutenção de jardins, etc., de forma a fazer frente às expectativas do turismo internacional. O mesmo acontece para complementar o menu dos restaurantes que oferecem uma série de pratos internacionais acompanhados por vinhos de várias regiões do mundo. Todos esses artigos precisam ser importados, muitas vezes de regiões muito distantes.*”

<sup>71</sup> Segundo notícia veiculada na Gazeta Mercantil de 08.10.2001, a consciência desta situação precária estaria levando os países receptores a buscar amparo às práticas desfavoráveis de comercialização no âmbito da OMC, que incluía no Acordo sobre Serviços (Gats) um “anexo sobre o turismo”. O Jornal citava a proposta de nove países latino americanos - República Dominicana, Bolívia, Equador, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru e Venezuela – que pretendiam que aquele fórum elaborasse “*disciplinas de concorrência para dismantelar o monopólio de grandes operadores internacionais nos sistemas de reservas e de distribuição das viagens, pelos quais priorizam destinações e têm um forte poder de pressão sobre a rede hoteleira.*”

<sup>72</sup> No mesmo jornal há menção acerca das pressões que sofrem as empresas hoteleiras em países como República Dominicana e Brasil. No primeiro país, é dado como exemplo o caso de um hotel à beira-mar, padrão 4 estrelas, cuja diária é de US\$ 100, mas que recebe, no máximo, US\$ 19 de uma operadora internacional. No Brasil, sobre o preço que um hotel cobra para uma operadora nacional por um quarto no mesmo padrão 4 estrelas, é feita uma redução de 40% quando esta venda é efetuada para uma operadora internacional.

naturais consumidos pela indústria do turismo. A própria instabilidade de alguns governos locais torna-os incapazes de oferecer resistência a tal comportamento predatório<sup>73</sup>.

Outro aspecto preocupante é que, longe de induzir à diversificação da estrutura produtiva destas economias, o turismo parece ter ensejado a especialização de alguns países na sua exploração. Ao abordar a **razão de reflexão do turismo** (RRT)<sup>74</sup>, Lages e Milone (1998) mencionam que em certos países este indicador é tão elevado que alguns governos já avaliam a pertinência do turismo constituir a principal fonte de divisas de suas economias, e em alguns casos, o único produto de exportação.<sup>75</sup>

Embora se possa aventar a hipótese de que não restem muitas opções às pequenas economias que têm a marca do subdesenvolvimento, certamente não se pode desconsiderar que um dos efeitos colaterais da expansão do turismo é a especulação crescente com o preço das terras e terrenos urbanos. Mas o binômio crescimento do turismo / especulação imobiliária não parece ser típico apenas de economias subdesenvolvidas, em que pese poder se esperar que tal fenômeno encontre menor resistência nestes países. Swarbrooke (2000b) observa que em alguns países as populações são obrigadas a abandonar suas terras por coação dos próprios governos para destiná-las a grandes empreendimentos turísticos; e, não raro, as autoridades recorrem a despejos violentos para conseguir expulsá-las. No caso da Suíça, como processo resultante do movimento especulativo, Krippendorf (2000) constata que o “turismo de construção” substituiu o “turismo de serviço” como grande motor de negócios.<sup>76</sup>

As constantes referências à capacidade que teria o turismo de gerar postos de trabalho também precisam ser qualificadas. As leis de governos, agências multilaterais e os *lobbys* que se formam em torno dos negócios do setor raramente aludem que a maior parte do emprego é, tipicamente, de baixa qualificação e sensível aos efeitos da sazonalidade que acomete os negócios turísticos. Por tal característica - e dado o excesso de mão-de-obra com o qual se defronta o setor -, o nível de remuneração costuma ser baixo, e o

---

<sup>73</sup> Swarbrooke (2000a).

<sup>74</sup> A razão de reflexão do turismo mede a quantidade de divisas utilizadas para a consecução das atividades turísticas em relação ao total de divisas ganhas com a exportação turísticas

<sup>75</sup> Segundo os referidos autores, no Caribe a RRT era de 70%, de modo que “ 70 cents de cada dólar oriundo da atividade turística sai do país para pagar as importações necessárias, evidenciando não ser conveniente fomentar apenas o turismo para garantir a obtenção das riquezas estrangeiras”. Lages e Milone (1998: 33).

<sup>76</sup> Segundo Krippendorf (2000: 151) “A indústria da construção causa embaraços objetivos. Ela está bem representada junto às autoridades públicas, assim como em todos os níveis políticos, e dispõe de um lobby poderoso. Para ela, desenvolvimento turístico significa construir mais e mais. Praticamente nada pode interromper o progresso da construção turística, pois a indústria da construção comprou uma parte considerável dos terrenos nas regiões de férias, e a maioria das comunas delimitou generosamente as zonas de construção – em tal região poderiam ser alojados facilmente 12 milhões de habitantes, o que corresponde ao dobro da população atual da Suíça. Ademais, grande parte das construções nos locais de veraneio são erguidas por empresários estrangeiros, devido às dificuldades locais. São os autóctones e o turismo que suportam as conseqüências nefastas dessa independência do mercado da construção: despesas de infra-estrutura elevadas para as comunas, porque os sistemas de abastecimento e esgoto devem ser concebidos para as necessidades dos períodos de grande fluxo; baixas receitas fiscais, elevação dos preços dos terrenos, aumento das dificuldades e dos custos para a construção de alojamentos da população local; desfiguração dos pontos turísticos e das paisagens; venezianas fechadas dando impressão de abandono; localidades mortas.

trabalho sazonal. Nos países subdesenvolvidos a demanda por trabalhadores tende a ser suprida pelas populações dos próprios países<sup>77</sup>. Nos países desenvolvidos, especialmente no setor hoteleiro, os trabalhadores estrangeiros são aproveitados com frequência, pois aceitam salários mais baixos e condições de trabalho mais precárias, em relação a mão-de-obra local.<sup>78</sup>

Swarbrooke (2000a) chama atenção para o fato da pobreza e as características sócio-econômicas dos países subdesenvolvidos tenderem a conformar uma estrutura de custos dos pacotes turísticos que os tornam relativamente baratos em comparação com os preços cobrados para destinações do mundo desenvolvido, mesmo que estas se encontrem mais próximas do país emissor. Esta percepção levou-o a concluir que em tais circunstâncias “*a pobreza de uma pessoa significa férias baratas de outra pessoa*”.

Em certo sentido, esta afirmativa converge com a noção de “deterioração dos termos de troca” no comércio internacional centro-periferia destacada pela Cepal. Vem desta escola de pensamento latino-americana a idéia da heterogeneidade da estrutura econômico-social que caracterizaria o subdesenvolvimento. Aqui interessa ressaltar uma dimensão captada especialmente por Celso Furtado, que diz respeito aos aspectos culturais da condição de periferia, pois sua fecundidade certamente servirá à compreensão de um dos aspectos mais problemáticos da expansão do turismo internacional, que é a difusão de hábitos e costumes estrangeiros em um país receptor.

Furtado (1980) esclarece que a inserção da periferia na divisão internacional do trabalho foi acompanhada do aumento do fosso que separava ricos e pobres nestas sociedades. Os primeiros tenderiam a identificar-se cultural e ideologicamente com as elites dos países cêntricos, de modo que o excedente apropriado por poucos destinar-se-ia ao consumo de bens e serviços produzidos por esses últimos, o que serviria para reforçar o processo de aculturação. Os mais pobres, que constituiriam a grande maioria da população dos países subdesenvolvidos, teriam padrões de consumo bastante modestos. E, “*quanto mais ampla fosse a divisão internacional do trabalho, mais profundas seriam as transformações sociais no centro do sistema e mais intensa a modernização das formas de vida em sua periferia*” (Furtado, 1980: 23).

Reconhecendo-se a premissa de aculturação nas economias pobres e subdesenvolvidas, percebe-se que o turismo tem a capacidade de desencadear este processo às últimas conseqüências. Conforme já abordado em outros capítulos, no âmbito das cadeias hoteleiras internacionais podem ser identificadas nuances deste processo na busca delas por homogeneizar os padrões estéticos e de serviços que oferecem em qualquer

---

<sup>77</sup> Lages e Milone (1998: 39) descrevem casos de deslocamento temporário de mão-de-obra na Turquia “*Comunidades turcas inteiras, incluindo a força policial, vão para a costa durante os meses de estação e regressam ao interior, para as áreas agrícolas, quando a temporada termina*”. Segundo os autores, como forma de minorar o problema da sazonalidade no emprego turístico o governo estaria destinando crédito para financiar o artesanato durante os meses de inverno.

