

ANÁLISE DE CONSISTÊNCIA E SUGESTÕES PARA O PLANO NACIONAL DE TURISMO

1 APRESENTAÇÃO

O propósito deste estudo é contribuir com o aprimoramento da política nacional de turismo mediante reflexão em torno de suas metas.

Apresenta-se inicialmente visão geral do Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010, com objetivos e principais programas que o integram. Em seguida, cada meta é analisada, abordando a adequação dos indicadores utilizados e os resultados parciais obtidos e tecendo considerações sobre eventual necessidade de mudanças nas metas, em função das alterações recentes do cenário socioeconômico. Ao discutir a adequação dos indicadores atuais, fazem-se sugestões no sentido de incorporar novas variáveis ou procedimentos metodológicos que concorram para aprimorar o monitoramento e a avaliação do PNT.

O texto não aborda indicadores mencionados no PNT relativos ao monitoramento dos macroprogramas, na medida em que o foco do trabalho concentra-se em resultados de natureza estrutural. Isto não diminui a importância destes indicadores, até mesmo para interpretar o desempenho observado nas metas estruturais.

2 O PNT: OBJETIVOS E LINHAS PROGRAMÁTICAS

O Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão constitui instrumento de planejamento e gestão orientado por três objetivos gerais:

- Desenvolver produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando diversidades regionais do país.
- Promover turismo como fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e por sua inclusão na pauta de consumo de todos os brasileiros.
- Fomentar competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o país.

Para alcançar esses objetivos, as ações do Ministério do Turismo (MTur) foram estruturadas em torno de oito macroprogramas que se desdobram em 23 programas, a seguir relacionados:

- Macroprograma: Planejamento e Gestão
 - Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo
 - Programa de Avaliação e Monitoramento do Plano Nacional de Turismo
 - Programa de Relações Internacionais
- Macroprograma: Informação e Estudos Turísticos
 - Programa Sistema de Informações do Turismo
 - Programa de Competitividade do Turismo Brasileiro
- Macroprograma: Logística de Transportes
 - Programa de Ampliação da Malha Aérea Internacional
 - Programa de Integração da América do Sul
 - Programa de Integração Modal nas Regiões Turísticas
- Macroprograma: Regionalização do Turismo
 - Programa de Planejamento e Gestão da Regionalização
 - Programa de Estruturação dos Segmentos Turísticos
 - Programa de Estruturação da Produção Associada ao Turismo
 - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo
- Macroprograma: Fomento à Iniciativa Privada
 - Programa de Atração de Investimentos
 - Programa de Financiamento para o Turismo
- Macroprograma: Infraestrutura Pública
 - Programa de Articulação Interministerial para Infraestrutura de Apoio ao Turismo
 - Programa de Apoio à Infraestrutura Turística
- Macroprograma: Qualificação dos Equipamentos e Serviços Urbanos
 - Programa de Normatização do Turismo
 - Programa de Certificação do Turismo
 - Programa de Qualificação Profissional
- Macroprograma: Promoção e Apoio à Comercialização
 - Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro
 - Programa de Apoio à Comercialização Nacional
 - Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro
 - Programa de Apoio à Comercialização Internacional

A tônica do subtítulo do PNT, *uma viagem de inclusão*, evidencia os aspectos sociais deste plano, na medida em que considera o objetivo geral – promover inclusão social – sob duas perspectivas: como reflexo do incremento da atividade turística sobre geração de oportunidades de trabalho e inserção de camadas da população, cujo aumento dos rendimentos permite acesso a produtos ou serviços turísticos que representam melhoria da qualidade de vida.

Essa aceção de inclusão, enfatizada na abertura do PNT, remete a duas de suas metas: geração de 1,7 milhão de ocupações, no período 2007-2010; e incremento do mercado interno do turismo, visando incluir na pauta de consumo dos brasileiros a realização de 217 milhões de viagens turísticas em 2010.

O objetivo geral “desenvolver produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando diversidades regionais, culturais e naturais” está expresso na meta de estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, enquanto o objetivo geral “fomentar competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o país” traduz-se na meta relativa ao ingresso de US\$ 7,7 bilhões na economia brasileira com turismo receptivo. O alcance das metas mencionadas está vinculado à superação de conjunto de desafios para que o Brasil aproveite seu potencial de desenvolvimento no setor e aos cenários econômicos nacional e internacional.

