

O PAPEL DO TURISMO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL

MÁRIO G. NOGUEIRA*

1. *Introdução*; 2. *Funções do Estado*; 3. *Objetivos*; 4. *Planejamento*; 5. *Participação*; 6. *Conclusão*.

"A grandeza de um organismo turístico oficial reside em contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Sua servidão é a responsabilidade por não o fazer, ou não o cumprir no grau necessário." (Declaração de Puerto Plata, 1973)

1. *Introdução*

O turismo vem-se ressentindo da ausência de debate público sobre os seus rumos, e já tarda o momento de alertar a sociedade para a importância da atividade turística.

Convém, por isso, aproveitar o fato de a Assembléia Nacional Constituinte se encontrar reunida para chamar a atenção dos representantes da Nação para a necessidade de contemplar esta matéria responsável pelo ganha-pão de centenas de milhares de brasileiros e pelo ingresso estimado de US\$ 2 bilhões anuais em nossa economia.

É certo que a comunidade do turismo conseguiu, finalmente, conscientizar-se da necessidade de iniciar a discussão pública do tema, tendo realizado, em 13 e 14 de setembro de 1986, um seminário de que resultou a Carta de Intenções do Paraná para a Assembléia Nacional Constituinte,¹ logo seguido por uma série de Simpósios de Direito no Turismo.

* Mestre em administração pública pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (EBAP-FGV). (Endereço do autor: Rua Bernardo Guimarães, 925 — 30140 — Belo Horizonte, MG.)

¹ Resoluções finais:

— 1. O turismo, como valor e atividade, é fundamental ao desenvolvimento cultural, econômico, social e político do país; 2. A liberdade de locomoção em todo território nacional, e fora dele, é um direito fundamental de todos; 3. Todos têm direito ao lazer e à utilização dos bens naturais e culturais, de interesse turístico; 4. A realização da democracia exige o amplo acesso de todos, indistintamente, aos bens naturais e culturais, de interesse turístico; 5. O êxito econômico do setor turístico, em regime de mercado, é prioritariamente resultado da livre iniciativa; 6. A ação do Estado na ordenação do território, controle da qualidade e fomento é instrumento necessário ao desenvolvimento da atividade empresarial turística; 7. Uma política desejável de pleno emprego e valorização do trabalho necessita da ampliação do turismo; 8. A atividade turística é importante para a educação, convívio cultural, integração nacional; 9. A formulação e execução da Política de Turismo pressupõe influência e participação regional e municipal; 10. Cabe ao Estado garantir, proteger e estimular os valores e as atividades turísticas.

Essas reuniões e os artigos em revistas e periódicos de larga circulação têm, sem dúvida, contribuído para despertar a população para a importância do turismo no desenvolvimento político, econômico, social e cultural do Brasil.

Com este texto pretende-se contribuir para o debate público das funções do Estado, do ponto de vista do turismo, propondo objetivos e sugerindo medidas, que visem o planejamento e a participação na tomada de decisões que afetam a atividade turística e, ao mesmo tempo, convocando formuladores e executores das políticas públicas de turismo a assumirem sua responsabilidade pública.

2. Funções do Estado

A crescente interdependência dos fatores econômicos e sociais do turismo faz com que só o Estado possa identificar e canalizar os distintos interesses envolvidos, mantendo, porém, como sua principal preocupação, o desenvolvimento sócio-cultural da população, a melhoria de sua qualidade de vida, e a proteção ao meio ambiente.

Para assegurar o desenvolvimento do turismo, minimizando seus efeitos perversos, o Estado necessita do apoio e participação de todos os agentes do setor, e de desempenhar as funções coordenadora, normativa, planejadora e financiadora que lhe são próprias.²

2.1 Função coordenadora

A coordenação da atividade turística só se torna possível pela elaboração e implementação de uma política pública para o setor, e para se chegar a ela faz-se necessário uma estreita colaboração entre o órgão federal de turismo e as entidades direta e indiretamente ligadas à atividade. Deve, por isso, ser buscada a mais ampla consulta aos órgãos governamentais e às associações representativas de empresários e profissionais do turismo, assim como aos usuários e às comunidades locais.³

O esforço coordenador da administração nacional do turismo deve ser suficientemente persuasivo para poder assegurar que todas as entidades envolvidas na formulação da política do setor estejam cientes do seu próprio papel e reconheçam sua responsabilidade de contribuir para seu sucesso.

A administração pública deve, ainda, atuar como um despachante privilegiado, encaminhando a outros órgãos e instâncias do governo e entidades envolvidas nessa atividade as reclamações e solicitações, pressionando politicamente para facilitar o processo de implementação dessa política. Algumas medidas devem, então, ser tomadas para garantir o sucesso da função coordenadora:

a) assumir de fato a coordenação e oferecer aconselhamento às diversas entidades do turismo;

² Nogueira, Mário G. *The framework of the state's responsibility for the management of tourism*. Madrid, OMT, 1983.

³ Nogueira, Mário G. Políticos: o processo decisório na cúpula do setor de turismo no Brasil. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 17(4):167-82, out./dez. 1983.