<sup>78</sup> Swarbrooke (2000b).

lugar do mundo em que operem. Mas o processo de adaptação de traços das culturas locais à demanda turística é considerado por vários estudos, que inclusive explicam-no através do “efeito imitação”.<sup>79</sup>

Mais recentemente, o crescimento substantivo dos *resorts* ou complexos turísticos auto-suficientes tem levantado outra questão: não é um fato positivo criar um ambiente que ofereça condição de manter o turista afastado de uma cultura muito diferente da sua, de modo que ele possa beber e vestir-se sem ofender a sensibilidade de um habitante local<sup>80</sup>? Também aqui, não se tem uma resposta fácil, pois caso ela seja afirmativa, segue uma outra indagação: não se estaria incentivando uma espécie de *apartheid*, já que a população local, em geral, é impedida ou desestimulada a aproximar-se das imediações destes centros?<sup>81</sup>

Esta não é uma questão menor. Tome-se como exemplo o Brasil, que sabemos ser consideravelmente marcado pela assimetria a que aludiu Furtado. Em geral os *resorts* que estão sendo construídos encontram-se situados em lugares de difícil acesso para a população local, são espécies de enclaves. Ademais, como indicador da despreocupação dos investidores com o desenraizamento das tradições locais pode ser citada a reportagem da revista Exame, de 07.03.00. Nela, noticia-se que o Instituto de Hospitalidade, na Bahia<sup>82</sup>, pretendia trazer artesãos de lugares como Bali e Colômbia para ensinar os habitantes locais a “*produzir um artesanato da melhor qualidade*”, de modo que através de sua venda aos turistas se pudesse “*engrossar a renda*” dessas pessoas.

Na literatura sobre o turismo muitos são os exemplos a respeito da construção de estereótipos capazes de traduzir as manifestações artísticas em conformidade com o gosto típico dos povos visitantes. Já se fez menção a este processo, inclusive, em outros capítulos, quando se tratou da questão dos produtos turísticos. Certamente, pode-se compreender que a subordinação dos valores culturais aos interesses dos negócios

---

<sup>79</sup> Lages e Milone (1998: 39) explicam o efeito imitação: “*observa-se que o turismo tem impacto indireto sobre o hospedeiro, causada pela simples presença dos turistas. A influência internacional age como catalisador da assimilação de costumes tradicionais da cultura ocidental pelas sociedades em desenvolvimento.*”

<sup>80</sup> Krippendorf (2000: 100) revela que no Sri Lanka, “*(...) vozes se elevam contra os costumes livres e ofensivos dos turistas (...) é sobretudo o comportamento desrespeitoso dos turistas nos templos e nos pontos históricos que traz indignação à população. Os estrangeiros não se incomodam de fotografar onde é proibido, subir nos altares, nos túmulos e monumentos e escrever nas estátuas de Buda a data de sua passagem. Um político local dizia sobre o assunto que tais visitantes não se comportariam assim nas catedrais de Roma ou nos museus de Londres e Paris.*”

<sup>81</sup> Swarbrooke (2000b: 79) responde a esta indagação da seguinte forma: “*(...) o desenvolvimento dos resorts pelo mundo afora pode, de muitas maneiras, ser visto como uma nova forma de apartheid, reforçando a separação entre os turistas e os habitantes locais, e dando mais direitos ao imigrante turista do que à população autóctone. E é claro que esse apartheid turístico não condiz com os princípios que fundamentam o turismo sustentável.*”

<sup>82</sup> Esta escola de treinamento para mão-de-obra a ser absorvida pelos grandes empreendimentos turísticos foi criada pelo grupo privado Odebrecht.

turísticos seja mais fácil em sociedades cuja história baseia-se na incorporação sistemática de padrões de consumo de países desenvolvidos, tal qual explicou Furtado<sup>83</sup>.

Todavia, ao que parece, este processo nos países subdesenvolvidos foi tão longe que teria influenciado decisivamente a emergência da tese do turismo sustentável nos países desenvolvidos, e que foi posteriormente difundida. Segundo Swarbrooke, a exploração do turismo em países pobres está eivada de “*matizes de império, reflexos do colonialismo anterior*”. Ele acrescenta:

“Resta-nos esperar que a razão e a sensibilidade predominem, antes que as populações desses países sintam a necessidade como seus antepassados, de lutar contra esta nova forma de colonialismo.” (Swarbrooke, 2000a: 92).

Krippendorf (2000: 100) relata que em alguns países esta percepção já se encontra bastante aguçada. No Quênia, por exemplo, um jornal de Nairóbi pedia providências às autoridades frente ao avanço dos turistas europeus, antes que se observasse um total descontrole da situação. Segundo noticiava, “*Os invasores de hoje não vêm com canhão ou espadas. Eles vêm com a droga, o dinheiro e os costumes estrangeiros*”.

O Vaticano, em documento de Jun/2001<sup>84</sup>, expressa a profunda preocupação da igreja católica com o turismo, pois entende que o mesmo corresponde a outra face da globalização. Enquanto esta última teria contribuído para aprofundar as desigualdades entre os povos e levado a ordem econômica a se impor sobre a dignidade do homem, o turismo seria sua face encantadora: através dele se fechava os olhos para a exploração do trabalho infantil e a prostituição, o tráfico e consumo de drogas e a destruição de valores culturais e recursos da natureza. O documento conclui que: “*Não se poderia culpar a globalização por todos os males da humanidade nem considerar o turismo como o único responsável por eles, mas não há como ignorar que os dois podem favorecê-los*”.

Esta idéia de que o turismo é um fenômeno cultural identificado simbolicamente à propalada “era da globalização” é defendida por alguns autores. Talvez, por isto mesmo se explique que nos últimos anos, ao ser “redescoberto” como negócio rentável, ele tenha atraído tanto interesse de governos desejosos de participar dessa nova ordem econômica, e também, por este motivo, conte com a simpatia de agências multilaterais.

Assim, pelos motivos sistematizados neste capítulo, não há evidências que favoreçam as “perspectivas desenvolvimentistas” que cercam o turismo. Ademais, por suas prováveis conseqüências, as decisões relativas ao seu fomento não se restringem a meras questões de ordem técnica, pois são também de caráter político. Surpreende observar em certos tipos de estudos uma espécie de perplexidade com a sanha

---

<sup>83</sup> Lage e Milone (198: 39) explicam, por exemplo, que o efeito imitação “é verificado especialmente nas sociedades em desenvolvimento em que a população local procura adotar e imitar os padrões de consumo dos turistas”. Mas mesmo as sociedades com uma tradição cultural milenar estão sujeitas a ocorrência deste fenômeno. Briassoulis (1993: 297) relata que no caso da Grécia observa-se “*impactos sobre as atitudes e personalidades, especialmente nos jovens [gregos que moram] em áreas turísticas, que adotam estilos de vida estrangeiros, falam uma mistura de grego e inglês (ou francês ou alemão) e comportam-se como os turistas*.”

<sup>84</sup> Notícia veiculada no jornal Folha de São Paulo, de 16.07.2001.

capitalista que envolve a organização dos negócios turísticos, como se pudesse ser diferente quando se trata da busca pela valorização do capital. Em outros trabalhos, é também freqüente e curioso encontrar uma espécie de profissão de fé na capacidade do turismo de promover mudanças substantivas na inserção de um país subdesenvolvido no cenário econômico e político mundial.

Caso um país seja subdesenvolvido, a expansão do turismo internacional em seu território, no máximo, torna-o exportador de um produto exótico no comércio mundial, mas certamente não vai transformá-lo em um participante ativo do restrito clube de países desenvolvidos. Os capítulos anteriores ressaltaram as características de comoditização do produto-turismo nesse mercado, no sentido de enfatizar sua tendência à padronização. Mas, ao mesmo tempo, assinalaram sua qualidade intrínseca de bem de luxo, dotado, portanto, de alta elasticidade-renda. Ocorre que, à medida em que se verifica a massificação do turismo no mercado internacional, mais parecido com uma *commodity* tradicional este produto vai se tornando.<sup>85</sup>

O México é um exemplo interessante a considerar: o crescimento sistemático do turismo em seu território a ponto de torná-lo um *player* neste mercado há vários anos não alterou as condições estruturais de sua inserção internacional, tampouco modificou o quadro de pobreza de algumas de suas regiões<sup>86</sup>. O mesmo sucede com Portugal, cabendo, entretanto, neste caso ressaltar a especificidade deste país, cuja estratégia de inserção na União Européia, assim como no caso de outros países pobres que são membros ou desejam vir a sê-lo, também passa pelos negócios do turismo.

Para os países que não têm outra opção, dado o quadro internacional e a conformação histórica de suas sociedades, ou ainda porque acreditam nas potencialidades reais do turismo, os estudos que têm preocupação com a causa da sustentabilidade propõem a adoção de ações conjuntas para que eles adquiram minimamente o poder decisório sobre o desenvolvimento do turismo que encontra-se atualmente com as grandes operadoras turísticas<sup>87</sup>. Como bem coloca Krippendorf (2000: 101):

“Inúmeros especialistas do turismo no terceiro mundo preocupam-se e procuram descobrir o meio termo para o dilema que estão enfrentando. Naturalmente, desejam se apoderar ao máximo de dólares dos turistas, mas não querem que sua nação se transforme, ao mesmo tempo, num povo de servidores, cortesãos e escroques.”