Entre esses desafios identificados pelo MTur, com integrantes do Conselho Nacional de Turismo (CNT) e atores relacionados ao *trade* turístico, destacam-se:

- maior integração dos esforços empreendidos no âmbito do atual processo de gestão descentralizada do PNT;
- consolidação de sistema de informações sobre turismo;
- estabelecimento de padrões de qualidade capazes de adequar especificidades regionais às exigências da competitividade internacional; e
- criação de referências normativas que orientem qualificação dos produtos turísticos.

Além disso, também são preconizadas expansão, diversificação e desconcentração da oferta turística e melhoria nas condições da infraestrutura de forma geral, atribuindo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) papel relevante de superação das carências das infraestruturas logística, urbana e social que prejudicam a indústria turística.

O PNT destaca, principalmente, a importância das iniciativas relacionadas à infraestrutura, previstas no PAC, que prevê total de investimentos de cerca de R\$ 646 bilhões, para o período 2007-2010. Destes, R\$ 95,4 bilhões são dirigidos à infraestrutura logística; R\$ 295 bilhões, à infraestrutura energética; e R\$ 255 bilhões, às infraestruturas social e urbana.

Nesse sentido, o PNT detalha investimentos previstos no PAC para infraestrutura, que deverão propiciar, em quatro anos, construção, adequação, duplicação e recuperação de 42 mil km² de estradas e 2.418 km² de ferrovias; ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos; abastecimento de água e coleta de esgotos para 22,5 milhões de domicílios; infraestrutura

hídrica para 23,8 milhões de pessoas; ampliação e construção de quatro linhas de metrô, em quatro cidades turísticas; além de benefícios relacionados à infraestrutura energética e às melhorias de condições habitacionais para 4 milhões de moradias.

Na esfera do MTur, estão programados recursos orçamentários, para esse período, da ordem de R\$ 5,6 bilhões para infraestrutura turística, sem incluir neste montante investimentos em infraestrutura previstos no Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) e no Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo (Proecotur), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e sua respectiva contrapartida nacional.

3 AS METAS DO PNT

3.1 Considerações sobre a elaboração das metas do PNT

As metas do PNT foram construídas a partir de modelo agregado de oferta e demanda por turismo, desenvolvido pelo Centro de Excelência em Turismo (CET), da Universidade de Brasília (UnB), com finalidade de apoiar monitoramento do PNT.

Nesse modelo, a oferta é representada por função de produção que combina fatores de produção: capital, trabalho, gastos do governo e nível tecnológico; todos relacionados ao setor turismo. A demanda agregada por turismo é alimentada por três modelos que representam demandas internacional e doméstica e modelo simultâneo de oferta e demanda por turismo, no nível municipal. A demanda internacional está vinculada aos gastos em *marketing* internacional e à taxa de câmbio; a demanda doméstica é determinada pelo crescimento econômico do país; e, por fim, o modelo de equações simultâneas por turismo no nível municipal depende dos impactos de variáveis específicas de cada localidade, como preço de produtos turísticos, violência, nível de educação, infraestrutura e presença de atrativos turísticos.

Neste estudo, sem entrar no mérito de adequação ou calibragem dos modelos utilizados, buscar-se-á analisar metas em função de sua capacidade de traduzir objetivos centrais do PNT e, com base em dados recentes relativos às metas ou a seus determinantes, avaliar avanços obtidos nos dois primeiros anos em relação ao estabelecido e comentar razoabilidade destas metas, especialmente em momento de redução no ritmo de expansão das atividades econômicas em todo o mundo, cujos reflexos são visíveis no país.

De modo geral, pode-se afirmar que as metas a seguir comentadas cumprem função política, no que se refere à motivação dos atores envolvidos e aos esforços requeridos para realização do cenário almejado. Nesse sentido, estas metas constituem horizontes desafiadores que vão além da simples projeção, considerando exclusivamente o estado da arte de cada situação analisada, e traduzem, também, expectativas dos impactos positivos no desenvolvimento do setor, resultantes da implementação do PNT e da criação recente do MTur.

Todavia, o alcance dessas metas depende de conjunto de fatores relacionados especialmente ao ambiente macroeconômico e às ações da iniciativa privada, cuja governabilidade extrapola o raio de ação do MTur, ainda admitindo-se que há ações do PNT que influenciam tais aspectos.

