



Política e Economia do Turismo

Material Técnico de Apoio.

www.mercotur.org

2008 by Mercotur – Instituto Brasileiro de Marketing Turístico

Vignati, Federico. *Gestão de Destinos Turísticos*. Rio de Janeiro: Mercotur, 2008.

ISBN -

1. Administração Mercadológica.

Índice para catálogo sistemático.

1. Marketing: Administração 658.8

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou de qualquer meio. A violação dos direitos do Auto Lei (9.610/98) é crime estabelecido pelo Artigo 184 do Código Penal.

Política é a arte do possível.

Otton von Bismarck

Capítulo 5

Política e economia do turismo

Objetivos do capítulo

1. Definir a importância e as características da política e da economia do turismo;
2. Analisar as transformações e as tendências da intervenção do Estado em relação à política de turismo;
3. Apresentar conceitos e bases técnicas para a formulação de políticas de desenvolvimento turístico.

Introdução

A política de turismo vem ganhando importância à medida que se atribui ao turismo a capacidade de catalisar processos de geração de trabalho, renda e desenvolvimento socioeconômico.

Nos últimos dez anos, o mundo experimentou importantes avanços na pesquisa de turismo e iniciativas inovadoras foram propostas. Foram desenvolvidas também novas políticas para a formalização desse setor mediante a modernização da legislação e planos de desenvolvimento. Além

disso, ministérios foram organizados com responsabilidades e competências específicas no setor.

A “mão invisível”¹ de Adam Smith parece insuficiente para dinamizar o setor turístico, embora a experiência demonstre que o Estado não deve ser agente interventor, mas facilitador do desenvolvimento dessa atividade.

As atribuições do Estado como organismo facilitador do desenvolvimento turístico parece ser uma tendência global. Porém, não representa necessariamente a única alternativa para o Estado. Temos exemplos de cidades altamente desenvolvidas no que se refere ao turismo, em que o Estado desempenha um papel ativo não apenas facilitando, mas regulamentando e fiscalizando o setor em relação à qualidade e à responsabilidade ambiental e social.

Neste capítulo, vamos conhecer os fundamentos da economia do turismo assim como as formas de intervenção do Estado e os instrumentos que a política de turismo oferece para incentivar o desenvolvimento de forma ordenada, competitiva e responsável.

1. Efeitos econômicos do turismo

O turismo tem um amplo efeito multiplicador sobre a economia dos destinos receptivos. Trata-se de um efeito relacionado aos gastos de um turista ao longo

¹ Metáfora usada pelo pai da economia moderna, Adam Smith.

de sua estadia, como hospedagem, transporte, alimentação, entretenimento e comércio em geral.

O efeito multiplicador, contudo, não se restringe apenas ao gasto direto realizado pelo turista. Na cadeia produtiva do turismo integram-se não apenas prestadores de serviços diretos, mas uma série de fornecedores que influem e se beneficiam indiretamente pelo crescimento da atividade turística.

A título de ilustração, tente imaginar a dinâmica operacional que gira em torno de um hotel. Podemos destacar a contratação de funcionários operacionais como garçons, camareiras, cozinheiros; o consumo de equipamentos e de material de limpeza, lavanderia alimentos, consumo de bebidas, entre outros.

O efeito multiplicador da atividade turística pode se estender ainda por uma série de empresas de pequeno, médio e grande portes que prestam serviços a este hotel. Essa ilustração, embora simples, revela uma das principais vantagens econômicas da atividade turística: sua capacidade de distribuição de renda.

A política econômica tem ainda outros interesses relacionados ao turismo, como veremos a seguir.

