

**Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Doutorado em Ciência Política**

**A POLÍTICA DE TURISMO NO CONTEXTO DE MUDANÇAS:
INSTITUIÇÕES, ATORES E PRODUÇÃO DE SISTEMAS DE
CLASSIFICAÇÃO DE MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL**

**Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp
Belo Horizonte
2014**

Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp

**A POLÍTICA DE TURISMO NO CONTEXTO DE MUDANÇAS:
INSTITUIÇÕES, ATORES E PRODUÇÃO DE SISTEMAS DE
CLASSIFICAÇÃO DE MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais,
como requisito parcial para a obtenção do grau de
Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Instituições, Participação e
Sociedade Civil

Orientador: prof. Dr. José Ângelo Machado
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
UFMG

320 Knupp, Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves
K74p A política de turismo no contexto de mudanças
2014 [manuscrito] : instituições, atores e produção de sistemas de
classificação de meios de hospedagem / Marcos Eduardo
Carvalho Gonçalves Knupp. - 2014.
267 f.
Orientador: José Angelo Machado.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
Inclui bibliografia.

1.Ciência política – Teses. 2. Políticas públicas - Teses.
3.Turismo - Teses. I. Machado, José Angelo. II. Universidade
Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências
Humanas. III. Título.

Tese de Doutorado defendida e aprovada em ____ de _____ de _____ como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciência Política pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais.

José Ângelo Machado / UFMG
(orientador)

Aluisio Finazzi Porto / UFOP

Claudia Lamounier Freitas / UFMG

Ricardo Carneiro / FJP

Vera Alice Cardoso Silva / UFMG

Aos meus pais, José e Lilita,
ao meu irmão, Pedro, e
à minha esposa, Roberta.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Especialmente à minha família, aos meus pais, José e Lilita, e ao meu irmão Pedro, por estarem juntos nesta caminhada e pelo carinho de sempre. À minha esposa, Roberta, me fazendo mais feliz a cada dia. É impossível descrever e agradecer todo o apoio que me fornecem, mas tenho certeza que o alcance dos meus objetivos somente é possível com vocês ao meu lado. Todas as palavras de força sustentaram este trabalho e o fruto disso também é de vocês!

Ao meu orientador, professor Dr. José Ângelo Machado, e ao professor Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis, os caminhos apontados por vocês foram imprescindíveis, guiaram este estudo com olhos sinceros, vocês são exemplos de profissionais acadêmicos de excelência. José, nossas conversas, suas inúmeras e incansáveis considerações foram, sem dúvida, impecáveis para a construção deste trabalho. Muito obrigado pela disposição em participar desta trajetória e pela paciência nos ensinamentos que se perpetuarão na minha vida profissional!

Aos meus avôs e avós, por acreditarem na educação de seus filhos (as), contaminando gerações com a sabedoria de que o melhor investimento é a educação. À minha avó, tias (os) e primas (os), pelo companheirismo e atenção de sempre. Em especial minha querida tia Carminha, a sua falta nunca será preenchida, porém as lembranças da sua presença, do seu doce sorriso e da sua alegria nos dão conforto e estarão eternizadas em nossos corações.

Aos meus amigos e colegas, principalmente aos que fiz no DCP/UFMG ao longo destes anos. O convívio e as trocas foram fundamentais para o amadurecimento deste estudo. Aos professores do DCP/UFMG pelos princípios e aprendizados, principalmente Claudia Feres e Carlos Ranulfo pela dedicação para com este programa, dentro e fora da sala de aula, trazendo segurança aos pares pela competência na coordenação e na busca incessante pelo ensino de qualidade. À Adilsa e ao Alessandro, profissionais dedicados, fortalecem o programa de pós-graduação do DCP e amparam nossa caminhada.

Aos amigos professores do DETUR/UFOP, aos técnicos administrativos e aos alunos do curso de Turismo, principalmente Aluísio Porto, Bruno Bedim, Ricardo Fonseca Filho, Leandro Brusadin e Maria do Carmo Pires pelos incentivos e trocas que tornaram esta caminhada mais prazerosa.

Aos componentes da banca de defesa, Vera Alice, Ricardo Carneiro, Claudia Freitas e Aluisio Porto que, com todos os seus inúmeros afazeres, aceitaram participar deste momento final, dedicando-nos atenção e disponibilizando um tempo extra para contribuir com este trabalho.

Aos entrevistados que deram contorno e aportes imprescindíveis ao estudo. À FAPEMIG, pelo acolhimento concedido aos estudantes de pós-graduação, incentivando o ensino gratuito de qualidade.

Finalmente, à nossa matilha, Alt, Otto, Duda, Madu e Bianca, fiéis companheiros!

*Nossa vida mais real acontece quando
vivemos nossos sonhos acordados.*

Henry David Thoreau

RESUMO

O objeto de estudos deste trabalho é a política de turismo brasileira no que se refere à Classificação de Meios de Hospedagem, uma das ferramentas de regulação do governo sobre o domínio da atividade turística. Esta última tem crescido nas últimas décadas, demonstrando sua importância para a economia de diversos países, tornando-se uma nova fronteira de acumulação. Atualmente, o turismo é visto pela sociedade como uma atividade importante para o desenvolvimento humano sendo essencial para o progresso socioeconômico de diversas localidades. Não obstante, as políticas que visam orientar e regular esta atividade tornaram-se cada vez mais comuns, sendo assim um novo campo de interesse do Estado e de seus governos. Nesse sentido, o Sistema de Classificação de Meios de Hospedagem permite ao Estado intermediar as relações entre consumidores e fornecedores, corrigindo falhas de mercado decorrentes da assimetria informacional entre ambos. No Brasil, este é uma criação do Estado, estando sujeito a variações considerando as próprias transformações por que passa seu *modus operandi*, podendo ser destacadas três fases distintas desta política pública. Sendo assim, o presente estudo tem como objetivo principal identificar o peso dos fatores que teriam levado governos a incorporarem atores diferentes na montagem da política de Classificação de Meios de Hospedagem e que recursos e prerrogativas lhes teriam sido concedidas, bem como qual seu efeito quanto à qualidade desta política. Como estratégia metodológica adotou-se o caráter exploratório, com a prerrogativa do acúmulo ainda incipiente de conhecimentos acerca da construção das políticas públicas de turismo no contexto das mudanças contemporâneas que afetaram o Estado brasileiro. Utilizou-se de uma investigação bibliográfica e arquivista por meio de documentos institucionais internos e externos ao setor, bem como instrumentos legais e banco de dados oficiais existentes, a fim de construir descrições históricas da política de turismo brasileira, em paralelo com a evolução dos sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem. Estas informações foram confrontadas com entrevistas de atores chave de órgãos públicos, estabelecimentos privados e organizações de classe do setor de hospedagem. Como resultado, demonstramos que foram recorrentes as tentativas de reforma da regulação do setor de meios de hospedagem, no entanto, a maioria aconteceu no sentido de uma readaptação parcial, as formas de interação entre os atores interessados foram institucionalizadas no segundo e terceiro momento o que permitiu espaços de negociação entre eles. No entanto, a estratégia dos estabelecimentos foi seguidamente de não adesão aos sistemas de classificação, fazendo com que os consumidores ainda não dispusessem deste referencial oficial do governo para avaliação dos estabelecimentos e denotando seguidos insucessos na ação regulatória pretendida. Concluimos que nem as reformas de Estado, mudanças de estilo de governo e transformações do contexto macroeconômico da atividade turística explicam, isoladamente, os diferentes padrões identificados na classificação dos meios de hospedagem. Enfim, sugerimos que somente com a junção destas proposições foi possível identificar os fatores de mudanças, as prerrogativas e os recursos utilizados pelos diferentes atores nas variações desta política de turismo.

ABSTRACT

The object of study of this work is the Brazilian tourism policy with regard to the Classification of Media Hosting, one of the government's regulatory tools on the field of tourism. The latter has grown in recent decades, demonstrating its importance to the economy of many countries, becoming a new frontier of accumulation. Currently, tourism is seen by society as an important activity for human development is essential for socio-economic progress of several locations. Nevertheless, policies to guide and regulate this activity have become increasingly common, and thus a new field of interest of the State and their governments. In this sense, the Classification System Media Hosting allows the state to mediate the relationship between consumers and suppliers, correcting market arising from information asymmetry between the two faults. In Brazil, this is a creation of the state, subject to variations considering the transformations themselves by spending their modus operandi, three distinct phases can be detached from this policy. Thus, this study aims to identify the weight of the factors that have led governments to incorporate different actors in assembly Classification Media Hosting policy and resources and powers they have been granted and that its effect as to quality of the policy. As a methodological strategy adopted the exploratory, the prerogative of incipient accumulation of knowledge about the construction of tourism policies in the context of contemporary changes affecting the Brazilian State. We used a literature research and archivist through internal and external to the sector institutional documents and legal instruments and existing database to official data, in order to build historical descriptions of the Brazilian tourism policy, in parallel with the evolution of systems Classification of Media Hosting. This information was checked with interviews of key stakeholders from government agencies, private institutions and class hosting sector organizations. As a result, we demonstrated that appellants were attempts to reform the regulation of media hosting industry, however, most happened towards a partial redeployment, the forms of interaction between stakeholders have been institutionalized in the second and third time that allowed negotiation spaces between them. However, the strategy of establishments was then not adhering to classification systems, causing consumers still not prepared this official government benchmark for assessing establishments and followed setbacks denoting the intended regulatory action. We conclude that neither the reforms of State, style changes of government and changes in the macroeconomic context of tourism explain alone the different patterns identified in the classification of lodging facilities. Finally, we suggest that only by combining these propositions was possible to identify the factors changes, the prerogatives and the resources used by the different actors in the variations of this tourism policy.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Porcentagem de Empregos nos Três Setores Econômicos 1960-2009...	87
GRÁFICO 2 – PIB Mundial vs Demanda Viagens e Turismo	90
GRÁFICO 3 – Contribuição Total das Viagens e Turismo para o PIB	102
GRÁFICO 4 - Evolução do Turismo Internacional no Brasil (1980-1999).....	111
GRÁFICO 5 - Contribuição Direta e Total das Viagens e Turismo para o PIB do Brasil e da França – 2011 - 2012	114
GRÁFICO 6 - Contribuição Direta e Total de Viagens e Turismo para o Emprego no Brasil e França 2011-2012.....	115
GRÁFICO 7 - Evolução da Participação dos Rendimentos dos Trabalhos Pagos pelas Atividades Características do Turismo no Total da Economia, Brasil – 2003-2009 ...	117
GRÁFICO 8 - Crescimento do Volume de Valor Adicionado Bruto das Atividades Características do Turismo, Brasil – 2003-2009	119
GRÁFICO 9 – Chegadas de Turistas Internacionais (AL, Américas, Ásia e Pacífico, Europa) – 2011-2012	130
GRÁFICO 10 - Execução Orçamentária do MTur (R\$ milhões) - 2003 a 2012.....	138
GRÁFICO 11– Distribuição dos Estabelecimentos de Hospedagem por Tipologias ..	158
GRÁFICO 12 - Distribuição dos Estabelecimentos de Hospedagem por Tipologias ..	159

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Tipos de Competição e Tipos de Regulação.....	38
TABELA 2 - Comparativo de Chegadas de Turistas Internacionais: Mundo América do Sul e Brasil 1999-2009	113
TABELA 3 - Resultados Econômicos e de Financiamentos Concedidos por Instituições Financeiras Federais para o Turismo no Brasil	118
TABELA 4 - Evolução do Turismo no Brasil.....	143
TABELA 5 - Número de estabelecimentos de hospedagem, por tipos e categorias, segundo os Municípios das Capitais, as Regiões Metropolitanas das Capitais e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE - 2011.....	158
TABELA 6 – Hotéis e <i>flats</i> no Brasil (agosto de 2007).....	160
TABELA 7 - Desembarques de passageiros nos aeroportos brasileiros (em milhões).....	213

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Efeitos sobre a Oportunidade Econômica Local	100
QUADRO 2 – Fase 1: Política de Turismo – Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil.....	198
QUADRO 3 – Fase 02: Política de Turismo – Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil.....	207
QUADRO 4 – Fase 03: Política de Turismo – Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil.....	219
QUADRO 5 – Resumo das Fases da Política de Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil.....	221

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Rede de Atores do Turismo.....	93
FIGURA 2 – Contribuição Total das Viagens e Turismo	101

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AA – *Automobile Association*

AAA – *American Automobile Association*

ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira

ABR – Associação Brasileira de Resorts

ABAV – Associação Brasileira de Agentes de Viagens

ANA – Agência Nacional de Água

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

ANCINE – Agência Nacional do Cinema

ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica

ANP – Agência Nacional de Petróleo

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BOH – Boletim de Ocorrência Hoteleira

CADASTUR – Sistema de Cadastro de pessoas físicas e jurídicas

CBC&VB – Confederação Brasileira de *Convention & Visitors Bureaux*

CNUMAD – Comissão das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNTur – Conselho Nacional de Turismo

COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo

CONTRATUH – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e
Hospitalidade

CRS – *Central Reservation System*

CSNU – Comissão de Estatística das Nações Unidas

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DG 23 – Serviço da Direção Geral XXIII

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo

EU – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

FBHA – Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FISET – Fundos de Investimentos Setoriais

FINAM – Fundo de Investimentos da Amazônia

FINOR – Fundo de Investimentos do Nordeste

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNRH – Ficha Nacional de Registro de Hóspedes

FNHRBS – Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares

FOHB – Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil

FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo

GDS – *Global Distribution System*

HVS – International da Horwath Consulting & Soteco Auditores Associados

HOTREC – *European Trade Association of Hotels, Restaurants and Cafés*

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBM – *International Business Machine*

INMETRO – Instituto Nacional de Meteorologia

JK – Juscelino Kubitschek

LPI – *Lodge Property Index*

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MAF – Ministério da Administração Federal

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MTur – Ministério do Turismo

NPM – *New Public Management*

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMT – Organização Mundial do Turismo

PIB – Produto Interno Bruto

PMR – *Public Management Reform*

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PNT – Plano Nacional de Turismo

PRT – Programa de Regionalização do Turismo

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODETUR/NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste –

PRODETUR/Sudeste – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sudeste

PRODETUR/Sul – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul

RAC – *Royal Automobile Club*

SABRE – *Semi-Automatic Business Research Environment*

SALTE – Plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

SBClass – Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem

SICTA – Classificação Internacional dos Tipos de Atividades Turísticas

TAV – Trens de Alta Velocidade

TI – Tecnologia da Informação

UH – Unidade Habitacional

UNESCO – *World Heritage Centre*

USP – Universidade de São Paulo

WTTC – *World Travel Tourism Concil*

LISTA DE ENTREVISTADOS

Antoninho Tavares dos Santos	Presidente da ABIH Regional do Circuito do Ouro e Proprietário de Estabelecimento de Hospedagem.
Luís Valentin Rossi	Analista Técnico responsável pelo SBClass no Ministério do Turismo na Coordenação Geral de Serviços Turísticos.
Nalu Rovay	Ex-Gerente de Projetos em Turismo responsável pelo SBClass no Ministério do Turismo na Coordenação Geral de Serviços Turísticos do SBClass.
Silvania Capanema Álvares	Ex-Presidente da ABIH Minas Gerais e Diretora e Presidente de diversas entidades ligadas ao turismo (13 no total). Consultora na área da hotelaria.

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	11
LISTA DE TABELAS	12
LISTA DE QUADROS	13
LISTA DE FIGURAS	13
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	14
LISTA DE ENTREVISTADOS	17
INTRODUÇÃO	20
PARTE I	31
1. ESTADO, MERCADO E REGULAÇÃO	31
1.1 As Mudanças nos Padrões Regulatórios do Estado	31
1.2 A Função Regulatória no Estado em Reformas	41
1.3 A Função Regulatória no Estado brasileiro em Reformas	51
2. MACROECONOMIA DO TURISMO	68
2.1 Aspectos Históricos do Setor do Turismo	68
2.2 A Economia do Turismo no Contexto Global	83
2.2.1 Cadeia do Turismo	92
2.2.2 A Dinâmica do Mercado de Turismo	103
2.3 Perspectivas Econômicas do Turismo no Brasil	109
PARTE II	120
3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO	120
3.1 O Despertar para o Desenvolvimento do Turismo	120
3.2 Os Órgãos Internacionais e as Políticas de Turismo	126
3.3 Políticas Públicas de Turismo no Brasil	131

4. MEIOS DE HOSPEDAGEM: ASPECTOS GERAIS E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM SISTEMAS DE CLASSIFICAÇÃO	146
4.1 Meios de Hospedagem e as Relações de Mercado	146
4.2 Trajetórias do Setor de Meios de Hospedagem no Brasil	152
4.3 Os Sistemas de Classificação: histórico, definição e tipologias	160
4.4 Experiências internacionais na regulação do mercado de hospedagem	172
PARTE III	180
5. A CLASSIFICAÇÃO DE MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL	180
5.1 Relações entre Estado e Grupos de Interesse no Setor de Hospedagem	180
5.1.1 Primeira fase	185
5.1.2 Segunda fase	200
5.1.3 Terceira fase	209
5.2 Diversidades e Paralelos entre Arranjos Institucionais em que foram produzidos Sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem	220
CONSIDERAÇÕES FINAIS	235
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	245
ANEXOS	259
APÊNDICES	266

INTRODUÇÃO

Este trabalho está inserido no campo de estudos referente às políticas públicas. O objeto estudado é a política de turismo brasileira no que se refere à Classificação de Meios de Hospedagem, uma das ferramentas de regulação do governo sobre o domínio da atividade turística. O sistema de classificação dos estabelecimentos de hospedagem permite ao Estado intermediar as relações entre consumidores e fornecedores, corrigindo falhas de mercado decorrentes da assimetria informacional entre ambos. O objetivo, portanto, será delinear os diferentes padrões de intervenção do Estado neste campo ao longo do desenvolvimento desta política pública, com destaque para suas estruturas, ações e interações com grupos de interesse aí estabelecidos.

Nas últimas décadas, o turismo tem crescido continuamente, tornando-se um importante setor econômico, consolidando-se como uma nova fronteira de acumulação ao passo que as políticas que visam orientar e regular esta atividade tornaram-se cada vez mais comuns, sendo assim um novo campo de interesse do Estado e de seus governos. Ela está intimamente ligada ao desenvolvimento humano e tem se transformado em um motor essencial do progresso socioeconômico em diversas localidades. Seguindo essas tendências, vários países, regiões e municípios vêm construindo suas políticas públicas de turismo no intuito de estabelecer estratégias e prioridades que orientem seu desenvolvimento.

Nesse sentido, o Sistema de Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil é uma criação do Estado, estando sujeito a variações considerando as próprias transformações por que passa seu *modus operandi*¹. Geralmente, as políticas de turismo

¹ Consideramos como *modus operandi* a forma de atuação estatal praticada pelos governos no que concerne a relações de interdependência sistêmica entre os atores públicos e privados para a elaboração, a

envolvem setores econômicos e sociais diversos, abarcando uma constelação de agentes ampla e heterogênea, o que torna sua implementação bastante complexa. Ao não considerar tal amplitude na constituição de uma política pública específica, aí incluindo suas preferências e recursos, governos se expõem mais abertamente a riscos de fracasso.

Por outro lado, sendo o turismo uma atividade de grande impacto socioeconômico, afeta consideravelmente a dinâmica da sociedade e das organizações, fazendo com que os governos criem normas jurídico-legais para minimizar riscos nas transações que aí tem lugar. Entretanto, estes instrumentos normativos produzem efeitos distributivos diversos, alocando desigualmente os custos e os benefícios entre segmentos e organizações que operam no setor, tornando possível a compreensão das tensões e dos limites para a atuação do poder público que aí se estabelecem.

No Brasil as políticas de turismo têm um histórico recente, sendo que as mais relevantes surgiram no regime autoritário, sob uma centralização acentuada de poderes e recursos orçamentários no Executivo Federal, contexto que inclui o surgimento da política de Classificação de Meios de Hospedagem. Esta última emergiu, apenas no início da década de 1980, como obra de uma burocracia insulada, sem envolvimento das associações de classe do setor que já existiam àquela época, como, por exemplo, a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH²). A elaboração da primeira matriz de classificação para o setor de meios de hospedagem foi marcada por um processo centralizado na Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), embora absorvendo

implementação e as decisões políticas que influenciam diretamente no planejamento das ações governamentais sobre a sociedade.

² A ABIH foi fundada em 1936 com o objetivo de representar os meios de hospedagem do Brasil, sendo uma entidade empresarial associativa, sem fins lucrativos.

também o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO³).

Após o *impeachment* do Fernando Collor de Melo, no início da década de 1990, e com a chegada de um novo plano para a moeda brasileira, o Plano Real, que proporcionou estabilidade política e econômica ao país, verificou-se um relevante crescimento da atividade turística no Brasil. No primeiro momento, nas décadas de 1980 e 1990, a política de Classificação de Meios de Hospedagem estava centralizada nas mãos do governo federal, que ao longo do regime militar havia assumido o papel de protagonista das políticas para o desenvolvimento nacional. Neste momento, o principal ator do processo era o governo central, por meio da EMBRATUR, em parceria com o INMETRO, que atuava disponibilizando *know how* e aconselhamentos técnicos.

Embora o turismo tenha tido uma importância relativamente maior para os governos brasileiros, a partir de então, e tenha ganhado um programa nacional específico em 1994 já no governo FHC, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT⁴), como parte dos movimentos de descentralização em curso no Brasil desde o final da década de 1980, o setor ainda dividia pastas com outras áreas como, por exemplo, no caso do Ministério do Esporte e do Turismo criado pela Medida Provisória nº 1.795, de 31 de dezembro de 1998. Esta composição se manteve até o ano de 2003, quando ocorreu o desmembramento destes Ministérios conforme a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003.

Em 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso, em parceria com a ABIH, lançou nova classificação de meios de hospedagem, deixando a cargo dessa instituição

³ O INMETRO tem caráter de autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e objetiva fortalecer as empresas nacionais, aumentando a sua produtividade por meio da adoção de mecanismos destinados à melhoria da qualidade de produtos e serviços.

⁴ O PNMT visava: “à conscientização, à sensibilização, ao estímulo e à capacitação dos vários Monitores Municipais, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural, e tendo, como resultado, a participação e a gestão da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável” (BRASIL, 2002).

privada responsabilidades que antes foram exercidas pelo governo federal, quando da formulação da primeira classificação no início dos anos 1980. Este é considerado o segundo momento desta política, início dos anos 2000, onde se transferiram grandes responsabilidades de formulação para um agente privado, a ABIH, em conformidade com a política promovida pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, orientada para o deslocamento de responsabilidades do Estado para outros agentes da esfera econômica ou social. Os atores que participaram deste processo foram o governo federal, o INMETRO e a ABIH, sendo que esta última passou a gerir a política de classificação e ter a responsabilidade de formar os Conselhos Técnicos para a Classificação dos Meios de Hospedagem.

Como já mencionado, somente no primeiro governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva foi criado o Ministério do Turismo, juntamente com o lançamento do Plano Nacional do Turismo (PNT), que estabeleceu as linhas para sua atuação. As ações governamentais passaram a envolver outras instituições públicas e privadas do setor, além de dar continuidade de suas ações, por meio do PNT que está em sua terceira versão, o recente Programa de Regionalização do Turismo (PRT⁵) e o Plano Aquarela⁶, dentre outras. Ao final de seu mandato, em 2010, foi proposta uma nova Classificação de Meios de Hospedagem, sendo agora inseridos, na sua formulação, diferentes atores sociais: sai a EMBRATUR e entra o recém-criado Ministério do Turismo; mantém-se o INMETRO; entram a Sociedade Brasileira de Metrologia e inserem-se diversos agentes e grupos de interesse, incluindo especialistas da área e representantes de diversos tipos de meios de hospedagem de várias regiões do Brasil. Sendo assim, no ano de 2010

⁵ O PRT tem como objetivo “transformar as ações, antes centradas nos municípios, em uma política pública mobilizadora, por meio de um planejamento sistematizado e participativo, a fim de coordenar o desenvolvimento turístico de forma regionalizada” (BRASIL, 2004).

⁶ O Plano Aquarela visa impulsionar o turismo internacional no Brasil incrementando o número de turistas estrangeiros no país e a consequente ampliação da entrada de divisas por meio do Marketing Turístico Internacional do Brasil (BRASIL, 2008).

inaugura-se o terceiro e atual momento, incluindo novos atores nesse processo de Classificação de Meios de Hospedagem, revelando uma forma diferenciada de gerir esta política. Assim como nos outros momentos, o processo de constituição do sistema de classificação também estampa premissas distintas na forma de atuação do Estado.

Deste modo é perceptível que, em um período de tempo relativamente curto, houve mudanças significativas de orientação política e no padrão de articulação com os atores sociais envolvidos na política pública do turismo, em especial na política de Classificação de Meios de Hospedagem na qual, a cada momento, determinados atores se destacam em detrimento de outros. Aparentemente, durante o primeiro momento o papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas e a formação de coalizões com legitimidade e força para a elaboração e implementação de mudanças no setor dos meios de hospedagem não aconteceu: a formulação coube à burocracia de uma agência governamental insulada. Já no segundo momento, pela participação da ABIH nesta política específica denota uma forma diferenciada de formação de coalizão e o papel da liderança sai do Estado e passa para a iniciativa privada, diretamente interessada em produzir um instrumento que atendesse às suas preferências, sob a chancela do Estado e, finalmente, no terceiro momento volta a responsabilidade para o Estado gerir e, juntamente com uma multiplicidade de atores, definir o escopo desta política. O papel regulador e condutor do Estado é retomado, porém sob a construção de um sistema de governança que inclui os diversos agentes interessados.

Portanto, ao longo das últimas três décadas, desde o início dos 1980 até os dias atuais, podem ser identificados três momentos distintos referentes à Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil. Entre eles percebem-se mudanças significativas no *modus operandi* do Estado no setor do turismo, o que acabou incidindo sobre o modo de

articulação com e entre os atores sociais afetados pela política. Hipoteticamente, tais mudanças poderiam refletir transformações nos padrões de coordenação e regulação do Estado a partir da onda de reformas que tiveram lugar nos anos 1980. Neste caso, seriam identificados, sob tais padrões, diferentes formas de articulação entre Estado e atores econômicos e sociais, levando a distintos resultados em termos de produção normativa, especialmente em relação ao desenho das regras para classificação destes estabelecimentos, as quais comportam efeitos distributivos próprios entre envolvidos.

São várias as indicações nesta direção. Isto é, no primeiro momento esta política parece consistente com o padrão de Estado sob o Regime Militar: planejamento centralizado e implementado setorialmente por estruturas da administração indireta, conforme a reforma administrativa de 1967. Já no segundo momento parece consistente com as readaptações propostas na Reforma Bresser no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso: segmentação da administração pública e, nas atividades produtivas, descentralização para o mercado. E, no terceiro momento, converge para as mudanças incrementais implementadas a partir do primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva no modelo gerencialista: arenas de controle da sociedade civil por meio de instâncias de governança locais e participação mais acentuada da população nas definições de políticas públicas.

Não obstante, nos propusemos a investigar outras hipóteses para este trabalho. Uma delas é de que a mudança do estilo de governo poderia ser o elemento primordial a ocasionar alterações nos padrões e definições de políticas públicas de turismo, na medida em que os governantes vinculados a diferentes coalizões, programas ou ideologias partidárias trariam consigo maneiras distintas de governar. Outra seria que as transformações no contexto macroeconômico da atividade, portanto de caráter

endógeno, é que explicariam melhor as modificações neste setor específico, aí incluindo o caso da classificação.

Por conseguinte, o presente trabalho busca indicações sobre características mais salientes de cada um dos três momentos dessa política pública de turismo, buscando entendê-los em termos de maior ou menor consonância com as redefinições do *modus operandi* do Estado brasileiro na produção de políticas públicas, ao longo desse tempo. Mais precisamente, busca-se verificar qual foi o peso, nessas mudanças, de fatores ligados à dinâmica endógena ao setor de turismo e qual o peso daqueles fatores que refletem mudanças no papel e nos instrumentos de regulação do Estado a partir de interferências exógenas tais como contexto econômico global, dinâmica política em torno dos diferentes estilos de governo, da construção ou reforma do Estado.

Embora os três momentos do sistema de Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil pareçam bem distintos, sabe-se pouco sobre os arranjos institucionais que lhe deram suporte à sua elaboração e sobre as relações estabelecidas entre os atores envolvidos, bem como sobre os resultados obtidos, aspectos importantes para o esclarecimento da alternância entre eles. Diante deste contexto, o problema central passa a ser entender como os arranjos institucionais na área do turismo – que incluem a posição assumida pelo Estado, os agentes com os quais se relacionou e o tipo de relação que construiu com estes a cada momento – afetaram o conteúdo das políticas sobre as Classificações de Meios de Hospedagem. Além disso, considerando tal impacto, caberia esclarecer em que direção teriam afetado as características da política de Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil, uma das mais antigas e importantes iniciativas do governo a fim de regular a atividade turística.

O presente estudo levará em conta a trajetória política da produção dos sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem, passando por diferentes governos e,

consequentemente, recorrendo tanto aos elementos contextuais e exógenos que o desafiaram – a manutenção das bases de legitimidade do regime autoritário, a transição para a democracia ou a estabilidade monetária, por exemplo – quanto a elementos endógenos que abarcam a dinâmica do setor turismo – incluindo seu lugar na economia e a dinâmica da sua diversificação interna. O objetivo principal é, deste modo, identificar o peso dos fatores que teriam levado governos a incorporarem atores diferentes na montagem da política de Classificação de Meios de Hospedagem e que recursos e prerrogativas lhes teriam sido concedidas, bem como qual seu efeito quanto à qualidade desta política.

A estratégia metodológica leva em consideração o caráter exploratório deste estudo, considerando o acúmulo ainda incipiente de conhecimentos acerca da construção das políticas públicas de turismo no contexto das mudanças contemporâneas que afetaram o Estado brasileiro. Por meio de investigação bibliográfica e arquivista foram construídas descrições históricas da política de turismo brasileira, em paralelo com a evolução dos sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem, buscando evidenciar em que medida mudanças de governo ou no contexto da atividade, em termos econômicos, influenciaram a construção de diferentes padrões de regulação do setor de hospedagem no Brasil. Foram mobilizados, aqui, documentos institucionais internos e externos ao setor, bem como instrumentos legais e banco de dados oficiais existentes.

As informações aqui consolidadas foram confrontadas com quatro entrevistas de atores chave de órgãos públicos⁷, estabelecimentos privados e organizações de classe do setor de hospedagem vinculados aos diferentes momentos das matrizes de classificação,

⁷ Buscamos entrevistar um técnico do INMETRO responsável pela classificação de meios de hospedagem, mas não obtivemos êxito. Realizamos alguns contatos com o órgão, conseguimos uma indicação, porém a pessoa não nos deu retorno para agendar uma entrevista. Novamente, pedimos outra indicação, mas também não conseguimos agendar.

estas foram realizadas entre outubro de 2012 a julho de 2014. Os entrevistados foram: Técnico responsável pelo SBClass do MTur; Ex-Gerente de Projetos em Turismo do MTur; Ex-Presidente da ABIH de Minas Gerais; Presidente da ABIH Regional Circuito do Ouro (empresário do setor). A partir daí, foram identificadas variáveis e suas combinações específicas na conformação destes arranjos institucionais que se modificaram ao longo dos anos, dessa forma permitindo estabelecer comparações entre os diferentes momentos e o cruzamento com os elementos analíticos do *modus operandi* do Estado e a macroeconomia do turismo.

Ao final deste trabalho, concluímos que as tentativas de reforma da regulação do setor de meios de hospedagem foram periódicas. Todavia, na maioria das vezes estas aconteceram no sentido de uma readaptação parcial, mas destacamos que a última imprimiu modificações consideráveis no processo, sendo estas as mais substantivas que as anteriores, inserindo outros atores na discussão. Já as formas de interação entre estes foram institucionalizadas na segunda e terceira fase, permitindo espaços de negociação entre os atores interessados. No entanto, a estratégia dos estabelecimentos foi seguidamente de não adesão aos sistemas de classificação, fazendo com que os consumidores ainda não dispusessem deste referencial oficial do governo para avaliação dos estabelecimentos e denotando seguidos insucessos na ação regulatória pretendida.

A fim de pavimentar este caminho foi necessário dividir o trabalho em três partes. Na primeira trata-se de uma abordagem teórica dividida em dois capítulos. No Capítulo 1, inicia-se com uma descrição acerca do tema sobre Políticas de Regulação, onde se insere a política de classificação dos meios de hospedagem com intuito de afetar um segmento do setor do turismo, regulando a operação de determinados estabelecimentos e incidindo sobre um mercado específico. Também são exploradas as mudanças no papel do Estado e no seu *modus operandi*, afetando a gestão da economia

e da vida social. Aqui se colocam as reformas de Estado, sua influência sobre as políticas de regulação e sua interface com atores sociais envolvidos tal como se deram no Brasil.

No Capítulo 2 apresenta-se a macroeconomia do turismo, destacando suas especificidades. Neste momento enfatiza-se a importância da atividade turística para a economia dos países e seu caráter contemporaneamente ascendente. São apresentadas as características da cadeia do turismo e aspectos da dinâmica deste mercado específico, finalizando com as perspectivas econômicas do turismo no Brasil a fim de dar suporte ao argumento analítico em questão.

Em seguida, na parte II, também dividida em dois capítulos, são tratados temas que fundamentam o objeto de estudo em questão: as políticas públicas de turismo e os sistemas de classificação de meios de hospedagem. No Capítulo 3 tratamos das políticas públicas de turismo como forma de delinear suas características mais relevantes, considerando a importância atual dada pelos organismos internacionais a esta atividade para o desenvolvimento das nações, bem como o conjunto de episódios mais significativos da trajetória das políticas de turismo no Brasil, aí incluindo seus desdobramentos.

No Capítulo 4 abordamos especificamente o setor de meios de hospedagem e seus sistemas de classificação. Os aspectos gerais deste segmento do setor de turismo e as experiências internacionais sobre a classificação de meios de hospedagem são trabalhados para complementar a estrutura que fundamenta este estudo. São apresentamos o histórico e as compreensões que se tem dos sistemas de classificações, passando pelas definições e tipologias. Finalizamos o capítulo trazendo algumas experiências internacionais que nos ajudam a demonstrar as diferentes concepções sobre

a regulação deste mercado específico, os distintos atores e interesses em jogo, afirmando a importância destes sistemas para orientar o setor.

Já na parte III adentramos, especificamente, nosso objeto de estudo. Assim, no Capítulo 5 buscamos analisar a natureza, os princípios e as diretrizes da política de turismo, referentes ao método de formação da Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil ao longo dos anos. Nesse particular, procuramos identificar espaços de negociação, bem como as regras que presidiram as interações aí localizadas entre agentes estatais e não estatais e as estratégias à disposição de cada um como chave para explicar os resultados efetivamente alcançados. Neste sentido, analisamos os resultados da pesquisa empírica realizada, buscando articulá-los com os desenvolvimentos teóricos apresentados nos capítulos iniciais, construindo uma explicação sobre as condições da produção dos distintos momentos identificados na construção dos sistemas de classificação dos meios de hospedagem.

Finalmente, são apresentadas considerações finais acerca da tese proposta, expondo limites e possibilidades deste trabalho, bem como pontos para uma agenda de estudos futuros sobre o papel do Estado brasileiro na política de turismo.

PARTE I

1. ESTADO, MERCADO E REGULAÇÃO

Neste capítulo abordamos um primeiro vetor da conformação das políticas públicas. Trata-se, especificamente, das principais mudanças nos marcos institucionais do Estado brasileiro, especificamente daquelas que afetaram padrões regulatórios e que podem explicar, ao menos em parte, os diferentes momentos da política pública do turismo. Complementarmente, problematizamos as denominadas reformas estatais que aconteceram desde os anos de 1980 até os dias atuais, afetando o escopo, a intensidade e o *modus operandi* do Estado nas esferas econômica e social, incluindo aí sua articulação com atores sociais constituídos em torno das políticas públicas, tema que nos ajuda a compreender a regulação estatal em suas diferentes concepções ao longo do tempo. Oportunamente, discutimos a transição do Estado centralizador e autoritário, que se valia de agências próprias para coordenar ou participar de certos mercados estratégicos, para o Estado regulador no Brasil redemocratizado.

1.1 As Mudanças nos Padrões Regulatórios do Estado

Nesta seção discutimos o desenvolvimento da função regulatória no Estado contemporâneo, algo fundamental dado nosso objeto de estudo, que remete à

compreensão do papel do Estado como ente central na regulação das relações humanas⁸. Está organizada em três partes. Na primeira tratamos o conceito de regulação, demonstrando que a regulação do mercado, este último considerado como uma instituição social, tornou-se uma atividade que o Estado contemporâneo utiliza como forma de gestão econômica. Em seguida esclarecemos os objetivos desta função regulatória do Estado, intimamente ligada à promoção do bem estar dos cidadãos. E, finalmente, focamos os tipos de regulação mais utilizados e que se diferenciam entre os Estados, dependendo do seu contexto histórico.

Na literatura corrente sobre regulação⁹, percebemos, assim como Jordana e Levi-Four (2004), que existem diferentes perspectivas teóricas sobre a relação entre regulação e processos políticos, tornando-se, a primeira, objeto popular ao longo dos estudos de diversas disciplinas das ciências sociais. Em termos gerais, a teoria sobre políticas de regulação parte do pressuposto que a intervenção do Estado pode ser positiva e fundamentada em conhecimento quase perfeito da realidade. Pode ser positiva na medida em que o poder público intervenha nas escolhas de particulares em benefício da coletividade, estabelecendo regras que as induzam.

Dessa forma, governos propõem políticas regulatórias visando tanto com o bom funcionamento dos mercados, que em grande parte requer a manutenção da concorrência entre as organizações, quanto com o bem estar dos cidadãos. Além disso:

⁸ Segundo Matias Pereira (2006, p 53), “os mercados são instituições humanas que funcionam apoiadas num conjunto de regras sociais que variam no tempo e no espaço. Assim, o mercado para cumprir a função, como as demais instituições humanas, necessita de que determinadas normas sejam preservadas, entre as quais destacamos duas: a liberdade de concorrer no mercado e a autonomia de escolha do consumidor”. Porém, para que esta liberdade seja positiva e traga benefícios para a coletividade, devem operar normas que estabeleçam as regras do jogo e que confirmem previsibilidade para determinadas escolhas disponíveis aos agentes participantes.

⁹ Existe uma diferença conceitual entre regulação e regulamentação. A primeira se refere aos procedimentos e relações que envolvem todo o processo de regular uma determinada atividade, sendo esta o conjunto de ações que, de alguma forma, interferem na atividade econômica de um país, na intenção de proteger o interesse público dos efeitos das atividades privadas e públicas nesta esfera. Já a segunda se refere aos termos legais, ou atos jurídicos, e somente cabe ao presidente (ou um ministro de estado em caso de delegação) sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos.

A existência de controle social é vista como um pré-requisito para o bom andamento do modelo regulatório, de certa forma igualando o poder e a capacidade de articulação e pressão que o governo, empresas reguladas e usuários apresentam (PECI, 2007, p.14).

Na mesma direção apontada por Peci (2007), entendemos que a retomada do discurso sobre política de regulação tem suas origens num processo mais amplo de transformação do Estado ligado a procedimentos de desestatização. As tentativas de reformas gerenciais empreendidas a partir de meados da década de 1980, em países do eixo europeu e nos Estados Unidos da América, e a partir de 1990, nos países em desenvolvimento, como os da América Latina, redefiniram o papel do Estado mais como um agente regulador do que como indutor direto do processo de desenvolvimento, como parte de um movimento mais amplo denominado New Public Management (NPM)¹⁰. Neste movimento, destaca-se a criação de agências reguladoras, como contrapartida da abertura de determinadas atividades antes controladas ou exercidas pelo Estado para a iniciativa privada, representando um conjunto de medidas visando flexibilizar a gestão pública (PECI, 2007). Essa flexibilização veio transferir a responsabilidade de regular determinadas áreas, como energia e telefonia, por exemplo, para organizações públicas autônomas, pressupondo a credibilidade das mesmas por meio de uma organização independente, que fique incumbida de fornecer elementos ordenadores para a relação entre agentes produtivos e entre consumidores e mercado.

Neste Estado regulador as agências especializadas sofrem ascensão, surgindo novas burocracias que operam à distância e com algum grau de autonomia diante do

¹⁰ O termo em português é Nova Gestão Pública - modelo baseado em práticas e soluções racionais centradas na busca da eficiência e, no interior do qual, o cidadão é tratado como cliente, sendo critérios de mercado e desempenho do setor privado aplicados à esfera pública, conforme explicita Lima Junior (2010). Entre seus princípios gerais, estão a valorização da eficiência, a elevação da performance, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, a orientação por resultados, a descentralização dos controles gerenciais, a ênfase na responsabilização e flexibilização de procedimentos.

governo central (MAJONE, 2006). Porém permanece impreciso, no caso de agências públicas com funções reguladoras, qual o lugar ocupado em diferentes momentos das reformas do Estado¹¹. Há determinados padrões, diretivas e formatos de agências reguladoras que permaneceram os mesmos, ao longo dos anos em que aconteceram as denominadas reformas de Estado enquanto outros foram alterados. Segundo Abranches (1999 p. 19), “se o objetivo é criar um Estado regulador moderno, então reformar a função regulatória significa mudar exatamente a natureza e o formato institucional da função que caracterizará o novo Estado”. Não obstante, como veremos adiante, os esforços de realização de reformas administrativas foram frequentemente mal sucedidos, com resultados bem menos significativos que os pretendidos.

Neste ponto, verificamos que no caso das funções regulatórias, as reformas do Estado estiveram mais ligadas a mudanças incrementais e ajustes na forma de administrar a máquina pública que, propriamente, em uma remodelagem da relação entre Estado e sociedade, como veremos no caso brasileiro. Também há lacunas consideráveis no conhecimento sobre de que maneira os distintos arranjos institucionais construídos para dar suporte a determinadas políticas públicas distribuíram recursos e prerrogativas aos diversos organismos gravitando no seu entorno, seja quanto ao processo decisório ou de implementação, tornando-se políticas públicas que, a certo modo, tem caráter regulador, mas não são desenvolvidas por agências reguladoras específicas¹².

¹¹ Neste sentido, concordamos com Abranches (1999 p. 20) que “tanto a reforma do Estado na sua totalidade, quanto a reforma regulatória, especificamente, deveriam, de algum modo, levar em consideração os novos modelos normativos de sociedade”, pois isto reflete diretamente no novo modelo de sociedade que se deseja. Ou seja, ao se cogitar uma reforma regulatória, os anseios da sociedade devem embasar a nova concepção de Estado, uma vez que esta servirá como um mecanismo que intermediará a relação entre Estado, mercado e sociedade.

¹² Na área do turismo que é intimamente ligada às relações de consumo existem políticas que apresentam caráter regulador a fim de permitir uma concorrência justa entre as empresas, além de fornecer informações aos consumidores, por exemplo as classificações oficiais de meios de hospedagem, porém não existe nenhuma agência reguladora própria. Somente de áreas correlatas, ligadas à atividade turística, como é o caso do setor de transportes.

A competência regulatória é geralmente maior em países que apresentam fortes restrições à discricionariedade por parte do Legislativo e Executivo, conforme chama atenção Melo (2001), pois o desenho regulatório é definido em geral no contexto que envolve credibilidade e flexibilidade. No entanto, as políticas públicas de regulação só poderiam vir a ser benéficas para a população em geral, e para os consumidores em particular, se toda a sociedade estiver emoldurada por uma ordem pública concorrencial¹³, considerada esta, assim, atributo essencial para que o Estado seja regulador (LOPES RODRIGUES, 2010). Outro traço característico do Estado regulador é a mudança do governo direto para o indireto, onde são incluídas a descentralização de gestão para governos subnacionais ou entidades não governamentais ou, ainda, a desconcentração administrativa, ou seja, a reforma para o fortalecimento da função regulatória seria aquela onde multiplicam-se as agências como forma de desestatização (PECI, 2007), como destacaremos no caso brasileiro.

No que tange aos objetivos desta função regulatória do Estado, ela atuaria onde a promoção do bem estar dos cidadãos requer corrigir falhas de mercado, sejam elas as resultantes da informação incompleta, do abuso do poder de monopólio ou da provisão insuficiente de bens públicos¹⁴. Sinteticamente, o objetivo mais importante da regulação seria “a correção de falhas de mercado, de modo a aumentar a eficiência das transações de mercado” e é para isto que, especificamente, se buscaria corrigir, por exemplo, os déficits de informação entre fornecedores e consumidores (MAJONE, 2006, p.33).

¹³ A concorrência deve ser assegurada pelo Estado a fim de que exista o processo pelo qual os agentes econômicos – empresas ou pessoas físicas – disputam entre si parcelas de mercado via preços, qualidade de produto ou serviço e inovação, servindo aos interesses de toda a sociedade e aumentando o seu bem-estar social. Assim, deve-se preservar a concorrência e combater o abuso do poder econômico por meio de uma política de defesa da concorrência, assim, salvaguardando a ordem pública concorrencial.

¹⁴ Os bens públicos caracterizam-se por possuírem duas características fundamentais: a não exclusão – i.e a impossibilidade técnica de, uma vez provisionado, algum consumidor/utilizador pode ser excluído de seu consumo; e a não rivalidade – i.e o fato de o bem em causa, ser consumido, não esgota a sua disponibilidade para outros que não suportaram os custos ligados à sua provisão (OLSON, 1999).

As políticas regulatórias, ao cortarem transversalmente a sociedade, afetam de maneira diferenciada atores pertencentes a um mesmo segmento, dificultando a formação de alianças duradouras e bem definidas, segundo Azevedo (1997), o que pode ser verificado em alguns setores específicos. Como exemplo, no setor de turismo, que discutiremos adiante neste trabalho, o Estado atua visando reduzir assimetrias de informações, tal como a desvantagem que pequenos estabelecimentos ou organizações têm em relação às grandes empresas ou redes organizacionais do mesmo setor, a fim de ser um referencial informativo e interferir na relação entre esses estabelecimentos e os consumidores.

Neste enquadramento, as funções regulatórias do Estado se dirigem para assegurar o bom funcionamento do sistema de direitos individuais e propriedade privada, resolvendo disputas entre particulares, garantindo a justa concorrência e a simetria de informações a fim de influir diretamente na promoção do bem estar dos cidadãos. É neste sentido, Alves e Moreira (2004) afirmam que a intervenção do Estado se justificaria pela existência de externalidades na esfera econômico-social e pela necessidade de prover bens públicos. Quanto às externalidades, a intervenção do Estado viria no sentido de minimizar os transbordamentos negativos de determinadas escolhas disponíveis aos agentes econômicos, promovendo ou incentivando atividades que conduzissem a benefícios sociais superiores aos benefícios privados em causa. A regulação seria uma das funções capaz de induzir certos estados socialmente desejáveis e mitigar os transbordamentos negativos.

Por fim, o intervencionismo estatal pela via da regulação¹⁵ se presta tanto à necessidade de regular a concorrência quanto de regular o grau de qualidade de

¹⁵ É importante destacar que no Brasil, misturam-se modelos institucionais de regulação voltados para a correção de “falhas de mercado” e para o estímulo da concorrência entre empresas (agências reguladoras independentes, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, etc.), com modelos de regulação e

determinados bens e serviços, com externalidades negativas associadas ao livre funcionamento destes mercados. Neste sentido, se considerarmos que a concorrência é uma regra do mercado, seria admissível buscar que ela eleve o nível de competitividade e de qualidade dos bens e serviços ofertados pelas empresas ao mercado consumidor (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Esta consideração vai ao encontro do que Abranches (1999, p.20) evidencia nos ideais social-democráticos, em que este Estado regulador só precisa restringir diretamente a ação privada “apenas quando não for capaz de eliminar as disfunções no mercado, estimulando práticas de mercado ou utilizando mecanismos que se aproximem ao máximo da ação do mercado”. Sendo assim, na mesma direção de Abranches (ibidem), entendemos que a regulação deva ter um custo mínimo para o Estado, reduzir os custos de transação para agentes econômicos e sociais, solucionar conflitos e dar transparência aos procedimentos e às informações, garantindo assim a concorrência justa e a competitividade.

Na literatura corrente identificamos três tipos de intervenção pública na economia, expressas nas proposições apresentadas por Majone (2006): redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. Na redistribuição de renda o Estado interage com a esfera econômica por meio das transferências de recursos de um grupo de indivíduos ou regiões para outros, ou seja, as riquezas são redistribuídas, seja diretamente ou na forma de políticas públicas. Na estabilização macroeconômica o Estado busca, pela via do controle de algumas variáveis como a moeda, preços e taxas de juros, isto é, por meio da política fiscal e monetária, alcançar a estabilidade financeira e econômica do país, mantendo níveis de crescimento e de empregos satisfatórios. A regulação dos mercados promovida pelo Estado, em

planejamento econômico voltados para o desenvolvimento setorial, exportação, inovação em matéria de pesquisa e política industrial (MATTOS, 2006).

contraponto à auto-regulação dos mercados, tem por objetivo a defesa do interesse público, mediante o rearranjo de irregularidades ocasionais.

Posteriormente à emergência do Estado regulador nas sociedades contemporâneas, a noção de regulação se expandiu, agregando novas técnicas de regulação para a concorrência, conforme explicita Jordana e Levi-Faur (2004). Estes autores propõem quatro noções para capturar as relações entre a concorrência e regulação, conforme se apresenta a Tabela 02. Auto-regulação, regulação da competição, regulação para a competição e auto-regulação forçada pelas regras da concorrência, realçando diferentes dimensões do fenômeno da regulação dos mercados por parte do Estado.

TABELA 1 – Tipos de Competição e Tipos de Regulação

Type of competition	Types of regulation	Regulatory authority	Examples
Deregulated	Self-regulating markets	No regulation (retreat of the state)	Moving from certification to liability laws in order to protect consumers
Regulated	Regulation-of-competition	National competition authorities	Prevention of concentration through the regulation of mergers, cross-ownership, etc.
Regulated	Regulation-for-competition	Sector-specific authorities and national competition authorities	Interconnection regimes in telecommunications, unbundling the network
Meta-regulated	Enforced self-regulation of competition rules	Sector-specific authorities and national competition authorities	Institutionalization of internal mechanisms of self-regulation that correspond with the legal requirements of competition law in general and the regulatory regime in particular.

Fonte: JORDANA e LEVI-FAUR (2004).

A auto-regulação implica a redução das restrições econômicas, políticas e sociais sobre o comportamento dos atores econômicos, traduzindo-se em expansão dos poderes dos mercados e retração por parte do Estado, que somente salvaguardaria os consumidores por meio de leis de proteção aos consumidores (ibidem, 2004). As noções de regulação *da* competição e regulação *para* competição refletem relações "positivas" entre regulação e concorrência e sugerem ser possível promover a competição por meio de controles administrativos de Estado. Porém, regulação *da* competição e regulação *para* competição diferem no grau de intervenção e mobilização das capacidades do Estado para monitorar e reforçar a concorrência, pois a primeira considera que existe somente uma autoridade regulatória que é uma autoridade nacional de competição (agência ou conselho nacional), já a outra considera além desta autoridade nacional, autoridades dos setores específicos para realizarem a regulação para a competição entre as empresas. Finalmente, a auto-regulação forçada pelas regras da concorrência implica que, para além da regulação direta das ações de indivíduos e de corporações, o processo de regulação em si torna-se regulamentado por meio de mecanismos internos da auto-regulação (ibidem, 2004).

De fato, no exercício das funções reguladoras pelo Estado ao longo dos anos, surgiram novas estruturas organizacionais e novos arranjos institucionais, bem como novos atores na arena política, incluindo a redistribuição de poder (MAJONE, 2006), de modo que as formas concretas de regulação pelo Estado mudaram de acordo com o contexto político, econômico e social de cada nação, e no Brasil não foi diferente.

Dessa forma, endossamos a posição de Mattos (2006 p. 147) quando afirma que o “mais importante, contudo, é entender que o Estado regulador se institucionalizou no Brasil de maneira a conduzir à prevalência de um tecnocratismo em que ‘questões técnicas’ não implicam ‘questões políticas’”. E assumindo que existam diferenças

significativas entre os Estados regulatórios, Mattos (2006) chega a denominar o Estado brasileiro contemporâneo de “o novo Estado regulador” para diferenciar o período antes de 1994 da política adotada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), com mudanças significativas nos canais de distribuição de poder político.

O novo Estado regulador — caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de “falhas de mercado”, em substituição a políticas de planejamento industrial — representou uma clara descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros, ao mesmo tempo em que se tentaram criar novos mecanismos jurídico-institucionais de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira (p. 151).

No Brasil, em um tempo relativamente curto, durante as décadas de 1930 a 1990, onde se empreenderam tentativas de reformas do Estado, as políticas implementadas a partir de 1980 passaram por transformações significativas. O Estado que adotou reformas liberalizantes nos anos 1990 foi antecedido por um Estado provedor, autoritário e centralizador, e sucedido por um Estado regulador, afetando as relações entre atores que participam e interferem no processo de constituição destas políticas regulatórias.

Por fim, é digno de nota que, em um mesmo período histórico, diferentes setores de políticas públicas possam se valer de formas específicas de regulação estatal. O setor das telecomunicações no Brasil, por exemplo, utiliza o tipo de regulação *da* competição, pois a única autoridade regulatória é a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) que é uma autoridade nacional que regula a competição deste setor específico. Já o setor turismo, objeto do presente trabalho, envolve vários tipos de agentes econômicos numa complexa cadeia que apresenta diferentes demandas do ponto

de vista da ação regulatória de Estado. No próximo tópico problematizamos a questão das reformas do Estado, a fim de abordarmos como os padrões de regulação mudaram ao longo do período em questão.

1.2 A Função Regulatória no Estado em Reformas

Nesta seção tratamos de basicamente três pontos: o que caracteriza uma reforma do Estado, porque estas reformas ocorrem e quais os elementos mais importantes das reformas contemporâneas no Estado, introduzidas a partir das últimas décadas do século passado, e entre os quais se inclui uma ampliação das funções regulatórias.

Inicialmente vale notar que na literatura corrente, que iremos aqui referenciar, não está suficientemente tratado o problema das condições que levam à realização das reformas de Estado. Nem mesmo a recorrente resposta, de que seriam crises “no” ou “do” Estado, se mostra suficiente, dado que não esclarece que tipo de crise ou com qual intensidade teria esta propriedade de levar a reformas. Assim, embora existam posicionamentos bastante relevantes acerca do tema, não há convergência quanto a vários pontos: toda e qualquer crise ‘no’ ou ‘do’ Estado gera necessidade de reforma? Se não, quais crises? O baixo desempenho dos governos nas áreas econômica e social, necessariamente, pressionaria por reformas do Estado? Estas aconteceriam independentemente da orientação político ideológica dos governos estabelecidos? Qual o peso real de recomendações e pressões dos organismos internacionais, especialmente no campo das relações comerciais? Seriam impulsionadas por problemas endógenos aos governos, como percepções de ineficiência ou incapacidades, ou por mudanças exógenas a partir da economia ou da sociedade? Enfim, que tipos de necessidades, dos governos ou da sociedade, desencadeariam reformas do Estado?

A reforma do Estado tem sido discutida, principalmente, à luz de temas como democracia, redemocratização, política econômica e ajuste fiscal. Estas discussões dividem quanto ao maior ou menor generalidade em suas conclusões, extensivas a países, regiões ou continentes, e mesmo com relação à concepção que cada uma delas mantém sobre o Estado (GROTH, 1998).

Tal concepção, desde a antiguidade, tem sido objeto de definições conflitantes e, até mesmo, antagônicas¹⁶. Mas para os fins deste trabalho explicitamos partir de uma definição consistente com aquela proposta por Weber, segundo a qual constituiria em um sistema de dominação legal-racional baseado no uso legítimo da força sobre um território. O poder legal-racional¹⁷ transmitiria comandos concretos se apoiando, portanto, na crença da legalidade e do direito de exercer o poder. Ao longo do século XX, outras variantes contemporâneas da teoria social e política, reformularam ou introduziram novos aspectos que também são importantes nesta definição: a maior ou menor vinculação orgânica entre Estado e corporações, a competição entre grupos de interesses ou o alargamento das demandas por espaços de participação e deliberação pública. Além disso, tais definições incorporaram aspectos relativos às transformações na estrutura material do Estado e que põe em cheque a definição weberiana, tal como apresentada no início do século passado. Foram alteradas, radicalmente, as formas de operação dos mercados, especialmente a partir da constituição do capital financeiro, bem como o foram os processos que levam à regulação da vida social e à expansão dos direitos (BOBBIO, 1998).

A complexidade das sociedades contemporâneas afetou as bases da ação do Estado, introduzindo mediações e funções que vão muito além da racionalidade

¹⁶ Desde a definição de “constituição” proposta por Aristóteles, passando por pensadores como Machiavel, Hobbes, Locke, Marx, até chegar a contemporâneos como Hanna Arendt, Claus Offe e outros, pode-se perceber uma ampla diversidade de definições possíveis.

¹⁷ A este poder Weber aponta que se baseia em caráter impessoal, hierarquia dos cargos e competência.

weberiana. Os arranjos institucionais vão se diferenciar, inclusive, setorialmente, sob um mesmo Estado e em cursos espaços de tempo, como neste trabalho analisamos para o setor do turismo. Não iremos aqui discutir as concepções de Estado subjacentes às discussões sobre a reforma de Estado, mas insistir em que, neste processo de diversificação da sua atuação, cabe destaque ao incremento e ampliação da função regulatória dos mercados.

Partindo deste ponto, Diniz (1997), entende que a reforma do Estado está relacionada aos aspectos relevantes para alcançar metas de reforço da eficiência do Estado e de aperfeiçoamento das instituições representativas. Deste modo, o cerne da reforma do Estado estaria na recuperação da capacidade do governo em três dimensões: capacidade de comando e de direção do Estado; capacidade de coordenação do Estado entre distintas políticas e diferentes interesses em jogo; e capacidade de implementação de políticas (DINIZ, 1997). É subjacente a esta definição a ocorrência da percepção de um anacronismo das estruturas estatais diante de determinadas tarefas e desafios.

Por outro lado, a reforma do Estado estaria condicionada a duas variáveis-chave: a concepção social e política de bens públicos e a forma de oferta destes. Esta última poderia se dar por meio da produção direta do setor público ou sob a indução deste último por meio da provisão de normas e financiamento, ficando o setor privado encarregado de suprir as demandas (AZEVEDO e ANDRADE, 1997). Ou seja, tais reformas encontram sua razão a partir do momento em que grupos dominantes percebem a necessidade de mudança da forma como o Estado exerce seu poder, considerando que bens ele deve prover à sociedade e como deve fazê-lo.

A reforma do Estado se apresenta, portanto, como um novo direcionamento da ordem política vigente, afetando, de alguma forma, o seu *modus operandi* a partir da inclusão de elementos administrativos, políticos e/ou econômicos.

Um dos aspectos mais sensíveis para o novo direcionamento da ordem política vigente remete à discussão acerca do intervencionismo estatal sobre a economia e a sociedade, ou seja, entre um Estado ativo ou passivo. Isto é, se o Estado deve ou não intervir nestes domínios e em que medida deve intervir em áreas que condicionam mais abrangentemente o bem estar da sociedade, para as quais pode-se prescrever políticas que regulem as relações entre atores sociais ou econômicos ou que deixem as mesmas fluírem sem constrangimentos. O Estado passivo, alinhado com a tradição de governo limitado, que oferta um número reduzido de bens públicos, e a liberalização da economia, entra em contraposição ao Estado ativo, que se destaca pela ênfase ao uso de políticas ou mecanismos para melhorar o bem estar da sociedade e equilibrar, por exemplo, os diversos sistemas de mercado (GROTH, 1998).

