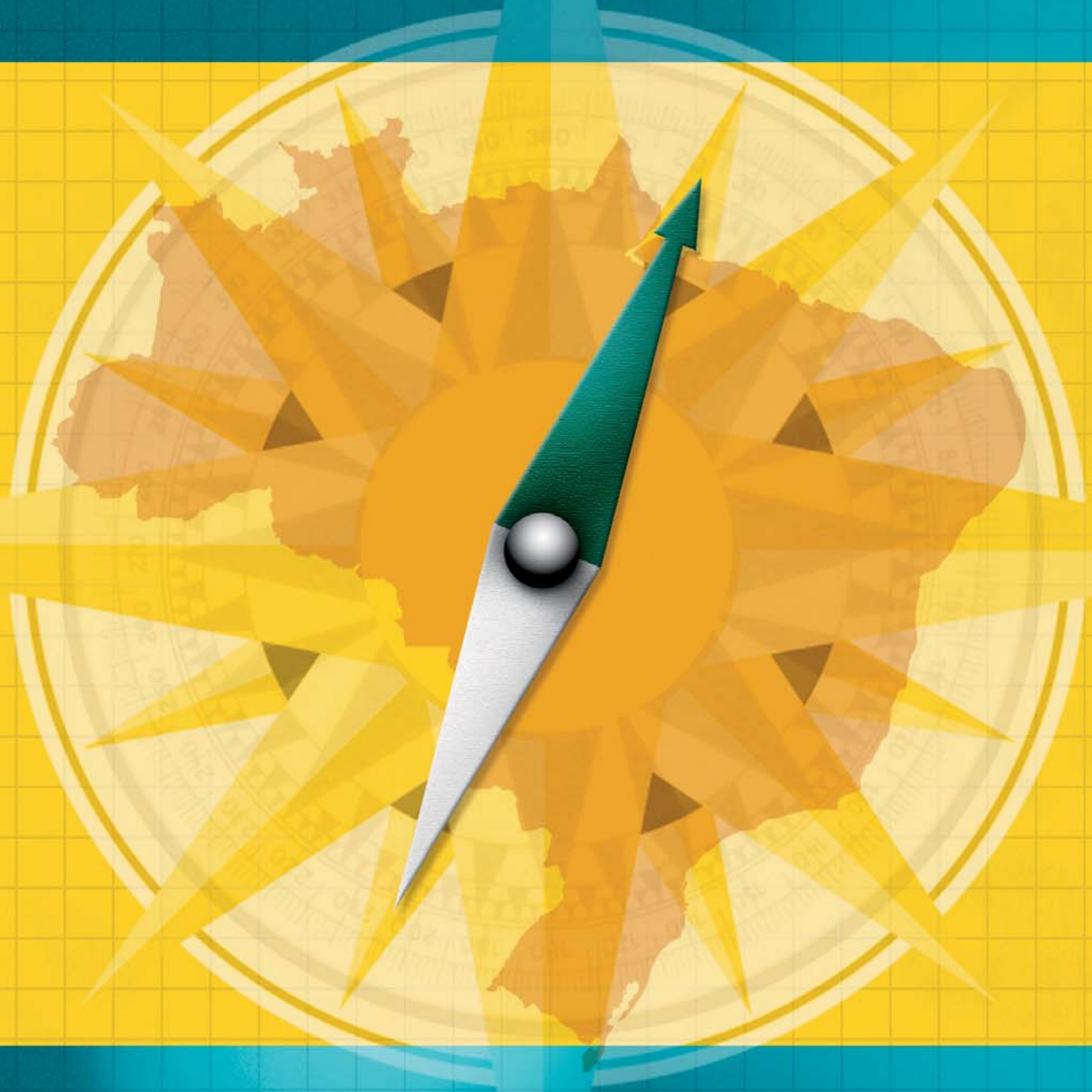


# ESTUDOS DA COMPETITIVIDADE DO TURISMO BRASILEIRO



ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL DO TURISMO

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Luiz Inácio Lula da Silva

**MINISTRO DO TURISMO**

Walfrido dos Mares Guia

**SECRETÁRIO EXECUTIVO**

Márcio Favilla Lucca de Paula

**SECRETÁRIA NACIONAL DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO**

Maria Luisa Campos Machado Leal

**SECRETÁRIO NACIONAL DE POLÍTICAS DE TURISMO**

Airton Nogueira Pereira Junior

**DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

Pedro Gabriel Wendler

**COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES MULTILATERAIS**

Fernanda Maciel Mamar Aragão Carneiro

**COORDENAÇÃO-GERAL DE RELAÇÕES SUL-AMERICANAS**

Patric Krahl

**GESTÃO TÉCNICA**

Adriane Correia de Souza

Camila de Moraes Tiussu

Clarice Mosele

**CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

Lucia Carvalho Pinto de Melo

Presidenta

Lélio Fellows Filho

Chefe da Assessoria Técnica

**COORDENADORA RESPONSÁVEL**

Lúcia Helena Salgado

Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ

## APRESENTAÇÃO

Nos últimos quatro anos, o turismo brasileiro vem respondendo aos desafios representados pelas metas do Plano Nacional do Turismo. Governo Federal, empresários, terceiro setor, estados e municípios trabalharam juntos para colocar em prática uma nova política para o turismo. Pela primeira vez na história, o turismo tornou-se prioridade de Governo, com resultados positivos para a economia e o desenvolvimento social do País.

