

A influência da ideologia do capitalismo industrial no desenvolvimento do turismo de massa europeu e suas conseqüências na política nacional de turismo brasileira¹

Carlos Eduardo SILVEIRA, Centro Universitário Positivo, Professor²
Juliana MEDAGLIA Silveira, Faculdades Santa Cruz, Professora³

Resumo

A evolução do turismo na Europa, desde o veranismo da aristocracia e da burguesia, até a popularização das viagens da classe média e da classe operária, fruto das conquistas laborais da sociedade industrial, forjam-se num contexto evolutivo do continente que culmina na criação da comunidade européia. O artigo aborda uma visão específica de como o turismo é utilizado nesse contexto integracionista, e como idéias e formas de desenvolvimento turístico tão inerentes ao contexto da sociedade industrial européia são retomados em pleno século XXI nas metas do turismo brasileiro atual.

Palavras-chave

Turismo de massa; capitalismo; Europa; política nacional de turismo.

Introdução

O turismo, a exemplo de outros fenômenos, é uma realidade em busca de uma teoria que o explique. A dificuldade, entretanto, reside no fato de ser uma atividade que evolui conforme evolui a própria humanidade, com os efeitos percebidos no que é aceito ou definido como turismo em momentos diferentes da história.

Desta forma, o intuito deste artigo é justamente discutir a evolução da atividade internacionalmente, e mais especificamente a européia, a partir da teoria apresentada pelo pesquisador espanhol Dr. Rafael Esteve Secall, acerca da contribuição do turismo para a formação da união européia. Uma vez que se percebe uma clara influência desse continente sobre a origem do pensamento turístico no Brasil, a partir do século XX, este estudo se justificada ao traçarmos um paralelo entre o modelo europeu e o

¹ Trabalho apresentado ao GT “Abordagem histórico-crítica do turismo” do IV Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL – Caxias do Sul, 7 e 8 de julho de 2006.

² Professor de Planejamento Turístico e Patrimônio Turístico Internacional; Doutorando em Gestão e Desenvolvimento Turístico Sustentável pela Universidade de Málaga; Mestre em Turismo em Países em Desenvolvimento pela Universidade de Strathclyde; Especialista e Bacharel em Turismo e Hotelaria pela UNIVALI. E-mail: caesilveira@hotmail.com

³ Professora de Patrimônio Turístico do Brasil e Roteiros Turísticos; Mestre em Comunicação e Turismo pela Universidade de Málaga; Especialista em Marketing Empresarial pela UFSC; Bacharel em Turismo pela Universidade Anhembi-Morumbi. E-mail: julianamedaglia@hotmail.com

desenvolvimento turístico brasileiro, analisando os fatores críticos negativos encontrados nas semelhanças levantadas.

Para tanto, serão traçados alguns paralelos relativos aos momentos históricos europeus e brasileiros a partir da Segunda Guerra Mundial à luz de autores de ambos lados do Atlântico.

Antecedentes ao desenvolvimento turístico pós-guerras na Europa

Deslocamentos e viagens acompanham o ser humano desde sua origem. Não é à toa que migramos e habitamos até os mais remotos confins do planeta. Todavia, o que gera interesse é identificar quando começamos a encarar esses deslocamentos como turismo e a refletir sobre suas causas e conseqüências.

Costuma-se situar o turismo moderno a partir da Revolução Industrial, relacionando-o aos avanços tecnológicos das máquinas a vapor que, nos transportes, propiciaram maior regularidade às viagens. Segundo Valls (2003, p. 19) “el ferrocarril avanza por todo Occidente y enlaza las ciudades, tejiendo uma red de viajes permanente. Gracias a ello, las águas termales y los balneários van adquiriendo una relevancia enorme a medida que se abren nuevas líneas y estaciones de tren”. Entretanto, a Revolução Industrial não gera somente os *meios* para o desenvolvimento turístico, mas em grande parte gera os *motivos* que levam as pessoas a desejarem e até necessitarem o lazer relacionado às viagens.

Uma das grandes mudanças ocorridas a partir da industrialização diz respeito à alteração dos períodos de ócio e de trabalho, que “depois da descoberta da agricultura e da criação de animais, pela primeira vez na história da humanidade repensar o trabalho significa repensar e reorganizar a vida inteira” (De Masi 2000, p. 59), implicando em marcadas mudanças na estrutura de poder da sociedade, e por conseguinte nas viagens. Se no século XIX, as atividades de veraneio já haviam passado da aristocracia para a emergente burguesia, consolidando o veraneio - que de acordo com Esteve (1987, p.78) precede o conceito de férias - as evoluções tecnológicas e a transformação do trabalho propiciaram paulatinamente o acesso da recém-estabelecida classe média, ao mundo das viagens. Inicia-se assim a atuação de pessoas *normais* no cenário do turismo.