A opção por um Estado interventor remete à discussão das razões que fundaram o desenvolvimento do *welfare state* e suas políticas em domínios como política econômica, abertura econômica e reajuste fiscal. Está ligada, portanto, à justificativa para o provimento de políticas sociais por parte do Estado, representando uma reconstrução econômica, moral e política para alguns países, ou pelo menos um esforço para que isso acontecesse¹⁸. Resgatando o trabalho de Esping-Andersen (1991), as razões para o surgimento do *welfare state*¹⁹ se vinculam à opção pela construção de uma sociedade socialmente protegida em termos políticos e econômicos e é nesta direção que interpretamos as reformas incrementais em termos econômicos, políticos e sociais que

¹⁸ O texto de Esping-Andersen “After the Golden Age” (1994) demonstra como o *welfare state* foi importante para diversos países que se empenharam na construção de uma sociedade que estivesse socialmente protegida em termos políticos e econômicos. Neste sentido, o principal questionamento que direciona o texto é quais são as perspectivas para os *welfare states* para o século XXI? O intuito é de realizar um diagnóstico das tendências de estudos recentes sobre o futuro dos *welfare states*.

¹⁹ Conforme apontam Sokcpol e Amenta (1986), quase meio século depois do surgimento das políticas sociais, tal como são entendidas atualmente, que começaram a despontar na virada do séc. XIX para o séc. XX, o *welfare state* começa a se desenhar com o final da Segunda Grande Guerra, em 1945. Tendo-se em vista esse contexto é que diversos estudiosos passam a se dedicar à tentativa de compreender como e porque se configuram os *welfare states*, que dispendem vultosas somas na prestação de serviços à população.

lhes deram sustentação. Dessa forma, conforme Esping-Andersen²⁰, o foco central para pensar os ajustes institucionais que tiveram lugar a partir daí que se dirigiu para a constituição das relações entre Estado-economia, influenciando diretamente no *modus operandi* do Estado.

Neste binômio, dois elementos estruturantes para compreender a ocorrência das tentativas de reformas contemporâneas no âmbito de Estado são, de um lado, a estrutura fiscal e, de outro, o sistema de proteção social. No primeiro caso, um Estado interventor, provedor ou regulador requer uma estrutura grande e especializada que, para ter capacidade de governar a sociedade, deverá consumir grandes montantes de recursos e que, por isso, irá demandar uma estrutura de tributação que os arrecade, o que já introduz o sistema fiscal como instrumento de regulação dos mercados. No sentido contrário, um Estado reduzido dispõe de um aparato administrativo comprimido, não precisando despender grandes montantes de recursos para o seu funcionamento, o que permitirá manter restrita sua estrutura de tributação e regulação, deixando livre o funcionamento dos mercados.

Por outro lado, a opção por um Estado coordenador da esfera econômica e social requer a construção de um sistema nacional de proteção social – previdência e serviços públicos em áreas como saúde e educação, dentre outras – direcionando o funcionamento dos mercados, por meio da regulação, a fim de garantir a concorrência

²⁰ Alguns autores extrapolam as dimensões que Esping-Andersen traz para se analisar o Estado de bem-estar, tais como Hicks e Kenworthy (2003), traçam novas dimensões agregando a ideia do liberalismo-progressista e do conservadorismo tradicional. Para isso eles fazem uma construção que complementa as variáveis, mercado de trabalho e políticas de família. Portanto, a questão norteadora do texto destes autores gira em torno do seguinte: como é que vamos caracterizar e diferenciar os Estados nas sociedades capitalistas afluentes? O objetivo é explorar as identidades e as consequências das dimensões do regime de Estado de bem-estar, realizando uma consideração sobre as três dimensões dos regimes de *welfare state*, onde que os sociais-democratas incluem programas mais universalistas e com um nível de benefício homogêneo; os liberais dão voz ao setor privado, onde que seguro saúde e planos de aposentadoria são privados; por fim os conservadores incluem a seguridade social diferenciada por profissão e distinção de status entre público-privado. No entanto, apesar da apreciável tentativa de ampliar estas dimensões, o foco continua a ser comum, a relação Estado-economia, que está presente nas discussões contemporâneas sobre Estado.

justa e, principalmente, angariar recursos para a manutenção deste sistema. No sentido contrário, o Estado minimalista deixa o provimento da proteção social a cargo da iniciativa privada, que cobraria por seus serviços oferecidos aos cidadãos, ou seja, os custos para a manutenção do sistema de proteção social passam do Estado para os cidadãos. Todos estes aspectos relativos ao papel de coordenação e regulação econômica pelo Estado foram, em alguma medida, objeto de revisão nas reformas de Estado. Daí, política econômica, abertura econômica e reajuste fiscal são temas recorrentes entre os que se agregam à ela.

De um ponto de vista histórico, foram, justamente, as políticas de *welfare state* das democracias ocidentais, das décadas de 1950 e 1960, que contribuíram para alavancar a crise econômica desencadeada pela recessão mundial, na década de 1970, atingindo os Estados mais desenvolvidos e trazendo à nota a necessidade de reformas de Estado (AZEVEDO e ANDRADE, 1997). Estas deveriam lidar com o surgimento de novas demandas da sociedade, ocasionadas pelas altas taxas de desemprego, e que levaram a mesma a pressionar por ampliação das políticas de proteção social e dos serviços públicos, o que agravava ainda mais a crise fiscal, levando à uma saturação das agendas. A crise econômica se transbordou para uma crise fiscal, gerada pela sobrecarga de demandas, evidenciando assim o centro das divergências entre os governantes liberais e socialdemocratas, os primeiros adeptos a um Estado reduzido e os últimos a um Estado interventor. O conjunto destes aspectos afetou diretamente a capacidade dos Estados de implementar novas políticas que dessem conta destas demandas, ou seja, instaurou-se uma crise de governabilidade.

Já nos países em desenvolvimento, a partir da década de 1980, instalou-se uma nova crise²¹, consubstanciada em dois planos: uma dimensão externa, diante da crise

²¹ A crise da dívida externa na América Latina teve seu início na crise do Estado desenvolvimentista com intervenção direta na economia, onde o Estado passou a intervir no setor produtivo, por meio de

econômica global devido à recessão mundial, e uma dimensão interna, voltada para tensões entre os elementos constitutivos internos aos Estados, qual o papel dos poderes Executivo, Legislativo e Jurídico. Assim, surge uma nova agenda, nestes países, que aponta para a estabilidade econômica e institucionalização da democracia, uma vez que, fora a crise econômica, a redemocratização também seria uma condição crucial para o desenvolvimento destes países.

Portanto, as principais razões para o esforço reformador foram: redução de gastos, alívio dos impactos da crise fiscal, compatibilização dos padrões de intervenção e desempenho dos Estados com as demandas sociais e econômicas da nova ordem democrática (REZENDE, *ibidem*). Ainda conforme o mesmo autor, essas reformas podem ser divididas em duas gerações, sendo que a primeira se orientou para o ajuste fiscal – cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, desregulamentação e privatizações – e a segunda para explorar as mudanças institucionais – intervenção estatal e estrutura dos aparelhos do Estado, ou seja, rever a forma e os mecanismos com os quais o Estado se relaciona com a sociedade.

Contudo, diante da complexidade das sociedades contemporâneas, que inclui transformações tecnológicas e a transição entre regimes de produção – do fordista para um modelo mais flexível – além de novas demandas que geraram uma crise de governabilidade, é perceptível que as atividades econômicas passaram a atrair maior atenção dos governos em detrimento de problemas institucionais e sociais atinentes ao Estado. Ou seja, existiu uma falta de correspondência entre procedimentos para ajustes econômicos e políticos, denotando uma tentativa de um rompimento das “amarras” tradicionais do Estado (DINIZ, 1997; AZEVEDO e ANDRADE, 1997). Os desafios do final do século XX se concentraram na busca de um novo marco de regulação que

empresas públicas e organizações paraestatais, implicando em déficits crônicos, como as dívidas externas e internas (AZEVEDO e ANDRADE, 1997).

conseguisse abranger a complexidade das sociedades contemporâneas e estabelecer novas relações entre o poder público e o mercado.

Inicialmente as reformas foram direcionadas para a conformação estrutural do Estado a fim de processar o ajuste fiscal e à orientação para o mercado. Já nos anos de 1990 a ênfase não foi tanto na direção da administração em termos do seu aparelhamento e pessoal, como afirma Bresser Pereira (1996), mas principalmente para agregar eficiência ao Estado, abrindo caminho para a difusão de abordagens que atualmente denominamos gerencialistas e incidindo na forma como este se relaciona com a sociedade.

Diversos países, na história recente, se moveram para uma redefinição do papel e das funções do Estado (REZENDE, 2002), produzindo programas de mudança institucional e ajuste fiscal com o objetivo de transformar o papel, a natureza o *modus operandi* do Estado. Tal movimento foi além de iniciativas isoladas de alguns, pois, devido ao desarranjo da crise econômica global, foram muitos os que optaram por tais ajustes para lidar com a crise fiscal e reerguer suas contas públicas, bem como retomar a sua capacidade de coordenação e a eficiência na geração das ações de governo.

O papel dos organismos internacionais na indução de reformas, tal como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a União Europeia (EU), o Mercosul, a Organização Mundial do Comércio (OMC), dentre outros, foi de suma importância para o direcionamento de tais reformas e para aquisição de empréstimos financeiros, buscando condições para recolocar as relações de mercado em um novo patamar compatível com a competitividade global.

Era corrente o diagnóstico segundo o qual os governos não poderiam mais manter o papel tradicional desenvolvimentista e o caminho para mitigar a crise seria a reforma de Estado. Esta reforma ou reconstrução, como alguns preferem chamar,

terminou por ser abrangente nos seus objetivos: superar a crise fiscal, completar mudanças na forma de intervenção do Estado no plano econômico, por meio das reformas voltadas para o mercado, e no plano social, por meio da promoção da justiça social; e, por fim, rever a estrutura do aparelhamento do Estado e do seu pessoal, melhorando os serviços e deixando-os mais baratos (BRESSER PEREIRA, 1995). Deste modo, a reforma se desdobrou em três sentidos: ajuste fiscal, modo de intervenção estatal e sua forma burocrática, tendo abrangido boa parte dos países²². Diga-se de passagem que, no plano social, os resultados neste momento foram bem pouco significativos em termos de justiça social.

Pollitt (2011), quanto à emergência de um padrão de reforma da administração pública (PMR), destaca seis elementos importantes. O primeiro, que a própria reforma tornou-se um tema político importante, entrando na agenda de vários manifestos partidários e programas de governo. Segundo, que a ideologia da NPM tornou-se um tratamento do governo como se fosse um negócio, ressalvadas suas evoluções e correntes diversas. Posteriormente, a popularidade das ideias do NPM foi altamente variável, sendo este o terceiro elemento. O quarto elemento aponta para a constatação de que o discurso político sobre a reforma foi muito mais ambicioso do que as decisões tomadas, ou seja, existiu um *gap* entre discurso e prática. As avaliações foram ambíguas e pouco convincentes, sem conclusões críveis e cientificamente comprovadas, sendo este o quinto elemento a se destacar. E, por fim, os ciclos de reformas não se tornaram muito comuns, isto é, existiu uma alternância entre medidas descentralizadoras e medidas centralizadoras. Em suma, em grande parte as reformas empreendidas não passaram de tentativas mal sucedidas ou mesmo de ações incrementais a partir de reformas anteriores.

²² Uma crise que só os países do Leste e do Sudeste asiático conseguiram evitar (BRESSER PEREIRA, 1996).

Convergindo nesta direção, pode-se afirmar que a tendência marcante dessas tentativas foi, mais restritamente, a preponderância do ajuste fiscal que, por exigir um tratamento emergencial já na primeira geração das reformas, nos anos de 1980, tornou-se o fio condutor ou a motivação principal para sanar parcialmente a crise do Estado. Daí foi mais visível, como explicita Rezende (2002a), a redução dos gastos públicos, *downsizing*, corte em programas sociais, extinção de agências governamentais e reorganização superficial de estruturas administrativas, justamente para sanar este desajuste nas contas públicas, o que superou a questão de transformar profundamente as instituições.

Neste sentido, Diniz (1997) registra a prioridade dada aos programas de estabilidade econômica em detrimento das reformas sociais e, obviamente, isto teve implicações no *modus operandi* dos Estados, fazendo sobressair a estruturação dos meios capazes de promover tal estabilidade, em especial os instrumentos de regulação macroeconômica abrangendo o valor da moeda, taxas de juros e inflação. Quanto aos aspectos institucionais da reforma do Estado a motivação foi alcançar metas de reforço da eficiência e de aperfeiçoamento das instituições representativas, uma tentativa de fortalecer os partidos e o poder congressional, onde que os poderes Executivo e Legislativo deveriam se juntar para conseguir esse feito.

Empreendidas pelos mais variados governos, em contextos econômicos e políticos distintos, as tentativas de reformas marcaram o fortalecimento da função regulatória de Estado, recolocando as relações entre Estado, mercado e sociedade. Instrumentos gerais ou setoriais incluíam o remodelamento de regras que afetam interações entre agentes econômicos e entre estes e consumidores, criando as condições para que as fruições no mercado fossem conforme a objetivos mais gerais como o desenvolvimento econômico e a estabilidade monetária. Na próxima seção iremos

apresentar um panorama dos principais movimentos reformistas que incidiram sobre o Estado Brasileiro no século XX.

1.3 A Função Regulatória no Estado brasileiro em Reformas

Tentativas para reformar a administração pública brasileira foram recorrentes, embora nem sempre tenham logrado êxito, principalmente em relação às sequências das reformas propostas e implementadas. Uma análise da literatura sobre as reformas brasileiras demonstra que estas oscilam entre o fortalecimento da administração direta e a descentralização administrativa, o que suspeitamos, neste trabalho, ter implicado em mudanças significativas no setor de turismo. Nesta seção expomos os principais movimentos de tentativas de reforma do Estado brasileiro ao longo do século XX e início do século XXI: a organização do Estado varguista (1930-1945), a Segunda República Brasileira (1945-1964), o Regime Militar (1964-1985) e a Nova República de 1985 até o presente momento.

É notável que as transformações mais abrangentes na estrutura do Estado são localizáveis em dois momentos de elevada concentração de poder e que a função regulatória veio a se fortalecer, mais intensamente, no período pós-redemocratização.

Não obstante, erigido a partir da Revolução de 1930, o Estado Novo foi o momento em que se consolidou a administração pública do país. As premissas de um Estado intervencionista, as bases para a regulação em diversas áreas como as relações de trabalho, se estabeleceram com novos princípios e regras aí introduzidos, inclusive com a padronização de procedimentos administrativos no primeiro ciclo do governo de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945.

O processo de unificação político-administrativo na Era Vargas aconteceu de maneira gradual, proporcionando o controle do poder central sobre a esfera da economia a ponto de produzir uma modernização conservadora (SOUZA, 1983). O caráter conservador se expressa na exclusão dos setores populares e supressão do seu caráter autônomo enquanto interlocutor. Significou uma recomposição das elites dominantes e uma mudança radical no padrão de organização do Estado que, embora autoritária, teve um caráter modernizador e favorável ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil, marcando uma ruptura com os interesses das oligarquias rurais antes estabelecidas no poder.

Sem reformular totalmente a estrutura socioeconômica, foram encaixados no sistema político novos grupos de interesses, redefinindo os canais de acesso ao poder central. Além disso, o governo de Getúlio Vargas produziu, nos anos de 1930, uma reforma burocrática no setor público enquanto no setor privado surgiam grandes organizações empresariais voltadas para produção. Este conjunto de reformas pontuais na administração pública e mudanças estruturais na iniciativa privada consubstanciaram aquilo que poderíamos chamar de a primeira grande reforma burocrática brasileira.

Nesta foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil que, dois anos depois, se transformara no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), órgão executor e formulador da nova forma de pensar e organizar a administração pública no Brasil. Sua criação, portanto, se deu sob um projeto de dominação central que incluía propósitos de modernizar, industrializar e valorizar a competência técnica, representando os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica (BRESSER PEREIRA, 2001). O papel do DASP foi decisivo na montagem da estrutura do poder burocrático que operasse como cinto de transmissão entre o governo federal e

a política dos estados, por meio dos “daspinhos” (SOUZA, 1983). Entre as principais realizações e heranças do DASP para a administração pública brasileira estiveram:

ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos. Além disso, o DASP cooperou no estabelecimento de uma série de órgãos reguladores da época (conselhos, comissões e institutos), nas áreas econômica e social. A partir destes foi criado, entre os anos 30 e os anos 50, um pequeno grupo de empresas estatais, que se constituíram no núcleo do desenvolvimento industrial por substituição de importações (BRESSER PEREIRA, *ibidem*, p.11).

Neste período, existiu uma forte tendência à centralização na administração, criando as bases para um Estado intervencionista, apoiado em autarquias e empresas estatais como instrumentos para promover uma futura era desenvolvimentista (LIMA JUNIOR, 1998). Portanto, se por um lado as normas básicas da administração pública no Brasil foram criadas entre os anos de 1930 a 1940²³, por outro, foram criadas as estruturas utilizadas pelo governo como recurso de intervenção²⁴ à margem da administração direta.

Destacamos que de 1945 a 1964, houve poucas modificações nas estruturas de Estado, sobressaindo o esforço de incrementar e intensificar o desenvolvimento socioeconômico do país. Segundo Lima Junior (*ibidem*) competia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento na presunção de que, quando necessário, a iniciativa

²³ “O tripé material-pessoal-recursos financeiros termina por ser normatizado com a edição, em 1940, do decreto-lei que estabelecia normas orçamentárias. Em dez anos, portanto, foram estabelecidas as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil. Tratou-se, assim, de acordo com a teoria administrativa vigente, de organizar uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo **controle**. Tais iniciativas tiveram caráter absolutamente pioneiro” (LIMA JUNIOR, 1998 p. 06, grifo nosso).

²⁴ Uma vez que o sistema partidário brasileiro cedeu espaço à burocracia no exercício das suas funções governativas não pressupõe que as ações deixaram de ser políticas para se tornarem estritamente técnicas, pois o que vem ocorrendo, segundo Loureiro et al (2010), é a burocratização da política e a politização da burocracia e no Brasil, “a burocracia não apenas participa do processo decisório, mas é também um de seus atores mais importantes” (p.74).

privada o completaria. A burocracia abria, seletivamente, oportunidades para certos grupos da iniciativa privada.

Na Segunda República Brasileira (1945-1964), após a saída de Vargas em outubro de 1945, já sob um regime democrático, o DASP perdeu grande parte de suas atribuições.

Eurico Dutra (1946-1951) assumiu o governo em 1946, adotando um projeto desenvolvimentista com prioridade para quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia, culminando no Plano SALTE, que acabou não logrando êxito pela resistência conservadora da época. Porém, foi no seu governo que a política econômica brasileira começou a associar-se com o capital financeiro internacional. A abertura de importantes rodovias, como a atual Presidente Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro; o surgimento de alguns conselhos e comissões, tais como o Conselho Nacional de Economia e a Comissão de Planejamento Regional; e a elaboração do Estatuto do Petróleo que culminou nas construções das primeiras refinarias, foram alguns legados deixados por Dutra.

Posteriormente Vargas voltou ao poder para cumprir um mandato (1951-1954), agora por meio de eleições diretas. Foi um período tumultuado e com um desfecho trágico, marcado pelo seu suicídio. O que nos interessa propriamente, neste período, é que novamente se retomou o empenho de implantar uma administração pública burocrática, orientada para o desenvolvimento econômico, ao que o governo seguinte, de Juscelino Kubitschek (JK) daria continuidade (BRESSER PEREIRA, 2001).

Neste período (1956-1961), o Brasil conviveu com as orientações de JK por meio do Plano Nacional de Desenvolvimento, que seria implantado por meio do

Programa de Metas²⁵, levando em conta os aconselhamentos técnicos do recém-criado Conselho de Desenvolvimento. No governo JK, conhecido pelo *slogan* “cinquenta anos em cinco”, o Brasil se inseriu na indústria pesada, trocando as pequenas manufaturas pela produção de aço e outros produtos intermediários, a fim de enveredar-se para a fabricação de equipamentos, de veículos, de automóveis e de outros bens, iniciando o que se poderia chamar de industrialização do país e executando um plano de reformulação da economia nacional. Foi JK que permitiu a abertura da economia brasileira ao capital estrangeiro de maneira mais incisiva do que o presidente Dutra.

A manutenção do regime democrático²⁶ e da estabilidade política também foram marcas de seu governo, o que não aconteceu nos anos seguintes, do governo do presidente Jânio Quadros (1961), que renunciou em menos de um ano de governo, sucedido pelo presidente João Goulart (1961-1964), que sofreu o golpe, em 1964, que deu início ao Regime Militar no Brasil. Nestes três últimos governos (JK, Quadros e Goulart) o país não sofreu mudanças significativas na estrutura do Estado que tivessem significados expressivos na sua relação com a sociedade ou que caracterizassem alguma mudança no seu *modus operandi*.

Já no período do Regime Militar, decorrido entre os anos de 1964 e 1984, especificamente em 1967, as mudanças no âmbito da estrutura e ação de Estado ocorreram com maior intensidade, fazendo parte da agenda governamental. A reforma de 1967²⁷, marcada pelo Decreto Lei nº 200 foi expressiva no sentido da criação e

²⁵ Também conhecido como Plano de Metas, este continha 31 metas distribuídas em 5 grandes grupos: Energia, Transportes, Alimentação, Indústria de Base, Educação, e, a meta principal ou meta-síntese: a construção de Brasília (KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, 1974).

²⁶ Marca própria do seu Plano de Metas, JK teve perspicácia ao conciliar diversos setores da sociedade brasileira, mostrando-lhes seu compromisso com cada setor dentro da estratégia do seu Plano Nacional de Desenvolvimento.

²⁷ “O aspecto mais marcante da Reforma Desenvolvimentista de 1967 foi a desconcentração para a administração indireta, particularmente para as fundações de direito privado criadas pelo Estado, as empresas públicas e as empresas de economia mista, além das autarquias, que já existiam desde 1938” (BRESSER PEREIRA, 2001, p.15).

expansão do raio de atuação de empresas estatais e autarquias, agências vinculadas à administração indireta (LIMA JUNIOR, 1998).

Entre 1964 a 1984, a sociedade foi exposta por um Estado hiperativo, terrorista e burocrático, que comprimiu quase ao limite do todo suportável. O estatismo de então impulsionou parcialmente o crescimento econômico, criou novos beneficiários e seus serviços e reorganizou as relações entre Estado e mercado, mas ao mesmo tempo desvirtuou completamente o Estado, na medida em que o dissociou da sociedade, o impregnou de privatismos e o distanciou da cidadania (NOGUEIRA, 2011 p. 34).

O regime ditatorial brasileiro “usou e abusou do Estado como agente de desenvolvimento e regulação” (NOGUEIRA, *ibidem* p. 23). De meados ao final da década de 1970, com a posse do presidente Geisel, após um momento de tensão e turbulência, foi iniciada a abertura “lenta, gradual e segura”, que levaria o país de volta à democracia, em um crescente que se estendeu até o governo do presidente João Figueiredo. Destacamos que, entretanto, as políticas desta época ainda estavam marcadas pela forte centralização do Estado e ausência de interlocução com a sociedade. Isto contribuiu para que, mais tarde, a transição democrática viesse ocorrer em uma sociedade em estado lastimável, sem preparação para neutralizar o controle estatal, nem promover, de imediato, uma ruptura com o autoritarismo (*ibidem*, 2011).

O início do período da Nova República²⁸ (1985) teve como marca a crise econômica dos anos de 1980, com recessão já no início da década, e um período inflacionário crônico que se intensificou a partir de sua metade e que afetou a sociedade

²⁸ Há que se atentar para o fato de que a formação da burocracia do Estado brasileiro e a criação de empresas estatais estão associadas a uma relação de subordinação (MATTOS, 2006). Peter Evans observa que o caso brasileiro de industrialização foi marcado por ter um desenvolvimento associado a regimes autoritários e os canais de circulação de poder político se concentrarem na figura do presidente da República, centralizando a formação da política pública que deveria ser executada pela administração indireta ou empresas estatais (MATTOS, 2006). Portanto, existe uma relação entre desenvolvimento econômico e autoritarismo, centralizador.

brasileira como um todo, enquanto ocorria forte expansão da sociedade civil, advinda do legado desenvolvimentista das décadas de 1950 e 1960 dos governos JK e Vargas. Junto a isso, foram criadas diversas instituições, empresas e órgãos públicos, com crescimento abrupto do aparato administrativo, ao mesmo tempo em que o Executivo Federal dava claros sinais de incapacidade de coordenação e se dobrava diante do descontrole fiscal no âmbito dos estados, absorvendo dívidas e transferindo seus custos para o conjunto do país. Este conjunto de elementos foi combinado à uma explosão de demandas, a partir das necessidades de consolidar um sem número de direitos e garantias estabelecidos na Constituição de 1988, cujo atendimento tornava-se incompatível com o funcionamento eficiente do governo. Neste contexto fracassaram os dois primeiros governos da Nova República (1985/1992) no Brasil em seus programas de estabilidade econômica, minando a credibilidade nas instituições (DINIZ, 1997).

Portanto, a recém-instaurada democracia brasileira foi rapidamente colocada diante de um paradoxo, entre a bem-sucedida implantação do novo regime democrático e a continuidade, no plano da manutenção de elites e das instituições (DINIZ, 1997), com notável incapacidade de equilibrar os planos econômico e social. No governo do presidente Sarney foram registradas tentativas de ajustes na administração pública que marcaram a busca por um novo papel do Estado e por novas relações com os cidadãos, particularmente no que tange ao resgate da função social da administração pública (LIMA JUNIOR, 1998). As grandes marcas deste governo foram, fundamentalmente, o lançamento de uma estratégia de política econômica, o Plano Cruzado I e II, e a nova Constituição de 1988.

No governo do presidente Fernando Collor (1991-1992) houve nova tentativa de modernizar o Estado, com iniciativas que privilegiaram o ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura econômica, processo interrompido

com o agravamento da crise política que culminou com o seu *impeachment*. No governo seguinte, do presidente Itamar Franco (1992-1995), o tema da reforma de Estado foi tratado com moderação, assumindo um estilo incremental e segmentado, de modo a dissociar-se das diretrizes e políticas de seu antecessor (AZEVEDO e ANDRADE, 1997).

Assim, neste período inicial da retomada da democracia (1985-1995) não houve debates substantivos sobre reforma do Estado e políticas de regulação, sendo que os três primeiros governos da Nova República foram incapazes para administrar a crise econômica e social instaurada no país. As prioridades que guiaram a ação dos governos nesta época eram, principalmente, duas: administração da crise econômica e a consolidação da ordem democrática (DINIZ, 1997), o que trouxe limitações e fragilidades para uma investida em sentido reformista, que abarcasse também o plano administrativo.

De acordo com Rezende (2002), posteriormente ao padrão intervencionista que vigorou até meados da década de 1980, o movimento de uma reforma gerencial ao longo dos governos Sarney, Collor e Itamar não logrou êxito por apresentar deficiências como retratar a crise somente pelo aspecto econômico, ou seja, com uma feição unidimensional, sem considerar as novas demandas da sociedade e a falta de credibilidade das instituições, assumindo uma perspectiva tecnocrática.

Tomando a trajetória histórica até aqui delineada, é perceptível que o Estado foi o ator central do desenvolvimento nacional, tendo sido expandido ao longo de regimes autoritários, mas também em governos democráticos, já em uma sociedade capitalista industrial. E com o retorno à democracia no Brasil, em uma sociedade pós-industrial, demandava-se um novo padrão de intervenção pública (REZENDE, 2002; BRESSER PEREIRA, 2001).

A partir de meados da década de 1990 inaugurou-se uma nova era de ensaios de reforma do Estado no Brasil, orientadas para o equilíbrio nas contas públicas e para o controle das variáveis macroeconômicas mais relevantes, como requisitos da estabilidade econômica e da construção de uma proteção social igualitária e sólida. A tentativa de reforma na década de 1990 foi alinhada à Nova Gestão Pública (REZENDE, 2002). Porém, concentrada entre os anos 1994 e 1995, não logrou êxito na sua totalidade e nem trouxe profundas transformações nas relações entre Estado e sociedade (LIMA JUNIOR, 1998). Sua política foi uma combinação agressiva de privatizações, ajuste fiscal e descentralização das políticas públicas (REZENDE, 2002), típicas medidas das reformas da primeira geração, expostas anteriormente, porém com menor intensidade. Foi condicionada por fatores exógenos como a mudança de paradigmas produtivos, globalização da economia, mudanças científicas e tecnológicas. Este novo pacto para a reforma do Estado deveria levar, simultaneamente à qualificação da democracia e à economia de mercado, ao encaminhamento de um projeto de Reforma Constitucional para viabilizar as transformações na estrutura e na gestão do setor público (AZEVEDO e ANDRADE, 1997).

Destacamos, todavia, que embora não tenha logrado pleno êxito, esta tentativa de reforma trouxe consigo um arcabouço de mudanças no âmbito da regulação do Estado brasileiro. Alguns autores chamam de reforma regulatória (PECI, 2007) o que aconteceu na década de 1990, no governo FHC, considerada a multiplicação de agências reguladoras concomitante a um processo de desestatização, impactando empresas estratégicas em vários setores produtivos quanto no provimento direto de alguns serviços públicos, e de descentralização, com transferência de responsabilidade para os estados e municípios.

Conforme aponta um dos idealizadores da reforma, o ex-ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE)²⁹ Luiz Carlos Bresser Pereira (1995), a crise do aparelho do Estado foi a principal motivação para o governo FHC iniciá-la e implementá-la até o final do primeiro governo FHC, em 1998, quando o MARE foi extinto transformando-se em Ministério da Administração Federal (MAF). Porém, a despeito do trabalho realizado pelo MARE, permaneceram traços do padrão anterior de atuação do Estado, ainda marcado pelo clientelismo e favorecimento de interesses privados e corporativos, o que torna difícil sustentar a afirmação de que tenha ocorrido, efetivamente, uma reforma do Estado brasileiro neste período.

Sob a reforma de 1994/1995, a distinção entre formulação de políticas públicas sociais e políticas regulatórias ganhou relevância, favorecendo a incorporação destas últimas em detrimento da primeira. Mesmo com toda resistência, dificuldades e falta de cooperação, na década de 1990 e início dos anos 2000 foram criadas agências reguladoras em diversos setores específicos. Peci (2007) destaca que existiram três gerações da criação de agências reguladoras no Brasil durante o Governo FHC, demonstrando assim a relevância deste período para o desenvolvimento das agências no Brasil. Segundo o mesmo autor, a primeira geração caracteriza-se pela criação das chamadas agências reguladoras de infraestrutura, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e Agência Nacional de Petróleo (ANP) que se deu durante o período 1995 a 1998. Na segunda geração foram criadas a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Água (ANA) nos anos de 1999 e 2000. Finalmente, foram criadas a Agência Nacional do Cinema (Ancine), a Agência

²⁹ A Secretaria da Presidência que geria o serviço público no Brasil se transformou em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) sendo criado no início do governo FHC, em 1995, justamente para criar bases de sustentação de uma reforma do Estado no Brasil, denotando uma prioridade daquele governo (BRESSER PEREIRA, 2006).

Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) durante o período 2001 e 2002.

Expandiu-se a intervenção do governo, por meio das agências e políticas reguladoras, e, conseqüentemente, as despesas do setor público, bem como as transferências de responsabilidade para os governos subnacionais por meio da descentralização. Tais mudanças configuram uma tendência dos governos pós Brasil redemocratizado, mas não terminaram, propriamente, por reorganizar o Estado. Pois o que se propôs foi “alterar radicalmente a forma de controle que regula a relação entre implementação e formulação das políticas públicas” (p.205), existindo uma contradição entre os objetivos de mudança institucional e ajuste fiscal³⁰, assim, não se conformou um novo Estado brasileiro na década, como advoga Rezende (2002).

Por outro lado, para Lima Junior (1998) os limites da reforma do Governo FHC decorrem de sua não correspondência à realidade brasileira, pois elementos constitutivos de fases consideradas superadas para montar-se o palco da reforma de 1994/1995, como a patrimonialista e a burocrática, ainda estavam fortemente presentes no contexto da administração pública brasileira, em especial o clientelismo político. Esta reforma seguiu a tendência mundial de privilegiar a estabilidade econômica em detrimento das políticas sociais.

³⁰ “As reações à mudança institucional formaram-se em torno de três grandes temas: controle, orçamento e cargos. Se para os diversos ministérios a não-cooperação fundamentava-se na possibilidade de perda de controle e de poder sobre as instituições, para a administração indireta a cooperação com novas formas institucionais estava vinculada ao risco de perder dotações orçamentária em caso de reduzido desempenho. A manutenção dos arranjos institucionais anteriores, baseados numa tênue relação entre orçamento e performance, foi o ponto nevrálgico para explicar a não adesão às propostas de transformação institucional orientada por resultados. O caso brasileiro representa um problema típico das reformas gerenciais. A contradição entre os objetivos de mudança institucional e ajuste fiscal foi variável decisiva para mostrar porque a elevação da performance não encontra cooperação “espontânea”. Os beneficiários da ordem preferem manter as instituições e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal. Em condições de baixa performance e de forte interesse por ajuste fiscal, a cooperação com a mudança institucional se tornou rara” (REZENDE, 2002, p.205).

Nogueira (2011), por sua vez, aponta que a mudança empreendida na década de 1990 atentava-se para o balanço das contas públicas, privilegiando a reforma administrativa e a política econômica externa. A concepção desta reforma incluía a diminuição do Estado e a valorização do mercado, havendo pouca discussão em relação a um “entendimento substantivo da ideia mesma da reforma ou de Estado”, comprovada pela falta de uma afirmação de reforma autônoma frente aos condicionantes da acumulação de capital (ibidem, 2011). Ou seja, o ciclo reformador brasileiro da década de 1990 foi condicionado às expressões do mercado, privatização, *empowerment* e administração gerencial, sem edificar um sistema político efetivamente democrático, nem modificar substantivamente os hábitos democráticos – “democracia carente de vínculos sociais e de instituições socialmente sedimentadas” (p. 43) – segundo este mesmo autor³¹, tornando evidente no caso das agências reguladoras.

No primeiro momento, estas agências enfrentaram sérios problemas relativos ao quadro de funcionários, especificamente carência de capacidade técnica e técnicos especializados, demonstrando assim indícios de vulnerabilidade do modelo regulatório brasileiro, onde aconteceram até mesmo boicotes financeiro e administrativo por parte de algumas agências, como advoga Peci (2007). Esta relação conflituosa transbordou de dentro das agências em direção aos três poderes – Legislativo, Jurídico e Executivo – sendo que até mesmo alguns órgãos do Executivo Federal, administração direta e indireta, transpareceram um inconformismo com a sua perda de poder para as agências³².

³¹ Neste sentido Nogueira (2011) deslança algumas críticas a respeito da reforma dos anos 1990, pois segundo ele não havia e nem existe hoje motivo justificável para que a reforma do aparelho do Estado seja orientado pelo mercado em vez de se concentrar na recuperação e na atualização das capacidades burocráticas, e estes procedimentos de mercado não deveriam ser recebidos como eixo principal e sim como algo adicional. Portanto, no final do séc. XX o Estado existente estava “enredado numa teia de interesses privados” (p. 49), necessitando de uma reforma.

³² “O globalismo da reforma regulatória pode ser identificado na relação direta que se estabelece entre as novas entidades regulatórias e o novo papel do Estado, classificando este como Estado regulador e reduzindo todo o foco da reforma do Estado à instituição de agências. Igualando a função das agências

Esta tentativa de reforma ignorou especificidades dos setores público e privado, no que compartilhamos da visão de Costa (2010), pois frente às novas demandas sociais da sociedade brasileira, com anseios por um novo sistema de cobertura social que mitigasse a desigualdade, focou apenas no plano econômico. Igualmente, Rezende (2002a) assinala que o modelo gerencial imposto por meio desta reforma representa um caso de falha sequencial³³, produzindo uma contradição entre os propósitos de ajuste fiscal e mudança institucional, em função do apoio dos atores interessados. Para se empreender uma reforma que consubstanciasse em mudança institucional seria preciso, antes de tudo, apoio de atores em posições estratégicas dentro do aparato burocrático do Estado, o que não aconteceu neste período. De igual modo, a redução dos gastos e a construção de uma nova matriz institucional sofreram resistências no interior da burocracia, das elites políticas e da sociedade, ou seja, exatamente daqueles que poderiam apoiar mudanças institucionais. Daí o ajuste fiscal foi preponderante em relação à mudança institucional: o primeiro tornou-se prioridade na agenda desta reforma e a segunda não atingiu os resultados esperados (ibidem). Dessa forma, a reforma do Estado neste período, ou a tentativa de fazê-la, foi, bem mais, uma readaptação parcial da estrutura fiscal focada no plano econômico.

O Governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva contestou o modelo de burocracia estatal de seu antecessor, formulando um discurso de denúncia à terceirização e ao papel superdimensionado das agências regulatórias (MATTOS, 2006). Lula buscou criar bases institucionais para um retorno às políticas para desenvolvimento de determinados setores da economia, incluindo a abertura de canais

reguladoras com o novo papel do Estado – retórica essa construída num breve período de tempo –, abre-se espaço para que as agências assumam, na prática, superpoderes, em detrimento de outras entidades da administração pública direta e indireta, como ministérios, colegiados de formulação de políticas e planejamento” (PECI, 2007, p.24).

³³ “As reformas dificilmente conseguem atingir os seus objetivos, problemas de *performance* persistem, e novas reformas são formuladas e implementadas para lidar com “antigos problemas” e, neste sentido, pode-se dizer que elas falham sequencialmente” (REZENDE, 2002a, p.51).

participativos e articulação com atores sociais interessados em cada uma delas. Já de início este governo demonstrou um distinto estilo de governo, especialmente nas relações entre Estado e sociedade.

Porém, a inserção de novos atores a partir da nova configuração do papel do Estado foi feita com cautela, assim como nas decisões tomadas no terreno da gestão econômica e financeira, justamente pela diversidade das circunstâncias transmitidas de governos anteriores, impostas pelo sistema político e administrativo do país e da estrutura econômica e financeira do capitalismo globalizado (NOGUEIRA, 2011). No entanto, a despeito de movimentos moderados nas suas políticas, vale lembrar que o próprio presidente Lula havia caracterizado as agências como uma terceirização do Estado (PECI, 2007).

A subordinação às diretrizes do governo anterior na gestão econômica e financeira fez com que o governo Lula tivesse parte da sua movimentação reformadora encarcerada aos padrões da década de 1990, mas por outro lado proporcionou ao mesmo que atuasse em condições de trabalhar em mudanças que seu antecessor não obteve êxito, em despender forças em novas pastas da agenda governamental e empreender mudanças significativas no plano social.

Uma reforma substantiva do Estado precisa considerar tais fatos e direcionar-se para fazer do Estado não só um instrumento eficiente de racionalização, de intervenção e de promoção do desenvolvimento, mas também um ambiente político-institucional no qual se concretize a mediação dos conflitos e das diferenças e em que se estabeleçam as bases do contrato social, as relações de reciprocidade entre os cidadãos (...). Apenas um Estado socialmente estabelecido e vinculado tem condições de se apresentar ativamente perante o mercado e a economia, reequipando-se enquanto aparato e requalificando-se enquanto gestor (NOGUEIRA, 2011 p. 70).

Neste sentido, ressaltamos que a tentativa do governo Lula de criar bases institucionais para o desenvolvimento de políticas de diversos setores da economia, bem como dialogar com os diversos atores interessados pode ser considerada uma novidade no padrão de atuação do Estado no caso brasileiro. Não obstante, como anteriormente exposto, a Nova Gestão Pública se deu tanto pelo ajuste fiscal quanto pela mudança institucional do Estado, objetivos mantidos, mas com esforço adicional neste último empreendimento, a mudança institucional. Em algumas políticas³⁴, a forma que se buscou empreender essas mudanças³⁵ colocou, ao lado da transição do Gerencialismo Público, a Governança Pública baseada no formato de rede, o que incidiu indiretamente ao plano da regulação do Estado, como verificamos em alguns setores específicos, neste caso o turismo.

A despeito da crítica de Offe (2009) sobre a obscuridade das definições sobre governança, e das várias ambiguidades a elas associadas, assumimos aqui a definição proposta por Azevedo (1997), para quem o conceito não se limita à capacidade administrativa do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Envolve também questões político-institucionais de tomadas de decisões e sistemas de intermediação de interesses, ou seja, participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. A maior ou menor capacidade de governança depende, assim, não só da possibilidade de criação de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas públicas, mas também de capacidade operacional da burocracia governamental na capacidade efetiva de regulação (ibidem). Levando em consideração essas definições, há elementos

³⁴ Há que se problematizar o fato que Kooiman e VanVliet (1993) afirmam sobre os autores que chamam atenção das diferenças de setor para setor, que não podemos tirar conclusões gerais sobre o sistema como um padrão de processos setorialmente diferentes.

³⁵ Talvez seja um modo alternativo de governo e governança nos quais interações entre governo e sociedade, entre atores públicos e privados são centrais, conforme Kooiman e VanVliet (1993) afirmam.

indicativos de uma baixa capacidade de governança dos governos brasileiros dos anos 1980 até, pelo menos, 2002, como veremos ao longo deste trabalho no que se refere ao setor do turismo.

A fim de esclarecer esta última característica, mais saliente a partir do Governo Lula, deve-se notar que a Governança Pública configura um padrão ou estrutura em que resultados dependem de esforços comuns na intervenção de todos os agentes envolvidos. Sendo assim, diante da complexidade, da dinâmica e da diversidade³⁶, os vários atores devem estar inseridos neste sistema. A governança política “não pode mais ser concebida em termos de controle governamental externo da sociedade, mas emerge de uma pluralidade de atores que governam” (p. 64), dependendo dos resultados da adoção de regras e procedimentos aceitos e legitimados pelo conjunto de atores envolvidos em um tema ou política setorial (KOOIMAN e VANVLIET, 1993).

Por outro lado, lembrando Peci (2007), a criação das agências reguladoras tem relação com o processo de enxugamento do papel do Estado na economia e com a flexibilização da gestão pública. No caso brasileiro, entanto, apesar de ser abrangente este movimento permanece incompleto, não significando uma reforma regulatória geral, que levasse em conta uma revisão do papel do Estado e sua relação com a sociedade. Há variação entre setores, uns com padrões e modelos regulatórios mais desenvolvidos do que outros. Chega-se ao ponto de existir um conjunto de entidades, reconhecidamente agências reguladoras, em alguns setores e em outros nem sequer existe este papel de agência, entretanto sua regulação continua sendo papel do Executivo, resultando em objetivos e funções muito diferenciados. Sendo assim, os limites desta combinação ou transição entre elementos da Nova Gestão Pública e do modelo de Governança Pública

³⁶ Governar nas sociedades modernas é predominantemente um processo de coordenação e influência nas interações social, política e administrativa que significa que novas formas de governo interativo são necessárias (KOOIMAN & VANVLIET, 1993 p. 64).

permanecem tênues, produzindo um mix entre auto-regulação, intervencionismo estatal e agências independentes.

Partindo dessas considerações, vale registrar que não são ainda claros quais condicionantes e efeitos as mudanças aqui descritas na estrutura e nos padrões de atuação do Estado brasileiro produziram sobre as políticas públicas em vários setores governamentais. Mesmo quanto ao período mais recente, há poucos elementos conclusivos acerca dos padrões de incorporação de atores movidos por diferentes interesses e racionalidades nos processos decisórios e de gestão, bem como da configuração de alianças, oposições ou redes e, finalmente, das características da função regulatória.

Quanto a este último aspecto, torna-se necessário esclarecer as mudanças e principais características assumidas pelo papel do Estado como agente regulador das atividades desenvolvidas nos diferentes setores econômicos e sociais, onde iremos situar como objeto a política pública de turismo. Especificamente nos interessa aqui identificar instrumentos e capacidades por meio dos quais intervém em problemas como aqueles relativos às assimetrias informacionais entre fornecedores e consumidores nas relações de mercado, como será o caso – dentro da política de turismo – das atividades de hospedagem. Por isso, no próximo capítulo será apresentada a macroeconomia do turismo a fim de permitir maior aprofundamento adiante, neste sentido.

2. MACROECONOMIA DO TURISMO

Neste capítulo demonstramos como a atividade turística se consolidou como vetor de crescimento econômico no contexto global, realçando sua importância como uma atividade econômica. Adentramos às questões da macroeconomia do turismo, destacando suas especificidades. No primeiro momento, enfatizamos a emergência da atividade turística e seus aspectos históricos mais relevantes para o entendimento do turismo como fenômeno. Posteriormente, abordamos sua importância e peso relativo para a economia dos diversos países. E finalizamos o capítulo com as perspectivas econômicas do turismo no Brasil, a fim de dar suporte ao argumento analítico em questão.

2.1 Aspectos Históricos do Setor do Turismo

A atividade turística tem chamado atenção de pesquisadores e gestores públicos de diferentes vertentes analíticas em função de sua relevância para o desenvolvimento das economias em diversos países e regiões, além dos seus impactos socioculturais e ambientais. Destacamos nesta seção, aspectos históricos e a cronologia da sua evolução, trazendo considerações importantes a fim de introduzirmos o estudo do turismo.

Como veremos neste tópico, um dos elementos que propiciou o crescimento do turismo foi a inovação tecnológica, sob impacto do desenvolvimento científico que

possibilitou a adoção de meios de transporte cada vez mais rápidos e eficientes, além da inserção de novas práticas gerenciais nos estabelecimentos, bem como a adoção de equipamentos que os deixaram mais confortáveis. Dentre outras coisas, o somatório destes elementos implicou no crescimento das viagens e do turismo como um negócio, tornando-se objeto de estudos de diversas ciências. Há informações de que o conhecimento técnico sobre o turismo veio a ser explorado na Itália, Suíça, Áustria e Alemanha, em meados do século XIX, de forma esporádica, em contraposição a autores que dizem ter sido o estudo do turismo iniciado pouco antes da Segunda Guerra Mundial (PANOSSO NETO et al, 2011). Fato é que, na medida em que se consolidou como um negócio ou um comércio em crescimento, do ponto de vista econômico³⁷, o campo de pesquisa e educação em turismo se estendeu pelo mundo, não só pelo potencial econômico da atividade, mas também pelos impactos sociais, culturais e ambientais.

Portanto, como dizendo respeito a atividades envolvendo todas estas áreas de estudos, a sustentabilidade do turismo tem se tornado objeto de várias discussões sob o patrocínio da Organização Mundial do Turismo (OMT)³⁸. Compartilhamos do olhar de Cooper et al (2001) sobre as imprecisões teóricas que ocorrem neste campo, pois o mesmo ainda sofre indefinições conceituais e, por envolver vários temas, necessita de uma abordagem disciplinada. Um exemplo que evidencia este fato é que, mesmo se considerarmos os esforços para a padronização global de estatísticas do turismo desde a

³⁷ Atualmente, é comum vários autores e organizações públicas e privadas, tais como Jafari (1994) e a OMT (2001), dentre outros, considerar o turismo como a maior indústria do século XX.

³⁸ “Grande parte da literatura de turismo hoje valoriza a importância do desenvolvimento do turismo “sustentável”. Seja qual for o significado preciso do termo, um elemento essencial de uma indústria de turismo sustentável é a viabilidade econômica. Às vezes esquecido, o conceito de sustentabilidade tem uma dimensão econômica ao lado de suas dimensões social e ambiental. Eficiências econômicas resultam em menor uso de recursos com impactos sociais e ambientais potencialmente menos adversas da sua utilização”. (DWYER, SPURR, 2012)

década de 1930³⁹, ainda faltam dados consistentes em relação ao turismo, no tocante à proporção deste fenômeno – tanto em termos sociais quanto ambientais – justamente pelo fato desta atividade possuir uma natureza transversal e se envolver e/ou se superpor a diversos segmentos do setor terciário, como serviços de alimentação, hospedagem e transporte.

Entretanto, destacamos que os estudos do turismo têm se realizado praticamente no mundo todo e gerado uma produção diversificada no campo acadêmico, distribuída em várias disciplinas que o tomam com enfoques específicos. As ciências sociais e sociais aplicadas⁴⁰, tais como, economia, administração, sociologia, história, geografia, de maneira recorrente, são alguns exemplos de disciplinas que trazem o turismo como um fenômeno a ser pesquisado. E para fundamentarmos esta discussão é necessário, para fins deste estudo específico, abordarmos os aspectos históricos desta atividade.

Ao longo da história humana destacamos, essencialmente, e, sobretudo, sua presença desde a formação dos grandes impérios da antiguidade até a formação do Estado Moderno, passando antes pelas tentativas de expansão colonial por meio das grandes navegações. As guerras de conquista foram fator determinante para os grandes deslocamentos humanos em diversos momentos da história. Fazendo uma exposição sob

³⁹ O desenvolvimento de recomendações internacionais relativas aos conceitos e definições relacionadas com o turismo iniciou-se em 1937 quando o Conselho da Liga das Nações recomendou a definição de "turista internacional" para fins estatísticos, alterado em 1953 pela Comissão de Estatística das Nações Unidas (CSNU) que definiu o conceito de "visitante internacional". Estas definições de turistas, visitantes e excursionistas para fins estatísticos foram se alterando ao longo dos anos por conselhos, comissões, conferências, envolvendo especialistas e peritos estatísticos, a fim de delimitar parâmetros para a obtenção e padronização de dados estatísticos de viagens internacionais. Até que, na década de 1980, com o aumento da conscientização sobre a importância do turismo e sua interdependência com outras atividades econômicas e sociais, começaram a surgir novas propostas globais e em 1993 essas propostas, uma vez revistas e aperfeiçoadas, foram submetidas à aprovação da 27^a sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em conjunto com a Classificação Internacional dos Tipos de Atividades Turísticas (SICTA), que representam a primeira recomendação internacional para determinar os fundamentos básicos de um Sistema de Estatísticas do Turismo em termos de conceitos, definições, classificações e indicadores. (OMT, 2008).

⁴⁰ No Brasil, segundo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o turismo está relacionado à grande área "ciências sociais aplicadas", e inserido na área de conhecimento Administração, Ciências contábeis e Turismo.

a ótica cronológica, percebemos que o fenômeno turismo⁴¹ se estabeleceu na medida em que os deslocamentos passam a ser possíveis para explorar lugares, monumentos e eventos⁴². A seguir apresentamos de que modo, através dos tempos – Antiguidade, Idade Média, Idade Moderna, passando pela Grécia Antiga, Império Romano e Renascimento, até chegar aos dias atuais – os deslocamentos humanos, as viagens e o turismo se desenvolveram.

Na Antiguidade Clássica, a Grécia Antiga (de 1.100 a.C. a 114 a.C.) exerceu considerável influência nas viagens, marcadas principalmente para fins religiosos. Tais viagens eram realizadas para santuários ou em vista de festivais e festas religiosas. Rejowski (2005) e Goeldner et al (2002) registram que o desenvolvimento das viagens floresceu nesta época devido ao sistema de moedas e à língua grega, difundida pelo Mediterrâneo, sendo o mar um dos principais elementos favoráveis à movimentação das pessoas, além da atração exercida pelos produtos comerciais. Heródoto pode ser considerado um dos maiores turistas porque ao longo de seus deslocamentos se interessava pelos costumes, pela descrição dos atrativos e religiões (REJOWSKI, *ibidem*). Devido a razões de ordem moral e religiosa este povo não viajava por lazer,

⁴¹ Para fins acadêmicos, a definição de turismo passou por diversas discussões em termos de tempo, distância e motivação em relação às viagens realizadas para fins turísticos. Atualmente, a definição mais aceita, por estudiosos e organizações públicas e privadas do setor, é a da Organização Mundial do Turismo (OMT) “as atividades que as pessoas realizam durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras”, também adotada neste estudo. O conceito de turismo é mais limitado do que viagem, já que se refere a tipos específicos de viagens. Pessoas que realizam essas viagens são consideradas visitantes. Portanto, o turismo é um subconjunto de viagens e visitantes um subconjunto dos viajantes em ambas as áreas nacionais e internacionais.(OMT, 2008).

⁴² O Egito exerceu e ainda exerce fascinação nas pessoas em conhecer as pirâmides desde dezenas de séculos a. C., por exemplo. Segundo Goeldner et al (2002), provavelmente estas viagens ao Egito para conhecer as pirâmides atraíram muitas pessoas entre os anos de 1200 a.C a 1600 a.C, podendo ser consideradas as primeiras viagens com propósito de turismo e paz, ou seja, as pirâmides do Egito podem ser consideradas um dos primeiros atrativos turísticos do mundo.

sendo as viagens motivadas muito mais pela religião e pela busca da saúde por meio dos banhos medicinais⁴³.

Os Jogos Olímpicos foram exemplo marcante neste contexto, passando de culto religioso ao rei dos deuses grego Zeus para um megaevento esportivo contemporâneo⁴⁴. No século V a.C. já era considerável o aumento do número de viagens no Mediterrâneo por conta dos gregos, influenciando no aumento das estradas entre os grandes centros da época, bem como no surgimento de equipamentos de suporte, ao longo dos trajetos a fim de amparar os viajantes, tais como as hospedarias⁴⁵. A hospitalidade era praticada pelo povo grego e baseada num preceito divino, pois se constituía em um ato honroso e numa instituição que obrigava o cidadão grego a receber com benevolência os estrangeiros.

As viagens atingiram seu apogeu no tempo do Império Romano (27 a.C. a 476 d.C.), conforme enfatizam vários autores (CALSSON, 1994; GOELDNER, ibidem; BARBOSA, 2002; REJOWSKI; ibidem), pois neste período encontravam-se consideráveis estímulos e facilidades para o trânsito de pessoas entre as localidades. Destacamos principalmente o comércio e os recursos financeiros, as moedas romanas, os meios de transportes e as estradas aprimoradas, bem como a facilidade da comunicação devido ao uso do grego e do latim, bem como o sistema legal, que propiciava proteção por parte do governo que garantia amparo aos viajantes. Foi neste período que ocorreu a denominada *Pax Romana*, um período sem guerras, por volta de dois séculos, que propiciou ao viajante a possibilidade de cruzar fronteiras de maneira mais segura.

⁴³ À época, eram indicados tratamentos de banho de mar, pois acreditava-se que a água, muitas vezes, gelada e salgada do mar seria eficaz para curar diversos tipos de enfermidades (GOELDNER et al, 2002).

⁴⁴ Ninguém sabe exatamente quando começou, mas a primeira menção escrita das competições é datado de 776 a.C.O, segundo a OMSC - Olympic Museum and Study Centre (2002).

⁴⁵ CASSON, Lionel. Travel in the Anciant World. Baltimore: The Jons Hopikins University Press, 1994.

No período entre 98 d.C. a 117 d.C., as estradas romanas chegaram a atingir 80 mil quilômetros, incluindo Europa e África. Também neste período, ocorreu o surgimento da segunda residência⁴⁶, num processo em que, devido à superpopulação de Roma, as pessoas em condições mais abastadas começaram a se refugiar temporariamente em locais mais tranquilos que lhes proporcionassem lazer e descanso. Outros elementos que favoreceram deslocamentos foram o desenvolvimento das instalações termais e a arte da construção romana com estradas aprimoradas, pontes e viadutos com base em estratégias militares (REJOWSKI, *ibidem*; BARBOSA, *ibidem*; GOELDNER et al, *ibidem*), bem como as festas e os jogos esportivos que formavam parte importante do lazer, por meio de exibições teatrais e gladiadores. Podemos considerar, assim como Goeldner et al (*ibidem*), a combinação romana de império, estradas e necessidade de supervisão, de suas riquezas, lazer, atrações turísticas e o desejo de viajar, conseqüentemente, a demanda por hospedagens e outros serviços voltados para os viajantes teria sido uma forma inicial de turismo.

O modo de produção neste período era essencialmente escravista⁴⁷ e, devido ao aumento do número de famílias nobres e propriedades privadas, demandava-se mais trabalhadores rurais, sendo o problema solucionado com as guerras de conquistas direcionadas aos povos vizinhos, sendo os derrotados escravizados. Portanto, as guerras de conquistas favoreciam grandes deslocamentos humanos⁴⁸ ao longo dos territórios, conseqüentemente incidindo nas viagens em busca de novas atrações nos territórios recém anexados.

⁴⁶ São as chamadas casas de campo ou casas de praia, utilizadas pelos proprietários em momentos de descanso e lazer.

⁴⁷ O modo de produção dominante na Grécia clássica (séculos VI e IV a.C.), período considerado um dos mais gloriosos da Grécia Antiga, marcada por guerras e novas colônias, que regia a complexa articulação de cada economia local e dava o seu cunho a toda a civilização da cidade-estado, era o escravista, embora o conjunto do mundo antigo nunca foi marcado pelo predomínio de trabalho escravo (COSTA, 2005).

⁴⁸ “Calcula-se que em Atenas, para 20.000 cidadãos, houvesse 10.000 metecos e 400.000 escravos. Em Corinto, os escravos eram cerca de 460.000. O seu ponto alto foi atingido em Roma, entre os séculos III a.C. e III d.C. Nesse o escravo está totalmente incorporado aos meios de produção, sendo compreendido como um tipo de instrumento que fala (ROSSI, 2005, p.32).

Com a queda do Império Romano (476 d.C.) enormes dificuldades começaram a surgir para as viagens devido à falta de segurança, aos saques, aos assassinatos e aos ataques bárbaros, marcando a entrada na Idade Média (século V ao XV). Neste último período, assim destacado por Rejowski (ibidem) e Barbosa (ibidem), o homem era fixado à terra, praticando a agricultura e a manufatura a fim de gerar suas próprias utilidades pessoais e domésticas, que os levava a adquirir certa autossuficiência perpetrada dentro do feudo. Denotava a ausência de um comércio desenvolvido e, conseqüentemente, não demandava deslocamentos ou viagens, pois o modo de produção feudal era, essencialmente, caracterizado por uma organização social e política baseado nas relações servo-contratuais⁴⁹.

Entre as raras formas de deslocamento destacamos as Cruzadas (entre os séculos XI a XIII), denominadas também peregrinações ou guerras santas, que foram movimentos militares de reminiscência cristã que partiam da Europa Ocidental à Terra Santa (Jerusalém) a fim de conquista-la⁵⁰. Sendo assim, é possível conceber os deslocamentos e viagens como parte do fenômeno de massa em que a Igreja fornecia os meios ou orientava seus fiéis para praticarem as peregrinações a lugares religiosos e terras consideradas sagradas, como Jerusalém e Santiago de Compostela, por exemplo (GOELDNER et al, ibidem), podendo caracterizar um incipiente turismo religioso. Neste período, a hospitalidade era realizada pelos mosteiros e abadias. Destacamos também que este contexto foi marcado pela utilização do passaporte como documento de viagem, em meio a uma economia caótica, ao surgimento das artes decorativas e a renovação do mercado de longa distância (REJOWSKI, ibidem; CALSSON, ibidem).

⁴⁹ Os camponeses cuidavam da agropecuária dos feudos e, em troca, recebiam o direito a uma gleba de terra para morar, além da proteção contra ataques bárbaros, “o aparecimento do feudalismo, na Europa Ocidental no decorrer do século IX, nada mais é do que repercussão, na ordem política, do retorno da sociedade a uma civilização puramente rural” (HENRI, 1968, p.13).

⁵⁰ HENRI, Pirenne, História Econômica e Social da Idade Média. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

No final do século XV ao XVI os deslocamentos humanos aconteciam por meio das grandes viagens marítimas de descobrimento, tais como o de Cristóvão Colombo para a América. Esta época, denominada Renascimento (séc. XIV e XVI) e que marca o final da Idade Média e o início da Idade Moderna, foi marcada pela melhoria da produtividade da agricultura e revitalização das cidades, expansão do comércio e dos negócios, florescimento das artes e da literatura pelo o início da moderna ciência. A expansão do comércio e dos negócios foi proporcionada pelas transformações no modo de produção, do feudalismo para o denominado mercantilismo (séc. XV a XVIII), e que modificaram as práticas econômicas. O ponto comum era a forte intervenção do Estado na economia⁵¹, no intuito de unificar o mercado interno e formar Estados nacionais fortes, criar um saldo favorável na balança comercial, estabelecer pactos coloniais e proteger a economia. Esta mistura entre expansão do comércio e colonização favorecia novas formas de deslocamentos humanos, já em um ambiente relativamente mais seguro e que favorecia as viagens tanto para a prática do comércio quanto para os descobrimentos e colonização de novos territórios, favorecendo a busca de novas atrações.

