

Leonard J. Lickorish  
Carson L. Jenkins

# Introdução ao Turismo



Circulus Antarcticus



TRALIS INCOG



## 11 A função do governo

### Introdução

A função do governo é um aspecto importante e complexo do turismo e envolve políticas e filosofias políticas. A intervenção estadual no comércio é uma prática relativamente recente do governo central. A participação do Estado aumentou à medida que o turismo se tornou um fenômeno de massa, atingindo seu apogeu logo após a Segunda Guerra Mundial, que foi de 1939 a 1945. Nos anos de desenvolvimento da década de 1980 iniciou-se uma lenta mudança com relação à intervenção, com o surgimento de uma economia voltada para o mercado.

Essas tendências são abordadas neste capítulo juntamente com um exame dos principais aspectos da intervenção de Estado:

- 1 Áreas de ação do Estado.
- 2 Definição da função do Estado.
- 3 Principais funções do Estado.
- 4 Tarefas da autoridade do destino.
- 5 Políticas governamentais do turismo.
- 6 Entidades intergovernamentais internacionais relacionadas.
- 7 Organizações comerciais internacionais com uma função consultiva.
- 8 Organizações regionais internacionais.

A importância de muitas organizações internacionais depende, de certa forma, da proporção em que os governos nacionais delegam seus poderes às entidades intergovernamentais. Esse é o caso da Comunidade Européia, onde muitas das funções de tributação, desenvolvimento regional e infraestrutura, questões políticas no transporte, regulamentações sociais e ambientais são agora de responsabilidade da administração em Bruxelas.

Para a maioria as atividades das entidades intergovernamentais são consultivas ou técnicas. Foram poucas as iniciativas intergovernamentais fora da União Européia que levaram a ações no ramo de viagens, mas tem havido um movimento lento em relação à liberalização do movimento.



As viagens particulares haviam sido desestimuladas. As propagandas do governo na Grã-Bretanha diziam: "Sua viagem é realmente necessária?" Não era permitido o câmbio de moeda para viagens internacionais, e foram reprimidos os movimentos para tirar passaportes e vistos.

Um órgão intergovernamental, a Organização para Cooperação Econômica Européia (OEEC) foi estabelecida pelos governos da Europa Ocidental e, com ajudas generosas dos Estados Unidos através do Plano Marshall, iniciou a restauração da Europa no período pós-guerra. Pela primeira vez foi dado um nível de prioridade ao turismo como uma indústria importante no processo de recuperação, em grande parte devido ao seu potencial de ganho de dólares e, assim, um meio de pagar os altos empréstimos em dólar feitos para reparar os estragos econômicos da guerra. Foi estabelecido um Comitê de Turismo OEEC para desenvolver um programa de recuperação do turismo a fim de acabar com as limitações relativas às viagens sob a forma de restrição de moedas, alfândega, passaportes e vistos. Nos Estados Unidos foi lançada uma campanha com o slogan "Venha para a Europa", com fundos estaduais, conduzida através da recém-formada European Travel Commission, em 1949, pelas agências de turismo estaduais nos países da Europa Ocidental.

Muitos governos deram um alto grau de prioridade ao turismo em seus programas de recuperação da economia nacional, intervindo com ajudas fiscais, financeiras e de planejamento, dentre outras. É evidente que esse foi um período de grande envolvimento do Estado nas questões da economia e da indústria. Em grande parte, os países europeus, muitos com governos socialistas, operavam economias semiplanejadas em vez de sistemas voltados para o mercado, que não gozaram do suporte atingido posteriormente.

Entretanto, à medida que as memórias da guerra iam retrocedendo e as economias, se recuperando, o interesse e o apoio dos governos ao turismo diminuía. Os países se tornaram mais ricos. As dificuldades do balanço de pagamentos e a escassez de moedas estrangeiras fortes, como o dólar, diminuía. Conseqüentemente, as prioridades do Estado, inevitavelmente baseadas nas necessidades nacionais, mudaram, e o interesse se voltou mais para o desenvolvimento regional. É mais comum que o turismo se desenvolva em regiões mais pobres e isoladas, onde a vantagem política se baseia em um apoio especial às minorias.

Essa mudança gradual nas políticas econômicas governamentais refletiu uma abordagem mais ampla e menos intervencionista na escala internacional e na concentração da atividade em um nível europeu mais restrito, eventualmente através da União Européia e da volta do suporte econômico dado às regiões. A não intervenção direta do governo foi um processo que ocorreu gradualmente, mas logo nos primeiros anos do período pós-



guerra a prioridade dada ao turismo, começou a diminuir, tão logo foram suspensos os principais impedimentos.