---

<sup>85</sup> A questão da distribuição de renda em cada país é um fator decisivo para determinar o grau em que o turismo é um bem de luxo. Os países subdesenvolvidos que podem contar com o afluxo de turistas de países ricos têm a seu favor um nível de renda mais elevado, pois conforme observa Swarbrooke (2000:93) "Até os que são pobres em seu próprio país podem se sentir ricos e poderosos em um país emergente."

<sup>86</sup> Baeza (1997) analisa as condições sócio-econômicas do México depois de quatorze anos de políticas neoliberais, 1982/1996, e conclui que comparativamente ao período 1950/1981 houve queda do PIB per capita e dos salários, sem que tivesse diminuído ainda a virulência das crises.

<sup>87</sup> Uma proposta curiosa que este autor cita, e já foi mencionada de passagem no capítulo três, é a criação de um cartel similar ao da OPEP, a “*Associação dos Países do Sol*”, que teria a função de defender os interesses dos países associados. “*Assim, um cartel dos países do sol compensaria o cartel dos fabricantes de férias. Naturalmente, o melhor seria tentar resolver os problemas em comum. Mas talvez as regiões menos favorecidas só tenham agora a solução da contra-ofensiva para dar lugar ao debate e forçar o desenvolvimento turístico em outra direção.*” Krippendorf (2000:141).

## Notas conclusivas

A partir desta reflexão é possível completar o quadro de análise que permitirá responder as perguntas que nortearam este trabalho, quais sejam:

1. As políticas de turismo montadas no país estiveram baseadas na apreensão correta das especificidades que condicionaram e continuam a condicionar o desenvolvimento do setor no Brasil?
2. Ainda que esta apreensão estivesse correta, à luz das experiências internacionais, teria o turismo a capacidade de contribuir decisivamente para transformar as condições sócio-econômicas do país?

Foi possível obter a primeira resposta, grosso modo, a partir da investigação das trajetórias internacionais de desenvolvimento do turismo. Elas mostravam ser o financiamento a preocupação central das políticas estatais destinadas a favorecê-lo, especialmente nos países subdesenvolvidos. Nos casos esquadrihados, México e Portugal, a estruturação dos planos de expansão articulava as propostas diretivas para o setor com linhas de crédito montadas para atendê-los, e à medida que os grandes empreendimentos turísticos emergiram, arranjos financeiros mais sofisticados foram pensados para dar conta deste quadro.

No caso brasileiro, inicialmente o tipo de fomento pensado para o turismo tinha por intenção promover o crescimento do setor à base da concessão de financiamento público, mas posteriormente observou-se uma mudança nesta concepção, e a ênfase recaiu na busca pela descentralização das políticas turísticas e desregulamentação do setor. Curiosamente, a nova trajetória demarcada a partir do governo Collor foi acompanhada pelo crescimento do volume de crédito destinado ao setor pelo BNDES, que inclusive criou uma linha de financiamento voltada para o turismo. Todavia, a Embratur não teve nenhuma injunção neste processo, que deveu-se exclusivamente a avaliação feita pelo banco da rentabilidade do negócio; o que demonstra uma completa falta de articulação entre o órgão planejador do setor turístico e a grande instituição de fomento existente no país, capaz de potencializar os investimentos no setor.

Ademais, explicitarei que a euforia demonstrada pela Embratur com o crescimento recente do turismo receptivo no país não parece ter sustentação quando os dados empíricos são observados. As evidências empíricas apontam para o fato do ingresso de turistas no país depender fortemente: a) do crescimento da economia mundial; b) do comportamento da taxa de câmbio real efetiva. E ainda está condicionado à localização do país em relação aos grandes blocos emissores e aos países vizinhos, de modo que, na ausência de transformações revolucionárias na matriz de transportes mundial, não é razoável esperar um aumento significativo do *market share* do país no mercado internacional. Conforme visto, o mercado dos países emissores para o Brasil não tem a magnitude dos mercados de que dispõem México e Portugal. Assim, as campanhas de publicidade dos produtos turísticos brasileiros no exterior têm efeito limitado em decorrência dessas características.

Com relação ao mercado doméstico, se o turismo no Brasil for bastante sensível ao desempenho da economia, conforme sugerem os dados do capítulo anterior, se está diante de uma situação delicada, pois a

menos que a economia brasileira recupere a capacidade de sustentar as taxas de crescimento de outrora, escapando do *stop and go* dos últimos vinte anos, o setor vai estar sujeito a crises frequentes. Assim, é muito provável que neste quadro de tamanhas incertezas, inclusive com relação a própria capacidade de solvência dos empresários endividados do setor, a busca por elevar a rentabilidade dos negócios a curto prazo seja acentuada, em detrimento do turismo sustentável.

A política desenhada pela EMBRATUR para estimular o crescimento do turismo interno, o (PNMT)<sup>88</sup>, por sua vez, pode acabar por favorecer o turismo predatório, ao introjetar no país o lugar-comum do turismo como panacéia. Beni (1997: 82), em uma observação bastante feliz, atenta para este risco:

“Essa orientação global para todos os municípios brasileiros indistintamente, que os obriga a lançarem-se em busca de atrativos turísticos próprios para a conquista de segmentos de mercado, induz administradores e empresários locais a verem no turismo a solução definitiva para o rápido desenvolvimento sócio-econômico [...] prejudicando a própria sustentabilidade do desenvolvimento turístico.”

A fragilidade desta proposta ainda fica evidenciada na incapacidade desse órgão dirigir incentivos que dêem suporte às demandas de financiamento de um crescente número de municípios que passam a ser designados como “Municípios Turísticos prioritários”, uma vez que os recursos do FUNGETUR vêm sendo sistematicamente reduzidos e tendem a, na ausência de mudanças significativas da política de turismo, desaparecer. Pela elevada quantidade de municípios brasileiros classificados nesta condição, é possível derivar a seguinte conclusão: quando (quase) todos são prioritários, então não há prioridade.

Com relação a segunda questão, se com base nas experiências internacionais seria possível pensar no turismo como meio capaz de contribuir para produzir alterações profundas nas condições sócio-econômicas do Brasil, apenas uma resposta afirmativa justificaria, a meu ver, a alocação de recursos públicos subsidiados em larga escala para sua promoção.

Na primeira parte deste capítulo, discorri com base em alguns trabalhos sobre as questões que estão atreladas ao desenvolvimento do turismo em países subdesenvolvidos, que servirão aqui para o exercício de uma crítica externa à expansão do turismo no Brasil. Inicialmente, cabe registrar que os programas de financiamento público para o setor no país têm dado mostras de privilegiar os grandes empreendimentos turísticos, às vezes através da construção de infra-estrutura em áreas que são priorizadas em função da presença deles. Pelas questões já colocadas, dificilmente este tipo de investimento *per se* é capaz de favorecer a distribuição dos gastos de seus visitantes junto a muitos outros pequenos negócios que podem ser beneficiados com o turismo<sup>89</sup>.

Não há como desconsiderar que os critérios de diferenciação do custo do crédito adotados recentemente pelo BNDES não são suficientes para induzir o deslocamento dos investimentos turísticos para as regiões mais pobres do país. A força da economia do Sudeste parece exercer uma forte atração sobre grande parte

---

<sup>88</sup> Programa Nacional de Municipalização do Turismo.



desses investimentos, superando mesmo as condições que lhes são relativamente desfavoráveis, em termos de custo do crédito. Como não é sensato acreditar que as regiões mais pobres atraíam investimentos estrangeiros no setor em magnitude tal que compense a opção dos investidores pelo Sudeste, logo pode-se concluir que o financiamento do turismo nos termos pensados pelo BNDES é uma medida inócua para compensar a atração da economia mais forte do país.

As disparidades já são captadas no próprio estudo Embratur-Fade utilizado no primeiro capítulo, que mostra que o Sudeste e o Sul do país concentravam cerca de 48% e 25% dos meios de hospedagem existentes, respectivamente. As regiões mais pobres, que deveriam ser beneficiadas com o crescimento do turismo, apresentavam: Nordeste, 18%; Centro-Oeste, 5%; e Norte, 4%. Assim, uma suposição que julgo mais realista é que esse quadro seja aprofundado, e não atenuado, uma vez que os grandes centros emissores de turistas no Brasil são também os grandes receptores.

Por fim, acredito que a desarticulação entre as ações da EMBRATUR e as agências de financiamento manifestam, na verdade, uma inconsistência grave da política de turismo no país. Por um lado, o PNMT é a proposta de extensão do turismo a todos os municípios brasileiros, o que poderia pressupor um favorecimento aos pequenos negócios turísticos, inclusive em áreas rurais. Todavia, esta premissa mostra-se equivocada quando se constata a inexistência de uma política de financiamento estruturada pelo fundo vinculado àquela instituição para este fim. Por outro lado, as fontes de crédito público têm privilegiado os grandes empreendimentos, que se concentram sabidamente nos grandes destinos turísticos do país.

