

O PAPEL HISTÓRICO DO TURISMO DE MASSA NA CONSOLIDAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E SUAS RELAÇÕES COM A POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO NO BRASIL

The historic role of mass tourism in the consolidation of the
European Union and its relations with the Brazilian national
tourism policy

El papel histórico del turismo de masas en la consolidación de la Un-
ión Europea y sus relaciones con la política nacional de turismo
en Brasil

Juliana Medaglia

julianamedaglia@hotmail.com

Professora do Departamento de Turismo da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Mestre em Comunicação e Turismo pela Universidade de Málaga/Espanha, Especialista em Marketing
Empresarial pela UFSC e em Gestão Social pela UP e Bacharel em Turismo pela UAM.

Carlos Eduardo Silveira

caesilveira@hotmail.com

Professor do Departamento de Turismo da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Doutor em Gestão e Desenvolvimento Turístico Sustentável pela Universidade de Málaga/Espanha, Mestre em
Turismo em Países em Desenvolvimento pela Universidade de Strathclyde/Escócia, Especialista e Bacharel em
Turismo e Hotelaria pela UNIVALI

Correspondência

Campus JK, Departamento de Turismo, Rodovia MGT 367-Km 583, nº 5000, Bloco 5, Sala 07, Bairro Alto da
Jacuba CEP 39.100-000 Diamantina/MG

Data de Submissão: 11/01/2009

Data de Aprovação: 28/10/2009

RESUMO

A evolução do turismo de massa na Europa, desde o veranismo da aristocracia e da burguesia até a popularização das viagens das classes média e operária, fruto das conquistas laborais da sociedade industrial, forja-se num contexto evolutivo do continente que culminou na criação da comunidade europeia. Em paralelo com a história política brasileira, este estudo exploratório, baseado em pesquisa em fontes secundárias, aborda uma visão específica de como o turismo foi utilizado nesse contexto integracionista, e como ideias e formas de desenvolvimento turístico, tão inerentes ao contexto da sociedade industrial europeia, estão tardiamente e com consequências perigosas sendo retomadas em pleno século XXI nas metas do turismo brasileiro atual. Traça-se um paralelo entre o desenvolvimento turístico no continente europeu e a criação da União Europeia especialmente com suas consequências na Espanha e a adoção desse modelo na Política Nacional de Turismo no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Turismo de massa, Europa, Política Nacional de Turismo.

ABSTRACT

The evolution of mass tourism in Europe, beginning with the summer holidays taken by the aristocracy and bourgeoisie classes, through to the popularisation of travel for the middle and working classes, brought about by the labour achievements of the industrial society, combined to create an evolving context in the European Continent, culminating in the creation of the European Community. In parallel, making a comparison with Brazilian politics, this exploratory study addresses a specific view of how tourism was used in this integrationist context, and how ideas and forms of tourism development, so inherent to the European industrial society, are being re-launched in this century in the targets of Brazilian Tourism, in a way that is outdated and dangerous. The article shows a parallel between tourism development in Europe during the consolidation of the European Community and its consequences, especially in Spain, and the adoption of this model in the Brazilian National Tourism Policy.

KEY-WORDS: Mass Tourism; Europe; Tourism National Policy.

RESUMEN

La evolución del turismo de masas en Europa, desde el veraneo de la aristocracia y de la burguesía hasta la popularización de los viajes de las clases media y obrera, fruto de las conquistas laborales de la sociedad industrial, se forja en un contexto evolutivo del continente que culminó en la creación de la comunidad europea. Paralelamente a la historia política brasileña, este estudio exploratorio, basado en una investigación en fuentes secundarias, aborda una visión específica de cómo el turismo fue utilizado en ese contexto integracionista, y cómo las ideas y formas de desarrollo turístico, tan inherentes al contexto de la sociedad industrial europea, son retomadas tardíamente y con consecuencias peligrosas en pleno siglo XXI, en las metas del turismo brasileño actual. Se traza un paralelo entre el desarrollo turístico en el continente europeo y la creación de la Unión Europea, especialmente con sus consecuencias en España, y la adopción de ese modelo en la Política Nacional de Turismo en Brasil.

PALABRAS CLAVE: Turismo de masas, Europa, Política Nacional de Turismo.