A OEEC foi expandida para incluir países industrializados mais ricos, ao todo 24, sendo que os Estados Unidos e o Japão exerciam uma parte proeminente na reconstituída Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Embora a atividade do turismo tenha sofrido um declínio, a OCDE publicou um relatório notável, "Desenvolvimento do Turismo e Crescimento Econômico em 1966", que, pela primeira vez em nível governamental, examinou a função do governo em relação ao turismo e às implicações políticas.

O relatório enfatizou que os governos têm diversas opções para formular as políticas do turismo:

- 1 Devem decidir a taxa apropriada de crescimento desejado para o setor do turismo: o estímulo ao turismo de massa ou a preferência por um crescimento mais lento e seletivo.
- 2 As respectivas funções dos setores público e privado no desenvolvimento.
- 3 O grau de prioridade a ser dado ao turismo em planos de desenvolvimento nacional e regional.
- 4 Devem decidir se irão tratar o turismo da mesma forma que outro setor de crescimento, ou se a natureza da indústria requer planejamentos especiais quanto a administração e crédito.

Essa última opção é a mais importante e crucial de todas. Fica a cargo do governo decidir se o turismo é ou não um interesse nacional importante, ou se deve considerar o negócio como parte do setor privado competitivo, melhor cuidado pelas forças do mercado sem interferência estadual. Antes o governo da União Soviética e de Burmese, dentre outros, consideraram que, após a guerra, as viagens livres não eram um interesse do Estado, e os perigos da ruptura social superavam qualquer benefício econômico.

Até recentemente, diversos países em todo o mundo praticavam políticas de considerável intervenção nas economias e nas principais indústrias, na tentativa de regularizar o comércio exterior, em geral através de acordos bilaterais.

O transporte público, principalmente ferrovias e empresas aéreas, era amplamente controlado pelo Estado. Grande parte do desenvolvimento do turismo e de resorts dependia do planejamento do Estado e, em muitos casos, do subsídio do mesmo ou da discriminação fiscal, no período imediatamente após a guerra. A política do turismo em nível nacional refletia uma abordagem simples para maximizar benefícios através da estimulação do comércio exterior e de receitas do câmbio exterior e, cada vez mais, como suporte para esquemas de desenvolvimento regional.



Embora as políticas e as práticas não fossem muito satisfatórias e, em geral, implementadas de forma ineficiente, havia pouco debate sobre a própria função do governo ou sobre a avaliação profissional da necessidade ou dos resultados em si da intervenção estadual, onde era praticada em qualquer escala. A OCDE (1986, p. 13) alertou que

os programas governamentais do turismo devem ser determinados primeiramente a partir das considerações da política econômica e da base dos benefícios da economia, que devem ser seguidas, reconhecendo-se que o turismo pode representar um dos recursos econômicos mas esperançosos da economia.

A OCDE ressaltou que havia considerações não-econômicas que necessitavam da atenção do Estado: benefícios culturais na conservação do meio ambiente e da herança do país e ganhos sociais no lazer e na recreação para a população residente. Obviamente, existem muitas outras considerações; por exemplo, os efeitos secundários consideráveis do crescimento do turismo na expansão do transporte e no número de empregos. Pode haver importantes valores de comunicação na promoção de bens e serviços tradicionais do país e, se os recursos do turismo forem gerenciados corretamente, poderão surgir um interesse e uma boa vontade internacional que talvez não pudessem ser obtidos através da propaganda do governo.

Entretanto, a OCDE também observou que “as entidades legais do turismo não estavam bem equipadas para lidar com os novos problemas que surgiram com o crescimento do turismo”. “Poucos setores experimentaram desafios tão freqüentes quanto o turismo com relação a seus recursos e estruturas institucionais.”

Com o passar dos anos, inevitável e convenientemente, houve mudanças nas políticas estaduais e na organização política. No período de recuperação do pós-guerra até 1960, os ganhos do câmbio exterior eram o principal objetivo do turismo, pelo menos na Europa. Na década de 1970, o desenvolvimento das regiões mais pobres, decadentes ou em declínio se tornou mais importante e, mais tarde, a criação de empregos era o aspecto dominante em muitas regiões.

Os objetivos sociais e ambientais impactaram de forma mais violenta a atividade do turismo, e nem sempre de maneira favorável. A busca pelos objetivos sociais e culturais começou a adquirir um caráter político, como as medidas de proteção ao consumidor e o movimento verde, que serviam como atrativos para os residentes e não para a população visitante, em geral com efeitos negativos para o negócio, como impedimentos, regulamentações e ações fiscais. As mudanças na estrutura do governo, notavelmente nas tendências à descentralização, privatização e orientação do



mercado, acabaram enfraquecendo o suporte governamental dado ao turismo através da intervenção direta. Essas mudanças conduziram as tendências evolucionárias da época. A OCDE observou que a não-intervenção governamental nas funções necessárias precisava ser acompanhada por uma integração e um planejamento regional. Até mesmo os maiores esforços nos sistemas de coordenação e cooperação eram necessários em uma atividade tão diversificada quanto o turismo, envolvendo a interdependência da atividade dos setores público e privado. Na prática, a coordenação das funções do governo que impactam o turismo sempre foi uma fraqueza em nível nacional e internacional.