Dessa forma, o Renascimento representou um grande incentivo às viagens culturais, por meio dos estudos de jovens que faziam parte das classes mais abastadas da época, incluindo a nobreza, diplomatas e estudiosos (BARBOSA, 2002). Essas viagens foram denominadas de *Grand Tour* (séc. XVII e XVIII) e consistiam em desenvolver por meio de uma educação acurada uma nova classe de jovens que viajava por toda a Europa para completar sua educação, conceito denominado elisabetano uma vez forjado com a influência da rainha Elizabeth I da Inglaterra (REJOWSKI, ibidem; GOELDNER et al, ibidem). O movimento das viagens na busca de lazer e enriquecimento cultural da

⁵¹ Robert B. EKELUND e Robert F. HÉBERT. A History of Economic Theory and Method. New York: McGraw-Hill, 1997.

época era, portanto, essencialmente ocasionado por iniciativas da elite e tinha como destinos os países europeus (França, Itália, Alemanha e Suíça). Porém o *Grand Tour* foi bruscamente interrompido, em 1789, pela Revolução Francesa, seguida pelas guerras napoleônicas.

Por sua vez, o turismo passou a ser compreendido, propriamente, como atividade econômica no século XIX, na Inglaterra, o que autoriza considerarmos este o período de nascimento do turismo moderno, momento em que a atividade passou efetivamente a ser explorada como um grande negócio (REJOWSKI, *ibidem*). Neste contexto ocorreram significativas transformações com a Revolução Industrial, que introduziu máquinas a vapor aplicadas aos navios e trem, o surgimento da classe operária e da formalização das relações de trabalho. Ou seja, novas modificações no modo de produção, com a passagem do mercantilismo para o capitalismo industrial, incidindo diretamente na organização econômica e social das sociedades ocidentais, acarretando transformações econômicas e sociais que, de certa forma, explicarão uma ampliação da procura pelas viagens recreativas, declinando as grandes viagens turísticas da elite.

O termalismo foi a forma de turismo mais difundida do século XIX, cujo fluxo de pessoas aos balneários produziu a conversão destes lugares para prazer e descanso (REJOWSKI, *ibidem*; GOELDNER et al, *ibidem*). A verdadeira atração dos centros termais⁵² eram os cassinos, com a busca do entretenimento e o prazer do jogo, sendo o turismo na Europa desenvolvido em duas temporadas: uma no inverno e outra no verão. O paisagismo e o montanhismo também passaram a ser comuns na busca pelo ar puro devido a recomendações médicas contra a tuberculose e também pela fascinação do espírito romântico da época. Outro fato que destacamos, neste período, é o surgimento do primeiro parque nacional do mundo em 1872, nos EUA, o *Yellostone Park*.

⁵² Segundo Rejowski (2005), Brighton (Inglaterra) manteve sua condição privilegiada como o mais famoso centro de banhos de mar, já na França e na Espanha existia um notável crescimento da atividade nas costas marítimas com os balneários de praia fria.

Com a disseminação de atrativos e das viagens para fins de descanso e lazer, principalmente ao longo da Europa, inicia-se uma demanda voltada para um turismo organizado, dando-se nesta época o surgimento das agências de viagens. Havia necessidade de um novo tipo de empreendedor para atender os novos clientes, planejando e oferecendo facilidades a fim de tornar as viagens úteis e agradáveis. Destaca-se o surgimento da Agência Abreu na cidade de Porto, Portugal, em 1840, que tratava da obtenção dos vistos de saída e passagens de navios para a América do Sul, em especial para o Brasil, e também de passagens para Lisboa, denotando um tipo de organização específica para fins de viagens intercontinentais. Já em 1850 ocorreu o surgimento da *American Express*, fundada por Weel, Fargo e Jonh Buttrefield, que, à medida que o dinheiro de papel era implantado, iniciava seus negócios na área financeira (REJOWSKI, *ibidem*).

Também neste contexto, por conta de um episódio marcante, Tomas Cook⁵³ é considerado por muitos autores, tais como Rejowski (*ibidem*), Barbosa (*ibidem*), Goeldner et al (*ibidem*), dentre outros, o primeiro agente de viagens. Ele organizou uma viagem em grupo em 1841, de Leicester a Loughborough (Inglaterra), incluindo cerca de 570 pessoas interessadas na ida para um evento antialcoolismo. O motivo do evento em si não teve implicações específicas para o fato, mas sim a inovação quanto à forma de organizar a viagem. Esta marcou decisivamente a maneira de abordar o fenômeno turismo, sob o aspecto da relação entre agentes econômicos e sociais, pois, na organização da viagem, Tomas Cook percebeu a possibilidade de obter ganhos de escala na compra de um número maior de bilhetes de trens da companhia Midiland Counties Railway, na medida em que poderia negociar uma tarifa reduzida. Assim,

⁵³ A relação entre Tomas Cook e a consolidação das viagens é discutida por autores, tais como Withey (1997), Goeldner et al (2002), Ycarim (2002), Santos Filho (2008), como um fato importante para a compreensão das transformações do turismo ao longo dos anos. Ver Lynne Withey (1997) “Grand Tours and Cook’s Tours – A History of Leisure Travel, 1750-1915”.

aumentando a demanda e ampliando os ganhos de escala, poderia obter elevados lucros⁵⁴. O pacote específico, em questão incluía um lanche, a participação em um jogo e dança na apresentação de uma banda, ou seja, impactava sobre a oferta de outras atividades.

O local e a época não seriam mais propícios, pois este episódio foi próximo à transformação mundial – final do século XVIII e meados do século XIX – onde se passou de um modelo de produção essencialmente artesanal para o início da produção industrial por meio de máquinas, acarretando, entre outros efeitos, um aumento da renda média e da população⁵⁵. Posteriormente, Tomas Cook continuou a organizar viagens, criando uma companhia a Cook&Son, acrescentando uma rede de rotas até cobrir grande parte da Holanda, Bélgica, França, Alemanha, Suíça, Áustria e Itália, além de pacotes para a Espanha, Índia, Austrália, Nova Zelândia e EUA (REJOWSKI, *ibidem*). Sua companhia introduziu, assim, o cooperativismo entre empresas e outros componentes do mercado turístico.

O século XIX foi marcado pelo desenvolvimento acelerado das ferrovias e da melhoria nos equipamentos e serviços oferecidos. Surgiam alternativas como o Oriente Express, conectando Londres e Paris a Viena, Atenas e Istambul com vagões acarpetados, decorados em estilo turco, banheiros com chuveiro de água quente, serviços de alimentação de categoria internacional, cristais e louças fina e serviço requintado. Em relação aos cruzeiros, vale menção aos que faziam percursos da Europa para América e do Extremo Oriente, fortalecendo correntes de imigração europeia e visita de americanos à Europa (REJOWSKI, *ibidem*).

⁵⁴ Por este feito Tomas Cook pode ser considerado o pioneiro do turismo moderno, pois este aproveitou-se do contexto em que a Inglaterra se encontrava, devido ao seu desenvolvimento e à industrialização, onde as pessoas começaram a praticar as leis de mercado – competição, capitalismo, lucros – e a emergência de uma classe trabalhadora capaz de consumir produtos (SANTOS FILHO, 2008).

⁵⁵ Robert Lucas (2003) em “The Industrial Revolution – past and future” demonstra, por meio do aumento de renda per capita, a origem e a difusão da Revolução Industrial. Embora não seja consenso o início e a duração desta revolução (BERG, 1992; TEMIN, 1997) é ponto comum entre os historiadores econômicos que este evento é um importante marco na história econômica da humanidade.

Sendo assim, surgiu uma necessidade de atender as demandas das viagens para a hospedagem, criando-se hotéis ao lado das ferrovias, denominados, na língua inglesa, de *terminus hotels*. Também a crescente urbanização gerou necessidade de restaurantes para as pessoas que residiam nos subúrbios e procuravam por serviços de alimentação na zona aonde trabalhavam. O principal personagem da hotelaria foi o suíço Cesar Hitz (1850-1918), considerado o pai da hotelaria moderna, melhorando os serviços do Hotel Nacional de Lucerna, do restaurante às habitações, e criando um conceito novo de administração hoteleira. Ele ficou conhecido como o Rei dos Hoteleiros com destaque para a forma de tratamento, tanto com os clientes quanto com os funcionários do hotel, demonstrando maior habilidade, boas relações públicas e humanas (REJOWSKI, *ibidem*), assim, ficou evidente que sua preocupação era atender a todos os desejos de seus hóspedes, mesmo sem terem sido solicitados.

O turismo passou, assim, a ser explorado dentro de uma economia capitalista emergente e, no início do século XX (1900 – 1914), ainda apresentava um crescimento tímido. No período que antecedeu mais imediatamente a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918) houve aumento do número de viagens de membros das classes mais ricas, dirigindo-se principalmente para a Suíça e para as praias frias do Canal da Mancha (REJOWSKI, *ibidem*). Entretanto, o fluxo do turismo internacional decresceu durante a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), passando por um período de estagnação e interrupção durante a evolução do conflito. Durante a guerra, alguns hotéis foram utilizados para hospedar tropas militares ou servirem de hospitais, preenchendo o espaço deixado pela falta de infraestrutura e pelo perigo constante no deslocamento das pessoas.

Ao término da guerra, a fabricação em série do automóvel e de outros meios de transporte como o ônibus, favoreceu, juntamente com outros fatores, o crescimento das

receitas oriundas do turismo e o reconhecimento da sua importância econômica para as nações (REJOWSKI, *ibidem*). No período de interstício entre a Primeira e a Segunda Guerra (1919 a 1939) o turismo assistiu a uma nova ascensão, interrompida parcialmente pelo quebra da bolsa de Nova Iorque nos EUA e pela depressão econômica que marcou a crise de 1929. Estes fatos repercutiram em toda a Europa, gerando retração na esfera do consumo e prejudicando a atividade turística. Curiosamente um dos principais fatores a favorecer deslocamentos mais constantes das populações, posteriormente a essa época, foi o uso popular dos automóveis.

Entre 1933 e 1939 o período de estabilidade econômica favoreceu o desenvolvimento do turismo. O desenvolvimento da tecnologia aplicada aos transportes, o aumento do nível de vida da classe média trabalhadora e a legalização da redução da jornada de trabalho em vários países aumentaram a demanda por lazer, excursões de ônibus e viagens de permanência curta. Para as novas demandas de *operários turistas*, a hotelaria e as empresas organizadoras de viagens expandiram-se e muitas entidades de turismo foram criadas.

Posteriormente, o crescimento do turismo sofreu outra interrupção com a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) e os fluxos turísticos voltaram a cair significativamente. Rejowski (*ibidem*) chamou atenção que esta interrupção foi de proporções maiores do que no conflito anterior, tendo havido em várias regiões do globo uma paralisação do turismo, que retornou somente cinco anos após o término do conflito, em 1950. Mais adiante, com o fim da Segunda Guerra, houve um grande desenvolvimento dos meios de transporte – com a melhoria nos sistemas de transportes, incluindo a evolução da aviação comercial e dos acessos rodoviários e ferroviários, bem como a utilização de aviões como meio de transporte civil – e das comunicações, o que

fez com que a atividade turística tomasse novas proporções, principalmente na Europa e na América do Norte (CASIMIRO FILHO, 2002).

Entre 1950 e 1973 ocorreram grandes transformações no turismo, com elevado crescimento desta atividade. Este período foi caracterizado pela sua massificação, possibilitada por fatores políticos, econômicos, educacionais, culturais e trabalhistas (REJOWSKI, *ibidem*) neste sentido. A paz prolongada em zonas de estabilidade política – Mediterrâneo, Centro da Europa e os EUA –; a consolidação da classe média com o aumento do poder aquisitivo e o aumento do tempo livre e férias são fatores que explicam o aquecimento desta atividade. Outros fatores responsáveis pelo surgimento do turismo de massa seriam o maior interesse das pessoas em conhecer outros povos e civilizações; o desejo de evasão, descanso e recreação pra ambientes próximos; os grandes avanços tecnológicos em comunicação e transporte e a aplicação de técnicas de marketing de incentivos ao lazer (REJOWSKI, *ibidem*; GARRIDO, 2001; DWYER, FORSYTH E PAPTAEODOROU, 2011).

Neste período, consolidou-se a venda dos pacotes turísticos com voos charters, ônibus com serviço reservado e cruzeiros. Os países destruídos na Segunda Guerra Mundial buscavam, no turismo, divisas provenientes dos visitantes para sua recuperação econômica (REJOWSKI, *ibidem*). Aos poucos, ocorreu a substituição parcial dos trens pelo automóvel e pelo ônibus, tornando o turismo mais individualizado e doméstico. Este novo comportamento favoreceu a emergência de novas formas de hospedagens como os hotéis, os campings, albergues e pousadas. Destacamos também o desenvolvimento e implantação dos sistemas de reservas aéreas informatizadas, o Sabre da American Airlines. Criaram-se as principais cadeias hoteleiras: Holiday Ins e Best Western Motel.

Ainda no sentido de destacar transformações sociais que teriam favorecido a expansão do turismo como atividade econômica, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, podem ser destacadas a redução da jornada de trabalho e a introdução de férias remuneradas; o crescimento da renda e da riqueza; a elevação do nível educacional; o aumento da renda *per capita* disponível para viagens; mudanças nos estilos de vida e nos valores de consumo. Do ponto de vista econômico podem ser destacadas a abertura internacional e a globalização das transações comerciais; o desenvolvimento do marketing de destino e promoção; e a melhoria geral e infraestrutura turística (GARRIDO, 2001; DWYER, FORSYTH E PAPATHEODOROU, 2011).

De 1973 a 1989, sob um novo ciclo de crises e períodos de recessão e inflação, devido à crise energética, o turismo viveu períodos de turbulências que apenas começaram a ser superados a partir de 1979 (REJOWSKI, *ibidem*). Também na década de 1990 a recessão econômica afetou a dinâmica da atividade turística..

A formação do Mercado Comum Europeu (UE) em 1993 também impactou positivamente no favorecimento do crescimento do turismo europeu. E embora os fluxos turísticos mundiais tenham se concentrado na Europa e América do Norte, até então, verificou-se a expansão de novos destinos como a Ásia Ocidental e do Pacífico. O desenvolvimento do turismo no Japão e Sudeste Asiático, devido a sua economia estável e produtiva e campanha de divulgação destes destinos, também tem favorecido o crescimento do turismo.

Em perspectiva histórica, portanto, o turismo dependeu diretamente das condições de deslocamento das pessoas. Os deslocamentos, ou viagens⁵⁶, aconteceram

⁵⁶ Segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT), “el termino viaje designa la actividad de los viajeros. El término “viaje” designa todo desplazamiento de una persona a un lugar fuera de su lugar de residencia habitual, desde el momento de su salida hasta su regreso. Por lo tanto, se refiere a un viaje de ida y vuelta. Un viaje se compone de visitas a diferentes lugares” (OMT, 2008).

desde os primórdios da humanidade⁵⁷, com fins de fuga, proteção, busca da sobrevivência, intercâmbio de utensílios, comércio, guerras ou de busca pelo desconhecido. As viagens perpassaram todas as “Idades” da humanidade, mas o surgimento do turismo como atividade econômica somente foi possível com o fim do sedentarismo, tendo sofrido grande expansão a partir das guerras de conquista e ampliação do comércio com outros povos (OLIVEIRA, 2007). Outro componente que impactou decisivamente no incremento das atividades turísticas foi o relativo aos avanços tecnológicos que proporcionou, entre outras coisas, formas mais rápidas e fáceis de locomoção e comunicação. Do mesmo modo esta atividade foi diretamente afetada pelas transformações socioeconômicas e no modo de produção, levando-o aos moldes em que o conhecemos na atualidade.

2.2 A Economia do Turismo no Contexto Global

Nesta seção discutimos o peso do turismo para as economias dos diversos países, verificando de que maneira este mercado impacta no seu conjunto. No primeiro momento, a fim de iniciar a discussão, descrevemos fontes estatísticas e padrões metodológicos utilizados para circunscrever o peso do setor na economia. Posteriormente, adentramos na importância do turismo na macroeconomia mundial dimensionando, por meio de dados de organizações e instituições internacionais, sua contribuição para o PIB mundial, bem como elementos da demanda e do fluxo

⁵⁷ Estudos da paleoantropologia que tratam da evolução do *homo sapiens* apontam que a própria evolução desta espécie está relacionada aos deslocamentos, migrações entre continentes. Já sobre o aspecto mítico-religioso, a Bíblia, um dos principais símbolos do cristianismo, faz relatos destas migrações humanas por meio, principalmente, do seu livro denominado Êxodo (BARBOSA, 2002).

internacional de turistas. Descrevemos a cadeia do turismo, seus principais componentes e, finalmente, discutimos a dinâmica do mercado de turismo.

Desde a década de 1930 algumas organizações vêm reunindo esforços para a obtenção de dados estatísticos do turismo, tais como o Conselho da Liga das Nações e a Comissão de Estatística das Nações Unidas (CSNU) e, na década de 1990, surgiram alguns esforços conjuntos para padronizar dados dos países, a fim de reunir estatísticas específicas para o turismo. Especificamente em 1993 essas propostas, uma vez revistas e aperfeiçoadas, foram submetidas à aprovação da 27ª sessão do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em conjunto com a Classificação Internacional dos Tipos de Atividades Turísticas (SICTA), que representam a primeira recomendação internacional para determinar os fundamentos básicos de um Sistema de Estatísticas do Turismo em termos de conceitos, definições, classificações e indicadores.

Por outro lado, para estabelecer ligações com o quadro analítico das contas nacionais, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) iniciou um trabalho em meados de 1980 e, em 1997, o Comitê de Turismo da OCDE fez a sua primeira proposta de uma Conta Satélite do Turismo⁵⁸ para os países. Em junho de 1999, a Conferência da Organização Mundial do Turismo (OMT), sobre a Medição do Impacto do Turismo na Economia, proporcionou a oportunidade para a OMT apresentar o trabalho sobre uma proposta de novas recomendações internacionais, a Conta Satélite do Turismo, que se tornou o principal documento de referência sobre estatística internacional do turismo, que vem se aperfeiçoando ao longo dos anos em conjunto com diversas entidades internacionais, como a Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, OCDE, Eurostat, dentre outras, por meio de um grupo de cooperação para estatísticas do turismo (OMT, 2008).

⁵⁸ Instrumento estatístico usado para medir o impacto do turismo nos demais setores de uma economia (MTUR, 2011).

Estes dados subsidiaram diversos estudos, principalmente, relacionados aos aspectos econômicos⁵⁹ do turismo. Gradualmente o turismo ganhou força entre os economistas, registrando-se o surgimento da primeira revista acadêmica específica para a área Economia do Turismo apenas em 1995, como também surgiram associações, comissões e órgãos internacionais específicos da área, por exemplo, a Associação Internacional para a Economia do Turismo, criada em 2007 (DWYER, FORSYTH e PAPTAEODOROU, 2011).

As principais áreas de investigação do fenômeno turismo, dentro do quadro metodológico do *mainstream* da disciplina econômica, incluem alguns temas como a modelagem de demanda⁶⁰ e a previsão de impacto econômico⁶¹ (DWYER, FORSYTH & PAPTAEODOROU, 2011). Outras abordagens também aplicadas ao turismo incluem a Teoria dos Jogos⁶² e a Teoria do Caos⁶³. Alguns temas menos estudados são a economia ecológica⁶⁴, redução da pobreza e desenvolvimento sustentável⁶⁵. Em sentido

⁵⁹ Dwyer, Forsyth e Papatheodorou (2011) afirmam que, ao mesmo tempo, o estudo da economia do turismo atraiu relativamente poucas pesquisas de economistas em comparação com outros temas, tais como os setores de energia e transportes.

⁶⁰ A modelagem da demanda turística expõe diferentes modelos estatísticos, compartilhamos do olhar de Moura e Montini (2010) que estes modelos causais buscam conhecer o comportamento de uma variável a ser predita (variável dependente) a partir da relação desta com variáveis preditoras (variáveis independentes). A aplicação para a atividade turística seria mensurar gastos de viagem dos turistas, origem dos turistas, duração das viagens, dentre outras.

⁶¹ O cálculo da previsão do impacto econômico parte de metodologias utilizadas no campo da economia que trabalham especificamente o impacto direto e indireto das atividades. No caso do turismo o impacto direto é resultado do desdobramento dos investimentos, das intervenções e do número de turistas em dadas localidades. Já o impacto indireto é fruto da “recirculação” do dinheiro na economia (ME, 2010).

⁶² A teoria dos jogos é um ramo da matemática que foi criado praticamente pelo deslumbre da publicação *Theory of Games and Economic Behavior* de John Von Neumann e Oskar Morgenstern em 1944 (BRAMS, 1975). Corroboramos com Morrow (1994) que a Teoria dos Jogos é utilizada para estudar e entender as situações estratégicas que envolvem interações entre indivíduos, sendo subgrupos de situações sociais, a fim de explicar como as decisões individuais são interrelacionadas e como elas se transformam em resultados, pois ela tem a capacidade de promover uma maneira, por meio de modelos matemáticos, para formalizar as estruturas sociais e examinar os efeitos de estrutura nas decisões individuais.

⁶³ O objeto da Teoria do Caos são sistemas dinâmicos não-lineares, portanto, ela estuda o comportamento aleatório e imprevisível dos sistemas, mostrando uma faceta em que podem ocorrer irregularidades na uniformidade da natureza como um todo (VILLATE, 2007). Sua aplicação no turismo se dá pelo fato de que alguns autores consideram o turismo como um sistema, conjunto de atores que se inter-relacionam, tornado esta teoria uma possibilidade de analisar este relacionamento entre atores turísticos.

⁶⁴ A “crítica ambientalista do final dos anos 60 e anos 70, que colocou a Questão Ambiental e do Desenvolvimento Sustentável na ordem do dia da agenda inclusive do *mainstream* econômico, está

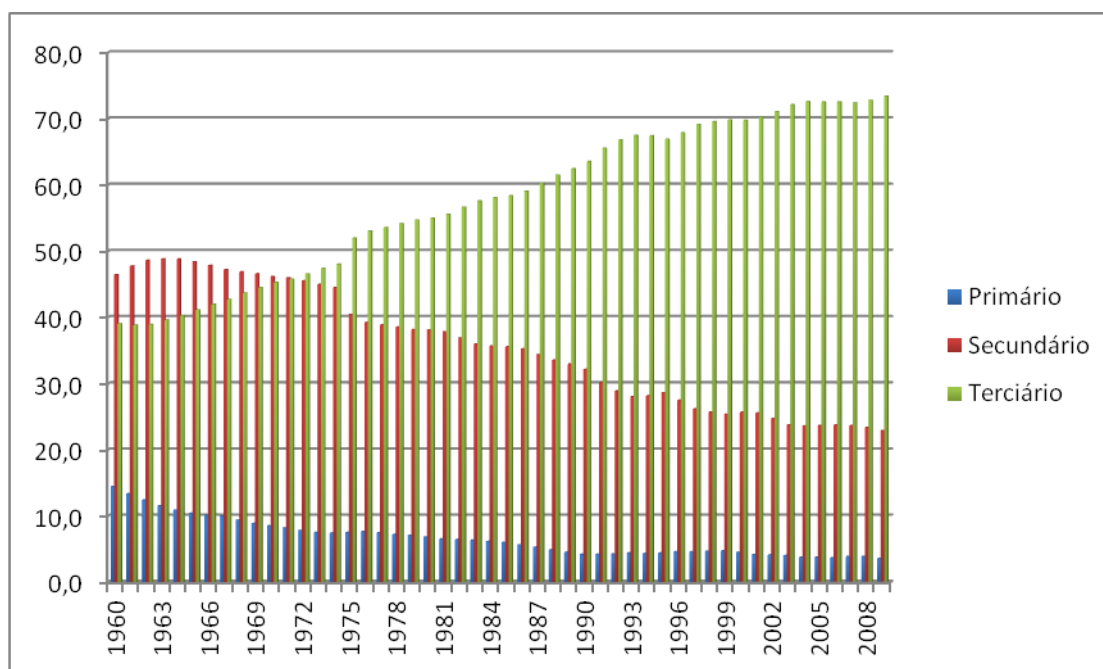
geral, a economia do turismo tem se tornado cada vez mais quantitativa, especificamente, relacionada ao estudo de demanda e impacto econômico.

Atualmente, o turismo tem sido considerado a indústria de maior crescimento a nível mundial por mais de cinco décadas, fato constatado por agências, órgãos e instituições internacionais, tais como a OMT, a WTTC (World Travel Tourism Council), dentre outras. Alguns fatores foram decisivos para este feito. Destacamos que o setor terciário, fundamentalmente composto por atividades voltadas para a prestação de serviços, cresceu no conjunto das economias mundiais na segunda metade do século passado, incluindo entre elas o turismo, enquanto o setor primário e o secundário, em alguns momentos, se estagnaram e, em outros, obtiveram leve declínio (Gráfico 01).

justamente a raiz do que veio posteriormente a constituir-se enquanto a Economia Ecológica” (p. 01). Economia ecológica é um campo transdisciplinar que busca a interdependência e coevolução as economias humanas e dos ecossistemas naturais ao longo do espaço e do tempo (Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 2001). Sua aplicação para o turismo se dá por meio de análises do funcionamento do sistema econômico e das inter-relações entre este e o sistema ambiental.

⁶⁵ Este tipo de aplicação para a investigação do fenômeno turismo está relacionado ao fato de que para reduzir a pobreza, melhorar a igualdade e gerar empregos o crescimento econômico precisa ser inclusivo, voltado para o desenvolvimento sustentável, a fim de resguardar recursos presentes para as futuras gerações, e a atividade turística já demonstrou, em algumas regiões, que possui potencial para isso. A OMT tem um papel importante como difusora desta abordagem, pois promove programas e projetos a fim de introduzir estudos e práticas voltadas ao turismo sustentável em algumas regiões consideradas subdesenvolvidas.

GRÁFICO 1 - Porcentagem de Empregos nos Três Setores Econômicos 1960-2009



Fonte: adaptado de Swiss Foundation for Research in Social Science (2013).

A ascendência do setor de serviços e sua crescente participação na economia no século XX, de modo geral, foi tão importante para o desenvolvimento econômico como a Revolução Industrial e a crescente participação da manufatura foram para os dois séculos anteriores (KENESSEY, 2005). Para analisarmos este crescimento, primeiramente devemos considerar que estes setores da atividade econômica estão amparados em quatro elementos principais do processo de trabalho que são extração (primário), processamento (secundário), distribuição e informação (terciário), sendo que a produção está envolvida em todos os três setores, pois para produzir é necessário ter insumos básicos (matéria prima), manufatura-los e distribuí-los, e estes já existem a um bom tempo. Devemos considerar, no entanto, que esta transformação dos setores⁶⁶ se

⁶⁶ “Com o aumento da especialização em técnicas de divisão do trabalho levou a profissões e estabelecimentos dedicados à busca de predominantemente tipos de atividades de extração (como na mineração ou agricultura), para estabelecimentos envolvidos principalmente no processamento (fabricação) de produtos extraídos em mineração e agricultura, a entidades especializadas em fatores de prestação e resultados de trabalho (no comércio e transporte de mercadorias e pessoas) e finalmente, para

deveu ao fato de que a divisão do trabalho avançou muito mais do que a qualquer momento antes do século XX e o crescimento particularmente rápido ocorreu nas informações relacionadas às atividades especializadas, que se manifestaram no grande crescimento dos setores de serviços da economia moderna. Este crescimento, de maneira óbvia, favoreceu o crescimento do turismo no âmbito do setor terciário da economia.

O turismo abrange, além das atividades realizadas no destino turístico, aquelas exercidas pelos fornecedores de produtos e serviços turísticos que se situam nos chamados núcleos emissores (GARRIDO, 2001). Por isso, atualmente, o turismo é analisado como uma força econômica mundial relevante e uma indústria de grandes proporções. Junto a isso, um crescente número de destinos vem investindo no desenvolvimento do turismo, o que denota como esta atividade turística é um fator chave para determinados locais, regiões e países.

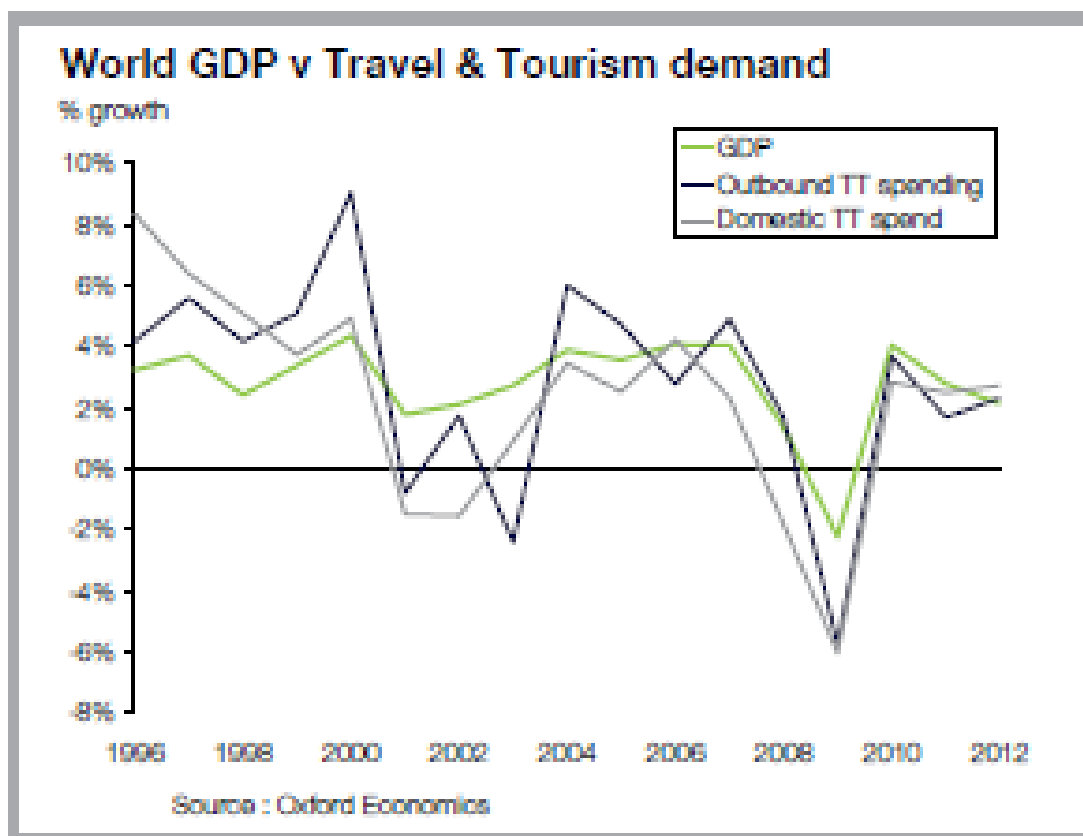
Dados estatísticos das organizações internacionais do turismo, tais como da OMT e da WTTC sugerem o aumento da indústria do turismo desde a Segunda Guerra Mundial. Segundo Jafari (1994), em 1950 havia 25,3 milhões de chegadas de turistas internacionais, o que produziu uma receita de U\$ 2,1 milhões de dólares e, quatro décadas depois, em 1990, 416 milhões de turistas internacionais geraram U\$ 230 milhões de dólares. Já em 2004 eram 808 milhões de turistas internacionais, decorrente de um aumento de 6,5% ao ano, segundo dados do Brasil (2006). Em 2011 esta marca atingiu 980 milhões de turistas internacionais, com crescimento de 4,4% ao ano, segundo dados da OMT (2012), enquanto que a economia mundial apresentou crescimento de 3,8% em 2011 (FMI, 2012). Isto significa que a atividade turística cresceu em proporção maior que a da economia mundial.

instituições de ensino, cura e tomada de decisão que têm a informação (no sentido amplo da palavra) no centro de sua atenção” (KENESSEY, 2005, p.398).

Atualmente, o setor do turismo continua crescendo, de um modo geral, apesar de sofrer impactos das crises econômicas mundiais, por exemplo, como a crise financeira global de 2008 e a de 2011 (Gráfico 02). A contribuição total das Viagens e Turismo para o PIB mundial em 2012 foi de U\$ 6,6 trilhões de dólares (preços de 2012) e, para o emprego, foi de 260 milhões de postos de trabalho. Este setor movimentou algo em torno de U\$ 760 bilhões de dólares (preços de 2012) em investimentos e U\$ 1,2 trilhões de dólares em exportações (preços de 2012). Esta contribuição total representa 9% do PIB total da economia mundial em 2012, 1 em cada 11 postos de trabalho, bem como 5% do total de investimento da economia e de 5% das exportações mundiais (WTTC, 2013).

Apesar de estarem em curso condições econômicas desafiadoras, a contribuição direta do turismo e das viagens para o PIB global cresceu a um robusto 3,2% em 2012, o mais intenso crescimento da economia mundial, incluindo o serviço financeiro e comercial, e até mesmo maior que o de várias outras indústrias (WTTC, 2013).

GRÁFICO 2 – PIB Mundial vs Demanda Viagens e Turismo



Fonte: WTTC (2012).

Os períodos de crescimento da economia mundial coincidem com os períodos de aumento do fluxo internacional, conforme apontam a OMT (2009) e é expresso no Gráfico 02. Sendo assim, percebe-se que existe uma correlação positiva entre o crescimento da economia mundial e o crescimento do turismo internacional, apesar da maior volatilidade da taxa de crescimento do turismo.

Os setores privado e público tem se interessado mais proximamente pelos impactos econômicos do turismo propriamente pelo seu potencial gerador de empregos e renda às regiões. Ele tem gerado um significativo montante de empregos⁶⁷ em áreas

⁶⁷ O turismo como uma ferramenta para o desenvolvimento econômico e a criação de emprego é clara. No total, a indústria contribuiu para o aumento de 10% de todos os novos empregos criados em 2012 (WTTC, 2013).

diversas e segmentos específicos, tais como eventos, alimentação, transportes, vendas de produtos agregados ao turismo, tais como suvenires e venda no comércio local, de modo geral. Nas palavras de Lage e Milone (2001, p. 45), o turismo está necessariamente “gerando a produção de recursos econômicos que poderiam ter aplicações alternativas e que são distribuídos para o consumo de toda a sociedade”.

Por outro lado, tanto as empresas quanto os governos e as comunidades sofrem custos diretos em decorrência do turismo, tais como sobrecarga na utilização da sua infraestrutura, poluição audiovisual, sonora e de dejetos relacionados ao consumo dos turistas, bem como aqueles referentes ao impacto sociocultural que decorre da relação entre turistas e população local. Deste modo, o impacto econômico do turismo não diz respeito exclusivamente aos benefícios gerados, mas também dos custos desta atividade.

Resta-nos decisões acertadas de uma avaliação objetiva e equilibrada de ambos os benefícios e custos e uma compreensão de quem se beneficia com o turismo e quem paga por isso.

Impactos econômicos do turismo são, portanto, uma consideração importante do Estado, do ordenamento do território e da comunidade e o desenvolvimento econômico. Impactos econômicos também são fatores importantes nas decisões de marketing e gestão. Comunidades devem entender a importância relativa do turismo para a sua região, incluindo a contribuição do turismo para a atividade econômica na área (STYNES, 1999, p.01).

Um obstáculo importante para uma avaliação adequada dos benefícios e dos custos econômicos envolvidos nas atividades do turismo decorre de que o turismo muitas vezes não seja visto como setor distinto de acordo com a maior parte das metodologias adotadas para produzir estatísticas econômicas ou de contas nacionais. Dwyer e Spurr (2012), neste sentido, apontam ser difícil sua mensuração, uma vez que o turismo não é facilmente separável de outros setores, dada a diversidade de seus fornecedores tais como alojamento, transporte, telecomunicações, dentre outros.

2.2.1 Cadeia do Turismo

A cadeia de atividades envolvida no setor do turismo inclui componentes de demanda e de oferta de bens e de serviços. Quanto à demanda devemos considerar as atividades derivadas dos visitantes⁶⁸ e seu impacto sobre a aquisição de bens e serviços que vão desde o consumo no destino emissor, no momento da decisão sobre a viagem, até o destino final, onde se consolida a experiência de viagem. Em relação à oferta, o turismo inclui um conjunto de atividades produtivas que atendem aos visitantes e os produtos principais consumidos pelos mesmos que, da mesma forma, decorrem do destino emissor ao destino final.

Ponderamos que a oferta abrange todo o processo de ocorrência da atividade, então, quem a proporciona, opera e executa está envolvido nela também. Beni (2001, p.99) afirma que a superestrutura do sistema turístico “refere-se à complexa organização tanto pública quanto privada que permite harmonizar a produção e a venda de diferentes serviços”. Evidenciamos que esta afirmativa nos serve para perceber a inter-relação e a interdependência de todos estes componentes do turismo, tanto públicos quanto estabelecimentos privados, que denominamos, assim como outros autores (CHON, 2003; SCOTT et al, 2007; NOVELLI et al, 2006; KNUPP, 2012) de rede turística ou redes do turismo. Portanto, a compreensão da cadeia de turismo passa pela ideia de redes e a oferta é um dos seus componentes mais importantes.

Este conjunto de atividades que compõem a oferta do setor é denominado de *trade turístico* e abrange os serviços de **transporte, hospitalidade** – hospedagem, alimentação e eventos –, **distribuição** – agências, operadoras e Internet –,

⁶⁸ Visitante é uma pessoa que viaja para um destino que não seja o seu ambiente habitual, por um período inferior a um ano, para qualquer finalidade (lazer, negócios ou outros motivos pessoais). Estas viagens feitas pelos visitantes são consideradas viagens turísticas, portanto, turismo refere-se à atividade dos visitantes. (OMT, 2008 – Recomendações Estatísticas)

entretenimento – atrativos e recreação –, ou seja, a rede de turismo. Neste sentido, pode-se afirmar que o turismo é composto por redes interorganizacionais que fazem parte dos destinos sendo os elementos que constituem a rede vistos como grupos livremente articulados de fornecedores independentes, unidos para entregar um produto global juntos, já que este setor é altamente interdependente e o sucesso de uma organização, de certa forma, está intimamente ligado ao sucesso da outra (SCOTT et al, 2007).

FIGURA 1 - Rede de Atores do Turismo



Fonte: OLIVEIRA et al (2006).

As operadoras de turismo⁶⁹ e as agências de viagens⁷⁰ são consideradas os canais de distribuição dos serviços turísticos, elas montam e vendem pacotes turísticos que comumente incluem transporte, meios de hospedagem e atrativos, dentre outros serviços, a depender do pacote em questão. Elas beneficiam os produtores, os consumidores e a destinação, uma vez que os conectam, dando visibilidade aos primeiros, evitando que os segundos assumam os custos de procura e transação, economizando dinheiro e tempo, e beneficiando o destino ao inclui-lo no mercado. Em suma, elas fornecem conhecimentos especializados em relação ao destino e aos equipamentos de serviços turísticos.

Os atrativos turísticos podem ser divididos em naturais e artificiais, e alguns autores tal como Goeldner et al (íbidem) consideram como o mais importante componente do sistema turístico, pois são um dos principais motivadores do turismo e, muitas vezes, é a menor despesa da viagem. Aí estão inclusos parques de diversão, atrativos naturais (parques, montanhas, litorais), patrimônio (locais históricos, monumentos), lazer (esportes), comércios locais (lojas de presentes, arte, artesanato), industriais (vinícolas, cervejarias) e entretenimento (musicais, teatro).

Turismo e transporte estão intimamente ligados, independentemente do tipo – rodovia, ferrovia, água e ar – eles são de suma importância para que a atividade turística aconteça, existem transportes *para* a destinação e transportes *na* destinação.

⁶⁹ As operadoras de turismo montam roteiros e todos os seus componentes (transporte, hospedagem, atrativos, dentre outros) e por comprar em grandes quantidades tem maior poder de negociação, conseguem mais descontos e podem oferecer pacotes de viagens mais baratos do que um viajante individual pode conseguir em contato com cada um dos estabelecimentos. Os roteiros são montados para determinadas datas de partida incluindo o planejamento, a preparação e o marketing, depois de montados são vendidos às agências de viagens (GOELDNER et al, íbidem).

⁷⁰ A agência de viagens é um intermediário, pois vende partes individuais do setor turístico ou uma combinação dessas partes, assim, fornecendo serviços de viagem uma vez que este organiza a viagem através dos prestadores de serviços e, por isso, recebem uma comissão. Dentro das agências estão os agentes de viagens que é um especialista, conhecem horários, rotas, destinos, hospedagens, câmbios, regulamentações, que vendem pacotes prontos, preparados pelas operadoras, e também monta pacotes individuais, sendo assim, economiza tempo e dinheiro para o cliente (GOELDNER et al, íbidem).

Concordamos com Goeldner et al (2002) na afirmativa de que os transportes de modo geral, revolucionaram as viagens, pois proporcionaram os deslocamentos humanos de grandes distâncias a uma alta velocidade. O transporte aéreo é um exemplo disso, pois a noção de tempo entre os lugares foi altamente modificada com sua evolução ao passarem a atravessar continentes em questão de poucas horas, porém normalmente seus terminais ficam mais afastados dos centros urbanos, por necessitarem de pistas e espaços apropriados para decolagens e aterrissagens de grandes aeronaves.

Já o transporte ferroviário adequa segurança e mobilidade no seu interior, além de conforto, rotas sem congestionamento, e normalmente seus terminais ficam nos centros urbanos, como afirma Goeldner et al (ibidem) alia eficiência e economia, também é setor que tem se desenvolvido nos últimos anos por meio de sistemas mais modernos como os Trens de Alta Velocidade (TAV), os chamados trem-bala. O transporte rodoviário é o meio mais popular de se deslocar, podendo considerar a regularidade dos serviços de ônibus e a liberdade dos deslocamentos dos automóveis particulares. Este mercado específico dos transportes também incluem veículos recreacionais, veículos de aluguel e serviços de taxi. Por fim, um dos componentes dos transportes, o setor de cruzeiros, é o segmento que mais cresce no turismo (GOELDNER et al, ibidem), devido à ampliação da frota de navios pelas empresas de cruzeiros, ele também pode ser considerado como a única possibilidade de se deslocar para ilhas pequenas e remotas que não tem aeroportos, além de fornecer serviço requintados e completos, ao invés de um simples transporte, muitas vezes, é mais um produto de lazer do que um meio de transporte.

A alimentação é um setor bastante antigo, assim como o setor de hospedagem. Ele abrange restaurantes, restaurantes especializados, *fast-food*, padarias, lanchonetes, cafeterias, operações em hotéis e motéis, estabelecimentos de beira de estrada,

alimentos em aviões, trens e navios (GOELDNER et al, ibidem). Já o setor de eventos tem tido alto crescimento, envolvem tarefas como negociação – entre hotéis, empresas aéreas e fornecedores – por meio de planejamento, promoção e captação de recursos para viabilizarem e realizarem o evento⁷¹. Existem organizadores de eventos nas corporações, associações, instituições educacionais, feiras comerciais e nos governos. Corroboramos com Watt (2004) no sentido de que este setor traz grandes benefícios para as localidades, pois podem suavizar os efeitos da sazonalidade⁷² dos destinos.

As hospedagens, por sua vez, são indispensáveis à experiência de viagem, pois todos os turistas utilizam uma forma de acomodação durante sua viagem, podendo ser pousadas, hotéis, motéis, resorts, apart-hotéis, campings, albergues, cama e café, dentre outras. O estoque mundial de apartamentos de hotel cresce em torno de 2,5% ao ano, segundo a OMT (2001). Ele é considerado como o maior setor dentro da economia turística por alguns autores tais como Goeldner et al (ibidem). Este é um mercado altamente segmentado, pois oferece produtos em diversos níveis de qualidade e preço, levando a implantação de matrizes de classificações pelos mercados e pelos governos, a fim de oferecer tentativas de comparações de qualidade entre os estabelecimentos. Fusões e aquisições têm ocorrido com frequência, nas últimas duas décadas, demonstrando que a tendência são a ampliação de redes hoteleiras, franquias, hotéis conveniados e contratos de gerenciamento de hotéis. Há que se considerar, também, as questões ambientais e a tecnologia da informação (TI) que tem se demonstrado de suma importância no contexto das hospedagens.

Os elementos que compõem a oferta turística são considerados as atividades características do turismo. Sendo assim, devemos ponderar que a análise das

⁷¹ Ele pode ser definido como apresentações, rituais ou celebrações específicas planejados ou criados para marcar ocasiões especiais ou atingir metas, com objetivos de cunho social, cultural ou corporativo (ALLEN, 2003).

⁷² São os períodos de alta e baixa estação onde ocorre uma instabilidade entre a oferta e a demanda, ou seja, as férias escolares, as estações do ano e os eventos influenciam a sazonalidade de um destino.

circunscrições do impacto econômico padrão decorre, no primeiro momento, do dinheiro gasto para o turismo, pelas empresas e agências do governo, onde os turistas gastam seu dinheiro e, em seguida, para:

- Outras empresas – que fornecem bens e serviços para as empresas turísticas;
- Famílias – geração de renda por meio do trabalho em turismo ou de indústrias de apoio;
- Governo – por meio de vários impostos e taxas sobre os turistas, das empresas e das famílias (STYNES, 1999).

Seguindo esta importância, consideramos que o turismo gera uma variedade de impactos econômicos, pois estes visitantes contribuem para vendas, lucros, empregos, receitas fiscais e renda. Constatamos, portanto, que o turismo impacta diretamente e indiretamente diversas atividades, levando-nos a avaliar a importância dos efeitos multiplicadores do fenômeno turismo. Este é um dos mecanismos que nos conduz a analisar a diversidade de esferas que o turismo pode afetar. Por isso, concordamos com Stynes (1999) que os efeitos multiplicadores são frequentemente mencionados para capturar as decorrências do turismo e mostrar a ampla gama de setores que podem se beneficiar do mesmo.

Atualmente, a Conta Satélite do Turismo considera estes fatores decorrentes dos efeitos multiplicadores, conjecturando abordagens condizentes aos resultados do turismo na economia. Por meio do seu levantamento de dados, esta conta pode ser usada para desenvolver indicadores de desempenho, tais como medidas de produtividade, preços e rentabilidade para a indústria do turismo como um todo. Estes dados podem ser usados para explorar o desempenho em setores individuais, discriminados, levando-nos ao entendimento da dimensão desta atividade. Não obstante, os pesquisadores utilizam

estes dados para explorar o desempenho dos setores individuais de turismo ou de toda a indústria do turismo em relação à de outros setores, nacional e internacionalmente (DWYER e SPURR, 2012), conduzindo comparações que antes não eram possíveis de serem feitas.

Sobre os efeitos do turismo na economia, podemos distinguir os que afetam diferentemente as áreas que abrangem a atividade. Os efeitos diretos ocorrem nos setores primários do turismo, tais como hospedagem, restaurantes, transportes, atrativos e comércio varejista. Os efeitos indiretos e induzidos são chamados coletivamente de efeitos secundários, pois eles afetam uma ampla gama de setores da economia, e por meio destes efeitos o turismo impacta vários outros setores da economia, tais como os fornecedores e fábricas que fornecem insumos aos setores primários do turismo. Portanto, há que se ponderar a abrangência destes efeitos do turismo, conforme apresentado pela literatura corrente (STYNES, 1999; COOPER et al, 2001; DWYER e SPURR, 2012; ASHLEY et al, 2007; DWYER, FORSYTH e PAPTAEODOROU, 2011). Sendo assim, o impacto econômico total do turismo é a soma dos efeitos diretos, indiretos e induzidos de uma região. E qualquer um desses impactos pode ser medido, como a produção bruta de vendas, renda, emprego, ou o valor acrescentado.

Os efeitos diretos são as alterações nas produções associadas com os efeitos imediatos de alterações nos gastos do turismo. Por exemplo, um aumento no número de turistas que se hospedam em hotéis durante a noite renderia diretamente aumento das vendas no setor do hotel. As vendas adicionais do hotel e suas alterações em pagamentos do hotel para salários, impostos, fornecimentos e serviços são efeitos diretos da despesa turística (STYNES, 1999).

Os efeitos indiretos são as alterações na produção, resultante de vários ciclos de gastos e receitas da indústria hoteleira em outras indústrias diretamente ligadas a ela, ou

seja, as indústrias fornecedoras de produtos e serviços para hotéis. Alterações nas vendas, empregos e renda no setor de abastecimento de linho, e confecção de rouparia para o hotel, por exemplo, representam os efeitos indiretos das alterações nas vendas do hotel. As empresas fornecedoras de produtos e serviços para a indústria de fornecimento de linho representam mais uma rodada de efeitos indiretos, eventualmente ligando hotéis em graus variados a muitos outros setores econômicos da região (STYNES, 1999).

Efeitos induzidos são as variações na atividade econômica decorrentes de gastos das famílias dos rendimentos do trabalho, direta ou indiretamente, como resultado de gastos do turismo. Para os funcionários da área de abastecimento, por exemplo, hotéis e linho, apoiado direta ou indiretamente pelo turismo, gastam sua renda na região local para moradia, alimentação, transporte e o habitual gasto de produtos domésticos e necessidades de serviço. As vendas, a renda e os postos de trabalho que resultam dos salários e dos gastos das famílias ou a renda do proprietário são os efeitos induzidos (STYNES, 1999).

Apresentando os tipos de efeitos, Ashley et al (2007) demonstram algumas oportunidades da economia local decorrentes dos impactos e sua distribuição em termos de negócios, conforme demonstrado no Quadro 01.

QUADRO 1 – Efeitos sobre a Oportunidade Econômica Local

Type of effect on local economic opportunity	Business practice that will affect scale and distribution of impact
Direct: employment and enterprise opportunities for those working in the tourism sector	<ul style="list-style-type: none"> • Local recruiting, training, and promotion of staff. • Access of disenfranchised groups such as women, youth and minorities to employment. • Linkages with SMEs producing tourism products or services. • Encouragement and assistance for guests to enjoy activities in the local economy. • Joint ventures, profit shares, or regular channels for donations to local people.
Indirect: employment and enterprise opportunities for those in other sectors that supply tourism	<ul style="list-style-type: none"> • Linkages with local and/or small businesses supplying food and other goods and services. • Mentoring local businesses to meet procurement standards.
Dynamic: effects on the economy and society more generally	<ul style="list-style-type: none"> • Development of new infrastructure in ways that complement or help fulfill local needs (e.g. for water, transport, and electricity). • Supporting small enterprises and clusters to take advantage of growing markets and economies of scale provided by tourism. • Recognition of and action to address specific barriers to women in employment and enterprise. • Usage of natural resources in ways that respect local traditions and needs, and involvement of local residents in joint planning. • Planning and support for local economies in case of natural disaster. • Support for local business associations and other local institutions such as universities and training centers. • Investment in human resource skills that can be transferred from tourism to other areas.

Fonte: ASHLEY et al (2007).

A WTTC (2013) elucida as contribuições das viagens e do turismo por meio dos seus três tipos de efeitos como se apresenta na Figura 01:

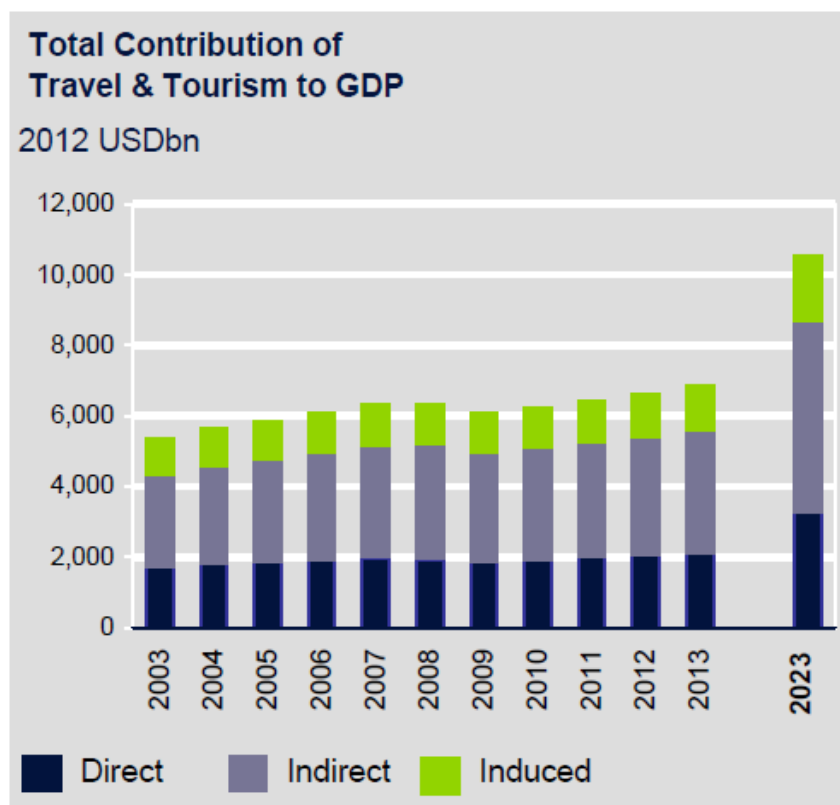
FIGURA 2 – Contribuição Total das Viagens e Turismo



Fonte: WTTC (2013).

Também é possível verificar, discriminadamente, a contribuição de cada efeito das viagens e do turismo para o PIB mundial (Gráfico 03).

GRÁFICO 3 – Contribuição Total das Viagens e Turismo para o PIB



Fonte: WTTC (2013).

Finalmente, percebe-se o funcionamento da economia do turismo, os determinantes estratégicos dos níveis do produto e da renda, do emprego e dos preços, por meio das atividades primárias e secundárias, que o fenômeno turismo gera na produção de recursos econômicos que decorrem para toda a sociedade. Esta inter-relação entre as viagens, turismo e a economia sugere um número⁷³ considerável de atividades e setores que são afetados pelo fenômeno turismo, incidindo diretamente em questões sobre planejamento, estratégias e desenvolvimento da atividade.

⁷³ Anexo 01 - Classificação das atividades OMT (2008)

2.2.2 A Dinâmica do Mercado de Turismo

Como vimos anteriormente, o crescimento da atividade turística se deu principalmente depois da Revolução Industrial, o que impactou seu modo de produção e de comercialização. A evolução dos transportes teve uma importância significativa neste contexto, uma vez que novas tecnologias surgiram agregando às formas de locomoção mais agilidade, menos tempo de deslocamento e mais acesso da população de modo geral, atingindo outras classes da sociedade. Se em séculos passados essa evolução tecnológica dos transportes impactou a atividade turística, bem como o surgimento e a consolidação do mercado de turismo, atualmente é a tecnologia da informação (TI) que passa a trazer transformações significativas para este mercado.

Alguns estudiosos da área da sociologia, ciência política, administração, dentre outros (CASTELLS e CARDOSO, 2005; DRUCKER, 2005; BUHALIS e SOO HYUN, 2011), consideram que a sociedade atual está imersa na Era da Informação. Nos últimos 50 (cinquenta) anos a revolução centrou-se na tecnologia, com avanços significativos no armazenamento de informações, poder de processamento dos chips, novas peças, avanços na transmissão de dados, e *softwares*, igualmente verificamos mudança na forma de relação entre as pessoas, entre as pessoas e o mercado, e destes com o poder público (DRUCKER, 2005). Esta nova era trouxe transformações significativas na sociedade, alguns autores chegam a defender a ideia que as sociedades já são ou estão em transição para uma sociedade em rede⁷⁴.

Essa nova forma de organização social, que se difunde para os vários aspectos da sociedade por meio da comunicação digital, está sendo proporcionada pelos benefícios do novo sistema tecnológico, baseados na microeletrônica, computadores e

⁷⁴ A Sociedade em Rede é a nossa sociedade, a sociedade constituída por indivíduos, empresas e Estado operando num campo local, nacional e internacional (CASTELLS e CARDOSO, 2005, p. 09).

comunicação digital. E as redes proporcionadas pela comunicação digital são a coluna vertebral da sociedade em rede. Podemos costurar essa relação entre transformação da sociedade contemporânea fazendo uma comparação com a transformação da sociedade na época da Revolução Industrial que teve como seu principal aspecto a eletricidade ou o motor elétrico e à combustão, e agora esta transformação se solidifica com as novas TI e da comunicação, conforme também aponta Castells (2005).

Esta compreende todo o conjunto de ferramentas que facilita a administração operacional e estratégica de organizações, aumentando o controle sobre as informações, uma vez que as funções e os processos que aliam capacidade de equipamentos, *softwares* e capacidade intelectual, promovem maior capacidade de controle e eficiência nos processos de comunicação e administração (BUHALIS e SOO HYUN, 2011). O surgimento destas novas tecnologias remonta à década de 1960, porém, somente após 1990 é que alguns países começaram a investir mais fortemente na produção dos equipamentos de TI e *softwares*. De 1989 a 2001 verifica-se que a contribuição do fator capital⁷⁵ em equipamentos de TI e *softwares* mais que duplicou, indo de 0,26% para 0,56% para os níveis de produtividade econômica mundial ou de 23% para 36% da contribuição do fator de capital (JORGENSEN e VU, 2005). Dentro deste contexto, um país que se destaca são os EUA, e suas tendências refletem no resto do mundo, sendo este o líder de investimento em TI, embora estes investimentos possam ser considerados um fenômeno global.

Já no campo do turismo, foi no ano de 1965 que se teve a primeira relação entre a TI e o turismo. A IBM (*International Business Machine*) juntamente com a American Airlines desenvolveu o primeiro sistema automatizado de reserva do mundo, os

⁷⁵ “Atribuímos um nível de crescimento às contribuições dos fatores capital e trabalho e usamos o crescimento da produtividade da economia mundial, das sete regiões e das 116 economias. Medimos a contribuição do investimento em TI para o crescimento econômico por meio da taxa de crescimento do fator capital de TI como proporção deste fator no valor do produto” (JORGENSEN e VU, 2005 p. 71).

chamados Sistemas Centrais de Reservas (*Central Reservation System - CRS*), denominado de Sabre (*Semi-Automatic Business Research Environment*), o qual revolucionou todo o mercado de aviação. Com ele tornou-se possível controlar todas as demandas aéreas, registros, disponibilidade de assento e disponibilidade de voos. Anteriormente a este sistema esse controle era feito via telefone e com mapas de papel gerando uma grande demanda de trabalho e limitações (BIZ, 2009).

Este sistema possibilitou o desenvolvimento da tecnologia no setor de turismo, inicialmente, dentro das empresas aéreas, e até hoje como base para a reserva de voos (BIZ & LOHMANN, 2005). Ainda segundo estes autores, devido a grande demanda, outros CRS (*Central Reservation System*) foram criados, como o GALILEU desenvolvido na década de 80 pela British Airways, a KLM e a Swissair, que foi incorporado no sistema APOLLO criado pela United Airlines em 1975. Uma parceria entre a Lufthansa, Air France, Iberia e SAS, criaram o AMADEUS, em 1987.

Com a grande utilização destes sistemas e a facilidade que eles proporcionaram às operações do setor de aviação, outros elementos começaram a ser integrados para o gerenciamento de produtos, cargas, estoques e cronogramas de operações. A partir da década de 1980, surgiu a necessidade de moderniza-los a ponto de proporcionar uma integração com outros sistemas de reservas abrangendo não só o setor de aviação, mas sistemas de reservas de outros setores do turismo, tais como hotéis, locadora de veículos, cruzeiros, teatros e eventos esportivos, surgindo assim o GDS (*Global Distribution System*). Estes sistemas conectam várias partes do mercado de turismo, permitindo elaborar um roteiro por meio de um único canal de comunicação e com o surgimento da internet, estes sistemas se adaptaram lançando versões que fazem interface com a mesma (BIZ e LOHMANN, 2005). Sendo assim, o turismo fez nascer

uma necessidade global que seria precursora na transmissão de dados via rede para a comercialização de produtos e serviços.