As loas que canta a EMBRATUR em favor da desregulamentação do setor, como um objetivo em si, mostram que esta instituição está afinada com o discurso da desregulamentação da OMT e da WTTC, defendida também - ao menos *pro forma* - pelos mais diversos interesses do setor. Mas as condições da oferta turística nacional sugerem certas dificuldades que se colocam além do mero problema de regulamentação do setor, pois no primeiro capítulo ficou evidenciado que parte não desprezível do parque hoteleiro nacional é constituído de hotéis 3, 4 e 5 estrelas. Caso se suponha que os investimentos feitos pelos empresários nacionais e estrangeiros nos últimos anos tenham mantido este perfil, se está diante do seguinte problema: a estrutura financeira e de comercialização típica destes empreendimentos determina preços de diárias que não favorecem a massificação do turismo interno. Por outro lado, os elevados preços dos vãos domésticos constituem um empecilho adicional a esse propósito.

Ademais, a lógica que prevalece em se tratando de países cênicos e periféricos parece reproduzir-se quando se trata de regiões ricas e pobres dentro de um mesmo país. Tomando-se o caso do Nordeste como exemplo, a maior parte dos estados nordestinos tem como vizinho outro estado que se encontra entre os que detêm os piores indicadores sócio-econômicos do país, o mesmo sucede com os estados do Norte e Centro-

---

<sup>89</sup> A título de ilustração cabe transcrever a observação de uma gerente da agência central do BNB (repassador do BNDES no Nordeste) na Bahia, no Jornal Gazeta Mercantil de 04.12.98: "Decidimos parar de financiar este tipo de projeto [projetos de pequenas e médias pousadas em Porto Seguro]. Só analisamos agora projetos diferenciados".

Oeste. Por outro lado, os estados do Sudeste e Sul do país contam com a vantagem da localização, de estarem nas áreas mais ricas e, portanto próximos dos grandes centros emissores do Brasil.

São as últimas regiões citadas acima que detêm as grandes operadoras de turismo, que possuem poder de pressão sobre os empreendimentos hoteleiros nas áreas mais longínquas do país, fortemente dependentes do transporte aéreo. Por consequência, grande parte da receita gerada pela venda destes pacotes não deve ficar na destinação turística mais pobre. Enfim, não parece destituída de sentido a afirmação de que há, em parte, uma certa transposição para dentro do país dos problemas que se observou na primeira seção deste capítulo entre países cêntricos e periféricos.

Todavia, em se tratando da questão do emprego, a afirmação feita acima precisa ser qualificada. Considerando que o crescimento do turismo, de início, favoreça a expansão da indústria da construção civil, é possível que no caso de estados pobres em que o emprego industrial tenha um peso pequeno, este processo produza um *boom* que se propague para outros setores. O resultado pode ser o aumento de emprego decorrente da absorção inicial naquela indústria, bem como pela incorporação de outras atividades. Mas, possivelmente, este efeito estará vinculado ao tempo de duração daquele *boom*, e a maior parte dos postos de trabalho gerados é de baixa qualificação e temporários.

A postura da EMBRATUR é preocupante também porque denota uma certa despreocupação com a questão do ordenamento do crescimento do setor. Pelos pontos levantados aqui, o turismo é um negócio capitalista, que em uma sociedade fragmentada e desigual como a nossa, precisa contar com um conjunto de regulamentações para coibir os abusos das mais diversas ordens. Na ausência de mecanismos de defesa da sociedade, ele tende a potencializar os problemas que já fazem parte da nossa formação histórica.

O quadro delineado sugere que a apropriação de grande parte dos benefícios do turismo será concentrada em poucos agentes, tanto mais no caso de regiões marcadas por grande pobreza, como o Nordeste e Norte. Em áreas em que a miséria convive com a falta de perspectiva de inserção da maioria da população na dinâmica capitalista, cresce nos subterrâneos da sociedade, como produto genuíno a ser ofertado em meio as ilusões da pós-modernidade, o turismo sexual.

Em tais circunstâncias, e da forma como os responsáveis pela formulação das políticas para o setor pensam o turismo no Brasil, não creio que haja realmente justificativa para o fomento desta atividade com recursos públicos subsidiados em grande monta. Favorecer a expansão acelerada do turismo, sem que conjuntamente se considere a criação de políticas industrial, agrária e de renda no país, produzirá como resultado a concentração dos ganhos nos segmentos mais ricos da população brasileira e em investidores estrangeiros cuja reversão não será feita sem custos sociais e ambientais. Logo, a decisão a respeito de seu fomento não constitui uma simples decisão técnica. É, principalmente, uma opção política a respeito dos caminhos pensados para o país.

Assim, o turismo, da forma como está estruturado no Brasil dos dias atuais, parece ser o mais novo andor na procissão de milagres que compõe a nossa história, a que se referiu Sérgio Buarque de Holanda (1994). E o grau de exclusão social a que levaram as aventuras de nossas elites no passado serve de testemunho para que evitemos os caminhos que encantam pela (suposta) facilidade.

## BIBLIOGRAFIA

ABRESI – Associação Brasileira das Entidades de Hospedagem, Alimentação e Turismo. A indústria do turismo no Brasil: perfil e tendências. São Paulo: Abresi, 1996.

Além, A.C. “BNDES: papel, desempenho e desafios para o futuro”. BNDES, Texto para Discussão n. 62. Rio de Janeiro: BNDES, novembro de 1997.

Almeida, J.A., Froelich, J.M., e Riedl. M. (orgs.) Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável. Coleção Turismo. Campinas: Papirus, 2000.

Amado, A.M. “Moeda, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual”, in Lima, G.T., Sicsú, J. e Paula, F.F.R. (orgs.) Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

Arrighi, G. A Ilusão do Desenvolvimento. Coleção Zero à Esquerda. Petrópolis: Vozes, 2ª edição, 1997.

Ayres, M.L.A., Daemon, I.G. e Fernandes, P.C.S. “Hotel de negócios”, in BNDES Setorial, no. 8, setembro de 1998.

Bacal, S.S. e Miranda, S.M.A. "Impacto do turismo nos núcleos receptores: necessidade de normatização", in Rodrigues, A.B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1997.

Baeza, A.V. "Neoliberalismo versus Intervencionismo no México: o retorno da mão invisível", in Leituras de Economia Política, no 5., dez. 1997.

Banco Central do Brasil. “Boletim do Banco Central – Relatório 1998”. Brasília: Banco Central do Brasil, 1998.

Barnes, I e Barnes, P. “Tourism policy in the European Community”. In Pompl, W. e Lavery, P. Tourism in Europe: structures and developments. Wallingford: CAB International, 1993.

Bauer, M. “Tourism in France”. In Pompl, W. e Lavery, P. Tourism in Europe: structures and developments. Wallingford: CAB International, 1993.

Beni, M.C. "Política e Estratégia de Desenvolvimento Regional. Planejamento Integrado do Turismo", in Rodrigues, A.B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1997.

Bennett, O. "Financing for tourism projects in developing countries", in Seaton, A.V. (org.) Tourism: The State of the Art. Nova York: John Wiley and Sons, 1994.

BNDES. Informe setorial – Turismo, diversos números. Rio de Janeiro: BNDES, área de operações industriais 2, gerência setorial 4, 1999.

BNDES. "Desembolso do Sistema BNDES para o Setor Turístico", in Relatório Interno AP/DEPLAN/GINFO. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

Braudel, F. Civilização Material, Economia e Capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

Briassoulis, H. "Tourism in Greece", in Pompl, W. e Lavery, P. (org.) Tourism in Europe: structures and developments. Wallingford: CAB International, 1993.

Brinchman, K.S. e Huse, M. "Scandinavia: challenging nature in Norway", in Williams, A.M. e Shaw, G.

(orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª. edição, 1991.

Carneiro, R. "Globalização financeira e inserção periférica", in Economia e Sociedade, no. 13, dez. 1999.

Carvalho, F.J.C. Mr. Keynes and the post keynesians: principles of macroeconomics for a monetary production economy. Aldershot: Edward Elgar, 1992.

Carvalho, F.J.C. "Sorting out the issues: the two debates (1936/37; 1983-86) on Keynes's finance motive revisited". In Revista Brasileira de Economia, 50 (3), julho/setembro de 1996.

Carvalho, F.J.C. "Financial innovation and the post keynesian approach to "the process of capital formation"". Texto para Discussão IE/UFRJ no. 380. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, outubro de 1996.

Carvalho, F.J.C. "On Keynes's concept of revolving fund of finance". Texto para Discussão IE/UFRJ no. 387. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, março de 1997.

Carvalho, F.J.C. "Políticas econômicas para economias monetárias". In Lima, G.T., Sicsú, J. e Paula, F.F.R. (orgs.) Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro, Campus, 1999.