1. INTRODUÇÃO

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

Dessa forma, o intuito deste artigo é discutir a evolução da atividade internacionalmente, e mais especificamente a europeia, a partir da teoria apresentada pelo pesquisador espanhol Dr. Rafael Esteve Secall, acerca do papel do turismo durante a formação da união europeia. Uma vez que se percebe uma clara influência desse continente sobre a origem do pensamento turístico no Brasil, a partir do século XX, este estudo se justifica ao traçar um paralelo entre o modelo europeu e o desenvolvimento turístico brasileiro, que vive um momento impar em termos políticos e estruturais, ao mesmo tempo em que aponta, nesses mesmos termos, para o (atrasado) turismo de massa, cujas ações em terras brasileiras têm sido implantadas para justificar o 'crescimento da indústria do turismo' (como se vê habitualmente descrito), demonstrando o interesse de crescimento quantitativo do turismo no Brasil. Cabe ainda ressaltar o interesse do governo federal nesse 'setor da economia' perceptível até mesmo na sua inclusão em programas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), descritos na versão 2007-2010 do Plano Nacional de Turismo. Assim, pode-se dizer que o que segue é um estudo exploratório, cuja pesquisa original, de fonte secundária, tem

cunho qualitativo e de natureza aplicada, uma vez que busca na teoria contribuições que sejam comprováveis na realidade.

Para tanto, são realizadas algumas comparações relativas aos momentos históricos europeus e brasileiros a partir da Segunda Guerra Mundial à luz de autores de ambos os lados do Atlântico para, em seguida, apontar os traços, ações e resultados que, na contramão da necessária sustentabilidade, têm caracterizado o turismo (de massa) brasileiro.

O principal interesse é atentar para a aplicação de estratégias de massificação e de internacionalização que foram utilizados na Europa, no século passado, com especial enfoque na Espanha - que recebeu naquele momento investimentos pesados de países mais desenvolvidos, e que vem sendo propostos pela nossa Política Nacional de Turismo, agora com a própria Espanha no papel de país mais desenvolvido e investidor.

2. ANTECEDENTES AO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO PÓS-GUERRAS NA EUROPA

Deslocamentos e viagens acompanham o ser humano desde sua origem. Não é à toa que até os mais remotos confins do planeta foram visitados e ocupados pela espécie humana. Todavia, o que gera interesse é identificar em que momento passou-se a vislumbrar esses deslocamentos como turismo e a refletir sobre suas causas e consequências.

Costuma-se situar o turismo moderno a partir da Revolução Industrial, relacionando-o aos avanços tecnológicos das máquinas a vapor que, nos transportes, propiciaram maior regularidade às viagens. Segundo Valls (2003, p. 19)

el ferrocarril avanza por todo Occidente y enlaza las ciudades, tejiendo una red de viajes permanente. Gracias a ello, las aguas termales y los balnearios van adquiriendo una relevancia enorme a medida que se abren nuevas líneas y estaciones de tren.

Entretanto, a Revolução Industrial não gera somente os 'meios' para o desenvolvimento turístico, mas em grande parte gera os "motivos" que levam as pessoas a desejarem e até necessitarem do lazer relacionado às viagens.

Uma das grandes mudanças ocorridas a partir da industrialização diz respeito à alteração dos períodos de ócio e de trabalho, que "depois da descoberta da agricultura e da criação de animais, pela primeira vez na história da humanidade repensar o trabalho significa repensar e reorganizar a vida inteira" (DE MASI 2000, p. 59), implicando marcadas mudanças na estrutura de poder da sociedade, e, por conseguinte, nas viagens. Se no século XIX, as atividades de veraneio já haviam passado da aristocracia para a emergente burguesia, consolidando o veraneio - que de acordo com Esteve Secall (1983, p.78) precede o conceito de férias - as evoluções tecnológicas e a transformação do trabalho propiciaram paulatinamente o acesso da recém-estabelecida classe média ao mundo das viagens. Inicia-se assim a atuação de pessoas "normais" ou da grande massa da população, no cenário do turismo.

Esse período de incremento nas possibilidades de viagens coincide com a evolução do capitalismo industrial. As viagens internacionais dentro do continente europeu têm uma breve ascensão, interrompida pela Primeira Guerra Mundial, que muda o mapa da Europa. Ainda assim, no período seguinte, o turismo é beneficiado pelo advento do automóvel. Segundo Barretto (2000, p. 53) "os anos entre 1920 e 1940 tornaram-se a era do automóvel e do transporte terrestre em geral". No período entre guerras o turismo internacional europeu como vinha sendo fomentado perde forças, ao passo que Alemanha e Itália promovem o turismo social. Sessa (1974, p. 28 *apud* ESTEVE SECALL, 1983, p. 82) destaca nesse período:

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

O interesse dos países com relação aos visitantes estrangeiros toma novo rumo em decorrência de uma nova organização dos Estados e de normas atualizadas das relações internacionais. A necessidade de atração de moedas fortes decorrente da mudança nos padrões de câmbio, somada à crise subsequente ao período de guerra, intensifica o interesse no turismo receptivo. Com isso, além de a criação das primeiras Organizações Turísticas Internacionais, surge a necessidade de definir quais eram os viajantes “desejáveis”. Padrões de passaportes e vistos começam a ser adotados mais intensamente no cenário internacional e as classes de viajantes tornam-se mais definidas, dando continuidade à tendência iniciada pelo governo britânico que, segundo Oliveira (2001, p. 26), já em 1915 adotava o passaporte para controlar o tráfego de turistas por seu território. Assim, os visitantes “bem-vindos” nesse contexto seriam, em princípio, os que viessem do exterior com dinheiro suficiente para o tempo que fossem permanecer. Mas como não se tratava mais necessariamente de classes abastadas de viajantes, esse tempo deveria ser limitado e os vistos para esses viajantes passam a deixar isso claro. A melhor forma, então, de diferenciar os visitantes temporários desejáveis dos possíveis imigrantes ou que viessem atrás de colocações de trabalho deixando seus países que se encontravam em crise, era definir classes de viajante. Aparecem nessa época nos conceitos de turismo palavras como “internacional”, “por motivos alheios a trabalho”, “temporário” e “voluntário”¹. É de se supor que a disseminação do termo “turista” venha dessa época, ligada a um tipo específico de viajante desejável.

3. A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL, A FORMAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA E A ASCENSÃO DO TURISMO DE MASSA

Dos automóveis aos aviões de grande capacidade e autonomia; dos crediários à intermediação das vendas dos transportes e alojamentos pelas agências e operadoras; tudo facilita a ascensão do turismo aos patamares de “indústria” global. Ao comentar o período pós-guerra, Praxedes (2001, p. 47) trata sobre a interdependência econômica da economia mundial ditada por grandes conglomerados de empresas multinacionais que dominam a pesquisa tecnológica, e Trigo (2003, p. 30) acrescenta a essa nova onda capitalista desse período a bipolarização do planeta entre o bloco capitalista e o socialista. Mais adiante, o mesmo autor destaca mudanças que dizem respeito ao fim das colônias europeias na África e na Ásia (Trigo, *op. cit.*). Esses fatos chamam a atenção para o novo contexto em que se insere o continente europeu e entender esse continente, no período em questão, ajuda a compreender como o turismo foi ‘exportado’ para o Brasil nos conceitos e na própria formação da estrutura turística brasileira.

Nos anos que sucedem a Segunda Guerra Mundial, surgem os primeiros esforços para integrar um continente cujos países haviam se enfrentado repetidamente e que necessitava de um ambiente propício à integração com vistas à competitividade e, até mesmo, ao saneamento econômico. O novo contexto incluía desde o endividamento decorrente do longo período de guerras até o desmantelamento do sistema colonial imperante até o século passado. Com o bloco ocidental da Europa apostando no capitalismo, a necessidade de cooperação tinha, inicialmente, a proposta de criação de uma zona de livre comércio (BLAINEY, 2008), mas a consolidação em 1993 da União Europeia resultou no que hoje é praticamente um único país, ainda que com esforços para que a integração não se dê em detrimento da identidade cultural e linguística distinta dos países da União.

Há uma tendência em se estudar a evolução do sistema capitalista no âmbito de sua influência sobre as grandes empresas do setor turístico, com a economia de escala sendo incorporada ao modo de produção e consumo turísticos, barateando os preços unitários dos pacotes e, como consequência, barateando o preço para o consumidor final. Com efeito, durante o período do pós-guerra, “os operadores de viagem lançam ao mercado milhões de pacotes de viagens ‘tudo incluso’, utilizando voos *charter* a preços muito acessíveis” (MILIO BALANZÁ e CABO NADAL, 2003, p. 23). A massificação do turismo na Europa, entretanto, cumpria também um papel ideológico do capitalismo, com uma dupla função. A primeira e mais usualmente mencionada diz respeito à necessidade de evasão, pesquisados por diversos autores, como aparece nas palavras de Barretto (2004, p. 21):