Atualmente, a TI é essencial para o *trade turístico* que utiliza de seus mecanismos para vender produtos e serviços, identificar tendências, sendo também fundamental para gestão e planejamento de empresas. No setor de meios de hospedagem, por exemplo, esta tecnologia também evoluiu ao longo dos anos. Os sistemas de reservas via internet são amplamente utilizados pelos meios de hospedagem, onde que várias redes e grandes corporações hoteleiras desenvolveram seus sistemas de reservas independentes, e empresas específicas lançaram softwares para pequenos e médios estabelecimentos, e que são integrados ao GDS. Estes permitem um controle do administrador na medida em que conseguem gerir seus estabelecimentos oferecendo dados estatísticos que oportunizam a previsão de demanda, bem como facilitam os canais de distribuição, agências e operadoras de turismo, e os consumidores a realizarem suas compras e decidir sobre seus destinos.

Dentro do contexto sobre turismo e TI, há que se destacar uma ferramenta que afeta a comercialização de produtos turísticos e impacta diretamente o mercado de turismo que são os sítios da internet que oferecem a opinião dos consumidores. Como o turismo é um produto intangível, voltado basicamente pela oferta de serviços, as opiniões dos consumidores se diferenciam de produto a produto. Com o advento da internet, a divulgação dos produtos turísticos por meio de sítios pode ser fiel ou não ao serviço oferecido, pois são informações definidas e divulgadas pelos próprios proprietários que definem ali a qualidade do seu produto oferecido. Com a evolução dos mecanismos de exposição de produtos via internet, um tipo de sítio se destaca, são os sítios de avaliação turística integrados com os planejadores de viagens, uma função que

já existe dentro do Booking⁷⁶ como avaliação e dentro do sitio hotéis.com⁷⁷ que é feita pelo Tripadvisor⁷⁸. Estes oferecem mais do que a exposição do produto feita pelo proprietário, mas a opinião dos consumidores que já experimentaram o serviço oferecido pelo estabelecimento.

São sítios onde os viajantes podem deixar sua opinião sobre o serviço oferecido, atribuindo notas ao custo benefício daqueles produtos ofertados, em relação à limpeza, qualidade, e diante dessas notas oferece-se uma classificação, por meio de um *ranking*, dos estabelecimentos que podem ser visualizados por destino turístico. Esse mecanismo pode influenciar a decisão de compra do consumidor que confronta a informação oferecida pelo estabelecimento com a opinião dos outros consumidores, beneficiando tanto os turistas, quanto os estabelecimentos que podem comparar a oferta de seus produtos com seus concorrentes. Conforme Sparks e Browning (2011) apontam, as pessoas muitas vezes procuram os conselhos dos outros, como parte de sua tomada de decisões, e com a introdução destas novas ferramentas de TI, os potenciais compradores podem entrar uma comunidade de compradores anteriores para obter informações antes de fazer uma compra.

O Tripadvisor é uma destas plataformas, talvez a mais reconhecida dentro da atividade turística, sendo utilizada em diversas partes do mundo. Este site é um planejador de viagens feito pelos viajantes, ele mostra atrativos, restaurantes e hotéis de um destino, onde que os estabelecimentos criam seus perfis, com fotos e informações e, a partir disso, os consumidores podem avaliar e comentar sobre seus produtos. Este site é reflexo de como os consumidores estão confiando em estratégias de pesquisas on-line,

⁷⁶ Maior site de reservas de hotéis do mundo, denominados de planejadores de viagens, onde os próprios consumidores fazem sua reserva pelo site diretamente com o estabelecimento, onde podem ser encontrados estabelecimentos de diversas regiões dos cinco continentes, sendo este um canal de distribuição específico para meios de hospedagem.

⁷⁷ Também um sitio de reserva de hotéis com grande diversidade de estabelecimentos de hospedagem do mundo todo.

⁷⁸ Site de exposição de comentários dos consumidores e dos estabelecimentos, além dos rankings das empresas de hospedagens em relação às melhores pontuações estabelecidas pelos próprios consumidores.

e isto tem crescido pois os consumidores parecem estar dispostos a pesquisar e examinar os produtos com base em uma mistura de informações de empresa e consumidor (SPARKS e BROWNING, 2011).

Atualmente, estas plataformas premiam a participação dos consumidores, e quanto mais participativos eles são, recebem títulos que se transformam em prêmios como, por exemplo, milhagens para serem trocadas em passagens aéreas. O que acaba denotando uma importância na participação dos viajantes para a validação dos seus comentários, tanto para o site quanto para seu público, pois no seu perfil fica acessível o número de avaliações e de cidades que já visitou, e a votação de quantas pessoas acharam seus comentários úteis, o que visa a embasar uma escolha de acordo com o mérito de quem a escreve. Também é possível trocar experiências em relação ao segmento de turismo preferencial dos consumidores, como também oferecem interface com as redes sociais, por exemplo, o facebook⁷⁹.

Finalmente, percebemos que a TI impacta a economia do turismo, consequentemente o mercado de turismo, ditando uma nova forma de comercialização de produtos e serviços, incidindo também em aspectos qualitativos e de classificação da oferta de serviços turísticos. Essa constatação sugere que as empresas do turismo estão atentas aos novos mecanismos utilizados pelos consumidores a fim de promover a comercialização de seus produtos e serviços em um mercado segmentado e competitivo.

⁷⁹ Site de relacionamento via internet, considerada uma rede social virtual.

2.3 Perspectivas Econômicas do Turismo no Brasil

Nesta seção apresentamos as perspectivas econômicas do turismo no Brasil, de modo a sublinhar seu peso na economia brasileira. Inicialmente, elucidamos as diferenças entre turismo internacional e doméstico, por meio das definições básicas, bem como a desenvolvimento destes e de outros desdobramentos conceituais, a fim de criar uma base que introduza nossas análises sobre o setor. Posteriormente, adentramos especificamente no seu peso na economia, demonstrando por meio do PIB, participação nos empregos, massa salarial/remuneração, financiamentos e investimentos concedidos ao setor a sua importância para a economia.

A OMT é o principal órgão internacional que visa definir as nomenclaturas de termos do turismo, para reunir informações dos países proporcionando análises globais do turismo e a obtenção de dados nacionais. Portanto, segundo as recomendações da OMT (2008), a viagem receptiva corresponde o momento em que o viajante chega a um país e quando este sai do mesmo, já a viagem emissiva corresponde o momento em que o viajante deixa seu local de residência habitual e depois retorna ao mesmo. A diferença entre estas duas perspectivas gira em torno do local de chegada e de partida, ou seja, uma é o local de *residência habitual* – partida e retorno – e a outra é o local de *destino* – chegada e saída.

Neste sentido, o Turismo interno é aquele que inclui as atividades de um viajante residente no país de referência, como parte de uma viagem doméstica. Já o Turismo receptivo inclui as atividades de um viajante não residente no país em causa, como parte de uma viagem de turismo receptivo. Por fim, o Turismo emissivo é o que abrange as atividades de um viajante residente fora do país de referência, como parte de uma viagem de turismo ou de saída de uma viagem doméstica. Deste modo, dependendo de

uma pessoa estar em viagem **para, de** ou **dentro** de um país, é possível distinguir turismo receptivo, emissivo e doméstico. O primeiro se estabelece quando não-residentes são recebidos por um país de destino, do ponto de vista desse destino. O segundo, quando residentes viajam a outro país, do ponto de vista do país de origem. Por fim, o último se estabelece quando residentes de dado país viajam dentro dos limites do mesmo.

Ainda segundo a OMT (2008), combinando os tipos de viagens e os tipos de turismo acima mencionados, podemos identificar outras formas de turismo. O turismo nacional: o turismo doméstico e o turismo emissor, ou seja, as atividades de visitantes residentes dentro e fora do país de referência, como parte de suas viagens de turismo doméstico ou de saída. O turismo internacional: turismo receptivo e turismo emissor, ou seja, são as atividades de visitantes residentes fora do país de referência, como parte de suas viagens de turismo doméstico ou de saída, e as atividades de viajantes não residentes no país em causa, como parte de suas viagens receptivas.

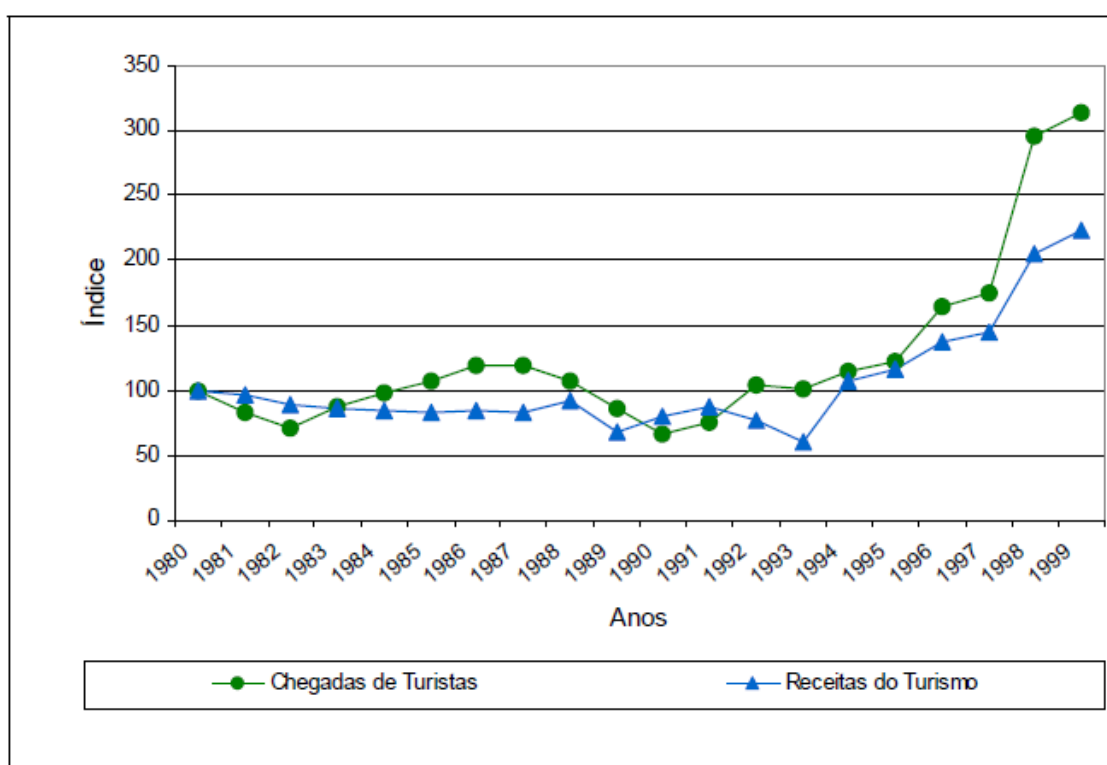
A partir do final da década de 1950 e mais intensamente nas décadas de 1960, 1970 e 1980 iniciou-se uma investida dos governos brasileiros, ainda que tímida, para desenvolver a atividade turística no país. De certa forma, as políticas das décadas de 1970 e 1980 incitaram a descoberta do país para os estrangeiros por meio de propagandas direcionadas a este público específico a fim de descaracterizar os efeitos políticos negativos⁸⁰ que a sociedade, na época do regime militar, vinha sofrendo dentro do Brasil. Isso estimulou que certa demanda estrangeira viesse ao Brasil para desfrutar de seus atrativos naturais e culturais.

Inicialmente, analisando o turismo receptivo internacional, registra-se que o Brasil apresentou crescimento nas suas taxas de desempenho até a primeira metade dos

⁸⁰ O Estado militar, por meio da EMBRATUR, utilizou o turismo no Brasil com o objetivo de ocultar a eliminação física, a tortura e a repressão a seus opositores (SANTOS FILHO, 2004).

anos de 1980 mas, logo em seguida, do ano de 1987 até 1990, estas taxas caíram (CASSIMIRO FILHO, 2002). A partir de 1990, houve uma reação positiva em relação ao número de chegadas de turistas e das receitas geradas pela atividade turística, demonstrando sua importância para a economia brasileira (Gráfico 04).

GRÁFICO 4 - Evolução do Turismo Internacional no Brasil (1980-1999).



Fonte: CASIMIRO FILHO (2002).

A partir de 1994 o governo brasileiro começou a investir mais pesadamente no turismo receptivo internacional por meio de políticas de incentivo e de planejamento da atividade, o que, possivelmente, favoreceu o crescimento qualitativo do setor e, conseqüentemente, a visibilidade do país no exterior. Isto teria levado a um aumento do volume de chegada de turistas e das receitas advindas da atividade, somado à abertura da economia, atraindo investimentos externos e turistas que vinham fazer negócios no país (CASIMIRO FILHO, 2002).

O reflexo das crises mundiais fica evidente na Tabela 03 que demonstra o comparativo de chegadas de turistas internacionais no mundo, na América Latina e no Brasil. Verificamos uma queda na chegada de turistas internacionais a partir de 2001, e que volta a recuperar-se somente em 2003. Em 2000 o Brasil possuía 5,3 milhões de chegadas e em 2001 contabilizou 4,8 milhões de chegadas, chegando a 3,8 milhões de chegadas em 2002. Possivelmente o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001 que ocorreu nos EUA pode ter implicações diretas na queda destas chegadas, pois considerando que os EUA são os maiores emissores de turistas no Brasil, com o ambiente de incertezas quanto a segurança deste país, ocasionou esta queda brusca em relação às viagens realizadas pelos norte-americanos. Somado a isso, a crise econômica da Argentina no governo de Fernando de la Rúa também pode ter contribuído para isso, pois esse país vizinho é também um dos maiores emissores de turistas ao Brasil.

Outra possibilidade de análise é em 2008 com a crise financeira global, iniciada também nos EUA e com reflexo em vários países europeus. O número de chegadas de turistas internacionais no Brasil passou de 5,1 milhões em 2008 para 4,8 milhões em 2009, possivelmente reflexo desta crise que gerou uma grande recessão mundial.

**TABELA 2 - Comparativo de Chegadas de Turistas Internacionais: Mundo
América do Sul e Brasil 1999-2009**

Ano	Turistas (milhões de chegadas)			Participação (%)		
	Mundo	América do Sul	Brasil	América do Sul no Mundo	Brasil na América do Sul	Brasil no Mundo
1999	650,2	15,1	5,1	2,3	33,82	0,79
2000	689,2	15,2	5,3	2,2	34,95	0,77
2001	688,5	14,6	4,8	2,1	32,69	0,69
2002	708,9	12,7	3,8	1,8	29,80	0,53
2003	696,6	13,7	4,1	2,0	30,17	0,59
2004	765,5	16,2	4,8	2,1	29,55	0,63
2005	801,6	18,3	5,4	2,3	29,28	0,67
2006	846,0	18,8	5,0	2,2	26,69	0,59
2007	900,5	20,1	5,0	2,2	25,00	0,56
2008	919,0	20,8	5,1	2,3	24,28	0,55
2009	880,5	20,5	4,8	2,3	23,42	0,55

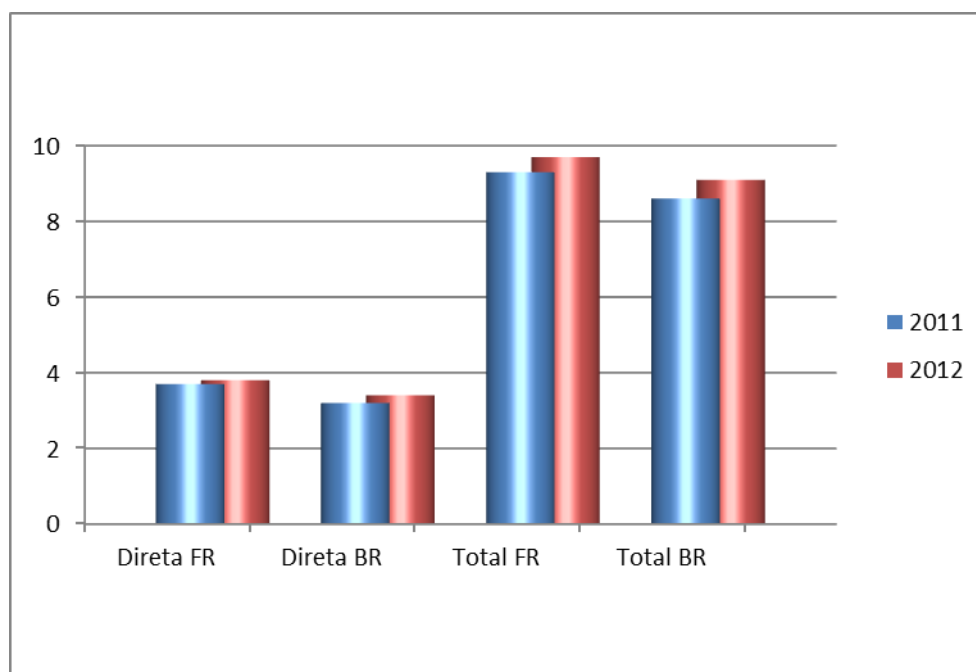
Fonte: BRASIL (2009).

O auge da contribuição do turismo na economia do Brasil se deu em 2005, resultado de um processo de crescimento desde 1994. Porém, após aquele ano iniciou-se uma trajetória de queda até 2008, a partir de quando se inicia um novo ciclo de crescimento e recuperação, com pequenas oscilações em função da economia mundial. Como evidenciamos, as crises econômicas mundiais refletem diretamente na dinâmica do turismo internacional no Brasil.

Atualmente, o turismo receptivo internacional contribui significativamente com o PIB do país, chegando a 3,2% em 2011 (WTTC, 2012), considerando a contribuição direta das viagens e turismo para o Brasil. Já em 2012 o turismo receptivo internacional aumentou sua contribuição direta em 7,8% no PIB do Brasil, chegando a aproximadamente 3,4% do PIB (WTTC, 2013). A contribuição total das viagens e do turismo para o PIB brasileiro, que leva em conta a soma dos efeitos diretos, indiretos e induzidos, foi de 8,6% do PIB em 2011 (WTTC, 2012a), chegando a 9,1% em 2012

(WTTC, 2013a). Comparativamente, na França, que é o país que recebe mais chegadas de turistas internacionais no mundo, cerca de 86 milhões contra 5,6 milhões no Brasil⁸¹, a contribuição direta das viagens e turismo para o PIB neste país foi de 3,7 em 2011 (WTTC, 2012b; 2013b) e de 3,8 em 2012, já a contribuição total para o PIB no mesmo país foi de 9,3% em 2011 para 9,7 em 2012, conforme o Gráfico 05.

GRÁFICO 5 - Contribuição Direta e Total das Viagens e Turismo para o PIB do Brasil e da França – 2011 - 2012



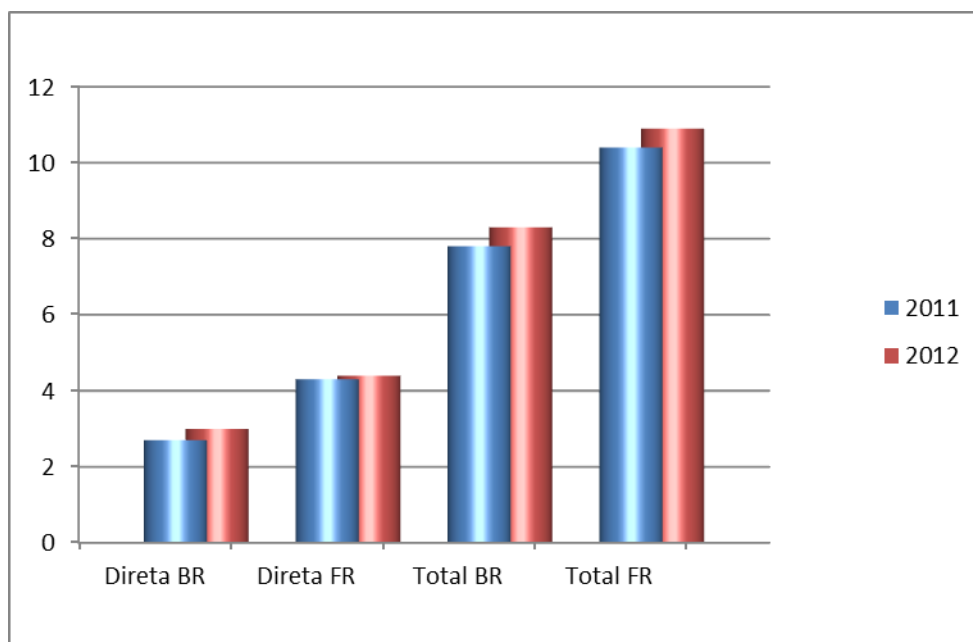
Fonte: adaptado de WTTC (2012).

Percebemos que a importância do turismo no Brasil é comparável com a mesma na França que é o país que mais recebe turistas internacionais no mundo. Por meio destes dados, evidenciamos que o crescimento do turismo no Brasil se coloca um pouco acima daquele apresentado pela França, no que concerne a sua contribuição direta e total no PIB, demonstrando o potencial da atividade turística para a economia brasileira.

⁸¹ O Brasil é o quarto país do continente americano em número de chegadas de turistas internacionais segundo ranking da OMT (2012), ficando atrás dos EUA (67 milhões), México (23.4 milhões) e Canadá (16.3 milhões).

Ainda segundo a WTTC (2011) a contribuição direta do turismo em 2011 foi de 2,7% do total de empregos no Brasil em hotéis, agências de viagens, companhias aéreas e outros serviços de transporte de passageiros, bem como as atividades da indústria de alimentação, restaurantes e de lazer utilizados diretamente pelos turistas (WTTC, 2012a), e em 2012 foi de 3,0% (WTTC, 2013a). Já a contribuição total de viagens e turismo para o emprego, que inclui efeitos diretos, indiretos e induzidos foi de 7,8% do total de empregos do Brasil em 2011 e 8,3% em 2012 (WTTC, 2012a; 2013a). Na França a contribuição direta do turismo em 2011 foi de 4,3% do total de empregos e em 2012 foi de 4,4%. E a contribuição total de viagens e turismo para o emprego foi de 10,4% em 2011 e 10,9% em 2012 (WTTC, 2012b; 2013b), conforme verificamos no Gráfico 06.

GRÁFICO 6 - Contribuição Direta e Total de Viagens e Turismo para o Emprego no Brasil e França 2011-2012



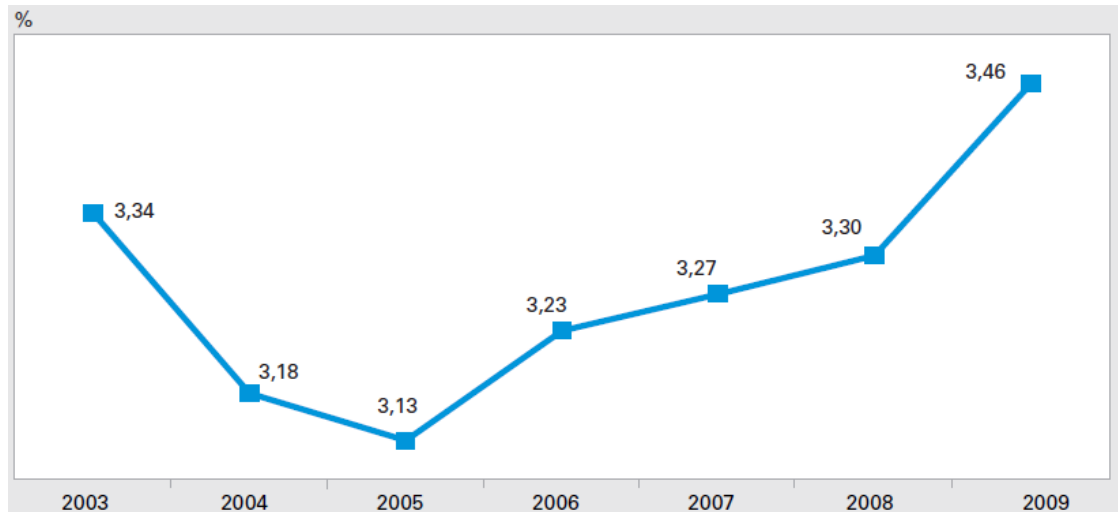
Fonte: adaptado da WTTC (2012).

O aumento da contribuição direta do turismo para o emprego no Brasil foi maior do que na França, indicando o crescimento favorável da atividade para a criação de empregos diretos nos setores de hospedagem, agenciamento, transporte e alimentação no país. Já a contribuição total do setor para o emprego no conjunto da economia de cada país cresceu igualmente no Brasil e na França. Compreendemos com estes dados que, de modo geral, oferta turística está apontando para um crescimento favorável da atividade, com maior oferta de empregos para o turismo.

Percebemos que o crescimento da atividade turística tem refletido na geração de emprego no país, assim, em 2009, as atividades características do turismo pagaram R\$ 48,8 bilhões em rendimentos, incluindo salários e outras remunerações, o que representou em termos percentuais 4,8% do total do setor de serviços e 3,5% das remunerações da economia brasileira. Os salários representaram 83,5% das remunerações, ou seja, R\$ 40,8 bilhões, e o restante do valor das remunerações está associado ao pagamento de contribuições sociais pelos empregadores (IBGE, 2012).

Vale destacar que, entre 2003 a 2009, existiu um crescimento nominal das remunerações das atividades características do turismo no país chegando a 117,7%, sendo que para o total das atividades da economia este crescimento havia sido de 110,3% (Gráfico 07), segundo o IBGE (2012).

GRÁFICO 7 - Evolução da Participação dos Rendimentos dos Trabalhos Pagos pelas Atividades Características do Turismo no Total da Economia, Brasil – 2003-2009



Fonte: IBGE (2012).

Neste mesmo período (2003-2009) a remuneração por ocupação destas atividades no Brasil passou de R\$ 4,2 mil para R\$ 8,2 mil, caracterizando um crescimento de 96,9% em termos nominais, superior àquele para o total da economia, cuja remuneração média por ocupação cresceu 68,6% no período, em termos nominais. Dessa forma, é perceptível o potencial da atividade turística em relação a outras atividades econômicas no Brasil (IBGE, 2012).

Por sua vez, os resultados de investimento e de financiamentos concedidos por instituições financeiras federais para o turismo no Brasil passaram de um saldo, entre despesas e receitas, de US\$1.4 milhões de dólares, em 1999, para US\$5.5 milhões de dólares em 2009, quase quadruplicando seu montante em dez anos (Tabela 03). Isto indica que as instituições financeiras federais estão disponibilizando mais linhas de financiamento e, conseqüentemente, mais crédito para os estabelecimentos de turismo,

que por sua vez estão investindo mais na atividade como um todo, refletindo na criação de empregos e ampliação de seu peso no PIB nacional.

TABELA 3 - Resultados Econômicos e de Financiamentos Concedidos por Instituições Financeiras Federais para o Turismo no Brasil

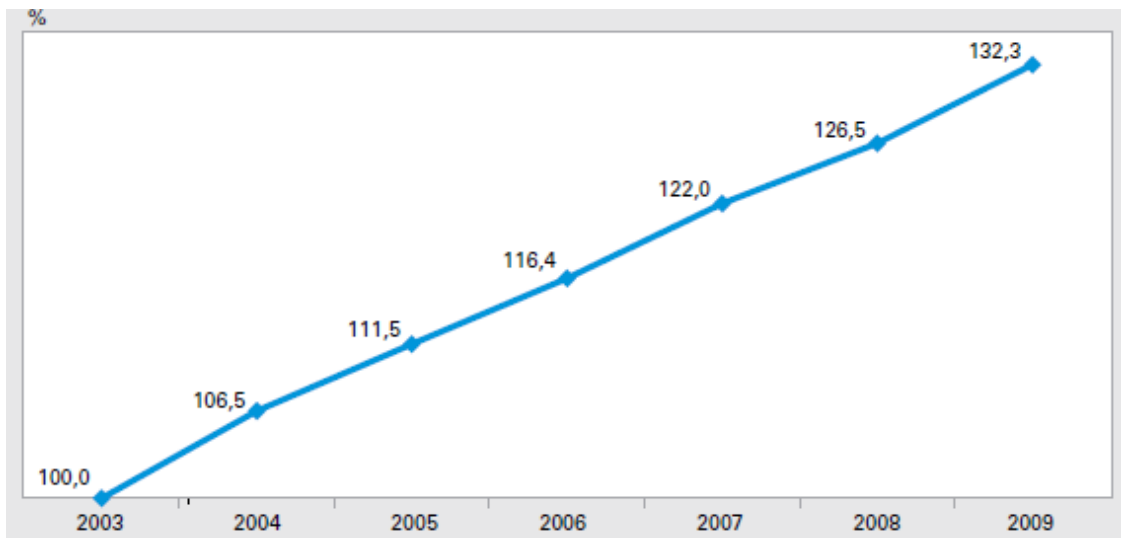
Ano	Conta turismo (milhões de US\$)		
	Receita	Despesa	Saldo
1999	1.628	3.085	(1.457)
2000	1.810	3.894	(2.084)
2001	1.731	3.199	(1.468)
2002	1.998	2.396	(398)
2003	2.479	2.261	218
2004	3.222	2.871	351
2005	3.861	4.720	(858)
2006	4.316	5.764	(1.448)
2007	4.953	8.211	(3.258)
2008	5.785	10.962	(5.178)
2009	5.305	10.898	(5.594)

Fonte: BRASIL (2009).

Em relação ao valor adicionado bruto⁸² das atividades características do turismo no Brasil em 2008 foi gerada uma renda de R\$ 90,5 bilhões. Em 2009, houve um crescimento real de 4,6% em relação ao ano anterior, chegando a gerar uma renda de R\$ 103,7 bilhões. Em relação à média da economia brasileira esta variação foi significativamente maior, pois, em 2009, a renda gerada no País registrou queda de 0,3% (IBGE, 2012). No período de 2003 a 2009, as atividades características do turismo cresceram de 32,4% (Gráfico 08) contra 24,6% para o total do valor adicionado bruto pela economia do Brasil.

⁸² Valor Adicionado Bruto é o resultado final da atividade produtiva no decurso de um período determinado. Resulta da diferença entre o valor da produção e o valor do consumo intermediário, originando excedentes.

GRÁFICO 8 - Crescimento do Volume de Valor Adicionado Bruto das Atividades Características do Turismo, Brasil – 2003-2009



Fonte: IBGE (2012).

Finalmente, o setor apresentou um crescimento na participação no PIB de forma direta e total, bem como a criação de empregos, o aumento da renda média e valor agregado bruto acima da média da economia brasileira, indicando ser um dos mais dinâmicos na atualidade. Levando em consideração o peso do setor na economia, por meio da participação do turismo no PIB nacional, sua importância para a geração de empregos no país e os investimentos impulsionados pela atividade turística, verificamos a relevância desta atividade para Brasil. Sendo assim, os governos brasileiros se atentaram para esta atividade, e este crescimento pode ser reflexo das políticas públicas voltadas para o setor. No próximo capítulo analisamos como os governos têm lidado com esta atividade por meio de políticas que visam garantir o seu desenvolvimento e, especificamente, no que se refere aos meios de hospedagem, objeto deste trabalho.

PARTE II

3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Neste capítulo tratamos sobre as políticas públicas de turismo, destacando, no primeiro momento, a assunção do papel do poder público como coordenador do desenvolvimento desta atividade. No segundo momento, focalizamos a importância de instituições internacionais e a relevância destas para as políticas de turismo no nível global. Finalmente, analisamos as políticas públicas de turismo no Brasil, em perspectiva histórica, bem como suas características atuais, estabelecendo as bases para análise da política de classificação de meios de hospedagem no Brasil.

3.1 O Despertar para o Desenvolvimento do Turismo

Nesta seção, primeiramente, delimitamos o espaço de atuação das políticas públicas de turismo e como os governos têm procurado impactar nesta atividade ao assumirem o lugar de coordenadores do desenvolvimento do turismo. Destacamos alguns dos requerimentos atuais destas políticas como a sustentabilidade, a

intersetorialidade e a necessidade de convergência de ações entre uma pluralidade de atores relevantes.

O impacto socioeconômico das atividades turísticas, por si só, já justifica o crescente empenho dos governos na formulação e na implementação de políticas que direcionem e qualifiquem o desenvolvimento do turismo. Governos, nas diversas regiões do planeta, estão atentos às oportunidades de geração de renda e de crescimento do emprego resultantes desta atividade, neste sentido, concordamos com Dwyer e Spurr (2012), pois isso tem reforçado a imagem do turismo em círculos amplos e reduzidos, em termos políticos e geográficos, públicos e privados, o que vem incentivando o seu desenvolvimento em continentes, países, regiões e municípios (JAFARI, 1994).

Deste modo, é necessária uma breve delimitação daquilo que define como políticas públicas deste setor. Consideramos, assim como Goeldner et al (2002) que políticas públicas de turismo abrangem:

[...] um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (p. 294).

Uma das ferramentas essenciais para subsidiar a formulação destas políticas é a análise de impacto econômico, que fornece estimativas tangíveis das interdependências econômicas e uma melhor compreensão do papel e da importância do turismo na economia de uma região (STYNES, 1999). É neste sentido que os países onde a Conta Satélite do Turismo foi implementada têm sido capazes de compreender, com mais precisão, a posição do turismo dentro das suas economias e, portanto, de estimarem melhor os custos e os benefícios da atividade. Dwyer e Spurr (2012), por sua vez, realçam que esta conta fornece a base para a avaliação de como diferentes governos

lidam com o desenvolvimento do turismo através de suas políticas públicas, devido à possibilidade de analisar o seu desempenho econômico relacionado à atividade.

A despeito de que a responsabilidade do poder público pelo desenvolvimento do turismo deva considerar as peculiaridades regionais na promoção da articulação entre diversos setores e localidades, as políticas centrais têm destacada importância, uma vez que os respectivos governos concentram os instrumentos de regulação e indução econômica – imprescindíveis neste setor – e que faltam aos governos subnacionais para coordenar esforços em diversos setores específicos, tais como hospedagem, transporte e agenciamento.

Entre os parâmetros norteadores das políticas públicas de turismo, alguns requerimentos se destacam tais como o elemento sustentabilidade, a intersectorialidade e a necessidade de envolver setores correlatos e abranger múltiplos atores – governos, mercados e a comunidade – para o desenvolvimento desta atividade.

O requerimento de sustentabilidade significa que as políticas neste setor devem assegurar relações de consumo no presente não afetem as possibilidades de consumo futuro. No cerne deste conceito está a questão ambiental⁸³ que se tornou o centro de

⁸³ A década de 70 foi palco de diversos encontros marcantes entre especialistas para a discussão sobre a questão ambiental. A preocupação com o meio ambiente fez surgir conferências que marcaram épocas e redesenharam um perfil dentro da comunidade global, as pessoas que se preocupam e discutem sobre a preservação do meio ambiente. Dessa forma, surge o conceito de desenvolvimento sustentável que vem como contraposição ao crescimento desordenado da população mundial. Nesse âmbito, em 1972 dois eventos delimitaram correntes – o Clube de Roma e a Conferência de Estocolmo. A diferença é que o trabalho do Clube de Roma segue a ideia do congelamento do crescimento da população global e do capital industrial, onde foram mostrados os limites dos recursos para a quantidade de pessoas, já a Conferência de Estocolmo vem com uma crítica ambiental em relação ao modo de vida contemporâneo, apresentando uma abordagem da educação para o meio ambiente; mas os dois demonstraram um propósito em comum que é a necessidade de tornar compatível a qualidade de vida da população com a preservação ambiental. Outros eventos considerados importantes são a Conferência Internacional e a publicação do Relatório de Brundtland, os dois aconteceram em 1987. O primeiro também foi promovido pela UNESCO e PNUMA que tem como foco a educação ambiental, fazendo balanço dos avanços e propondo estratégias futuras em âmbito internacional. O relatório foi elaborado pela Comissão das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), criada pela ONU, que defende o desenvolvimento sustentável e novamente é destacada a importância da educação ambiental. Mais adiante, em 1992 aconteceu na Rio 92 o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, onde são expostos princípios e um plano de ação para educadores ambientais, estabelecendo uma relação entre as políticas públicas de educação ambiental e a sustentabilidade que tem

diversas discussões num mundo marcado com a busca incessante pelo desenvolvimento, e o fenômeno turismo, tratado como uma atividade que pode trazer desenvolvimento para diversas regiões, também entra em pauta nesta discussão.

Daí, um dos objetivos perseguidos nas políticas públicas de turismo contemporâneas é justamente a sustentabilidade, definida pela OMT (2003) nos seguintes termos:

O desenvolvimento do turismo sustentável atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia oportunidades para o futuro. É visto como um condutor de gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas, sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida (OMT, 2003, p. 24).

Podemos considerar a sustentabilidade como elemento significativo na mensuração do desempenho turístico, ou seja, como um dos parâmetros de análise existentes e no conseqüente aperfeiçoamento da atividade turística, o que perpassa também pela necessidade de incorporação de tais inovações na formulação e implementação das políticas públicas de turismo. Consideramos a relevância deste aspecto, pois pode comprometer a própria continuidade no desenvolvimento da atividade.

Tal desenvolvimento deve levar em consideração os benefícios para anfitriões e visitantes, enquanto protege e melhora os recursos disponíveis para o futuro. No entanto, o desenvolvimento sustentável para o turismo exige uma série de medidas políticas vigorosas baseadas em trocas complexas nos níveis social, econômico e ambiental (BRASIL, 2008, p. 16).

sido usado como uma referência para ações políticas e estudos teóricos (LIMA, 1999; JACOBI, 2003), inclusive no campo do turismo.

Como anteriormente exposto, consideramos que a tarefa do poder público é de coordenar o desenvolvimento turístico, haja vista sua condição de responsável pela defesa dos interesses da sociedade na gestão da esfera econômica e social e pela proteção e gerenciamento do patrimônio público (SOLHA, 2004). Apesar de tratar-se de uma atividade essencialmente voltada para o mercado, o desenvolvimento da atividade turística atinge diretamente a sociedade, principalmente as comunidades dos locais que recebem turistas e as empresas que atuam no setor.

Neste contexto, considerando que a atividade turística afeta a sociedade, é necessário que exista uma regulação do turismo e o papel do governo é importante para que, por meio das políticas públicas, se estimule o desenvolvimento adequado do setor concomitante ao equilíbrio das funções públicas e privadas. Apoiamos Solha (2004) no sentido de que embora o poder público tenha um papel de relevante importância na formulação e implementação das políticas de turismo, é necessário estar atento sobre a medida e a intensidade das suas intervenções:

(...) o perigo da intervenção excessiva e insensível do governo na operação de mercado que pode deter o desenvolvimento econômico, inibir iniciativas e inovações, além de impor pesada burocracia, e com grande risco de se tornar autoritário (SOLHA, 2001, p. 388).

Deste modo, além de determinado limiar, a ação estatal poderia levar - por meio de subsídios, regulamentações, desvalorização da moeda entre outras - a efeitos cumulativos indesejáveis e prejudiciais para as empresas em longo prazo:

Esses tipos de políticas significam que as empresas deixarão de tomar as medidas necessárias à criação de vantagem competitiva sustentável e tornarão lento o aprimoramento da economia. Um excessivo apoio governamental também torna difícil convencer a indústria a investir e correr riscos, sem tal apoio (PORTER, 1993, p. 758).

Porter (1993), por sua vez, defende que os governos encarnem o papel de pressionador e desafiador, que proporcione instrumentos necessários à competição por meio de estímulos que criem certo desconforto e tensão competitiva. A contenção do viés protecionista das políticas públicas e o estímulo à competitividade, por meio da regulação, buscaria não obstruir os interesses dos negócios e induzir inovação, restringindo a intervenção do Estado às áreas onde o setor privado não seja capaz de desenvolver, por si, o processo de criação de valores que possam ser revertidos em favor do interesse público.

Outro requerimento setorial marcante e distinto é a dependência da adesão da iniciativa privada, da sociedade civil e das comunidades locais para que sejam exploradas as potencialidades dos destinos. A disposição das comunidades em aceitar a atividade turística é importante para o seu desenvolvimento de tais vocações, uma vez serem afetadas na sua totalidade. Da mesma forma, as empresas de turismo e outras ligadas indiretamente à atividade, além de fornecedores e governos locais, podem influenciar decisivamente o desempenho de tais políticas.

Neste contexto, a natureza multidisciplinar do turismo é importante, de modo que “para formular políticas que deem conta ou abordem essas múltiplas forças, os envolvidos devem considerar as complexidades de cada disciplina e suas interações numa dada situação” (GOELDNER, 2002, p. 298). Os múltiplos impactos da atividade turística na sociedade, como apontado anteriormente, por meio de três tipos de efeitos, diretos, indiretos e induzidos demonstra a sensibilidade que esta política deve ter. Portanto, a interdisciplinaridade se afigura como mais um requerimento destas políticas públicas.

Por fim, levamos em consideração que o poder público deve conduzir os procedimentos para orientar os setores produtivos da sociedade contemporânea em

transformações que condizem com o funcionamento dos atuais mercados. No caso do turismo, especificamente, chamamos a atenção para o fato de que devemos levar em conta três requerimentos – sustentabilidade, intersetorialidade e envolvimento de múltiplos atores – na medida em que são exigências para que estas políticas desempenhem seu papel. No tópico seguinte, tratamos de como os órgãos internacionais abordam o turismo e suas políticas específicas.

3.2 Os Órgãos Internacionais e as Políticas de Turismo

Nesta seção, discutimos o papel da Organização Mundial do Turismo (OMT) na orientação desta política setorial. A União Europeia também foi aqui tratada, dada sua contribuição na elaboração, ao longo dos anos, nas políticas do setor de turismo no continente europeu, considerado o berço do turismo contemporâneo. Finalmente discutimos como o turismo vem sendo tratado na América Latina e no Mercosul, contexto em que se inserem as políticas públicas brasileiras.

Historicamente, um ator central que auxilia na formulação das políticas de turismo para os governos é a OMT, instituição essencialmente importante no contexto da atividade, em termos globais. Ela é a organização mais reconhecida do setor, sua primeira Assembleia Geral foi realizada em Madri em 1975 e em 1976 tornou-se uma agência executiva do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Destarte, sua sede é em Madri, tornando-se a organização encarregada da Organização das Nações Unidas (ONU) para promover e desenvolver o turismo. A OMT é financiada pela contribuição de seus membros⁸⁴, cuja cota anual é calculada de acordo com o nível

⁸⁴ Através do seu Programa de Cooperação Técnica e Serviços, a OMT realiza projetos de desenvolvimento em mais de 100 países, enquanto os Programas Regionais para a África, Américas,

de seu desenvolvimento econômico. Sendo assim, ela é uma organização internacional de caráter intergovernamental.

Ela transfere conhecimento para todos os membros, países e nações, e, principalmente, tem uma grande importância para os países em desenvolvimento que estão iniciando o desenvolvimento da atividade turística. Possui vasta experiência em turismo sustentável, por meio de seus estudos específicos, orientando os países para desenvolverem políticas de sustentabilidade. Realiza também pesquisas estatísticas e de mercado, além de contribuir para o desenvolvimento de recursos humanos, colaboração com centros de educação e treinamento no mundo todo por meio de seminários, cursos de ensino a distância e cursos práticos.

A OMT trabalha para melhorar a qualidade do turismo incitando a liberalização do comércio, o acesso aos viajantes deficientes, a segurança e a proteção, bem como a tecnologia na área aplicada do turismo, a fim de aprimorar a comunicação e a relação entre os atores envolvidos na atividade. Atua como uma câmara de informação turística internacional e cada região do mundo recebe atenção especial de um representante da OMT que analisa problemas e ajuda a buscar soluções junto aos governos. Também promove conferências internacionais para troca de experiências entre países e regiões.

Além disso, ela se envolve diretamente com projetos de promoção regional, estes desenvolvidos junto com a UNESCO, tais como o Projeto Rota da Seda que visa revitalizar as antigas estradas utilizadas por Marco Polo⁸⁵ e os mercadores de caravanas, envolvendo 16 países da Europa, Ásia e África, e o Projeto Rota dos Escravos que objetiva estimular o turismo cultural nas nações da África Ocidental por meio da restauração de monumentos, museus, e motivação dos visitantes a conhecerem os locais

Ásia-Pacífico, Europa e Oriente Médio servem como um elo entre a Organização Mundial do Comércio e seus 155 Estados-Membros. Os membros do Programa de Afiliados, finalmente, representam mais de 400 membros do setor privado da OMT (OMT, 2011).

⁸⁵ Personagem histórico, mercador e comerciante, que percorreu e relatou suas viagens ao longo do Oriente e da Ásia durante a Rota da Seda (GOELDNER et al, 2002).

de onde saíram vários escravos durante o período de colonização entre os séculos XIV e XVI.

Portanto, a OMT sendo fonte de conhecimento, por meio dos estudos e divulgação de estatísticas, como o ranking da chegada de turistas internacionais, por países e continentes, o impacto econômico global do turismo e por países, norteia e orienta as políticas de turismo devido às condições favoráveis que esta atividade apresenta para desenvolver regiões.

Assim como a OMT tem grande influência no contexto das políticas de turismo, a União Europeia também pode ser destacada neste sentido, tendo em conta a importância da Europa desde os primórdios da atividade de turismo. Foi aí que surgiu o modelo denominado de turismo de massa que se espalhou pelo mundo (MEDAGLIA e SILVEIRA, 2010).

A atuação da União Europeia (EU) tem tido um papel marcante para o turismo no mundo, como evidenciamos nesta discussão⁸⁶. Inicialmente, destacamos que na EU o turismo está diretamente ligado aos seus objetivos econômicos, sociais, políticos ou culturais, colocando-se como fator de progresso socioeconômico e promotor da criação de uma identidade europeia.

Dentro da EU existe o Comitê do Turismo que visa a discussão dos trabalhos feitos pelos Estados-Membros sobre as medidas tomadas ou as que serão praticadas em matéria turística, ficando a cargo do Serviço da Direção Geral XXIII (DG 23) a seleção das melhores pesquisas no campo do turismo e analisar a viabilidade das mesmas para o Comitê do Turismo. Diante do exposto, a EU tem adotado diversas disposições visando

⁸⁶ O Direito do Turismo Europeu foi um marco para a atividade turística na Europa, ele é um instrumento legal da atividade turística e fornece suporte e soluções para conflitos, bem como auxilia o desenvolvimento harmonioso do turismo em todos os países membros. Assim, a década de 1990 é igualmente importante para o turismo na Europa, pois além da criação da EU e do Direito do Turismo Europeu aconteceram diversos fatos que buscaram sintonizar o turismo e o meio ambiente através de planos de ação comunitários para o desenvolvimento do turismo (BADARÓ, 2011).

assegurar o desenvolvimento do turismo. Algumas medidas tomadas são facilitar a circulação de turistas, proteger e informá-los (respeitando o Tratado de Roma – liberdade de movimentos), assegurar a liberdade de estabelecimentos e a livre prestação de serviços (em conformidade com a Corte de Justiça que visa a isenção fiscal) e favorecer um desenvolvimento harmonioso do turismo. As principais intervenções do plano estruturador do turismo na EU são nas regiões em atraso no desenvolvimento turístico, em declínio industrial e nas zonas rurais em dificuldades.

Percebemos assim, a importância do turismo para a consolidação da comunidade europeia, pois consideramos que ela serve como “termômetro” para sentir as relações entre os Estados. Ele tem efeito estabilizador sobre as balanças comerciais de um país e representa fator de desenvolvimento das regiões mais pobres da Comunidade. Por fim a política do turismo da EU, através do programa plurianual a favor do turismo, busca identificar e conhecer os interesses do turismo para tomar decisões políticas.

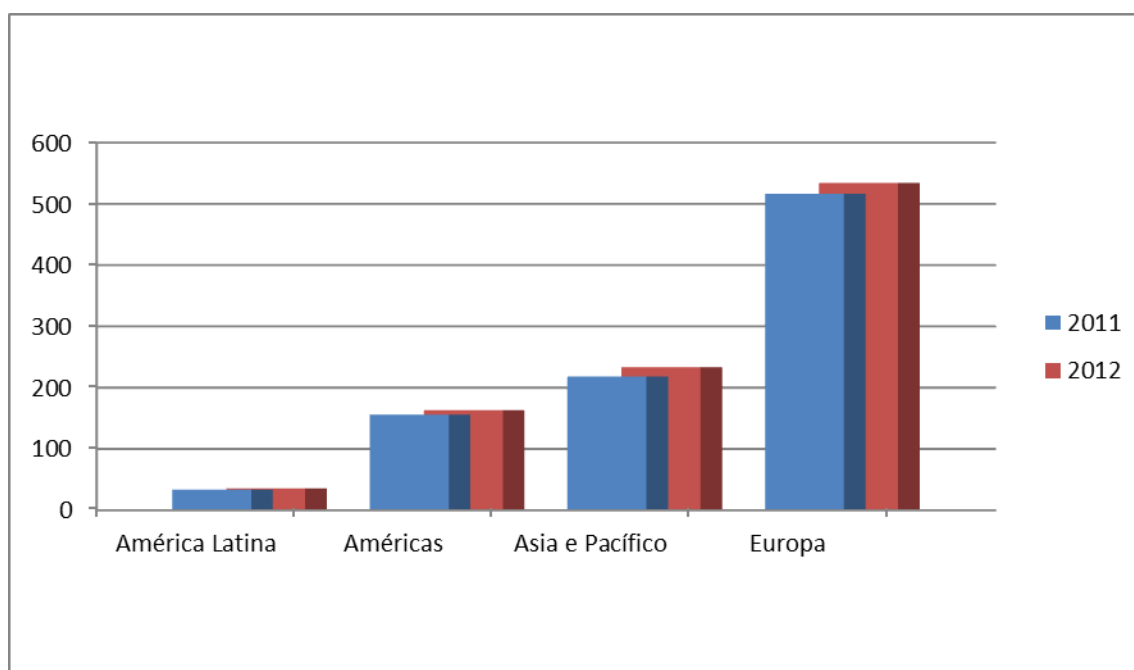
Em contraponto à importância que se dá ao turismo na Europa, a partir das iniciativas da EU, evidenciamos o turismo na América Latina, especialmente por meio do Mercosul. Melendéz (2000) aponta a existência de um paradoxo na América Latina, pois inclui uma série de problemas socioeconômicos que produzem restrições à atividade que coexistem com um número considerável de profissionais formados e recursos naturais e culturais para o turismo. Sendo assim, a atividade turística se mostra como uma alternativa válida para impulsionar o desenvolvimento dos países deste continente, ao ponto em que a informação geral é que a pobreza ainda está encrustada nos países deste continente.

No entanto, podemos destacar algumas modificações na sociedade latino-americana que influenciam diretamente no desenvolvimento do turismo, tais como mudanças socioeconômicas influenciadas pelo aumento da velhice e da independência

das mulheres, o maior acesso às TI's que influem diretamente no aspecto cultural dos povos, o aumento da renda familiar e a integração geoeconômica implicando em mudanças econômicas e políticas relevantes.

No início do século XXI foram realizadas reuniões entre representantes da Venezuela, Brasil e Colômbia para incentivar o turismo fronteiriço entre estes países, o que demonstra ser uma iniciativa válida para desenvolver o turismo na região. Mesmo assim, os efeitos desta empreitada no turismo ainda não foram visíveis se considerarmos o número de chegadas de turistas internacionais⁸⁷ nos países latino-americanos e no continente de forma geral em 2011 e 2012 (Gráfico 09).

GRÁFICO 9 – Chegadas de Turistas Internacionais (AL, Américas, Ásia e Pacífico, Europa) – 2011-2012



Fonte: adaptado OMT (2013).

⁸⁷ Enquanto crescimento no número de chegadas de turistas a América Latina foi de 5%, na Ásia e no Pacífico foi 8,2 (OMT, 2013).

A América Latina terá que enfatizar suas relações entre seus países, o Mercosul é uma instituição com potencial para fazer destas relações algo favorável ao desenvolvimento dos países latino-americanos, pois para que estes se desenvolvam no sentido socioeconômico e político devemos ressaltar a identificação das possibilidades das relações de vizinhança. Neste sentido, os acordos bilaterais, sub-regionais ou inter-regionais podem auxiliar na construção de uma infraestrutura de apoio conjunta e de marketing integrado para desenvolver o turismo. Concordamos com Meléndez (2010) que algumas estratégias competitivas podem ser essenciais neste processo, tais como considerar o ambiente como fundamental para a experiência do turista, fazer do turismo um setor líder dentro da economia, intensificar os canais de distribuição no mercado e incentivar a associação entre setores público e privado.

Sendo assim, o papel do turismo na integração territorial dos países do Mercosul é igualmente relevante na difusão de padrões, normas e parâmetros, tais como em setores importantes da atividade turística como os meios de hospedagem e sua classificação, por exemplo, pois as organizações governamentais (nacional, regional e local), as organizações internacionais (OMT, Banco Mundial) e a iniciativa privada querem ampliar a participação do Mercosul no mercado mundial de turismo.

3.3 Políticas Públicas de Turismo no Brasil

Nesta seção, abordamos os aspectos mais salientes da política de turismo no Brasil. Inicialmente, construímos essa discussão com os principais marcos históricos desta política setorial. Posteriormente, seguindo a sequência, ilustramos as principais fases desta política e seus marcos normativos, bem como programas aí adotados.

O Brasil possui um histórico relativamente recente de intervenção governamental no turismo. O turismo se coloca entre os setores governamentais que, somente nas últimas décadas, tem sido alvo de uma intervenção mais sistemática pelos governos, como ocorre com o meio ambiente, desenvolvimento tecnológico e patrimônio histórico, artístico e cultural. As primeiras políticas federais de turismo que visavam um direcionamento estrutural da atividade surgiram no regime autoritário, sob centralização acentuada do poder na burocracia do Executivo Federal e isolando associações de classe e outros grupos de interesse presentes no setor de turismo.

Anteriormente, entre as décadas de 1930 e 1940, existiam poucas iniciativas governamentais relacionadas ao turismo no país. Estas estavam destinadas à proteção dos bens históricos e artísticos nacionais e à fiscalização de agências de turismo (PANOSSO NETTO et al., 2009). No entanto, em 1936, a iniciativa privada já iniciava sua organização de classes do setor, pois neste ano foi fundada a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (ABIH) por ocasião do I Congresso Nacional de Hoteleiros, considerada até hoje um forte ator dentro do setor de turismo brasileiro. Já em 1938 ocorreu a primeira menção legal à atividade do turismo no Brasil por meio do Decreto-Lei 406 de 04 de maio deste mesmo ano que dispunha sobre a entrada de estrangeiros ao país, mas a atividade continuava sem um órgão governamental específico que tinha responsabilidade sobre ela. Portanto, nesta época, de 1937 a 1945, é possível afirmarmos que os governos não estavam empenhados em desenvolver a atividade turística no país e por isso existiam poucas políticas que estavam indiretamente relacionadas ao turismo e que não trouxeram resultados significativos para o planejamento da atividade.

Em 1946 e 1947, o Ministério da Justiça e Negócios assumiu responsabilidades sobre a atividade turística no país, mas o Estado ainda possuía poucos instrumentos

diretos ligados a ela. Foi em 1946 que houve a proibição dos jogos de azar no Brasil e os principais cassinos eram no Rio de Janeiro, em Niterói, em Santos, em Belo Horizonte, em Recife e Salvador, esta sim pode ser considerada uma intervenção que impactou diretamente o desenvolvimento do setor. E em 1953, surge outra organização da iniciativa privada importante para o setor que é a Associação Brasileira de Agentes de Viagens (ABAV).

Somente por meio do Decreto-Lei 44.865 de 1958, criou-se a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) extinta em fevereiro de 1962 (CARVALHO, 2000), que podemos considerar ser o primeiro órgão governamental específico do turismo. Posteriormente, no governo de JK, foi substituída, em 1962, pela Divisão de Turismo e Certames do Ministério da Indústria e do Comércio, que tinha por finalidade promover, organizar e fiscalizar exposições, feiras e certames no território nacional (SOLHA, 2004).

Sendo assim, apenas nas décadas de 1940 e 1950 o turismo começou a ser considerado pelos órgãos governamentais do Brasil, mesmo que ainda sem importância significativa. Portanto, questões em setores estruturais da atividade turística, como os meios de hospedagem, passavam despercebidas pelos órgãos públicos competentes, denotando falta de direcionamento e profissionalização do setor.

Mais adiante, o Decreto-Lei número 55 de 18 de novembro de 1966 criou a Política Nacional de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR⁸⁸), ainda existentes, delegando maior relevância

⁸⁸ Antes de se tornar Instituto Brasileiro de Turismo em 1985, a EMBRATUR era então denominada de Empresa Brasileira de Turismo e estava vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a natureza de Empresa Pública e tinha a finalidade de incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar, no âmbito nacional, as diretrizes que lhes fossem traçadas pelo Governo. Competia à EMBRATUR:

“a) fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo, na forma que for estabelecida na regulamentação deste Decreto-lei ou com resoluções do Conselho Nacional do Turismo;

b) executar todas as decisões, atos, instruções e resoluções expedidas pelo Conselho;

para o turismo no Brasil (SILVEIRA et al., 2006). Somente a partir deste momento, a atividade turística começou a tomar vulto considerável nas ações estratégicas do governo nacional. Em outubro de 1967 aconteceram as primeiras pesquisas governamentais – dados estatísticos sobre o turismo receptivo no Brasil – e o I Encontro Oficial do Turismo Nacional, todos os acontecimentos de iniciativas da então Embratur. Em 1968 os dados estatísticos sobre turismo receptivo no Brasil começaram a ser sistematizados por este órgão público a partir desse ano, com estimativas para 1966 e 1967.

Mas foi somente na década de 1970 que surgiram as primeiras preocupações com a formação profissional em Turismo. Nesse ano, foi criada a Faculdade de Turismo do Morumbi, em São Paulo, pioneira no ensino superior de Turismo no país e, em 1972, foi criado o curso de Turismo da USP. Na década de 1980, através do Decreto nº 84.451, deu nova regulamentação ao passaporte brasileiro e extinguiu o visto de saída, medida do Regime Militar que também incidiu positivamente no turismo. Em 1985 e 1986 houve a liberalização do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas, favorecendo os estabelecimentos privados e o mercado turístico, de modo geral.

Também no ano de 1985 a EMBRATUR iniciou o Projeto “Turismo Ecológico”, demonstrando que o governo iniciava uma preocupação em desenvolver o turismo

c) celebrar contratos, estudos e convênios, autorizados pelo Conselho, com entidades públicas e privadas, no interesse da indústria nacional de turismo e da coordenação de suas atividades;

d) estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;

e) organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;

f) fazer o registro e fiscalização das empresas dedicadas à indústria de turismo, satisfeitas as condições fixadas em normas próprias;

g) estudar e propor ao Conselho Nacional de Turismo os atos normativos necessários ao seu funcionamento;

h) movimentar os recursos da Empresa dentro das diretrizes traçadas pelo Conselho, autorizando a realização de despesas e o respectivo pagamento, devendo esses papéis serem firmados em conjunto pelo Presidente e um Diretor.” (Decreto Lei no. 55, 18 de novembro de 1966).

através de segmentos específicos. Igualmente, em 1987 houve a incorporação das leis ambientais na formulação das políticas públicas e a Embratur lança o turismo ecológico como um novo produto. Porém, consideramos que o grande marco desta década de 1980 foi o turismo ser incorporado na Constituição de 1988, artigo 180, como responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos incumbidos de promover e incentivar tal atividade, “Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”.