Carvalho, J.F.C. *et alli*, (orgs.) Economia Monetária e Financeira: Teoria e Política. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

Chesnais, F. (org.) La mondialisation financière. Paris, Syros, 1996. Tradução para português A mundialização financeira: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

Corsetti, G., Pesenti, P. e Roubini, N. "What caused the Asian currency and financial crisis ? Part I: A macroeconomic overview", in <http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html>, 1998.

Decreto-Lei no. 55, DOU, 18 de novembro de 1966.

Decreto-Lei no. 1190, DOU, 14 de outubro de 1971.

Decreto-Lei no. 1191, DOU, 27 de outubro de 1971.

Decreto-Lei no. 1439, DOU, 30 de dezembro de 1975.

Decreto-Lei no. 2294, DOU, 21 de novembro de 1986.

Decreto no. 448, DOU, 14 de fevereiro de 1992.

Deliberação Normativa nº 363, de 27 de junho de 1996.

Deliberação Normativa nº 417, de 13 de dezembro de 2000.

Diário da República no. 297. Lisboa, 27 dez. 2000.

Elias, N. O Processo Civilizador. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

Embratur, Manual Operacional do Turismo Rural. Brasília: Embratur, 1994.

Embratur, Anuário Estatístico Embratur. Brasília: Embratur, vários anos.

Embratur, Anuário Estatístico Embratur, vol. 25, 1998. Brasília: Embratur, 1998a.

Embratur, Estudo da demanda turística internacional. Brasília: Embratur, 1998b.

- Embratur, Estudos do Turismo Brasileiro. Brasília: Embratur, 1999a.
- Embratur, O turismo como atividade estratégica- 1995/2002. Brasília: Embratur, 1999b.
- Embratur, "Cartas de Goiás", *in* <http://www.embratur.gov.br>. Em 15.03.1999c.
- Embratur, Anuário Estatístico Embratur, vol. 28, 2001. Brasília: Embratur, 2001.
- Edwards, J. e Sampaio, F. "Tourism in Portugal", *in* Pompl, W. e Lavery, P. (org.) Tourism in Europe: structures and developments. Wallingford: CAB International, 1993.
- Eichengreen, B. Globalizing capital: a history of the international monetary system. Princeton: Princeton University Press, 1996. Tradução português A Globalização do Capital: uma história do Sistema Monetário Internacional. São Paulo, Ed. 34, 2000.
- Fabre, P. Methodologie de la planification: Tourisme International et Projets Touristiques dans les Pays en Development. Paris: Ministère de la Coopération, 1984.
- FADE/Embratur, "Estudo Econômico-Financeiro dos Meios de Hospedagem e Parques Temáticos no Brasil", *in* Estudos do Turismo Brasileiro. Brasília: Embratur, 1999.
- Ferreira, C.L.K. O financiamento da indústria e da infra-estrutura no Brasil: crédito de longo prazo e mercado de capitais. Campinas: Tese de doutorado apresentada ao IE / Unicamp, 1995, mimeo.
- Fiori, J.L. "Estados, moedas e desenvolvimento", *in* Fiori, J.L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes, 1999.
- Fiori, J.L. "A propósito de uma "Construção Interrompida", *in* Economia e Sociedade, vol. 14, jun. 2000.
- FIPE/EMBRATUR, "Estudo do Mercado Interno", *in* Embratur, Estudos do Turismo Brasileiro. Brasília: Embratur, 1999.
- Folha de São Paulo. São Paulo, 16 jul. 2001.
- FONATUR, "Financiamiento", *in* <http://www.fonatur.gob.mx>. em 28.01.2000.
- Foster, D. Viagens e Turismo: manual de gestão. Mem Martins: CETOP, 1992.
- Freitas, F.N.P. "Elementos conceituais para uma análise das decisões estratégicas das firmas". Texto para Discussão IE/UFRJ no. 25. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, 1995.
- Freitas, C.P. e Prates, D.M. "Abertura Financeira na América Latina: as experiências da Argentina, Brasil, e México", *in* Economia e Sociedade, n. 11, dez. 1998.
- Furtado, C. Pequena Introdução ao Desenvolvimento. São Paulo: Nacional, 1980.
- Furtado, C. A Fantasia Organizada. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- Fuster, L.F. Teoria y tecnica del turismo. Madrid: Nacional, 1971.
- Galbraith, J.K. Moeda: de onde veio, para onde foi. São Paulo: Pioneira, 1983.
- Garcia, C. O que é Nordeste Brasileiro. Coleção Primeiros Passos, no. 119. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- Gazeta Mercantil, Balanço Anual. São Paulo, Gazeta Mercantil, 1994-2001.

- Gazeta Mercantil, Panorama Setorial: A Indústria Hoteleira, 3 vols. São Paulo: Gazeta Mercantil, abril de 1999.
- Gazeta Mercantil. São Paulo, 15 out. 1998.
- Gazeta Mercantil. São Paulo, 4 dez. 1998.
- Gazeta Mercantil. São Paulo, 8 out. 2001.
- GEIPOT, Anuário Estatístico dos Transportes. Brasília: Ministério dos Transportes, 1999.
- Gilig, A. "Switzerland: structural change within stability", in Williams, A.M. e Shaw, G. (orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª edição, 1991.
- Guimarães, E.A. "A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação". IPEA, Texto para Discussão no. 409. Brasília: IPEA, abril de 1996.
- Helleiner, E. States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990's. Nova York: Cornell University Press, 1994.
- Hollanda, S.B. Visão do Paraíso. São Paulo: Brasiliense, 1994, 6ª edição.
- Holloway, J.C. The business of tourism. Londres: Pitman, 1989.
- Horwath International & Soteconti Auditores Independentes S/C, A indústria hoteleira brasileira. São Paulo: Horwath Consulting, 1997, 1998, 1999.
- Horward International and Smith Travel Research, Worldwide Hotel Industry Studies. Nova York: Horwath Internacional, 1998.
- Ikeda, A.A. e Oliveira, T.V. "A Organização das Agências de Viagens e Turismo", in Lage, B.H.G. e Milone, P.C. (orgs.) Turismo: Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1999.
- Inskip, E. Tourism planning: an integrated and sustainable development approach. Nova York: John Wiley and Sons, 1991.
- Instituto de Financiamento do Turismo, "Linhas de Actuação", in <http://www.ifturismo.min-economia.pt>, julho de 2001.
- International Monetary Fund. World Economic Outlook. Washington, DC: International Monetary Fund, Maio de 1997.
- International Monetary Fund. International Financial Statistics. Washington, DC: International Monetary Fund, vários anos.
- IPEA. "Séries mais utilizadas", in <http://www.ipeadata.gov.br>, em 24.11. 2001.
- Jenkins, C.L. "Tourism policies in developing countries", in Medlik, S. (org.) Managing Tourism. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1991.
- Keynes, J. M. The general theory of employment, interest and money. New York: Harcourt, Brace, 1936. Trad. português A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo, Atlas, 1982.
- Kregel, J. "Minsky's 'two price' theory of financial instability and monetary policy: discounting versus open market intervention", in Fazzari, S. e Papadimitriou, D. B. (orgs.), Financial conditions and macroeconomic

performance: essays in honor of Hyman P. Minsky. Londres: M. E. Sharpe, 1992.

Krippendorf, J. Sociologia do Turismo: Para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Série Turismo. São Paulo: Aleph, 2000.

Lage, B.H.G. e Milone, P.C. A economia do turismo. Campinas: Papirus, 1991.

Lage, B.H.G. e Milone, P.C. "Impactos socioeconômicos do turismo", *in* Revista de Administração da USP, vol. 33, no. 4, out./dez. 1998.

Lage, B.H.G. e Milone, P.C. (orgs.) Turismo: Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1999.

Lavery, P. "A Single European Market for the Tourist Industry", *in* Pompl, W. e Lavery, P. (org.) Tourism in Europe: structures and developments. Wallingford: CAB International, 1993.

Lei no. 3995, DOU, dezembro de 1961.

Lei no. 4239, DOU, junho de 1963.

Lei no. 8181, DOU, 28 de março de 1991.

Leontidou, L. "Greece: prospects and contradictions of tourism in the 1980s", *in* Williams, A.M. e Shaw, G. (orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª. edição, 1991.

Lewis, J. e Williams, A.M. "Portugal: market segmentation and regional specialisation", *in* Williams, A.M. e Shaw, G. (orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª. edição, 1991.

Lickorish, L.J. e Jenkins, C.L. Introdução ao Turismo. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

Marino Neto, J.E. "Tendências dos pólos turísticos e mercados de *resorts*", *in* Lage, B.H.G. e Milone, P.C. (orgs.) Turismo: Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1999.

McIntosh, R.W. Tourism: principles, practices, philosophies. Columbus: Grid, 1972.

McIntosh, R.W. e Gupta, S. Turismo: planeación, administración y perspectivas. Cidade do México: Limusa, 1993.