- b) garantir a participação dos representantes das entidades públicas e privadas do setor no processo decisório;
- c) alargar a base de consultas às entidades de turismo, e também a organizações sem fins lucrativos, tais como clubes esportivos, sociedades culturais, grêmios sociais;
- d) integrar os esforços dos órgãos de turismo do país e do exterior;
- e) distribuir os benefícios culturais, econômicos e sociais do turismo;
- f) conscientizar as comunidades para os efeitos positivos e negativos do desenvolvimento turístico;
- g) preparar o pessoal da administração do turismo para o atendimento das demandas impostas pela cooperação, pela própria coordenação e pela melhoria da qualidade do produto turístico.

2.2 Função normativa

A legislação geral não atende às necessidades do desenvolvimento do turismo.

Torna-se necessário, por isso, formular leis e regulamentos específicos que privilegiem o papel do turismo em todos os campos da vida econômica, social, cultural e política, dando-lhe prestígio como atividade e, em consequência, atraindo gente jovem e competente para o setor.

Entre as medidas regulatórias necessárias podemos apontar:

- a) regulamentação do uso do solo para fins turísticos;
- b) proteção do ambiente natural e da qualidade de vida;
- c) organização interna da administração pública do setor;
- d) credenciamento e regulamentação dos serviços direta e indiretamente ligados ao turismo;
- e) organização do sistema de promoção do turismo;
- f) cooperação internacional e interestadual;
- g) fiscalização das empresas turísticas;
- h) facilitação do trânsito de turistas;
- i) direito dos cidadãos ao descanso e ao lazer, pelo menos como norma programática a ser progressivamente implementada, como ocorre em vários países.

2.3 Função planejadora

O planejamento do turismo faz com que o governo se envolva diretamente no processo de desenvolvimento do setor e cria um clima de confiança, certeza e estabilidade que vem beneficiar, a um só tempo, o empresariado do setor e os turistas.

Por outro lado, a simples explicitação de um plano já permite a integração do plano nacional de turismo no planejamento global do país, de modo a contribuir sinergicamente para o desenvolvimento econômico-social.

O planejamento do turismo envolve importantes aspectos do desenvolvimento, tais como:

- a) uso racional dos recursos naturais;
- b) análise da demanda turística;
- c) flexibilidade necessária para integrar os fatores econômicos e os não-econômicos de peso (culturais, sociais e naturais) e reduzir os efeitos perversos do próprio desenvolvimento;
- d) formação e distribuição espacial de recursos humanos especializados;
- e) interiorização e diversificação do produto e dos serviços turísticos.

Na realidade, o principal fim do planejamento deve ser assegurar que o produto atenda às necessidades sociais das comunidades e esteja em concordância com o potencial turístico da região.

Havendo respeito à identidade sócio-cultural e ao meio ambiente do núcleo receptor, a execução do plano levará, invariavelmente, aos esperados benefícios econômicos.

Como lembra Kadt,⁴ “sem planejamento e sem acompanhamento, a proporção de benefícios do desenvolvimento do turismo favorecendo os pobres será menor do que precisa ser”.

2.4 Função financiadora

Para se desenvolver, o turismo necessita de vultosos investimentos em infra-estrutura e equipamentos, e por isso não pode prescindir do financiamento estatal.

O dinheiro público deve servir para promover e acelerar o progresso da população. Compete, assim, ao governo suportar o custo dos grandes planos e da necessária infra-estrutura básica e, só subsidiária e complementarmente, criar unidades turísticas pioneiras no que toca à localização e às condições de operação, a fim de, pelo efeito demonstrativo, atrair a iniciativa privada.

Paralelamente, podem ser criados, em áreas locais de interesse turístico, incentivos e isenções ou outros instrumentos financeiros e fiscais, tais como:

- a) redução do imposto sobre serviços (ISS) de qualquer natureza;
- b) redução do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM);
- c) redução das taxas de juros de empréstimos para empreendimentos turísticos, nos estabelecimentos bancários estaduais;
- d) fixação de termos preferenciais na venda ou concessão de terrenos públicos para fins de implantação de empreendimentos turísticos;
- e) assistência técnica no desenvolvimento de pesquisas, consultas e pedidos de financiamento estatal;

⁴ Kadt, Emanuel. *Tourism. Passport to development?* Washington D.C., Unesco, 1979. p. 9.

f) criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento do Turismo, dotado de recursos e critérios claros de utilização.

O governo tem de adotar toda uma sistemática de financiamento e incentivos fiscais expressa em uma estratégia geral para o desenvolvimento, como a sugerida por Heller e Kauffman,⁵ que se resume no seguinte:

- a) planejamento — atendendo à escassez geral de recursos e à insuficiência do mercado de capitais existente para cuidar das necessidades financeiras da iniciativa privada, tornando necessário recorrer a empréstimos no estrangeiro e a financiamento deficitário, o que, por sua vez, exige a intervenção do setor público;
- b) natureza do engajamento do governo — variando entre planejamento com participação do governo e planejamento com isenção de impostos, em algum grau, uma vez que, não podendo o setor público falhar, a isenção fiscal deve ser concedida como medida de controle do setor privado;
- c) papel do capital estrangeiro — evitando ambigüidades relativamente à participação que se deseja que tenha no desenvolvimento, compensando as vantagens do influxo de capital, tecnologia e competência administrativa com as desvantagens da dependência;
- d) ênfase setorial — como forma de concentração de recursos e esforços;
- e) equilíbrio do balanço de pagamentos — visando a corrigir o seu déficit pela via do aumento das exportações, da redução das importações ou de um influxo maior de capitais;
- f) economias internas e externas — facilitando economias de escala e procurando atingir as empresas supridoras de bens e serviços às empresas beneficiárias, o que auto-estimularia o processo de desenvolvimento.