### Definições da função do turismo

Recentemente diversos especialistas tentaram definir a função do estado em relação ao turismo. Isso pode variar, refletindo as idéias do momento. Entretanto, independentemente do sistema político ou das mudanças políticas em relação à orientação do mercado, a função do Estado é indispensável para o desenvolvimento bem-sucedido do turismo. O caso da intervenção governamental precisa de uma apresentação contínua, já que os governos continuam a questionar a necessidade das tarefas do setor público. Como destacou a OCDE, o Estado deve primeiro decidir se dará ou não ao turismo um tratamento diferenciado em relação às outras grandes indústrias. A pergunta se torna ainda mais difícil de ser respondida porque o turismo é por si só um mercado, e não apenas uma simples indústria. Tradicionalmente, o Estado supervisiona as forças de mercado, mas não intervém diretamente; ele age como juiz, não como um jogador. Segundo Pearce (1999, p. 6), o setor público

se envolve no turismo por diversas razões, o nível de intervenção do governo varia de um país para outro, em grande parte como uma função das políticas e filosofias políticas mais amplas. Os fatores econômicos estão em geral em primeiro plano. Isso inclui aumentar os ganhos do câmbio exterior, as taxas estaduais, o número de empregos, a diversificação econômica, o desenvolvimento regional e o estímulo do investimento não voltado ao turismo. As responsabilidades sociais, culturais e ambientais também levam a um envolvimento do governo, bem como diversas considerações políticas. O Estado também pode exercer uma função de proprietário da terra ou gerente do recurso.

De acordo com um estudo realizado pela Comissão da Comunidade Européia, o fundamento lógico da intervenção estadual é baseado não apenas na natureza e na dimensão dos benefícios sociais e econômicos



notados, mas também na impraticabilidade ou inabilidade das empresas que representam as organizações e dos indivíduos de assumir certas funções necessárias.

Em um dos primeiros estudos definitivos do turismo, Burkart e Medlik (1981, p. 256) enfatizaram que em qualquer destino diversos interesses estão envolvidos no turismo. O governo em qualquer nível, se ocupa em proteger seus cidadãos, fornecer serviços essenciais e criar condições nas quais as instituições, incluindo empresas e negócios, possam operar de forma favorável. Eles salientam que

em nível nacional, o turismo é, em primeira instância, uma responsabilidade do governo; ele deve formular uma política do turismo que pode ser traduzida em um plano. Tal política esclarece como o turismo é visto no contexto da economia nacional, os objetivos que devem ser atingidos e como o turismo deve entrar no planejamento nacional e regional. Esses objetivos possa então ser convertidos em objetivos quantificados e taxas de crescimento. Quando a função do turismo é definida, a política apresenta uma declaração dos meios pelos quais os objetivos deverão ser atingidos; os meios englobam questões como planejamentos administrativos, a respectiva função dos setores público e privado e os planejamentos fiscais.

O problema de tal conceito é a natureza do turismo, onde o mercado, e não o Estado, está altamente sob controle. Poucos países têm hoje um plano de turismo nacional.

O impacto da ação governamental sobre turismo tem crescido a fim de proteger também os objetivos sociais e ambientais, não apenas os favoráveis às viagens. A busca por esses objetivos às vezes adquire uma posição política, o que serve como atrativo para os residentes, e não para os visitantes, e leva a restrições e regulamentações. Embora a comunidade destino tenha obrigação de receber bem seus hóspedes, que estão lá para gastar dinheiro, o visitante, o estrangeiro, nem sempre é bem recebido.

Em seu relatório anual, a OCDE (1991, p. 21) concluiu que

o clima geral atualmente está voltado para a privatização, mas há riscos inerentes na privatização da divulgação e do marketing do turismo nacional. Os governos são responsáveis pela política do transporte nacional e pela política econômica visando a maximizar a contribuição do turismo à economia do país. Também é de responsabilidade do governo lidar com questões relacionadas à mão-de-obra, questões de treinamento, questões do consumidor e campanhas de conscientização pública. O fornecimento de uma infra-estrutura pública específica e de instalações para a indústria do turismo, bem como o planejamento local e os planejamentos de áreas, uso da terra, questões de proteção ambiental e parques nacionais são outros exemplos – mesmo que algumas dessas funções sejam delegadas aos níveis locais ou municipais do governo.



Se o marketing e a divulgação do turismo forem deixados totalmente a cargo do setor privado, isso pode resultar no desenvolvimento desequilibrado da infra-estrutura e da expansão do mercado, com risco de congestionamento e uma pressão maior sobre recursos ambientais.