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

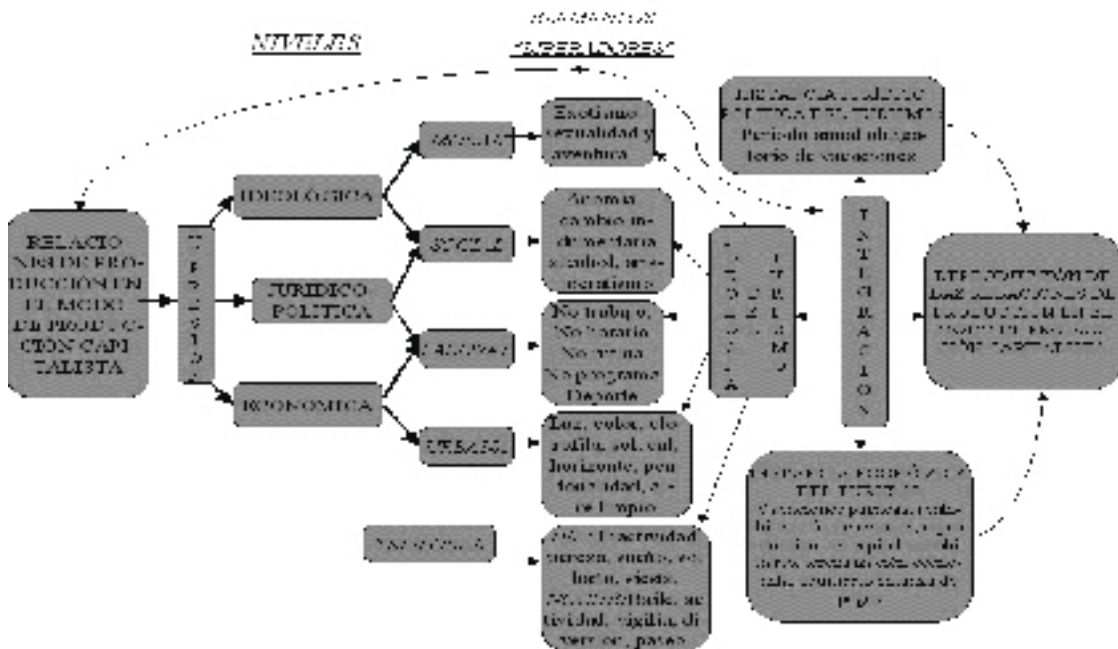
chegar a ser alienantes –, procuram no turismo uma válvula de escape e a recuperação das forças físicas e mentais.

Essa recuperação de forças tem sua função baseada na necessidade de retomada da própria capacidade produtiva do trabalhador e cria um modo contínuo de desgaste e recuperação, em períodos alternados de trabalho, fins de semana e férias remuneradas. Ou seja, o turismo cumpre uma função estratégica, conforme atesta Esteve Secall (1983, p.145) quando diz que “el turismo, y en forma más concreta las vacaciones estivales, constituyen un período de ‘liberación’ controlada tendente al mantenimiento y reproducción de las relaciones de producción capitalistas y de la estructura de clases”. Para salientar que esta afirmação não é excesso de teorização marxista, o autor menciona um discurso de um deputado dinamarquês que menciona as vantagens dos efeitos das férias e do sol espanhol sobre a saúde de seus compatriotas que voltam a trabalhar com mais vontade.

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

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

Figura 1 – A Função Alienadora do Turismo



Fonte: Esteve Secall, 1983

Esteve Secall trata, na porção esquerda do esquema, do nível de repressão imposto pelo modo de vida do capitalismo europeu, mencionando itens chamados por ele de “libertadores”. Na direita ele apresenta as funções integracionistas, necessárias para criar uma sensação de unidade num continente tão diversificado, ou nas palavras do autor (ESTEVE SECALL, 1983, p.186):

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

Há que se considerar que o desenvolvimento no continente não era homogêneo e que, em regra geral, os países do norte da Europa eram mais desenvolvidos que os do sul, com muita distinção de

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

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

foi responsável pela falta de aproveitamento que, em termos estritamente econômicos, colocou no auge as touroperadoras europeias que proliferaram na Espanha e pelas quais as empresas dos países que enviavam turistas controlavam uma elevada proporção do setor, mediante os canais de comercialização desses serviços e da fixação de seus preços, impondo, às vezes, condições rigorosas aos hoteleiros espanhóis, cuja oferta atomizada era incapaz de fazer frente à força dos operadores estrangeiros que organizavam desde o voo charter até os detalhes mais insignificantes da viagem, o que reduzia consideravelmente a afluência de divisas para a economia espanhola.

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

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

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

Interessantemente, o processo atual da Espanha é de internacionalização, mas agora ao inverso (MARTÍN ROJO, 2004, p. 453). As grandes cadeias hoteleiras e os touroperadores espanhóis avançam sobre a América Latina, como se pode perceber em notícias divulgadas pela mídia nacional. Conforme o Jornal Correio da Bahia (2008):

Apesar de a crise diplomática entre o Brasil e a Espanha, gerada por conta de incidentes na imigração, a recíproca não é verdadeira no quesito interesse dos hispânicos em empreendimentos brasileiros. Na Bahia, somente na Costa dos Coqueiros, o volume de investimentos espanhóis anunciado até o ano de 2014 já supera os R\$3,4 bilhões (...). Dados da Secretaria de Turismo do Estado da Bahia (Setur) revelam que, dos 16 empreendimentos previstos no Litoral Norte, oito serão construídos por empresas espanholas.