3. *Objetivos*

Todo o esforço do estado e a utilização dos recursos públicos devem objetivar o bem-estar da população, ou seja, é imprescindível saber para que e para quem fazer.

Do ponto de vista do turismo, são basicamente cinco esses objetivos:

- 1. desenvolvimento econômico;
- 2. desenvolvimento sócio-cultural;
- 3. proteção ao meio ambiente;
- 4. conscientização das comunidades para os impactos do desenvolvimento turístico;
- 5. garantia do direito dos cidadãos ao lazer e às férias.

⁵ Heller, Jack & Kauffman, Kenneth M. *Incentivos fiscais à indústria em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas/Ministério da Fazenda, 1972.

3.1 Desenvolvimento econômico

São consideráveis os efeitos econômicos do turismo:

- a) diversidade de atividades que têm de ser exercidas e quantidade de bens e serviços que têm de ser produzidos;
- b) geração de novos empregos e manutenção dos já existentes;
- c) impactos em outros setores da economia;
- d) redistribuição da renda individual e regional;
- e) aporte de divisas ao balanço de pagamentos;
- f) impactos nas transações internacionais, nomeadamente na importação e exportação de produtos;
- g) criação de novas profissões e novos negócios.

Estes efeitos só se tornam positivos se obviadas as suas perversidades sobre a qualidade de vida e sobre o desenvolvimento social e cultural das populações hospedeiras.

Por isso, o Estado deve guiar e assistir à iniciativa privada, apontando-lhe oportunidades de investimento mais condizentes com as necessidades da região e dos consumidores, e em tal variedade de opções que permita a mais larga produção de bens e serviços que atendam simultaneamente aos interesses da comunidade receptora e aos imperativos da demanda turística.

Assim sendo, a segmentação dos mercados deverá ser uma das primeiras preocupações estatais como forma de direcionar os investimentos para as necessidades dos distintos grupos etários e de interesse.

É preciso, sobretudo, ter sempre em mente que o desenvolvimento do turismo receptivo (recepção de turistas) internacional deve ser acompanhado de um esforço maior ou pelo menos igual ao da expansão do turismo doméstico.

O objetivo econômico deve ser função dos objetivos social e cultural, e não o inverso.⁶

3.2 Desenvolvimento sócio-cultural

A prática do turismo faz-se pelo contato direto do turista com a cultura, a história e a população de uma região.

As artes plásticas, o artesanato, as manifestações populares e religiosas contribuem para a formação da identidade de um povo, motivo pelo qual o zelo na conservação dos sítios (locais, monumentos e ambientes) históricos, culturais e religiosos passa a ser uma atribuição cívica da população, que deverá ser educada e alertada para os impactos do turismo, e organizada em associações de cunho cultural.

⁶ Nogueira, Mário G. Política nacional de turismo: distorções e participação. In: *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, n. 178, 1986.

No plano doméstico, as férias e as viagens permitem que as pessoas tomem conhecimento e contato com a riqueza de sua própria cultura e tradições. Por isso, compete ao Estado promover viagens de natureza informativa e cultural direcionadas preliminarmente aos jovens e às camadas da população adulta de baixo nível de instrução e baixa renda.

Torna-se necessário providenciar para que não aconteçam as deturpações causadas pelo turismo de massa, e diversificar e modernizar os núcleos receptores, de modo a promover uma constante demanda pelo turismo de qualidade.

A vida cultural e social das populações hospedeiras precisa enriquecer-se paralelamente à dos visitantes.

3.3 Proteção ao meio ambiente

Como os recursos naturais são exauríveis, e a tentativa de sua recuperação é altamente custosa, é preferível compatibilizar a ação turística com as possibilidades de utilização e as necessidades de preservação dos bens naturais e culturais, buscando um nível ótimo de ocupação em função do espaço disponível.

Com isto se evita o aumento da poluição em todos os meios, reduz-se a especulação imobiliária e promove-se a qualidade de vida das populações, ao mesmo tempo que se contribui para eliminar as tensões (especialmente as ocasionadas pelo efeito de demonstração de Duisenberg e a alta generalizada dos preços), provocadas pelos turistas nos habitantes dos núcleos receptores.

Assim, o Estado deve assegurar o uso racional dos recursos através de:

- a) combate à poluição provocada pelo uso turístico;
- b) proibição das atividades que possam poluir;
- c) integração dos empreendimentos turísticos com o meio em que estão inseridos.

A satisfação das necessidades turísticas não pode ser obtida à custa de depredações do ambiente natural e humano, porque este é a atração básica do turismo.

3.4 Conscientização das comunidades

A conscientização das comunidades para o turismo deve ser feita através da divulgação e da educação cívica.

Do lado da divulgação turística faz-se necessário utilizar os meios de comunicação social de forma integrada, conduzindo campanhas que alertem os cidadãos para a responsabilidade cívica relativa ao turismo.