Deste modo, as primeiras políticas de turismo consideradas importantes no plano de desenvolvimento e direcionamento da atividade turística surgiram em meio ao Regime Militar (1964-1985), onde o governo centralizava suas ações não incorporando atores importantes nas decisões políticas, tais como associações de classe de setores específicos que já existiam àquela época, por exemplo, a ABIH e a ABAV, no campo do turismo. Marcante nesta época foram as crises políticas e econômicas que atravessaram o país entre meados das décadas de 1970 e 1990, desgastando o Regime Militar e também o setor de turismo no país, sendo esta considerada a primeira fase do turismo brasileiro (PANOSSO NETTO et al., 2009). Esta fase vai desde as primeiras ações governamentais que incidiram indiretamente no campo do turismo na década de 1930 até o final do autoritarismo da ditadura militar em meados da década de 1980 e da instabilidade política e econômica que perdurou até o início da década de 1990.

Em 1992 o turismo passou a ser de responsabilidade do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Ainda em 1992 e criado o Plano Nacional de Turismo – Plantur, instrumento de implementação da Política Nacional de Turismo. Porém, cabe ressaltar que este não chega a sair do papel, dado o contexto em que foi formulado de instabilidade política do Governo Collor, embora contivesse ações detalhadas

(OLIVEIRA, 2008). Neste mesmo ano também foi criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur/NE. Somente em 1993 e 1994 ocorreu a implantação do Prodetur/NE que, posteriormente, se desdobrou em outros, Prodetur/Sudeste e Prodetur/Sul do Brasil, dado o sucesso do mesmo naquela região. Também em 1993 foram lançadas discussões para definir as diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo e em 1994 se deu a publicação destas Diretrizes pela EMBRATUR e Ministério do Meio Ambiente.

Porém, consideramos que o marco da década de 1990 foi o Lançamento, em agosto, do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que visava:

à conscientização, à sensibilização, ao estímulo e à capacitação dos vários Monitores Municipais, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural, e tendo, como resultado, a participação e a gestão da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável. (DIRETRIZES DO PNMT, Embratur, 1999, p. 9)

Em 1996 foi criado o Ministério do Esporte e Turismo, também um ponto importante a ser destacado, pois com este apresentou-se uma nova Política Nacional de Turismo que vigorou de 1996 a 1999. Em 1997, com o sucesso do Plano Real, com a abertura do mercado brasileiro ao comércio e aos investimentos do exterior e com a estabilização da moeda e da economia, o Brasil passou por um crescimento da oferta em serviços destinados ao lazer, turismo, hotelaria, gastronomia e entretenimento em geral.

Estes fatos políticos e econômicos, o *impeachment* do Fernando Collor de Mello no início da década de 1990 e a chegada de um novo plano de estabilização econômica, o Plano Real, delimita uma segunda fase no turismo brasileiro, já sob um regime democrático. Nesse contexto, destacamos alguns fatores que suscitaram o crescimento do turismo, tais como, a estabilidade política e econômico-financeira, abertura

comercial, investimento de infraestrutura, o crescimento do turismo internacional, os cursos superiores e técnicos de turismo e o foco na segmentação do lazer e do turismo no país (PANOSSO NETTO et al., 2009). Mas, embora o turismo tenha tido uma importância relativamente maior para os governos brasileiros e tenha ganhado um programa nacional específico, o PNMT, marcado principalmente pelo processo de descentralização que vinha ocorrendo no Brasil desde o final da década de 1980, ele ainda se encontrava em subtítulos dos Ministérios como, por exemplo, Ministério do Esporte e Turismo.

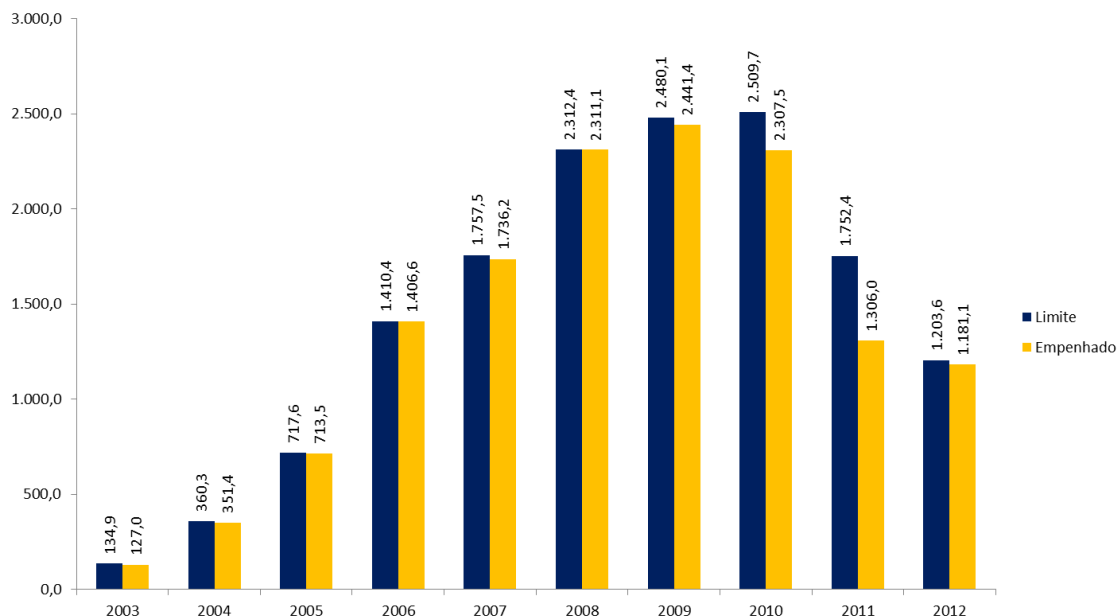
Foi somente no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva que se criou o Ministério do Turismo, em 2003, juntamente com a retomada de um Plano Nacional do Turismo – 2003-2007 (PNT) para explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do turismo (BRASIL, 2003), e esta pode ser identificada como uma terceira fase do turismo brasileiro (PANOSSO NETTO et al., 2009). Atualmente, existem ações governamentais juntamente com outras instituições públicas e privadas, que visam desenvolver esta atividade, tais como um PNT que está em sua terceira versão, o recente Programa de Regionalização do Turismo⁸⁹ (PRT), o Plano Aquarela⁹⁰, dentre outras políticas públicas.

Para se ter uma ideia do esforço do governo a partir de 2003 com a criação do Ministério do Turismo, trouxemos o Gráfico 10 que relaciona os gastos deste Ministério de 2003 a 2012.

⁸⁹ O PRT tem como objetivo “transformar as ações, antes centradas nos municípios, em uma política pública mobilizadora, por meio de um planejamento sistematizado e participativo, a fim de coordenar o desenvolvimento turístico de forma regionalizada” (BRASIL, 2004).

⁹⁰ O Plano Aquarela visa impulsionar o turismo internacional no Brasil incrementando o número de turistas estrangeiros no país e a consequente ampliação da entrada de divisas por meio do Marketing Turístico Internacional do Brasil (BRASIL, 2008).

GRÁFICO 10 - Execução Orçamentária do MTur (R\$ milhões) - 2003 a 2012



Fonte: BRASIL (2013).

Chamamos atenção para os Planos que visam estruturar as ações relacionadas à atividade e são de suma importância para o setor em nível nacional. O primeiro PNT 2003-2007 inovou no sentido de fortalecer a atividade turística com um modelo de gestão e planejamento regionalizados que visava a geração de empregos e ocupações no setor, aumento da oferta e produtos turísticos, aumento do número de viagens domésticas, bem como o aumento do número de turistas estrangeiros. Ele se articulou em torno de dois objetivos gerais e sete objetivos específicos:

Objetivos gerais:

1. Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.

2. Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Objetivos específicos:

- a) Dar qualidade ao produto turístico.
- b) Diversificar a oferta turística.
- c) Estruturar os destinos turísticos.
- d) Ampliar e qualificar o mercado de trabalho.
- e) Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional.
- f) Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional.
- g) Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (BRASIL, 2003, p.22).

Já o PNT 2007-2010, denominado de “Uma Viagem de Inclusão”, deu continuidade na forma de planejar e gerir a atividade e colocou o turismo como um indutor do desenvolvimento e geração de emprego e renda para o país. Sua inovação se dá na importância que este delimita da perspectiva da função social que o turismo representa para o país e avança na expansão e no fortalecimento do mercado interno. Ele se articula também em objetivos gerais e específicos que são:

Objetivos gerais

1. Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.
2. Promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.

3. Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País.

Objetivos específicos

- a) Garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada.
- b) Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro.
- c) Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada.
- d) Apoiar a recuperação e a adequação da infraestrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.
- e) Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo.
- f) Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico no mercado nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista.
- g) Consolidar um sistema de informações turísticas que possibilite monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização da tecnologia da informação como indutora de competitividade.
- h) Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes articulados, que viabilizem a integração de regiões e destinos turísticos e promovam a conexão soberana do País com o mundo.

Finalmente, o PNT 2013-2016 denominado de “O Turismo Fazendo muito mais pelo Brasil”, se estruturou de acordo com o contexto em que vive atualmente o país na área do turismo. Os grandes eventos a serem sediados no Brasil, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, são considerados desafios e oportunidades para o desenvolvimento do turismo brasileiro. Em comparativo o PNT 2013-2016 explana cinco objetivos estratégicos a serem alcançados sendo:

1. Incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil;
2. Incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros;
3. Melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro;
4. Preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; e
5. Promover o apoio à pesquisa, inovação e conhecimento (BRASIL, 2013, p.32).

Percebe-se, portanto, que em um período de tempo relativamente curto, houve mudanças significativas de orientação na forma como o Estado atua e na articulação com os atores sociais sendo pertinente a análise das regras produzidas e não quantos aderiram a elas. Nos três momentos da política de turismo existiram participações destacadas de alguns atores e reduzidas de outros, sendo possível afirmar que o envolvimento da sociedade ocorreu de forma bastante diferenciada nas políticas de turismo em áreas específicas como, por exemplo, os meios de hospedagem, que é o objeto deste estudo.

Evidenciamos as três fases do turismo no Brasil, corroborando com Panosso Neto et al (2009), pois em cada uma delas é possível evidenciar marcos importantes que marcam a política deste setor em contextos econômicos e políticos distintos. Na

primeira fase do turismo brasileiro que vai desde a década de 1930 a 1992, destacamos, no contexto político e econômico o plano de metas do governo de Juscelino Kubistchek que foi o ápice do processo de industrialização, que incrementou a infraestrutura e o transporte rodoviário. A COMBRATUR (1958) também teve sua importância nesta fase, mas a iniciativa pioneira em desenvolver o setor do turismo no Brasil se deu em 1966 com a criação da EMBRATUR, do CNT e da Política Nacional de Turismo, bem como a citação do setor na Constituição Federal no seu Artigo 180. Sendo assim, as primeiras políticas federais específicas do turismo surgiram no regime autoritário que existia uma centralização acentuada e era isolada das associações de classe do setor de turismo que já existiam naquela época, como destacado anteriormente. Evidenciamos também que as crises políticas e econômicas que marcaram o país entre meados das décadas de 1970 e 1990, desgastaram o regime militar e também o setor de turismo no país.

A segunda fase do turismo brasileiro se deu em 1992 a 2003, com o *impeachment* de Fernando Collor de Mello em 1992 e com a chegada de um novo plano para a moeda brasileira, o Plano Real que marcam o contexto político e econômico desta fase. A estabilidade política e econômica no país, o regime democrático e pluralístico também devem ser considerados, pois influenciam diretamente o setor. Mas para a política de turismo em si, o PNMT é a marca da gestão da EMBRATUR entre 1995 e 2002. Sendo assim, suscitaram o crescimento do turismo: a estabilidade política e econômica, abertura comercial, investimento de infraestrutura, o crescimento do turismo internacional, o crescimento dos cursos superiores e técnicos de turismo e a segmentação do turismo no país. Existiu, portanto, uma importância relativamente maior do governo, mas ainda continuava subtitulado em outros Ministérios, como o Ministério da Indústria e Turismo.

Finalmente, a terceira fase do turismo brasileiro perdurou desde 2003 aos dias atuais. Foi em 2003 que o Governo Lula criou o Ministério do Turismo (MTur), juntamente com um Plano Nacional do Turismo (PNT) o que consideramos serem os marcos principais desta fase, juntamente com o PRT. Prezou-se pela forma de gestão compartilhada da atividade turística por meio da associação entre o poder público e o privado visando o interesse público. Assim, este governo introduziu na “execução dos serviços princípios gerenciais típicos da iniciativa privada, fugindo assim do modelo de gestão tradicional, burocrático e centralizado, exercido pelo poder público” (BENI, 2006, p. 179). As ações governamentais juntamente com outras instituições públicas e privadas, que visam desenvolver esta atividade também podem ser consideradas formas diferenciadas de tratar a atividade turística no país nesta fase específica, demonstrando uma diferença substantiva no plano político do setor, imputada neste novo contexto político e econômico do país. A Tabela 4 demonstra a evolução do turismo no país, levando em conta as fases por nós abordadas:

TABELA 4 - Evolução do Turismo no Brasil

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1937 - 1945	- Proteção de bens históricos e artísticos nacionais; - Fiscalização de agências e venda de passagens;
1946 - 1947	Ministério da Justiça e Negócios;
1948 – 1958	Ministério do trabalho, Indústria e Comércio. - Intervenção Estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, na produção do espaço. -Início do planejamento do turismo em nível nacional (COMBRATUR - Comissão Brasileira de Turismo);
1959 – 1962	- A COMBRATUR passa a ser subordinada diretamente a presidência da República.

1963 – 1966	<p>Ministério Indústria e Comércio (Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação da EMBRATUR (Empresa Brasileira de Turismo) e do CNTUR (Conselho Nacional de Turismo); - Definição da Política Nacional de Turismo;
1971	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de incentivos fiscais como o FUNGETUR (Fundo Geral do Turismo);
1977	<ul style="list-style-type: none"> - Criação da Lei 6.505 de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização); - Criação da Lei 6.513 de 20 de dezembro de 1977 (cria áreas de interesse turístico);
1985 - 1986	<ul style="list-style-type: none"> - Criação do programa “Passaporte Brasil” para a promoção do turismo interno; - Estimulo à criação de albergues;
1987	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas; - Lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro;
1988	<ul style="list-style-type: none"> - O turismo é citado na constituição brasileira, atribuindo responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais;
1992	<p>Ministério da Indústria, do Comercio e do Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Revitalização do FUNGETUR; - Apresentação do Plano Nacional de Turismo;
1993 – 1994	<ul style="list-style-type: none"> - Lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo; - Incorporação dos princípios de descentralização governamental do turismo por meio do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT);
1996 – 2002	<p>Ministério do Esporte e Turismo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instalação dos comitês “Visit Brazil”, maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior. - Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com bandeira internacional pela costa brasileira);
2003 - atual	<p>Ministério do Turismo</p>

	<ul style="list-style-type: none">- Incorporação da EMBRATUR e nova organização administrativa do turismo em nível nacional;- Criação do Conselho Nacional de Turismo;- Lançamento dos PNT (2003-2007, 2007-2010, 2013-2016);- Implantação do Programa de Regionalização Turística (PRT) “Roteiros do Brasil”;- Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo;
--	--

Fonte: adaptado de Beni (2006).

Ademais, as ações para regular o mercado dos meios de hospedagem no Brasil se destaca por ser uma das mais antigas e importantes iniciativas de políticas do governo a fim de estruturar o setor, que são as classificações de meios de hospedagem, datando de 1980 sua primeira diretriz e que sofreu diversas modificações ao longo desses anos, possivelmente direcionadas pelas revisões dos governos brasileiros sobre o papel do Estado. Esta política pública da área do turismo se volta para um dos mais importantes setores do turismo que são os meios de hospedagem, portanto, ela tem a incumbência de direcionar o desenvolvimento desta atividade. E o seu estudo, levando em conta a trajetória política dessa classificação, uma vez que ela é de responsabilidade do governo federal, nunca foi realizado de maneira a elucidar a interferência do Estado nos seus distintos momentos, o que poderia evidenciar as mudanças ocorridas nesta política face às modificações do papel do Estado nos diferentes governos brasileiros.

4. MEIOS DE HOSPEDAGEM: ASPECTOS GERAIS E EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS EM SISTEMAS DE CLASSIFICAÇÃO

Neste capítulo abordamos um dos elos mais importantes da cadeia do turismo - os meios de hospedagem - entrando especificamente no objeto de estudos deste trabalho. Discutimos os principais vetores do seu crescimento e como afetam as relações de mercado em jogo nesta atividade por meio da classificação dos meios de hospedagem. Primeiramente, abordamos o surgimento, a consolidação e a descrição do momento atual em que se encontra o setor de meios de hospedagem e as relações de mercado neste domínio da atividade turística. Após esta explanação, trazemos considerações a respeito dos sistemas de classificação por meio do seu histórico, as distintas concepções e suas tipologias em termos de critérios e responsabilização deste mecanismo que coloca, em interface direta, consumidores, mercado e poder público. Finalmente, apresentamos algumas experiências internacionais a fim de mapear diferentes concepções e formas de organização desta atividade, alicerçando uma base para tratarmos do caso brasileiro.

4.1 Meios de Hospedagem e as Relações de Mercado

Os meios de hospedagens surgiram com a necessidade das pessoas de se hospedar em abrigos quando estavam longe de suas residências, não havendo registro

histórico preciso do surgimento desta atividade, embora alguns autores (BARBOSA, 2002; GOLDNER et al., 2002) acreditem que remeta ao desenvolvimento do comércio, na Idade Antiga⁹¹. Acredita-se que, durante o surgimento das primeiras hospedarias antigas, o tamanho e a qualidade destes estabelecimentos refletiam mais a inclinação do dono do que as necessidades dos hóspedes (VALLEN e VALLEN, 2003), pois elas surgiam ao longo das estradas, suas interseções ou cruzamentos, e em pequenos núcleos comerciais, muitas vezes, como único estabelecimento que oferecia aquele tipo de serviço nas respectivas localidades. Seus principais serviços eram a proteção e o descanso e seus produtos básicos eram a alimentação e a hospedagem. Durante muitos séculos os meios de hospedagem permaneceram como pequeno empreendimento, acompanhando a demanda por este serviço, ainda constituída por alguns poucos viajantes.

A sua forma comercial recebeu maiores incrementos entre os séculos XVII e XVIII na Europa, surgindo os conformes⁹² dos meios de hospedagem dos dias atuais (BRASIL, 2005b). Mas foi com o advento da Revolução Industrial, que ocorreu significativa modificação na dinâmica de toda a atividade turística, como vimos anteriormente. Neste contexto, além do aumento do número de viajantes, proporcionado pela evolução tecnológica, começaram a se proliferar nos centros urbanos, ao redor das fábricas, os meios de hospedagem. A arquitetura destes estabelecimentos passou de plantas horizontais para verticais, com construções mais altas (ISMAIL, 2004), proporcionada também pela evolução tecnológica da construção civil com a entrada do aço estrutural nas edificações.

⁹¹ Neste contexto, o Império Romano tem uma importância significativa, pois foi onde se desenvolveu a primeira estrutura de viagens, nesse período muitas estradas foram abertas e as hospedarias iam surgindo ao longo dessas estradas (BARBOSA, 2002). Para Goldner et al (2002) a combinação romana de império, estradas e necessidade de supervisão desse império e o comércio entre os povos, foi a forma inicial de turismo, criando uma grande demanda por hospedagens.

⁹² Este molde é a comercialização através do aluguel de uma acomodação que pode ser desde uma cama, quarto, suíte até uma unidade habitacional (UH) completa com quartos, salas, escritório, cozinha, banheiros, dentre outras facilidades.

Na segunda metade do século XIX, o turismo começou a ser explorado como um negócio o que acarretou também uma melhoria gradual nos meios de hospedagem, onde se podia encontrar com uma facilidade maior do que em anos anteriores uma cama confortável e limpa, bem como uma refeição agradável nestes estabelecimentos (VINE, 1981). Foi também nesta época que surgiram os primeiros hotéis nos EUA que proporcionariam diversas facilidades adicionais, ampliando o conforto e acirrando as diferenças entre os estabelecimentos. E no século XX surgiram as primeiras redes hoteleiras⁹³ com atuação internacional, ocorrendo fusões e aquisições entre as empresas, ampliando grupos e abrindo novos mercados (BRASIL, 2005b).

Mesmo com esse processo de crescimento de grandes empresas da área de meios de hospedagem, os estabelecimentos menores, muitas vezes familiares, não deixaram de ser importantes para o setor de turismo. Porém, alguns atores têm maior poder de negociação com os governos, propriamente pela sua grande movimentação econômico-financeira, recebendo mais incentivos e participando de decisões estratégicas para o setor, como parece ser o caso dos grandes hotéis e redes hoteleiras na área do turismo.

Sinteticamente, as atividades de hospedagem têm dois aspectos fundamentais: o seu peso econômico, uma vez que impacta vários setores da economia com os quais se relaciona direta ou indiretamente; e seu impacto subjetivo, uma vez que ele afeta diferenciadamente a avaliação geral que o indivíduo faz sobre o local de visita, conseqüentemente, comprometendo suas decisões de retorno ou de recomendação a outras pessoas (BRASIL, 2005b), ou seja, a qualidade da hospedagem tem um valor

⁹³ Uma rede hoteleira é constituída por duas ou mais empresas hoteleiras, sendo esta a que oferece alojamento às pessoas mediante o pagamento de diárias. Elas podem ser geridas ou administradas por uma pessoa jurídica ou mais, a depender da forma de associação entre elas, e geralmente possuem uma padronização de sua infraestrutura e de seus serviços voltados para os hóspedes, além de possuírem uma marca comum reconhecida pelos seus clientes.

estratégico para a política pública de turismo já que constitui elemento chave para definição do destino turístico.

Um marco que identifica o momento atual deste mercado é sua firmação por meio das fusões e aquisições de estabelecimentos, atraindo grupos de investidores imobiliários. É possível atentarmos para o aparente contraste entre as ofertas altamente competitivas dos dias atuais *versus* os baixos níveis de oferta de antigamente.

À consolidação deste setor, aprofundando diferenças entre os tipos de estabelecimentos de hospedagem, corresponde um elevado grau de segmentação da demanda, fazendo com que se torne fundamental para as empresas se orientarem para ocupação de nichos de mercado. Ou seja, os viajantes de hoje não querem apenas uma simples cama para descansar em um local seguro. Em parte vão à busca de estabelecimentos que ofereçam até mesmo comodidades que eles não encontram em suas próprias residências. Nas palavras de Motta et al (2007, p.03), é “a segmentação da demanda e o posicionamento de mercado da empresa justificam a existência de tantos tipos de hotéis”.

Atualmente, a grande segmentação deste mercado específico não diz respeito apenas a grandes redes, mas também a médios e pequenos meios de hospedagem que oferecem vários tipos de produtos, serviços e infraestrutura física, nos mais diversos preços. Essa diferenciação nos estabelecimentos busca fornecer produtos que possam atingir e agradar seus clientes de maneira mais objetiva, permitindo-os encontrar nos seus serviços e instalações o que ele busca no momento de sua hospedagem. Seja a mais simples hospedaria ou o mais completo hotel, o setor de meios de hospedagem tem procurado se reinventar a todo o momento, seguindo regras sociais e adaptando-se a novas exigências que variam no tempo e no espaço.

Destacamos que, como em qualquer outro mercado, os estabelecimentos de hospedagem buscam lidar com os efeitos da concorrência na medida em que seus consumidores tenham autonomia de escolha para usufruir deste serviço, uma das condições que explica a diferenciação entre os meios de hospedagem. Neste ambiente de incertezas e riscos, a percepção de diversas características e necessidades de clientes potenciais faz com que os estabelecimentos tenham que buscar estratégias a fim de atingir determinado segmento eleito dentre os consumidores.

Igualmente, a capacidade produtiva destes estabelecimentos muda de acordo com as expectativas de seus clientes potenciais, sendo este um dos maiores desafios da gestão de meios de hospedagem, variando da organização dos processos internos à prestação de serviços diretos aos hóspedes, sendo necessário considerar uma variedade de fatores internos e externos à organização (RODRIGUES e FONTES, 2013). Podemos entender por fatores internos os produtos e os serviços oferecidos aos hóspedes, como as instalações físicas e o atendimento, e pelos externos o ambiente em que estes estão inseridos, que envolve aspectos sociais, políticos e econômicos.

Diante do exposto, compartilhamos da afirmativa que o consumidor é o grande foco da hotelaria, pois diante de uma variação de perfil dos clientes potenciais, seja em aspectos sociais e culturais, não resta aos meios de hospedagem outra coisa senão buscar se adaptar às novas exigências (MOTTA et al, 2007). Neste ponto sobressai um aspecto crucial para o presente trabalho: por sua própria natureza, os serviços turísticos somente são experimentados no local e momento em que são produzidos, fazendo com o que a decisão de compra seja uma escolha problemática por parte do consumidor (SOUZA et al, 2012). Diferentemente de outros produtos, como as mercadorias em geral, torna-se difícil para este último estimar a utilidade que irá aferir no momento do consumo, estabelecendo uma assimetria informacional de difícil transposição entre os

dois polos desta transação. Portanto, quanto menor o risco de incerteza destas escolhas, ex ante, melhor para o consumidor, levando-o a buscar informações em todos os canais disponíveis justamente para minimizar este risco.

Em função disso, consumidores têm realizado pesquisas sobre os diversos atributos desejados e que conformam a qualidade dos meios de hospedagem, a fim de não correr riscos de frustrar suas expectativas. Nos dias atuais é necessário atentar para o fato de que a padronização da qualidade dos meios de hospedagem, transmitidos por uma marca ou redes hoteleiras a partir de sua inserção neste mercado, traz uma perspectiva que agrega ao cliente a segurança de saber que em qualquer um dos estabelecimentos desta marca ou rede que ele queira se hospedar, o padrão de estrutura e serviços tenderá ser o mesmo. Além de agregar um marketing direcionado⁹⁴ e de massa, fortalecendo sua marca, a estratégia de fidelização de clientes através de programas de hóspedes frequentes⁹⁵ encontra ressonância entre consumidores, ao baixar os riscos implicados neste tipo de transação. Neste sentido, inclusive, as redes hoteleiras possuem “vantagem” em relação aos meios de hospedagem independentes ou pequenos e médios no que diz respeito à reputação da sua qualidade entre os consumidores, pois apresentam serviços padronizados e, muitas vezes, globalmente reconhecidos.

Porém, as pesquisas individuais pelos consumidores podem acontecer de diversas maneiras. Desde uma perspectiva mais informal e subjetiva estariam aquelas fornecidas por meio da opinião de um conhecido, amigo ou familiar que se hospedou em determinado meio de hospedagem e pode oferecer uma apreciação prática vivenciada naquele estabelecimento, o que torna a segurança de uma informação sobre a

⁹⁴ Através de um banco de dados dos clientes dos seus estabelecimentos, o marketing destas redes são direcionados para seus consumidores potenciais podendo atingi-los com mais facilidade do que uma empresa independente.

⁹⁵ Programas de hóspedes frequentes são direcionados para seus consumidores potenciais que por meio da coleta de dados dos seus hóspedes buscam a preferência destes dando-lhes recompensas (VALLEN e VALLEN, 2003). Estas recompensas podem ser desde promoções específicas de redução de preços das diárias ou diárias gratuitas até presentes personalizados, como toalhas com o nome do hóspede, entre outros.

qualidade destes resumida ao círculo social em que o cliente potencial está inserido. De uma perspectiva mais formal e objetiva, poderiam estar aquelas oferecidas por meio de uma agência de viagem, do ambiente virtual, de sítios da internet – do próprio estabelecimento ou de sítios como booking, tripadvisor e decolar.com que trazem opiniões de outros consumidores – ou por classificações oficiais, governamentais ou da iniciativa privada.

4.2 Trajetórias do Setor de Meios de Hospedagem no Brasil

É possível afirmar que o mercado de turismo vem crescendo no país, desde a década de 1930, aliado aos investimentos governamentais em infraestrutura urbana, em transportes e no incentivo ao setor privado para desenvolver os equipamentos básicos que compõem a atividade turística, tais como os meios de hospedagem. Não obstante, as regras para regulação deste mercado começaram a ser fornecidas pelos órgãos públicos federais também nesta época, porém sem a definição de uma política de turismo. Esta começou a ser discutida somente no final da década de 1950 com a criação da COMBRATUR e, mais expressivamente, em meados da década de 1960 com o surgimento da EMBRATUR e do CNTur.

Em relação ao setor de meios de hospedagem, o surgimento dos primeiros grandes hotéis no Brasil data da segunda metade do século XIX e início do século XX, embora a história da hotelaria brasileira remonte ao final do séc. XVIII. Considerando que os estabelecimentos de hospedagem no Brasil, assim como em vários outros lugares no mundo, sejam indicações de desenvolvimento das regiões e dos destinos⁹⁶, tal

⁹⁶ Um exemplo significativo para demonstrar esta importância remonta à cidade do Rio de Janeiro em 1917 “quando a praia de Copacabana despontou, ali foi erguido o famoso Copacabana Palace e o bairro

surgimento deixa pistas do processo de modernização econômica e social que se intensificou nestes períodos, em especial nos grandes centros urbanos. Nestes grandes estabelecimentos aconteceram eventos de marcos históricos de grandeza política, social e econômica, tornando-os cenário do desenvolvimento nacional.

As primeiras hospedarias do Brasil estiveram ligadas ao caráter filantrópico das Ordens Católicas, onde casas de hóspedes recebiam pessoas, personalidades e religiosos nos seus Colégios e Mosteiros. Com a busca por metais preciosos feita pelos bandeirantes, iniciou-se uma trajetória do que viria a se tornar a hotelaria brasileira, inicialmente nas Capitânicas de São Paulo e Minas Gerais, posteriormente em Mato Grosso e Goiás. Primeiramente, no início do século XVIII, a hospedagem no Brasil era formada por ranchos de pau a pique de construções rústicas cobertas de folhas, os estabelecimentos eram situados à beira de estradas e seus proprietários eram donos de terras que comercializavam produtos nas vendas próximas, assim, eram ofertadas acomodações aos viajantes comerciantes (ABIH, 2007).

No início do século XIX, um fato que marca consideravelmente a hospedagem no Brasil foi a chegada da Corte portuguesa, no ano de 1808, uma vez que deveriam acomodar-se 15 mil pessoas no Rio de Janeiro, cerca de um terço da população da cidade. Foi instituído pelo Príncipe Regente que membros da sua comitiva poderiam se hospedar nas casas marcadas a sigla “PR” nas portas e seus proprietários deveriam desocupar compulsoriamente as casas para este fim, sendo esta considerada uma “hospitalidade compulsória” (ibidem).

Com a chegada da corte no Rio de Janeiro, o comércio começou a despontar, fábricas e manufaturas iniciaram suas atividades com maior volume e, conseqüentemente, o trânsito de pessoas aumentou de forma considerável. As primeiras

creceu em consequência deste empreendimento” (ABIH, 2007). Ou mesmo a consideração de que o terceiro prédio construído na capital dos Estados Unidos foi um hotel, logo após a construção da Casa Branca e do Capitólio (VALLEN e VALLEN, 2003).

hospedarias urbanas surgiram em meio a esta circulação de pessoas e mercadorias nas casas alugadas perto dos portos da cidade, sendo destinadas aos habitantes do interior e aos estrangeiros, estando geralmente localizadas perto dos desembarques das embarcações (ibidem).

Em meados do século XIX, começaram a surgir hotéis construídos em antigas mansões e, com a facilidade de acesso para outros bairros, os investimentos também migraram para lugares mais afastados do centro da capital. Na segunda metade deste mesmo século, o surgimento da malha ferroviária do Brasil proporcionou uma expansão dos deslocamentos pelo território brasileiro e, por sua vez, dos meios de hospedagem que seguiam surgindo ao longo do fluxo de viajantes que se deslocavam pelo país. O surgimento dos primeiros hotéis da cidade de São Paulo, considerada como a metrópole cafeeira nos últimos anos do século XIX (ibidem), foi influenciado tanto pelo aspecto econômico da região quanto pela facilidade de deslocamento por meio das ferrovias, conseqüentemente, por uma demanda crescente de viajantes que necessitavam se hospedar.

Já no século XX, nas décadas de 1930 e 1940, sob a consolidação do Estado Novo, a economia do Brasil expandiu suas fronteiras integrando seu território, surgindo as grandes cidades juntamente com uma infraestrutura moldada por grandes construções, aeroportos e outros transportes, diversificando as atividades até então voltadas para insumos básicos, tais como açúcar e café. Estas últimas culturas, devido ao acúmulo de capital gerado, impulsionou a diversificação da economia por meio do comércio e indústrias de outras naturezas, gerando riquezas, aculturando a sociedade e trazendo consigo manifestações culturais e atividades que começaram a ser valorizadas (TRIGO, 2002).

As transformações nas cidades por meio dos investimentos públicos em infraestrutura, indústria e comércio, induzindo à urbanização, ao saneamento, à melhoria nos transportes e, principalmente, com a isenção fiscal promovida pelo Governo Federal para a construção de hotéis, fez com que aumentassem os investimentos em meios de hospedagem nos grandes centros urbanos da época, tais como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Salvador e Manaus. Na primeira metade do século XX, destacam-se as construções de hotéis luxuosos e a legalização dos jogos de azar que impulsionou a construção dos cassinos e das estâncias balneárias, o que perdurou de 1920 a 1946⁹⁷ (ibidem). Estes elementos transformaram consideravelmente o setor, trazendo não só uma concepção arquitetônica diferenciada com construções mais imponentes para estes estabelecimentos, como também o surgimento de novos *players* importantes no cenário hoteleiro brasileiro, os grandes hotéis independentes e a criação da Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (ABIH), em 1936.

Existiu um crescimento intenso deste setor até o início dos anos de 1970, estimulado por programas com financiamento do BNDES e do Fundo Geral do Turismo (Fungetur), justamente na época em que o governo começou a investir no setor. Ao mesmo tempo em que se intensificava o crescimento dos meios de hospedagem no país, havia indicações de aumento da demanda por serviços turísticos, proporcionado pela ampliação da renda e da infraestrutura no país⁹⁸, de tal modo a estimular a entrada das redes hoteleiras internacionais (BRASIL, 2005b). Nesse meio tempo, destacamos que, por um breve período de tempo, este crescimento foi contido pela proibição dos jogos

⁹⁷ Por meio do Decreto Lei 9.215, de 30 de abril de 1946 foi proibido a exploração dos jogos de azar no Brasil.

⁹⁸ O Regime Militar (1965-1985) foi a época dos chamados “Milagre Econômico Brasileiro” e “Anos de Chumbo”, onde que concomitantemente aos investimentos em infraestrutura do país, houve um aumento da concentração de renda e aumento da miséria (GASPARI, 2002).

de azar, contribuindo para que se estagnasse o setor de turismo e a hotelaria no Brasil no final da década de 1940 e início da década de 1950.

Posteriormente, com o surgimento de novas linhas de financiamento governamentais, surgiram os pequenos e médios hotéis particulares no interior do Brasil, expandindo-se a hotelaria para o seu litoral. Ao lado da expansão das redes ocorreu o aparecimento de empresas fortes, tais como o primeiro hotel internacional no país, em 1971, o São Paulo Hilton, considerado por alguns um marco na hotelaria brasileira (TRIGO, 2002; ABIH, 2007).

As crises políticas e econômicas vivenciadas nos anos de 1980 afetaram significativamente o setor hoteleiro do país, em especial devido à incerteza produzida pelos altos índices inflacionários, tendo crescido lentamente as redes nacionais em combinação com a tímida chegada das redes internacionais. Também, destaca-se, neste período, o surgimento de empreendimentos de baixo custo, suprindo a demanda por hospedagens mais econômicas e preços mais acessíveis e favorecendo, também, a construção civil, que também enfrentava dificuldades na época devido à instabilidade econômica (TRIGO, 2002).

Seguindo esta trajetória, foi na década de 1990 que a hotelaria brasileira voltou a crescer, impulsionada pela estabilização econômica e política do país, com redução da incerteza e surgimento de novas formas de financiamento e favorecimento da inserção de capital estrangeiro. A expansão se deu em várias direções, proporcionando a segmentação do setor por meio da hotelaria de luxo, resorts, hotéis fazenda, bem como estabelecimentos de pequeno e médio porte, configurando-se um novo cenário do setor, onde os consumidores começaram a analisar o custo-benefício das hospedagens, ficando mais exigentes em relação aos serviços prestados (ibidem).

Segundo o documento Indústria Hoteleira (VALOR ECONÔMICO, 2010), a hotelaria brasileira vive, contemporaneamente, um período de transformação, onde existe uma intensificação da concorrência, diversificação de destinos turísticos e modalidades de hospedagem, consolidação de grandes centros de negócios e emergência de outros. Ou seja, isso tudo favorece não só a atividade turística, como também o setor de meios de hospedagem e os potenciais hóspedes desses estabelecimentos. Além disso, este setor é um importante gerador de empregos, por exemplo, entre as atividades características do turismo o setor de alojamento ficou em segundo lugar com um aumento de mais de 10 mil postos de trabalho em apenas um ano, de 2008 a 2009, totalizando 379.870 ocupações neste setor (IBGE, 2010).

Segundo o IBGE⁹⁹, em 2011, existiam 7.479 estabelecimentos de hospedagem conforme aponta a Tabela 5 da Pesquisa de Serviços de Hospedagem - PSH¹⁰⁰. Dentre os tipos de meios de hospedagem considerados estão Hotéis (inclusos Hotéis-fazenda, Hotéis-históricos, *Resorts*), Apart-hotéis/*flats*, Pousadas, Motéis, Pensões de hospedagem (incluso Cama e café e Pousadas domiciliares) e Albergues turísticos. Já em 2014, segundo a base de informações oficiais do governo federal, o Sistema de Cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor do turismo (CADASTUR), existem 7.834 meios de hospedagem¹⁰¹ legalmente registrados no país.

⁹⁹ Atualmente a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 2.0 (Anexo 02) é a referência nacional para a produção de estatísticas sobre a atividade econômica, utilizada pelo IBEG e demais órgãos produtores de estatísticas. Serve como base para a seleção dos estabelecimentos de hospedagem, podendo, assim, definir o âmbito das atividades econômicas que compõem os serviços de hospedagem.

¹⁰⁰ Os resultados desta pesquisa permitem aprofundar as análises de mercado, conhecer os tipos e as categorias de estabelecimentos de hospedagem existentes e a capacidade do sistema de hospedagem nos Municípios das Capitais, nas Regiões Metropolitanas das Capitais e nas Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE (IBGE, 2011).

¹⁰¹ A Lei Geral do Turismo (BRASIL, 2008) considera meio de hospedagem como “os empreendimentos ou estabelecimentos destinados a prestar serviços de alojamento temporário, ofertados em unidades de frequência individual e de uso exclusivo do hóspede, bem como outros serviços necessários aos usuários mediante adoção de instrumento contratual, tácito ou expresso e cobrança de diária”.

TABELA 5 - Número de estabelecimentos de hospedagem, por tipos e categorias, segundo os Municípios das Capitais, as Regiões Metropolitanas das Capitais e as Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE - 2011

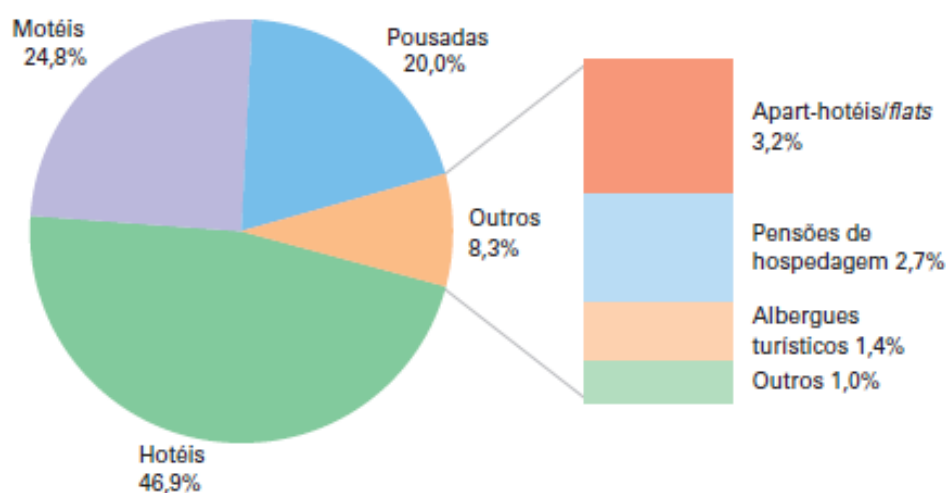
Municípios das Capitais, Regiões Metropolitanas das Capitais e Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDE	Número de estabelecimentos de hospedagem, por tipos							
	Total	Hotéis (1)	Apart- hotéis/ flats	Pousadas	Motéis	Pensões de hospe- dagem (2)	Albergues turísticos	Outros (3)
Total	7 479	3 507	241	1 501	1 855	199	104	72

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa de Serviços de Hospedagem (2011).

(1) Inclusive hotéis históricos, *resorts* e hotéis-fazenda. (2) Inclusive estabelecimentos cama e café ou pousadas domiciliares. (3) Dormitórios, hospedarias.

O Gráfico 11 apresenta como os estabelecimentos estão distribuídos por tipologias. Dentre estas tipologias apresentadas pelo IBGE estão inclusas as 07 matrizes do atual Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) somados a Motéis e Albergues turísticos que não constam neste sistema. Portanto, são elas: **Hotéis** (inclusos **Hotéis-fazenda**, **Hotéis-históricos**, **Resorts**), **Apart-hotéis/flats**, **Pousadas**, Pensões de hospedagem (incluso **Cama e café** e Pousadas domiciliares).

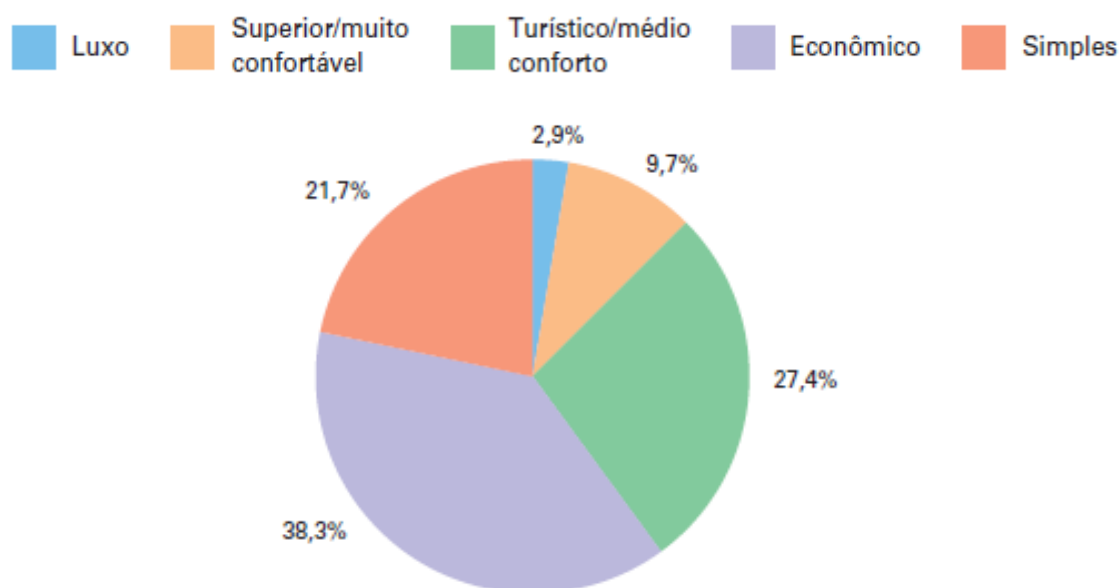
GRÁFICO 11– Distribuição dos Estabelecimentos de Hospedagem por Tipologias



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa de Serviços de Hospedagem (2011).

Outra possibilidade de apresentação é em relação à distribuição destes estabelecimentos por categorias, também proposta pelo IBGE (2011), conforme segue o Gráfico 12. Já no atual SBClass as categorias variam de 05 estrelas a 01 estrela (diferenciando-se entre as tipologias) de acordo com a qualidade do estabelecimento, conforme descrevemos no Capítulo 05.

GRÁFICO 12 - Distribuição dos Estabelecimentos de Hospedagem por Tipologias



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa de Serviços de Hospedagem (2011).

Dentro destas tipologias e categorias podemos identificar três principais grupos do setor de meios de hospedagem brasileiros que são: os estabelecimentos independentes; os que fazem parte de cadeias hoteleiras nacionais; e os de cadeias hoteleiras internacionais (CYPRIANO, 2012). Os hotéis independentes formam o grupo

numericamente mais representativo, sendo responsável por mais de 70% da oferta de quartos, conforme verificado na Tabela 6¹⁰².

TABELA 6 – Hotéis e flats no Brasil (agosto de 2007)

Empreendimentos	Unidades	%	Quartos	%
Independentes	6.547	91,5	262.869	73,3
de cadeias nacionais*	280	3,9	37.609	10,5
de cadeias internacionais	326	4,6	58.298	16,2
Total	7.153		358.776	

* Com mais de 600 quartos.

Fonte: HIA e Horwath HTL (2007) *apud* Mello e Goldestein (2010).

Por fim, demonstramos a trajetória deste setor que, historicamente, tem sua importância destacada para o desenvolvimento da economia do país. Como observamos, este é considerado o último elo da cadeia do turismo e um dos mais importantes, pois é a base da permanência temporária dos turistas, demandando diversos serviços que compõem o setor. É nesta última perspectiva que está o foco deste estudo, a classificação oficial dos meios de hospedagem no Brasil. A seguir trataremos da definição e os tipos de classificação de meios de hospedagem, erigidos sob distintos padrões de relação de mercado com os atores envolvidos no setor do turismo.

4.3 Os Sistemas de Classificação: histórico, definição e tipologias

Existem diversas formas de classificação que variam de acordo com o contexto, o que inclui a época, país ou as características dos estabelecimentos de cada lugar. A

¹⁰² Nota-se que a Tabela 05 se refere somente a hotéis e flats, não considerando as pousadas, albergues e outros meios de hospedagem que poderiam aumentar ainda mais o número dos empreendimentos independentes, mesmo assim o número dos independentes é maior do que os em cadeias ou redes.

partir do momento em que se acirraram as diferenças entre os meios de hospedagem, tendo os consumidores opções de escolhas sobre qual estabelecimento se hospedar, a classificação se tornou oportuna. Neste contexto, atores organizados em associações de classe e os próprios governos iniciaram esforços no sentido da elaboração de sistemas de classificação dos meios de hospedagem.

Cyclist's Touring Club da Grã-Bretanha teve um papel primordial ao fazer a ligação da indicação das hospedagens e a atividade turística, ao fornecer avaliação e aprovação, para seus membros, referente às hospedarias dos caminhos por onde percorriam, isso nos anos de 1880. Já em 1900, a Michelin Tyre Company publicou um guia na França que disponibilizava símbolos e indicava a variedade das instalações de estabelecimentos de hospedagem que proviam boas acomodações (VINE, 1981). Estes podem ser considerados os primeiros esquemas para fornecer informações sobre as hospedagens para os consumidores.

Mas foi em 1911 que se introduziu a classificação de meios de hospedagem, também na Grã-Bretanha, por meio do Automobile Association, que disponibilizava aos seus membros associados um esquema de estrelas como uma marca para classificar os estabelecimentos recomendados. A utilização foi de uma a cinco estrelas a fim de demonstrar que quanto mais estrelas o estabelecimento tivesse, maior seria sua qualidade (ibidem). Esta ainda é uma sistematização amplamente utilizada pelos órgãos que realizam a classificação de meios de hospedagem em todo o mundo, que se transformou numa marca deste tipo de classificação.

Naqueles dias, um hotel de uma ou duas estrelas, esperava-se que fornecessem pouco mais de um quarto limpo e uma refeição adequada. Desde as instalações de lavatório em muitas pousadas e em pequenos hotéis de campo eram tão primitivas, muitas vezes era necessário antes de tais estabelecimentos serem recomendados que os proprietários tivessem que concordar com a Automobile Association a instalação de gabinetes de banheiro para que só os seus membros

obtivessem uma chave. Estes gabinetes continham necessidades básicas, como espelho, escova e pente, sabonete, um copo ou dois, e toalhas limpas (VINE, 1981, p.18).

Durante algum tempo, estas foram as únicas organizações a fornecer uma classificação de hospedagens, porém com o aumento do turismo após a Segunda Guerra Mundial os esquemas de classificação de hotéis também aumentaram tornando-se um fator de interesse dos órgãos de turismo nacionais em uma pequena parte da Europa. Até os anos de 1970 somente cinco países europeus tinham estes esquemas de classificação, já nos anos de 1980 este número aumentou para 22 países na Europa e em mais de 60 países no mundo todo (VINE, 1981), demonstrando a importância deste tipo de informação para o viajante.

Seguindo a premissa de que a classificação destes estabelecimentos auxilia a escolha por parte de seus consumidores, tornou-se prática comum em todo o mundo a existência de sistemas de classificação. Esta teria sido, talvez, a principal maneira dos consumidores obterem o reconhecimento prévio dos meios de hospedagem, através de uma classificação oficial, realizada pelos governos ou associações de classe do setor. Por meio desta classificação, pode-se evidenciar o padrão desses estabelecimentos, proporcionando critérios de comparação entre os meios de hospedagem, mesmo entre os pertencentes a grandes marcas e redes hoteleiras. Sendo assim, o Estado ou as associações de classe têm se valido de sistemas de classificação, ao atuarem como intermediário entre clientes e meios de hospedagem.

A categoria da classificação de meios de hospedagem indica o nível e a complexidade dos serviços prestados. Sua influência sobre a propensão à inovação é, simultaneamente, um resultado endógeno e exógeno. É endógeno, no sentido de que as categorias mais elevadas incluem mais serviços, equipamentos, complexidades e aspectos organizacionais a serem inovados. Por outro lado, a comparação por meio da categoria é capaz de explicar alguns dos padrões de inovação (ORFILA-SINTES et al, 2005, p. 854).

A ampla utilização destes sistemas de classificação trouxe, para o setor de meios de hospedagem, uma padronização no sentido de demonstrar aos consumidores que existem vários tipos de acomodação. E mais ainda, em cada tipo pode existir diferenças entre as instalações e os serviços prestados, uns oferecendo uma qualidade maior do que outros. Porém, de acordo com Vine (1981), embora a amplitude da utilização destes sistemas tenha se tornado mundial, nem os critérios para classificar os meios de hospedagem, nem o número de categorias e nem a nomenclatura utilizada são uniformes. Tais diferenças podem vir a ser um grande problema para os consumidores quando transpõem os limites nacionais, uma vez que determinado símbolo pode assumir significado distinto em diversos países¹⁰³.

Neste tocante, atentamos ao fato de que existe diferença entre categorização e classificação que denota distintas formas de compreender os significados deste setor. A primeira esta ligada ao registro legal do estabelecimento, que também varia de país para país, e configuram a forma de licenciamento que pode ou não exigir um padrão mínimo, como afirma Vine (1981). Esta variação, em termos legais, pode estabelecer critérios mínimos de conformação com a legislação de saúde, segurança e, atualmente, até mesmo acessibilidade, como também controle de preços, tributação, entre outros.

Já a classificação, por sua vez, vai ao sentido de tipos dos estabelecimentos de hospedagem e faixas de acomodação. A variação de tipos permite que determinados estabelecimentos possuam quatro ou até sete categorias, outros somente duas ou três, como pondera (ibidem). Sendo assim, esta classificação está ligada à avaliação de qualidade, demonstrando aos seus potenciais consumidores o que esperar de

¹⁰³ Três estrelas em determinado local pode não equivaler a três estrelas em outro, dificultando a avaliação dos riscos ao se definirem sobre qual hospedagem utilizar.

determinados estabelecimentos, e a atribuição de símbolos que indicam a média desta qualidade tornou-se uma marca mundial para sua sistematização.

Sempre houve a necessidade da classificação de hotéis, uma vez que ela auxilia os consumidores em seus processos de compra, pois, por mais questionável que possa ser um processo de avaliação e o seu resultado, ele é normalmente gerado com base na observação de alguns critérios que, objetivos ou subjetivos, atendem às necessidades de pesquisa e geram informação mercadológica qualificada para os consumidores (MOTTA et al, 2007, p.04).

Comumente os critérios da classificação são divididos em natureza objetiva e subjetiva. A natureza objetiva diz respeito às instalações físicas dos estabelecimentos, incluindo atributos como se possui uma cama grande ou pequena, qual o padrão dos banheiros, se oferece ar condicionado em todos os quartos, se disponibiliza televisão a cabo, armários, cofres, entre outros. Já os de natureza subjetiva são os critérios relacionados aos serviços prestados: se existe uma recepção 24h, funcionários bilíngues, trilingües ou não, serviço de quarto, *concierge*¹⁰⁴, entre outros. Embora de difícil mensuração, pois a qualidade do serviço pode variar de funcionário para funcionário, estando sujeito, por exemplo, a alterações de humor de um, podendo influenciar em toda a avaliação dos serviços do estabelecimento. Este conjunto de critérios torna-se, assim, de suma importância para a classificação da hospedagem, tendo influência direta na satisfação do hóspede.

Concordamos com Nuñez-Serrano et al (2014) quanto a que ambas características sejam complementares, mas a classificação em relação às categorias devem depender mais dos critérios objetivos, uma vez que a fonte de informação dos subjetivos são baseadas em opiniões *ex-post*, ou seja, quando o serviço já foi oferecido

¹⁰⁴ Concierge são os serviços personalizados oferecidos aos hóspedes, um funcionário específico para dar atenção e fornecer informações tanto turísticas, de lazer, como programação de teatro e cinema, especialidades dos restaurantes, horário de funcionamento dos equipamentos turísticos da localidade etc, quanto de segurança, saúde e comodidade naquele destino onde o estabelecimento está, por exemplo, qual hospital ou médico pode atender aquele hóspede, o transporte mais adequado etc.

(de que maneira foi ofertado), diferentemente do primeiro *ex-ante*, mensurável por meio do que o estabelecimento oferece.

Segundo os mesmos autores, destacam-se três problemas básicos referentes à classificação dos meios de hospedagem: natureza discreta da classificação; incapacidade das normas; e a comparabilidade regional e internacional. O primeiro pode ser entendido na medida em que é necessário o cumprimento mínimo das normas de uma determinada categoria e, muitas vezes, este é discreto, ou seja, um hotel poderá obter uma categoria inferior à sua real capacidade, e mesmo obtendo um serviço ou uma facilidade específica de uma categoria superior ele será classificado na categoria inferior se não tiver todos os requisitos obrigatórios para a próxima categoria, tornando-se uma classificação muito rigorosa.

Em relação à incapacidade das normas, o diferencial da qualidade dos diferentes serviços e instalações geralmente não é levado em consideração, a não ser que o padrão da classificação seja muito complexo, pois se mesmo que um requisito obrigatório implica ao hotel possuir uma piscina de determinado tamanho, por exemplo, sua manutenção e os serviços adicionais podem variar, ou seja, a piscina pode ficar boa parte do tempo suja e inutilizável.

Já em termos de comparabilidade regional e internacional, mesmo que exista uma homogeneidade na utilização de símbolos, geralmente estrelas, para indicar a média do estabelecimento em função da sua categoria, ainda existe uma heterogeneidade em termos de requisito para sua obtenção que varia de região para região e de país para país, acarretando problema de informação para os usuários.

Além de fornecer informações ao consumidor, há outras razões que justificam a importância e existência dos sistemas de classificação, tais como o planejamento da atividade e, especificamente, do setor de meios de hospedagem e o marketing, tanto do

destino como dos estabelecimentos. Segundo Vine (1981), estas são as três razões para a maioria dos países que introduziram estes sistemas de classificação e a finalidade básica seria agrupar os hotéis que oferecem um conjunto mínimo de instalações e serviços, de modo que ele seja amplamente compreendido. Este mesmo autor ainda defende que muitos sistemas de classificação incorrem no erro de tentar imprimir muita precisão em algo que é, por natureza, impreciso ou variável em curtos períodos, por isso advoga que o sistema de pontos deve ser evitado e que a escolha do hotel é uma preferência pessoal, tornando-se difícil uma mensuração precisa que pontue todas as facilidades que os estabelecimentos oferecem.

Dependendo da forma como este sistema é elaborado, da articulação e do envolvimento dos atores que ajudaram na sua definição, este pode obter mais vantagens ou desvantagens para os diversos atores envolvidos neste mercado, sejam os estabelecimentos de hospedagem, outros empreendimentos turísticos, o setor como um todo, os governos ou os consumidores. Algumas vantagens poderiam ser auxiliar o planejamento do governo para o setor; identificar necessidades de desenvolvimento do mesmo ou em certas categorias de estabelecimentos; melhorar o marketing através da promoção; permitir a identificação mais precisa dos tipos de estabelecimentos pelos consumidores; ou direcionar melhoras dos próprios estabelecimentos. Já as desvantagens poderiam ser: para a indústria hoteleira, a classificação se tornar controle de preço; sistema ser mal interpretado ou de difícil compreensão para os consumidores; o requerimento de inspeções regulares e que demanda pessoal qualificado para realizá-la periodicamente, acarretando altos custos de investimento (VINE, 1981), dentre outras.

Por outro lado, se os meios de hospedagem satisfazem as expectativas dos turistas, gerando um ambiente hospitaleiro, produzem externalidades positivas que

contribuem para promover o consumo de outros produtos e serviços relacionados ou complementares¹⁰⁵, tais como restaurantes, agências receptivas, comércio local em geral. E aqui, a classificação de meios de hospedagem, atestando a qualidade desses estabelecimentos para o consumidor, se apresenta como de importância estratégica para a intervenção do Estado no setor de turismo, contribuindo para indução do crescimento do setor e correção de imperfeições do mercado, colaborando para garantir uma concorrência justa entre as empresas.

De outro lado, são diversos os atores econômicos e sociais interessados e que podem se beneficiar diferenciadamente por meio da política pública de classificação. No momento da sua formulação o Estado pode se aproximar e/ou distanciar de determinados grupos de interesses, uma vez que a heterogeneidade deste setor vai desde pequenos meios de hospedagem a grandes redes hoteleiras internacionais e o próprio sistema de classificação pode produzir efeitos de forma a colocar alguns grupos em situação mais ou menos favorável que outros. Ou seja, a classificação pode valorizar atributos que já estão contemplados em uma parte dos estabelecimentos¹⁰⁶.

A princípio parece ser ideal que o poder público tome para si a responsabilidade de assumir o sistema de classificação de meios de hospedagem, devendo incluir diversos atores para auxiliar na sua elaboração, tais como associações representativas,

¹⁰⁵ O trabalho de Calveras e Vera-Hernández (2005) *apud* Brasil (2005a) mostra que a existência de um grande intermediário com poder de mercado entre os consumidores e ofertantes pode criar incentivos que resolvam a tragédia dos comuns. “Os autores analisam o caso em que uma operadora de turismo comercializa um determinado nível fixo de capacidade existente em hotéis ofertada de forma concorrencial entre as diversas localidades. Partem do princípio de que a qualidade de um hotel, por exemplo, gera externalidades para determinada localidade e logo é parte importante da avaliação que o turista realiza do bem turismo como um todo. Os hotéis ao gerarem um ambiente hospitaleiro ao turista de uma região produzem um bem que é público na medida em que tornam mais provável o consumo mais intenso de produtos altamente complementares como restaurantes, praia, vida noturna entre outros. Como todo bem público, este tende a ser sub-ofertado. Trata-se do caso clássico de tragédia dos comuns. O artigo possui um modelo teórico que justifica o argumento de tragédia dos comuns e baliza a conclusão de que algum poder de mercado no setor de operadores de turismo pode ser desejável na medida em que permite que esse opere com diferentes localidades e hotéis se apropriando das externalidades produzidas pelos mesmos e logo tem motivos para incentivar a produção de tal bem público” (BRASIL, 2005a).