O Ministério do Turismo contabiliza muitas vitórias conquistadas: a ampliação da oferta de roteiros turísticos de qualidade; aumento dos desembarques nacionais; incremento no número de estrangeiros visitando o País; aumento dos investimentos diretos; elevação na entrada de divisas e geração de renda e empregos para os brasileiros.

No entanto, algumas reflexões se impõem sobre o futuro do turismo brasileiro. Um mundo cada vez mais dinâmico e competitivo e as transformações da economia mundial trazem novas e desafiadoras exigências para todos, sem exceção. Dentre elas, a de que é necessário assegurar os interesses nacionais e um desenvolvimento sustentado e sustentável. Como fazer isso em longo prazo? E mais: qual o padrão de concorrência vigente no mercado internacional; qual estratégia o turismo brasileiro deve assumir para competir; qual o melhor modelo de desenvolvimento para o turismo no País; quais as oportunidades estão colocadas para as empresas brasileiras e, ao mesmo tempo, que ameaças existem para elas nesse mercado? Finalmente, o desafio maior: como promover uma inserção ativa e competitiva do turismo brasileiro na economia mundial?

Buscando analisar esse cenário e encontrar respostas aos desafios que ele coloca, o Ministério do Turismo realizou um trabalho junto com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), que resultou neste rico material. Os Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial reúnem o trabalho de grandes especialistas de vários centros de pesquisa do Brasil.

Os Estudos foram idealizados com o objetivo de incentivar o debate sobre os rumos do turismo brasileiro, considerando seus principais aspectos e segmentos. O Brasil é aqui comparado com casos internacionais de sucesso para fazer face aos desafios que se põem: as novas tecnologias, as alianças estratégicas, fusões, aquisições e o processo de concentração, o fortalecimento e a internacionalização de nossas empresas, a sustentabilidade ambiental e a preservação das culturas locais.

O Ministério do Turismo convida todos os agentes do setor a uma ampla discussão para a construção coletiva e democrática de um futuro Programa de Competitividade Para o Turismo Brasileiro. As bases para este futuro sustentado estão aqui, nestes Estudos de Competitividade e Estratégia Comercial para o Turismo.

**Walfrido dos Mares Guia**  
**Ministro do Turismo**

#### **NOTA:**

**O presente documento é propriedade do Governo Federal e é disponibilizado gratuitamente para avaliação dos profissionais do turismo brasileiro. Seu objetivo é ampliar o debate nacional sobre o futuro do setor, assim como de fomentar a pesquisa nesse campo do conhecimento, consistindo numa *versão preliminar*, que deverá sofrer alterações ao longo do primeiro semestre de 2007, incorporando sugestões e críticas a partir de debates com agentes selecionados do turismo brasileiro. Seu conteúdo não representa a posição oficial do Ministério do Turismo, sendo de inteira responsabilidade de seus autores.**

# **Organização Industrial do Turismo**

## **INTRODUÇÃO e SUMÁRIO DOS RESULTADOS ALCANÇADOS**

**Lucia Helena Salgado<sup>1</sup>**  
**(coordenadora)**

Durante o ano de 2006, equipe de pesquisadores realizou uma série de estudos sobre oferta e demanda de bens turísticos, que representou um lançar de olhos da teoria e metodologia econômicas ao objeto Indústria do Turismo.

Foram desenvolvidos diversos tópicos de análise sob o ângulo da oferta, da demanda e dos condicionantes regulatórios e de infra-estrutura.

No curso do trabalho, procurou-se enfrentar o desafio da complexidade do objeto, aplicando diferentes referenciais econômicos de análise.

Foram organizados nove estudos, divididos em quatro grandes grupos:

### **1. Análises da Oferta do Setor Turístico e Perspectivas de Longo Prazo**

- Análise dos Determinantes da Oferta no Setor de Turismo (*Edgar Pereira e Emerson Marçal*)
- Desenvolvimento Sustentável do Turismo (*Edgar Pereira e João Paulo Leal*)

---

<sup>1</sup> Economista pela UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro), 1983, Mestre em Ciência Política pelo IUPERJ (Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro), 1988 e Doutora em Economia pela UFRJ, 1996. Pesquisadora Sênior do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Professora Adjunta da UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), professora do IBMEC (Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais), pós graduação de direito empresarial (LLM), 2000-2003, colaboradora do jornal Gazeta Mercantil (2000-2003), Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) 1996-2000, *Visiting Scholar* da Universidade da Califórnia em Berkeley (1994-1996), Consultora do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial e Nações Unidas (1992-1994).