1.1 Efeitos globais

a) Na economia nacional

A capacidade de o turismo estimular a economia é um de seus efeitos globais mais importantes. Surgiram, nas últimas décadas, muitos exemplos em que o turismo teve um papel-chave no desenvolvimento econômico das cidades. Vejamos o exemplo da Espanha, com cidades turísticas como Barcelona, Sevilha, Granada, Málaga e Valência, todas essas competindo no mercado global. Adicionalmente, o turismo é capaz de estabelecer vínculos intersetoriais, o que pode contribuir com a distribuição de renda e geração de economias de escala, beneficiando com isso a dinâmica econômica.

b) Na dependência exterior

É necessário que se busque a independência entre o destino turístico e as empresas estrangeiras que atuam como intermediárias nos negócios, oferecendo pacotes, transporte e hospedagem. Dessa maneira, o setor turístico pode beneficiar a articulação de economias mais autônomas e gerar maior equilíbrio econômico. Em outras palavras, quanto maior a articulação do destino turístico com o mercado emissor, menor o risco de dependência.

1.2 Efeitos multiplicadores

a) Sobre a produção

O impacto turístico sobre a economia, entretanto, não se reduz aos ingressos diretos. O gasto direto realizado pelo turista se distribui pelos enlaces intersetoriais, firmados com outras áreas de atividade. Direta ou indiretamente, as outras áreas podem estar vinculadas à cadeia produtiva do turismo. Nesse contexto, podemos identificar três efeitos positivos do turismo na economia:

1º Ingresso turístico direto: recebido pelas empresas turísticas vinculadas ao setor;

2º Ingresso turístico indireto: recebido por empregados e empresas dos setores que diretamente abastecem a produção turística;

3º Ingresso turístico induzido: recebido pelo restante dos setores da economia que, mesmo sem abastecer diretamente o setor turístico, se beneficia por uma melhora geral da economia.

b) Sobre o emprego

Um dos efeitos mais importantes do setor turístico na economia é sua capacidade de gerar empregos. Porém, se comparado a outras atividades de produção, uma crítica comum é que se atribui ao turismo a capacidade de absorver mão-de-obra pouco qualificada. Isso de fato não se mantém em destinos turísticos desenvolvidos, que tendem a contratar profissionais altamente qualificados para manter uma posição competitiva e diferenciada.

De maneira geral, o turismo influi sobre o emprego em três níveis:

1º Emprego direto: gerado pelas empresas turísticas;

2º Emprego indireto: gerado pelas empresas que fornecem produtos e serviços ao setor turístico;

3º Emprego induzido: gerado em outros setores da economia beneficiados pelo turismo.

Existem dois aspectos que podem caracterizar negativamente o emprego turístico:

1º Alta eventualidade: o grau de eventualidade do emprego depende do nível de sazonalidade da demanda turística;

2º Baixa retribuição salarial: embora ainda esteja sendo pesquisado, acredita-se que os salários baixos sejam uma consequência da contratação de mão-de-obra menos qualificada.

c) Sobre a balança de pagamentos

A balança de pagamentos de um país é um documento contábil. Ela expressa as relações econômicas de um país com o exterior, por meio da análise das saídas e entradas de divisas por distintos meios, normalmente relacionados a atividades de importação e exportação de bens e serviços. Os efeitos que o setor turístico pode exercer sobre a balança de pagamentos de um país se dividem em:

1º Efeitos primários sobre a balança de pagamentos: quando o turista estrangeiro realiza gastos que trazem divisas ao país ou quando o residente realiza gastos turísticos no exterior;

2º Efeitos secundários sobre a balança de pagamentos: podem ser de caráter direto (os serviços diretos para o turista exigem importação de tecnologias, o que supõe saída de divisas), indireto (os fornecedores das empresas de turismo também requerem tecnologia estrangeira para a produção da sua oferta, o que supõe saída de divisas para o exterior) e induzido (por exemplo, o pagamento de salários a funcionários estrangeiros necessários para a prestação dos serviços turísticos);

3º Efeitos terciários sobre a balança de pagamentos: os produtos importados que não estão vinculados ao gasto turístico direto. Um exemplo é a aquisição de uma câmera de fotos importada ante a possibilidade de realizar uma viagem de turismo.

d) Sobre a taxa de câmbio

A taxa de câmbio é o preço de uma moeda expresso em unidades de outra, quer dizer, a quantidade de moeda nacional necessária para obter uma moeda estrangeira. A relação de valor entre uma e outra moeda pode contribuir com o aumento ou a diminuição dos fluxos de turistas estrangeiros: o destino turístico pode tornar-se mais barato ou mais caro dependendo da situação.