Por fim, é necessário levar em consideração que este estudo analisa documento elaborado entre o fim de 2006 e o início de 2007 que, ao longo dos dois últimos anos, beneficiou-se de outros estudos que propiciaram incorporação de novos indicadores ao processo de monitoramento e avaliação na implementação do PNT.

3.2 Meta 1: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno

3.2.1 Contexto

O PNT atribui papel central ao mercado interno para consolidação da atividade turística de forma sustentável e chama atenção para ganhos de competitividade no plano interno como meio de fortalecer inserção da oferta turística nacional no mercado internacional.

Segundo dados da pesquisa sobre caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil, foram realizadas 139,6 milhões de viagens domésticas em 2005. Deste total, no mesmo ano, 25% dos turistas hospedaram-se em hotéis, pousadas ou *resorts*, gerando 589 milhões de pernites. Quanto ao meio de transporte utilizado, destaca-se que os turistas que utilizaram meio de transporte próprio, em 2001, eram 38,1% e, em 2005, passaram para 45,7%. A participação do transporte aéreo de 10,1%, em 2001, passou a ser de 12,1%, em 2005, e dos ônibus de excursão, de 6% para 7,9%. Já os ônibus de linha tiveram a participação reduzida de 31,7% para 25,5%. Carona e outros somam 8,8%, em 2005.

3.2.2 Observações sobre o indicador

O indicador adotado, *número de viagens no mercado interno*, visa medir a evolução da demanda e monitorar seu desempenho diante do objetivo de fortalecimento do mercado interno. Para estimar o número de viagens realizadas, o MTur utiliza resultados da pesquisa Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil, realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe). É a partir do número de viagens levantado por esta pesquisa em 2005 que se projetaram metas para o período 2007-2010. Embora pesquisa com mesmo objetivo tenha sido realizada em 2001, os resultados não foram aproveitados para embasar projeção das metas, uma vez que mudanças na metodologia restringiram comparação dos resultados dos dois levantamentos.

Esse indicador, relativo ao fortalecimento do mercado interno, é complementado por dois conjuntos de indicadores auxiliares, um de condições necessárias e outro de indicadores indiretos.

Esse último abrange quatro variáveis: investimentos em promoção interna, tráfego aéreo, assentos/quilômetros oferecidos, passageiros/quilômetros transportados e número de localidades atendidas pela aviação regional. Sem entrar no mérito dos valores atribuídos ao comportamento previsto para estas variáveis, percebe-se que três delas, associadas ao transporte aéreo, estão relacionadas à parcela pouco expressiva da demanda: apenas metade dos que transportam ônibus de linha, por exemplo.

Como indicadores indiretos para medir o fortalecimento do mercado interno, o PNT propõe conjunto de nove variáveis. Três destas são conhecidas simultaneamente com indicador principal, uma vez que também são levantadas pela pesquisa da Fipe, como: pernoites geradas, permanência média em dias e gastos *per capita*/dia. Na realidade, trata-se de variáveis que detalham viagens realizadas e não constituem, portanto, indicadores indiretos.

Dos outros seis, três relacionam-se com meios de transportes, um com montante de crédito ao consumidor e dois referem-se ao número de visitantes, brasileiros e estrangeiros, a parques e atrações turísticas. No último caso, não há razão para incorporar número de visitantes estrangeiros como indicador indireto de viagens no mercado interno, providência que, inclusive, já foi adotada pelo MTur.

3.2.3 Sugestões

Condições necessárias

Os indicadores de condições necessárias deveriam privilegiar aspectos socioeconômicos que mais influenciam fortalecimento do mercado interno em geral, do qual o mercado turístico é parte. O produto interno bruto (PIB) e a renda *per capita* constituem duas variáveis estruturais que balizam o comportamento do mercado interno, para as quais há projeções oficiais que poderiam ser incorporadas às expectativas da meta 1.

Indicadores indiretos

A medição indireta do número de viagens tem por obstáculo principal o fato de que a maior parcela das viagens no mercado interno ocorre fora dos canais de comercialização característicos do turismo, na medida em que são realizadas com meio de transporte próprio e, também, em meios de hospedagem próprios, de amigos ou parentes. Apesar desta limitação, caberia, além das estatísticas relativas ao número de passageiros transportados por vias terrestre e aérea, incorporar, à medida que estiverem disponíveis, dados sobre estoque de unidades habitacionais ou leitos de pousadas, hotéis e *resorts*, combinados com dados relativos à taxa de ocupação destes estabelecimentos.