A mesma reportagem apresenta números que ressaltam que a participação espanhola no mercado baiano vai além do turismo e inclui, também, as construtoras civis daquele país, responsáveis por

empreendimentos turístico-hoteleiros e de segunda residência. Ou seja, não bastasse a concepção dos projetos e a evasão dos lucros de exploração, nem na construção civil os empresários brasileiros têm chances de atuar. Obviamente que a experiência e o *know-how* de um dos maiores receptores de turistas do mundo são indiscutíveis e cumprem papel importante no amadurecimento do turismo brasileiro. A questão se complica quando se considera que o Euro “pode muito” diante do Real e, não bastasse o lucro, tem-se ainda a Integração Vertical de grupos proprietários da operadora, da agência de viagens, do hotel (MARTÍN ROJO, *op. cit.*; ALCAZAR MARTINEZ, 2002; PALHARES, 2002). Para “coroar” o processo espanhol de internacionalização, não há uma diretriz que faça com que o conhecimento seja compartilhado com o Brasil, de forma a realmente contribuir para o turismo local. Não existem políticas que apontem para qualificação de mão-de-obra local ou quantificação de funcionários brasileiros.

Ao contrário, não exigimos esse tipo de contrapartida e ainda pensamos a curtíssimo prazo, facilitando a chegada desses investidores através de pesquisa pronta compilada, como no material da Secretaria de Turismo do Estado de Pernambuco – SETUR-PE (2008) “Elaborado pela Diretoria de Desenvolvimento Estratégico da Setur, o Guia do Investidor é voltado para o empreendedor turístico-imobiliário nacional e internacional”. A referida reportagem segue apontando todo o caminho para instalar um empreendimento turístico no Estado. Porém, não responde a questões cruciais, tais como se ainda temos vastas áreas naturais que atraem tanto investidores quanto turistas estrangeiros, não deveríamos preservá-las ao invés de negociá-las? Será mesmo este o momento de disponibilizá-las? A quem se está beneficiando, agora e no futuro?

Esse processo constitui uma forma de neocolonialismo já ocorrida na própria Península Ibérica, conforme atestam Echtner e Prasad (2003). Para eles os destinos do terceiro mundo são normalmente mais promovidos por operadoras turísticas multinacionais, agências de viagem e outros intermediários originários do primeiro mundo. Em outra notícia vinculada na mídia especializada nacional, a Agência Lusa (2008) demonstra que “o setor imobiliário e o turismo são responsáveis por 87% do investimento português no Brasil, segundo informações do Banco de Portugal, o banco central luso”. O resultado é que a maioria dos destinos do terceiro mundo é criada e distribuída pelos promotores do primeiro mundo. Todavia, diferentemente deles, no Brasil não há a consequência do benefício de integrar um bloco econômico como o Mercado Comum Europeu.

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

4. A MASSIFICAÇÃO DESTE LADO DO ATLÂNTICO

Embora o turismo ainda não figure entre as principais atividades na economia brasileira, nem seja prioridade nas políticas de desenvolvimento, não se pode dizer que a atividade seja recente no país. O desenvolvimento da atividade no Brasil, ainda que com lógica própria originada a partir da forma europeia (CAMARGO, 2007), seguiu o andamento de muitos outros países, começando com viagens de lazer da aristocracia no século XIX e início do século XX, seguida de uma massificação, ainda que discreta se comparada a outras localidades, depois de meados do século XX.

A exemplo de outros países latino-americanos, nosso período ditatorial suscitou uma série de mudanças estruturais, entre as quais, para o turismo destaca-se, no final dos anos sessenta a criação da EMBRATUR, então Empresa Brasileira de Turismo, que durante muitos anos foi o órgão máximo do turismo brasileiro. Este período coincide com o momento em que a União Internacional de Organizações Oficiais de Turismo - IUOTO é reconhecida pela ONU, transformando-se posteriormente em escrever o nome por extenso antes da sigla OMT (HALL, 2001, p. 153). O poder que a EMBRATUR detinha na situação de Organização Nacional de Turismo – ONT, no período que sucede sua criação, era muito maior que o de hoje, cabendo-lhe então legislar, regular e fiscalizar o turismo no Brasil com plenos poderes, tanto no setor público quanto na iniciativa privada, obrigada a enquadrar-se

nas normas impostas pela ONT. Em suma, as políticas públicas eram criadas e impostas pelo Estado, restando à iniciativa privada enquadrar todo e qualquer empreendimento aos padrões e categorias constantes da legislação.