Esse período de incremento nas possibilidades de viagens coincide com a evolução do capitalismo industrial. As viagens internacionais dentro do continente europeu têm uma breve ascensão, interrompida pela Primeira Guerra Mundial, que muda o mapa da

Europa. Ainda assim, no período que segue, o turismo é beneficiado pelo advento do automóvel. Segundo Barretto (2000, p 53) “os anos entre 1920 e 1940 tornaram-se a era do automóvel e do transporte terrestre em geral”. No período entre guerras o turismo internacional europeu como vinha sendo fomentado perde forças, ao passo que Alemanha e Itália promovem o turismo social. Sessa (1974, p. 28 apud Esteve Secall, 1983, p. 82) destaca neste período:

- a) Adopción de medidas sociales que favorecieron el turismo nacional.
- b) Restricciones en la libertad de movimientos de los turistas nacionales hacia el exterior, lo que limitó de forma determinante el turismo internacional.
- c) Primera toma de conciencia de los gobiernos sobre los efectos económicos del turismo.
- d) Cese del patrón cambios-oro y consiguiente adopción de una política de cambios monetarios que no correspondía a la realidad del mercado.

O interesse dos países com relação aos visitantes estrangeiros toma novo rumo em decorrência de uma nova organização dos Estados e de normas atualizadas das relações internacionais. A necessidade de atração de moedas fortes decorrente da mudança nos padrões de câmbio, somada à crise subsequente ao período de guerra, intensificam o interesse no turismo receptivo. Com isso, além da criação das primeiras Organizações Turísticas Internacionais, surge a necessidade de definir quais eram os viajantes *desejáveis*. Padrões de passaportes e vistos começam a ser adotados mais intensamente no cenário internacional e as classes de viajantes começam a se tornar mais definidas, dando continuidade à tendência iniciada pelo governo britânico, que, segundo Oliveira (2001, p 26) já em 1915 adotava o passaporte para controlar o tráfego de turistas por seu território. Assim, os visitantes bem-vindos nesse contexto seriam, em princípio, os que viessem do exterior com dinheiro suficiente para o tempo que fossem permanecer. Mas como não se tratava mais necessariamente de classes abastadas de viajantes, esse tempo deveria ser limitado e os vistos para esses viajantes passam a deixar isso claro. A melhor forma, então, de diferenciar os visitantes temporários desejáveis, dos possíveis imigrantes ou que viessem atrás de colocações de trabalho deixando seus países, que encontravam-se em crise, era definir classes de viajante. Aparecem nesta época nos conceitos de turismo palavras como ‘internacional’, ‘por motivos alheios a trabalho’, ‘temporário’ e ‘voluntário’⁴. É de se supor que a disseminação do termo *turista* venha dessa época, ligada a um tipo específico de viajante desejável.

A Segunda Guerra Mundial e a ascensão do turismo de massa

⁴ Para uma vasta compilação de definições de turismo e turista, ver BARRETTO, 1997 e BENI, 2001.

A explosão do turismo após a Segunda Guerra Mundial é por assim dizer, senso comum no estudo do turismo. Os principais fatores tanto destacados foram a revolução tecnológica, com significativas conseqüências para o transporte e o período pacífico do pós-guerra. Milio Balanzá e Cabo Nadal (2003, pp. 22 e 23) apresentam ainda outros fatores, entre os quais destacam-se a recuperação econômica da Alemanha, do Japão e a consolidação das classes médias; a melhoria das condições trabalhistas e as novas técnicas comerciais e de marketing. Dos automóveis aos aviões de grande capacidade e autonomia; dos crediários à intermediação das vendas dos transportes e alojamentos pelas agências e operadoras; tudo facilita a ascensão do turismo aos patamares de *indústria* global. Ao comentar o período pós-guerra, Praxedes (2001, p. 47) trata sobre a interdependência econômica da economia mundial ditada por grandes conglomerados de empresas multinacionais que dominam a pesquisa tecnológica e Trigo (2003, p. 30) acrescenta a essa nova onda capitalista desse período a bipolarização do planeta entre o bloco capitalista e o socialista. Mais adiante o mesmo autor chama a atenção para mudanças que dizem respeito ao fim das colônias européias na África e na Ásia (Trigo, op. cit.). Esses fatos chamam a atenção para o novo contexto em que se insere o continente europeu, e, entender esse continente, no período em questão, nos ajuda a compreender como o turismo foi *exportado* para o nosso país nos conceitos e na própria formação da estrutura turística brasileira.