- Turismo: Anotações Jurídicas (*Adriano Stringhini*)

## **2. Determinantes da Demanda por Turismo**

### ***2.1 Aspectos Macroeconômicos***

- Determinantes do Fluxo de Turistas Estrangeiros para o Brasil (*Elcyon Lima, Thompson Andrade e Brisne Céspedes*)
- Sistema de Indicadores Antecedentes para o Setor de Turismo: Fluxo de Passageiros do Transporte Aéreo (*Cláudio Contador*)

### ***2.2 Aspectos Microeconômicos***

- Determinantes da Demanda dos Turistas que Viajam pelo Brasil (*Alessandro Oliveira e Moisés Vassalo*)

## **3. Discussão Envolvendo a Relação Transporte Aéreo e Turismo**

- Transporte Aéreo Doméstico Brasileiro: Importância, Evolução das Políticas e Padrões de Precificação (*Alessandro Oliveira*)
- Algumas Considerações acerca da Relação entre Transporte Aéreo Regional e Turismo (*Natália Ferreira e Carlos Renato S. Lima*)

## **4. Tópicos sobre o Marco Regulatório no Setor de Turismo no Brasil<sup>2</sup>**

Do exame da oferta elaborado em “Análise dos Determinantes da Oferta no Setor de Turismo”, identificou-se a ocorrência de falhas de mercado, especificamente de informação externalidades e super-utilização de recursos não-renováveis. O modelo conceitual aplicado por Pereira e Leal apontou as seguintes características do objeto: a indústria do turismo é um oligopólio diferenciado; problemas de apropriabilidade dos investimentos realizados afetam negativamente decisões, o que gera tendência de trajetórias de investimento abaixo do razoável ou exploração sub-ótima de recursos.

---

<sup>2</sup> Esse tópico foi extraído de ensaio de maior fôlego “Economia do Turismo” de Paulo Stilpen e Ubiratan Iório, que serviu de referência de pesquisa para o trabalho.

Nesse primeiro estudo, discutiram-se formas potenciais de intervenção do governo no setor, mostrando como estas devem ser planejadas de forma cuidadosa a fim de evitar que as falhas de mercado em vez de serem corrigidas sejam agravadas.

Em um segundo estudo, “Desenvolvimento Sustentável do Turismo”, Pereira e Marçal examinaram a interação entre oferta (condições de preço e qualidade) e demanda por produtos e serviços turísticos. O trabalho desenvolveu três pontos principais: em primeiro lugar foi abordado o ciclo de vida do turismo. Identificou-se que o consumo de destinos turísticos apresenta um processo de difusão semelhante ao dos bens de consumo em geral, como descrito nos modelos de ciclo de vida do produto. Analisaram-se os seis estágios por que passam a atividade turística: exploração, engajamento, desenvolvimento, consolidação, estagnação e ponto de inflexão (ou segue para um período de declínio ou inaugura uma fase de rejuvenescimento). Em segundo lugar, discutiram-se fatores determinantes do crescimento da demanda, deslocamento espacial e sustentabilidade do turismo histórico. Buscou-se identificar as condições econômicas responsáveis por determinada localidade perder atratividade, independentemente da concorrência exercida pelos destinos rivais.

A análise foi conduzida tendo em vista um tipo específico de destino turístico: o histórico. Conclui-se que a dinâmica “perversa” que decorre do crescimento não sustentável do turismo é melhor captada quando se analisa em separado o conjunto dos bens e serviços consumidos e quando não se restringe o escopo da análise às localidades históricas, mas sim, estende-se a todos os destinos que compartilham sua característica fundamental, a saber: possuem atrações não reprodutíveis, associadas espacial, cultural e socialmente a uma determinada localidade.

Além disso, salientou-se que a expansão desordenada do turismo e a conseqüente perda de atratividade e deterioração da qualidade dos bens e serviços ofertados têm efeitos negativos não só para os turistas, decorrentes da transferência de renda para os ofertantes dos bens e serviços que são consumidos, mas também, para os habitantes permanentes da cidade. Por fim,

foram discutidas questões relacionadas ao planejamento do turismo. Ressaltou-se que as possibilidades de intervenção encontram-se limitadas pela disponibilidade de recursos.

Entendeu-se, porém, que a identificação dos agentes que, de um lado, têm perdas de bem-estar com o processo de degradação dos destinos turísticos e, de outro, daqueles que no curso do ciclo de vida do destino turístico se apropriam do excedente econômico gerado em seus respectivos mercados de atuação, constitui-se em um guia importante a orientar a implementação de uma política para o desenvolvimento sustentável do turismo.

Um terceiro trabalho, “Turismo: Anotações Jurídicas”, analisou o arcabouço jurídico da indústria do turismo. Stringhini propôs um passeio pela história do turismo através dos tempos, partindo da Grécia Antiga e chegando aos tempos modernos, e realiza uma análise da evolução do turismo no Brasil chegando até a Constituição Federal de 1988. Em seguida, tratou fundamentalmente, da mudança do papel do Estado na economia — de provedor do bem de relevância social a agente regulador e normativo — e da influência que este fato exerce sobre a organização do setor de turismo no Brasil.