A desvalorização progressiva do dólar americano tem melhorado o poder de consumo do brasileiro nos EUA. Com isso, esperamos um aumento dos fluxos

de turistas para lá. Por outro lado, a valorização do euro tem encarecido, para os brasileiros, os destinos turísticos europeus. Em consequência, esperamos que, na Europa, o fluxo de brasileiros caia. A valorização do euro amplia, no entanto, o poder de compra dos europeus, tornando baratos destinos como o Brasil.

e) Sobre os ingressos públicos

O setor turístico pode gerar importantes ingressos ao setor público, sobretudo quando os gestores estimulam a dinamização do setor empresarial, quando criam sistemas eficazes para cobrar impostos e quando administram o destino de forma empreendedora, inventando serviços e atividades que ampliem a oferta turística e permitam maiores gastos diretos.

f) Sobre os gastos públicos

Considerar que o desenvolvimento turístico traz unicamente benefícios econômicos para o setor público é um erro. Ele pode ter importantes consequências negativas sobre os gastos públicos. Para reconhecer a verdadeira contribuição do turismo ao setor público, é necessário considerar os custos com serviços públicos e outras atividades como promoção turística, planejamento, pesquisa e gestão do destino turístico.

Um exemplo de turismo que traz grandes benefícios para os cofres públicos é o turismo residencial ou de segunda residência, no qual o turista que reside em determinado local alguns meses do ano, normalmente no período de férias, paga todos os encargos e tributos de um residente, porém não utiliza os

serviços públicos como um cidadão comum. Esse é o turista que toda cidade quer.

g) Sobre a inflação

A entrada de turistas estrangeiros e divisas afeta a quantidade de dinheiro em circulação, além de ampliar a velocidade com que este se movimenta na economia. Conseqüentemente, contribui para o aumento dos preços. Esse fenômeno é também conhecido como “inflação turística”.

Existem cidades em que o comércio pratica uma política de preços de segunda a sexta-feira e outra diferente nos fins de semana e feriados. Também há destinos turísticos que mantêm os preços altos durante toda a temporada, criando inflação. Ela pode ser mais bem absorvida por quem se beneficia do turismo, mas pode gerar exclusão dos cidadãos locais que não se beneficiam desse setor, e, portanto, podem não ter capacidade de acompanhar a oscilação de preços.

h) Sobre a especulação imobiliária e dos solos

A consolidação do setor turístico e seu desenvolvimento podem levar a uma série de importantes mudanças na utilização produtiva dos solos. Dessa maneira, substitui-se o uso agrícola da terra em função de outras atividades, principalmente de caráter residencial, o que introduz dinâmicas especulativas. Existem centenas de exemplos de como o turismo substitui atividades tradicionais de desenvolvimento rural por atividades como a construção civil, modificando rapidamente a paisagem, a identidade e as tradições de um

destino turístico, aliás isso já vem acontecendo nas principais praias do litoral brasileiro.

i) Sobre a distribuição da renda

Não existem suficientes pesquisas para determinar exatamente como o turismo contribui com a distribuição da renda. Porém, essa capacidade lhe é atribuída não só pelos seus enlaces com outras indústrias, mas também por ser uma atividade propícia a empresários de micro e pequenas empresas. Um estudo sobre a indústria espanhola de turismo, realizado em 2005, afirma que mais de 90% do setor é formado por micro e pequenas empresas. No Brasil, a realidade não parece ser diferente.

j) Sobre o desenvolvimento regional

O desenvolvimento turístico e seus efeitos sobre as economias regionais depende, em boa parte, do modelo de desenvolvimento regional e da integração do território à estrutura produtiva do país. Evidentemente, o turismo pode exercer uma influência positiva na diminuição das disparidades regionais. No entanto, como qualquer atividade econômica, pode concentrar renda e submeter a região a disparidades econômicas e a pressões territoriais insustentáveis. Esse é o risco que se corre quando se constroem complexos turísticos de grande porte sem prever a participação, as necessidades e as expectativas da população local.