Indicador de inclusão social

A inclusão social é um dos objetivos do PNT que tem destaque na apresentação deste e deveria ser contemplado por indicadores específicos. Uma forma de acompanhamento seria identificar se o crescimento dos rendimentos ocorridos nas camadas da população de menor renda, com conseqüente alargamento da classe média, teria propiciado inclusão ao mercado turístico. Este fenômeno estaria associado ao crescimento e à distribuição da renda.

Nesse sentido, seria interessante ter indicador da demanda turística desagregado por faixa de rendimento do turista. Este pode ser construído a partir dos dados levantados pela pesquisa de demanda doméstica.

3.2.4 Resultados parciais obtidos

A principal fonte para monitorar a meta 1, *promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno*, é a pesquisa Caracterização e Dimensionamento do Turismo Doméstico no Brasil. Realizada pela última vez em 2007, seus resultados ainda não foram divulgados.

Mesmo não dispondo de números atuais, cabem alguns comentários sobre previsão, embutida nessa meta, de crescimento anual do número de viagens e de pernoites da ordem de 10% ao ano (a.a.). Este valor equivale a mais que o dobro do crescimento do rendimento médio *per capita* dos brasileiros nos últimos anos. Assim, ainda que a economia brasileira crescesse no ritmo dos últimos quatro anos, ou seja, cerca de 4,5% a.a., seria difícil justificar incremento das viagens no mercado interno sensivelmente superior às taxas de crescimento da economia.

3.2.5 Perspectivas para o período 2009-2010

Para 2009 e 2010, o PNT prevê realização de 197 milhões e 217 milhões de viagens, respectivamente. Além do incremento do número de viagens, o PNT indica incremento dos gastos diários com viagem da ordem de 4,5% a.a.

Considerando o cenário socioeconômico de 2008, caracterizado pelo crescimento do PIB da ordem de 5%, e a expectativa de que, no biênio 2009-2010, o crescimento médio deste indicador deverá implicar manutenção da renda *per capita* em patamares próximo ao atual, seria recomendável revisão das metas e, inclusive, da previsão de acréscimo do gasto médio *per capita* de 4,5%, contida no PNT. A tendência das famílias, em situações de aumento do desemprego e incerteza quanto ao futuro, é reduzir seus gastos com serviços turísticos.

Essa redução de metas deve também levar em consideração o fato de que investimentos do PAC, que têm papel importante no desenvolvimento da atividade turística, ficaram aquém das previsões mencionadas no PNT. Do total de R\$ 503 bilhões previstos para investimentos em infraestruturas logística, energética, social e urbana, no período 2007-2010, foram realizados apenas cerca de 15% do planejado.

3.3 Meta 2: criar 1,7 milhão de ocupações

3.3.1 Contexto

Junto à meta 1, a meta 2, *geração de 1,7 milhão de ocupações no setor turismo*, expressa objetivos centrais do PNT. Em cenário econômico mais favorável, anterior ao plano, o estudo que embasou projeção das metas mostra total de 6,04 milhões de ocupados em 2006, conforme observa-se na tabela 1. Neste ambiente, o turismo, segundo tais dados, teria propiciado 890 mil novas ocupações entre 2002 e 2006.

TABELA 1
Número de ocupados nas atividades características do turismo
 (Em milhões)

	2002	2003	2004	2005	2006
Ocupados formais	1,72	1,73	1,83	1,94	2,01
Ocupados informais	3,43	3,45	3,65	3,87	4,03
Total de ocupados	5,15	5,18	5,48	5,81	6,04

Fontes: Dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais)/Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para os anos de 2002 a 2005, e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)/MTE, para 2006.
 Elaboração: Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur)/Ipea.

3.3.2 Observações sobre o indicador

O indicador utilizado, *número de ocupações geradas*, é apropriado para avaliar a contribuição do setor turismo a duas perspectivas contempladas na descrição dos objetivos do PNT. Do ponto de vista social, o indicador revela contribuição do setor para geração de empregos e, do econômico, para crescimento da economia.