Em todos esses anos, a OCDE tem feito mais estudos profundos sobre as políticas estaduais do turismo do que qualquer outra entidade intergovernamental e, coerentemente, tem direcionado para atenção à importância econômica da indústria. O turismo é um grande contribuinte das economias nacionais. Ele também ajuda a promover o desenvolvimento das regiões e, mais significativamente, o desenvolvimento das regiões mais pobres (como mostrado no Capítulo 5).

Parece ainda mais paradoxal que quanto mais significativa a posição do turismo em termos econômicos e sociais nos países industrializados, menos interesse o governo parece ter na necessidade de se criarem condições para a prosperidade do negócio. Como observou a OCDE, os governos, exceto em certos períodos relativamente curtos de crise econômica, têm tido grande dificuldade em determinar sua função nos ramos de viagens e lazer.

O World Travel and Tourism Council (WTTC), utilizando técnicas mais elaboradas de análise econômica, demonstrou a função vital do turismo como indústria líder mundial. O conselho comenta a falha do governo em não perceber o significado econômico da indústria e não dar prioridade às políticas de acordo com sua importância. O relatório do WTTC (1992, p. 3) declara:

É uma indústria que recebe pouca atenção, mas que gerou uma enorme riqueza e empregos para os países e negócios de reconhecido potencial para o desenvolvimento e crescimento econômico.

O conselho explica o porquê:

A principal razão pela qual a indústria de viagens e turismo recebeu tão pouca atenção se deve à forma como os governos relatam sua atividade econômica. Tradicionalmente, os governos compilam os resultados econômicos de acordo com as tabelas de contas nacionais. Em geral, essa estrutura não documenta apropriadamente a indústria de serviços em rápido crescimento, e, o que é pior, não identifica a indústria de viagens e turismo como uma entidade industrial. Em vez disso, a contribuição da indústria é distribuída através das contas nacionais, o que reduz o impacto geral.

Ele admite que os problemas estão sendo atacados à medida que se inclui o turismo nos sistemas de contabilidade nacional, conforme recomendado pela WTO e pela Comissão Estatística das Nações Unidas, o que no futuro irá ajudar a demonstrar a função dominante da indústria em muitas economias.



Entretanto, existem outras razões para a falta de prioridade dada pelo governo, sobretudo para a falta de vontade política de incluir o negócio como uma das principais políticas, estratégias e programas operacionais resultantes. Com isso, o impacto dessas principais políticas, não coordenado em relação às viagens e ao lazer, pode ser muito negativo. Por exemplo, existem pelo menos dez diretorias gerais na Comissão da União Européia que lidam com as principais questões políticas como transporte, ação fiscal, desenvolvimento regional, questões empregatícias e sociais, relacionadas ao turismo em grau maior ou menor. Quando a coordenação é fraca, a consultoria e a cooperação com a indústria na implementação são inadequadas ou simplesmente inexistentes.

Talvez não seja surpresa que o advento do Mercado Único, em 1993, tenha aumentado as limitações e encargos, em vez de chamá-los, afetando a posição competitiva da Europa no turismo e nos mercados de turismo mundiais, onde o tráfego europeu continua diminuindo. Até a promessa de uma Europa sem fronteiras não emergiu dois anos após o mercado ter sido legalmente inaugurado.

Um outro motivo, e talvez o mais importante, para a falta de atenção recai sobre o fato do poder político e, conseqüentemente, dos objetivos do governo serem baseados nos interesses da população residente e em seus votos. Os turistas – ou seja, a população móvel – não têm direito a voto, só a impostos, e só indiretamente têm seus interesses reconhecidos pela comunidade comercial.

Além disso, a indústria do turismo é muito ampla, diversificada e altamente fragmentada. Os setores individuais que formam o negócio como um todo – hotéis, meios de transporte, etc. – têm voz ativa e em geral são muito efetivos na apresentação isolada de seu caso ao governo. Porém, seus esforços em estabelecer uma voz forte e coletiva para o turismo são modestos e não produzem o efeito desejado.

Em 1993, um seminário sobre políticas de turismo e transporte na WTO em Londres mostrou deixou clara a posição relativamente forte das indústrias do transporte, notavelmente da aviação. Era aparente a insignificância da voz do turismo e a falta de consultoria e coordenação entre os interesses dos departamentos do governo responsáveis pelo turismo e transporte. A fragilidade identificada em nível nacional se estende às organizações intergovernamentais, principalmente à Comissão das Comunidades Européias, à OCDE e às Nações Unidas.

### Áreas de intervenção estatal

Em geral, o Estado reconhece que as obrigações do setor público incluem assuntos relativos a saúde, segurança, feiras comerciais, interesses do con-



sumidor e infra-estrutura no transporte como rodovias, ferrovias e portos. Todas essas são questões que dizem respeito diretamente à população residente. Há um registro misto no fornecimento de instalações de lazer, conservação e proteção ambiental que inclui a responsabilidade pela manutenção da herança cultural exclusiva do país, uma parte importante das atrações que levam turistas à Europa.