k) Sobre o meio rural

Os efeitos do turismo sobre o meio rural são múltiplos. O desenvolvimento turístico pode contribuir com a geração de uma série de ingressos complementares que podem elevar o nível de renda dos pólos rurais. Não obstante, um dos efeitos mais positivos atribuídos ao setor turístico no meio rural está vinculado a seus efeitos sobre os movimentos demográficos. Estudos realizados na Espanha indicam que o turismo rural tem contribuído com a fixação das populações rurais, ajudando a diminuir as migrações do campo para a cidade. Por essa razão, o turismo rural foi tratado, na Espanha, como atividade vinculada não apenas à Secretaria de Turismo, mas também à Secretaria de Desenvolvimento Social. Esse mesmo fenômeno se repete em outros países da América Latina.

l) Sobre a movimentação demográfica

Referente à movimentação demográfica, um dos efeitos mais importantes do turismo já foi apresentado no item anterior, porém não é o único. Outro efeito direto está relacionado à população flutuante adicional que as economias locais, regionais e nacionais devem suportar em consequência do turismo.

Como o setor é altamente sazonal, a pressão demográfica se concentra em determinados períodos. Conseqüentemente, o gasto público aumenta nesses períodos e coloca em risco a eficiência e a qualidade dos serviços básicos, como luz, água e saúde.

1.3 Efeitos externos

São efeitos indiretos que resultam da influência da atividade turística em determinados aspectos socioculturais, ambientais e territoriais. Eles influem sobre a atividade econômica e podem ocorrer:

a) Sobre o meio ambiente

O desenvolvimento turístico pode levar à utilização predatória de recursos ambientais, colocando em risco sua sustentabilidade. Existem evidências de que o turismo pode contribuir de forma positiva para a manutenção do meio ambiente, e ainda financiar projetos de pesquisa vinculados a sua recuperação e seu desenvolvimento sustentável. Mas o turismo também pode gerar poluição ambiental e incentivar o desmatamento e a comercialização de animais silvestres, atividades que devem ser evitadas, com fiscalização séria.

b) Sobre a sociedade e a cultura

O turismo pode contribuir com avanços na sociedade e na cultura dos turistas. Atribuímos ao turismo a capacidade de estimular a paz à medida que o conhecimento, o convívio e a aceitação das diferenças socioculturais aproximam as pessoas e ampliam sua tolerância diante de perspectivas de mundo diferentes.

Por outro lado, é possível atribuir ao turismo efeitos negativos quanto à verdadeira recuperação e valorização da identidade e da cultura das comunidades receptoras. Estudos realizados na área de sociologia e antropologia indicam que o turismo pode mercantilizar a cultura e tratá-la como

um produto estático, com fins unicamente comerciais. Nesse processo, a população pode ser estigmatizada e até mesmo excluída; e suas tradições originais podem se perder quando adaptadas aos interesses imediatos do mercado. Existem muitos casos de festas folclóricas e rituais adaptados ao turismo. Alguns exemplos são a Festa del Sol em Cuzco, os Casamentos Balineses na Indonésia, a Festa do Ano-novo Chinês, os Rituais Xamanistas no México etc. Embora interessantes, essas festas perderam parte de sua identidade.

São temas fascinantes, cada vez mais pesquisados, que devem ser levados em conta quando se trabalha com turismo, sobretudo em comunidades rurais e indígenas.

2. Principais mudanças na participação do Estado

Como já sabemos, o turismo é um dos fenômenos sociais e econômicos mais importantes do século. Esperamos que mantenha um crescimento médio de 7% nos próximos vinte anos, como demonstram as projeções realizadas pela OMT.