Medlik, S. (org.) Managing Tourism. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1991.

Meirelles, A.J.A. Moeda e produção: uma análise da polêmica pós-keynesiana sobre a endogenia monetária. São Paulo: FAPESP, 1998.

Mejía, D.M., Terreros, E.V.V. e Guerrero, M.E.L. Financiamiento turístico: fuentes internas e externas. Cidade do México: Trillas, 1987.

Melo, J.A.M. e Souza, M.A. "Importância e Desempenho da Atividade Turística na Região Nordeste do Brasil", *in* Revista Econômica do Nordeste, v. 28, n.1, jan./mar. 1997.

Minsky, H.P. "An Exposition of the Keynesian Theory of Investment", *in* Mathematical Methods in Investment and Finance. Amsterdam: Elsevier / North Holland, 1972. Reimpresso em Minsky, H. P. Can "it" happen again ?, Essays on Instability and Finance. Nova York: M. E. Sharp, 1982.

Minsky, H. P. John Maynard Keynes. Nova York: Columbia University Press, 1975.

- Minsky, H. P. "Integração financeira e política monetária", in Economia e Sociedade, no. 3, dez. 1994.
- Minsky, H. P. Stabilizing an Unstable Economy. New Haven: Yale University Press, 1986.
- OMT, Tendencias del mercado turistico – Las Américas. Madrid: Organización Mundial do Turismo, 1999a.
- OMT, Presentación de la revisión del informe de la OMT sobre legislación turística en la región de las Américas. Madrid: OMT, 1999b.
- OMT, Mercados Emisores de Turismo. Madrid: OMT, 1999c.
- ONU, Fundo de População, World Population Prospects: The 1998 Revision. Vol I, Comprehensive Tables. Nova York: ONU, 1998.
- Ormerod, P. Butterfly Economics. Londres: Farber and Farber, 1996. Tradução para o português: O efeito borboleta. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- Paiva, M.G.M.V., Cavalcanti, K.B. e Souza, T. "Hotelaria do Nordeste: no espelho da globalização". In Revista Econômica do Nordeste, v. 28, n.1, janeiro/março de 1997.
- Pearce, D. Tourist Development. Nova York: John Wiley and Sons, 1989.
- Pereira, T.R. "Formação de preços e financiamento empresarial entre os anos 80 e 90 na economia brasileira", in Economia e Sociedade, junho de 2000.
- Petrocchi, M. Turismo: planejamento e gestão. São Paulo: Futura, 1998.
- Petrocchi, M. Gestão de Pólos Turísticos. São Paulo: Futura, 2001.
- POE, "Orçamento", in <http://www.poe.min-economia.pt>, em 03.07.2001.
- Pompl, W. e Lavery, P. (org.) Tourism in Europe: structures and developments. Wallingford: CAB International, 1993.
- Poon, A. Tourism, Technology and Competitive Strategies. Wallingford: CAB International, 1993.
- Rabahy, W.A. Planejamento do turismo: estudos econômicos e fundamentos econométricos. São Paulo: Loyola, 1990.
- Ramos, F.M. A indústria do turismo no Brasil: análise estrutural e possibilidades como instrumento de desenvolvimento. Campinas: Relatório final de monografia apresentado ao IE / Unicamp, 1998, mimeo.
- Revista Exame. São Paulo, 7 mar. 2000.
- Ribeiro, G.L. e Barros, F.L. "A Corrida por Paisagens Autênticas: Turismo, Meio Ambiente e Subjetividade no Mundo Contemporâneo", in Serrano, C.M.T. e Bruhns, H.T. (orgs.) Viagens à Natureza: Turismo, Cultura e Ambiente. Coleção Turismo, Campinas: Papyrus, 2001.
- Ribeiro, M. "Turismo Rural em Portugal: dos seus Protagonistas Principais e da sua Configuração", in Almeida, J.A., Froelich, J.M., e Riedl, M. (orgs.) Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável. Coleção Turismo. Campinas: Papyrus, 2000.
- Rocha Neto, "Reflexões sobre Turismo", in Revista Múltipla, vol. III, n.5, dez. 1998.
- Rodrigues, A.B. "Turismo local: oportunidades para inserção". In Rodrigues, A.B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1997.



- Rodrigues, A.B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1997.
- Rodrigues, A.B. (org.) Turismo, Modernidade e Globalização. São Paulo: Hucitec, 1997.
- Rodrigues, A.B. , "Turismo Eco-Rural: Interfaces entre o Ecoturismo e o Turismo Rural", *in* Almeida, J.A., Froelich, J.M., e Riedl. M. (orgs.) Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável. Coleção Turismo. Campinas: Papirus, 2000.
- Rondon, L.V. A indústria do turismo no Brasil: limites e perspectivas. Campinas: Relatório final de monografia apresentado ao IE / Unicamp, 1998, mimeo.
- Ruschmann, D.M. "Gestão da Capacidade de Carga Turístico-Recreativa como Fator de Sustentabilidade Ambiental: o Caso da Ilha João da Cunha", *in* Lage, B.H.G. e Milone, P.C. (orgs.) Turismo: Teoria e Prática. São Paulo: Atlas, 1999.
- Saab, W.G.L. "Considerações sobre o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil". *In* BNDES Setorial, no. 10, setembro de 1999.
- Schlüter, R.G. "Tourism development: a Latin American perspective", *in* Theobald, W.F. (org.) Global Tourism. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2ª edição, 1998.
- Schnell, P. "The Federal Republic of Germany: a growing international deficit ?", *in* Williams, A.M. e Shaw, G. (orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª edição, 1991.
- Seaton, A.V. (org.) Tourism: The State of the Art. Nova York: John Wiley and Sons, 1994.
- Secretaria del Turismo del México, Manual de finanzas hoteleras. Cidade do México: Limusa, 1990.
- Serrano, C.M.T. e Bruhns, H.T. (orgs.) Viagens à Natureza: Turismo, Cultura e Ambiente. Coleção Turismo, Campinas: Papirus, 2001.
- Sessa, A. Turismo e Política de Desenvolvimento. Porto Alegre: Edição Uniontur, 1982.
- Sezer, H. e Harrison, A. "Tourism in Greece and Turkey: an economic view for planners", *in* Seaton, A.V. (org.) Tourism: The State of the Art. Nova York: John Wiley and Sons, 1994.
- Silva, J.G *et alli*. "Turismo em Áreas Rurais: suas Possibilidades e Limitações no Brasil", *in* Almeida, J.A., Froelich, J.M., e Riedl. M. (orgs.) Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável. Coleção Turismo. Campinas: Papirus, 2000.
- Silveira, M.A.T. "Planejamento Territorial e Dinâmica Local: bases para o turismo sustentável", *in* Rodrigues, A.B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1997.
- Studart, R. "O sistema financeiro e o financiamento do crescimento", *in* Lima, G.T., Sicsú, J. e Paula, F.F.R. (orgs.) Macroeconomia Moderna: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- Studart, R. "Estado, mercados e o financiamento do desenvolvimento". Texto para Discussão IE/UFRJ no. 390. Rio de Janeiro: UFRJ/IE, junho de 1997.
- Swarbrooke, J. Turismo Sustentável: Setor Público e Cenários Geográficos. Série Turismo, vol. 3. São Paulo: Aleph, 2000a.
- Swarbrooke, J. Turismo Sustentável: Turismo Cultural, Ecoturismo e Ética. Série Turismo, vol. 5. São Paulo: Aleph, 2000b.

Teuscher, "Swiss Travel Saving Fund", in Medlik, S. (org.) Managing Tourism. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1991.

Theobald, W.F. (org.) Global Tourism. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2ª edição, 1998.

Tribe, J. The economics of leisure and tourism: environments, markets and impacts. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1995.

Tribuna da Imprensa. Rio de Janeiro, 21 jul. 2000.

Tulik, O. "Do Conceito às Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo Rural", in Rodrigues, A.B. (org.) Turismo e Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1997.

Tuppen, J. "France: the changing character of a key industry", in Williams, A.M. e Shaw, G. (orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª edição, 1991.

Valor Econômico, Valor 1000. São Paulo: Valor Econômico, edição 2001.

Veblen, T. A Teoria da Classe Ociosa. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1899.

Wallerstein, I. The Modern World System. Nova York: Harcourt, Brace, 1974.

Williams, A.M. e Shaw, G., "Tourism policies in a changing economic environment", in Williams, A.M. e Shaw, G. (orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª edição, 1991.

Williams, A.M. e Shaw, G. (orgs.) Tourism and economic development: western european experiences. Londres: Belhaven Press, 1988, 2ª edição, 1991.

Witt, S.F. Brooke, M.Z. e Buckley, P.J. The management of international tourism. Londres: Unwin Hyman, 1991, 2ª edição, 1995.

World Bank Report, The road to recovery, World Bank, Genebra, 1998.