Se, do ponto de vista conceitual, o indicador parece adequado, o mesmo fato não se pode afirmar quanto aos instrumentos utilizados para sua medição. Para estimar a ocupação no turismo, o PNT utilizou estudo realizado pelo CET/UnB, que levanta dados oriundos da Rais e do CAGED, ambas as fontes produzidas pelo MTE. Os dados possibilitam conhecer o número de ocupados formais em sete atividades características do turismo (ACTs) para cada mês. Foram consideradas as seguintes ACTs: alojamento, alimentação, transportes, auxiliar de transportes, agências de viagem, aluguel de transportes, cultura e lazer.

Todavia, a metodologia empregada restringe o uso de seus resultados como estimativas adequadas para conhecer a dimensão do mercado de trabalho do setor. Isto porque o estudo mostra total de pessoas ocupadas nas chamadas ACTs, sem levar em consideração que parte delas presta serviços a residentes, e não exclusivamente a turistas. Esta distorção é mais evidente nas atividades de alimentação, cultura e lazer, em que se apropriou o total de ocupados como ligados ao turismo, quando apenas pequena parcela destas atividades está associada à demanda turística.

De outra parte, para estimar a ocupação informal, o estudo considerou a relação de duas ocupações informais para cada ocupação formal no turismo, nas sete atividades mencionadas. Para tanto, o CET/UnB baseou-se em estudo de Celso Pastore, de 2005. Assim, tanto se superestima a importância socioeconômica do setor quanto também se distorce a real evolução, uma vez que o crescimento apresentado pelo setor turismo não está ponderado pelo peso da demanda turística em cada uma das sete ACTs.

Cabe mencionar que estudos elaborados pelo Ipea, com o apoio do MTur, referidos no item *Sugestões*, a seguir, proporcionaram visão mais precisa do mercado de trabalho do setor turismo, detalhando resultados por ACT e estado, e passaram a incorporar sistema de indicadores de acompanhamento e implementação do PNT.

Os indicadores de condição necessária para alcance das metas referem-se ao ambiente macroeconômico compatível com investimentos privados em infraestrutura turística. São estes: taxas de crescimento do PIB e dos juros nominais do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) e expectativa de inflação que correspondem às adotadas na elaboração do PAC.

Se, à época de sua elaboração, os valores atribuídos a essas variáveis correspondiam ao esperado, o mesmo procedimento não se pode afirmar em 2009, com reversão nas expectativas de crescimento da economia no biênio 2009-2010, mesmo com possibilidade de redução significativa da taxa de juros Selic.

Os indicadores indiretos propostos no PNT para medir criação de empregos são: número de estabelecimentos hoteleiros, pernoites em meios de hospedagem, investimentos privados programados em meios de hospedagem e financiamento concedido para o setor privado. De fato, os dois últimos enquadram-se melhor como indicadores de condições necessárias. Já os dois primeiros deveriam ser complementados por outros que envolvessem mais atividades, além de *alojamento*.

3.3.3 Sugestões

Com o objetivo de superar limitações apontadas, o Ipea desenvolve, em conjunto com o MTur, o Sistema Integrado de Informação sobre o Mercado de Trabalho no Setor Turismo (SIMT), que apresenta dados estatísticos sobre a importância e a evolução do emprego no turismo. Esta metodologia foi desenvolvida a partir dos registros administrativos do MTE, Rais e CAGED, dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além dos dados de pesquisa de campo realizada pelo Ipea com 8 mil estabelecimentos que operam nas sete ACTs. Os dados levantados identificam composição da clientela dos estabelecimentos, em percentuais de serviços prestados a turistas e residentes, nos 12 meses do ano.

A combinação dos dados da Rais, da PNAD e da pesquisa do Ipea propicia elaboração de estimativas das ocupações formal e informal, com periodicidade anual. Ademais, o SIMT oferece estimativas mensais, com defasagem de 30 dias, consideradas provisórias. Estas permitem leitura da evolução mais recente das ocupações do turismo, por estado, combinando dados das fontes mencionadas e do CAGED.