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

No final dos anos noventa, acontece, por fim, um período de estabilidade política e econômica, com o mandato duplo do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Durante esse período, mais especificamente em 1996, é criada a Política Nacional de Turismo (BENI, 2001), adotando características sociodemocratas baseadas na descentralização e na cooperação público/privada. Segundo Santana (2000), com a introdução da Política Nacional de Turismo (PNT), o Brasil tem pela primeira vez uma política nacional clara para o turismo, com quatro macroestratégias: planejamento, desenvolvimento e promoção do turismo através da articulação do governo e da iniciativa privada; implantação de infraestrutura básica e turística; capacitação de recursos humanos; e modernização da gestão turística.

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

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

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

Segundo Beni (2006), o programa pecou desde seus primórdios por falta de informação, uma vez que deveria ter sido precedido de um inventário extensivo da oferta turística, a exemplo do que havia ocorrido em outros países. Todavia, há que se ter em conta que a dimensão do programa ainda hoje o coloca no topo das iniciativas públicas ligadas ao turismo no Brasil. Cerca de dois mil municípios adotaram a metodologia, fato este que causou mudanças consideráveis no panorama turístico nacional, ainda sentidas atualmente no processo de amadurecimento pelo qual o turismo brasileiro vem passando.

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

mudanças estruturais do atual governo destaca-se a independência do Ministério do Turismo. Nunca, no país, se deu tanto poder ao turismo como agora, ao menos em termos estruturais.

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

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

Figura 2 – Sistema Nacional de Gestão do Turismo



Fonte: MTur, 2008.

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

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

- a) Secretaria de Políticas de Turismo: compete precipuamente “a formulação, elaboração, avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional do Turismo”, bem como a articulação das relações institucionais e internacionais necessárias para a condução dessa Política.
- b) Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo: compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e à qualificação dos serviços (MTUR, 2003).

A antiga ONT, EMBRATUR, foi convertida em uma “autarquia que tem como área de competência a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior” (MTur, *op cit*), mudando o papel de ONT para órgão de promoção, diminuindo assim seu poder, seguindo novamente modelos europeus. Vale mencionar, reiterando a influência do modelo europeu de desenvolvimento turístico, a contratação de uma consultoria espanhola de renome para a elaboração dos Planos de Marketing: Aquarela – Internacional e Cores – Nacional, que norteiam a promoção turística do Brasil conduzida pela EMBRATUR. Foram criados também, a exemplo das *Oficinas Españolas de Turismo (OETs)*, os Escritórios Brasileiros de Turismo (EBTs), estrategicamente situados em importantes países emissores.

A grande preocupação é que, em conjunto com a reestruturação administrativa, vieram as novas Políticas Públicas de Turismo, a fim de modernizar o pensamento turístico no Brasil. O foco da nova

política expressa no Plano de 2003-2007 encara o turismo como um setor da economia, ainda que a tendência no meio acadêmico seja mais focada ao ser humano, considerando-o como sujeito único do fenômeno turístico (PANOSSO NETTO, 2005, p. 21). Mesmo as metas sociais descritas nos quatro vetores do governo advêm de questões econômicas, sendo elas: redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de empregos e ocupação e equilíbrio do balanço de pagamentos (*MTur, op cit*).

Considerando a discussão deste trabalho sobre o turismo de massa, chama-se a atenção para as metas apresentadas no Plano 2003-2007, de (1) Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; (2) Aumentar para nove milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; (3) Gerar oito bilhões de dólares em divisas; (4) Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos voos domésticos; e, (5) Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

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

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

Ainda que o Plano atual (2007-2010) tenha procurado minimizar os excessos do primeiro Plano, incluindo um caráter mais social nos objetivos, ainda demonstra tendência à internacionalização e à economia de escala, binômio típico do turismo de massa. As metas mostram-se mais realistas, mas igualmente arrojadas no que diz respeito ao crescimento. Não se projeta o número de turistas diretamente em uma das metas, como na versão anterior, mas no cálculo da Meta 4 (gerar 7,7 milhões de dólares em divisa) estima-se o valor tomando como base a entrada de 7,9 milhões de turistas estrangeiros em 2010 e uma estimativa de 10 milhões de desembarques internacionais, incluindo os voos charter.

Outra meta, a de estruturar 65 destinos com padrão de qualidade internacional (Meta 3), deixa clara a intenção de conquistar o público internacional, pois trata de estimular as destinações que "apresentam condições de serem trabalhadas para adquirirem um padrão de qualidade internacional de mercado" (MTUR, 2007, p. 52). De fato, no Diagnóstico do atual Plano, afirma-se que "é importante registrar uma fragilidade relacionada ao baixo grau de internacionalização da oferta turística brasileira, particularmente no que se refere às empresas aéreas e às operadoras turísticas" (MTUR, 2007, p. 40).