Zysman, J. Governments, Markets and Growth. Cornell University Press, 1983.

# APÊNDICE

## 1. Algumas questões de ordem metodológica

Este apêndice visa explicar aspectos relacionados à organização do setor turístico e a estrutura do trabalho. Ademais, descreve os meios utilizados para levar a efeito a pesquisa realizada.

### 1.1 Atividades típicas do setor turístico

As atividades que geram os produtos típicos dos negócios turísticos privados serão descritas abaixo. Estes produtos podem ser distribuídos diretamente pelos seus produtores ou podem ser vendidos por meio dos intermediários do setor. É freqüente encontrar na literatura que trata do tema a menção à "indústria do turismo", que seria constituída pelo conjunto destes negócios. Com base nesta literatura<sup>1</sup>, é conveniente iniciar a explicação pelo segmento considerado neste trabalho como fundamental à afirmação de qualquer espaço como um destino turístico.

O Setor de hospedagem envolve diferentes tipos de estabelecimentos que servem de acomodação para os turistas, como hotéis, pousadas, flats, e outros. Ao contrário dos demais setores, estes empreendimentos devem necessariamente estar localizados nos destinos turísticos visitados ou se encontrarem razoavelmente próximos deles. Certamente, essa característica tende a produzir efeitos diretos sobre o volume de emprego local e impactos sobre a construção civil, no período de implantação desses estabelecimentos.

Os investimentos na criação de meios de hospedagem são marcados por um acentuado grau de rigidez associado à finalidade de seu uso, conjugado ao elevado valor dos seus ativos imobilizados. Estas características assumem maior peso à medida que cresce o tamanho e o nível de conforto desses estabelecimentos, o que aumenta também a participação dos custos fixos no custo total dos empreendimentos. Certamente, por este motivo, as inversões nesse tipo de negócio turístico suscitam um elevado grau de incerteza quanto ao seu retorno. Pode-se, inclusive, aventar a hipótese desta incerteza ser maior quando o empreendimento estiver localizado em um destino turístico não consolidado.

Todavia, esta suposição deve ser ajustada à consideração do tipo de empreendimento instalado nessa área, pois se o mesmo for vinculado a alguma cadeia internacional de hotéis, é de se esperar que a marca seja um fator importante na atração da demanda. Ela é sinônimo de padronização dos serviços de hotelaria e representa um estilo e uma promessa de conforto extensiva a qualquer destino turístico em que o hotel associado à rede se encontre. Ao turista, procura-se vender também o sentido da familiaridade, que proporciona a segurança para enfrentar a aventura da viagem, desfrutando do conforto ao qual está acostumado. Com base no texto de McIntosh (1972) pode-se considerar que a presença da marca representa a chancela do local como um destino turístico capaz de oferecer o mínimo de "civildade" aos seus visitantes.

Nos últimos anos, os empreendimentos hoteleiros de maior porte têm empenhado esforços para diversificar sua oferta de serviços. Esta busca tem ensejado a criação de espaços físicos nos hotéis destinados à atração de eventos como convenções e congressos. É razoável supor que a concorrência, tanto entre os hotéis quanto entre diferentes destinos turísticos, explique essa trajetória. E ainda, sob o enfoque de uma unidade hoteleira, é um mecanismo para enfrentar a diminuição dos fluxos de receitas que costuma acompanhar os períodos de baixa estação.

Cumpra-se a atenção para um agente importante - as empresas de representação de hotéis - cuja atividade tem contribuído para a distribuição do produto hoteleiro. Elas têm a finalidade de efetuar reservas junto aos hotéis que representam, o que lhes garante disputar mercado nas regiões mais longínquas, inclusive no âmbito internacional. Essas empresas representam desde as grandes cadeias hoteleiras até hotéis independentes de grande porte. A remuneração é garantida pelo percentual cobrado sobre a reserva feita.

Os operadores de turismo são também qualificados de atacadistas do setor. São conhecidos como “produtores de viagens”, pois costumam reunir os vários serviços - de transporte, acomodação, entretenimento, dentre outros - na confecção de pacotes turísticos, os quais, na maioria das vezes, tendem a distribuir através das agências de viagens, tipificadas como varejistas. Pela escala de compras que realizam, as grandes operadoras têm o poder de influir significativamente nos preços dos serviços que compõem seus pacotes. Ao repassar esta redução aos consumidores, elas favorecem as viagens de longa distância, nas quais se incluem as viagens internacionais. Essas empresas costumam assumir o risco de crédito e os custos de distribuição de seus produtos turísticos<sup>2</sup>.

A montagem desses pacotes destina-se com frequência ao chamado turismo de massa e, freqüentemente, envolve a escolha de destinos turísticos que já se encontram aptos a receber um grande número de visitantes. Isto suscita a consideração de dois aspectos: por um lado, pode-se presumir a existência de uma infra-estrutura turística local suficiente para acomodar minimamente a demanda pelo lugar escolhido; por outro lado, o demandante desse tipo de serviço tende a ser, em certo grau, avesso ao risco da aventura, posto que parte em busca de espaços turísticos já consolidados.

Para Witt, Brooke e Buckley (1995) e Holloway (1989), este setor tende a ser oligopolizado, pois freqüentemente poucas operadoras de grande porte dominam o mercado. É certo que esse poder de mercado tem implicações sobre as probabilidades de inserção dos novos destinos turísticos nos roteiros de viagens dessas operadoras. Mesmo os destinos já consolidados estão sujeitos à perda de importância e, portanto, de obsolescência na confecção de pacotes pelas operadoras.

As agências de viagens, como varejistas, ganham comissão por vendas, sejam de passagens aéreas, pacotes de operadoras ou de acomodações em hotéis. Ressalte-se que a distribuição que realizam não importa em risco financeiro pelo carregamento de estoques não vendidos desses produtos turísticos. Dessa característica de comercialização resultaria a ausência de fidelidade desse segmento com um produto ou destino turístico específico, redundando em contínuos esforços de marketing para os produtores e destinos turísticos.

O segmento de transporte envolve várias modalidades: aéreo, ferroviário, hidroviário, rodoviário. Todavia, no âmbito do turismo internacional de massa, o grande destaque é o transporte aéreo, pois essa modalidade permite

---

<sup>1</sup> Os trabalhos considerados aqui são os de Holloway (1989) e Witt, Brooke e Buckley (1995).

<sup>2</sup> Ver Lage e Milone (2000)

vencer grandes distâncias em um curto período de tempo, comparativamente às demais formas de transporte, fixando para isso preços acessíveis. Isto é tanto mais verdade quando os serviços das companhias de aviação são comprados em grande quantidade pelas operadoras turísticas para montar seus pacotes de viagens.

Nos pacotes turísticos é freqüente a utilização de vôos fretados ou *charter*. Nesse tipo de serviço é comum o estabelecimento de contratos em que a operadora faz a aquisição de um determinado número de assentos das aeronaves, comprometendo-se a pagar o preço de compra estipulado, independente de conseguir revendê-lo ao turista. Assume, assim, o ônus dos assentos não preenchidos. Os vôos regulares de companhias aéreas também são utilizados pelas operadoras na confecção de seus pacotes. Para as companhias de aviação é compensador vender um certo número de assentos sob a forma de ticket de excursão, mesmo por um preço mais baixo que o usualmente cobrado, dada a ociosidade freqüente que costumam enfrentar em seus vôos.<sup>3</sup>

Além desses serviços mencionados, ainda podem ser considerados os segmentos que também oferecem serviços turísticos como os ramos de alimentação e entretenimento, as locadoras de automóveis, dentre outros. Ademais, a própria infra-estrutura do local que constitui um destino turístico - representada pela oferta de serviços de água, luz, saneamento, aeroportos, comunicações e outros - tende a servir de apoio para o desenvolvimento de atividades turísticas. Certamente, quanto mais pobre for o lugar, maior será a carência de oferta desses serviços, e tanto maior será o investimento público necessário para tornar viável a exploração turística.

Por fim, cabe mencionar que Holloway (1989) explica a organização da indústria do turismo por meio de uma "cadeia de distribuição" central, formada pelas atividades descritas e analisadas acima, cujo suporte é dado, por um lado, pelo setor privado - como serviços financeiros, educação privada e treinamento nos estabelecimentos turísticos -, e por outro, pelo setor público. Neste último, o autor inclui as organizações nacionais de turismo, a educação e o treinamento de mão-de-obra sustentados com recursos públicos, dentre outras instituições importantes.

Neste trabalho, a importância do setor público para a organização do setor turístico foi analisada no capítulo 2.

## **1.2 Sobre o setor público na estruturação da indústria do turismo.**

No capítulo 2, com um novo recorte de análise, os produtos turísticos passaram a ser enxergados principalmente como atrativos típicos capazes de promover a competitividade dos países no mercado turístico mundial.