Autóctones e turistas podem ser envolvidos de forma criativa, participando da discussão dos temas, de concursos fotográficos, de relatos de viagens ou assistindo a programas de televisão, rádio e filmes e lendo jornais, revistas e livros sobre temas turísticos.

Já a educação da juventude pode ser conseguida pela inclusão do turismo nos currículos escolares e pela organização de viagens de estudo.

A formação e o treinamento de profissionais do turismo deve também incluir, além da capacitação e especialização técnicas, os aspectos morais e éticos.

cos e os valores filosóficos e espirituais do turismo, tais como o naturalismo, a fraternidade universal, etc., ou o desiderato de Julián Mariás: "El turismo nos está dejando sin extranjeros."

Deve-se ter presente que a conscientização turística implica a colaboração da comunidade na fiscalização da utilização e manutenção do patrimônio turístico.

3.5 Garantia do direito ao lazer e às férias

O direito fundamental do ser humano ao descanso e ao lazer está hoje mundialmente aceito e institucionalizado com a política social das férias pagas, mas o efetivo exercício desse direito vem sendo dificultado pelas condições em que subsiste a maior parte da população dos países em desenvolvimento.

Por isso, a Declaração de Manila estabelece que o turismo social é um objetivo que a sociedade deve perseguir no interesse daqueles cidadãos menos privilegiados quanto ao exercício do seu direito ao descanso.

Para isso, os equipamentos de lazer precisam permanecer, durante todo o tempo, preparados para atender às necessidades de movimentação e lazer das massas urbanas que são as mais cerceadas na sua natural necessidade de movimentação, ao mesmo tempo que ficam disponíveis para a população em geral.

O direito às férias também pode ser facilitado pela distribuição dos períodos de gozo de férias pagas ao longo do ano, contribuindo para eliminar o grave problema da sazonalidade no turismo, e conseguindo reduções significativas nos preços.

A criação de possibilidade de acesso ao turismo e ao lazer por parte das camadas sociais ainda alheias ou à margem desses benefícios sociais é uma obrigação do Estado.

4. *Planejamento*

A determinação de como, onde e quando alcançar esses objetivos, ou seja, os meios e programas a utilizar, são função do planejamento. Para começar, faz-se necessário o levantamento das potencialidades, características, estrutura e organização da oferta turística, incluindo a avaliação das tecnologias e dos recursos humanos disponíveis nos seus aspectos administrativos e técnicos, e uma pesquisa das tendências da demanda turística.

Este trabalho preliminar, que tem de ser exaustivo, vai propiciar o inventário da herança turística e a demarcação de áreas e locais de interesse turístico, ou seja, saber com o que contamos para planejar o desenvolvimento do turismo no Brasil.

Partindo deste referencial, podemos organizar a ação tendo como linhas mestras:

1. a defesa do patrimônio turístico;
2. a preparação da infra-estrutura básica;
3. a modernização dos núcleos receptores;
4. a regulamentação dos serviços turísticos;

5. a divulgação de informações turísticas;
6. a conscientização da comunidade;
7. a formação de recursos humanos para o turismo;
8. a promoção do turismo receptivo (recepção de turistas nacionais ou estrangeiros);
9. a comercialização do produto turístico (conjunto das atividades de hospedagem, entretenimento e transporte que compõem uma oferta turística específica).

4.1 A defesa do patrimônio turístico

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 180, parágrafo único, determina que “ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas”.

Os bens de valor turístico são parte integrante do “patrimônio público” a que se refere a Lei federal n.º 4.717, de 29 de julho de 1965, e passíveis de ser defendidos por ação popular.

Todavia, o leque de normas protetoras alarga-se com a Lei federal n.º 6.902, de 27 de abril de 1981, que cria a figura do tombamento ecológico, e a Lei federal n.º 6.766, que regula o parcelamento do solo urbano. O círculo protetor fecha-se com a Lei federal n.º 6.513, de 20 de dezembro de 1977, regulamentada pelo Decreto n.º 86.176, de 6 de julho de 1981, que vem garantir a defesa do patrimônio turístico ao instituir as Áreas Espaciais e Locais de Interesse Turístico. A defesa do patrimônio turístico passa, portanto, pela descrição detalhada dos sítios naturais — parques, grutas — e dos sítios históricos — monumentos, conjuntos arquitetônicos — através de um programa de identificação do espaço turístico. Desse programa originar-se-ia uma proposta de zoneamento turístico do território que, após aprovação técnica, seria objeto de uma resolução do órgão federal de turismo e, se necessário, encaminhada ao Poder Legislativo para apreciação e instituição sob a forma da lei.

Esta seleção de espaços turísticos faz-se necessária para disciplinar a ocupação territorial, preservar e valorizar o patrimônio turístico, estabelecer novos núcleos de apoio à expansão turística, descentralizar e direcionar investimentos no setor, definindo prioridades, e evitar problemas futuros causados pela ocupação turística desordenada.