¹⁰⁶ Por exemplo, se para ser classificado como Hotel 05 estrelas o estabelecimento obrigatoriamente deve ter banheiro nas UH's com 04 m² e serviços de *conciERGE*, e pode impor custos de adequação a outros que não atendam aos requisitos básicos obrigatórios.

conselhos de classe e consumidores. No entanto, existe uma variação de responsabilidades sobre os sistemas de classificação entre os países. Em alguns são as próprias autoridades, departamentos e conselhos governamentais nacionais e locais que assumem estas tarefas, em outros são de responsabilidade das associações ou organizações que representam o setor (Automobile Association, ABIH e Michelin, por exemplo) e, em outros casos, de empresas comerciais. Porém, alguns problemas podem advir dos padrões de responsabilização pela regulação deste setor específico.

Vine (1981) sugere que nos casos onde os esquemas de classificação são operados pelo setor privado, de um lado podem atender às necessidades de viajantes, mas, por outro, podem fazer uma seleção qualitativa dos estabelecimentos de um país de forma controversa ou com veracidade duvidosa, omitindo estabelecimentos que não desejam pagar por anúncios ou compra de espaços no guia, incluindo anúncios de hotéis que são recomendados no próprio guia¹⁰⁷. Mesmo que os próprios hoteleiros parecem estar mais habilitados a fazer considerações sobre o que um estabelecimento de hospedagem precisa ter, o grau de objetividade para operar um esquema de classificação ultrapassa a capacidade do setor privado de regular sua própria atividade. Por outro lado, os governos sofrem com a falta dessa habilitação específica em seu quadro de pessoal, estando pouco autorizados para fornecer aconselhamentos técnicos em relação aos padrões para estabelecimentos.

Atores organizados em associações, como a Automobile Association e a ABIH, ou em redes, como as grandes redes hoteleiras, se mostram mais interessados em pressionar o Estado no sentido do atendimento aos seus pleitos de conteúdo particularista ainda que, em certos momentos, alguns possam ser mais bem contemplados que outros. Neste sentido torna-se problemática a construção das ações do

¹⁰⁷ Embora a maioria tome o cuidado de enfatizar que a sua propaganda não é vinculada à inspeção dos estabelecimentos (VINE, 1981).

governo no sentido de intervir em determinados campos da atividade turística, tal como nos meios de hospedagem, considerando a diversidade dos atores que o compõem, a fim de formular e implementar políticas públicas adequadas para o setor (BRASIL, 2005a). Some-se a esta diversidade tendências e expectativas dos consumidores que, a cada dia, estão mais informatizados e ávidos por serem atendidos de acordo com o meio em que estão inseridos, embora configurem interesses difusos¹⁰⁸. Sendo assim, mesmo que uma política regulatória distribua benefícios para maior parte dos afetados, explicitam perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos, estimulando reações daqueles que se sentem prejudicados, e quando estes possuem recursos e articulações políticas podem ameaçar a viabilidade dessa política.

Quanto à informação dos consumidores, alguns trabalhos já o abordam neste quesito, partindo do princípio de que na perspectiva de negócios os aspectos de comunicação ou de informação de sítios de avaliação de produtos influenciam a escolha do consumidor, tornando-se vital para a compreensão da relação entre opiniões dos clientes e o desempenho dos negócios dos hotéis (SPARKS e BROWNING, 2011). A internet, portanto, tem se convertido em uma ferramenta que auxilia os consumidores, expondo-os a uma série de análises comparativas de custos e benefícios (SOUZA et al, 2012). As opiniões que atualmente são encontradas em comunidades *on-line* de hospitalidade e viagens oferecem a experiência de um consumidor que já obteve determinado serviço, podendo reduzir os riscos de escolha dos futuros clientes potenciais. A importância destas informações¹⁰⁹ tem sido o foco de trabalhos que investigam o quanto elas afetam a escolha das hospedagens, o impacto delas na tomada

¹⁰⁸ Este quadro configura uma constelação de atores com interesses concentrados no campo da oferta de bens de turismo e interesses difusos do ponto de vista do consumo dos bens, por exemplo.

¹⁰⁹ “Relatórios indicam que a cada ano centenas de milhões de potenciais visitantes de hotel consultam esses sites de avaliação (tripadvisor.com, 2006). Destes visitantes, 84% têm as suas opções de hotel afetadas por aquilo que veem (travelindustrywire.com, 2007). No total, opiniões on-line influenciam mais de US\$ 10 bilhões por ano em compras de viagens on-line (etcnewmedia.com, 2007)” (VERMEULEN e SEEGER, 2009).

de decisão e nas atitudes dos consumidores em relação à avaliação realizada (VERMEULEN e SEEGER, 2009).

Dada a sua abrangência e considerável importância, principalmente pela heterogeneidade dos atores envolvidos neste setor, o “desenvolvimento adequado” das políticas públicas que levem em conta os diversos interesses em jogo torna-se complexo. Daí a classificação desses meios de hospedagem, em tese, considerar os impactos econômicos, ambientais e socioculturais que estes empreendimentos desencadeiam nas sociedades, bem como auxiliar os turistas em suas escolhas, acirrando a competitividade entre as empresas do ramo.

No que tange ao comportamento do turista, não diferentemente de outros consumidores, estaria mais propenso a concluir uma transação quanto mais esteja, o serviço ou produto, próximo de sua preferência ainda que a formação desta última possa estar baseada em razões práticas, como a qualidade¹¹⁰, e em razões particulares¹¹¹, como *status*. Para além disso, o que justifica a ação do Estado é a flagrante assimetria de informações entre as partes envolvidas na relação de consumo, pois “a avaliação do valor dos itens que compõe a transação ‘compra de um bem turístico’ pode conter imperfeições que levem um resultado *a posteriori* bem abaixo do esperado pelo consumidor *a priori* na hora da negociação” (BRASIL, 2005a). Para minimizar essa assimetria de informações, os sistemas de classificação dos meios de hospedagem podem auxiliar, sobremaneira, na escolha dos consumidores pelo produto turístico que procuram.

¹¹⁰ Geralmente os consumidores dos meios de hospedagem procuram certo padrão de estabelecimento, tanto em relação à estrutura física, quanto em relação aos serviços prestados.

¹¹¹ As razões subjetivas podem se enquadrar na satisfação dos hóspedes com relação ao sentimento de terem adquirido um serviço diferenciado que poucos tem a oportunidade de obter, levando-o a um certo *status* ou prestígio em seu meio social.

Nessa perspectiva, tais sistemas se configuram como bem público¹¹², uma vez que as informações correlacionadas estariam disponíveis a todos e serviriam como norteadoras para as tomadas de decisões, seja dos estabelecimentos de meios de hospedagem que queiram se adequar a determinados padrões da classificação, seja dos consumidores que terão elementos consistentes para auxiliar no processo de compra. Neste sentido, seus efeitos podem se propagar não só entre os estabelecimentos, se for levado em conta o mesmo princípio de diversidade, mas entre os estabelecimentos e os consumidores, na medida em que favoreçam, mais ou menos, determinados tipos de estabelecimentos ou, mais ou menos, os estabelecimentos ao invés dos consumidores, ou vice versa.

Diante disso, entre os questionamentos aqui propostos podemos destacar, em primeiro lugar, como se configuraria o vetor da ação de Estado na classificação dos meios de hospedagem, dada a combinação de interesses concentrados e difusos presentes no setor. Em segundo, como historicamente foram assumidas as responsabilidades pela sua elaboração, implementação e controle. Em terceiro, qual a importância dos sítios de informações *on-line* na mediação das relações entre consumidores e meios de hospedagem e, até que ponto, afetaria a relação de custo/benefício quanto a uma eventual ação regulatória do Estado neste mercado. No tópico seguinte, abordamos algumas experiências internacionais, demonstrando a diferença existente em relação aos sistemas de classificação utilizados por diferentes países, antes de entrar especificamente no caso brasileiro.

¹¹² A definição de um bem público pode ser um bem que é não rival e não excludente. A não rivalidade significa que o consumo do bem por um indivíduo não reduz a disponibilidade do bem para o consumo por outros. Já a não exclusão significa que ninguém pode ser excluído de usar o bem. Segundo Olson Jr (1999 [1965]), benefícios comuns ou coletivos, proporcionados pelo governo, são chamados de benefícios públicos: benefícios proporcionados a todos, mesmo se o indivíduo não pagar (arcar com o custo) por esse benefício ele não pode ser excluído de seu consumo. Fazendo um paralelo com as políticas públicas, de modo geral, elas provêm benefícios para todos os cidadãos, portanto, sendo uma espécie de benefício coletivo.

4.4 Experiências internacionais na regulação do mercado de hospedagem

Os sistemas de classificação de meios de hospedagem são amplamente utilizados por países em diversas partes do mundo, regulando a atividade turística de diferentes maneiras. Esforços para uma classificação internacional dos meios de hospedagem vão desde 1962, por meio dos membros da Assembleia Geral da União Internacional das Organizações Oficiais de Viagens (considerada a precursora da OMT), que se reuniram e concordaram que o setor de hospedagem deveria ser dividido em cinco categorias. Em 1965, as estrelas tornaram-se o símbolo oficial para designá-las (VINE, 1981). Estas definições foram tomadas como base para a discussão, porém o acordo foi que o melhor a se proceder seria a tentativa de estabelecer sistemas de classificação regionais, pois existiam diversas objeções a um único sistema.

Nós podemos realmente encontrar muitos programas, classificações e selos de qualidade promovidos por entidades públicas e privadas empresas que podem criar confusão sobre a percepção de qualidade do consumidor de hotéis. Diferentes países e regiões podem escolher distintas abordagens, dependendo dos recursos do sistema de classificação (número de níveis, o símbolo usado, etc) e a natureza do programa (pública, privada) (MINAZZI, 2010, p. 65).

Não houveram apenas diferenças em relação aos critérios, mas também quanto à divisão de responsabilidades, obrigatoriedade e gerência dos sistemas de classificação, aspecto que nos interessa especificamente para este estudo.

Mais recentemente, no contexto do continente europeu, berço da civilização ocidental e o primeiro a explorar a atividade turística como negócio, foi fornecido um esquema de classificação de meios de hospedagem em que os países da EU, com

exceção da Finlândia, passariam a utilizar um sistema oficial de classificação. Em dezessete países esta classificação é obrigatória para os meios de hospedagem e, em onze, as instituições que as gerenciam são públicas, sendo sete delas de responsabilidade de organizações de classe e, no restante, dos países existe uma gestão mista entre os setores público e privado (NÚÑEZ-SERRANO et al, 2014).

No sistema adotado pela EU, os meios de hospedagem são classificados numa escala de 01 a 05 estrelas, sendo a última a mais alta classificação possível. A atribuição das estrelas cabe a órgãos governamentais locais e organizações independentes, variando de país para país. Em alguns casos, o governo regional tem seu próprio sistema, como na Itália e na Espanha, e em outros casos a gestão do mesmo é uma ação combinada de organizações públicas e privadas, como no Reino Unido. Em alguns casos a classificação é obrigatória, como no caso da Itália e da Espanha, e outras voluntárias e geridas pelas associações privadas, por exemplo, na Alemanha (MINAZZI, 2010).

Em contextos distintos, no continente Norte Americano e na Oceania, alguns países utilizam o incremento de meia estrela para discernir um grau a mais entre as estrelas, como no caso da Austrália e do Canadá. Já nos Estados Unidos o sistema da revista Forbes Travel Guide utiliza estrelas, de 01 a 05, e a American Automobile Association (AAA) utiliza diamantes que varia também de 01 a 05 escalas (MINAZZI, 2010).

Porém, a fragmentação da regulação, no plano mundial e mesmo regional, dá origem a problemas diversos. Pelo lado da oferta gera custos para a adaptação dos distintos padrões entre os sistemas, o que fica visível no caso de redes ou das cadeias hoteleiras que devem se adequar a critérios de diversos sistemas. Já pelo lado da demanda, os consumidores ficam confusos, pois as estrelas nada podem significar se os

critérios para a atribuição variarem muito, agravando o problema de informação assimétrica (NÚÑEZ-SERRANO et al., 2014).

Há grandes barreiras a serem superadas na internacionalização do sistema de classificação de meios de hospedagem (VINE, 1981), incluindo complicações decorrentes de culturas regionais e tradições nacionais, diferenças de clima, variações de legislação e ajuste de plantas arquitetônicas dos hotéis já existentes. Além disso, inspeções uniformes podem sofrer uma grande variação de custo de treinamentos e manutenção das hospedagens, como também a concordância de critérios comuns qualitativos e quantitativos tornam-se empecilho, dadas características particulares dos meios de hospedagens em diferentes países ou até mesmo dentro de um país.

Foram feitas algumas tentativas de unificar o sistema de classificação internacional, mas nenhuma foi adotada, demonstrando as dificuldades de colocar em prática um sistema que envolva todos os países. Segundo Minazzi (2010) existe uma tendência de unificação de diferentes sistemas entre várias nações de uma mesma região, como é o caso da Classificação Nórdica-Báltico europeia, que consiste em seis países do norte da Europa (Dinamarca, Suécia, Islândia, Estónia, Letónia e Lituânia), todos concordando com padrões mínimos de qualidade para a adoção de sistemas de classificação por estrelas.

Neste sentido, Núñez-Serrano et al (2014) também apontam para uma evolução dos tipos de classificações sob a tendência de homogeneizar e melhorar os sistemas, o que é mais evidente no setor turístico europeu. O caso da HOTREC (European Trade Association of Hotels, Restaurants and Cafés) é expressivo neste contexto, pois um sistema básico para a harmonização de normas nacionais voltou a ser discutido em 2004 na Conferência HOTREC, em Bergen na Noruega, e três anos depois, esta associação lançou o sistema EHQ, que lista as instituições nacionais que determinam e definem a

classificação de meios de hospedagem. E dentro HOTREC, as associações de hotéis de sete países criaram a Hotelstars Union em 2009 (NÚÑEZ-SERRANO et al., 2014), estabelecendo critérios comuns para os países participantes que estão atualmente definidos para o período entre 2010 e 2014 (HOTREC, 2011a).

A Hotelstars Union tem com o objetivo fornecer aos hóspedes do hotel informações mais transparentes e confiáveis. Os países envolvidos nesta iniciativa são Áustria, República Checa, Alemanha, Hungria, Países Baixos, Suécia e Suíça, posteriormente incluindo também a Estónia, Letónia e Lituânia (HOTREC, 2011b). A mensagem chave da Hotelstar Union é “melhor regulação e simplificação”, segundo o presidente da HOTREC, Kent Nyström, para que os estabelecimentos possam cumprir sem acarretar em encargos desnecessários (HOTREC, 2011a). Esta iniciativa da HOTREC agrega várias associações de classe de países europeus, também existe uma interlocução entre a HOTREC e a EU, no sentido da primeira buscar apoio junto aos membros da Comunidade Europeia, de Representantes do Parlamento europeu e Estados-Membros da EU, segundo a CEO Anna Torres e o Daniel Makay, Assessor de Política da HOTREC.

Além da inovação de juntar países de uma determinada região para aderirem ao mesmo sistema de classificação de meios de hospedagem, a HOTREC determina critérios objetivos e subjetivos, com o diferencial de agregar ao segundo critério novos aspectos. Para a avaliação dos critérios subjetivos existe uma via de mão dupla que assegura tanto a qualidade com base na opinião de especialistas e convidados, como também a satisfação dos clientes. Nesta perspectiva, é levada em conta a diferença entre a expectativa dos serviços e a percepção de tais serviços, uma vez que ele tenha sido fornecido. Uma das bases para aferir esta avaliação dos clientes foram sítios da internet

onde eles expressam suas opiniões como, por exemplo, o sítio tripadvisor.com (NÚÑEZ-SERRANO et al., 2014).

Já no Reino Unido, que não adota o sistema único introduzido pela HOTREC, existem diversos esquemas de classificação incluindo os do Conselho de Turismo nacionais, da Automobile Association (AA), da Michelin e a da Royal Automobile Club (RAC). O Conselho de Turismo Inglês acordou um sistema padronizado de classificação em 1999, no entanto, o Conselho de Turismo Escocês e o Galês inventaram seus próprios sistemas, confrontando os visitantes a uma diversidade de classificações (BRIGGS et al., 2007).

Neste contexto, a Escócia foi o país pioneiro dentro do Reino Unido a usar as estrelas em seu sistema de classificação. É uma gestão compartilhada entre o Ministério do Turismo e a VisitScotland que define o sistema e inspeciona os estabelecimentos. Ele também toma como base a avaliação numa escala de 01 a 05 estrelas. Briggs et al (2007) apontam que mesmo com a definição do Ministério do Turismo de encerrar a classificação por estrelas de alguns hotéis que a utilizavam fora da classificação oficial, eles ignoraram esta decisão e continuaram a anunciar a sua classificação anteriormente concedida. Isto denota que a multiplicidade de outros esquemas de classificação se sobrepõe ainda à variedade de classificações baseadas em outros modelos, como os da Internet, acarretando em uma confusão para os consumidores (BRIGGS et al., 2007), propriamente pela falta de informações precisas, uniformizadas e homogêneas.

Na Espanha, embora a classificação de meios de hospedagem seja obrigatória e utilize uma escala de 01 a 05 estrelas, para todos os tipos de estabelecimentos, o que imprimiria padrões comuns para a regulação deste mercado específico, ela acontece de maneira distinta em cada Comunidade Autónoma espanhola. Esta escala se altera de acordo com os requisitos técnicos mínimos relacionados a: instalações do hotel; áreas

de comunicação (corredores, elevadores etc); áreas de clientes (piscinas, sala de jogos, de reuniões etc); áreas de pessoal; e serviços gerais oferecidos (FERNÁNDEZ e BEDIA, 2004). Segundo estes mesmos autores as próprias normas nacionais determinadas pela Constituição espanhola são supervisionadas pelas diferentes Comunidades Autónomas que possui autonomia nas áreas de regulação e promoção do turismo em seus territórios.

Concordamos com Núñez-Serrano et al. (2014), onde destacamos três tipos de diferenças entre as regiões espanholas. A primeira se refere à natureza da regulação que varia de acordo com os requisitos mínimos para cada categoria, com as bases de classificação para os estabelecimentos, por fim, com a dupla escala subjetiva a requisitos mínimos e a pontuação de resultados baseada na qualidade dos serviços e facilidades dos estabelecimentos. Os tipos de acomodações oficiais também variam de acordo com cada região entre hotéis, pensões (albergues) e hospedarias, além de que em algumas regiões a categoria de 04 e 05 estrelas possuem o grau superior. A última diferença se refere aos requisitos técnicos para cada categoria, por exemplo, em relação ao tamanho da área exigida (metros quadrados) dos quartos para se obter 04 ou 05 estrelas. Estas diferenças podem afetar de maneira distinta o mesmo mercado na área do turismo em uma única região (NÚÑEZ-SERRANO et al., 2014).

Na China, por sua vez, estabeleceu um sistema formal de classificação de meios de hospedagem por estrelas em 1990, por meio da Administração Nacional de Turismo Chinês. Esta foi uma estratégia de gestão onde foram estabelecidos padrões nacionais de hotéis a fim de melhorar a qualidade dos serviços e aperfeiçoar o processo de administração de hotéis (ZHAN-QING e LIU, 1993). Estes mesmos autores apontam que o sistema chinês por estrelas trouxe resultados positivos, no sentido de criar uma liderança central unificada e forte em seu território, desempenhando um papel decisivo

na fiscalização do planejamento, desenvolvimento e administração no setor de hospedagem. Isso se deu por meio da implementação de requisitos que auxiliaram na padronização e profissionalismo do setor, sendo que os resultados mais notáveis são: melhoria no atendimento e na qualidade; (2) estabelecimento de padrões operacionais; criação de uma base de dados para a melhor gestão e o desenvolvimento do setor; melhor controle central e coordenação do setor por meio de uma instituição governamental.

No entanto, Zhan-Qin e Liu (1993) também apontam algumas dificuldades, pois este sistema ignora a natureza diversificada do setor de hospedagem chinês. Existem também algumas inconsistências do sistema em relação à pontuação sobrecarregando o processo de classificação, bem como uma ênfase demasiada no aspecto físico em sobreposição à melhora da qualidade e dos serviços em geral, conseqüentemente, os funcionários não possuem orientações suficientes sobre como melhorar seu desempenho uma vez que os critérios subjetivos não são especificados (ZHAN-QING e LIU, 1993).

Existem também diversas empresas e órgãos privados especializados no setor que se valem de classificações próprias para a realização de suas análises, como as classificações da HVS International, da Horwath Consulting & Sotconti Auditores Associados e do Lodge Property Index (LPI) desenvolvido pela Cornell University. Estes empregam metodologias que levam em conta o quesito preço em relação às diárias praticadas para dividir os empreendimentos em categorias. A HVS os divide em cinco categorias: *luxury*, *upscale*, *midscale*, *economy* e *budget*. Já a Horwath e o LPI os dividem em três categorias, respectivamente: *luxury*, *superior* e *economy*, ou ainda *upscale*, *midprice* e *economy* (GORINI e MENDES, 2005).

Este panorama evidencia a diversidade dos esquemas de classificação existente não só entre os continentes e países, mas entre as regiões, até mesmo dentro de um

mesmo território ou nação. Esta diversidade acarreta ônus aos consumidores que, de certo modo, se deparam com sistemas muito distintos entre países e regiões agravando a assimetria de informações, indo a contraponto à ideia de auxiliar nas suas escolhas. Por outro lado, esta mesma diversidade assegura as diferenças entre as regiões em termos culturais e geográficos que influenciam sobremaneira na experiência dos seus visitantes, pois a oferta deste tipo de estabelecimento, as hospedagens, está imbricada no contexto de cada região se distinguindo pelo próprio processo histórico de desenvolvimento do setor. Finalmente, de fato, o sistema de classificação de meios de hospedagem é um importante mecanismo para ordenar o setor de meios de hospedagem e a relação entre consumidores, mercado e poder público varia de acordo com o contexto de cada país ou região, levando-nos, a saber, à relevância de se conhecer como se deu este processo no Brasil ao longo do tempo, foco da Parte III deste trabalho.

PARTE III

5. A CLASSIFICAÇÃO DE MEIOS DE HOSPEDAGEM NO BRASIL

Neste capítulo analisamos a natureza, os princípios e as diretrizes da política de turismo no que se refere ao método de formação dos sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil ao longo dos anos, como resultado da pesquisa empírica realizada, articulados com os desenvolvimentos teóricos apresentados nos capítulos iniciais. Ficam evidentes os atores mais importantes nesse processo e os espaços de negociação abertos, bem como as regras que presidiram as interações e as estratégias à disposição de cada um dos participantes desta arena específica, como chave para explicar os resultados efetivamente alcançados. Assim, solidificamos uma interpretação acerca das condições de produção dos distintos momentos identificados na construção dos sistemas de classificação dos meios de hospedagem no caso brasileiro.

5.1 Relações entre Estado e Grupos de Interesse no Setor de Hospedagem

Mesmo com a entrada de grandes redes hoteleiras internacionais no Brasil, por volta dos anos 1980 e mais significativamente na década de 1990, o setor hoteleiro ainda é formado, na sua maioria, por empresas caracterizadas por serem

estabelecimentos familiares. Preocupados com a padronização e a qualificação da atividade turística, o governo e entidades de classe vêm elaborando, desde a década de 1980 e seguindo a tendência mundial, matrizes de classificação para os meios de hospedagem. Para tanto, definem-se critérios para categorizar os diversos estabelecimentos que oferecem unidades habitacionais (UHs) para hóspedes sendo representados através de certificados.

No Brasil, a formulação do sistema de classificação passou por momentos distintos, mobilizando atores e formas próprias na articulação do Estado com os mesmos. Isto ocasionou resultados bastante distintos, levando especialistas a questionarem sua utilidade, apesar da aparente importância que a matriz de classificação dos meios de hospedagem apresenta para a atividade turística. Gorini e Mendes (2005), por exemplo, ponderam que o crescimento das cadeias hoteleiras com seus próprios padrões de instalações, produtos e serviços fez com que a classificação tradicional perdesse importância.

Porém, ainda assim, diversos países mantêm classificações oficiais de meios de hospedagem, como assinalamos no capítulo anterior, o que denota uma importância significativa para este tipo de procedimento, garantindo informações sobre padrões de qualidade ao consumidor e buscando induzir maior competitividade entre os estabelecimentos. Outros especialistas defendem que a padronização de classificação de meios de hospedagem deva se restringir aos limites internos dos países, pois existem muitas diferenças culturais e geográficas que comprometem uma classificação comum, conforme o estudo da ECC-NET em 2009. Sendo assim, mesmo que não haja uma concordância entre especialistas sobre se deve existir uma classificação global, continental ou regional, o fato é que se não existir uma indicação oficial dos padrões de cada estabelecimento, reconhecida pelas autoridades nacionais, é possível que os hotéis

independentes fiquem em desvantagem com relação à padronização da qualidade das grandes empresas hoteleiras, que os consumidores fiquem sem uma base para minimizar os riscos de escolha e, o setor, sem orientações gerais para seguir padrões de qualidade.

Segundo o Entrevistado 01:

O custo para o hotel é muito baixo em relação aos benefícios. Ter um hotel em ótimas condições é obrigação do hoteleiro, então parte-se da suposição que não haveria custo para classificá-lo. Em troca, o benefício é imenso, pois passa a ser um hotel classificado e, por isto, conceituado e mais fácil de ser comercializado.

No Brasil, conforme apontado anteriormente, podemos identificar três momentos ímpares no contexto do sistema de classificação de meios de hospedagem. O primeiro se dá na ocasião inicial da concepção de uma classificação do governo, iniciada em 1980, a fim de definir os tipos e as categorias dos meios de hospedagem existentes no país que evoluiu até o final da década de 1990. O segundo momento ocorre a partir de 2002, com o agravamento das críticas a respeito da matriz de 1998, quando o governo instituiu uma nova matriz em parceria com a ABIH, onde é transferida grande parte da responsabilidade para um ente privado, dissipando o poder da EMBRATUR nesse processo. E, finalmente, o terceiro se dá no processo de constituição de um novo Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBClass) em 2010, onde são envolvidos novos atores, com novas regras e normas para o processo, ou seja, onde ocorre, novamente, uma mudança de estratégia política.

Diante de um conjunto de evidências disponíveis, partimos do entendimento de que esses momentos remetem a características distintas nas relações dos órgãos estatais envolvidos com os demais agentes do setor de hospedagem. Antes pautado por ações mais centralizadas e sem articulação com atores sociais importantes; posteriormente, o Estado passou a delegar responsabilidade a somente um ator da iniciativa privada,

desconsiderando a diversidade de atores sociais interessados neste processo e; finalmente, se chegou a uma nova articulação com atores sociais inseridos no contexto da classificação de meios de hospedagem. Os três momentos caracterizam, assim, diferentes formas de atuação do Estado nessa política pública específica.

A retomada da discussão sobre a necessidade de regular a concorrência, as relações de consumo e o grau de qualidade de determinados bens e serviços aconteceu conjuntamente com a redefinição do papel dos Estados, num contexto de desestatização e tentativas de reformas¹¹³. Uma das diretrizes era a de redefinir as relações entre os Estados, o mercado e a sociedade sob a diretriz da flexibilização da gestão pública (NPM), como vimos anteriormente. No Brasil, do mesmo modo, os modelos institucionais de regulação voltados para a correção de “falhas de mercado” se amoldaram neste movimento. Sendo assim, o processo denominado de agencificação e de criação de novas estruturas, articulando órgãos públicos e entes privados, emergiram como responsáveis pela regulação dos mercados.

O caso da classificação de meios de hospedagem nos proporciona analisar um desses casos, enquanto mecanismo de promoção da concorrência entre empresas, regulação das relações de consumo e planejamento econômico para o desenvolvimento da atividade turística no país e, conseqüentemente, do setor de meios de hospedagem. Em relação às políticas públicas específicas para os meios de hospedagem, os entrevistados 02 e 04 destacaram a importância da regulação estatal:

Necessidade da regulamentação né. De colocar em Portaria o que o mercado já vem fazendo. E isso desde as primeiras legislações já tem

¹¹³ As reformas da primeira geração na América Latina, encabeçada por uma agenda denominada de Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1997), se basearam em dez preceitos: disciplina fiscal; uma mudança nas prioridades para despesas públicas; reforma tributária; liberalização do sistema financeiro; uma taxa de câmbio competitiva; liberalização comercial; liberalização da entrada do investimento direto; privatização das empresas estatais; desregulamentação; direitos da propriedade assegurados (KUCZYNSKI; WILLIAMSON, 2004, p. 7 e 284).

alguma coisa do tipo. No turismo ele [o poder público] vai muito no imediatismo, ele esquece de que esta regulamentação tem que parar e ser feita pra coisa poder continuar (Entrevistado 02).

Eu acho que precisa [de regulação no turismo, especificamente dos meios de hospedagem]. (...) Então, tem que ter regulação nas coisas que querem ser sérias. Para ter um bom atendimento, tem que ter decência no atendimento, na prestação do serviço. O turista tem que ter um quarto arejado, um quarto com boa cama, limpo, mão-de-obra especializada, educada, ciente do papel dele que é a prestação de serviço. Então, a regulação ela vem pra carimbar e te dar o certificado em que nível você está (Entrevistado 04).

Quando você tem a regulação você começa a analisar do que falta melhorar, onde está melhorando bem, o que necessita. Tem um referencial, consegue criar métodos, facilita na comunicação, melhora de tudo o que se usa no turismo, o que está envolvido no turismo, qualidade de mão-de-obra, prestação de serviço, hospedagem, alimentação (Entrevistado 04).

Os distintos momentos no exercício desta função regulatória serão apresentados logo a seguir. Atualmente o CNTur, a EMBRATUR, o MTur e o INMETRO são os atores públicos a se considerar para a análise desta política de Sistema de Classificação dos Meios de Hospedagem no Brasil, mas como veremos a seguir alguns vieram a se constituir apenas mais recentemente. Entre os empreendedores do segmento de hospedagem, os três principais grupos de estabelecimentos de meios de hospedagem brasileiros, como vimos anteriormente - estabelecimentos independentes¹¹⁴; cadeias hoteleiras¹¹⁵ nacionais; cadeias hoteleiras internacionais – juntamente com as associações de classe do setor, cuja principal é a ABIH, emoldurados pelas novas tecnologias da informação intimamente ligadas ao setor, configuram os principais *players*, embora nem todos tenham sido relevantes nas fases descritas a seguir.

¹¹⁴ Por sua vez, os denominados hotéis independentes são gerenciados por seus proprietários ou, em alguns casos particulares, por terceiros.

¹¹⁵ A separação entre a propriedade do imóvel e a gestão do negócio é mais comum e evidente no segmento dos grandes estabelecimentos, em que se sobressaem as bandeiras ou marcas das redes internacionais e domésticas. Várias formas de acordo podem ser firmadas entre proprietários e operadoras, mas, via de regra, a opção estratégica das grandes bandeiras é ser prestadora dos serviços de gerenciamento do hotel. Por vezes, para viabilizar objetivos específicos do grupo em determinados mercados, as operadoras podem até investir na propriedade do imóvel.

5.1.1 Primeira fase

A primeira fase do sistema de classificação de meios de hospedagem se constitui ainda na vigência do regime autoritário instalado em 1964, sob um governo centralizado. No entanto, como discutido anteriormente, trata-se de período de crescimento intenso do setor, o que aconteceu até o início dos anos de 1970, estimulado por programas de financiamento via bancos estatais a fim de promover a construção e a aquisição de equipamentos para os estabelecimentos turísticos. Concomitantemente, havia um aumento de demanda por serviços turísticos, proporcionado pela ampliação da renda de parte da população e pela ampliação da infraestrutura urbana no país.

Neste período, a Reforma Administrativa de 1967 levou a uma expansão do raio de atuação do Estado, mediante formação de um grande número de agências vinculadas à administração indireta. Inclui-se, também aqui, a criação da EMBRATUR, em 1966, que não era propriamente um órgão com *status* de agência reguladora, pois extrapolava o restrito papel de fiscalização e elaboração de normas disciplinadoras para o setor, atuando na formulação de políticas e divulgação do país no exterior, dentre outras competências:

Art. 13. Compete à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR):

- a) fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo, na forma que fôr estabelecida na regulamentação deste Decreto-lei ou com resoluções do Conselho Nacional do Turismo;
- b) executar tôdas as decisões, atos, instruções e resoluções expedidas pelo Conselho;
- c) celebrar contratos, estudos e convênios, autorizados pelo Conselho, com entidades públicas e privadas, no interêsse da indústria nacional de turismo e da coordenação de suas atividades;

- d) estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
- e) organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
- f) fazer o registro e fiscalização das empresas dedicadas à indústria de turismo, satisfeitas as condições fixadas em normas próprias;
- g) estudar e propor ao Conselho Nacional de Turismo os atos normativos necessários ao seu funcionamento;
- h) movimentar os recursos da Empresa dentro das diretrizes traçadas pelo Conselho, autorizando a realização de despesas e o respectivo pagamento, devendo esses papéis serem firmados em conjunto pelo Presidente e um Diretor (Decreto-Lei nº 55, de 18 De Novembro de 1966).

Na década de 1970, a expansão da hotelaria foi especialmente estimulada pelo desenvolvimento da infraestrutura do país, principalmente da vinculada à expansão dos transportes aéreo e rodoviário. Também contribuíram para o desenvolvimento de novos empreendimentos, tanto o elevado nível de atividade econômica no período quanto os incentivos para investimentos no setor de turismo oferecidos pela EMBRATUR, assim como os financiamentos do BNDES e os incentivos fiscais (FISET, FINAM e FINOR¹¹⁶ e FUNGETUR¹¹⁷), conforme apontam Gorini e Mendes (2005). Estes programas governamentais proporcionaram investimentos em segmentos de meios de hospedagem até então não desenvolvidos no país: os pequenos e médios estabelecimentos particulares, que surgiam no interior do Brasil em contraposição à expansão das redes hoteleiras.

¹¹⁶ FISET (Fundos de Investimentos Setoriais), FINAM (Fundo de Investimentos da Amazônia) e FINOR (Fundo de Investimentos do Nordeste) são fundos de investimentos com recursos oriundos de incentivos fiscais destinados a financiar o desenvolvimento e ser um investimento atrativo para as empresas contribuintes do Imposto de Renda. Constituem recursos dos Fundos de Investimentos: os provenientes dos incentivos fiscais; subscrições realizadas pela União Federal; subscrições voluntárias efetuadas por pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado; retornos e resultados de aplicações dos recursos; outros recursos previstos em lei (Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de Dezembro de 1974).

¹¹⁷ O FUNGETUR (Fundo Geral de Turismo) consiste em um mecanismo de crédito essencial ao fomento do turismo como negócio e estratégia para o desenvolvimento social e econômico – geração de emprego e renda, inclusão social e melhoria da qualidade de vida. Criado pelo Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, o FUNGETUR é um fundo especial, diretamente vinculado ao turismo, que objetiva a concessão de crédito para implantação, melhoria, conservação e manutenção de empreendimentos turísticos.

Com o surgimento da EMBRATUR, estabeleceu-se um referencial para o desenvolvimento da atividade turística no país. Em sua constituição inicial, ela ficou responsável pela realização de estudos sobre esta atividade, manutenção de dados estatísticos, fiscalização dos empreendimentos, concessão de autorizações e formulação de planejamento e marketing turísticos. Constituído neste momento com a finalidade de promover aconselhamentos técnicos para o governo, o CNTur incluía representantes de vários setores da atividade turística, objeto da, também recém criada, Política Nacional de Turismo¹¹⁸.

A Resolução CNTur no. 1.118 de 23 de outubro de 1978 dispôs sobre o primeiro Regulamento Geral para a Classificação dos Meios de Hospedagem Brasileiros. Nesta, o CNTur resolveu que a EMRATUR ficaria encarregada de classificar os meios de hospedagem segundo os padrões de conforto, serviço e preços constantes naquele regulamento, obedecidas as disposições legais relativas ao Sistema Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial e ouvida pelo seu respectivo conselho, o CONMETRO (Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial).

Posteriormente, o governo brasileiro, por meio do Decreto nº 84.910, de 15 de julho de 1980, regulamentou os dispositivos da Lei nº 6.505 de 13 de dezembro de 1977, segundo os quais o Poder Executivo ficaria autorizado a regulamentar as atividades das empresas, e dispôs que o CNTur estabelecesse as definições dos tipos e categorias em que seriam classificados os estabelecimentos turísticos, as atividades e serviços prestados pelos estabelecimentos, os padrões de conforto, serviços e preços

¹¹⁸ O CNTur (Conselho Nacional de Turismo) é um órgão colegiado que participa da elaboração dos planos, projetos, programas voltadas para a atividade turística no plano nacional e na aplicação da Política Nacional de Turismo e das atividades derivadas deste. Ele é composto por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo. Atualmente é integrado por 70 conselheiros de instituições públicas e entidades privadas do setor em âmbito nacional e possui a atribuição de assessorar o ministro de Estado do Turismo na formulação de políticas públicas de turismo (BRASIL, 2014).

para cada tipo e categoria, para que a EMBRATUR pudesse efetivamente classificar os estabelecimentos. Assim, ficou a cargo da EMBRATUR avaliar todos os meios de hospedagem que existiam ou que viessem a existir no país a fim de que fossem classificados de acordo com a categoria, estando centralizada nas mãos do Governo Federal a criação de todo o processo de classificação.

Portanto, a EMBRATUR foi o primeiro órgão oficial do governo brasileiro responsável por certificar e classificar os meios de hospedagem, juntamente com o Sistema Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial, em convênio firmado entre esses órgãos. Embora a classificação adotada não tenha sido compulsória, pois dependia de solicitação dos hotéis, o sistema seguiu a classificação por pontos e previa a realização de duas vistorias anuais, realizadas de forma ostensiva e sem aviso prévio. Deste modo, assim como em outros setores governamentais, as políticas desta época ainda estavam marcadas pela forte centralização do Estado e ausência de interlocução com a sociedade.

Os procedimentos pioneiros para a classificação, em 1980, abriram brechas para reclamações quanto a não condizer com parâmetros dos meios de hospedagem que existiam à época, sendo a principal queixa que esta “classificação de meios de hospedagem não se adequava à realidade desses estabelecimentos”, conforme aponta o Entrevistado 01. Inicialmente, por não agregar atores importantes na constituição do processo de classificação, tais como as organizações sociais da área, bem como os estabelecimentos e outros atores que pudessem estar interessados no processo. Além disso, a classificação estava pautada principalmente pelos aspectos físicos dos empreendimentos, sendo que 70% dos requisitos estavam relacionados a aspectos construtivos, equipamentos e instalações e apenas 30% aos serviços (Decreto nº 84.910, de 15 de julho de 1980).

Portanto, nesta primeira matriz a qualidade dos serviços prestados nos meios de hospedagem não tinha peso relevante na avaliação, sugerindo que, para se alcançar padrões da classificação, os estabelecimentos não precisariam investir pesadamente neste componente, o que demonstrou ser um erro que, segundo Castelli (2003), se refletiu até no comportamento das gestões dos meios de hospedagem atuais. Neste sentido, se é verdade que a qualidade depende em grande medida da estrutura física, ela reflete em grande medida a atuação da força de trabalho qualificada. Segundo o Entrevistado 01, algo que permanece problemático até os dias de hoje:

Quanto à qualidade, há de se dividir em dois quesitos. No tocante à infraestrutura física, é bastante razoável; no que diz respeito à qualificação de mão-de-obra, afirmo que nas grandes cidades é sofrível e, no restante do país, é inexistente.

Foram adotadas as seguintes designações e padrões para os vários tipos de meios de hospedagem: Hotel (de 01 a 05 estrelas); Hotel-residência (de 01 a 05 estrelas); Hotel de lazer (de 01 a 05 estrelas); Pousada (de 01 a 05 estrelas); Motel (de 01 a 03 estrelas); Parador (de 01 a 03 estrelas); Hospedaria (de 01 a 02 estrelas); e Albergue de turismo (de 01 a 02 estrelas) (Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977). Também passaram a ser exigidos padrões mínimos de atendimento, como oferta de café da manhã, limpeza e arrumação diária dos quartos, serviços de portaria vinte e quatro horas, entre outros.

No entanto, este sistema deixou de abordar a prestação dos serviços dispensada aos hóspedes, aspecto crucial para proporcionar ganhos de satisfação por parte dos consumidores, também interessados no tipo de serviço oferecido. Os critérios deveriam, portanto, equilibrar aspectos físicos com o serviço oferecido para atribuição dos padrões destes estabelecimentos. Além disso, donos dos estabelecimentos se opuseram às novas regras instituídas pelo governo, pois, segundo eles, este *gap* entre a realidade dos meios de hospedagem brasileiros e os critérios e padrões exigidos pela classificação oficial

constrangeria o setor que era, essencialmente, constituído por estabelecimentos mais modestos (Entrevistado 01). Ou seja, com o crescimento dos pequenos e médios meios de hospedagem, promovidos pelas linhas de financiamento do governo na década de 1970, o setor se constituía, em sua maioria, portanto, de estabelecimentos independentes e menores.

Ainda durante a década de 1980, o crescimento desordenado do número de hotéis cinco estrelas levou o sistema de classificação a não ter confiabilidade dos consumidores. Somando-se a falta de diálogo com os atores envolvidos, característica do contexto político da época, a não conformidade com os aspectos relacionados à qualidade, que foram as marcas iniciais desta política, conjuntamente com formato de adesão voluntária e não atendimento às expectativas dos consumidores houve repulsa dos estabelecimentos em aderir ao sistema já em sua primeira fase (Entrevistado 01).

Apesar dos problemas aqui relacionados, este sistema agregou uma nova forma de tratar a atividade turística, incluindo padrões, normas e regras que, condizentes ou não, demonstraram a importância da profissionalização deste setor. O turismo passou a ser percebido como estratégia para construção de uma imagem positiva do Brasil, como país dotado de belezas naturais e povo feliz, mesmo que em meio a uma ditadura militar, como alguns autores problematizam¹¹⁹.

Estes fatos convergem, pois, como evidenciamos anteriormente, mais intensamente nas décadas de 1970 e 1980, para caracterização de uma investida dos governos brasileiros, ainda tímida, para desenvolver a atividade turística com foco em estrangeiros, por meio de propagandas direcionadas a este público. Porém, este estímulo

¹¹⁹ Segundo Santos Filho (2004) a EMBRATUR utilizou o turismo no Brasil com o objetivo de ocultar a eliminação física, a tortura e a repressão a seus opositores. Esta funcionava como instrumento capaz de desviar a atenção internacional para os graves problemas sociais a fim de consolidar o poder militar, ficando a cargo da EMBRATUR o objetivo de criar uma imagem positiva do país, manifesta por meio da criação de mensagens publicitárias divulgando a imagem de eterna alegria, carnaval, sol, mulheres sensuais e de país exótico.

para com a demanda estrangeira reforçou a necessidade de adoção de um sistema de classificação. Como apresentado, o turismo receptivo internacional apresentou crescimento nas suas taxas de desempenho até a primeira metade dos anos de 1980 para, logo em seguida, do ano de 1987 até 1990, evoluir com uma leve decaída.

Entretanto, após este breve período de estagnação do setor, a década de 1990 foi marcada pela entrada, no país, de novas operadoras internacionais que queriam ampliar seus mercados e oferecer serviços em escala mundial, especialmente por causa do acirramento da concorrência internacional. Enquanto isso o mercado brasileiro iniciava uma reação frente à crise política e econômica interna, com a redemocratização e a conquista do equilíbrio fiscal, este último por volta da metade da década de 1990, passando a atrair investimentos externos. São Paulo e Rio de Janeiro, considerados os grandes centros econômicos do país, tornaram-se focos para os investimentos das grandes redes internacionais (GORINI e MENDES, 2005).

Para tanto, o sistema de classificação serviria como embrião para a profissionalização do setor e criaria as bases de sustentação para que esta atividade pudesse atender às expectativas dos consumidores, uniformizando padrões e proporcionando comparabilidade. Além disso, a simbologia “estrelas” marcou a imagem deste setor, até então restrito ao exterior, onde já existia a utilização de sistemas de classificação destes estabelecimentos.

Com a reação positiva deste mercado em termos de número de chegadas de turistas e ampliação das receitas geradas pela atividade, a partir de 1990, demonstrando sua importância para a economia brasileira, o setor recebeu um novo impulso e as principais regras começaram a serem revistas.

Passadas quase duas décadas da formulação do primeiro sistema de classificação, em 1996, já em um novo governo e contexto político e econômico do

país, a EMBRATUR propôs uma nova classificação que enfatizasse os serviços e o atendimento ao consumidor, por meio da Deliberação Normativa da EMBRATUR no. 367 de 1996. A esta altura, a política de turismo ainda continuava a ser formulada sem inserir atores relevantes para discussão de seu desenho, como fica evidente no sistema de classificação de meios de hospedagem, passando ao largo das organizações da sociedade civil ou as associações de classe, a ABIH e representação dos consumidores, que pudessem agregar valor e dar maior legitimidade ao processo de classificação. A EMBRATUR, por meio da Deliberação Normativa no. 367 de 1996 (Seção I, 25189), expôs que:

Art 2º. O Sistema de Classificação dos Meios de Hospedagem de Turismo tem por objetivo estabelecer o processo e os critérios pelos quais os meios de hospedagem poderão:

I . obter a chancela do Governo Federal atribuída pela classificação na Embratur e os símbolos oficiais que a representam.

II . ser distribuídos, caso classificados, pelos diferentes tipos e categorias de conforto e atendimento, conforme os padrões de instalações e de serviços que apresentem.

Art. 3º. A classificação constituirá um referencial informativo de cunho oficial destinado a atender os mercados turísticos interno e externo e a orientar:

I. a sociedade em geral - sobre os aspectos físicos e operacionais que irão distinguir os diferentes tipos e categorias de meios de hospedagem;

II. os consumidores - para que possam aferir a compatibilidade entre a qualidade oferecida e os preços praticados pelos meios de hospedagem de turismo;

III. os empreendedores hoteleiros - sobre os padrões que deverão prever e executar em seus projetos, para obtenção do tipo e categoria desejados;

IV. o controle e a fiscalização - sobre os requisitos e padrões que deverão ser observados, para manutenção da classificação.

Este sistema, assim o anteriormente mencionado, foi construído por meio de um novo acordo assinado entre a EMBRATUR e o INMETRO¹²⁰, definindo que também

¹²⁰ Devido a necessidade da ampliação do Sistema Nacional de Metrologia, instituído pelo Decreto-lei n.º 240, de 28 de fevereiro de 1967, regulamentado pelo Decreto n.º 62.292, de 22 de fevereiro de 1968, e que tem como órgão central o Instituto Nacional de Pesos e Medidas, em 1973 o Ministro da Indústria e

seria implantado um sistema de gerência da qualidade nos empreendimentos hoteleiros. A justificativa da EMBRATUR era de que a antiga classificação já estava ultrapassada, visto que levando em conta mais os aspectos arquitetônicos dos estabelecimentos do que os anseios dos novos perfis de consumidores, além da baixa credibilidade do sistema frente aos consumidores e aos empresários do setor.

Estes últimos questionavam a função do governo de classificar os estabelecimentos ao invés de promover o turismo, crítica que foi encabeçada pela ABIH, gerando forte resistência contra a ação do governo e estabelecendo iniciativas concorrentes da própria instituição, ao lançar uma autoclassificação promovida pela entidade (Entrevistado 01). A justificativa desta entidade se apoiava no pressuposto de que quem realmente deve classificar os estabelecimentos são os empresários do setor, por meio das associações da área, bem como os próprios consumidores, apontando para uma falta de entendimento entre governo e o setor, bem como deixando os consumidores ainda mais confusos ao se depararem com mais de um sistema de classificação.

Entretanto, além da classificação da EMBRATUR e da ABIH, existiam outras formas de classificações de meios de hospedagem tais como o Guia Quatro Rodas, datada de 1966, esta última ainda mais antiga do que a classificação oficial, que também

do Comércio propõe a criação de um Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Certificação da Qualidade, constituído pelo conjunto dos órgãos, instituições e empresas nacionais interessados nessas atividades. Como órgão normativo e supervisor do Sistema, o Projeto prevê a criação de um Conselho – Conmetro, ao qual caberia formular a política de metrologia, normalização e qualidade industrial, coordenando, regulamentando e supervisionando a sua execução. Como órgão executivo central da política estabelecida pelo Conmetro, este Projeto Lei propôs a ampliação das atribuições do INPM e sua reformulação institucional, transformando-o em Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, com caráter de autarquia federal. Esta medida visou criar as condições para o Instituto, que é um dos instrumentos básicos de atuação deste Ministério na área tecnológica, possa contribuir eficazmente para a progressiva elevação dos padrões de qualidade da indústria nacional. Nesta política de turismo em questão, a partir de 1996, a regulação do setor de meios de hospedagem, por meio da classificação de seus estabelecimentos, passou a ficar sob a responsabilidade, especificamente, do INMETRO.

instituiu categorias para os estabelecimentos, cada um à sua maneira. O Estado não conseguiu tornar efetivo, assim, seu sistema oficial de classificação.

Apesar do sistema adotado pela EMBRATUR, em 1996, também ter sido discutido mais restritamente junto à ABIH, agora assumindo a posição de interlocutor privilegiado junto ao Governo Federal, esta última entidade manteve a sua classificação paralela. Esta classificação paralela, da ABIH, foi lançada em 1997 – sendo extinta em 2002 – sendo a justificativa de que a classificação oficial não atendia aos interesses de seus associados. A classificação da ABIH, paralela, deixava a cargo dos meios de hospedagem se auto avaliarem por meio de uma planilha, a partir da observação dos requisitos preenchidos pelo estabelecimento. Ela instituía que a categoria de enquadramento do empreendimento fosse determinada pelo próprio estabelecimento, mas seu fundamento básico estava alicerçado, principalmente, nos equipamentos e serviços disponíveis, deixando em segundo plano a qualidade dos serviços e dos produtos oferecidos pelos meios de hospedagem. Esta autoclassificação consistiria nas seguintes categorias: superluxo, luxo, superior, turístico, econômico e simples. O Conselho de ética da ABIH seria incumbido da fiscalização e haveria aplicação de multa e sanções para os hotéis que não cumprissem os critérios definidos para as categorias.

Porém, até então, a EMBRATUR ainda mantinha exclusiva competência para cadastrar e classificar oficialmente os empreendimentos e uma classificação paralela, sem critérios reconhecidos pelo Estado, poderia gerar riscos e falsas expectativas nos consumidores acerca dos equipamentos e serviços oferecidos. De sua parte, a classificação da ABIH trazia espaço para os empreendimentos se auto classificarem e não havia controle sobre atributos autodeclarados acerca de seus serviços, já que a obrigatoriedade de classificação por “estrelas” não era exigida (ROMÃO, 2002). Sendo

assim, ao ficar sujeita a manobras dos próprios estabelecimentos para indicar uma classificação acima de seus padrões reais e com a recorrente falta de fiscalização e organização da ABIH, sua classificação de meios de hospedagem caiu em descrédito.

Outra forma de classificação paralela à oficial, do Guia Quatro Rodas, adotou uma avaliação por investigação desde 1966, por meio de enquetes e experimentação a partir de hospedagens anônimas para aferição da qualidade dos estabelecimentos, baseada em critérios de julgamento comum a todos os avaliadores. Esta classificação baseia-se em informações técnicas mais amplas, transformando o guia em um inventário de qualificações turísticas, não somente de meios de hospedagens, mas também de restaurantes, atrativos e, principalmente, condições das estradas do país. No entanto, não são incluídos todos os meios de hospedagem, existindo uma seleção dos “melhores estabelecimentos” que tem atributos suficientes para constarem na publicação que são anualmente atualizadas. Não são cobradas taxas de adesão dos estabelecimentos constantes no Guia e nem aceitas cortesias providas dos mesmos. São levadas em conta a sua destinação (tipo, categoria, perfil do cliente), localização, construção, apartamentos, equipamentos, áreas de lazer e social, estrutura e serviços dos empreendimentos:

Para cada item existe uma pontuação (de 1 a 5, 1 a 10, 1 a 15, ou 1 a 20), com escalas diferentes – uma para hotéis convencionais, outra para hotéis de lazer conforme seu grau de exigência, conforto e capacidade de pagamento. A função é opinativa e destina-se a atender às necessidades dos leitores e não dos donos de hotel. O símbolo “estrela” é substituído por “casas”. Devido a sua imparcialidade e por ser um sistema de caráter opinativo, passou a ter uma aceitação e adquiriu uma credibilidade pelo mercado consumidor, hoje atingindo uma grande vendagem da revista por aqueles que vão utilizar os meios de hospedagem e restaurantes em todo o país (ROMÃO, 2002, p.26).

Por ser uma publicação da iniciativa privada, critérios utilizados levam em conta os anseios dos consumidores, proporcionando informações que minimizem os riscos de suas escolhas. Por não se tratar de uma classificação oficial, os estabelecimentos ficam a

mercê dos critérios estabelecidos pelo Guia para constarem em suas publicações, uma vez que nem todos são incluídos e nem o serão por solicitações dos estabelecimentos, caso não tenham atendido seus critérios. Traz assim uma concepção restrita e excludente de classificação, dado que nem todos os estabelecimentos podem estar contemplados, mesmo que sejam legalizados e oficialmente registrados pela legislação brasileira. Segundo o Entrevistado 01:

Os funcionários do Guia Quatro Rodas não tem nenhum conhecimento profissional para classificar um hotel. Classificam-no baseados apenas em sensações subjetivas e opinião própria, com uma visão superficial e inconsistente de hóspede que usa alguns dos serviços do hotel por menos de 24 horas. Percebem apenas a face externa, em um determinado momento, pontual, não têm conhecimento da parte operacional e administrativa do empreendimento, o que realmente importa.

A existência paralela de três sistemas de classificação, um governamental, outro da ABIH e o do Guia Quarto Rodas, com concepções e padrões distintos, não contribuía para informar adequadamente os consumidores sobre a qualidade estimada dos meios de hospedagem e enfraquecia, sobremaneira, o poder regulatório do Estado sobre este segmento de mercado.

Daí, em 1997, a EMBRATUR, por meio da Deliberação Normativa 376, resolveu que a simbologia oficial “estrela”, utilizada pelo governo para diferenciar as categorias de meios de hospedagem, seria de uso exclusivo deste órgão, tornando-se indisponível para outros meios de classificação de entidades privadas. Neste contexto, vale ressaltar que a classificação da ABIH utilizava-se de asteriscos, denotando similaridade às estrelas que, historicamente, já vinham sendo utilizadas pela EMBRATUR, o que ajudou a confundir ainda mais seus consumidores.

Um ano depois, por meio da Deliberação Normativa 387 de 28 de janeiro de 1998, a EMBRATUR aprovou o novo Regulamento dos Meios de Hospedagem¹²¹, o Manual de Avaliação e a Matriz de Classificação dos Meios de Hospedagem, revogando a matriz anterior, com sua baixa credibilidade após dois anos em vigor.

Nesse sistema de classificação os meios de hospedagem foram classificados em quatro tipos: Hotel – H; Hotel Histórico – HH; Hotel de Lazer – HL; Pousada – P. Foram adotadas cinco categorias: Luxo Superior – 5 estrelas; Luxo – 4 estrelas; Standard Superior – 3 estrelas; Standard Simples – 2 estrelas; Simples – 1 estrela (Deliberação Normativa no. 387 de 28 de janeiro de 1998). Novamente, foram baixos os índices de adesão a este sistema governamental, mesmo sendo montados esquemas de divulgação, até mesmo de corpo a corpo, com os estabelecimentos. Ele seguiu critérios e recomendações internacionais referentes às condições físicas, organizacionais e qualidade dos serviços prestados e, novamente, desencadeou críticas dos estabelecimentos quanto ao rigor dos critérios, considerados inadequados à realidade brasileira (Entrevistado 01).

Outro fator a ser considerado é que a maior parte dos hoteleiros também não concordava com o valor da taxa de certificação, o que dificultava a adesão dos estabelecimentos de médio e pequeno porte. Em janeiro de 1998, apenas dezenove dos 2,4 mil hotéis do país haviam adotado esta classificação. Ainda assim, os estabelecimentos que infringiam a Deliberação Normativa no. 376 de 1997 da EMBRATUR, que limitava a utilização de estrelas aos estabelecimentos classificados, foram ameaçados de processo por propaganda enganosa. E até janeiro de 2002, quatro anos após o sistema entrar em vigor, a adesão chegou até apenas 29 hotéis, que estavam

¹²¹ O Regulamento Geral dos Meios de Hospedagem dispõe sobre condições de licenciamento e exploração comercial, serviços mínimos e gerais necessários aos hóspedes, tipos de Unidades Habitacionais (UH), aspectos construtivos e prestação de informações aos órgãos fiscalizadores.

regularmente classificados pelo sistema oficial. O Entrevistado 01 sintetiza esta falta de credibilidade constatando que:

há mais de 30 anos a hotelaria brasileira, acompanhando as tendências internacionais, clamou por um sistema de classificação. Este processo veio para as mãos da EMBRATUR. A certa altura, sobretudo no Rio de Janeiro, que dependia mais do mercado internacional, os hotéis caíram em um esquema pesado de ter que pagar altíssimas propinas para que o hotel se classificasse ou mantivesse sua classificação. Quem se negou a entrar no esquema teve flagrantes montados e foram jogados na sarjeta por denúncias, muitas vezes, falsas. Então, os hoteleiros começaram a fazer um movimento de ignorar o sistema de classificação, deixando que morresse de morte lenta e natural.

De igual modo, a ABIH foi quem encabeçou as críticas ao sistema alegando que haveria um risco de efeito negativo sobre a taxa de ocupação e receita de seus associados frente a uma classificação inadequada da EMBRATUR (BRASIL, 2005a). Outra vez, tornou-se explícita a falta de sinergia e interação entre o governo e os atores sociais e econômicos interessados neste contexto da classificação de meios de hospedagem, uma vez que na visão destes últimos as regras não se adequavam à realidade desses estabelecimentos, reafirmando a falta de concordância entre o governo e o setor.

QUADRO 2 – Fase 1: Política de Turismo – Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil

Período	1980 - 2002
Características	Regime Militar (1964-1985) – Democracia (1985-atual); Crescimento da infraestrutura do setor de turismo (programas de financiamento pontuais), aumento da demanda turística (ampliação da renda de parte da população); Criação das primeiras agências reguladoras e empresas públicas, surgimento da EMBRATUR, do CNTur e da Política Nacional de Turismo (em 1966); surgimento do PNMT (1998); baixa do setor (diminuição do fluxo de turistas de 1990-1995); retomada de crescimento do setor (de 1996-2000); nova baixa do setor (de 2000-2002);

Atores	EMBRATUR, Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial e CONMETRO; EMBRATUR e INMETRO;
Produção normativa	Instituída a simbologia estrela (1980); Matriz para sete tipologias de meios de hospedagem: Hotel, Hotel residência, Hotel de lazer, Pousada, Motel, Parador, Hospedaria (1980-1995); Redução da matriz para quatro tipologias: Hotel, Hotel histórico, Hotel de lazer, Pousada (1996-2002). 70% de aspectos físicos (construtivos, equipamentos e instalações) e 30% serviços.
Adesão	Baixa (29 hotéis dos 2.400 existentes em 2002).

Portanto, inicialmente não haviam formas de interação institucionalizadas entre Estado e *players* do setor, até meados da década de 1990, inexistindo espaços de negociações onde os estabelecimentos pudessem expor suas necessidades. Sendo assim, as estratégias e as disposições dos meios de hospedagem, em sua grande maioria, foram a não adesão ao sistema, bem como reprovar a imposição do Estado frente aos critérios e padrões estabelecidos e criar outra base de classificação, por meio da ABIH. Os consumidores, apesar do entendimento quanto à necessidade de um sistema que amparasse suas escolhas, se depararam com a existência de mais de uma classificação, acirrando a assimetria de informações.

Finalmente, por meio de uma legislação que restringia a utilização de estrelas por parte dos estabelecimentos que não fossem classificados pelo sistema oficial, o Estado insistiu na classificação, abrindo espaço para negociação com a ABIH que, mesmo com a abertura desta interlocução, criou seu próprio sistema de classificação. Isso só veio ocorrer em 1996 quando o governo iniciou o processo de abertura para o setor, onde os estabelecimentos, por intermédio da ABIH, conseguiram apresentar suas críticas e anseios para com a classificação oficial.