Tendemos a estudar a evolução do sistema capitalista no âmbito de sua influência sobre as grandes empresas do setor turístico, com a economia de escala sendo incorporada ao modo de produção e consumo turísticos, barateando os preços unitários dos pacotes e, como conseqüência, barateando o preço para o consumidor final. Com efeito, durante o período do pós-guerra, “os operadores de viagem lançam ao mercado milhões de pacotes de viagens ‘tudo incluso’, utilizando vôos *charter* a preços muito acessíveis.” Milio Balanzá e Cabo Nadal (2003, p. 23)

A massificação do turismo na Europa, entretanto, cumpria também um papel ideológico do capitalismo, com uma dupla função.

A primeira e mais usualmente mencionada diz respeito à necessidade de evasão, pesquisados por diversos autores, como aparece nas palavras de Barretto (2004, p. 21)

Já no contexto europeu, os estudos realizados por John Urry remetem aos modelos de Cohen, e, de acordo com suas pesquisas, no velho continente, o turismo de tipo diversionário e recreacionista foi e ainda é praticado pela classe trabalhadora, pelos “colarinhos azuis”, que, pelas próprias características do

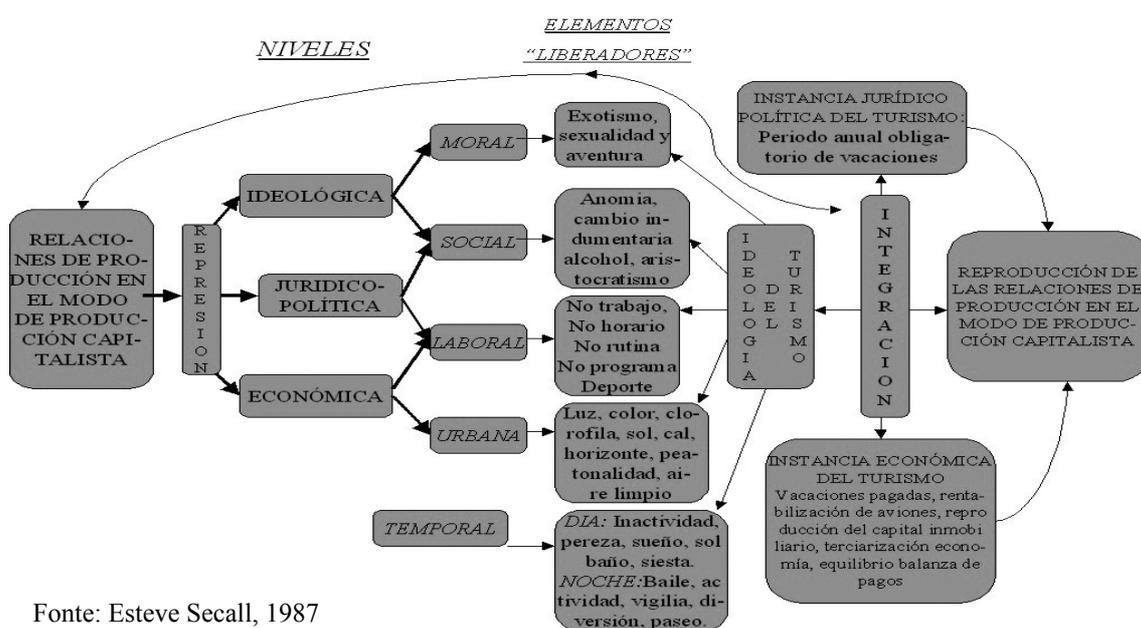
trabalho que desempenham – normalmente, tarefas repetitivas que podem chegar a ser alienantes –, procuram no turismo uma válvula de escape e a recuperação das forças físicas e mentais.

Essa recuperação de forças tem sua função baseada na necessidade de retomada da própria capacidade produtiva do trabalhador e cria um moto contínuo de desgaste e recuperação, em períodos alternados de trabalho, fins-de-semana e férias remuneradas. Ou seja, o turismo cumpre uma função estratégica, conforme atesta Esteve Secall (1987, p.145) quando diz que “el turismo, y en forma más concreta las vacaciones estivales, constituyen un período de ‘liberación’ controlada tendente al mantenimiento y reproducción de las relaciones de producción capitalistas y de la estructura de clases”. Para salientar que essa afirmação não é excesso de teorização marxista, o autor menciona um discurso de um deputado dinamarquês que menciona as vantagens dos efeitos das férias e do sol espanhol sobre a saúde de seus compatriotas que voltam a trabalhar com mais vontade.