Destaque-se que o sistema de indicadores de monitoramento do PNT incorporou as seguintes estimativas elaboradas no âmbito do SIMT:

- indicador principal:
 - total de ocupados no setor turismo.
- indicadores sociais complementares:
 - participação relativa dos ocupados formais no total dos ocupados, para mostrar avanços na qualidade das ocupações geradas ou na precariedade destas; e

- participação das ocupações geradas por faixa etária, escolaridade e gênero, que podem mostrar aspectos relevantes para impactos sociais do turismo.
- indicadores econômicos complementares:
 - participação relativa das ocupações e dos rendimentos gerados pelo turismo no conjunto da economia, que revelam contribuição do setor para crescimento do país; e
 - participação relativa das ocupações por faixa de escolaridade, que se pode associar ao aumento da competitividade do setor.
- indicadores indiretos: seria importante incorporar outros indicadores relativos ao movimento de passageiros por meio de transportes rodoviário interurbano ou aéreo, ao número de locações de automóveis ou, ainda, a números que expressem produtos turísticos comercializados pelas agências de viagem. Dessa forma, será possível contemplar outras atividades que também geram ocupações no setor turismo.

3.3.4 Resultados parciais obtidos

A meta 2 do PNT, *criação de 1,7 milhão de ocupações durante o período 2007-2010*, foi projetada supondo que, entre 2006 e 2010, o crescimento médio anual da ocupação seria de 6,4%. Não é demais repetir que estes valores referem-se ao total de ocupados nas ACTs, sem os ponderar pelos coeficientes de atendimento à demanda turística.

Observando idênticos procedimentos para estimar ocupação no setor, os dados da Rais e do CAGED mostram que o crescimento ocupacional do setor, acumulado até 2008, ficou cerca de 5% aquém das metas previstas, conforme observa-se na tabela 2.

TABELA 2
Número de ocupados nas atividades características do turismo
 (Em mil)

	2007	2008	2009	2010	Total
Previsão de ocupações geradas	335	400	449	516	1.700
Ocupações geradas	383	318	–	–	–

Fontes: PNT/MTur (2007-2010), Rais/MTE (2007) e CAGED/MTE (2008).
 Elaboração: Dirur/Ipea.

3.3.5 Perspectivas para o período 2009-2010

Ainda que se mantenha a base conceitual utilizada na elaboração do PNT, faz-se necessário revisão de metas, por duas razões principais.

De uma parte, em razão de a evolução da ocupação total, registrada em 2007 e 2008, ter se situado em patamar inferior ao previsto, período no qual a economia brasileira crescia em média de 4,5% a.a. De outra, por causa das alterações no cenário econômico para o próximo biênio, que inviabilizam alcance de metas embasadas na expectativa de taxas crescentes para a evolução do turismo e das ocupações até 2010.

3.4 Meta 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional

3.4.1 Contexto

O diagnóstico do setor que orienta estratégia e ações programáticas do PNT indica importantes desafios para o desenvolvimento sustentável da atividade turística, os quais condicionam o alcance dos objetivos maiores do plano, no sentido de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país e, particularmente, a inclusão social.

Um dos aspectos mais relevantes do diagnóstico realizado diz respeito à concentração territorial do turismo no país e indica necessidade de desconcentrar-se e interiorizar-se o turismo para otimizar o potencial dos atrativos do país. Isto impõe outro desafio relacionado à gestão das iniciativas necessárias à estruturação de dezenas de destinos turísticos, dispersos em todos os estados.

Para tanto, o MTur conta com programa especialmente voltado para gestão, de forma descentralizada, das ações a ser empreendidas: o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Este funciona como articulador e catalisador das principais ações dos demais programas que contribuem para a estruturação de 87 roteiros turísticos, que abrangem 474 municípios, em todos os estados e no Distrito Federal. Entre estes, foram identificados 65 municípios considerados indutores do turismo, que terão responsabilidade de propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e que terão tratamento prioritário no programa de regionalização.

Os esforços no sentido da desconcentração da atividade turística exigem superação dos desafios relacionados à adequação da infraestrutura logística – de acesso – das cidades, expansão e melhoria da infraestrutura turística, que envolve o *trade* turístico. Demandam, também, definições de parâmetros de qualidade adequados às diversidades regionais do país e que consideram exigências para inserção competitiva no mercado internacional, inclusive no que concerne aos aspectos normativos que regulam o funcionamento das atividades turísticas.