Quando o Estado é ativo nesses campos, geralmente com a extensão de programas destinados à comunidade residente para a "população visitante", não costuma haver uma abordagem coordenada com o interesse do visitante. São implementadas ações de tempos em tempos de forma relutante, inábil e sem o envolvimento necessário dos fornecedores de serviços aos visitantes.

Em nível regional e local, especialmente em resorts, o setor público geralmente oferece atrações-chave como parques, instalações esportivas, locais para conferência, auditórios, centros de exposição e serviços de transporte local. Muitas dessas operações são consideráveis e envolvem um alto grau de iniciativa comercial. Além disso, as responsabilidades municipais, especialmente dos resorts, em relação ao marketing, às informações, à recepção e ao desenvolvimento do produto são fundamentais para a localidade.

O governo central é o principal responsável por estabelecer as condições fiscais e financeiras para a prosperidade da indústria. Os governos, de tempos em tempos, irão fornecer incentivos especiais para o desenvolvimento na forma de subsídios e vantagens tributárias. Isso é muito comum em países em desenvolvimento e em regiões mais pobres que possuem poucos recursos para o crescimento. Antes, em certos países onde o crescimento da receita proveniente de visitantes era visto como uma prioridade-chave, o Estado estendia suas operações aos investimentos e operação de certas iniciativas do turismo, como em hotéis. Por inúmeras razões, havia, de fato, redes de hotéis estaduais nos países industrializados, na Grã-Bretanha por exemplo, como um subproduto da nacionalização de ferrovias do Estado, na Espanha, em Portugal e na Nova Zelândia. Exceto em circunstâncias especiais, como no caso das pousadas em Portugal, o estado não teve sucesso na operação de hotéis. Muitas dessas propriedades, como na Grã-Bretanha, foram privatizadas com bons resultados. Mais recentemente, mesmo nas antigas economias comunistas planejadas, o Estado pode ainda ser dono de propriedades, mas reconhece que a operação, em diversas formas de esquemas conjuntos, é mais bem conduzida por aqueles com experiência no setor privado e na economia de mercado.

Os subsídios diretos variam de sistemas de empréstimos e concessões para estimular o fornecimento de certos tipos de serviços e instalações, especialmente em regiões mais pobres ou remotas, a esquemas de grande



desenvolvimento, que envolvem a criação de novos resorts e regiões. No esquema francês de Languedoc-Roussillon, ou em Cancun, no México (e em menor escala em Aviemore, na Escócia), as áreas de resorts ou resorts foram criados por iniciativa e intervenção do Estado.

O sucesso dessa forma de intervenção varia e os registros são desiguais. Sempre foi mais importante, nos países industrializados e orientados para o mercado, que o estado criasse as condições certas para a prosperidade e removesse as limitações, incluindo a tributação discriminatória na operação da indústria. Essa é uma situação que no momento está longe de ocorrer em vários países, incluindo nos membros da União Européia. O gerenciamento direto do Estado nas economias de mercado sempre provou ser ineficiente e menos lucrativo do que o gerenciamento do setor privado.

Desde os anos da Depressão, na década de 1930, o governo em muitos países aceitou ter alguma responsabilidade na promoção do destino nacional em países estrangeiros. Hoje as operações têm sido cada vez mais atribuídas a uma agência estadual ou a uma organização nacional do turismo, uma prática que tem se tornado cada vez mais comum onde são adotadas as políticas voltadas para o mercado.

A intervenção governamental na infra-estrutura e no turismo pode, da mesma forma, ser atribuída a agências regionais especializadas e a agências de desenvolvimento local com habilidade para o planejamento e supervisão, habilidade essa que não é encontrada nas organizações e departamentos do turismo. Desnecessário dizer que os profissionais do turismo devem ser consultados, já que o desenvolvimento do produto é um elemento essencial no marketing, que é a principal preocupação. As autoridades locais sempre foram ativas em sua própria área no que diz respeito a marketing, serviços, investimentos e, às vezes, subsídios. Tanto o Estado como a municipalidade podem subsidiar ou até mesmo operar os serviços e as instalações que resultam em benefícios públicos importantes, os quais não seriam obtidos através das forças do mercado. Os serviços de transporte, as comodidades culturais e esportivas, auditórios para conferências e exposições são alguns exemplos.

### **Estratégia**

Independente da forma de organização e do grau de dedicação da função do estado, é essencial que a autoridade pública, o governo central ou local, concorde com a estratégia como um todo. Tal fato deve ser reforçado por um plano esquematizado, ou diretrizes, a fim de apresentar um esboço coordenado da futura aparência do destino como uma área turística, tanto em nível nacional como local. Isso pode ser aplicado em nível regional, onde o destino regional é, de fato, uma entidade aceita do turismo, como Lake District ou Norfolk Broads, na Inglaterra.