Porém, a maior contribuição de Esteve Secall em sua obra é trazer à luz o turismo como função integradora do desenvolvimento capitalista europeu, contribuindo intencionalmente para a formação da Comunidade Européia, necessária pela limitação competitiva das nações européias, enquanto isoladas, frente ao crescente mercado internacionalizado.

Essas duas funções (evasão e integração) são representadas na figura que segue:

Figura 1 – A Função Alienadora do Turismo



Fonte: Esteve Secall, 1987

O autor trata, na porção esquerda do esquema, do nível de repressão imposto pelo modo de vida do capitalismo europeu, mencionando itens chamados por ele de ‘libertadores’. Na direita apresenta as funções integracionistas, necessárias para criar uma sensação de unidade num continente tão diversificado, ou nas palavras do autor (Esteve Secall, 1987, p.186)

La función ‘integradora’ del turismo, en tanto en cuanto el desarrollo tecnológico y de los transportes ha evidenciado la estrechez y limitación de los mercados nacionales europeos. De ahí que la gran aventura de la integración europea, del euromercado, precisara de la generalización de un clima ‘europeísta’ en unas poblaciones que, en el corto lapso de una generación, se habían enfrentado dos veces en un conflicto cuyas llamaradas se extendieron por todo el mundo. Es decir que constituye un vehículo de comunicación social uniformador e integrador de actitudes y comportamientos.

Há que se considerar que o desenvolvimento no continente não era homogêneo e que, em regra geral, os países do norte da Europa eram mais desenvolvidos que os do sul, com muita distinção de cultura, hábitos e costumes. Tomando o exemplo espanhol no sul, Montaner Montejano (2001, p.77) menciona que o início da política turística na Espanha surge com a missão de desenvolver a prática do turismo na Espanha e a atração de estrangeiros que contribuíssem com suas divisas para o saneamento da economia espanhola. Dessa maneira, enquanto uma ampla maioria de cidadãos com mais de 20 dias de férias pagas buscavam *seu* sul particular no Mediterrâneo (Valls, 2003, p.21), “durante o período de 1960 a 1973, o turismo contribui para financiar e equilibrar o elevado déficit da balança comercial do país, graças ao crescente volume de divisas ocasionadas pelos turistas que anualmente visitam a Espanha” (Montaner Montejano, *op. cit.*). Assim ao mesmo tempo que as viagens turísticas intra-continentais cumpriam, para os países industrializados, uma função *libertadora*, possuíam uma função econômica direta no sul; mas tinham como pano de fundo em ambos os casos a habituação e a convivência entre povos distintos que viriam a se unificar num futuro programado.

Contudo, ainda segundo Montaner Montejano (*op. cit.*, p.78) o cenário que se descortinou:

foi responsável pela falta de aproveitamento que, em termos estritamente econômicos, colocou no auge as touroperadoras européias que proliferaram na Espanha e pelas quais as empresas dos países que enviavam turistas controlavam uma elevada proporção do setor, mediante os canais de comercialização desses serviços e da fixação de seus preços, impondo, às vezes, condições rigorosas aos hoteleiros espanhóis, cuja oferta atomizada era incapaz

de fazer frente à força dos operadores estrangeiros que organizavam desde o voo charter até os detalhes mais insignificantes da viagem, o que reduzia consideravelmente a afluência de divisas para a economia espanhola.

Percebe-se que essa massificação, tratada apenas economicamente, além de criar um grau indesejável de dependência dos mercados emissores, implica na busca pela *quantidade* de turistas, já que o impacto econômico individual de cada visitante é pouco significativo para os núcleos receptores. Teorias e conceitos surgidos nessa época enfatizam essa relação, como o célebre *Tourist Destination Life Cycle - TDLC* proposto por Butler (1980 apud Ruschmann, 2000, p. 103) nos anos oitenta, que utiliza as variáveis tempo e ‘número de turistas’ para medir o nível de desenvolvimento de um núcleo.

Em suma, o modelo de turismo de massa que surge na Europa e se espalha pelo mundo, leva em conta que quanto mais pessoas fizessem turismo internacional (mas intra-continental), melhor seria para a *indústria* de viagens, e mesmo que com a massificação a margem de lucro dos núcleos receptores fosse reduzida, tanto o *volume* de ingressos, quanto – mais ainda – o *bem maior* da unificação de povos tão distintos no seio do continente europeu, justificariam os esforços engendrados. Dessa forma, apesar das maiores fatias dos lucros ficarem, por exemplo, com as operadoras alemãs e britânicas; os gastos realizados em marco e em libra na Espanha justificavam o interesse nos estrangeiros, irmãos de continente. Note-se, porém, que durante esse período a Espanha mantinha o status de terceiro-mundo, e só vem a perdê-lo não em função do desenvolvimento turístico, mas sim quando da integração ao mercado comum europeu. Como coloca Lemos (2002, p.89) desmistificando alguns argumentos comumente utilizados para apregoar as benesses econômicas do turismo:

Não querendo desmerecer a atividade turística, mas a idéia predominante em sua defesa, é a que afirma que o turismo traz desenvolvimento. Os defensores desta idéia citam países como a Espanha, os Estados Unidos, a Itália, entre outros, para evidenciar que onde o Turismo existe em larga escala, há desenvolvimento. Ora, estes países, na verdade, estiveram, historicamente, situados entre as economias cêntricas. São países avançados que, dentre suas atividades, têm no Turismo uma posição de destaque, embora não tenha sido através dele que se desenvolveram.

Interessantemente, o processo atual da Espanha é de internacionalização, mas agora ao inverso (Martín Rojo, 2000, P. 453). As grandes cadeias hoteleiras e os touroperadores espanhóis avançam sobre a América Latina, como se pode perceber em notícias divulgadas pela mídia nacional:

Entre os principais empreendimentos de turismo residencial na Bahia destacam-se o Tivoli Resort, na praia de Genipabu, na Costa dos Coqueiros, do grupo português Espírito Santo, um investimento de R\$ 60 milhões em hotel, lotes residenciais e villages; o Reserva Imbassaí, um complexo de hotéis e 184 casas do grupo português Reta Atlântico (R\$ 220 milhões), o complexo hoteleiro do grupo espanhol Iberostar, na Praia do Forte (US\$ 300 milhões), também com um condomínio de 208 residências.⁵

Este processo constitui uma forma de neocolonialismo já ocorrida na própria Península Ibérica. Todavia, diferentemente deles, não teremos como consequência o benefício de integrar um bloco econômico como o Mercado Comum Europeu.

A história do turismo de massa na Europa poderia não ter, para nós, importância no contexto atual se não houvesse influenciado tanto a formação do turismo no Brasil, ou se houvesse influenciado o desenvolvimento da atividade em um momento específico que residisse no passado. Entretanto, como será discutido no tópico seguinte, o modelo de massificação, as políticas e a própria estrutura pública de turismo proposta pela Organização Mundial de Turismo – OMT (cuja sede localiza-se em Madrid) influenciaram e continuam influenciando o turismo brasileiro, em alguns casos com um considerável lapso de evolução.

A massificação deste lado do Atlântico

Embora o turismo ainda não figure entre as principais atividades na economia brasileira, nem seja prioridade nas políticas de desenvolvimento, não se pode dizer que a atividade seja recente no país. O desenvolvimento da atividade no país seguiu o andamento de muitos outros países, começando com viagens de lazer da aristocracia no século dezenove e início do século vinte, seguida de uma massificação, ainda que discreta se comparada a outros países, depois de meados do século vinte.

A exemplo de outros países latino-americanos, nosso período ditatorial suscitou uma série de mudanças estruturais, entre as quais para o turismo destaca-se, no final dos anos sessenta a criação da EMBRATUR, então Empresa Brasileira de Turismo, que durante muitos anos foi o órgão máximo do turismo brasileiro. Este período coincide com o momento em que a União Internacional de Organizações Oficiais de Turismo - IUOTO é reconhecida pela ONU, transformando-se posteriormente em OMT (Hall, 2001, p. 153). O poder que detinha a EMBRATUR na situação de organização nacional de

⁵ Globo Online/IBahia – 18/04/2005, <http://www.gestour.com.br/webengine/servlet/Controller?command=salvador&modulo=noticias&id=26659>, acessado em 20/04/2005.

turismo – ONT, no período que sucede sua criação era muito maior que o de hoje, cabendo-lhe então legislar, regular e fiscalizar o turismo no Brasil com plenos poderes, tanto no setor público quanto sobre a iniciativa privada, esta obrigada a enquadrar-se nas normas impostas pela ONT. Em suma, as políticas públicas eram criadas e impostas pelo Estado, restando à iniciativa privada enquadrar todo e qualquer empreendimento aos padrões e categorias constantes da legislação.

Após os anos oitenta, com a volta da democracia, não tardou para que o registro e a classificação dos empreendimentos deixassem de ser compulsórios, e a oferta passasse a não ser mais controlada pela EMBRATUR. A ONT ainda desempenhava um papel importante no assessoramento aos investidores, mas seu poder começava a enfraquecer. Durante este período de transição registra-se uma queda significativa no turismo no país, seja por falta de políticas públicas ou pela falta de informação confiável, ou em um âmbito mais amplo, pela instabilidade econômica.