Um segundo bloco de análise do estudo de Stringhini dividiu-se em três partes: em “*O Marco Constitucional no Brasil. Competências Concorrentes entre os Entes Federativos. Regulação e Indução da Atividade*” foi analisada a importância do turismo para o desenvolvimento nacional tendo em vista a Constituição Federal. Dessa análise, três elementos sobressaem-se como baliza da atividade turística no Brasil: 1. elevação do turismo à condição de fator de desenvolvimento social e econômico; 2. promoção estatal do turismo; 3. incentivo estatal ao turismo.

Em “*Regulamentação Legal e Infra-Legal em Vigor*” foi realizada uma análise da legislação vigente e que serve de regulamentação e normatização para o setor de turismo no Brasil. Finalmente, “*Empreendimentos Turísticos*” teve uma abordagem acerca das empresas turísticas (agências e guias de turismo,

estabelecimentos hoteleiros etc.) e suas especificidades, seguindo a sistemática apontada na Lei 6055/77.

Em “Determinantes do Fluxo de Turistas Estrangeiros para o Brasil”, Lima, Andrade e Céspedes procuram discutir os determinantes do fluxo de turistas estrangeiros para o Brasil, para o período 1980-2005, usando como fatores determinantes da quantidade de turistas os PIB’s per capita dos países de origem (19 países considerados) dos turistas, a sua taxa de câmbio real e a distância destes países até a cidade do Rio de Janeiro, o mais marcante portão de entrada do país.

Verificou-se que a Argentina contribui praticamente com um quarto dos turistas recebidos pelo Brasil. Isto indica que o efeito da vizinhança tem um papel importante na explicação da quantidade de turistas de países vizinhos que vêm ao Brasil. Esta grande importância relativa que está sendo observada para a vizinhança no fluxo de turismo recebido pelo Brasil, na realidade, pode estar expressando uma fraca capacidade do país em atrair turistas de origem mais afastada, os quais devem ter que pagar tarifas mais elevadas para o deslocamento e viajar mais horas, mas que têm uma capacidade aquisitiva (ou seja, um rendimento maior, como representado pelo PIB per capita do seu país) e que também têm uma moeda relativamente mais forte que a brasileira. PIB per capita maior e moeda valorizada podem na prática vencer o efeito da maior distância.

No entanto, os autores enfatizam que se deve levar em conta também outros fatores, entre eles, a taxa de câmbio real da moeda do país em relação à moeda brasileira, taxa esta que quando desvalorizada reduz a capacidade aquisitiva do potencial turista. Isto provocará um efeito negativo sobre o desejo da pessoa se deslocar como turista para o Brasil, fazendo-o considerar outros países nos quais esta taxa seja mais favorável.

Em “Sistema de Indicadores Antecedentes para o Setor de Turismo: Fluxo de Passageiros do Transporte Aéreo”, Contador desenvolveu um sistema de previsão com indicadores antecedentes de curto prazo para o setor de turismo. O propósito de tal técnica é o de aceitar o conteúdo de informação contido

num conjunto de variáveis que reflitam uma antecipação do futuro. Tal sistema, que difere dos modelos econométricos, foi escolhido por sua flexibilidade e simplicidade e por dispensar o conhecimento prévio do sentido da causalidade entre as variáveis.

Esta técnica, que permite prever a cronologia das reversões cíclicas, satisfaz os objetivos da pesquisa ao prever flutuações cíclicas e suas intensidades e ao identificar os períodos de maiores e menores pressões sobre a capacidade instalada do complexo do turismo. Analisaram-se os tipos de ciclos econômicos e ressaltou-se a influência das flutuações macroeconômicas e de fatores específicos da atividade do setor sobre eles. Diferenciaram-se os efeitos gerados pela predominância de cada um dos fatores sobre os ciclos do turismo, destacando as implicações destes para a condução da política macroeconômica, o planejamento e para a operação de instituições e empresas.

Apresentaram-se dados sobre o crescimento do fluxo de turistas para o Brasil e o significado de tais taxas de crescimento. Destacou-se que o fluxo de turistas apresenta forte flutuação, que independe das flutuações cíclicas da atividade geral. Demonstra que fases de expansão econômica ou de contração não parecem ser fatores importantes de atração ou de rejeição de turistas, como seria esperado. Segundo o autor, as flutuações no fluxo de ingresso de turistas devem ser explicadas por fatores econômicos domésticos, fatores econômicos externos, fatores institucionais e fatores naturais.