No (e  
rts  
s.  
a  
e  
-

A agência estadual de turismo, os conselhos de turismo ou departamentos governamentais terão o importante papel de aconselhar a estratégia, dando oportunidades de prestar consultoria e cooperar com o setor privado disperso e de preparar uma estratégia de marketing do destino com base na identificação dos mercados apropriados e de suas necessidades e desejos. Isso leva à adequação do produto ao mercado, indicando os produtos e serviços necessários para atrair o tráfego preferencial de visitantes. Essa é uma função fundamental. O mercado irá determinar os resultados, e os profissionais de marketing terão a responsabilidade de garantir que o desenvolvimento do produto atenda ao movimento necessário de visitantes.

Assim, a autoridade pública, tanto em nível nacional como local, tem dupla responsabilidade. Em primeiro lugar, é a reguladora e guardiã do benefício público, estabelecendo as condições para a operação. Ela deve assumir a responsabilidade de garantir que o desenvolvimento de uma economia de saúde e segurança, proteção do consumidor e a operação de uma economia nacional e locais. Em segundo lugar, como operador, deve liderar a tarefa de atrair e receber visitantes.

### *Formas de organização do Estado*

A WTO (1992) pesquisou a maneira como seus governos membros, mais de cem ao todo, conduziam tais tarefas, e não observou nenhuma consistência na abordagem utilizada por estes países, nem na forma como as organizações e agências conduziam as funções diretas e atribuídas. Quanto mais comercial a tarefa, como a atividade de marketing ou a operação de instalações e serviços, maior a tendência de ela ser atribuída a uma agência especializada ou até mesmo a uma cooperativa do setor público-privado. Nos países industrializados observa-se que a maioria conduz esquemas promocionais financiados pelo Estado através de uma agência especializada – a National Tourist Office (NTO) ou conselhos de turismo –, sendo notados esforços crescentes do governo para estimular o suporte da indústria. Os esquemas de desenvolvimento em geral ficam a cargo de uma agência estadual distinta responsável pelas economias regionais. Nos países em desenvolvimento, onde a função do Estado é muito maior, os ministérios do turismo tendem a ter responsabilidades globais, mas nem sempre para investimentos e planejamento em grande escala.

Em sua pesquisa realizada em 1986, a OCDE reportou a variedade de práticas nos países mais ricos e no escopo e na estrutura das autoridades governamentais do turismo, mas concluiu que devido às políticas e objetivos serem claros, a forma precisa de agência não era uma questão vital. Entretanto, parece clara a tendência ao estabelecimento de agências distintas



e de cooperativas de marketing acompanhada pela tendência dos governos de não intervir, pelo menos até certo ponto, nas operações de marketing. Onde isso resulta em ações do Estado fracas e em baixa prioridade dada ao turismo, refletida na ausência de estratégias e políticas apropriadas, o interesse nacional certamente está em risco. É essencial que o Estado forneça a plataforma ou centro para a ação coletiva necessária em nível nacional e, da mesma forma, que o município a ofereça em nível local. Sem essa base de suporte, os interesses distintos, em um ambiente competitivo e voltado para o mercado, não podem cooperar com sucesso. Obviamente, é importante distinguir a linha divisória entre a concorrência necessária e os campos cooperativos da ação. Sem a ação coletiva, os interesses diversos e distintos não podem competir com sucesso no mercado nacional e internacional.

Com base em pesquisas periódicas sobre a função do governo realizadas pela WTO, pela OCDE e por países individuais, as principais funções do Ministério do Turismo ou de agências sob o controle governamental podem ser resumidas como segue:

- 1 Pesquisas, estatísticas e planejamento.
- 2 Marketing.
- 3 Desenvolvimento dos recursos do turismo.
- 4 Regulamentação, incluindo regulamentação comercial.
- 5 Treinamento e educação.
- 6 Facilitação/liberalização.

A WTO reportou que dois terços dos departamentos de turismo governamentais eram formados por ministérios, muitas vezes responsáveis por diversas funções, como transporte e comércio exterior, mas um terço era representado por agências estaduais, como a British Tourist Authority, com certo grau de liberdade de ação. Entretanto, a maioria dos governos membros da WTO é formada pelos países em desenvolvimento e opera através de ministérios. Em muitos casos o setor privado pode ser frágil e incapaz de exercer um papel de liderança em parceria com o governo. A divulgação do turismo nos países industrializados fica cada vez mais a cargo de agências especializadas com fortes ligações comerciais.

Enquanto os investidores estrangeiros preferem a segurança de trabalhar em cooperação com o governo, a tendência de delegar às formas cooperativas de marketing parece estar crescendo.