No final dos anos noventa, acontece, por fim, um período de estabilidade política e econômica, com o mandato duplo do governo FHC. Durante esse período, mais especificamente em 1996, é criada a Política Nacional de Turismo (BENI, 2001), adotando características social-democratas baseadas na descentralização e na cooperação público/privada. Segundo Santana (2000)

Com a introdução da PNT (Política Nacional de Turismo), o Brasil tem pela primeira vez uma política nacional clara para o turismo, com quatro macro estratégias: planejamento, desenvolvimento e promoção do turismo através da articulação do governo e da iniciativa privada; implantação de infra-estrutura básica e turística; capacitação de recursos humanos; e modernização da gestão turística.

Entretanto, devido ao tamanho do país, aliado à sua organização federalista e principalmente à proliferação de partidos políticos propiciada pela abertura política, a estrutura original que ditava normas criadas desde a esfera federal, para os estados que por sua vez distribuía aos municípios, deixa de funcionar; pois em vários pontos este fluxo era interrompido por divergências políticas que não eram mais tão simples quanto posição e oposição (outrora ARENA e MDB). Não eram raras situações em que governo federal, estadual e municipal eram de três partidos políticos distintos e com ideologias e posicionamentos divergentes entre si, sem contar as secretarias estaduais e municipais que podiam ser de outros partidos ainda, como fruto das coligações eleitorais.

Aliado à situação política do Brasil, intensificava-se mundo afora o pensamento turístico, direcionado ao fortalecimento das comunidades locais no processo de desenvolvimento turístico. Seguindo orientações da Organização Mundial de Turismo – OMT, e, considerando que a menor célula político-administrativa costuma ser o município, lança-se no Brasil o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.

O programa, que virou *case* internacional, tinha cinco objetivos que estavam em consonância com a política federal e com as tendências do turismo: (1) Descentralização, (2) Capacitação de Recursos Humanos, (3) Parcerias entre poder público, iniciativa privada e comunidade, (4) Sustentabilidade e (5) Equidade social (OMT, 1997). Os agentes locais deveriam ser funcionários concursados das prefeituras e o treinamento dava-se através de oficinas distribuídas em três fases. Após serem treinados, esses agentes tinham a responsabilidade de multiplicar a informação e o município deveria criar um Conselho Municipal de Turismo, formado por representantes do próprio governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. A função do conselho seria a de nortear as políticas municipais de turismo e gerir o Fundo Municipal de Turismo.

Segundo Beni (2003), o programa pecou desde seus primórdios por falta de informação, uma vez que deveria ter sido precedido de um inventário extensivo da oferta turística, a exemplo do que havia ocorrido em outros países. Todavia, há que se ter em conta que a dimensão do programa ainda hoje o coloca no topo das iniciativas públicas ligadas ao turismo no Brasil. Cerca de dois mil municípios adotaram a metodologia, fato este que causou mudanças consideráveis no panorama turístico nacional.

Entretanto, com o passar do tempo o PNMT apresentou algumas imperfeições e necessidade de ajustes, essencialmente por sua superficialidade em termos de Planejamento Turístico, já que reduzia os objetivos deste a ações exequíveis no âmbito local. Além disso, mostrou ser mais eficiente em pequenas cidades, já que as grandes cidades costumam ter maior quantidade de representantes, o que dificulta a interação e cooperação necessárias. Percebeu-se também (não somente no Brasil) que destinos isolados são raramente capazes de gerar e manter uma demanda considerável. A necessidade de mudanças era clara e com a derrota nas eleições presidenciais inicia-se uma nova fase no turismo brasileiro, com mudanças substanciais e reconhecidamente significativas. Entre as mudanças estruturais do atual governo destaca-se a

independência do Ministério do Turismo. Nunca no país se deu tanto poder ao turismo como agora, ao menos em termos estruturais.

Uma das primeiras ações do novo Ministério foi o lançamento do Plano Nacional de Turismo – PNT, em abril de 2003. Este plano traz a nova Política Nacional de Turismo e a nova estrutura pública do turismo brasileiro. Segundo ela, o Ministério do Turismo é assessorado por dois órgãos consultivos, o Fórum dos Secretários de Estado – formado pelos Secretários Estaduais de Turismo, e o Conselho Nacional de Turismo – formado por representantes do *trade* nacional, por outros ministérios, instituições financeiras, membros da academia e outras associações de classe.

O conselho é muito bem representado, contando com diversas associações profissionais e de classe, instituições financeira e até a área acadêmica. Entretanto, destaca-se que, apesar do apelo popular do atual governo, não há representantes da sociedade. Tampouco órgãos ligados ao meio ambiente e à cultura fazem-se representar, o que torna o conselho uma entidade de representação público-privada que pode influenciar de forma tendenciosa o desenvolvimento do turismo a longo prazo.