3.4.2 Observações sobre o indicador

O indicador utilizado pelo PNT é o número de destinos estruturados de acordo com o padrão de qualidade internacional, ao longo dos quatro anos. Ou seja, o número de destinos que, neste horizonte, deverão dispor de padrões de qualidade referidos pelo MTur, em conjunto com instituições parceiras, respeitando princípios de sustentabilidades ambiental, sociocultural e econômica.

Segundo o PNT, os conceitos de destino turístico estruturado no padrão de qualidade internacional e região turística organizada institucionalmente são estabelecidos pelo MTur e orientam ações para sua concretização.

Para especificação desses conceitos, foi proposto índice de competitividade do município que considera cinco macrodimensões e 13 dimensões para, a partir deste, conhecer sua atual situação e verificar o padrão de qualidade local. As macrodimensões e as respectivas dimensões são as seguintes:

- infraestrutura: infraestrutura geral e acesso;
- turismo: serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos e *marketing*;
- políticas públicas: política pública, cooperação regional e monitoramento;
- economia: economia local e capacidade empresarial; e
- sustentabilidade: aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais.

Por contemplar essas dimensões, de maneira ponderada, este índice de competitividade é ferramenta adequada para traçar diagnóstico do município e estabelecer parâmetros para avaliação do padrão de qualidade do destino turístico.

Como o índice representa síntese de conjunto de indicadores, referentes a aspectos relevantes que condicionam padrão de qualidade ofertado, há de utilizar indicadores desagregados, referentes às dimensões mais importantes para definição deste padrão de qualidade. Assim, poder-se-ia identificar em que esfera encontram-se gargalos para que o município alcance patamar de competitividade adequado.

Indicadores indiretos

O PNT faz referência a alguns aspectos correlatos que podem contribuir para avaliar a evolução do processo de estruturação dos destinos turísticos. São propostos como indicadores indiretos o número de regiões turísticas organizadas institucionalmente e o de empresas de turismo cadastradas no MTur.

A variável proposta *número de regiões turísticas organizadas* deveria ser considerada como condição para ação coordenada dos atores envolvidos no desenvolvimento turístico de uma região, não como indicador indireto de estruturação de destino. A existência de institucionalidade no âmbito da região, que congrega vários municípios, é condição essencial para qualificação dos destinos. O conceito de local extrapola o de municipal e necessita de agente de interlocução que se constitui nas instâncias regionais. Capacidade de gestão é também condição fundamental para alavancar padrões de qualidade e competitividade. Nada garante, entretanto, que institucionalização do processo de gestão assegura a devida articulação dos atores no sentido de produzir impactos sinérgicos da ação coordenada dos atores locais, de modo a favorecer o desenvolvimento sustentável do turismo em tal espaço.

O outro indicador, *número de empresas de turismo cadastradas no MTur*, revela avanços na formalização do setor que, por sua vez, constitui pressuposto para qualidade.

3.4.3 Sugestões

Quanto ao indicador *número de empresas de turismo cadastradas no MTur*, seria importante considerar, além do número absoluto de empresas que operam em serviços turísticos no país, a participação relativa dos estabelecimentos cadastrados, não só o agregado Brasil, mas também

municípios que integram destinos turísticos. Mais recentemente, os dados desagregados, relativos aos destinos indutores, foram incorporados ao sistema de indicadores de acompanhamento e monitoramento do PNT.

Os indicadores de condições necessárias referentes ao *número de pessoas qualificadas e de profissionais e estabelecimentos certificados* poderiam complementar melhor os indicadores indiretos, com ressalvas de que mostrassem, também, participação relativa e ocorrência nos 65 destinos turísticos. Este procedimento também foi adotado pelo MTur recentemente.

3.4.4 Resultados parciais obtidos

Entre dezembro de 2007 e fevereiro de 2008, foi realizada pesquisa *in loco* para definição do índice de competitividade de cada um dos 65 municípios considerados indutores do turismo.

Foram considerados cinco níveis, em escala de 0 a 100, para análise de resultados: nível 1 – 0 a 20 pontos; nível 2 – 21 a 40; nível 3 – 41 a 60; nível 4 – 61 a 80; e nível 5 – 81 a 100 pontos. No nível 4, foi considerado o padrão mínimo de qualidade para dimensão analisada.