Na montagem empírica do sistema de previsão cíclica, o autor adotou o volume de passageiros transportados em vôos internacionais como *proxy* das condições do setor turismo, por ser o transporte aéreo a principal via de acesso do turismo no Brasil. A existência de informações mensais do fluxo de passageiros/km para vôos domésticos e internacionais favoreceu a escolha desta variável. Em seguida, o autor analisou os fortes coeficientes de sazonalidade e a variância do fluxo de passageiros/km, através deste sistema de previsão e dos ciclos obtidos.

Contador expôs, em detalhe em seu estudo, a metodologia utilizada para selecionar as variáveis, compor os indicadores antecedentes e testar estatisticamente o seu desempenho e a validade preditiva do indicador. Após identificar a defasagem do movimento cíclico entre variáveis e de apontar a necessidade de localizar a fonte de redundância das informações, o autor define condições básicas para nortear a escolha das variáveis-insumo. Também destacou-se os procedimentos necessários para eliminar tendências e a sazonalidade e amortecer as oscilações aleatórias das variáveis. Desta forma, o autor pretende garantir que as séries utilizadas nos indicadores antecedentes sejam compostas pelos ciclos de maior interesse para a previsão.

A segunda parte do trabalho contém uma análise empírica da montagem do sistema de indicadores antecedentes, onde são detalhadas as variáveis antecedentes, eliminadas as informações redundantes, demonstrados os indicadores compostos e calculada a probabilidade das reversões cíclicas para o setor turismo.

Apresenta-se ainda um anexo, onde constam os dados estatísticos referentes à variável-referência. Através de diversas tabelas é demonstrado o processo de eliminação da sazonalidade e de tendência das séries, as variáveis que provaram ser antecedentes e ter significância estatística para explicar as flutuações das variáveis-referência e a probabilidade de previsões realizadas para o setor do turismo.

No trabalho “Determinantes da Demanda dos Turistas que Viajam pelo Brasil”, abordando aspectos microeconômicos, Oliveira e Vassalo propõem um modelo comportamental de escolha relacionado a viagens turísticas, como forma de efetuar um mapeamento microeconômico das preferências e do perfil do turista brasileiro. A partir de uma abordagem Teorométrica – isto é, de modelos econométricos aplicados ao Turismo – e utilizando uma Base de Microdados, procuram a investigar o comportamento do turista nacional a partir dos seguintes modelos: i) modelo de determinação das viagens domésticas, rotineiras, de excursão e internacionais; e ii) modelo de determinação da escolha do destino turístico doméstico. Os resultados

provenientes do primeiro modelo reportam: uma relação inversa entre idade e propensão a viajar. Como exceções a esse fenômeno, estão as viagens internacionais e rotineiras onde a idade mostrou não ser atributo determinante na decisão por esses tipos de viagens; a correlação positiva renda-propensão a viajar; que experiências anteriores com outros tipos de viagens são fortes indutores de novas viagens; alguns fatores de estilo de vida do viajante condicionam sua propensão para viajar.

Já os resultados do segundo modelo reportam que, para a região Sudeste, o atrativo para os turistas brasileiros diz respeito ao número de atrações para a região, enquanto para as regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul a variável fundamental em termos de atratividade é a infra-estrutura sendo, por exemplo, o diferencial propulsor, a infra-estrutura hoteleira do local. Já quando analisados para o turista estrangeiro, os resultados demonstram a relevância conjunta de hotéis e atrativos na explicação da atração desses turistas.

O terceiro grupo de estudos, centrado na análise de elemento estratégico para a viabilidade e desenvolvimento da indústria do turismo, compreendeu dois trabalhos; em “Transporte Aéreo Doméstico Brasileiro: Importância, Evolução das Políticas e Padrões de Precificação”, Oliveira destaca que o transporte aéreo é uma importante etapa na cadeia produtiva do turismo, sendo assim extremamente pertinente que se promova um maior entendimento de suas especificidades econômicas e regulatórias visando-se uma maior coordenação das políticas setoriais.

Para alcançar seu objetivo, o autor desenvolve duas tarefas fundamentais: primeiramente, discute algumas características importantes do transporte aéreo e avalia as políticas governamentais para o setor realizadas nos últimos trinta anos; em segundo lugar, desenvolve um modelo empírico de formação de preços através de modelagem econométrica, partindo de dados reais do setor, pretendendo embasar respostas para diversas perguntas envolvendo influência de variáveis macroeconômicas nos preços das passagens, economias de escala de tráfego, aspectos regionais na precificação e fatores turísticos e sazonais.

Em relação à análise da relevância do setor de transporte aéreo, são analisados aspectos como: inserção internacional do país, contas externas, integração e desenvolvimento regional, posicionamento no Mercosul e na América Latina, importância econômica, impactos no crescimento econômico, interação com a indústria aeronáutica nacional, qualificação de mão-de-obra e, finalmente, geração de investimentos. Ainda nesta seção, o trabalho se dispõe a realizar um passeio pela evolução das políticas regulatórias do setor.

Em seguida o autor realiza um esforço de modelagem econométrica-empírica sobre os padrões de precificação de companhias aéreas, utilizando dados reais obtidos junto ao antigo órgão regulador, o DAC, nas suas divisões de Estudos Econômicos (SA3) e de Estatística e Gestão do Sistema BAV/HOTRAN (SA5).