Além desses dois novos órgãos consultivos, outras inovações foram implementadas ao Organismo Nacional de Turismo, que migrou da EMBRATUR para as novas secretarias, como consta no próprio Plano:

“A estrutura do Ministério é composta por órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro, além dos seguintes órgãos finalísticos:

a) Secretaria de Políticas de Turismo: compete precípuamente “a formulação, elaboração avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional do Turismo”, bem como articular as relações institucionais e internacionais necessárias para a condução desta Política.

b) Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo: compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços.” (MTUR, 2003)

A antiga ONT, EMBRATUR, foi convertida em uma “autarquia que tem como área de competência a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior” (MTur, op cit), mudando o papel de ONT para órgão de promoção, diminuindo assim seu poder, seguindo novamente modelos europeus. Vale mencionar, reiterando a influência do modelo europeu de desenvolvimento turístico, a contratação de uma consultoria espanhola de renome para a elaboração do Plano Aquarela, que norteia a promoção turística do Brasil conduzida

pela EMBRATUR. Foram criados também, a exemplo das *Oficinas Españolas de Turismo – OETs*, os Escritórios Brasileiros de Turismo, estrategicamente situados em importantes países emissores.

A grande preocupação é que em conjunto com a reestruturação administrativa vieram as novas Políticas Públicas de Turismo, a fim de modernizar o pensamento turístico no Brasil. O foco da nova política encara o turismo como um setor da economia - ainda que a tendência no meio acadêmico seja mais focada ao ser humano, considerando este como sujeito único do fenômeno turístico (Netto, 2005, p. 21). Mesmo as metas sociais descritas nos quatro vetores do governo, advém de questões econômicas, sendo elas: redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de empregos e ocupação e equilíbrio do balanço de pagamentos (MTur, op cit).

Considerando a discussão deste trabalho sobre o turismo de massa, chama-se a atenção para as metas apresentadas no plano, comentadas a seguir:

- Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações
- Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil
- Gerar 8 bilhões de dólares em divisas
- Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos
- Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

O risco de traçar metas tão arrojadas é o quê fazer para atingi-las. Tomando o número de turistas estrangeiros como exemplo, somente três vezes na história do turismo brasileiro se ultrapassou a marca dos cinco milhões de turistas.

Um aumento tão significativo no número de turistas em tão curto espaço de tempo implica no uso de estratégias de desenvolvimento de turismo de massa, forma de turismo que já provou gerar mais impactos negativos que positivos às destinações; o que quer dizer que o país poderia estar caminhando na direção oposta às tendências atuais de desenvolvimento turístico sustentável. Ao que parece, em termos de política turística, o Brasil poderia estar passando pela fase chamada por Hall (2001:43) de *fomento*, que é considerada pelo autor como não planejamento.

Um dos indicadores de que a política atual pode estar encaminhando o país para o turismo de massa é o aumento do número de vôos charters e a promoção focada em Operadores Turísticos estrangeiros, que podem provocar um excesso de dependência em investimentos estrangeiros (Oppermann e Chon, 1997, p. 113). Em função do tamanho do país e da deficiência do transporte interno, pacotes e charters tendem a criar enclaves, ao invés de distribuir o desenvolvimento pelo país, apesar do Governo contra-

atacar estimulando a regionalização. É bem verdade que turistas estrangeiros trazem divisas ao país e que isso, por si só, seja um aspecto positivo para o balanço de pagamentos. Entretanto, como a maioria das Operadoras Turísticas e Empresas de Charters são transnacionais pelo menos duas conseqüências negativas devem estar em questão, que são: a evasão de boa parte desses ingressos para os países sede dessas empresas, e o grau de competitividade que pode limitar o desenvolvimento das iniciativas locais, dado o nível de especialização da concorrência internacional. Um exemplo desta última é anunciado na própria página do ministério na Internet, onde se divulga a quantidade de empresas aéreas estrangeiras estão voando para o Brasil, o que em princípio é uma boa notícia. As más notícias são que das quatro grandes empresas aéreas brasileiras, uma fechou, outra faliu e uma terceira, que detém a maior parte das rotas internacionais está em grave situação financeira. Considerando a possível falência desta, qual seria a solução: a desregulamentação do transporte aéreo no modelo europeu ou o *open skies* norte americano? Evidentemente a situação não foi causada simplesmente pela concorrência estrangeira, mas seguramente sua existência não veio exatamente em auxílio.