Este esforço do governo federal terá, todavia, de ser complementado pelos municípios, aos quais compete formular leis de uso e ocupação do solo municipal e estabelecer códigos municipais de posturas, especificando itens tais como gabaritos de construção, densidade demográfica, redes de água e tratamento de esgotos, poluição atmosférica, sonora e visual, arborização, e tráfego urbano, no que podem ser tecnicamente assistidos pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) e pelos estados, através de estudos e projetos dos órgãos estaduais de turismo que culminem em decretos disciplinadores dos empreendimentos turísticos, ou em leis protetoras emanadas das respectivas Assembléias Legislativas.

Uma vez procedido o tombamento turístico, será atribuição de entidades vinculadas ao Poder Executivo o ônus da manutenção e conservação desse pa-

trimônio, assim como o da regulamentação da sua utilização pelos turistas, mas sempre sob a orientação da Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan).

Só então esses bens de valor turístico poderão ser incluídos em roteiros turísticos e adequadamente comercializados.

4.2 A preparação da infra-estrutura básica

Os pontos fundamentais da infra-estrutura, que permitem o desenvolvimento turístico, residem nos transportes e comunicações e na saúde e saneamento.

No que diz respeito aos transportes, faz-se necessário atentar para o seguinte:

a) rodovias — é preciso manter as estradas existentes em bom estado de conservação e abrir novas vias de comunicação, tendo em vista a facilitação dos roteiros turísticos;

b) ferrovias — não poderão ser esquecidas, porque, além de serem o transporte mais econômico, são dotadas, em muitos casos, de forte vocação turística, como os trechos Pindamonhangaba/Campos de Jordão e Tiradentes/São João del-Rei;

c) portos — torna-se imperativa a adequação dos terminais portuários do litoral ao moderno tráfego de passageiros e bagagens, atendendo tanto às linhas regulares quanto aos cruzeiros marítimos, e, paralelamente, é preciso montar terminais fluviais e lacustres para possibilitar a criação de circuitos turísticos nos espelhos de água interiores (lagos, lagoas, rios);

d) aeroportos — em vista de uma utilização mais intensa, os aeroportos instalados nos pólos turísticos terão de ser ampliados e os situados no interior necessitam ser dotados de equipamento de apoio aéreo e técnico habilitados, além de, em muitos casos, precisarem também de ampliação e recapeamento de suas pistas.

Do ponto de vista das comunicações, um grande esforço precisa ser feito para dotar os centros turísticos dos equipamentos de telecomunicações que possibilitem o contato rápido e facilitem os negócios.

No campo da saúde, especialmente o interior precisa ser dotado de melhores hospitais, centros cirúrgicos, facilidades de remoção, e de um número bem maior de profissionais de medicina e enfermagem devidamente habilitados.

No que diz respeito ao saneamento, o interior ainda está muito necessitado de redes de água e esgoto, drenagem de pântanos e combate às endemias, sem o que não há núcleo receptor que consiga manter-se.

O órgão governamental de turismo tem pela frente uma árdua gestão política para que os pólos turísticos sejam atendidos em caráter prioritário.

4.3 A modernização dos núcleos receptores

A modernização dos núcleos receptores não pode ser limitada apenas à realização de reformas na hotelaria.

Os núcleos receptores têm de modernizar sua infra-estrutura — sistema de acesso, redes de comunicação e abastecimento, equipamento básico administrativo, comercial, social e cultural — e, paralelamente, reformar e ampliar a sua estrutura — meios de hospedagem e alimentação, equipamento desportivo, recreativo e cultural, e equipamento de recepção, tal como agências de viagens, guias de turismo, etc.

Essa modernização tem de ser planejada e financiada. Para isso, faz-se necessário estabelecer um programa de modernização dos núcleos receptores que:

- a) faça um levantamento das necessidades de reforma;
- b) proponha racionalização do consumo de energia e sugira fontes energéticas alternativas;
- c) defina critérios de uso do solo para fins turísticos;
- d) estabeleça critérios de financiamento e selecione as suas fontes;
- e) indique novas oportunidades de investimentos.

Este programa deve preparar para cada núcleo macroprojetos turísticos, considerando as indústrias turísticas diretas — entretenimento, artesanato, profissões turísticas — e as indiretas — transportes, hospitais, museus, bancos, agropecuária — de modo a promover a integração da atividade turística à vida da comunidade.

“É necessário investir em infra-estrutura turística que consolide as empresas e as pessoas de um modo natural. O exemplo de Málaga, e de sua luta para superar o desequilíbrio estrutural de seu turismo de massa, deverá estar sempre presente na ação dos técnicos e dirigentes do turismo para que, em vez de tais desequilíbrios, produzam-se planos humanos de desenvolvimento integral.”⁷

Em suma, deve-se buscar não o crescimento tópico do turismo no núcleo receptor, mas sim a sua inclusão como setor complementar estratégico do desenvolvimento regional.

4.4 A regulamentação dos serviços turísticos

A finalidade da regulamentação dos serviços turísticos é a proteção do turista contra a exploração.

Assim há que se atuar em quatro frentes:

1. regulamentação das profissões e atividades turísticas;
2. registro das associações de classe, dos profissionais e das empresas do setor;
3. classificação das empresas turísticas segundo padrões internacionais;
4. monitoramento da qualidade e dos preços dos serviços prestados.

⁷ Nogueira, Mário G. *Organización y dirección del turismo nacional y autonómico en España y posibles bases para una aplicación al Brasil*. Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), jun. 1982, p. 29. Memória final de curso de pós-graduação, aprovado.