A OCDE observou, no relatório realizado em 1968, que não existe uma forma ideal de organização. A separação da função pode ser altamente viável e, em princípio, as funções mais comerciais devem ser conduzidas pelo Estado. Os departamentos governamentais, entretanto, são bem equi-



pados para regularizar e intervir na forma de incentivos fiscais ou tributacões. Tais funções são mais bem conduzidas pelo governo, e não por agências. A coordenação das funções do governo é uma tarefa importante, na verdade uma das mais importantes, devido à variedade de interesses e responsabilidades. A falta de coordenação e consideração do impacto das principais políticas pode limitar bastante o crescimento do turismo. Na Comunidade Européia, por exemplo, as diretrizes sobre tributacões, especialmente o VAT, controles trabalhistas e regulamentacões, como a proteção ao consumidor introduzida sem avaliação do seu impacto total no negócio, ameaçam a posição competitiva da Europa.

### *Principais funções do Estado*

Alguns governos, especialmente nas economias industrializadas orientadas para o mercado, talvez não possuam nenhuma política explícita para o turismo. Sua filosofia política não admite nenhuma forma de planejamentos estadual, e mesmo a ação estratégica nos campos industriais e comerciais talvez seja estritamente limitada às áreas de problemas urgentes ou Por razões indicadas pela OCDE e outros, a grande importância econômica e social do turismo, a natureza ampla, porém fragmentada, da atividade econômica e as considerações do desenvolvimento regional ou do comércio externo levarão o estado a considerar suas obrigações em relação ao turismo. Na ausência da política e da vontade política, a ação pode ser descoordenada e reativa, havendo problemas em consequência dessa atencão hesitante.

As principais funções do governo podem ser resumidas como vemos a seguir (Lickorish *et al.*, 1991, p. 131):

- 1 Formular a política e aprovar a ampla estratégia para o desenvolvimento.
- 2 Regulamentar, inspecionar e proteger o consumidor, conforme necessário.
- 3 Fornecer um fórum consultivo como base para a coordenação dentro do governo e entre os setores público e privado. Como a variedade dos interesses do turismo é muito grande e os operadores, muito amplos, essa é uma função essencial para o crescimento de sucesso.
- 4 Realizar uma ação fiscal. A intervenção para salvaguardar o interesse do turismo será necessária para garantir que o impacto da principal política fiscal doméstica não afete injustamente a população de turistas. Inadvertidamente, a ação fiscal pode fazer discriminações contra o visitante, já que será projetada tendo em mente apenas a população residente. Por exemplo, o advento do Mercado Comum Europeu procurou, com grande empenho, harmonizar as taxas e os impostos. Na prática isso resultou



- em um aumento na tributação do turismo, através de taxas mais altas de VAT, e na abolição do tratamento favorável de impostos em nível nacional. Além disso há uma tentativa de acabar com as lojas de *duty free*. Isso, juntamente com a crescente tendência da tributação de viajantes individuais através de taxas de saída e outras cobranças, pode gerar prejuízos e custos comerciais mais altos.
- 5 Dar assistência financeira ao desenvolvimento, principalmente através do fornecimento de infra-estrutura, corrigindo as "falhas do mercado" e implementando as principais políticas onde o turismo possa contribuir de forma considerável, como através de ganhos de moedas estrangeiras, criação de empregos e prosperidade regional, especialmente em áreas mais pobres. O turismo pode também fornecer um estímulo valioso na promoção da riqueza cultural e comercial.
  - 6 Estabelecer condições favoráveis para o crescimento do setor privado e de pequenas empresas na economia de mercado.
  - 7 Fornecer dados estatísticos, informações econômicas e outras informações técnicas e dar suporte para garantir o gerenciamento efetivo dos recursos do turismo nacional, tanto por parte do setor público como do privado.
  - 8 Promover os destinos nacionais no exterior e em nível local por parte de autoridades regionais ou locais.

Em geral, os governos aceitam a tarefa de divulgar o país no exterior. Os setores operacionais, tanto público quanto privado, são incapazes – devido à grande variedade e ao volume de pequenos negócios – ou são relutantes – devido ao investimento necessário não ser eficaz em termos de custo em uma situação competitiva internacionalmente – em de arcar com a responsabilidade de promover o destino nacional. Mesmo em uma situação de concorrência, sempre é necessário, no turismo, tomar ações coletivas em relação ao marketing do destino em uma base cooperativa.

Também é comum em nível local, como nos resorts, conforme já explicado, que a autoridade local exerça um importante papel operacional, bem como promocional. As municipalidades investem e gerenciam uma vasta gama de serviços e instalações turísticas.