Os resultados do estudo sobre transporte aéreo doméstico apontaram para a relevância de variáveis macroeconômicas, como o PIB e a taxa de câmbio, na precificação das empresas. Identificou-se que, *coeteris paribus*, o setor é mais competitivo nos períodos de maior atividade econômica, em contraposição aos períodos de alta estação turística, quando a competição é menos acirrada. Verificou-se também que o setor possui alta vulnerabilidade a choques cambiais, dados que boa parte dos custos operacionais está atrelada ao dólar (combustíveis, manutenção, leasing). Outras conclusões foram: 1. a entrada de companhias *Low-Cost Low-Fare* (como a Gol, por exemplo) acarreta uma pressão baixista nos preços no período analisado pelo estudo; 2. verificou-se que determinados atributos das companhias aéreas tornam o seu produto homogêneo do ponto de vista do consumidor, o que confere vantagens competitivas às empresas resultando, em última instância, em um maior poder de precificação; 3. do lado dos custos, alguma evidência é encontrada quanto à existência de economias de densidade de tráfego, dado que os preços caem na medida em que aumenta o tamanho médio das aeronaves; e 4. o segundo semestre é onde os preços dos bilhetes costumam estar mais altos devido à aproximação da alta estação turística.

Em “Algumas Considerações acerca da Relação entre Transporte Aéreo Regional e Turismo”, Ferreira e Silva de Lima discutem a importância do transporte aéreo regional para o setor de turismo. Sendo o Brasil um país de dimensões continentais, é razoável afirmar que o fortalecimento do transporte aéreo regional seja um impulsionador do desenvolvimento de atividades turísticas em determinadas localidades pela questão da facilitação de acesso.

A participação das empresas regionais (tais como: Trip, Team, Passaredo, Total, Rico, Pantanal etc.) no total do setor de transporte aéreo de passageiros é de apenas aproximadamente 2%. Conforme se observa na segunda seção do trabalho em questão, o número de cidades atendidas por linhas regionais regulares mantém-se em um patamar muitíssimo baixo (aproximadamente 100 cidades dentre os mais de 5.000 municípios existente no país). Identifica-se nesta seção, ainda, os principais entraves ao desenvolvimento do transporte aéreo regional: a descontinuidade do Adicional Tarifário, o alto custo de combustível (QAV) e a concorrência predatória em rotas de baixa densidade de tráfego.

O trabalho segue discutindo os aspectos influentes no planejamento de linhas aéreas. No que tange às ligações aéreas que envolvam destinos turísticos, deve-se levar em consideração quais aspectos inerentes à atividade turística podem influenciar no planejamento de linhas aéreas, a saber: i) vocação turística (demanda); ii) oferta turística local e regional; iii) ciclo de vida do destino turístico; e iv) sazonalidade. É fornecido, ainda, um perfil geral das empresas aéreas regionais.

Finalmente, organizou-se item denominado “Tópicos sobre o Marco Regulatório no Setor de Turismo no Brasil”, em que se elencou as principais peças do arcabouço legal da indústria.

No que concerne ao Brasil, a primeira menção legal à atividade turística consta no Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.

O decreto nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939, criou uma divisão de turismo e o de nº 2.440, de 1940, tratou, exclusivamente, das empresas e agências de viagens e turismo, como estabelecimentos de assistências remuneradas aos viajantes, impondo a obrigatoriedade de registro prévio junto a órgãos de governo como condição para funcionamento.

Mais recentemente, o Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, definiu a política nacional de turismo, criou a Embratur e o CNTur (Conselho Nacional de Turismo). A Lei nº 6.513, de 20 de dezembro 1977, dispôs sobre a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico, bem como sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural, e o Decreto-Lei nº 2.294, 21 de novembro de 1986, tornou livres, no País, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis.

A Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, atual regime jurídico da atividade turística, mudou o nome da Embratur (de Empresa Brasileira de Turismo para Instituto Brasileiro de Turismo), definindo sua competência. Em 31 de dezembro de 1998, através da Medida Provisória nº 1.794-8, foi criado o Ministério do Esporte e do Turismo, e, em 1º de janeiro de 2003, através da Medida Provisória nº 103, tal ministério foi desmembrado, sendo reconhecida, pelo governo federal, a atividade turística como importantíssimo fator de desenvolvimento econômico e social.

## **CONCLUSÕES RELEVANTES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS**

Examinado o objeto indústria do turismo por diversos ângulos da perspectiva econômica, respeitando sua complexidade, obtivemos elementos para avançar proposta de condução de políticas públicas, que passa-se a destacar em largos traços.

A literatura econômica sobre o tema turismo mostra que o setor tem potencial de apresentar falhas de mercado em diversos níveis, que podem ser corrigidas/minoradas via intervenção governamental adequada, que pode ser realizada, de forma geral, por meio de regulamentação ou tributação.