Convém notar que a regulamentação dos serviços turísticos deve ser permanente e abrangente, pelo que se faz necessário não só um intenso trabalho técnico, mas também um atento esforço normativo.

Assim, a par da execução das funções reguladoras, há que se promover o associativismo de classe das empresas e dos profissionais do turismo, visando a sua institucionalização como forma de promover a autofiscalização e o aprimoramento das diversas atividades turísticas.

4.5 A divulgação de informações turísticas

As informações turísticas, para terem valor, precisam ser relevantes, autênticas, completas, tratadas e disponíveis. Assim, tem-se um largo trabalho a desenvolver:

- a) inventariar o patrimônio turístico;
- b) executar estudos de mercado;
- c) elaborar estatísticas confiáveis de turismo;
- d) editar um calendário de eventos turísticos;
- e) produzir folhetos, cartazes e veículos educacionais sobre temas turísticos;
- f) distribuir *press releases* (notícias de imprensa previamente redigidas, e com distribuição dirigida pelo órgão diretamente interessado) e material gravado aos meios de comunicação social, escritores e líderes de opinião;
- g) exibir em locais públicos, como escolas, associações de bairro, clubes, etc., filmes e fotos sobre a atividade turística;
- h) participar de feiras, exposições e outros eventos públicos;
 - i) manter centros de informação turística nos locais de maior fluxo, tais como rodoviárias, aeroportos, praças, etc.;
 - j) desenvolver e manter atualizado um banco de dados com todas as informações turísticas disponíveis.

Um programa de informações turísticas, pela sua indispensabilidade, deve ser considerado como um dos sustentáculos do planejamento, e, como tal, tem de receber prioridade na destinação de recursos.

4.6 A conscientização da comunidade

A comunidade conscientiza-se por meio de duas ações distintas: uma, frente à população e outra, frente ao empresariado.

A população deve ser alvo de campanhas que:

- a) exaltem o direito às férias pagas e ao lazer;
- b) expliquem a vantagem do reescalamento das férias escolares, e da distribuição das férias dos trabalhadores por todos os meses do ano, evitando os efeitos da sazonalidade;

- c) alertem o povo para os efeitos positivos e negativos do turismo, e as vantagens da hospitalidade;
- d) exibam audiovisuais, filmes e fotos sobre o valor do patrimônio turístico e o zelo popular na sua preservação;
- e) promovam concursos públicos sobre temas turísticos;
- f) encorajem a formação de associações de amigos do patrimônio turístico local, e de clubes voltados para o desfrute dos parques, rios e paisagens naturais.

Os empresários e os profissionais do turismo têm de ser envolvidos em ações diretas que:

- a) motivem a colaboração na restauração e conservação do patrimônio turístico, mormente o artístico e monumental;
- b) mostrem em que medida interessa aos profissionais do turismo e de atividades complementares aperfeiçoar o seu conhecimento técnico e a forma de tratamento dos turistas;
- c) conduzam ao patrocínio de atividades esportivas, artísticas e culturais que aumentem o leque de opções de entretenimento dos turistas;
- d) justifiquem a institucionalização de tarifas de baixa estação;
- e) projetem as profissões turísticas;
- f) incentivem a autenticidade do folclore e artesanato;
- g) levem as empresas a direcionar para o Fundo de Investimentos Setoriais — Turismo as suas deduções do Imposto de Renda, especialmente ao abrigo do art. 18 do seu regulamento, que trata da aplicação regional do incentivo fiscal.

Além disto, devem ser promovidos, em caráter itinerante, seminários regionais de turismo, de modo a promover a participação das populações na discussão dos temas de turismo que afetem sua qualidade de vida.

4.7 A formação de recursos humanos para o turismo

Os recursos humanos são, também, sustentáculos da atividade turística.

Sem bons profissionais não é possível desenvolver o turismo. Por isso, precisa ser criado um Instituto Brasileiro de Formação Turística que:

- a) promova a formação profissional básica, usando, para tanto, convênios com entidades públicas e privadas dedicadas à atividade turística, como é grande exemplo o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac);
- b) mantenha cursos de aperfeiçoamento, reciclagem e especialização direcionados às chefias médias do turismo;
- c) proponha e colabore na reformulação dos currículos dos cursos superiores de turismo, visando adequá-los às necessidades do mercado de trabalho, e garantindo o estágio profissionalizante;

- d) disponha de uma biblioteca central sobre temas de turismo;
- e) firme convênios com instituições do país e do exterior, especializadas no desenvolvimento de quadros superiores de turismo, para intercâmbio de professores e preparação de instrutores.

Gestões têm de ser feitas junto ao Ministério da Educação para inclusão da disciplina Introdução ao Turismo nos currículos primários e secundários, na medida em que se deve começar bem cedo a atrair os jovens para as profissões turísticas.

É necessário, sobretudo, ter em mente que o treinamento de recursos humanos é uma atividade permanente destinada ao desenvolvimento da mão-de-obra local.

4.8 A promoção do turismo receptivo

A finalidade do esforço governamental no turismo é receber turistas. E para receber turistas é preciso, antes de tudo, ter um núcleo receptor devidamente preparado, e depois montar todo um esquema de atração dos fluxos turísticos.