Em geral, tais instalações são necessárias para fornecer a base para o desenvolvimento do resort e das atrações. Cada serviço desse tipo terá normalmente um elemento de valor de monopólio. Muitos podem, na melhor das hipóteses, operar um pouco mais num ponto de equilíbrio e em uma base não-lucrativa. Sendo assim, esse tipo de intervenção municipal não apenas foi aceito, mas foi muito bem-vindo e, na prática, bem-feito. Isso provavelmente porque a instalação é necessária para a prosperidade do destino e não ficará desamparada pelo setor privado.



Entretanto, a operação dos serviços do turismo, especialmente em base nacional, que poderia ser executada de maneira vantajosa, nem sempre é bem-sucedida nas mãos do setor público. Foram inúmeros os casos em que os negócios do turismo de posse do Estado, como as redes hoteleiras, foram privatizados e desenvolvidos com sucesso pelas empresas comerciais. Há casos, principalmente no campo da infra-estrutura, em que a parceria entre o setor público-privado merece estímulo, no transporte e no fornecimento de comodidades, por exemplo. Infelizmente, os sistemas da administração do governo não podem se adaptar às disciplinas comerciais. Há, no entanto, uma longa história da atividade do setor privado subsidiada e das negociações do serviço público no Reino Unido, uma grande necessidade. O número de quartos de hotéis, devido à escassez na indústria, sem critérios individuais e sem discriminação com relação à qualidade ou à construção de hotéis. Quantias generosas de capital foram oferecidas para a criação de novos quartos de hotéis, de prazo indefinido para a grande necessidade. O número de quartos de hotéis de boa qualidade ou à metade do preço em poucos anos após um período de quase cinquenta anos de poucas construções de hotéis. O subsídio necessário foi bastante considerável, muitas vezes a estimativa de custo do governo. No final desse período de grande investimento, a primeira interrupção na economia do pós-guerra e a crise do petróleo afetaram o turismo e prejudicaram o movimento transatlântico do qual dependiam muitos hotéis. A indústria, no alto do apogeu de seus investimentos, se viu em uma situação crítica, uma experiência que se repetiu ao longo dos anos.

### Tarefas da autoridade pública do destino

A devolução das funções do Estado às agências especializadas (Departamentos de Turismo, Conselhos de Turismo, etc.) ou às autoridades regionais ou locais não diminui a responsabilidade do Estado, que deve ser garantida que o benefício público esteja protegido de forma eficiente e eficaz em termos de custo. Tal responsabilidade deve envolver o fornecimento de pelo menos uma estratégia ou política nacional para o desenvolvimento do turismo, além da coordenação necessária e do mecanismo consultivo envolvendo os principais interesses relacionados. Em geral, o Estado não é o fornecedor de serviços. O setor comercial deve operar ou produzir as instalações e atrações necessárias que tornam o turismo possível e receber as receitas dessa atividade.

Isso pode parecer evidente, mas, mesmo nos países industrializados, muitos governos não são especializados em gerenciar os recursos do tu-



rismo nacional; a tarefa nem sempre é bem executada. A função de coordenação do Estado é especialmente importante, uma vez que muitos dos fornecedores de serviço são interdependentes. Eles precisam de um contato próximo com o setor público, que não é responsável apenas por estabelecer condições justas e favoráveis para negociações prósperas, mas fornece grande parte da infra-estrutura no transporte e em áreas-chave, e pode de fato operar diversos serviços essenciais. Um erro comum, e muitas vezes sério, é separar os planos de investimento e as políticas do turismo e do transporte. A expansão de hotéis pode ultrapassar as facilidades de transporte, como aconteceu na rápida e recente expansão do turismo na China; ou um rápido crescimento no transporte aéreo pode exceder o ritmo da expansão de serviços no destino. Isso aconteceu na Europa, inclusive na Grã-Bretanha, no final da década de 1960, com o advento dos jatos.

#### **Principal tarefa da autoridade pública do destino**

A principal tarefa da autoridade pública do destino, tanto em nível nacional como local, deve ser iniciar a formulação da política do destino. Os estágios a seguir indicam o escopo dessa tarefa (Lickorish *et al.*, 1991, p. 124):

- 1 Rever o mercado atual e sua evolução; observar o estágio no ciclo de crescimento e as tendências de mudança.
- 2 Analisar as forças e fragilidades (SWOT).
- 3 Relacionar produto e mercado: identificar as amplas oportunidades de mercado e compará-las com a capacidade do produto e recursos; observar as limitações e os meios de superá-las.
- 4 Selecionar prioridades e examinar o custo-benefício, incluindo opções, caso haja.
- 5 Formular opções de política na consultoria com setores do negócio e se comunicar com:
  - (a) setores privado e operacional
  - (b) outras agências do governo, local ou nacional
  - (c) público (residentes).
- 6 Rever a política com base nos dados do item 5 e estabelecer metas e objetivos.
- 7 Preparar um plano de marketing e desenvolvimento e buscar consultoria sobre a implementação, como no item 5.
- 8 Estabelecer um processo de monitoração para medir o desempenho em relação aos objetivos.