Um dos indicadores de que a política atual pode estar encaminhando o país para o turismo de massa é o intencional aumento do número de voos *charters* e a promoção focada em Operadores Turísticos estrangeiros, que podem provocar um excesso de dependência em investimentos estrangeiros (OPPERMANN e CHON, 1997, p. 113). Em função do tamanho do país e da deficiência do transporte interno, pacotes e *charters* tendem a criar enclaves, ao invés de distribuir o desenvolvimento pelo país, apesar de o Governo contra-atacar estimulando a regionalização. É bem verdade que turistas estrangeiros trazem divisas ao país e que isso, por si só, representa um aspecto positivo para o balanço de pagamentos. Entretanto, como a maioria das Operadoras Turísticas e Empresas de *Charters* são transnacionais, pelo menos duas consequências negativas devem estar em questão: a evasão de boa parte desses ingressos para os países sede dessas empresas, e o grau de competitividade que pode limitar o desenvolvimento das iniciativas locais, dado o nível de especialização da concorrência internacional. Um exemplo desta última é a quantidade de empresas aéreas estrangeiras que estão voando para o Brasil, o que em princípio é uma boa notícia. As más notícias são que das quatro grandes empresas brasileiras aéreas existentes até o início deste século, uma fechou, outra faliu e uma terceira que detinha a maior parte das rotas internacionais esteve em grave situação financeira e foi vendida. Considerando a possível falência desta, qual seria a solução: a desregulamentação do transporte aéreo no modelo europeu ou o *open skies* norte-americano? É certo que a situação não foi causada simplesmente pela concorrência estrangeira, mas pode-se

dizer com segurança sua existência não veio exatamente em auxílio. O desmantelamento aéreo brasileiro chegou às margens do possível colapso do sistema. Prova da situação de interdependência nociva que esse modelo pode causar já começa a ser percebida com a grave crise econômica mundial eclodida em 2008, conforme notícia publicada no *site* especializado Mercado&Eventos nos primeiros dias de 2009:

Durante reunião nesta segunda-feira (05/01) na Secretaria de Turismo da Bahia (Setur) com o *trade* turístico, o tema 'Ações para manutenção dos voos internacionais' foi discutido. Diante do cenário internacional de crise financeira, o governo da Bahia e os empresários do setor se uniram para conter as ameaças de cancelamento dos voos provenientes de Madri (Espanha), a partir de abril de 2009, da companhia aérea Air Europa, que opera exclusivamente em Salvador, depois que foram cancelados os voos do Rio de Janeiro.

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

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

A opção por esse tipo de modelo de crescimento vem acompanhando países em desenvolvimento há muitas décadas e, ainda que sejam alardeadas como soluções para questões econômicas e consequentemente sociais, a história mostra uma outra leitura que deve ser considerada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

O que se questiona aqui é se a tendência à massificação no Brasil passa por um objetivo maior, ou apresenta uma visão de longo prazo que justifique os impactos negativos mencionados neste trabalho, além de outros de caráter meioambiental e sociocultural, sabidos e previsíveis.

Cabe ainda destacar que, no contexto europeu, e mais especificamente espanhol, o ápice da massificação se deu no século passado, quando as discussões e conhecimentos relativos ao desenvolvimento turístico, não incluíam as variáveis da sustentabilidade. Dessa maneira, as metas arrojadas da Política Nacional de Turismo no Brasil soam como repetição de estratégias que, de alguma forma, apresentaram externalidades consideráveis. Os custos de oportunidade não vêm apontando claramente soluções ou vantagens futuras que os justifiquem ou que demonstrem vantagem na atual tendência indesejável de massificação.

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

O turismo e sua massificação tiveram papel importante na integração europeia e, até mesmo, no processo de globalização. Aos exemplos apresentados no artigo poderia ser somada uma infinidade de outros, tanto positivos quanto negativos. O argumento que se reforça é o de que o papel do turismo de massa em termos de desenvolvimento econômico nacional não foi tão frequente quanto se costuma alardear. A própria ascensão da Espanha ao primeiro mundo pode ter contado com a ajuda do turismo, mas não foi resultado da atividade como se ouve popularmente.

Considerando a responsabilidade da academia de pesquisar e analisar as relações entre teorias e práticas, o presente artigo buscou no mais puro intuito de auxiliar no processo de desenvolvimento

e, por que não dizer, consolidação da atividade turística brasileira, atentar para características percebidas em outros países, especialmente através da bibliografia especializada.