Constando-se a existência, ao nível da firma, de externalidades e, no plano localizacional, de efeitos de aglomeração em alguns segmentos, cabe à autoridade implementar políticas públicas pela via da regulamentação. No caso do município, leis de zoneamento, ocupação do espaço podem ter efeito ordenador e potencializador dos benefícios da indústria em determinada localidade. Um exemplo seria, por exemplo, tornar uma área de uma cidade litorânea reservada para a construção de hotéis e atividades afins com um cronograma de melhorias de infra-estrutura necessárias. Desta forma isto sinalizaria aos investidores potenciais que determinada região teria uma maior capacidade de receber um determinado perfil de turistas e logo reforçaria investimentos potenciais que de outra forma não se materializariam.

Em termos de tributação e taxas, o imposto incidente sobre serviços - o ISS (Imposto sobre Serviços), de competência municipal, pode ser utilizado como instrumento de política pública. Uma outra possibilidade consiste na criação de taxas com finalidade específica voltadas para o fornecimento dos bens públicos necessários para complementar a atividade turística. Isto pode contemplar melhorias de infra-estrutura ou, propaganda institucional da localidade frente aos consumidores. Além disso, deve-se ressaltar que um problema potencial da atividade turística diz respeito ao bem turístico que pode ser consumido de forma rápida e não ótima, no caso de recursos naturais



(não renováveis). Neste caso, uma outra opção seria estabelecer algum tributo federal ou estadual cujos municípios não pudessem controlar, de modo a moderar o crescimento desordenado do turismo.

Há que se definir, portanto, um conjunto articulado de normas federais, estaduais e municipais, idealmente de forma integrada, de maneira a se constituir um arcabouço regulatório apropriado capaz de inibir comportamentos que levem a perda de valor e diminuam a vida útil do bem turístico e, por outro lado, estimulem a utilização racional e socialmente eficiente do produto turismo.

Obtiveram-se também indicações para o planejamento da atividade turística. Observou-se que, interagindo livremente, demanda e oferta de bens e serviços turísticos produzem uma pressão insustentável sobre os “recursos escassos” sendo, portanto, necessário estabelecer políticas intervencionistas que garantam o desenvolvimento sustentável do turismo.

Assim, propõem-se a constituição de um fundo que permita tanto o financiamento de gastos, por exemplo, com a disseminação de informações úteis aos turistas (a fim de corrigir as falhas de informação) como o estabelecimento de padrões de qualidade a serem observados obrigatoriamente por ofertantes de bens e serviços turísticos, além da sua fiscalização. Subsidiariamente, esses fundos poderiam ser destinados também ao financiamento de gastos com infra-estrutura geral, inclusive com o intuito de corrigir desequilíbrios verificados entre destinos turísticos, a fim de promover o desenvolvimento sócio-econômico regional.

A partir de um modelo de determinação da escolha do destino turístico doméstico, constatou-se que alguns fatores de estilo de vida do viajante condicionam sua propensão para viajar. Em geral, pessoas cujo primeiro lazer é “descansar” ou “assistir TV”, têm menor propensão a viajar do que pessoas com vida social mais ativa cujo primeiro lazer é “teatro ou cinema” e “esportes”. Pessoas que têm na *internet* como fonte primeira de lazer não estão nem mais nem menos propensas a viajar. Sendo assim, sugere-se dois

tipos de políticas públicas focalizadas em: i) marketing mais agressivo tentando mudar o hábito de pessoas que têm na televisão e na internet suas principais atividades de lazer; e ii) marketing voltado à disputa de destinações turísticas aos que tem uma vida social mais ativa.

Das considerações acerca da importância do setor de turismo para a o desenvolvimento sócio-econômicos, especialmente no que tange à geração de empregos, propõe que no exercício de normatizador e regulador, o Estado deve criar mecanismos e instrumentos que sejam capazes de promover o desenvolvimento do turismo, atividade econômica destacada na Constituição Federal. O fato de a legislação legal e infra-legal existente no setor de turismo ter sido herdada em grande parte de um período constitucional anterior, somada à pluralidade de órgãos reguladores do setor ao longo dos tempos, gerando um “caos turístico”, conduzem a um ambiente de incerteza e insegurança jurídica, quadro agravado pelos sérios problemas com assimetria de informação entre os agentes econômicos, que tem desestimulado o desenvolvimento do setor e a entrada de investidores. Torna-se necessária, portanto, a criação de um “código de turismo”, a exemplo do que já vem ocorrendo nos países da Comunidade Européia. Nesse raciocínio, o Ministério do Turismo poderia atuar como verdadeiro regulador do setor, expedindo normas que fixassem de forma clara e precisa os critérios de classificação dos empreendimentos turísticos.