Como ensina Fúster,⁸ “todas as medidas de organização e de promoção turística atuam fundamentalmente sobre o núcleo receptor, e só em menor grau — propaganda, transporte — sobre a demanda”.

Para preparar o núcleo receptor é necessário:

- a) promover o valor turístico dos centros recreacionais e de lazer;
- b) diversificar os serviços turísticos oferecidos, especialmente no que diz respeito ao entretenimento e animação;
- c) montar programação esportiva, educacional e cultural;
- d) organizar eventos, sobretudo fora da estação alta.

No que diz respeito ao empresariado, o turismo receptivo pode ser incrementado:

- a) convidando operadores a se familiarizarem com o produto oferecido;
- b) motivando agentes de viagens a investir na ação receptiva;
- c) institucionalizando tarifas de grupo, incluindo visitaçao e compras no comércio local.

O assessoramento das municipalidades do interior no desenvolvimento do núcleo receptor é uma atividade descentralizadora, que deverá ter em vista que é o turismo receptivo que fixa a mão-de-obra e gera novos empregos nas atividades direta e indiretamente ligadas ao turismo.

⁸ Fúster, Luiz Fernandez. *Teoría y técnica del turismo*. 5. ed. Madrid, Nacional, 1980, p. 23.

4.9 A comercialização do produto turístico

Existem tantas categorias de turismo quantos os grupos de interesse a serem atendidos. Cada grupo representa um segmento de mercado distinto que requer uma comercialização própria.

O *marketing* do turismo faz, por isso, a união entre a oferta e a demanda turística, representadas, respectivamente, pelo núcleo receptor e pelos segmentos de mercado.

O Brasil tem condições de atender principalmente aos segmentos de turismo, de saúde, de lazer, de negócios, naturalista (contemplação da natureza, paisagens, fauna e flora), cultural e esportivo, através da ação integrada dos órgãos de turismo e do empresariado do setor turístico.

Mas é o turismo social, pela sua novidade, entre nós, que compete ao Estado promover.

Nele se identificam quatro segmentos preferenciais:

1. a terceira idade;
2. os jovens;
3. os trabalhadores urbanos de baixa renda;
4. os trabalhadores rurais.

Estes grupos sociais precisam ser ajudados e auto-ajudar-se a ter acesso ao seu direito ao turismo e ao lazer.

O governo pode providenciar o financiamento estatal do turismo social de dois modos distintos:

1. construindo estrutura turística própria com recursos estatais;
2. abrindo créditos especiais aos usuários nas organizações bancárias por ele controladas.

Por sua importância social, esse programa de turismo deve estar na lista de prioridades do órgão governamental do setor.

Contudo, apesar de que o turismo interno contribui para disseminar os benefícios do turismo (principalmente pela fixação ou geração da mão-de-obra do setor e redistribuição da renda regional), é o turismo do exterior que carrega as divisas que financiam o desenvolvimento.

Por isso, o órgão federal deve assegurar a integração de esforços com estados e países, a nível regional (como, especificamente, o Cone Sul ou a América Latina), para manter correntes turísticas dos principais países emissores e, paralelamente, incentivar e colaborar com o empresariado do setor na busca de novos mercados internacionais.

Assim, a participação do Brasil nas grandes reuniões internacionais de negócios do turismo precisa ser garantida, e convênios devem ser firmados com governos de outros países, visando o intercâmbio de correntes turísticas.

4.10 A interiorização e desenvolvimento do turismo

No Brasil, a interiorização do turismo tem de ser item prioritário do plano, porque é a forma de utilizar o imenso potencial turístico do interior.

Por isso, o Estado precisa montar um grande programa de desenvolvimento e interiorização do turismo, que implemente as duas ações básicas:

1. promover o investimento privado, interno e externo, em novos pólos de turismo;
2. criar rede de pousadas, albergues e campos de férias em caráter pioneiro.

Este programa deve apresentar projetos de complexos turísticos integrais, localizados em novos pólos turísticos e em centros urbanos auto-abastecidos e dotados de indústrias complementares.

Algumas dessas localizações serão objeto de legislação prévia de proteção (áreas ou locais de interesse turístico) e nelas os projetos de desenvolvimento turístico deverão ser progressivamente enquadrados em um plano integrado que mantenha as peculiaridades locais e os traços culturais da população.

O financiamento deste programa pode contar, além de outros, com recursos do Finsocial, dada a característica social que alguns dos seus projetos deverão apresentar.

5. Participação

O “desenvolvimento não é um pacote de benefícios dados à população necessitada, mas um processo através do qual a população adquire maior domínio sobre seu próprio destino”.⁹ Por isso, torna-se imperativa a participação ativa, consciente, deliberada e decisiva da comunidade no processo de formulação da política pública de turismo.

Institucionalmente a comunidade deverá estar representada pelos líderes das diversas categorias que a compõem: empresariado, trabalhadores, meios de comunicação social, municípios, estados, sociedade civil.

A política nacional de turismo terá sua efetividade e legitimidade ampliada na medida em que a sua formulação se apoiar na mais larga base representativa dos interesses do turismo.

6. Conclusão

O turismo é, reconhecidamente, a atividade que mais cresce no mundo, e o seu desenvolvimento está longe do ápice, se o consideramos como a atividade mais promissora.