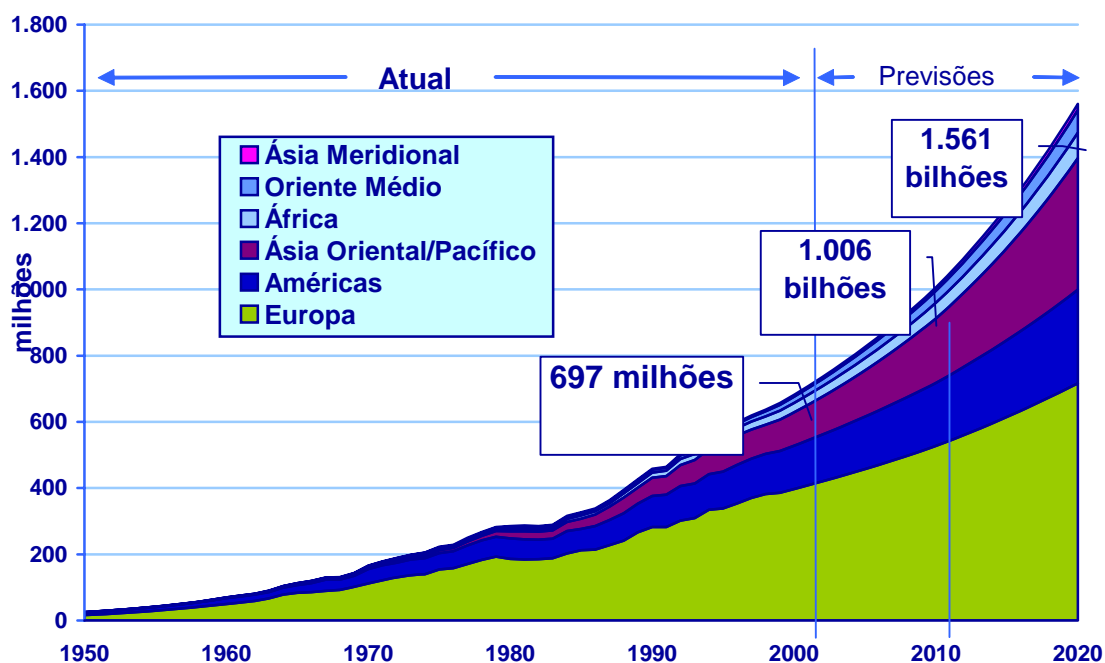


Figura 5.1 – Projeção de visita de turistas por região receptiva, 1950–2020

Fonte: OMT, 2006.

As funções que o Estado assume em relação ao turismo variam segundo o sistema político, o grau de desenvolvimento econômico geral e o estágio de desenvolvimento turístico concreto do país.

Segundo Bernier,² nos últimos cinquenta anos foi possível distinguir no mínimo três fases diferentes de participação do Estado no contexto da política e da gestão pública do turismo:

- 1^a: O Estado interventor
- 2^a: O Estado promotor
- 3^a: O Estado coordenador

² Bernier, 2005.

O texto na integra se encontra no livro: **Gestão de Destinos Turístico de Federico Vignati, Editora SENAC –Rio.**

Leituras recomendadas

BOTE, Venancio; MARCHENA, Gomez et alli. *Introducción a la economía del turismo en España*. Madri: Civitas, 1996.

FLUVIA, Modesto et alli. *Política Turística: entre la sustentabilidad y el desarrollo económico*. Barcelona: Esade – Cedit, n. 3, pp. 34-41, 1998.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano nacional do turismo*. Brasília: MinTur, 2003.

_____. *Roteirização turística – módulo operacional 7*. Brasília: MinTur, 2005.

OMT. *Barometro del turismo: prolecciones 2020*. Madri: OMT, 2006.

BERNIER, Enrique Torres. *Actualización de las megatendencias del mercado turístico. Apuntes del Programa de Doctorado en Gestión y Desarrollo Turístico Sostenible*. Málaga: UMA, 2005.

VERA, Fernando; IVARS, J. A. “Una propuesta de indicadores para la planificación y gestión del turismo sostenible”. Comunicación al congreso nacional de medio ambiente, Universidad de Alicante, 2000.

VERA, Fernando et alli. *Análisis territorial del turismo*. Barcelona: Ariel, 1997.

VIGNATI, Federico. *Los desafíos de la gestión pública del turismo en América Latina*. Sevilha: UNIA. Tese de Mestrado, 2001.