As experiências das políticas de turismo de alguns países chamaram atenção e, neste trabalho em especial, foram analisados os casos do México e Portugal. Assim, foram enviados questionários para as respectivas agências de financiamento do turismo nestes países. No México, as respostas dadas pelo FONATUR (*Fondo Nacional de Turismo*) suscitaram a elaboração de um segundo questionário, prontamente respondido por esta instituição. No caso de Portugal, o questionário enviado ao IFT (Instituto de Financiamento do Turismo) não obteve resposta, todavia a organização do sítio desta instituição na Internet e a revisão bibliográfica permitiram o estudo de sua

---

<sup>3</sup> Ver Holloway (1989).

experiência na implementação de políticas de turismo. O mesmo ocorreu em relação à Suíça, mas a ausência de informações diretas pôde ser suprida mediante bibliografia especializada.

Com base na avaliação destas experiências, foi elaborada no capítulo três uma tipologia para dar conta de casos distintos de desenvolvimento do turismo em diferentes países. A mesma serviu de referencial de análise para avaliar as políticas de turismo no Brasil.

O capítulo 4 tratou do turismo no Brasil, considerando o financiamento público federal, nas modalidades de crédito e concessão dos incentivos fiscais ao setor turístico, e também enfocando, de forma genérica, através de dados obtidos nas publicações da revista Balanço Anual da Gazeta Mercantil, as empresas tomadoras de crédito.

O recorte analítico empregado no tratamento do financiamento público federal deveu-se: i) a questão de conveniência das fontes de pesquisas; e ii) por entender que a exclusão das outras esferas de governo, estadual e municipal, não produziria alterações nas conclusões básicas obtidas, tendo em vista que os incentivos fiscais, apesar de importantes, não são realmente o tipo de incentivo determinante para financiar a implantação de um negócio turístico.

No caso brasileiro, foram feitas entrevistas junto ao BNDES e à Embratur para obter as informações referentes ao financiamento público para o turismo no Brasil.

Foram os seguintes os procedimentos adotados na organização dos dados das publicações sobre financiamento privado:

1. Compatibilização dos tipos de dados retratados pela revista que sofreram mudança em 1997; até este ano, as informações referiam-se ao Patrimônio Líquido (PL) e ao Grau de Endividamento (G); a partir do ano citado, as publicações continuaram a fornecer informações sobre o PL, mas consideravam os Ativos Totais (AT); assim, para se obter os dados de AT para os anos em que a revista não os publicou, foi utilizada a seguinte fórmula:

$$AT = \frac{PL}{1 - G},$$

onde G é igual a soma do passivo circulante, PC, e do exigível de longo prazo, ELP, dividida pelo passivo total, PT;

2. Com base nas informações dos valores dos ativos totais e patrimônio líquido de cada subsetor, foram obtidas, por diferença, a dívida total de cada subsetor e, a partir do somatório dos mesmos, a dívida total do setor;
3. Para todos os anos, a revista forneceu informações referentes às Dívidas Financeiras, definidas em sua metodologia como “*O total de empréstimos e financiamentos, encargos financeiros e títulos emitidos a curto e longo prazos, declarados no Balanço Patrimonial*”; estes dados permitiram a separação do passivo financeiro e do passivo não financeiro.
4. A fim de obter informações que fossem minimamente representativas, foram criadas três amostras, com todos os indicadores calculados para cada uma delas durante o período considerado (1994/2000);

5. As publicações também apresentaram dados sobre receita líquida e lucro líquido; assim, com base nas informações sobre lucro e patrimônio líquido foi possível calcular a rentabilidade do setor em cada amostra;
6. Para retirar o efeito inflacionário dos dados, presente especialmente nos anos iniciais da pesquisa, os valores correntes em Reais foram transformados em valores constantes de Dez./2000. Nesta correção manteve-se a prática da própria Gazeta Mercantil, utilizando-se o índice IPCA-IBGE. Em particular, foi empregada a metodologia habitual de deflacionar os valores do Balança Patrimonial pelo índice de Dezembro, enquanto os valores referentes aos Demonstrativos de Resultados foram corrigidos pelos índices do mês de Junho.

Os indicadores da revista Valor que foram mencionados são conceituados pela publicação da seguinte forma:

- Nível de Endividamento Geral, corresponde a " relação existente no final de exercício entre o total do endividamento, ou passivo exigível, com o patrimônio, em porcentagem".
- Liquidez Corrente é o " Indicador da capacidade de solvência a curto prazo da empresa. Obtém-se pela divisão do ativo circulante pelo passivo circulante , com o resultado sendo expresso em números-índices".

Os dados resultantes, utilizados para o cálculo dos indicadores no capítulo 4, foram os seguintes:

**Tabela 27: Dados resultantes do procedimento acima descrito e empregados para o cálculo dos indicadores financeiros das empresas privadas para o período 1994-2000, para as três amostras propostas, em R\$ mil constantes de dezembro de 2000.**

		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Amostra I (por empresa)	Lucro Líquido	-233	-828	-642	-	179	-570	-442
	Patrimônio Líquido	9.429	9.792	7.475	-	9.346	9.982	8.770
	Passivo Total	12.354	14.542	11.273	-	14.697	16.422	15.870
	Dívidas Totais	2.924	4.750	3.798	-	5.350	6.440	7.100
	Dívidas Financeiras	898	1.230	1.828	-	2.873	2.642	2.833
Amostra II	Lucro Líquido	-36.484	-62.127	-56.618	6.740	-23.854	-14.212	12.816
	Patrimônio Líquido	459.068	461.774	358.944	391.734	234.882	380.255	393.363
	Passivo Total	702.327	690.245	611.926	696.543	514.161	680.287	727.383
	Dívidas Totais	243.259	228.471	252.981	303.635	279.279	300.032	334.020
	Dívidas Financeiras	59.243	43.762	102.791	71.760	114.035	89.197	92.584
Amostra III	Lucro Líquido	-68.441	-103.526	-74.708	19.310	-38.259	-9.143	31.382
	Patrimônio Líquido	806.620	847.864	786.148	757.721	642.997	705.724	560.027
	Passivo Total	1.222.882	1.324.351	1.184.637	1.181.665	1.157.012	1.225.931	1.286.680
	Dívidas Totais	416.262	476.487	398.489	423.943	514.015	520.207	726.653
	Dívidas Financeiras	91.222	132.564	196.945	122.424	271.094	193.132	215.372

Fonte: Elaboração própria a partir de Gazeta Mercantil, Balanço Anual, 1994-2001.

Por fim cabe apresentar as informações complementares da tabela 16, que não foram incluídas na tabela original para evitar sobrecarregar a visualização da mesma.

**Tabela 28: Informações sobre frequência acumulada dos projetos de incentivo fiscal aprovados pelo governo federal, 1969-2000, em %.**

	Freq. Acum. (%) Dos projetos aprovados	Freq. Acum. (%) Dos incentivos fiscais
1969	3,21	5,89
1970	9,21	7,64
1971	15,77	10,18
1972	23,03	14,05
1973	33,57	16,18
1974	42,01	17,43
1975	49,83	18,05
1976	53,52	20,17
1977	60,50	21,92
1978	68,46	23,44
1979	73,62	24,02
1980	76,69	25,22
1981	80,25	28,94
1982	82,83	31,18
1983	84,37	32,30
1984	86,46	33,40
1985	90,86	37,04
1986	92,25	38,99
1987	94,00	47,51
1988	95,81	50,59
1989	96,72	58,22
1990	96,86	58,61
1991	97,28	60,51
1992	97,35	60,52
1993	97,84	64,90
1994	97,91	64,91
1995	97,91	64,91
1996	97,98	66,85
1997	98,26	71,52
1998	98,67	79,52
1999	99,44	88,64
2000	100,00	100,00
Total	100,00	100,00

Fonte: Cálculo próprio a partir de dados do Anuário Estatístico Embratur (2001).



Pelo mesmo motivo, para evitar as dificuldades de visualização, foi gerada esta tabela referente as informações constantes na tabela 17.

**Tabela 29: Informações sobre freqüência acumulada dos projetos do Fungetur aprovados pelo governo federal, 1976-2000, em %.**

	Freq. Acum. (%) dos projetos aprovados	Freq. Acum. (%) Do valor do Fungetur
1976	0,79	0,28
1977	13,19	7,05
1978	20,17	13,42
1979	31,00	18,87
1980	43,76	25,99
1981	53,19	30,40
1982	58,52	35,23
1983	65,33	40,36
1984	75,55	47,96
1985	81,48	51,34
1986	83,41	52,62
1987	85,68	56,81
1988	88,30	61,25
1989	91,44	73,10
1990	92,58	75,19
1991	92,84	75,29
1992	92,84	75,29
1993	92,84	75,29
1994	93,28	76,97
1995	95,98	85,72
1996	98,17	91,83
1997	99,48	97,89
1998	99,65	98,07
1999	99,83	99,28
2000	100,00	100,00
Total	100,00	100,00

Fonte: Cálculo próprio a partir de dados do Anuário Estatístico Embratur (2001).