Não tenciona-se sugerir, todavia, que o Brasil deva fechar-se a investimentos estrangeiros ou não investir em promoção turística internacional, mas qual a função de adotar modelos que trouxeram benefícios questionáveis a outros países? É importante lembrar que, apesar da possível ânsia pelo desenvolvimento demonstrada nas metas, “el verdadero desafío del desarrollo turístico no está relacionado con la velocidad de su crecimiento cuantitativo, sino más bien con el nivel de bienestar que los habitantes del destino turístico pueden alcanzar al crecer más armónicamente” OMT (1999, p 119).

Por mais que a utilização do binômio qualidade x quantidade tenha sido mencionada a exaustão, é sempre válido lembrar a dificuldade de combiná-los, especialmente quando o que está em jogo é a qualidade de vida e as riquezas naturais e culturais de uma nação.

Considerações Finais

O exemplo de outros países e a compreensão do contexto histórico em que se desenvolveu o turismo de massa serve de base para questionar o desenvolvimento turístico desejável no Brasil, especialmente considerando que, apesar dos aspectos negativos, tal massificação cumpria um objetivo complementar, explorado por este texto.

O que se questiona aqui é se a tendência de massificação em nosso país passa por um objetivo maior, ou apresenta uma visão de longo prazo que justifique os impactos negativos mencionados nesse trabalho, além de outros de caráter meio-ambiental e sociocultural, sabidos e previsíveis.

Cabe ainda destacar, que no contexto europeu, e mais especificamente espanhol, o ápice da massificação se deu no século passado, quando as discussões e conhecimentos relativos ao desenvolvimento turístico, não incluíam as variáveis da sustentabilidade. Desta maneira, nos parece que as metas arrojadas da Política Nacional de Turismo no Brasil soam como repetição de estratégias que, de alguma forma apresentaram externalidades indesejáveis.

A grande preocupação fica por conta das conseqüências que a repetição de métodos de expansão quantitativa abrupta pode causar em um país com uma estrutura socioeconômica frágil como a brasileira.

Referências bibliográficas

BARRETTO, M. *Turismo e legado cultural*. São Paulo: Papirus, 2004. 5 ed.

BARRETTO, M. *Manual de iniciação ao estudo do turismo*. São Paulo: Papirus, 2000. 8ed.

BENI, M. C. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Senac, 2001. 5ed.

BRASIL. MTur. *Plano Nacional Do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003 – 2007*. Brasil, 2003, 48p.

DE MASI, D. *O ócio criativo*. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

ESTEVE SECALL, R. *Turismo, ¿democratización o imperialismo?* Málaga, Espanha: Universidad de Málaga, 1983.

GLOBO Online/ IBahia. “Bahia reforça divulgação do turismo em Portugal”.18/04/2005, In GESTOUR: <http://www.gestour.com.br> , acessado em 20/04/2005.

HALL, C. M. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.

LEMOS, L. A. Os sete mitos do Turismo: a busca de alguns conceitos fundamentais. In GASTAL, S. (org.) *Turismo: 9 propostas para um saber-fazer*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002. 3ed.

MARTÍN ROJO, I. *Dirección y gestión de empresas Del sector turístico*. Madrid: Pirâmide: 2004. 3ed.

MILIO BALANZÁ, I; CABO NADAL, M. *Marketing e comercialização de produtos turísticos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

MONTANER MONTEJANO, J. *Estrutura do Mercado Turístico*. São Paulo: Roca, 2001.

NETTO, A. *Filosofia do Turismo: teoria e epistemologia*. São Paulo: Aleph, 2005.
OLIVEIRA, A. P. *Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização*. São Paulo: Atlas, 2001. 3ed.

OMT. *Agenda para planificadores locais: turismo sostenible y gestión municipal, edición para América Latina y Caribe*. Madrid: OMT, 1999.

OPPERMANN, M.; CHON, K. *Tourism in Developing Countries*. Oxford: Thompson, 1997.

PRAXEDES, W. Turismo e Consumo na sociedade global. *Turismo: Dimensões e Perspectivas*. Maringá, vol.1, n.1, p. 45-55, dezembro 2001.

RUSCHMANN, D. *Turismo planejamento e sustentável: a proteção do meio ambiente*. Campinas: Papirus, 2000. 6ed..

SANTANA, G. An overview of contemporary tourism development in Brazil. In *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, Vol. 12 Issue 7, p. 424-430, July 2000.

TRIGO, Luiz G.G., PANOSSO NETO, A. *Reflexões sobre um novo turismo: política, ciência e sociedade*. São Paulo: Aleph, 2003.

VALLS, J.-F. *Las claves del mercado turístico*. Bilbao: Deusto, 2003.