5.1.2 Segunda fase

O retorno à democracia no Brasil, a partir de 1985, estimulou um novo padrão de intervenção pública, afetando também a atividade turística, mas sem o sucesso que se esperava, uma vez deixando de lado demandas de uma sociedade ávida por mudanças.

A redemocratização do país, a partir deste período, proporcionou uma reabertura nas relações entre Estado e sociedade. Esta trouxe para a agenda governamental a discussão de demandas econômicas e sociais, tais como as relativas à resolução da crise financeira, da inflação e da concepção de uma nova moeda para o país, bem como de uma maior articulação com órgãos externos (tal como o FMI) e das políticas sociais, dada a crescente desigualdade social e o aumento da pobreza em estados fora do eixo da região Sul-Sudeste do Brasil.

A partir de 1994 foram empreendidas mudanças, no governo FHC, por meio de controle das variáveis macroeconômicas relevantes na tentativa de reestruturar as bases do crescimento econômico, porém com inflação sob controle. Sua política foi uma combinação agressiva de privatizações, ajuste fiscal e descentralização das políticas públicas, condicionadas por fatores exógenos como a mudança de paradigmas produtivos, globalização da economia, mudanças científicas e tecnológicas e contexto interno, marcado por exigências de consolidação da democracia, estruturação das relações econômicas e da economia de mercado. As tentativas de reformas do Governo FHC estiveram ligadas à Nova Gestão Pública, trazendo conceitos da iniciativa privada e aplicando-os à administração da máquina pública. Foram valorizadas a maior eficiência, busca por resultados, dentre outros pontos, porém com baixo êxito.

Sua intervenção mais significativa no campo do turismo foi a implantação do PNMT (Programa Nacional da Municipalização do Turismo), condizente com o movimento de descentralização adotado em outras políticas¹²², baseado numa concepção de que a atividade turística acontece nas localidades ou municípios e que poderia ser incrementada a partir da criação dos Conselhos Municipais de Turismo, proporcionando um debate de propostas e um espaço para a discussão da atividade. Este programa trazia orientações da OMT sobre as políticas de turismo que, não só eram focados no plano municipal, mas também na sustentabilidade da atividade. A pasta Turismo no Governo Federal continuava sendo de responsabilidade exclusiva da EMBRATUR, que iniciou planos específicos para importantes segmentos da atividade, tal como o Plano Nacional de Ecoturismo lançado em 1995.

Por outro lado as tentativas de reformas no Governo FHC trouxeram consigo mudanças no padrão de atuação do Estado brasileiro, como seu afastamento de atividades produtivas e a multiplicação de agências reguladoras e com intuito de manter padrões socialmente desejáveis na operação de setores recém abertos ao mercado. Porém as orientações e diretrizes para sua consolidação não encontraram uma ampla discussão nos Poderes Legislativo e Judiciário brasileiros. Tais esforços se estenderam até o final do primeiro Governo FHC, de maneira mais contundente. Ao término deste, seu papel diante da sociedade e suas articulações com atores sociais se mantiveram, todavia, ainda marcados pelo clientelismo e favorecimento de interesses privados e

¹²² Arretche (1999; 2000) afirma que foi significativamente alterada a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal durante o governo FHC, destacando-se as áreas da política social, tais como educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, onde foram implantados programas de descentralização. Neste sentido, Abrucio (2002) destaca que o processo de descentralização no Brasil influenciou a redemocratização, o redesenho da rede de proteção social e a reforma do Estado, porém a baixa capacidade tributária dos municípios brasileiros e a máquina administrativa precária da maior parcela das municipalidades prejudicou o bom andamento da descentralização no Brasil justamente pelo discurso que a defendia: a argumentação em prol da municipalização.

corporativos (REZENDE, 2002), como veio a ser confirmado no segundo momento desta política de regulação do turismo.

De qualquer modo, as políticas regulatórias ganharam relevância no Governo FHC, afetando diversos setores específicos. Foram estabelecidas a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), que se deu durante o período 1995 a 1998, e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Água (ANA), nos anos de 1999 e 2000, finalmente, a Agência Nacional de Cinema (Ancine), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional de Transporte Aquaviários (Antaq), durante o período 2001 e 2002. No entanto, tal política encontrou resistência organizada por parte de diversos atores nestes setores, assim como também obteve dificuldades de mobilizar interesses e conseguir a cooperação para promover a mudança institucional.

A atividade turística e, especificamente, o setor de meios de hospedagem, também sofreram impacto neste contexto de mudanças, uma vez que com a globalização da economia, o maior acesso às novas tecnologias e o equilíbrio da economia no país, em um primeiro momento, aumentou o fluxo de turistas consideravelmente, como também os investimentos em infraestrutura turística. Deste modo, com o fim do processo inflacionário e o começo de um novo ciclo de crescimento econômico, em 1994, iniciou-se uma fase de expansão da demanda hoteleira no Brasil. De acordo com Gorini e Mendes (2005) o aumento do número de viagens domésticas e da entrada de turistas estrangeiros, neste período, se deveram ao crescimento da renda da população e aos investimentos de empresas nacionais e estrangeiras no país, notadamente em infraestrutura.

Esse período foi também marcado pelo início de um processo de reorganização e diversificação do setor, cabendo mencionar o desenvolvimento de novos empreendimentos hoteleiros, a criação de polos turísticos (o complexo Costa do Sauípe, na Bahia, é o mais emblemático), a entrada de novas operadoras hoteleiras, o aumento da profissionalização da administração dos hotéis, especialmente das redes, e os investimentos em modernização e reposicionamento de mercado dos empreendimentos já estabelecidos (ibidem, p.117).

A taxa de ocupação hoteleira, por exemplo, durante o período do primeiro mandato FHC, passou da média de 54%, em 1994, a 62%, em 1998. Já entre os anos do segundo mandato do governo FHC (1999-2002), esta mesma passou de 59%, em 1999, a 51%, em 2002, sugerindo uma decaída considerável na taxa de ocupação hoteleira.

Neste contexto é que se encontra a segunda fase da política de classificação de meios de hospedagem, com início após quatro anos da Deliberação Normativa 387, de 28 de janeiro de 1998, quando a EMBRATUR acatou as sugestões da ABIH, lançando uma nova matriz de Classificação por meio da Deliberação Normativa 429, de 23 de abril de 2002. Dessa vez, o governo fez uma parceria com a ABIH, no momento em que se encerrava o último ano do mandato do presidente FHC. As transformações que incluíam privatizações, criação de agências e a aproximação com a iniciativa privada chegavam finalmente à área do turismo, transferindo para o setor privado várias funções que eram, até o momento, responsabilidade do poder público.

Esta última deliberação modificou o Regulamento Geral dos Meios de Hospedagem, criando um novo órgão consultivo regulador, o Conselho Técnico Nacional, composto por representantes da EMBRATUR e ABIH para coordenar e supervisionar a implantação e o funcionamento do novo sistema de classificação. A partir deste momento, a ABIH ficou com a responsabilidade de criação do Conselho Técnico Nacional, do Instituto Brasileiro de Hospitalidade e dos Comitês Regionais de Classificação, encarregados do planejamento, organização, implementação, fiscalização

e divulgação dos resultados das classificações dos estabelecimentos. O processo classificatório oficial também seria um ato “voluntário” dos estabelecimentos, portanto, não obrigatório (BRASIL, 2005a). Assim, o processo de classificação de meios de hospedagem no Brasil passou de prerrogativa exclusiva do Executivo Federal (EMBRATUR) para uma entidade privada (ABIH), sendo supervisionado por um órgão misto, cuja composição era de membros de ambas as partes.

Sendo assim, a intervenção do governo por meio das políticas reguladoras foi orientada por uma concepção que se baseava na diminuição das funções de Estado e na valorização do mercado. Deste modo, esteve alicerçada nos anseios da iniciativa privada, representada pela ABIH¹²³, ou seja, de interesses parciais dotados de grande poder de barganha. Este arranjo, entretanto, não considerou especificidades do poder público e da iniciativa privada, bem como não considerou que seria preciso, antes de tudo, não só apoio de grandes associações de classe, mas, neste caso também, de representantes de outros setores dos meios de hospedagem e, inclusive, dos consumidores.

A ABIH tem grande peso no setor de meios de hospedagem, porém sua representação se restringe a uma parte dos empreendimentos hoteleiros, o que compromete sua isenção até mesmo para se posicionar em nome de todo o setor na proposição de sistema de classificação. A ação regulatória do Estado ficaria exposta às pressões de empresas ou grupos vinculados à ABIH e que se sentissem prejudicados por uma classificação fora do que eles almejam (BRASIL, 2005a). Ou seja, uma instituição privada, restrita a um único foco de interesses, seria o único ator com peso na construção do sistema de classificação, ainda que configurando *players* privados desse

¹²³ A ABIH é gerida por uma diretoria executiva que, geralmente, são empresários, sócios ou diretores de grandes empresas ou redes hoteleiras brasileiras.

setor com grande poder de barganha, como destaca o Estudo de Competitividade – Serviços de Hospedagem (BRASIL, 2005b).

Novamente, em que pese a centralidade da ABIH na sua construção, esta última matriz de classificação teve pouca repercussão no mercado, não contemplando a diversidade deste setor no Brasil e isto ficou evidente, mesmo, pelo fato de não introduzir discriminação por tipos de meios de hospedagem (Entrevistado 02). O novo sistema de classificação continha requisitos únicos para atender a todos os tipos, trazendo desvantagens para alguns, já que desvalorizava elementos que poderiam diferenciar os estabelecimentos. Por exemplo, não continha uma matriz que diferenciava hotel de pousada, resort de hotel fazenda, assim por diante. A Deliberação Normativa 429 de 23 de abril de 2002 instituía que:

Art. 1º - O presente Regulamento dispõe sobre os Meios de Hospedagem, estabelecendo:

- I - o conceito de empresa hoteleira, meio de hospedagem e as expressões usualmente consagradas no exercício da atividade;
- II - os requisitos exigidos para operação e funcionamento dos estabelecimentos;
- III - as condições para contratação dos serviços de hospedagem.

Art. 2º - Considera-se empresa hoteleira a pessoa jurídica, constituída na forma de sociedade anônima ou sociedade por quotas de responsabilidade limitada, que explore ou administre meio de hospedagem e que tenha em seus objetivos sociais o exercício de atividade hoteleira, observado o Art. 4º do Decreto nº 84.910, de 15 de julho de 1980.

Art. 3º - Considera-se meio de hospedagem o estabelecimento que satisfaça, cumulativamente, às seguintes condições:

- I - seja licenciado pelas autoridades competentes para prestar serviços de hospedagem;
- II - seja administrado ou explorado comercialmente por empresa hoteleira e que adote, no relacionamento com os hóspedes, contrato de hospedagem, com as características definidas neste Regulamento e nas demais legislações aplicáveis;

Parágrafo único - Observadas as disposições do presente Regulamento, os meios de hospedagem oferecerão aos hóspedes, no mínimo:

- I - alojamento, para uso temporário do hóspede, em Unidades Habitacionais (UH) específicas a essa finalidade;
- II - serviços mínimos necessários ao hóspede, consistentes em:

- a) Portaria/recepção para atendimento e controle permanentes de entrada e saída;
 - b) Guarda de bagagens e objetos de uso pessoal dos hóspedes, em local apropriado;
 - c) Conservação, manutenção, arrumação e limpeza das áreas, instalações e equipamentos.
- III - padrões comuns estabelecidos no Art. 7º deste Regulamento.

Este sistema de classificação, assim, avaliava os estabelecimentos enquadrando-os em seis categorias: os hotéis Super Luxo (cinco estrelas SL), Luxo (cinco estrelas), Superior (quatro estrelas), Turístico (três estrelas), Econômico (duas estrelas) e Simples (uma estrela). A obrigatoriedade do preenchimento da Ficha Nacional de Registro de Hóspedes – FNRH e do Boletim de Ocorrência Hoteleira – BOH por cada meio de hospedagem foi implantada dentro das novas diretrizes dessa política, permitindo informações detalhadas para o setor (Deliberação Normativa 429, de 23 de abril de 2002). Estes dados advindos da FNRH e do BOH serviriam, tanto para o estabelecimento planejar suas estratégias e gestão, quanto para as políticas públicas do setor.

Entretanto o setor passou por impactos externos negativos no período 2001/2003, segundo Gorini e Mendes (2005). Houve declínio pelo lado da demanda, proveniente do turismo de negócios, por conta do baixo crescimento econômico interno e das crises externas, e pelo lado do turismo de lazer do país, em virtude do reduzido crescimento da renda, também verificado neste período final do segundo mandato do Governo FHC. Por outro lado, houve um crescimento da oferta com a expansão de novos empreendimentos, renovando, assim, um setor que, até então, se compunha basicamente de hotéis mais antigos e deteriorados.

Após anos de implantação desta matriz constituída em 2002, houve também uma baixa adesão à classificação de meios de hospedagem. Em 2007 existiam 27 empreendimentos classificados dentro da matriz oficial de 2002 (BRASIL, 2007), isso

no mesmo ano em que foi contabilizada a quantidade de mais de 24.000 alojamentos no país, dentre diversos tipos de estabelecimentos de meios de hospedagem (hotéis, pousadas, motéis, albergues, dentre outros), cadastrados e não cadastrados na EMBRATUR. Já em 2010, o Portal Brasil sinalizava que existiam 31 meios de hospedagem classificados em contraposição aos 6 mil empreendimentos que foram cadastrados pelo Ministério do Turismo. Chegando alguns a considerar que “a antiga [matriz de classificação de 2002] morreu há mais de dez anos”. “Não havia mais uma política de classificação de meios de hospedagem, então para que os hotéis iriam se classificar? O sistema estava totalmente desacreditado e desmoralizado” (Entrevistado 01).

Em consequência da baixa adesão e das muitas críticas que recebeu, este sistema foi revogado em 2008 para a elaboração de uma nova proposta. Já em 2010, a Portaria nº 17, de 12 de Fevereiro, tornou sem efeito o Regulamento do Sistema Oficial de Classificação de Meios de Hospedagem aprovado pela Deliberação Normativa da EMBRATUR nº 429, de 23 de abril de 2002, e revogou a Deliberação Normativa da EMBRATUR nº 376, de 14 de Maio de 1997, que tratava do Sistema de Classificação em vigor a partir de 1998.

QUADRO 3 – Fase 02: Política de Turismo – Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil

Período	2002 - 2010
Características	Democracia (1985-atual); abertura para a relação entre Estado, sociedade e mercado; pós-crise financeira (1985-1995), privatizações, mudança da moeda (Plano Real) e estabilidade econômica (1995 em diante); pouca ênfase em políticas sociais; criação de várias agências reguladoras (de 1995-2002); crise da infraestrutura turística devido ao inchaço da década de 1990 (setor de meios de hospedagem); baixa no setor (de 2001-2002), decaída do fluxo de turistas;

Atores	EMBRATUR e ABIH;
Produção normativa	Matriz não difere quanto à tipologia de meios de hospedagem, se aplica a todas empresas hoteleiras; Considera aspectos físicos, gestão do empreendimento, serviços e posturas legais; Baixa ênfase nos serviços (dos 15 itens, somente um em relação à qualidade dos serviços);
Adesão	Baixa (31 meios de hospedagem classificados dos 6 mil existentes no país em 2010);

Dessa forma, houve, sim, uma tentativa de reestruturação do principal instrumento de regulação do setor de meios de hospedagem neste período, no entanto, na prática não passou de uma readaptação parcial. É notório que existiu considerável esforço do governo brasileiro em classificar os meios de hospedagem na tentativa de orientar a sociedade em geral, os consumidores, as empresas do setor, bem como seus próprios órgãos responsáveis pela fiscalização desses empreendimentos, porém não obteve êxito no sentido de orientar e direcionar a atividade turística no país de forma a compatibilizar os interesses do Estado, mercado e sociedade, pois a política de turismo, no que se refere à sua regulação, não trouxe avanços significativos para a atividade.

As formas de interação foram institucionalizadas, porém, estas se deram por meio de uma relação do governo somente com uma associação de classe, a ABIH, que não representava os interesses de todos os tipos de estabelecimentos do setor. Assim, o espaço de negociação foi engessado nesta relação polarizada entre governo e ABIH, não importando as expectativas dos demais empreendedores de meios de hospedagem. Finalmente, a estratégia dos estabelecimentos foi a não adesão ao sistema, demonstrando um baixo apoio à classificação oficial frente ao número de empreendimentos existentes no Brasil a esta época. Por sua vez, os consumidores permaneceram sem uma fonte oficial dotada de credibilidade para informar suas escolhas em relação aos meios de hospedagem e, finalmente, o governo não se

empenhou para que houvesse uma consolidação do sistema de classificação de meios de hospedagem.

5.1.3 Terceira fase

A partir de 2003, com o início do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, contestou-se o modelo de gestão anterior, justamente no papel das agências regulatórias em relação à concentração de poder e deslocamento dos mecanismos de controle público. Buscou-se, dessa forma, criar novas bases institucionais que favorecessem, ao mesmo tempo, o retorno às políticas para o desenvolvimento de determinados setores da economia e a articulação com atores sociais interessados em cada uma delas, reestruturando o padrão anterior de relações entre o Estado, mercado e a sociedade.

No contexto do turismo brasileiro encontrado pelo Governo Lula, havia baixa atividade turística, com falta de uma infraestrutura pública favorável a transformações significativas e com uma política de turismo parcialmente implantada, no caso do PNMT, e ausência de uma arena de negociações para as demandas da área. Não obstante, o fluxo internacional de turistas estava estagnado e as taxas de ocupação da hotelaria estavam decaindo (Entrevistado 02). O baixo crescimento econômico interno e as crises externas, no início dos anos 2000, segundo mandato do então Presidente FHC, provocaram um reduzido crescimento da renda da população, afetando significativamente a atividade turística.

A mudança empreendida pelo Governo Lula foi feita com cautela, inserindo novos atores nas arenas que emergiam sob o esforço de redefinição do papel do Estado,

assim como ocorrido no caso de decisões tomadas no terreno da gestão econômica e financeira. Essa cautela pode ter levado a que o Governo Lula tivesse parte da sua movimentação reformadora encarcerada aos padrões da década de 1990, juntamente com a subordinação às diretrizes do governo anterior na gestão econômica e financeira, o que levou à identificação de melhoras nas condições macroeconômicas, sugerindo um ambiente favorável ao investimento no país.

Uma prova é a diminuição do risco-país, que é um indicador de confiança do investidor estrangeiro da capacidade de um país honrar suas dívidas (Brasil, 2012a). Desde setembro de 2009, o Brasil possui o grau de investimento avaliado pelas três principais agências de classificação de risco internacionais (Moody, Fitch e Standard & Poors), verificando a força da economia brasileira e redução da sua vulnerabilidade externa (Brasil, 2010a). Atualmente, as reservas internacionais do país excedem 370 mil milhões (Banco Central do Brasil, 2012a) (CIPRYANO, 2012, p. 07).

Já no plano social, obteve-se êxito no empreendimento de mudanças significativas para a sociedade brasileira, onde especialmente as políticas de combate à fome e à pobreza fizeram emergir novas classes consumidoras. Neste sentido, as políticas sociais também influenciaram a dinâmica do turismo, pois cerca de 31 milhões de brasileiros elevaram seu poder de compra, entre 2003 e 2008 (CIPRYANO, 2012), ampliando a escala de consumidores no mercado turístico. Foi registrado recorde de desembarques aéreos domésticos no Brasil, em 2009, chegando a 56 milhões, número 3,7% maior que o registrado em 2008 (VALOR ECONÔMICO, 2010). Por outro lado, no plano internacional, enquanto em 2002 contabilizava-se cerca de 3,8 milhões de chegadas de turistas internacionais no Brasil, em 2003 este número subiu para 4,1 milhões, chegando a 5,4 milhões em 2005, até se estabilizar na média de 5 milhões nos anos seguintes, conforme descrevemos anteriormente.

Neste contexto, o Governo Lula criou as bases institucionais para o desenvolvimento de políticas de diversos setores da economia por meio do diálogo com os vários atores interessados, o que pode ser considerada uma novidade no padrão de atuação do Estado. No caso do turismo, criou-se o Ministério do Turismo, que antes dividia a mesma pasta com o setor de esportes, demonstrando um novo entendimento para esta atividade e atribuindo maior importância à mesma, em um manifesto interesse em diversificar investimentos para áreas até então pouco visadas pelos governos anteriores.

Todos entrevistados ressaltaram a importância do MTur, uma vez que este tornou-se o principal órgão de referência para o desenvolvimento da atividade turística no país.

Quando a gente está gerindo, fazendo a gestão do país, você cria um Ministério [Turismo], então está mais do que provado que existe necessidade. Há aval do Senado, da Câmara de Deputado Federal e tudo mais. Então, a criação desse Ministério com certeza mostrou realmente a necessidade específica do setor. O Ministério veio e uma das funções básicas dele é organizar para que tenha um crescimento interno do setor mais satisfatório possível. (...) Em 2010, quando dobrou o turismo no Brasil, viu que o Ministério tinha fundamento a criação dele. Então, acho que foi muito bem vindo. (Entrevistado 04).

Porém, o Entrevistado 02 aponta que existem aspectos a serem melhorados em função da disposição política para desenvolver a atividade, apontando que as recentes mudanças de ministros prejudicaram o andamento das ações deste órgão. Ele afirma que:

A base ali ainda precisa ser trabalhada. Ficou mudando Ministro [do Turismo] aí também é difícil dar continuidade, por que muda Ministro, muda a estrutura interna toda do Ministério [Turismo], então é difícil dar continuidade desses projetos. Mas lá tem muitos projetos de regulamentação dos setores que precisa ser tocado e que, a partir dali, a gente vai conseguir crescer. Então, essa regulamentação é muito, muito necessária. A regulação dos meios de hospedagem é o

que mais se discute. (...) Mas eu acho que a que mais se discute, a que é maior e a que dá mais visão é a dos meios de hospedagem. Ah! Isso é lei, isso não é, isso é portaria, isso não é, isso funciona, isso não funciona. As pessoas, quando abrem um hotel, ficam meio perdidas, mas agora na parte do FNRH, com a classificação, eles já conseguem visualizar um padrão nacional (Entrevistado 02).

O Entrevistado 02 também assinala a possibilidade de extinção do MTur criado em 2003 no Governo Lula, afirmando que dentro do governo, atualmente, existe uma conversa neste sentido, de que vão acabar com o Ministério, “Eu vejo como muito necessário, mas ali é uma briga política, quem fica ali no meio né. Então eles não levam muito em conta o turismo em si. Direto eles falam, ‘Ah, a Dilma vai cortar alguns Ministérios’ e sempre o MTur está no meio”. De igual modo, podemos verificar que existiu um corte abrupto em relação à execução orçamentária do MTur entre os anos de 2009 e 2011 que passou de 2.441,04 para 1.306,01 (em R\$ milhões), justamente em meio à transição dos Governos Lula, que criou este Ministério, e Dilma, sua sucessora.

Já o Entrevistado 04 aponta que o Brasil obteve atraso em perceber este potencial da atividade turística, assim como outros países. Segundo ele, a existência do potencial que o Brasil tem, tanto em termos ambientais, da sua natureza, quanto patrimoniais em relação à sua recente história e tradições, o que pode beneficiar o desenvolvimento da atividade. Mas que apesar do atraso “ele ainda está se recuperando, está começando a mudar a visão de que isso é um bom negócio” (Entrevistado 04).

Levando em consideração o Gráfico 13, que mostra o número dos desembarques de turistas internacionais e domésticos no Brasil por ano, percebemos que ao final do Governo FHC houve uma queda expressiva (ano de 2002 - turismo internacional e ano 2003 - turismo doméstico) no número destes. Já a partir de 2003, início do Governo Lula, houve uma retomada do crescimento até o ano de 2010, com pequenas oscilações. Fazendo um paralelo entre estes desembarques e o desenvolvimento das políticas públicas de turismo, apontamos que foi justamente no ano de 2003 a criação do MTur e

da implantação dos PNT (2003/2007 e 2007/2010), onde aconteceu um incentivo maior desta atividade por meio da continuidade de suas políticas públicas, ou seja, início do desenvolvimento das políticas de turismo de maneira mais substancial.

TABELA 7 - Desembarques de passageiros nos aeroportos brasileiros (em milhões)

Ano	Voos domésticos	Voos internacionais	Ano	Voos domésticos	Voos internacionais
1998	26,1	5,5	2004	36,6	6,2
1999	26,7	5,0	2005	43,1	6,8
2000	29,0	5,4	2006	46,3	6,4
2001	32,6	5,0	2007	50,0	6,4
2002	32,9	4,6	2008	48,7	6,5
2003	30,7	5,4	2009	56,0	6,5
			2010	61,2	7,2

Fonte: Documento referencial 2011-2014 - BRASIL (2014).

De outro modo, podemos inferir que com o surgimento do MTur e a separação das responsabilidades da EMBRATUR, órgão atualmente responsável pelo marketing externo do país, o Brasil sofreu uma nova ofensiva em sua visibilidade no exterior o que proporcionou o aumento dos desembarques de turistas estrangeiros, bem como os investimentos em políticas sociais desenvolvidos pelo Governo Lula acarretaram no aumento dos desembarques domésticos. Fato também constatado por um dos entrevistados:

Então, o quê que aconteceu, muitas vezes o turismo ficava muito na parte exterior, estrangeiro, corporativo e o brasileiro mesmo viajava muito pouco, porque era muito afetado pelo financeiro da família. (...) Quando o Lula chegou e deu o 'boom' da China, crescendo mais de 10% a.a., gerou uma injeção de capital no país, principalmente por causa do minério de ferro, dentre outros acordos comerciais entre Brasil e China, aí começou a ter dinheiro. Tanto que o turismo interno, ele praticamente dobrou, ele dobrou em 2010, em 2011 foi certa de 20% ou mais. E você vê que o crescimento interno gira em média entorno de 10 a 15%, é muito forte, em 10 anos ele pode dobrar de novo. Então, é por isso que eu acho que o turismo está muito ligado à

situação do país, cada momento destes aí teve particularidades. O turismo passou a crescer no momento por causa do cenário que está no momento (Entrevistado 04).

A construção de novas arenas e sistemas de intermediação de interesses, que permitissem a participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas, foi se desenhando aos poucos no turismo. Ao mesmo tempo, promoveu-se a restauração da capacidade operacional da burocracia governamental, orientada pelos Planos Nacionais de Turismo (PNT), que pela primeira vez foram implementados no país.

Uma marca deste primeiro plano (PNT 2003-2007) foi a organização da atividade em regiões, culminando no Programa de Regionalização do Turismo (PRT), ainda hoje a principal diretriz de disposição do planejamento da atividade turística a nível federal. Outra iniciativa importante foi a reestruturação do Conselho Nacional de Turismo, nos primeiros anos do Ministério do Turismo, uma iniciativa do então Ministro do Turismo, Walfrido Mares Guia, que elaborou uma agenda de reuniões com os membros deste conselho para discutir as demandas específicas de cada setor.

Passados alguns anos com a matriz de classificação de 2002, o Governo Lula lançou uma nova classificação em 2010, denominada SBClass (novo Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem), desenvolvida por meio de uma parceria entre o Ministério do Turismo, INMETRO, Sociedade Brasileira de Metrologia e entidades da sociedade civil, a fim de possibilitar a “concorrência justa” entre os meios de hospedagem do país e auxiliar os turistas brasileiros e estrangeiros em suas escolhas (BRASIL, 2010). Sendo assim, ficou a cargo do MTur e do INMETRO certificar e avaliar os meios de hospedagem no país para serem classificados de acordo com a categoria.

A Comissão Técnica do Programa de Avaliação da Conformidade "Classificação dos Meios de Hospedagem", foi composta por membros dos seguintes órgãos: INMETRO; MTur; Federação Brasileira de Hospedagem e Alimentação – FBHA; Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares – FNHRBS; ABIH; Associação Brasileira de Resorts – ABR; Associação Brasileira de Agências de Viagens – ABAV; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade – CONTRATUH; Confederação Brasileira de Convention & Visitors Bureaux – CBC&VB; Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil – FOHB; Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR (BRASIL, 2011, Portaria no. 100 do MTur, de 16 de junho de 2011).

Foi empreendido um esforço considerável nesse processo, incluindo estudos em 24 países, cobrindo todos os continentes, para a realização de uma análise crítica do setor. Novamente, chegou-se ao entendimento que a adesão deveria ser “voluntária” pelos meios de hospedagem, seguindo a tendência mundial. Por fim, a nova classificação foi definida como um “enquadramento do empreendimento numa tipologia previamente estabelecida” e teria “foco frequentemente nos aspectos físicos e em recursos ou serviços mínimos oferecidos”, sendo assim “um instrumento de comunicação com o turista e com o mercado” (BRASIL, 2010). A principal justificativa para esse novo sistema de classificação foi centrada os megaeventos que o país irá sediar: a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Mobilizou-se o *trade* do setor, trazendo novos termos de referência, sendo realizadas oito oficinas nas diversas regiões do país, envolvendo mais de 300 (trezentos) especialistas em 30 (trinta) reuniões técnicas a fim de definir sete diferentes matrizes de tipologias de meios de hospedagem - hotel, hotel-fazenda, pousada, resort, flat\apart-

hotel, cama e café e hotel histórico (BRASIL, 2010), sendo esta, uma das principais novidades.

As oficinas foram assim, dividiam em grupos de empresários, universidades, professores, agências, todo o meio envolvido, convidamos bastante gente. Então fazíamos grupos, eles discutiam a proposta, que seria a primeira matriz que a gente levou pronta né, que já tinha tido discussão interna no MTur, INMETRO, vários setores do MTur, não só a coordenação onde foi elaborada né. Nós consultamos internamente, saímos com uma matriz e levamos para a discussão nessas oficinas, então eles faziam os grupos discutiam aquilo tudo. Às vezes, à noite né, a gente tabulando [os dados gerados nas oficinas], e o que estava muito em dúvida [opiniões divididas entre os participantes], no outro dia iam para uma plenária. Eram dois dias de oficina, então nesta plenária era debatido, era onde eles podiam dar sugestões do que não tinha e os [itens] que tinham dúvidas poderiam ser debatidos. Os [itens] que estavam de acordo entrava daquele jeito que estava. Depois de tudo definido, tudo acertado, nós levamos para a consulta pública. Muita gente participou, nas consultas eram todos aqueles que estavam nas oficinas e que foram digerindo aquilo né, e o que foi definido é o que foi para publicação. Fizemos oito oficinas, Sul, Centro-Oeste, Norte, Nordeste, Sudeste (Entrevistado 02).

Em cada uma das oficinas foi discutida e definida uma matriz diferente, sendo que das inovações propostas somente a matriz para classificação do chamado “hotel de selva” não se consolidou.

Foram as 07 matrizes [definidas 07 matrizes e realizadas 08 oficinas]. O que foi feito de oficina [e não se consolidou em uma matriz] foi o ‘hotel de selva’, e nem a nomenclatura se chegou a um consenso. Foi uma oficina demorada, muito participativa, mas que não chegamos num consenso e o que eles propõem lá na região, não cabe no que o MTur propunha, então não chegou em um acordo. Mas eles continuam mandando a proposta deles, eles tem interesse em participar da classificação e o MTur tem interesse. Porque é uma coisa que o turista estrangeiro precisava ter um padrão para entender ali, mas ainda não se encaixa na classificação que a gente tem. Vamos supor, eles não acham que precisam de uma televisão nem pra um hotel 04 estrelas, que não é a proposta deles, mas quem entende um [hotel] 04 estrelas sem uma televisão, por exemplo, então é nesse entendimento que não chegou a um acordo. Porque a proposta deles é muito específica, quem vem de fora em um 04 estrelas não entende isso né (Entrevistado 02).

Portanto, diferentemente da concepção de classificação de meios de hospedagem anterior, baseada em uma matriz de somente um tipo de estabelecimento, a nova proposta considerava uma tipologia de meios de hospedagem bem mais abrangente, refletindo diferentes práticas de mercado e expectativas distintas dos turistas (um Hotel 5 estrelas é diferente de uma Pousada 5 estrelas, por exemplo), incluindo categorias específicas para cada tipo. Outro fator a ser considerado é em relação aos requisitos que, além da infraestrutura física e de serviços, considerou-se também a sustentabilidade que leva em conta as ações sustentáveis que os meios de hospedagem realizam no seu ambiente.

Por meio da Portaria no. 100 de 16 de junho de 2011 do Gabinete do Ministro do Turismo, finalmente foi instituído o novo Sistema Brasileiro de Meios de Hospedagem (SBClass), bem como estabeleceram-se os critérios de classificação destes e foi criado o Conselho Técnico Nacional de Classificação de Meios de Hospedagem (CTClass). Este novo sistema de classificação veio ocorrer em meio a um processo de mudança de governo em que o Presidente Lula (2003/2007 e 2007/2010) foi sucedido pela Presidenta Dilma Roussef que, na oportunidade, era a então apoiada pelo primeiro. Ou seja, durante o Governo Lula o novo SBClass foi definido e no Governo Dilma ele foi implementado.

Porém o Governo Dilma imprimiu diferenças no estilo de governar. Na área do turismo, há indicações de que o esforço empreendido pelo Governo Lula para desenvolver a atividade, culminando na continuidade dos Planos Nacionais de Turismo (2003/2007; 2007/2010), Programa de Regionalização, a eleição do país para sediar dois megaeventos esportivos e, finalmente, numa nova política de Classificação de Meios de Hospedagem não tenha tido continuidade com o mesmo vigor. Um fato que aponta nesta direção foi a demora na formulação do atual Plano Nacional de Turismo

(2013/2016) que entrou em vigor após três anos de ter findado o período coberto pelo anterior (PNT 2007/2010).

Em relação às relações entre governo e os agentes envolvidos no setor, há controvérsias quanto ao encaminhamento pela nova gestão no Executivo Federal. De um lado há queixas sobre a gestão do Ministério do Turismo, pós Governo Lula, enfatizando que as portas se fecharam para o trade turístico, ou seja, que “a relação entre o poder público e o mercado de turismo no Brasil não existe mais” (Entrevistado 01). Quanto ao novo SBClass, após sua construção ter se iniciado no Governo Lula, em 2008, e ter sido aprovado em 2010 (Portaria N.º 485 do INMETRO, de 8 de dezembro de 2010), o mesmo foi instituído em 2011 já no Governo Dilma. Durante o processo de definição do novo SBClass, porém, o Entrevistado 02 relata ter havido uma relação de diálogo entre poder público e mercado, ainda que nem sempre convergente:

Então, em cada lugar nós tentamos chamar isto [diversidade]. Algumas coisas nós nem concordávamos, mas se o mercado bateu o pé de que teria que ser assim, senão não seria aplicado aquilo, nós deixamos, foi pra consulta pública e o que prevaleceu ficou, se não, não iria funcionar. Então a gente ficou de escutar o mercado para dar certo.

Do mesmo modo, o Entrevistado 04 apontou para a manutenção de um processo participativo na gestão do Presidente Lula:

Com certeza. Eu acredito que a equipe do governo que olha esse lado, realmente foi bem acessível, tentou ponderar, aceitar as dificuldades que levantavam. Influenciou de maneira que adaptasse à realidade hoje e eu acho que adaptou, na minha aceitação. Agora, como eu falei, não pode deixar no comodismo.

Mas, novamente enfatizando a diferença de postura entre os governos, Lula e Dilma, outro entrevistado, ao tratar especificamente do novo SBClass, em que

participou ativamente “desde a sua elaboração até a sua publicação, em 8 de dezembro de 2010, ao cerrar as cortinas do governo Lula” afirmou que “a partir do novo governo, o sistema de classificação foi posto de lado, pois o MTur foi desmantelado” (Entrevistado 01). E prosseguindo na sua crítica:

Não houve divulgação do sistema, inicialmente por desinteresse do governo no projeto. Depois, no tal de preparar o país para a Copa, simplesmente passou como um trator sobre qualquer perspectiva de dar andamento no projeto. Como o governo tinha que cuidar da infraestrutura, abandonou os hotéis à sua própria sorte (Entrevistado 01).

Em que pese os depoimentos, fato é que, mesmo diante deste processo inovador, que trouxe novas diretrizes para a classificação de meios de hospedagem brasileiro, passados quase quatro anos da implementação deste novo sistema, em 2014, são contabilizados somente 53 meios de hospedagem classificados¹²⁴ em relação aos 7.874 meios de hospedagem cadastrados pelo Ministério do Turismo por meio do Sistema Nacional de Cadastro do Turismo (CADASTUR). O que nos remete considerar novamente a ocorrência de uma baixa adesão a esta política para o setor de meios de hospedagem brasileiro.

QUADRO 4 – Fase 03: Política de Turismo – Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil

Período	2010 - atual
Características	Retorno às políticas de desenvolvimento de diversos setores da economia; criação do Ministério do Turismo (desde 2003); política de turismo visando a participação da sociedade; descentralização das políticas públicas de turismo; Planos Nacionais de Turismo (desde 2003); ambiente favorável para investimentos; desenvolvimento socioeconômico da população (aumento de renda); aumento do fluxo turístico (doméstico e internacional); Falta de divulgação do novo SBClass;

¹²⁴ Informações retirados do site oficial do governo federal que relaciona os meios de hospedagem classificados pelo novo SBClass (<<http://www.classificacao.turismo.gov.br/>> acessado em 27/06/2014).

Atores	MTur, INMETRO, Sociedade Brasileira de Metrologia, entidades da sociedade civil; 300 especialistas do setor;
Produção normativa	Matriz para sete tipologias de meios de hospedagem: hotel, hotel fazenda, hotel histórico, flat/apart hotel, resort, cama e café, pousada; Aspectos físicos, serviços e sustentabilidade (ênfase nos aspectos físicos, embora em menor peso do que as outras classificações anteriores);
Adesão	Baixa (53 estabelecimentos classificados dos 7.874 cadastrados no CADASTUR);

Quanto a este terceiro e último período, finalmente, percebe-se que as formas de interação entre atores estatais e não estatais foram institucionalizadas, com maior participação da sociedade no processo de elaboração do sistema de classificação, com os espaços de negociação se estendendo para várias regiões do país, não só com os estabelecimentos do setor, mas incluindo também especialistas da área. As estratégias e as disposições dos atores, no momento da negociação, foram satisfatórias, permitindo uma ampla discussão que culminou em uma matriz mais completa do que em momentos anteriores. No entanto, a disposição dos estabelecimentos em aderir ao novo sistema, de fato, ainda não aconteceu, como demonstra o baixo número de adesão mesmo após os quase quatro anos de implantação da nova matriz do SBClass.

5.2 Diversidades e Paralelos entre Arranjos Institucionais em que foram produzidos Sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem

Nesta seção pretendemos retomar o problema central em torno do qual este estudo foi estruturado. Ele se apoia sobre a constatação das mudanças de orientação política e no padrão de articulação com os atores sociais envolvidos na política de Classificação de Meios de Hospedagem ao longo dos três períodos que foram desenvolvidos em detalhe neste capítulo. Nesta descrição buscamos esclarecer as

características principais dos arranjos institucionais que lhe deram suporte à construção desta política em cada um dos momentos, bem como identificando quais os principais atores envolvidos na elaboração dos sistemas de classificação e que tipo de relações foram estabelecidas entre os mesmos, bem como sobre os resultados obtidos.

Apresentamos, resumidamente, as principais diferenças deste processo de regulação das três fases estudadas no Quadro 5, a seguir:

QUADRO 5 – Resumo das Fases da Política de Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil

Fase 01	Fase 02	Fase 03
Centralização acentuada no governo federal sem interlocução com outros atores;	Repasse para a iniciativa privada (ABIH) e falta de maior interlocução com importantes atores;	Maior participação de outros atores importantes, descentralização do processo de discussão;
Descrédito da classificação por parte do setor diante da corrupção na condução da política;	Influência do histórico negativo de credibilidade do governo diante da política de classificação;	Não condizente à dinâmica do mercado de turismo diante das novas tecnologias;
Implantação da concepção de “estrelas” no Brasil pela política de classificação;	Falta de incentivo para o processo de formulação e implementação da política de classificação;	Descontinuidade da política entre os Governos Lula e Dilma, no ápice do processo;
Não condizente à realidade brasileira dos meios de hospedagem;	Ainda não condizente à realidade brasileira dos meios de hospedagem;	Ainda não condizente à realidade brasileira dos meios de hospedagem;

Como ponderamos, foram recorrentes as tentativas de reforma da regulação do setor de meios de hospedagem, no entanto, a maioria aconteceu no sentido de uma readaptação parcial, a não ser a última que imprimiu modificações no processo, que consideramos serem mais substantivas que as anteriores, tal como a inserção de outros atores na discussão. No segundo e terceiro momentos analisados, as formas de interação

entre estes foram institucionalizadas, permitindo espaços de negociação entre os atores interessados. Na segunda fase este movimento se restringia à ABIH mas, na terceira, passou a abranger outros atores presentes do setor de meios de hospedagem, bem como outros focos de interesses. Porém, a estratégia dos estabelecimentos foi seguidamente de não adesão aos sistemas de classificação, fazendo com que os consumidores ainda não dispusessem deste referencial oficial do governo para avaliação dos estabelecimentos e denotando seguidos insucessos na ação regulatória pretendida.

Embora existissem momentos diferentes em relação à política de regulação dos meios de hospedagem, a regulamentação parece não ter se diferenciado, consideravelmente, ao longo dos anos.

Teve muita diferença, mas, especificamente na classificação, eu não lembrava a data que era de 1980, você vê as matrizes deles, o jeito que eles levavam o processo, mas eles já pensavam nisso, querendo ou não. Mas só em 2003 que fizeram o MTur. Antes era com outros Ministérios e com a EMBRATUR, e hoje a EMBRATUR é só um instituto. Mas, as leis antes, mesmo fora a classificação, eram bem vagas. Já a classificação, acho que a lei não mudou tanto assim não (Entrevistado 02).

Mas além desta descrição, foi nosso propósito esclarecer qual teria sido o peso, para as mudanças descritas, de fatores mais intimamente ligados à dinâmica do setor de turismo – em especial aqueles relativos à macroeconomia e infraestrutura – e qual o peso dos fatores relacionados à dinâmica política – as reformas de Estado e mudanças de estilos de governo. Porém, se o caráter descritivo e exploratório deste trabalho não nos autoriza a conclusões categóricas, não nos impede de apresentar, a seguir, uma interpretação possível, considerando as evidências empíricas aqui apresentadas.

A variável social, considerada aqui como acesso à educação, cultura, trabalho e renda, parece não influenciar diretamente no processo de formulação, execução e resultados desta política regulatória dos meios de hospedagem no Brasil, como a

variável anteriormente destacada. Possivelmente, a população se insere mais em discussões a respeito de segurança, saúde e educação, ou seja, nas áreas que dão condições básicas de sobrevivência. Como aponta o Entrevistado 02, falar em classificação de meios de hospedagem parece não afetar as pessoas, cidadãos comuns, de modo geral, a ponto de demandarem sua inserção na formulação desta política.

Em relação a essas variáveis, podemos inferir que, diante das expectativas de parte da sociedade – empreendedores, turistas e especialistas da área – para com o desenvolvimento da atividade turística no Brasil, o poder público, por meio de suas políticas públicas de turismo, não é eficaz ao ponto de alavancar o setor como uma de suas principais atividades econômicas. A política de turismo no Brasil tem sido uma demanda recorrente dos governos, porém implementada e consolidada de forma esporádica, bem como, na maior parte do tempo, sendo carregada por características de desenvolvimento de outros fatores – macroeconômicos, sociais e de infraestrutura –, propriamente pelo seu caráter multissetorial.

Neste sentido, seus aspectos básicos ainda não foram adequadamente desenvolvidos, haja vista os pontos críticos e os gargalos que ainda existem, atravancando o desenvolvimento da atividade. Destacamos Gorini e Mendes (2005) quando apontam alguns deles, tais como o baixo grau de articulação entre os setores governamentais e entre os setores público e privado. De outra forma, chegando ao ponto do Entrevistado 01 afirmar que a relação entre o mercado de turismo e poder público, atualmente, não existe. Já outro entrevistado sugere que:

No caso dessa nova classificação, nós tentamos andar juntos [poder público e mercado]. Então desde o começo quando a gente começou a fazer as pesquisas e fizemos a primeira estruturação da classificação, a gente buscou muito o mercado. Porque não adiantava a gente fazer uma coisa de gabinete que não pudesse ser aplicado. Como ela é facultativa, se não fosse aplicado não ia servir todo o trabalho que nós fizemos. Então nós fizemos as reuniões, nós convidamos as

universidades, teve professor participando. Nós fomos em 08 cidades, cada uma discutindo uma matriz, mas nós mandamos estas matrizes para o Brasil inteiro (Entrevistado 02).

Neste sentido, o Entrevistado 04 aponta que existe uma falta de entendimento entre o poder público e a iniciativa privada.

Eu acredito que, assim, falando de um modo geral, um mercado e uma nação há muitos pontos de conflito. Mas muito é falta, por leigos, até a gente mesmo se torna leigo em algum momento, por falta de conhecer o que é a função de cada parte, o que é a necessidade, o que é o turismo. Por exemplo, às vezes há conflito entre o poder público e o privado por desconhecimento. Às vezes alguns acham que conhecem, mas defendem [ponto de vista] e dá errado. Então, o poder público e o particular aí tem que estar alinhados. Mas há conflitos, eu vejo que pela questão de falta de conhecimento. Então, quando você tem falta de conhecimento e acha que é obrigação do poder público fazer certas coisas e, de repente, não é. (...) E o poder público mostrar que o papel dele é muito mais lento por questão de burocracia, de documento. Por quê? Pra evitar fraudes. (...) E o poder privado é mais ágil, mas fica lento porque acha que é obrigação do poder público. Então é uma falta de conscientização de qual é o papel de cada um (Entrevistado 04).

Em direção similar, também que as políticas sociais influenciam diretamente na atividade turística e, novamente, foi notável a concordância de todos os entrevistados neste ponto. Os investimentos em políticas sociais, mais intensos nos dois últimos governos, dos presidentes Lula e Dilma, como assinalou o Entrevistado 01, contribuíram para a emergência de novos segmentos de consumidores dispostos a viajar, “inchando a infraestrutura ineficiente” e, conseqüentemente, “ocasionando visibilidade aos problemas de infraestrutura no país”.

Deste modo, “classes que não viajavam começaram a viajar, e isso é nítido. O MTur tem algumas políticas neste sentido que é o “Viaja Mais Melhor Idade”, algumas medidas influenciando que as pessoas façam este turismo interno” (Entrevistado 02). O reforço deste mercado consumidor dos produtos turísticos tem forçado a infraestrutura

turística a se adaptar a essa demanda. Um exemplo disso é que as empresas de transporte aéreo, atualmente, fornecem preços mais acessíveis para atender a um nicho da população que agora possui condições de consumir este tipo de produto. O setor de meios de hospedagem, do mesmo modo, também vai buscando diversificar seus produtos, procurando alcançar novas demandas, tais como as pessoas que buscam custo/benefício deste tipo de serviço.

Neste ponto, o conjunto de elementos reunidos é alusivo ao aparecimento de uma diversificação de produtos e, concomitantemente, de novos nichos de mercado, aos quais corresponde uma diversificação de porte e de interesses dos empreendedores de meios de hospedagem. Esta segmentação foi, de alguma maneira, contemplada no arranjo institucional que emergiu no terceiro momento descrito, que proporcionou arenas deliberativas e de formulação da política de classificação de meios de hospedagem, dotados de maior porosidade à diversidade de interesses que passou a se configurar mais recentemente. Nos primeiros dois momentos, esta característica não estava presente, mantendo a ABIH uma espécie de “monopólio de representação” do segmento de meios de hospedagem.

Destacamos que a variável econômica também influencia no processo de formulação, execução e resultados desta política regulatória, ou seja, a estabilização, o crescimento ou a crise econômica interferem no mercado turístico. Pois, este “processo [regulação do mercado de turismo] só acontecerá em um país maduro, estável, em crescimento econômico ou, ao menos, interessado nele, e com um mercado turístico com demanda. Um país que tenha uma economia pungente e inserida no mercado internacional”, segundo o Entrevistado 01. Consequentemente, a formulação ou as revisões desta política de turismo aconteceram justamente quando o país vivenciava um momento economicamente favorável, sem crises e com estabilidade, como abordado

anteriormente nas três fases. Neste sentido, o Entrevistado 04 completa sobre a influência da variável econômica na formulação desta política específica:

Eu acho que influencia e influenciará. Por exemplo, se você quer fazer uma classificação de um hotel num momento de baixa demanda por hotéis sai um resultado. Os hotéis falam que não tem interesse, nem as pessoas que vão para decidir, tem pouco entusiasmo, o psicológico está bem abalado, então vai influenciar muito por causa da questão psicológica. Vai ficar mais por uma classificação de lamentações, do que uma classificação de avaliar o que é melhor para ter um rótulo no meio de hospedagem.

Discutimos, assim, o peso da dinâmica macroeconômica e dos investimentos em infraestrutura na alavancagem deste setor. Neste sentido, encontramos pistas de que o aumento de investimentos dos governos em políticas públicas para desenvolver este setor dependeu da dinâmica de retração / expansão da economia do país da qual dependia, conseqüentemente, o aumento da atividade turística. O crescimento da demanda turística esteve diretamente associado ao crescimento de renda da população e, daí, relacionado também ao crescimento da economia. Além disso, os investimentos do setor privado e público no país em diversas áreas, especialmente em infraestrutura, também incidiram no aumento do número de viagens e de turistas no país.

O desenvolvimento da infraestrutura no Brasil possui, assim, grande importância na movimentação do mercado de turismo no país. Verificamos que, desde meados do século XIX, quando se deram os primeiros investimentos na malha ferroviária do país, os meios de hospedagem começaram a se interiorizar pelo território brasileiro e as pessoas, por sua vez, começaram a se deslocar com maior facilidade. De igual modo, já no século XX, durante as décadas de 1930, 1940 e 1950, os investimentos em infraestrutura no país tiveram outra grande expansão, dinamizando este mercado específico, favorecendo o surgimento de grandes empresas do setor turístico, a saber, hotéis luxuosos, cassinos e a principal associação de classe do setor, a ABIH.

Atentamos ao fato de que durante esta época – século XIX até meados do século XX – não existia política de turismo no Brasil. Enfim, depoimentos de todos os entrevistados convergiram para a importância da infraestrutura adequada para que a atividade turística se desenvolva, sendo fortes obstáculos a “falta de malha aérea e aeroportos adequados, total falta de segurança, falta de infraestrutura para a locomoção das pessoas (meios de transportes e estradas adequadas), dentre outros problemas crônicos” (Entrevistado 01). Ou seja, “quando tem uma infraestrutura boa, tem uma sinalização turística boa, etc., o turista volta, ele indica para os amigos” (Entrevistado 02). Além disso:

Como aconteceu agora com este megaevento, que é a Copa [Copa do Mundo de futebol 2014], forçou as autoridades a investir mais nessa infraestrutura. Como é um país enorme e muito atrasado em termos de desenvolvimento, ele está trabalhando encima disso de acordo com a demanda e de acordo com a capacidade econômica do país (...). Mas o que não tem é a parte financeira pra tudo de uma vez, tem que ser aos poucos. Eu acho que está bem proporcional ao desenvolvimento do turismo no país. E esse investimento ajuda na movimentação, por exemplo, investimento nos aeroportos, melhoria de estradas, melhoria da formação da mão-de-obra, isto tudo estava acontecendo antes da Copa, acelerou mais com os investimentos para a preparação da Copa e vai ajudar bastante pós Copa. Então é um país que está reconhecendo que o turismo é um grande vetor hoje na formação do PIB, ele tem consciência já disso (Entrevistado 04).

A falta de infraestrutura básica e turística (saneamento, água, energia, transportes), apesar da sua melhora ao longo dos anos, desde a implantação da administração pública no Brasil, a partir do Estado Novo, ainda não acompanha o crescimento e os anseios da população brasileira e a demanda de turistas no país.

Destacamos a ineficácia da gestão pública e o baixo investimento no setor de transportes, historicamente, tanto no modal rodoviário que inclui a condição das estradas no país, quanto aéreo, marítimo e fluvial, e a falta de uma política no modal ferroviário, principalmente no que diz respeito ao transporte de passageiro. A falta de segurança pública, qualificação profissional, qualidade dos produtos turísticos e

formalidade no setor, também são pontos críticos a serem considerados. Embora exista um aumento da participação e investimentos de empreendimentos estrangeiros no país, trazendo novas concepções de gestão dos estabelecimentos privados, aumento dos voos diretos, tanto domésticos quanto internacionais, aumento da demanda e do crescimento da atividade em empregos do setor terciário e no PIB.

Atualmente, existe também uma expectativa da continuidade de mecanismos e órgãos básicos da gestão pública no Brasil, tais como a continuidade dos PNTs e do Plano Aquarela, de programas e projetos que visam desenvolver a atividade, da atuação do MTur e da EMBRATUR, bem como do CNtur que, aliados à vocação do país quanto ao seu potencial natural e cultural, ainda refletem a perspectiva do desenvolvimento da atividade turística. No entanto, o planejamento desta atividade por meio de suas políticas públicas deve estar condizente às transformações da sociedade e aos anseios da população, uma vez que o turismo é diretamente ligado às suas mudanças.

No setor de meios de hospedagem, a despeito, sofre com estas transformações. Ponderamos que a atual facilidade de avaliar as informações sobre as classificações, tanto no quesito estrelas, oferecido pelos órgãos oficiais, quanto na exposição da avaliação de outros consumidores via ferramentas das novas tecnologias da informação *online* que sintetizam a grande quantidade e o detalhamento de informações em formatos numéricos, influencia nas decisões de compra deste tipo de produto (SPARKS e BROWNING, 2011).

[Tecnologia da informação - Internet] Hoje é a ferramenta mais usada para pesquisar destinos e **avaliar** a oferta hoteleira. Muitos dos hotéis de lazer de pequeno porte substituíram o seu setor comercial pela divulgação em *sites* tipo Booking, tal é a relação custo/benefício. Os hotéis de médio porte e de rede usam a ferramenta como motor de vendas, destinando à venda *online* cada dia maior percentual de suas unidades [UH]. A queda contínua e irrecuperável do setor de agências de viagem mostra claramente a tendência (Entrevistado 01 – grifo nosso).

A exposição dos comentários de outros consumidores na internet aumenta a consciência dos gestores dos meios de hospedagem, fazendo com que estes mantenham ou mesmo melhorem os quesitos considerados positivos pelos comentários expostos e ocasionam mudanças em função dos negativos. Sendo assim, segundo Vermeulen e Seegers (2009), existe um efeito persuasivo de opiniões *online* na gestão destes meios de hospedagem. Isto indica que a classificação dos meios de hospedagem está sendo influenciada pela opinião dos consumidores que agora, por conta do atual avanço tecnológico, deixa seu comentário globalmente visível para outros potenciais consumidores dos estabelecimentos de meios de hospedagem.

Não obstante, estudos apontam a conseqüente deterioração e perda de credibilidade das classificações oficiais das estrelas como um padrão de qualidade atribuído pelos órgãos oficiais de turismo, denotando a necessidade de fornecimento de um sistema de classificação harmonizado com critérios e procedimentos claros, bem como objetivos comuns no âmbito deste mercado (NÚÑEZ-SERRANO et al., 2014). Isso demonstra como os atuais sistemas de classificação não são adequados para informar o consumidor sobre a qualidade do serviço, propriamente pela falta de um padrão comum e pelo foco excessivo na dimensão física dos estabelecimentos (BECH SERRAT, 2011). Mesmo com as iniciativas da OMT, desde 1962, de estabelecer diretrizes internacionais de sistema de classificação de meios de hospedagem sua aceitação global ainda não foi bem sucedida.

Além do que, o ponto básico fundamental deste processo, sistema de classificação de meios de hospedagem, é ser um referencial de qualidade para os consumidores e para os estabelecimentos, buscando a simetria informacional que propicia o desenvolvimento do setor. Este, além de fornecer um esquema de escalas por

estrelas, deve buscar a melhoria constante do setor, não só da infraestrutura física, mas também da oferta de serviços que demonstra, atualmente, ser o elemento principal e o mais difícil de ser mensurado pela classificação. Portanto, é necessário preparar os estabelecimentos para a classificação, conforme aponta nossa análise.

Este processo deve englobar uma sistematização da melhoria constante da infraestrutura física e da organização interna dos métodos de gestão, como aponta o Entrevistado 01. Em relação ao primeiro item, esta sistematização não demanda muito esforço, pois se trata de um trabalho de mais fácil empreendimento uma vez que o conceito da espacialização hoteleira¹²⁵, bem como os equipamentos hoteleiros (camas, rouparias, material de limpeza, de segurança, dentre outros), suas tendências e facilidades, já são parte essencial deste mercado há algum tempo.

Já para o segundo item, que se refere à gestão hoteleira de modo geral, deve-se empreender mais esforço, a fim de buscar maior eficiência destes estabelecimentos no que se referem, principalmente, nos métodos de trabalho dos meios de hospedagem. Este estaria baseado em concepções sobre a estrutura organizacional e mecânica operacional dos departamentos que compõem estes estabelecimentos, na compreensão de quem são os atores dos diversos segmentos de mercado, buscando capacitar e qualificar os processos de organização do trabalho interno, elementos que influenciam sobremaneira na satisfação do hóspede e na avaliação do serviço. Lembramos que os meios de hospedagem brasileiros, na sua maioria, são constituídos por pequenas e médias empresas familiares, e seus proprietários possuem grande dificuldade de realizar este tipo de trabalho caso não existam incentivos governamentais (Entrevistado 01). Outro entrevistado segue o mesmo sentido, afirmando que:

¹²⁵ Tamanho e configuração dos ambientes internos dos meios de hospedagem.

O poder público quer fazer o negócio [classificação] bem feito, mas tem hora que ele prefere ser o fiscal do que o orientador. Mas tem hora que você tem que ser mais orientador. Exemplo: ‘vou dar três anos pra todos os meios de hospedagem se adequarem. Nós vamos fazer uma política de que todos os meios de hospedagem nestes três anos sejam visitados e orientados, depois destes três anos nós vamos voltar para fiscalizar. Quem não estiver no nível vai ter um prazo de três meses [para se readequar]’. Tudo, assim, no prazo demonstrando que está dentro de uma norma, que você quer que o cara classifique, não importa qual estrela. Importa que você se classifique para que o governo tenha os números mais perto da realidade possível do país (Entrevistado 04).

Quanto às variáveis políticas – e havíamos levantado basicamente as reformas de Estado e as mudanças de estilos de governo – cremos que nossa interpretação deva ser ainda mais cuidadosa. Inicialmente, nossa construção teórica nos leva a supor que sucessivos ajustes institucionais, por meio de reformas de Estado ou melhorias incrementais, vieram no sentido de um Estado regulador a fim de mitigar externalidades, dentre elas, advindas de assimetrias informacionais.

Em primeiro lugar, os elementos empíricos apresentados não sugerem que os três momentos correspondam automaticamente a três padrões de interação entre Estado e sociedade delimitados por Reformas de Estado. De alguma forma poder-se-ia dizer que a primeira fase inclui três padrões gerais de organização do Estado: sob o Regime Militar, sob a Constituição de 1988 antes da Reforma Bresser (em 1995) e após a Reforma Bresser. Ao longo desta fase coube à EMBRATUR, apoiada por outros poucos órgãos estatais, elaborar as primeiras propostas de sistemas de classificação. Mas o próprio insulamento destas estruturas estatais foi, em certa medida, combinado com a abertura de uma interlocução que privilegiou a ABIH como representante do segmento, mesmo enquanto esta última não tinha ainda assumido um papel direto na elaboração de um novo sistema de classificação. A segunda fase coincide com o “pós Reforma Bresser” e a terceira inclui ajustes incrementais sobre este último padrão, enxertados a partir do Governo Lula.