O autor desenvolve indicadores antecedentes de curto prazo para o turismo. Com base em informações mensais do fluxo de passageiros/km ele realiza a montagem empírica de um sistema de previsão cíclica. Contador justifica a metodologia por ele adotada pelo fato de a técnica de indicadores ter um excepcional desempenho na previsão da cronologia das reversões cíclicas. Com este trabalho o autor pretende prever flutuações cíclicas e suas intensidades, com o intuito de identificar os períodos de maiores e menores pressões sobre a capacidade instalada do complexo do turismo.

Contador conclui que o fluxo de turistas apresenta forte flutuação, que independe das flutuações cíclicas da atividade geral no país. Sendo assim, fases de expansão ou de contração econômica não seriam fatores importantes

de atração ou de rejeição de turistas. O autor elenca os fatores econômicos domésticos e externos, institucionais e naturais que explicariam a variação no ingresso de turistas. Dados mostrando a decomposição cíclica do fluxo de passageiros, com e livre de sazonalidade reforçam estas conclusões.

Após apresentar todos os conceitos básicos do sistema de indicadores antecedentes, as etapas de montagem do sistema e o fluxo de informações entre estas, o autor enfatiza os diversos testes estatísticos de desempenho que permitem examinar a validade preditiva do indicador. O autor também analisa as fases de identificação e montagem do sistema de indicadores antecedentes, assim como a antecendência entre as variáveis, do ponto de vista estatístico e através de gráficos. Ao longo desta demonstração são utilizadas variáveis relativas ao desempenho do fluxo de passageiros de vôos aéreos domésticos e internacionais. Todos os testes, além da listagem das séries componentes dos indicadores compostos estão disponibilizados em anexo.

Entre outras contribuições de Contador estão: a análise empírica da montagem do sistema de indicadores antecedentes, os resultados detalhados dos indicadores antecedentes, os testes estatísticos sobre o desempenho do sistema, assim como o cálculo da probabilidade das reversões cíclicas. O autor demonstrou como obteve correlações dos indicadores antecedentes com as flutuações observadas foram de 87% para o fluxo doméstico e de 96% para o fluxo internacional e calcula as probabilidades dos indicadores para as flutuações de crescimento do fluxo nacional e internacional de passageiros. Em seguida, Contador destaca que ambos os indicadores retratam com fidelidade as fases cíclicas.

O autor conclui afirmando que, em vista dos resultados obtidos com os parâmetros adotados, a probabilidade de ocorrência de uma fase de expansão do fluxo de passageiros doméstico ainda não está sendo sinalizada. Já quanto ao fluxo internacional de passageiros, Contador ressalta que já é possível identificar uma probabilidade crescente de ocorrer uma fase de expansão do setor turismo a partir do início de 2007. Segundo ele, os mesmos indicadores permitem prever que a fase de contração do fluxo de passageiros se manterá até o final de 2006 e que a fase de recuperação deverá começar em 2007.

Considerando a relevância do desenvolvimento do setor de transporte aéreo regional como elemento preponderante para impulsionar o setor de turismo em localidades com potencial turístico e que poderiam ter seus acessos facilitados.

Localizam como principais entraves ao desenvolvimento do setor de transporte aéreo regional: a descontinuidade do Adicional Tarifário, o alto custo de combustível (QAV) e a concorrência predatória em rotas de baixa densidade de tráfego. Assim sendo, identifica-se como sendo de extrema relevância a criação de políticas públicas de fomento ao transporte aéreo regional no sentido de dirimir estes entraves.

Em relação à descontinuidade do Adicional Tarifário, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 7.199, de 05 de setembro de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que visa a substituição do modelo de suplementação tarifária aplicado até 1999 (1% sobre o valor da tarifa das empresas de linhas nacionais) por um modelo que fixa um valor, entre 3 e 14 reais, sobre o valor das passagens aéreas das companhias nacionais.

No que tange aos elevados custos incorridos pelas empresas aéreas regionais com querosene de aviação, estas encontram enorme dificuldade para negociar com as distribuidoras de combustível, pagando pelo litro um valor que pode chegar a ser 30% maior que o negociado por uma empresa maior, reduzindo sobremaneira sua margem de lucro e a competitividade do setor. O querosene de aviação (QAV) atingiu índices históricos de elevado aumento, motivado pelas catástrofes ocasionadas por fenômenos naturais e pelas crises internacionais, inibindo a possibilidade de redução de preços das passagens aéreas. Destarte, torna-se necessária uma intervenção governamental no intuito de buscar amenizar a situação atual. Uma política de subsídios ou de revisão das regras de precificação do QAV poderiam ser consideradas.

A concorrência predatória, finalmente, caracterizada pelo fato de que há empresas que voam para poucas localidades com aviões pequenos (em rotas de baixa densidade de tráfego) ao lado de empresas com características e desempenho operacional de empresas nacionais, é mais um fator que inibe o desenvolvimento do transporte aéreo regional. Torna-se necessária, assim, uma ANAC mais atuante no que diz respeito ao rearranjo das rotas para as empresas regionais e para as empresas nacionais.

COLABORADORES:



REALIZAÇÃO:



Ministério do  
Turismo