Dessa forma, aponta-se para a importância da reflexão acerca do muito que já avançamos historicamente e, comparando ao que acontece ou aconteceu em outros lugares do mundo, o quanto mais ainda podemos realizar.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA LUSA. Imóveis e turismo são 87% de investimentos portugueses luso no Brasil. In <<http://www.gestour.com.br/webengine/servlet/Controller?command=Gestour&modulo=noticias&id=40420>>. Acesso em 10 set.2008.

ALCÁZAR Martínez, Benjamin. Los canales de distribución en el sector turístico. Madrid: ESIC, 2002.

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

_____. Turismo e legado cultural. São Paulo: Papirus, 2004. 5 ed.

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

_____. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo, Aleph, 2006.

BLAINEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. 2. ed. São Paulo: Fundamento, 2008.

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

BRASIL. MTur. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**: uma viagem de inclusão. Brasil, 2007, 88p.

BRASIL. MTur. **Material de repasse da Inventariação**. Brasil, 2008, arquivo.

CAMARGO, Haroldo L. **Uma pré-história do turismo no Brasil**: recreações aristocráticas e lazeres burgueses (1808-1850). São Paulo: Aleph, 2007.

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

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

ECHTNER, C. M., PRASAD, P. The context of third world tourism marketing. **Annals of Tourism Research** (30), pp. 660-682, 2003.

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

JORNAL CORREIO DA BAHIA. Investimentos espanhóis em turismo na Bahia superam os R\$3,4 bilhões. In <[http://www.gestour.com.br:80/webengine/servlet/Controller?command=sa Ivador&modulo=noticias&id=39395](http://www.gestour.com.br:80/webengine/servlet/Controller?command=sa%20l%20v%20a%20d%20o%20r%20a%20e%20n%20o%20t%20i%20c%20i%20a%20s&id=39395)>. Acesso em 18 mar. 2008.

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

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

MERCADO & EVENTOS. Trade turístico e governo da Bahia se unem para enfrentar crise internacional. In <[http://www.mercadoeventos.com.br/script/FdgDestaqueTemplate.asp?p StrResolucao=1024&pStr rLink=3,35,0,38986&IndSeguro=0](http://www.mercadoeventos.com.br/script/FdgDestaqueTemplate.asp?pStrResolucao=1024&pStrLink=3,35,0,38986&IndSeguro=0)>. Acesso em 09 jan. 2008.

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

- MONTANER MONTEJANO, Jordi. **Estrutura do Mercado Turístico**. São Paulo: Roca, 2001.
- PANOSSO NETTO, Alexandre. **Filosofia do Turismo**: teoria e epistemologia. São Paulo: Aleph, 2005.
- PORTAL DA UNIÃO EUROPEIA. **A Europa em 12 lições**. Disponível em <http://europa.eu/index_pt.htm>. Acesso em 04 de outubro de 2009.
- OLIVEIRA, Antonio. P. **Turismo e desenvolvimento**: planejamento e organização. São Paulo: Atlas, 2001. 3.ed.
- OMT. **Agenda para planejadores locais**: turismo sostenible y gestión municipal, edición para América Latina y Caribe. Madrid: OMT, 1999.
- OPPERMANN, Martin; CHON, Kye-Sung. **Tourism in Developing Countries**. Oxford: Thompson, 1997.
- PALHARES, Guilherme L. **Transportes Turísticos**. São Paulo: Aleph, 2002.
- PRAXEDES, Walter. Turismo e Consumo na sociedade global. **Turismo: Dimensões e Perspectivas**. Maringá, vol. 1, n. 1, p. 45-55, dezembro, 2001.
- RUSCHMANN, Dóris V. D. **Turismo planejamento e sustentável**: a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 2000. 6.ed.
- SANTANA, G. An overview of contemporary tourism development in Brazil. In **International Journal of Contemporary Hospitality Management**, Vol. 12 Issue 7, p. 424-430, July 2000.
- SETUR-PE. Secretário de Turismo de Pernambuco lança Guia do Investidor. In <<http://www.gestour.com.br:80/webengine/servlet/Controller?command=recife&modulo=noticias&id=39398>>. Acesso em 18 mar. 2008.
- TRIGO, Luiz G.G., PANOSSO NETO, Alexandre. **Reflexões sobre um novo turismo**: política, ciência e sociedade. São Paulo: Aleph, 2003.
- VALLS, Josep.-Francesc. **Las claves del mercado turístico**. Bilbao: Deusto, 2003.

NOTAS

- ¹ Para uma vasta compilação de definições de turismo e turista, ver BARRETTO, 1997 e BENI, 2001.