Em segundo lugar, o estudo sugere que mudanças de estilo de governo – notadamente na terceira fase, entre o Presidente Lula e a Presidenta Dilma – possam ter afetado padrões de interação entre Estado e sociedade. Ainda que pertencentes ao mesmo partido e mesma coalizão, obtivemos indicações de diferenças consideráveis entre o Governo Lula e o Governo Dilma na maneira de conduzir esta política específica. Por pressão do setor de meios de hospedagem, o primeiro conduziu o processo de discussão e revisão do SBClass de maneira participativa enquanto a última, na visão de pelo menos parte dos entrevistados, cerrou as portas para a discussão não dando continuidade à condução alcançada pelo primeiro.

O governo Lula abriu, momentaneamente, e por pressão de parte da hotelaria, este processo (SBClass) como se fizesse um grande obséquio à iniciativa privada e seus representantes. O governo Dilma fechou. Tudo é feito de cima para baixo (...) (Entrevistado 01).

Em terceiro lugar, uma análise mais detida do final do primeiro momento e do segundo indicam que, sob um mesmo padrão de organização estatal – no caso do “pós Reforma Bresser” – e sob um mesmo governo – FHC – diferentes alternativas políticas se apresentaram e foram experimentadas. Existiram mudanças significativas nos canais de distribuição de poder, ficando evidente na concepção desta segunda fase que corresponde ao “novo Estado Regulador” (MATTOS, 2006). O PNMT (Programa Nacional da Municipalização do Turismo), implantado no início do Governo FHC (1995) apontava em uma direção consistente com outras políticas públicas em que a transferência de responsabilidades do Executivo Federal para governos subnacionais seria a estratégia central de reordenamento institucional do setor. Porém este caminho foi abandonado e, especificamente no caso da montagem do Sistema de Classificação de Meios de Hospedagem, a estratégia central foi a de transferência de responsabilidades do Executivo Federal para uma estrutura híbrida entre o setor público e o privado,

representado pela ABIH, cabendo esta última as funções mais relevantes. Portanto nem mesmo o estilo de governo seria suficiente para explicar variações nos arranjos institucionais que dariam suporte à formulação e implementação das políticas públicas, uma vez que as descritas acima ocorreram sob um mesmo governo.

Nossa outra suposição era de que as transformações no contexto macroeconômico da atividade é que acarretaria modificações nas políticas deste setor específico. Novamente, entendemos que nossa análise necessita ser cautelosa, pois, os elementos empíricos nos mostram que nem todas as variáveis do contexto macroeconômico da atividade levaram a transformações desta política pública.

Inicialmente, na primeira fase desta política de classificação ocorreu uma conjuntura que favoreceu o crescimento da atividade turística no Brasil por meio de concessão de financiamentos públicos para investimentos privados no setor, em 1980, junto com o crescimento do número de chegadas de turistas internacionais no país. Posteriormente, ainda nesta fase, foram muitas oscilações neste contexto, houve variações em relação ao número de chegadas de turistas internacionais, situações de baixa (de 1981 a 1982; de 1987 a 1991) e alta (de 1982 a 1987; 1991 a 2000), e contextos economicamente menos favoráveis aos investimentos na atividade (GORINI e MENDES, 2005; CASSIMIRO FILHO, 2002) devido a crises financeiras e políticas (de 1990 a 1995), não correspondendo a uma reformulação da política de classificação que só veio acontecer no início dos anos 2000 que marca a sua segunda fase.

Nesta segunda fase, inicialmente, coincide com uma baixa do setor (de 2000 a 2002) no que diz respeito ao número de chegadas de turistas internacionais que, por sua vez, diminuiu significativamente, somente retomando seu crescimento a partir de 2003, também intercalado com breves oscilações em um contexto mais favorável para a atividade (CASSIMIRO FILHO, 2002). Porém, destacam-se os investimentos na área

que, em um contexto de estabilidade política e econômica, favoreceu o surgimento de estabelecimentos de meios de hospedagem também estimulado pelos financiamentos concedidos por instituições financeiras federais para o turismo no Brasil (GORINI e MENDES, 2005; BRASIL, 2009).

E na terceira fase, a reformulação do sistema de classificação coincide tanto com crescimento da chegada de turistas internacionais, quanto com os investimentos públicos na área por meio destes financiamentos (BRASIL, 2009). Estes indicativos nos permite avaliar que o contexto macroeconômico da atividade, no que diz respeito ao número de chegadas de turistas no país, não se torna um referencial para explicar as modificações da política deste setor específico. Por outro lado, a indução do crescimento da atividade turística, em contextos econômicos favoráveis, por meio dos financiamentos públicos, coincide com as modificações desta política pública específica do setor, ou seja, com o início destas três fases, levando ao surgimento ou fortalecimento de grupos de atores que poderiam influenciar nas suas transformações.

Assim, abre espaço para ponderar que, para além dos padrões de organização de Estado, dos estilos de governo e, finalmente, do contexto macroeconômico da atividade, a visão de atores da burocracia governamental e as pressões e barganhas provocadas por atores não estatais, como a ABIH e novos grupos de estabelecimentos do setor, possam afetar decisões governamentais e influenciar políticas públicas a ponto de colocarem-se como variáveis importantes na dinâmica política. Neste último aspecto, um dos legados deste estudo foi de avançar na propositura de uma agenda de pesquisas que seja capaz de oferecer enquadramentos ainda mais sofisticados para o caso da construção das políticas públicas de turismo no caso brasileiro, mesmo que nosso estudo tenha começado pela discussão dos arranjos que deram base à construção dos diferentes sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desta tese foi delinear os arranjos institucionais construídos no setor do turismo nas últimas décadas – nos quais se incluem a posição assumida pelo Estado, os agentes com os quais se relacionou e o tipo de relação que construiu com estes a cada momento – e compreender como afetaram o conteúdo das políticas correspondentes no Brasil. Mais especificamente, o objeto do estudo, os sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem, nos proporcionou apreender estes arranjos. Esta é uma das mais antigas e importantes iniciativas do governo brasileiro para regular a atividade turística, cabendo, assim, esclarecer em que direção teria afetado as características da política de turismo do Brasil.

Ao se valer deste instrumento de regulação, considerando as disposições dos governos analisados para o desenvolvimento da atividade turística, verificamos diferentes formas de articulação entre Estado e atores econômicos e sociais, levando também a distintos resultados em termos de produção normativa, especialmente em relação ao desenho das regras para classificação destes estabelecimentos, com efeitos distributivos próprios entre os envolvidos. Identificamos três momentos distintos, com mudanças significativas no *modus operandi* do Estado no setor do turismo, o que acabou incidindo sobre a maneira que ocorreram as articulações com e entre os atores sociais afetados pela política. Logo, apontamos indicações sobre características mais salientes de cada um dos momentos.

Antes, porém, buscamos caracterizar o turismo como uma atividade geradora de grande impacto socioeconômico e que afeta a dinâmica da sociedade e das organizações, no que diz respeito ao desenvolvimento do mercado e das comunidades afetadas por este. Os governos, por sua vez, considerando tal impacto, criam normas jurídico-legais ou desenvolvem mecanismos de regulação a fim de minimizar riscos nas

transações, como é o caso da classificação de meios de hospedagem. Tais sistemas de classificação incidem na maneira como as organizações do segmento de hospedagem operam no setor, bem como sobre o comportamento dos consumidores, e sobre as empresas do setor do turismo, distribuindo custos e benefícios entre os atores, públicos e privados, envolvidos no mesmo.

A principal hipótese de que partimos neste trabalho é de que tais mudanças nos arranjos setoriais envolvidos nesta atividade refletiriam transformações nos padrões de coordenação e regulação do Estado. Agregamos a ela outras duas que nos ajudaram a lançar luz sobre outros condicionantes. Investigamos também se a mudança do estilo de governo poderia ocasionar alterações nos padrões e definições de políticas públicas de turismo, na medida em que os governantes vinculados a diferentes coalizões, programas ou ideologias partidárias trariam consigo maneiras distintas de governar. Além disso, buscamos verificar se as transformações no contexto macroeconômico da atividade teriam pressionado por modificações na regulação deste setor específico.

Deste modo, buscamos verificar qual o peso de fatores ligados à dinâmica econômica do setor turístico e qual o peso de elementos de natureza política, compreendendo a contribuição das reformas de Estado ou de mudanças nos estilos de governo para produção de modificações nas políticas de turismo. O objetivo principal do trabalho foi identificar os fatores que teriam levado os governos a construir diferentes arranjos, incorporando atores próprios na montagem da política de Classificação de Meios de Hospedagem, e que recursos e prerrogativas lhes foram concedidas, bem como quais efeitos quanto à qualidade desta política.

A partir da revisão de literatura sobre as principais mudanças nos marcos institucionais do Estado brasileiro, especificamente daquelas que afetaram padrões regulatórios e que deram suporte aos diferentes momentos da política pública do

turismo, verificamos que estas aconteceram mais intensamente em dois momentos de grande intervenção governamental. O escopo do planejamento público no campo da regulação dos mercados se deu, inicialmente, quando foi implantada a administração pública brasileira no governo Getúlio Vargas, na década de 1930, momento de intensa centralização das ações do governo, com intensa padronização normativa e controle do Executivo Federal por meio do DASP. O surgimento deste último foi combinado à criação de uma série de órgãos reguladores tais como conselhos, comissões e institutos, nas áreas econômica e social, tal como a COMBRATUR, primeira comissão específica responsável por regular a atividade turística, além do início da criação de outras empresas estatais, configurando-se o primeiro momento de intervenção governamental na área do turismo.

O segundo momento também aconteceu sob forte centralização, após o golpe que instaurou, no Brasil, a Ditadura Militar de 1964. Em meio a esta época, foram multiplicados os órgãos da administração indireta federal e, especificamente no turismo, em 1966, criou-se a EMBRATUR, responsável por fiscalizar todas as empresas do turismo. Assim, surgia então a primeira empresa pública brasileira do turismo que, dentre outras providências, ficou responsável por regular esta atividade em território nacional.

Oportunamente, identificamos que estes dois momentos foram mais incisivos em produzir mudanças orgânicas na relação entre Estado, mercado e sociedade, ao mesmo tempo que afetaram o escopo, a intensidade e o *modus operandi* do Estado nas esferas econômica e social.

As outras reformas registradas na história brasileira se assemelham bem mais a readaptações, no contexto das quais, foi afetada a articulação do Estado com atores sociais e econômicos, como verificamos no caso da atividade turística.

O desenvolvimento da função regulatória no Estado contemporâneo, aspecto fundamental para construção do nosso objeto de estudo, nos remeteu às ondas reformadoras que tiveram lugar a partir dos anos oitenta. A regulação dos mercados, considerados como instituição social, tornou-se uma função privilegiada do Estado contemporâneo, sendo utilizada como ferramenta de gestão econômica para correção de falhas de mercado e estando ligada à promoção do desenvolvimento socioeconômico de diversos segmentos e atividades estratégicas. Por outro lado, a atividade turística se consolidou como vetor de crescimento econômico no contexto global, assumindo grande importância como uma atividade econômica. Analisando a macroeconomia do turismo, pudemos evidenciar sua emergência como atividade e seu crescimento ascendente desde os anos de 1980, ressaltando breves períodos de oscilações motivados por crises políticas, econômicas e sociais pontuais.

Por meio de uma análise histórica da atividade turística, constatamos que esta foi diretamente impactada pelo desenvolvimento técnico e científico, com novos meios de transportes, novas práticas gerenciais nos estabelecimentos, bem como inovações voltadas para o conforto dos equipamentos que fizeram ascender, assim, o crescimento das viagens e do turismo como um negócio. Ou seja, a facilidade dos deslocamentos humanos, a segmentação dos mercados e a ascensão econômica da população, que faz aumentar seu poder de consumo, somados estes fatores impactam diretamente no crescimento do turismo. A Revolução Industrial teve papel significativo no crescimento da atividade turística impactando seu modo de produção e de comercialização, assim como mais recentemente a tecnologia da informação trouxe transformações significativas para este mercado, imprimindo uma nova forma de comercialização de produtos e serviços, juntamente com a adesão da população na utilização dessas novas tecnologias. Estas tecnologias impactam sobre a classificação dos estabelecimentos que

agora podem ser avaliados *online* por meio de ferramentas disponibilizadas pelos próprios estabelecimentos, associações de classe, canais de distribuição ou mesmo pelas experiências (comentários/avaliação) dos próprios consumidores.

Por outro lado, o setor ampliou sua participação no PIB, contribuindo para a criação de empregos, o aumento da renda média e valor agregado bruto acima da média da economia brasileira, indicando ser uma das mais dinâmicas atividades do setor terciário na atualidade. Sendo assim, seguidos governos se atentaram para esta atividade, formulando políticas públicas voltadas para o setor, sendo que nas últimas décadas passaram a atuar de forma mais sistemática nesta atividade, incrementando as primeiras políticas federais de turismo que surgiram no regime autoritário instaurado em 1964, sob centralização acentuada do poder na burocracia do Executivo Federal e isolando associações de classe e outros grupos de interesse presentes no setor de turismo.

A primeira diretriz sobre as classificações de meios de hospedagem data de 1980 e sofreu diversas modificações, ao longo desses anos, direcionadas pelas revisões dos governos brasileiros sobre o papel do Estado, fazendo com que esta seja a política pública de turismo mais antiga ainda em vigor no Brasil. O estudo desta trajetória, sob iniciativa do governo federal, nos ajudou a elucidar a interferência do Estado nos seus distintos momentos, evidenciando as mudanças ocorridas nesta política específica.

Atualmente os sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem são amplamente utilizados por países em diversas regiões. Em 1962 houve uma primeira iniciativa para se discutir uma classificação internacional dos meios de hospedagem, na qual os membros da Assembleia Geral da União Internacional das Organizações Oficiais de Viagens (considerada a precursora da OMT) se reuniram e concordaram que o segmento de hospedagem deveria ser dividido em cinco categorias e, partir daí, as

estrelas tornaram-se o símbolo oficial. Este sistema de classificação atua como mecanismo regulador que deveria operar reduzindo assimetria entre os meios de hospedagem e entre estes e os consumidores.

No cenário desta política de Sistema de Classificação dos Meios de Hospedagem no Brasil os principais *players* em atuação foram o CNTur, a EMBRATUR, o MTur e o INMETRO – atores públicos – os estabelecimentos de meios de hospedagem brasileiros, configurados como independentes, cadeias hoteleiras nacionais e cadeias hoteleiras internacionais, as associações de classe do setor – atores privados – e os consumidores. Com base nos arranjos criados para a elaboração, pudemos dividir esta política em três fases (1980-2002; 2002-2010; 2010-atual), a fim de analisar sistematicamente esta política e facilitar sua compreensão.

Na primeira fase, que foi permeada por diferentes estruturas estatais, incluiu em seu contexto o surgimento de alguns dos aparatos administrativos que configuram ainda hoje a gestão pública do turismo no Brasil (EMBRATUR e CNTur). No entanto, o contexto da atividade oscilou entre os investimentos públicos e privados no setor e o número de turistas devido à conjuntura político e econômica do país. Os atores participantes deste primeiro momento ainda são importantes, destacando os aspectos técnicos do INMETRO como fundamentais para a formulação desta política.

A organização estatal que conformou a segunda fase desta política se manteve a mesma, Estado regulador, em um ambiente democrático no contexto de estabilidade política e econômica que se estendeu até o momento atual. O turismo, por sua vez, oscilou devido ao contexto político e econômico mundial que fizeram com que a atividade oscilasse no Brasil e também aos investimentos públicos para o desenvolvimento da atividade no país, incidindo na estrutura turística do setor e no

fluxo de turistas. Um ator não estatal, ABIH, tornou-se o principal para desenvolver a política, sendo o responsável pela configuração da mesma.

A mudança da terceira fase para as outras se destaca com a inserção de novos atores para a concepção desta política de classificação, propriamente pelo caráter participativo que foi implementado pelo governo no país para a discussão das políticas públicas. O ambiente político e econômico para a atividade turística esteve favorável para investimentos no setor, amparados pelo desenvolvimento socioeconômico do país e pela continuidade do planejamento do turismo no Brasil, há que se destacar o MTur neste processo.

Portanto, a política de classificação passou de um momento onde existiu centralização acentuada no governo federal, para um repasse das responsabilidades desta a um ator privado, chegando, posteriormente, à maior participação e descentralizando do seu processo de definição. Porém, o descrédito inicial por parte do setor frente a esta política, propriamente pela sua condução inadequada, chegou a contaminar os consumidores que também não legitimaram este mecanismo como fundamental para mitigar a assimetria de informações. Estes aspectos influenciaram também o segundo momento e no terceiro a legitimação pelo processo foi retomada, porém este não foi condizente com a dinâmica do mercado influenciada pelas transformações por que passou a sociedade, no que se refere à inserção das novas tecnologias da informação neste mercado específico.

Inicialmente, na primeira fase, a implantação da concepção de estrelas para avaliar o setor passou para uma falta de incentivo ao processo de formulação e implementação da política, na sua segunda fase, e, por fim, apesar do incentivo e participação para sua definição, no terceiro momento, a descontinuidade da política no auge do processo desmotivou a sua adesão pelos estabelecimentos. Esta última foi

insuficiente e baixa em todos os momentos, justamente porque em cada um deles a política de classificação não foi condizente à realidade do mercado de meios de hospedagem do Brasil.

Sendo assim, o processo de classificação de meios de hospedagem no Brasil não logrou sucesso em atingir o fundamento básico desta política, a fim de incentivar empresas e os consumidores a buscarem este tipo de referencial para suas escolhas.

Nossa análise não sugere que as mudanças nesta política de turismo correspondam, automaticamente, a padrões distintos de interação entre Estado e sociedade delimitados por reformas de Estado. A primeira fase do Sistema de Classificação de Meios de Hospedagem resistiu a mudanças do Estado autoritário para o processo de redemocratização e, deste, para os primeiros anos após a Reforma Bresser. As mudanças de estilo de governo afetaram, contudo, padrões de interação entre Estado e sociedade, incidindo na indicação de diferenças consideráveis na maneira de conduzir esta política específica. Mesmo em governos que compartilharam da mesma coalizão, como os de Lula e Dilma, e que, a princípio, seguiriam o mesmo padrão de políticas públicas, conduziram o processo desta política de maneira diferenciada. Ademais, até sob um mesmo padrão de organização estatal e sob um mesmo governo, as alternativas políticas podem se diferenciar e serem experimentadas estratégias diferentes, como ocorreu ao longo da gestão FHC. Ou seja, mudanças significativas nos canais de distribuição de poder podem ser identificadas, a despeito do padrão de organização estatal ou estilo de governo, evidenciando a necessidade de se compreender a conformação dos grupos de atores que pressionam e barganham pela modificação das políticas públicas. Portanto, embora possam influenciar na abertura destes canais ou na sua utilização, nem as reformas de Estado e nem mesmo os estilos de governo, sozinhos, seriam suficientes para explicar estas variações nas políticas públicas.

De igual modo, entender o contexto macroeconômico da atividade se torna oportuno para a compreensão das variáveis que poderiam afetar as transformações na política de classificação de meios de hospedagem. Permitindo, logo, conhecer quais os condicionantes dentro deste contexto influenciam diretamente nesta política. Assim, nossa outra suposição era de que as transformações no contexto macroeconômico da atividade poderiam ocasionar modificações nas políticas deste setor específico. Novamente, entendemos que nem todas as variáveis do contexto macroeconômico da atividade levam a transformações desta política pública. Os incentivos governamentais por meio dos financiamentos públicos, por sua vez, permitem o crescimento da atividade turística e coincidem com as modificações desta política do setor. Estes levam o surgimento ou fortalecimento de grupos de atores que interferem na concepção da política de classificação e implicam no seu sucesso, pois são os que podem ou não aderir a esta regulação. A visão de atores da burocracia governamental e as pressões e barganhas provocadas por atores não estatais, de tal modo, afetam as decisões e influenciam as políticas públicas sendo condicionantes importantes no contexto das políticas de turismo.

Sendo assim, cabe destacar que a principal novidade deste trabalho é que isoladamente nenhuma das hipóteses analisadas explicaria as transformações ocorridas nesta política pública da Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil. Uma vez que ocorreram mudanças na política ocasionadas pelas reformas do Estado brasileiro, ao estilo de governo e ao contexto macroeconômico da atividade.

Oportunamente, destacamos algumas deficiências e lacunas que ficaram neste estudo. Primeiramente, apontamos a composição limitada dos atores chave entrevistados que se deu pela inserção destes na construção das matrizes, principalmente na última fase desta política. A diversidade referente a esta composição se baseou em

atores públicos e privados, respectivamente, governamentais, proprietários de estabelecimentos de meios de hospedagem e participantes da principal associação de classe do setor, não incluindo os consumidores. Estes últimos, por sua vez, poderiam trazer conformações metodológicas que agregariam na análise desta política específica.

Um dos legados deste estudo foi de avançar na propositura de uma agenda de pesquisas que seja capaz de oferecer enquadramentos ainda mais sofisticados para o caso da construção das políticas públicas de turismo no caso brasileiro, mesmo que nosso estudo tenha começado pela discussão dos arranjos que deram base à construção dos diferentes sistemas de Classificação de Meios de Hospedagem. Neste sentido, ressaltamos que existem pontos a serem desenvolvidos numa agenda de pesquisa que dê continuidade a investigações sobre o tema. Finalmente, torna-se oportuno verificar como se dá a inserção dos consumidores no processo de classificação, qual sua utilização frente ao sistema de classificação oficial do Brasil, bem como compreender o impacto das informações para a decisão dos turistas em escolher o meio de hospedagem e comparar os processos de classificação entre os países, diferenças entre concepções, atores inseridos no processo e a utilização destes pelos consumidores, dentre outras possibilidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira. **História da Hotelaria no Brasil**. Rio de Janeiro: Insight Engenharia de Comunicação. ABIH Nacional, 2007.

ABRANCHES, S. H. H. Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **RSP**, Ano 50 No 2, Abr-Jun, 1999.

ABRUCIO, F. L. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC - parte 2**. Brasília, 2002.

ALLEN, Johnny.; O'TOOLE, W.; MCDONALD, I.; HARRIS, R. **Organização e Gestão de Eventos**. Rio de Janeiro. Campus, 2003.

ALVES, A. A.; MOREIRA, J. M. **O que é a escolha pública?** Para uma análise econômica da política. Principia: São João do Estoril, 2004.

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.14, no 40, p.111-141, jun.1999.

ASHLEY, C.; DE BRINE, P.; LEHR, A.; WILDE, H. **The Role of the Tourism Sector in Expanding Economic Opportunity**. Havard: International Business Leaders Forum, 2007.

AZEVEDO, S. Políticas públicas e governança em Belo Horizonte. Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1 E 2, p. 63-78, 1997.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. A reforma do Estado e a questão federalista – reflexões sobre a proposta de Bresser Pereira. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil – dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 425 p., 1997.

BARBOSA, Y. M. **História das Viagens e do Turismo**. São Paulo: Aleph, 101p., 2002.

BECH SERRAT, J.M.. Quality of hotel service and consumer protection: A European contract law approach. **Tourism Management**, 32, 277–287, 2011.

BENI, Mario Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo. Aleph, 2006.

BIZ, A. **Avaliação dos Portais Turísticos Governamentais quanto ao Suporte à Gestão do Conhecimento**. Pos-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

BIZ, A.; LOHMANN, G. A importância da Internet para as Agências de Viagens Brasileiras utilizadoras do GDS Amadeus. **Revista Turismo & Desenvolvimento**, Aveiro, Portugal, v. 2, n. 2, p. 73-83, 2005.

BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Org. Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998.

BRAMS, S. J. **Game theory and politics**. New York: The Free Press, 1975.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Caminhos do Futuro – hotelaria e hospitalidade**. 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Classificação Hoteleira e Selo da Qualidade - Inovações em Políticas Públicas de Turismo: avanços e desafios**. 2010.

BRASIL. Ministério do Turismo – **Diretrizes do Turismo Nacional**. 2010-2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estatísticas básicas do turismo**. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo - **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores – 2009**.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro**. Análise dos determinantes na oferta do setor de turismo. 2005a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro**. Serviços de Hospedagem. 2005b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Aquarela 2007-2010**. 2008

BRASIL. Ministério do Turismo. PNT – **Plano Nacional do Turismo**. Diretrizes, metas e programas, 2003 – 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo - **Plano Nacional de Turismo** 2013-2016.

BRASIL. Ministério do Turismo - **Plano Nacional de Turismo** 2007-2010.

BRASIL. Ministério do Turismo - **Plano Nacional de Turismo** 2003-2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa Avança Brasil**: Relatório Anual de Avaliação PPA 2000-2003. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo** – Diretrizes Políticas. 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo – **Portaria no. 100**, de 16 de junho de 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira**. Brasília: ENAP, 1995.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 1995a.

BRESSER PEREIRA, L. C. Do estado patrimonial ao gerencial. In PINHEIRO, P. S. ; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Orgs.), Brasil: **Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRIGGS, S.; SUTHERLAND, J.; DRUMMOND, S. Are hotels serving quality? An exploratory study of service quality in the Scottish hotel sector. **Tourism Management**, 28, 1006–1019, 2007.

BUHALIS, D.; SOO HYUN, J. **E-Tourism**. Series Editor: Chris Cooper Oxford: Contemporary Tourism Reviews, 2011.

CALSSON, Lionel. **Travel in the Anciant World**. Baltimore: The Jons Hopikins University Press, 1994.

CARVALHO, A. F. Políticas públicas em turismo no brasil. **Sociedade e Cultura**, v. 3, n. 1 e 2, jan/dez. 2000.

CASIMIRO FILHO, F. **Contribuição do turismo para a economia brasileira**. 2002. 220p. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Piracicaba.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, M. Para o Estado-Rede: Globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Editora da UNESP, Brasília: ENAP, 1999.

CASTELLS, M.; CARDOSO, G. (Org.). **A Sociedade em Rede: Do Conhecimento à Acção Política**. Conferência. Belém: Imprensa Nacional, 2005.

CHON, K. S. **Hospitalidade: conceito e aplicações**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

COOPER, C.; FLETCHER, J.; FYALL, A.; GILBERT, D.; WANHILL, S. **Turismo: princípios e práticas**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

COSTA, F. L. Da Reforma do Estado e Contexto Brasileiro – crítica do paradigma gerencialista. In: **A Reforma Gerencial dos Anos 1990**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

CYPRIANO, P. S. **Desarrollo Hotelero en Brasil: Panorama de mercado y perspectivas**. Universidad de Alicante/Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas (Dissertação), 2012.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil – dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 425 p., 1997.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). **Reforma do Estado e Democracia no Brasil – dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 425 p., 1997.

Decreto Lei no. 84.910 de julho de 1980.

DELEON, P. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, R.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: University Press, 2006.

DOU. Diário Oficial da União. Decreto nº 84.910, de 15 de julho de 1980.

DOU. Diário Oficial da União. Deliberação Normativa 367 de 1996.

DOU. Diário Oficial da União. Deliberação Normativa 376 de 1997.

DOU. Diário Oficial da União. Deliberação Normativa 387 de 28 de janeiro de 1998.

DOU. Diário Oficial da União. Deliberação Normativa 429 de 2002.

DRUCKER, P. **Tecnologia, Administração e Sociedade**. São Paulo: Elsevier. 208p. 2005

DYE, T. D. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972.

DWYER, L.; FORSYTH, P.; PAPTAEODOROU, A. **Economics of Tourism**. Contemporary Tourism Reviews. Series Editor: Chris Cooper. Oxford: Goodfellow Publishers Limited, 2011.

DWYER, L.; SPURR, R. **Tourism Economics Summary**. Queensland: STCRC Centre for Economics and Policy, 2012.

EASTON, D. (Org.) Categorias para a análise de sistemas em política. In: **Modalidades de Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

EKELUND, R. B.; HÉBERT, R. F. **A History of Economic Theory and Method**. New York: McGraw-Hill, 1997.

ESPING-ANDERSEN, G. **After the Golden Age: The Future of The Welfare State in The New Global Order.** Genebra: UNRISD, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare Estate. **Lua Nova**, no. 24, setembro, 1991.

FISHER, F. **Reframing Public Policy.** Oxford: Oxford University Press, 2003.

GARRIDO, I. M. D. A. **Modelos multiorganizacionais no turismo: cadeias, clusters e redes.** 2001. 126p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração da Escola de Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada.** São Paulo: Cia. da Letras, 2002.

GOELDNER, Charles R., RITCHIE, J.R. Brent, McINTOSH, Robert W. **Turismo: princípios, práticas e filosofias.** Porto Alegre: Bookman, 2002.

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. F. Setor de turismo no Brasil: segmento de Hotelaria. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 22, p. 111-150, set. 2005

GROTH, T. R. Conceptual Understandings of State Reform. In: **Encontro da Latin American Studies Association**, 1998, Chicago. Reform of the State I: Conceptual and Methodological Issues. Chicago, v. 1. p. 1-24, 1998.

HENRI, P. **História Econômica e Social da Idade Média.** São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HICKS, A.; KENWORTHY, L. Varieties of welfare capitalism. **Socio-Economic Review**, v 1, 27–61, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Economia do Turismo: uma perspectiva macroeconômica.** 2003-2006. 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Economia do Turismo: uma perspectiva macroeconômica.** 2000-2005. 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Economia do Turismo: uma perspectiva macroeconômica.** 2003-2009. 2012.

- ISMAIL, A. **Hospedagem: front office e governança**. Thomson Learning, São Paulo:2004.
- JAFARI, J. La cientifización del turismo. **Estudios y Perspectivas en Turismo**. V. 3 No 1, Enero, 1994.
- JORDANA, J.; LEVI-FOU, D. The politics of regulation in the age of governance. In: JORDANA, J.; LEVI-FOU, D. **The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2004.
- JORGENSON, W. D.; VU, K. Information Technology and the World Economy. **Scandinavian Journal of Economics**, Vol. 107, No. 4, pp. 631-650, 2005.
- KENESSEY, Z. The primary, secondary, tertiary and quaternary sectors of the economy. **Review of Income and Wealth**, Vol 33 Issue 4, 2005.
- KETTL, Public Administration at the Millennium: The State of the Field, **Jnl. of Public Admin. Research and Theory** V.10, Issue1 Pp. 7-34, 2000.
- KNUPP, M. E. C. G. ; NAVES, F. L. . Redes do Turismo: uma Análise da Política de Turismo do Estado de Minas Gerais - Brasil. **Revista Turismo em Análise**, v. 23, p. 663-690, 2012.
- KOOIMAN, J.; VAN VLIET, M. Governance and Public Management. In: ELIASSEN, K. A.; KOOIMAN, J. **Managing Public Organizations – lessons from contemporary European experiences**. SAGE Publications, 1993.
- KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, J. **50 anos em 5: meu caminho para Brasília**. Brasília,; Edições Bloch, v.III, 1974.
- LAGE, B.; MILONE, P. **Economia do Turismo**. 4ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books, 1952.
- LIMA JUNIOR, As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **RSP**, ano 49 Número 2 Abr-Jun, 1998.

LOPES RODRIGUES, E. R. **Instituições e Políticas de Regulação**: incluindo o quadro do Tratado de Lisboa. Lisboa: ISCSP, 2010.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. C. B. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G.; PACHECO, R. Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, v. 1. 392 p., 2010.

LOWI, T. American Business, Public Policy. Case-studies and Political theory. **World Politics**, 16 (4), pp.677-715, 1964.

LUCAS, R. E. The Industrial Revolution: Past and Future - **The Region - Publications & Papers**. The Federal Reserve Bank of Minneapolis. Annual Report Essay, 2003.

MAJONE, G. Do Estado Positivo ao Estado Regulador: Causas e conseqüências da mudança no modo de governança. Tradução de Paulo Todescan L. Mattos In: **Regulação Econômica e Democracia**: o Debate Europeu (Coord.: Paulo Todescan L. Mattos). São Paulo: Singular, 2006.

MATIAS PEREIRA, J. Políticas de Defesa da Concorrência e de Regulação Econômica: as Deficiências do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **RAC**, v. 10, n. 2, Abr./Jun., 51-73, 2006.

MATTOS, P. T. L. A formação do Estado regulador. **Novos Estudos CEBRAP**, n 76, novembro, 2006.

MEDAGLIA, Juliana ; SILVEIRA, C. E. . O Papel Histórico do Turismo de Massa na consolidação da União Europeia e suas relações com a Política Nacional de Turismo no Brasil. Turismo. **Visão e Ação** (Itajaí), v. 12, p. 159-171, 2010.

MELLENDEZ, A. O turismo na América Latina: situação atual e tendências. **Visão e Ação** - ano 2 - n.5 - p.71-80 out-1999/mar-2000.

MELO, M. A. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **RBCS** Vol. 16 no 46 junho, 2001.

MELLO, G.; GOLDENSTEIN, M. Perspectiva da Hotelaria no Brasil. Turismo. **BNDES Setorial**. 33, 5-42. 2010.

MINAZZI, R. Hotel classification system: a comparison of International case studies. **Oeconomica**, 6(4), 64e86, 2010.

MORROW, J. D. **Game theory for political scientists**. Princetn: Princeton University Press, 1994.

MOTTA, A.; FERREIRA, G. F.; MUNHOZ, J.; ALMEIDA, C. A. Conceituação de hotéis exclusivos. **Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica** Volume II – Número 4 – Dezembro 2007.

NEVES, Reflexões sobre a proposta do Estado brasileiro. Brasília: **ENAP**, 1995.

NOGUEIRA, M. A. **Uma Estado para a Sociedade Civil** – temas éticos e políticos da gestão democrática. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

NOVELLI, M.; SCHMITZ, B.; SPENCER, T. Networks, clusters and innovation in tourism: a UK experience. **Tourism Management**, Guildford, v. 27, n. 6, p. 1141-1146, Dec. 2006.

NÚÑEZ-SERRANO, J.A. et al. Are stars a good indicator of hotel quality? Assymetric information and regulatory heterogeneity in Spain. **Tourism Management**, 42 77e87, 2014.

OFFE, C. Governance: An “Empty Signifier”? **Constellations**, V. 16, N. 4, 2009.

OLIVEIRA, F. M. As Políticas de Turismo no Brasil nos Anos Noventa. **Turismo em Análise**, v.19, n.2, agosto 2008.

OLIVEIRA, J. M. S. R. O potencial competitivo de circuito turístico: uma análise da rota dos tropeiros no Centro-Oeste de Minas Gerais. 2007. 146p. **Tese** (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

OMSC - Olympic Museum and Study Centre. **The Olympic Games in Ancient Greece**. Lausanne, 2002.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Annual Report 2011**, Madrid, 2012.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Turismo Internacional**: uma perspectiva global. Madrid, 2001.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. São Paulo: Bookman, 2003.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Recomendaciones internacionales para estadísticas de turismo**. Madrid, 2008.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Positioning Tourism in Economic Policy**: Evidence and some proposals. 2.nd T20 Ministers Meeting Republic of Korea, 2010.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **World Tourism Barometer**. Madri, v. 7, n. 2, junho 2009.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Cuenta satélite de turismo: Recomendaciones sobre el marco conceptual**. 2008.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Tourism Highlights**. 2013.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Exploring the Full Economic Impact of Tourism for Policy Making**. T 20 Ministers Meeting Paris, 2011.

ORFILA-SINTES, F. et al. Innovation activity in the hotel industry: Evidence from Balearic Islands. **Tourism Management**, 26, 851–865, 2005.

OSTROM, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspectives**, V. 14, N. 3, summer, pp 13 7-158, 2000.

OSTROM, E. Institucional Rational Choice. Na assessment of the institucional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999.

OSTROM, E. Collective Action Theory. In: **The Oxford Handbook of Comparative Politics**, ed. Charles Boix and Susan C. Stokes, 186–208. Oxford: Oxford University Press, 2007.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 1990.

PANOSSO NETO, A.; NOGUERO, F. T. JAGAR, M. Por uma visão crítica dos estudos turísticos. **Turismo em Análise**, Vol. 22, n. 3, dezembro, 2011.

PANOSSO NETTO, A.; SILVA, F. J. P.; TRIGO, L. G. G. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo**: formação de gestores de políticas públicas do turismo. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

PECI, A. Reforma Regulatória Brasileira dos Anos 90 à Luz do Modelo de Kleber Nascimento. **RAC**, v. 11, n. 1, Jan./Mar.,11-30, 2007

PETERS, B. The Capacity to Govern: Moving Back to the Center? **VIII Congreso Internacional del CLAD** sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. **J-PART**, N.8, v.2, p.223-243, 1998.

POLLITT, C. **30 Years of Public Management Reforms: has there been a pattern?** A background paper for the World Bank consultation exercise, 2011. Disponível em <<http://blogs.worldbank.org/30-years-of-public-management-reforms-has-there-been-a-pattern>> acessado em 10 de maio de 2013.

PORTER, M. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. 13. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

RAADSCHELERS, J. C. N. A Coherent Framework for the Study of Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, N.9, v. 2, 1999.

REJOWSKI, M. (Org.) **Turismo no percurso do tempo**. 2. ed. São Paulo: Aleph, 172p, 2005.

REZENDE, F. C. As reformas e as transformações no papel do estado: o Brasil em perspectiva comparada, 2002. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.) **O Estado Numa Era de Reformas**: Os Anos FHC - Parte 1. Brasília; MP, SEGES, 302p, 2002.

REZENDE, F. C. O dilema do controle e a falha sequencial das reformas gerenciais. **RSP**, Ano 53, Número 3, Jul-Set, 2002a.

ROMÃO, K. Y. A. **Sistema de Gestão da Qualidade na Hotelaria: Um Estudo Comparativo da Iso 9000 com os Modelos de Classificação no Brasil**. Programa de Engenharia de Produção (Mestrado). Universidade Federal Do Rio Grande Do Norte. 2002.

ROSSI, L. A. M. Modo de Produção Escravista e a Sua Influência na Percepção da Sociedade Judaica no Pós-Exílio. **Mirabilia**, 4 Jun-Dez, 2005.

SANTOS FILHO, J. EMBRATUR, da euforia ao esquecimento: o retorno às raízes quando serviu à Ditadura Militar. **Revista Espaço Acadêmico**. n. 35, 2004.

SANTOS FILHO, J. Thomas Cook: marco da historiografia dominante no turismo ensaio sociológico sobre o preconceito ao fenômeno turístico na história. **TURyDES - Revista de Investigación en turismo y desarrollo local**, 2008.

SCHARPF, F. **Games Real Actors Play**: actor centered institutionalism in policy research. Colorado: Westview Press, 1997.

SCOTT, N.; COOPER, C.; BAGGIO, R. Destination network: four Australian cases. **Annals of Tourism Research**, New York, v. 35, n. 1, p. 169-188, Jan. 2008.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **RAP** — Rio de Janeiro 43(2):347-69, mar./abr. 2009.

SILVEIRA, C. E.; PAIXÃO, D. L. D ; COBOS, J. B. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. **Ciência & Opinião**. Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006.

SOLHA, K. T. Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil. 2004. 178p. **Tese** (Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo) — Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, M. C. C. **Estado e Partidos Políticos no Brasil** (1930 a 1964). São Paulo: Alfa-Ômega, 1983.

SOUZA, A. G. de, MELO, F. V. S.; BARBOSA, M. de L. de A. Riscos percebidos na aquisição de serviços hoteleiros online: Fatores determinantes das estratégias de redução e suas relações com as características demográficas do consumidor. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. São Paulo, 6(2), pp. 201-215, mai./ago. 2012.

SOKCPOL, T.; AMENTA, E. States and Social Policies. **Ann. Rev. Sociol.** 12:131-57,1986.

SPARKS, B.A.; BROWNING, V.. The impact of online reviews on hotel booking intentions and perception of trust. **Tourism Management**, 32, 1310e1323, 2011.

STYNES, D. J. **Approaches to Estimating the Economic Impacts of Tourism; Some Examples**. Economic impact approaches. 1999.

TEMIN, P. Two Views of the British Industrial Revolution. **The Journal of Economic History**, v. 57, no 1 , march, 1997.

TRIGO, L. G. **Viagem na Memória**: guia histórico das viagens e do turismo no Brasil. 2ed São Paulo: SENAC SP, 2002.

VALLEN, Garry K. e VALLEN, JEROME J. **Check-in, check out**: gestão e prestação de serviços em hotelaria. Porto Alegre: Bookman, 2003.

VERMEULEN, I.E.; SEEGER, D. Tried and tested: The impact of online hotel reviews on consumer consideration. **Tourism Management**, 30, 123–127, 2009.

VILLATE, J. E. **Introdução aos sistemas dinâmicos**: Uma abordagem prática com Maxima. San Francisco: Creative Commons, 2007.

VINE, P. A. L. Hotel classification - art or science? **International Journal of Tourism Management**, March, 1981.

WATT, David C. **Gestão de eventos em lazer e turismo**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

WILLIAMSON, J.; KUCZYNSKI, P-P. **Depois do Consenso de Washington**. São Paulo: Saraiva, 2004.

WILKE, E. P., RODRIGUES, L. C. Fontes de pressão institucional: reflexões sobre legitimidade na indústria hoteleira brasileira. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. São Paulo, 7(2), pp. 337-357, maio/ago. 2013.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. Annual Update. 2013.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. Annual Update. 2012.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. Brazil. 2011.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. Brazil. 2012.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. Brazil. 2013.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. France. 2011.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. France. 2012.

WTTC – World Travel and Tourism Council. **Economic Impact of Travel & Tourism**. France. 2013.

ZHAN-QING, L.; LIU, J. C. Assessment of the hotel rating system in China. **Tourism Management**, Dec. 1993.

ANEXOS

ANEXO 01

Lista de productos de consumo agrupados por finalidad, segundo a categorizaçã como productos característicos do turismo para a comparabilidade internacional*

Los productos se relacionan según la CCP vers. 2 y su correspondencia con la CIIU Rev. 4, según la principal industria de origen. Esta es una traducción provisional a la espera de la traducción completa de la CCP vers. 2.

* Esta lista agrupa en las ocho categorías empleadas en la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (CCIF) una relación no exhaustiva de productos de consumo. La ausencia de una cruz (X) indica que el producto no puede calificarse como producto característico del turismo para la comparabilidad internacional, pero corresponde a cualquiera de las demás tipologías. Por consiguiente, corresponde a los países proceder a su categorización.

CCP ver. 2 subclase	Descripción	Categorización (1)	Actividad correspondiente CIIU Rev.4
Viajes combinados, vacaciones combinadas y paquetes turísticos a)			
64122	Servicios de transporte de pasajeros por vías de navegación interior a bordo de cruceros	X	5021
64232	Servicios de transporte de cabotaje y transoceánico de pasajeros a bordo de cruceros	X	5011
85524	Servicios de reserva para paquetes turísticos	X	7911
85540	Servicios de operadores turísticos	X	7912
85523	Servicios de reserva para cruceros	X	7911
Alojamiento			
63111	Servicios de alojamiento en habitaciones o unidades para visitantes, con servicio diario de limpieza	X	5510
63112	Servicios de alojamiento en habitaciones o unidades para visitantes, sin servicio diario de limpieza	X	5510
63113	Servicios de alojamiento en habitaciones o unidades para visitantes, en bienes raíces en multipropiedad	X	5510
63114	Servicios de alojamiento para visitantes, en habitaciones con ocupación múltiple	X	5510
63120	Servicios de camping	X	5520
63130	Servicios de campamento de esparcimiento y vacaciones	X	5520
63210	Servicios de alojamiento en habitaciones o unidades para estudiantes en residencias de estudiantes	X	5590
63290	Otros servicios de alojamiento en habitaciones o unidades n.c.p.	X	5590
72111	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de bienes raíces residenciales propios o arrendados	X	6810
72123	Servicios comerciales de bienes raíces en multipropiedad	X	6810
72211	Servicios de administración de bienes raíces residenciales a comisión o por contrato, excepto bienes raíces en multipropiedad b)	X	6820
72213	Servicios de administración de bienes raíces en multipropiedad a comisión o por contrato	X	6820
72221	Venta de edificios residenciales a comisión o por contrato, excepto bienes raíces en multipropiedad b)	X	6820

CCP ver. 2 subclase	Descripción	Categorización (1)	Actividad correspondiente CIIU Rev.4
72223	Venta de bienes raíces en multipropiedad a comisión o por contrato	X	6820
85521	Servicios de reserva de alojamiento b)	X	7911
85522	Servicios de intercambio de multipropiedades	X	7990
Alimentos y bebidas c)			
63310	Servicios de suministro de comida con servicios completos de restaurante	X	5610
63320	Servicios de suministro de comida con servicios limitados	X	5610
63399	Otros servicios de suministro de comida	X	5610
63400	Servicios de suministro de bebidas	X	5630
Transporte local e internacional d)			
64111	Servicios urbanos y suburbanos de transporte de pasajeros por vía férrea		4921
64112	Servicios regulares urbanos y suburbanos de transporte de pasajeros por carretera		4921
64113	Servicios urbanos y suburbanos mixtos de transporte de pasajeros		4921
64114	Servicios especiales locales regulares de transporte de pasajeros por carretera		4922
64115	Servicios de taxi	X	4922
64116	Servicios de alquiler de automóviles particulares con conductor	X	4922
64117	Servicios de transporte de pasajeros por carretera en vehículos de tracción humana o animal	X	4922
64118	Servicios no regulares de alquiler de autobuses y autocares locales	X	4922
64119	Otros servicios de transporte terrestre de pasajeros, n.c.p.	X	4922
64121	Servicios de transporte de pasajeros por vías de navegación interior en transbordadores	X	5021
64129	Otros servicios de transporte de pasajeros por vías de navegación interior	X	5021
64131	Servicios de visita turística por vía férrea	X	4911
64132	Servicios de visita turística por transporte terrestre, salvo por vía férrea	X	4922
64133	Servicios de visita turística por vía acuática	X	5011, 5021
64134	Servicios de visita turística por vía aérea	X	5110
64210	Servicios interurbanos de transporte de pasajeros por vía férrea	X	4911
64221	Servicios regulares interurbanos de transporte de pasajeros por carretera	X	4922
64222	Servicios regulares interurbanos especiales de transporte de pasajeros por carretera	X	4922
64223	Servicios no regulares de larga distancia de autobús y autocar	X	4922
64231	Servicios de transporte de cabotaje y transoceánico de pasajeros en transbordadores	X	5011
64239	Otros servicios de transporte de cabotaje y transoceánico de pasajeros	X	5011
64241	Servicios nacionales regulares de transporte aéreo de pasajeros	X	5110
64242	Servicios nacionales no regulares de transporte aéreo de pasajeros	X	5110
64243	Servicios internacionales regulares de transporte aéreo de pasajeros	X	5110
64244	Servicios internacionales no regulares de transporte aéreo de pasajeros	X	5110
64250	Servicios de transporte espacial de pasajeros	X	5110
66011	Servicios de alquiler de autobuses y autocares con conductor		4922
66021	Servicios de alquiler de embarcaciones con tripulación para transporte de cabotaje y transoceánico de pasajeros		5011

CCP ver. 2 subclase	Descripción	Categorización (1)	Actividad correspondiente CIU Rev.4
66022	Servicios de alquiler de embarcaciones de carga con tripulación para el transporte de cabotaje y transoceánico		5012
66031	Servicios de alquiler de aeronaves de pasajeros con tripulación		5110
67190	Otros servicios de carga y descarga de cargamento y equipaje		5224
67390	Otros servicios auxiliares del transporte por vía férrea		5221
67410	Servicios de estaciones de autobuses		5221
67420	Servicios de explotación de autopistas, puentes y túneles		5221
67430	Servicios de estacionamiento		5221
67440	Servicios de remolque para vehículos comerciales y privados		5221
67511	Servicios de explotación de puertos y vías de navegación (con exclusión de carga y descarga) en aguas costeras y alta mar		5222
67512	Servicios de explotación de vías de navegación interior (con exclusión de carga y descarga)		5222
67521	Servicios de practica y atraque en aguas costeras y alta mar		5222
67522	Servicios de practica y atraque en vías de navegación interior		5222
67531	Servicios de salvamento y reflotación de embarcaciones en aguas costeras y alta mar		5222
67532	Servicios de salvamento y reflotación en vías de navegación interior		5222
67610	Servicios de explotación de aeropuertos (con exclusión de carga y descarga)		5223
67620	Servicios de control del tráfico aéreo		5223
67630	Otros servicios auxiliares del transporte por vía aérea		5223
73111	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de automóviles y camionetas sin conductor	X	7710
73114	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de otro equipo de transporte por tierra sin conductor		7730
73115	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de embarcaciones sin tripulación		7730
73116	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de aeronaves sin tripulación		7730
85511	Servicios de reserva para transporte aéreo	X	7911
85512	Servicios de reserva para transporte por ferrocarril	X	7990
85513	Servicios de reserva para transporte por autobús	X	7990
85514	Servicios de reserva para alquiler de vehículos	X	7990
85519	Otros servicios de reserva y organización de transporte n.c.p.	X	7990
87141	Servicios de mantenimiento y reparación de vehículos de motor		4520
87142	Servicios de mantenimiento y reparación de motocicletas		4540
87143	Servicios de mantenimiento y reparación de remolques, semirremolques y otros vehículos de motor n.c.p.		4520
87149	Servicios de mantenimiento y reparación de otro equipo de transporte		3315
Actividades recreativas, culturales y deportivas e)			
73240	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de equipo de recreación y esparcimiento		7721
85539	Servicios de reserva de entradas para eventos, servicios de entretenimiento y esparcimiento y otros servicios de reserva	X	7990

CCP ver. 2 subclase	Descripción	Categorización (1)	Actividad correspondiente CIU Rev.4
85550	Servicios de guías de turismo	X	7990
85562	Servicios de información al visitante	X	7990
96150	Servicios de proyección de películas cinematográficas		5914
96220	Servicios de producción y presentación de espectáculos artísticos	X	9000
96310	Servicios de artistas de espectáculos	X	9000
96411	Servicios relacionados con museos, excepto sitios y edificios históricos	X	9102
96412	Servicios de conservación de sitios y edificios históricos	X	9102
96421	Servicios relacionados con jardines botánicos y parques zoológicos	X	9103
96422	Servicios relacionados con reservas naturales, incluida la conservación de la flora y la fauna	X	9103
96511	Servicios de promoción de pruebas deportivas de competición y esparcimiento		9319
96512	Servicios de clubes deportivos		9312
96520	Servicios de explotación de instalaciones para deportes de competición y para deportes de esparcimiento	X	9311
96590	Otros servicios relacionados con deportes de competición y deportes de esparcimiento	X	9319
96620	Servicios auxiliares relacionados con los deportes y el esparcimiento		9319
96910	Servicios relacionados con parques de atracciones e instalaciones similares	X	9321
96929	Otros servicios de juegos de azar y apuestas	X	9200
96930	Servicios de máquinas recreativas que funcionan con monedas	X	9329
96990	Otros servicios de esparcimiento y diversión n.c.p.	X	9329
Compras f)			
Bienes adquiridos por los visitantes en sus actividades relacionadas con las compras			
Otros			
71134	Servicios de préstamo a través de tarjetas de crédito		6419, 6492
71331	Servicios de seguros de vehículos de motor		6512
71334	Otros servicios de seguros contra daños a los bienes		6512
71337	Servicios de seguros de viaje		6512
71592	Servicios de cambio de divisas		6612
73260	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de textiles, ropa y calzado		7729
73290	Servicios de arrendamiento con o sin opción de compra de otros artículos n.c.p.		7729
83811	Servicios de retratos fotográficos		7420
83820	Servicios de revelado fotográfico		7420
85954	Servicios de preparación de documentos y otros servicios especializados de apoyo administrativo		8219
85961	Servicios de asistencia y organización de congresos		8230
85962	Servicios de asistencia y organización de ferias de muestras		8230
87290	Servicios de mantenimiento y reparación de otros productos n.c.p.		3313, 9529
92330	Servicios de enseñanza secundaria superior general		8521
92340	Servicios de enseñanza secundaria superior técnica y profesional		8522

CCP ver. 2 subclase	Descripción	Categorización (1)	Actividad correspondiente CIU Rev.4
92410	Servicios de enseñanza postsecundaria pero no terciaria general		8530
92420	Servicios de enseñanza postsecundaria pero no terciaria técnica y profesional		8530
92510	Servicios de enseñanza terciaria de primera etapa		8530
92520	Servicios de enseñanza terciaria de segunda etapa		8530
92911	Servicios de enseñanza cultural		8542
92912	Servicios de enseñanza deportiva y recreativa		8541
92919	Otros servicios de enseñanza y formación n.c.p.		8549
92920	Servicios de apoyo educativo		8550
93111	Servicios quirúrgicos para pacientes hospitalizados		8610
93112	Servicios ginecológicos y obstétricos para pacientes hospitalizados		8610
93113	Servicios psiquiátricos para pacientes hospitalizados		8610
93119	Otros servicios para pacientes hospitalizados		8610
93121	Servicios médicos generales		8620
93122	Servicios médicos especializados		8620
93123	Servicios dentales		8620
93191	Servicios de maternidad y servicios conexos		8690
93192	Servicios de enfermería		8690
93193	Servicios fisioterapéuticos		8690
93194	Servicios de ambulancia		8690
93195	Servicios de laboratorio médico		8690
93196	Servicios de formación de imágenes para diagnóstico		8690
93199	Otros servicios de salud humana n.c.p.		8690
	Otros servicios sin determinar		
	Otros bienes sin determinar		

a) Se incluiría también el valor de los componentes del paquete.

b) Solo se refiere a casas de vacaciones.

c) Incluye también la compra directa para su consumo o preparación.

d) Incluye también la compra de bienes tales como combustible, repuestos, etcétera.

e) Incluye también bienes relacionados con esta finalidad.

f) Incluye solo bienes: bienes de consumo duraderos con una sola finalidad, recuerdos, artículos de artesanía y otros bienes, principalmente destinados a llevarlos al regresar al país de origen.

ANEXO 02

Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE versão 2.0



Classificação Nacional de Atividades Econômicas - Versão 2.0
Estrutura detalhada e notas explicativas

ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO

Esta seção compreende as atividades de alojamento de curta duração e os serviços de alimentação.

Os serviços de alojamento se distinguem dos de locação de imóveis pela curta duração da disponibilidade do local de alojamento, salvo em casos de alojamentos coletivos (pensionatos, casas de estudante), tradicionalmente tratados dentro deste segmento.

Os serviços de alimentação têm como característica o preparo das refeições para consumo imediato, com ou sem serviço completo (para efeito de classificação, entende-se como serviço completo todas as unidades que tem serviço de mesa, independente de que o pessoal encarregado de servir as refeições tenha outras funções dentro da unidade econômica), a preparação de alimentos por encomenda e a preparação de bebidas para consumo imediato. Não inclui a preparação de alimentos que não seja para consumo imediato (divisão 10) e, também, a venda de refeições e bebidas que não seja para consumo imediato (seção G).

Os estabelecimentos que combinam serviços de alimentação e espetáculos artísticos, devem ser classificados por sua atividade básica. Assim sendo, uma sala de espetáculos mesmo com serviço de bar é classificada em atividades de espetáculo e um bar ou restaurante mesmo com música, em serviços de alimentação. No caso de um estabelecimento hoteleiro com restaurante, a unidade é classificada em atividade de alojamento.



55 ALOJAMENTO

55.1 HOTÉIS E SIMILARES

Este grupo compreende as atividades de alojamento de curta duração em hotéis, motéis, pousadas, com ou sem serviços complementares tais como: restaurantes, auditórios, serviços de comunicação, etc. e outros tipos de alojamento temporário.

Este grupo compreende também o aluguel de imóveis residenciais de curta duração com fins turísticos (aluguel de temporada).

Este grupo não compreende o aluguel de residências com contrato, por período médio ou longo grupo (grupo 68.2).

55.10-8 Hotéis e similares

Esta classe compreende:

- as atividades dos hotéis, motéis, pousadas, combinadas ou não com o serviço de alimentação

Esta classe compreende também:

- as atividades dos apart-hotéis usados como hotéis

Esta classe não compreende:

- a venda de títulos, com direito a uso por tempo determinado de hotéis - time sharing (79.90-2)

55.9 OUTROS TIPOS DE ALOJAMENTO NÃO ESPECIFICADOS ANTERIORMENTE

55.90-6 Outros tipos de alojamento não especificados anteriormente

Esta classe compreende:

- as atividades das pensões (alojamento), dormitórios, campings (acampamentos), albergues (exceto assistenciais)

APÊNDICES

APÊNDICE 01

Roteiro de Entrevista

- 1) Nome do entrevistado.
- 2) Idade.
- 3) Escolaridade (formação?).
- 4) Nome da Instituição (pública ou privada).

Estado e turismo

- 5) Na sua opinião, no Brasil existe uma utilização adequada do potencial econômico da atividade turística pelo Estado?
- 6) O desenvolvimento da infraestrutura do Brasil incide na movimentação do mercado de turismo? Se sim, até que ponto? Explique.
- 7) E as políticas sociais, também influenciam no turismo? Se sim, até que ponto? Explique.

Governos e políticas de turismo

- 8) Em sua opinião, existiu alguma diferença de tratamento dado pelos governos brasileiros (esfera federal) para a atividade turística? Explique sobre a história da política de turismo no Brasil (Estado varguista (1930-1945), a Segunda República Brasileira (1945-1964), o Regime Militar (1964-1985) e a Nova República de 1985 até o presente momento). E especificamente sobre o setor de hospedagem.
- 9) A criação do MTur implicou em alguma modificação nesta atividade no Brasil?
- 10) Como se dá essa relação entre o poder público e o mercado de turismo? Pontos de convergência? E de conflito?

Regulação do Turismo

- 11) A oferta de meios de hospedagem é suficiente para atender a demanda, tanto em qualidade, quanto em quantidade aqui no Brasil?
- 12) Você considera que este mercado turístico específico (meios de hospedagem) necessita de uma regulação? Até que ponto existe um custo/benefício relativo desta regulação (classificação)?
- 13) O que você acha da ação regulatória do Estado (Brasil/Mundo) para com o mercado turístico?

Políticas de classificação de meios de hospedagem

- 14) Considerando que a hospedagem é um dos principais segmentos dentro da área do turismo, qual a importância da formulação de políticas públicas específicas para os meios de hospedagem?
- 15) Na questão da política de classificação dos meios de hospedagem, a obrigatoriedade de se classificar poderia mudar a perspectiva da política de classificação? Se sim, para melhor ou para pior?
- 16) Você já participou da formulação de alguma política de Meios de Hospedagem (Classificação)? Se sim, explique qual foi sua participação.
- 17) Qual o ponto de maturidade (ainda não consolidada, em consolidação, consolidada, decadência) você considera que está a política de classificação de meios de hospedagem (Brasil / Mundo)?

- 18) A abertura para a discussão, inserção de novos atores no processo de formulação das políticas direcionadas para meios de hospedagem, influencia/influenciou nas decisões do governo?
- 19) A variável política (estilo de governo, governantes, partidos/alianças políticas) influencia/influenciou em algum momento do processo (formulação, execução, resultados etc) desta política regulatória (dos meios de hospedagem)?
- 20) A variável econômica (estabilização, crescimento ou crise, mercado turístico) influencia/influenciou em algum momento do processo (formulação, execução, resultados etc) desta política regulatória (dos meios de hospedagem)?
- 21) A variável social (acesso ou falta, educação, cultura, trabalho e renda) influencia/influenciou em algum momento do processo (formulação, execução, resultados etc) desta política regulatória (dos meios de hospedagem)?
- 22) Considerando que antes da última reformulação da política de meios de hospedagem, do novo SBClass, existiam poucos meios de hospedagem classificados pela classificação oficial, como você analisa este fato?
- 23) Atualmente, desde que foi lançado o novo SBClass (2010/2011) existem poucos meios de hospedagem classificados, como você analisa este fato?
- 24) Dê sua opinião em relação aos outros tipos de classificações de meios de hospedagem não oficiais (Guia 4 Rodas, Roteiros de Charme, Booking, Decolar etc).
- 25) Qual a influência da tecnologia da informação (TI's) na área do turismo? E para o setor de hospedagem especificamente?