Como lembrou Kahn,¹⁰ o turismo pertence ao setor quaternário, o de serviços para benefício próprio, enquanto o setor terciário é o dos serviços de apoio aos setores primário e secundário, e por isso pode absorver uma infinita quantidade de trabalho pulverizando os seus benefícios econômicos.

O Brasil tem real potencial turístico, mas sem uma ação decidida, eficaz, eficiente e efetiva não poderá alcançar os benefícios do turismo. Para conse-

⁹ Cornely, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. In: *Revista Brasileira de Planejamento*, n. 7, p. 20-6, 1978.

¹⁰ Kahn, Herman. *Tourism and the next decade*. In: Hawkins, Shafer & Rovelstad, James M., ed. *Tourism planning and development issues*. Washington, George Washington University, 1980.

gui-los, o Estado deve buscar a mais ampla consulta aos órgãos governamentais e às associações representativas dos empresários e profissionais do turismo, assim como aos usuários e às comunidades locais, visando a formulação de uma Política Nacional de Turismo, legítima e efetiva.

Com base nessa política, o órgão executivo de turismo deve elaborar um Plano Nacional de Turismo e providenciar sua explicitação e difusão.

Esse plano, apoiado no levantamento das potencialidades, características, estrutura e organização da oferta turística, incluindo a avaliação da tecnologia e dos recursos humanos disponíveis, nos seus aspectos administrativos e técnicos, e em uma pesquisa das tendências da demanda turística, deve privilegiar as ações tendentes a:

- a) manutenção e conservação do patrimônio turístico e regulamentação da sua utilização;
- b) preparação da infra-estrutura básica, prioritariamente nos pólos turísticos;
- c) inclusão do turismo como setor complementar estratégico do desenvolvimento dos núcleos receptores;
- d) associação das classes empresariais e profissionais do turismo visando sua institucionalização como forma de promover a auto-avaliação e o aprimoramento das atividades turísticas;
- e) divulgação de informações turísticas relevantes a turistas e investidores do setor;
- f) conscientização das comunidades locais, de modo a promover a participação da população na discussão dos temas de turismo que afetem sua qualidade de vida;
- g) criação de uma instituição que, em caráter permanente, treine recursos humanos visando o desenvolvimento da mão-de-obra local;
- h) geração de novos empregos e fixação dos existentes nas atividades direta e indiretamente ligadas ao turismo, com base no turismo receptivo;
- i) integração de esforços com empresários do setor e organismos de outros estados e países, visando a economia de esforços no atendimento dos diferentes segmentos da demanda dos diversos mercados emissores;
- j) disseminação de núcleos receptores pelo interior, com a criação de novos pólos turísticos.

A implementação desse Plano, por sua vez, exige a correção de disfunções e a racionalização e definição das tarefas atribuídas aos órgãos do sistema nacional de turismo.

Enquanto a legalização do jogo não for estabelecida no país, deve-se aproveitar para traçar novos rumos que venham substituir a contribuição que os cassinos poderiam trazer para o turismo:

1. formação profissional — criação do Instituto Brasileiro de Formação Turística, na certeza de que o desenvolvimento de recursos humanos é um dos pilares do turismo;

2. regionalismo — promoção do associativismo de municípios turísticos, no pressuposto de que o tratamento do turismo em bases regionais conjuga os esforços e esclarece as oportunidades;
3. interiorização — na certeza de que, quando a iniciativa privada não se dispõe a investir em novas estruturas turísticas, compete ao Estado a ação pioneira;
4. turismo social — na convicção de que os grupos sociais, colocados à margem do seu direito ao turismo e ao lazer, precisam ser ajudados pelo Estado.

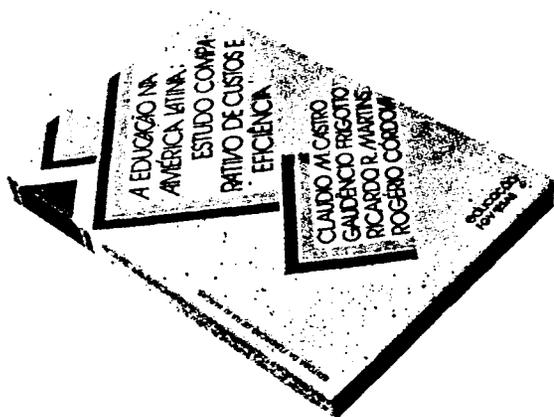
Em suma, o órgão federal de turismo precisa assegurar o apoio e a participação de todos os agentes do setor e desempenhar as funções coordenadora, normativa, planejadora e financiadora, próprias do Estado, a fim de garantir o desenvolvimento do turismo, minimizando seus efeitos perversos.

Summary

With this article the author intends to contribute for the public debate of the State functions and to propose objectives and ways for planning and participating in the decision making process of the tourism activity.

The author aims to call formulators and executors of tourism public policies to assume this public responsibility for the matter.

UMA PESQUISA AMBICIOSA



Nas livrarias da FGV:
Rio - Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029
Brasília - CLS 104, Bloco A, loja 37

Ou pelo Reembolso Postal
À FGV/Editora - Divisão de Vendas
Caixa Postal, 9052
20.000 - Rio de Janeiro - RJ