Os resultados publicados foram apresentados agregados, em nível nacional, para capitais e não capitais, com base nos índices ponderados de cada dimensão. Há dados desagregados por dimensão e município e cada prefeitura dos 65 municípios pesquisados recebeu seu resultado individual e sua respectiva análise.

A média nacional – considerando os 65 municípios – ficou em 52,7 pontos, equivalente ao nível 3. Nas capitais, esta média ficou em torno de 58,7 pontos, próximo ao limite inferior do nível 4. Nas não capitais, o valor foi de 48,3 pontos, correspondente à metade inferior do nível 3.

Ainda não se pode dizer, ou pelo menos não foi tornado público, que algum dos 65 municípios tenha sido enquadrado no padrão de qualidade. Até agora, foi apresentado o índice de competitividade que embasa o diagnóstico da situação atual do município, a ser utilizado no planejamento de ações voltadas para o desenvolvimento local.

Outra questão a ser levada em consideração é o fato de que, em alguns desses municípios, voltados para ecoturismo ou turismo de aventura, por exemplo, o índice a ser alcançado é distinto do índice de município com características mais urbanas, em que se pode almejar chegar ao nível mais alto. Isto traz à tona a diferença existente na estruturação dos municípios, alguns em estágio bem mais avançado e outros que foram escolhidos em função do potencial que apresentam.

3.4.5 Perspectivas para o período 2009-2010

De abril a setembro de 2009, será realizada a segunda pesquisa para levantamento do índice de competitividade dos 65 municípios, para conhecer a situação de cada dimensão e a evolução dos municípios. Os resultados devem ser conhecidos no início de 2010.

A partir desses novos números, serão definidas áreas prioritárias, relacionadas a cada dimensão, para implementação de ações conjuntas das diversas instâncias, governamentais e privadas, envolvidas.

3.5 Meta 4: gerar U\$ 7,7 bilhões em divisas

3.5.1 Contexto

A receita cambial corresponde ao aspecto do PNT que tem apresentado resultados mais expressivos no passado recente. Entre 2003 e 2006, a receita cambial turística acumulada foi da ordem de US\$ 13,9 bilhões. Este desempenho está associado ao aumento do número de turistas estrangeiros, mas deve ser atribuído também ao incremento do gasto médio e da permanência dos turistas. Isto pode ser percebido, particularmente, em 2006, quando, não obstante a redução de 6% na entrada de turistas, comparativamente a 2005, a receita cambial registrou acréscimo de 12%, como mostra a tabela 3. Recorde-se que este resultado, em 2006, ocorreu no momento de crise da VARIG que afetou a entrada de turistas estrangeiros em virtude da redução na oferta de assentos em voos internacionais.

TABELA 3
Entrada de turistas e receita cambial

	2003	2004	2005	2006
Entrada de turistas (em mil)	4.133	4.794	5.358	5.019
Taxa de crescimento anual (em %)	9	16	12	-6
Receita cambial (em US\$ milhões)	2,479	3,222	3,861	4,316
Taxa de crescimento anual (em %)	24	30	20	12

Fontes: Banco Central do Brasil (Bacen) e Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).
Elaboração: Dirur/Ipea.

3.5.2 Observações sobre o indicador

A *receita cambial do setor turismo* é indicador adequado para medir a contribuição do setor para a balança de pagamentos do país. A fonte de dados para medir a receita cambial é o Bacen, que divulga os dados mensalmente.

Nas versões anteriores ao PNT 2007-2010, os dados referentes à receita cambial incluíam, além das operações registradas pelo Bacen, componente referente aos câmbios informais realizados. Desde então, esta prática foi abandonada, com objetivo de melhorar a comparabilidade da evolução dos dados.

A geração de divisas contribui também para revelar competitividade do turismo brasileiro. Entretanto, neste caso, a abordagem é mais complexa do que pode aparentar à primeira vista, uma vez que os fluxos turísticos internacionais, em países como o Brasil, apresentam volatilidade associada a diversos fatores, tais como: taxa de câmbio, comportamento socioeconômico dos principais países emissores e imagem do país no exterior, que, por sua vez, está associada, entre outros aspectos, ao esforço de *marketing* do Brasil no mercado externo e à repercussão de características da realidade brasileira na mídia estrangeira.

Como condições necessárias ao alcance dessa meta, foram consideradas as variáveis: número de assentos em voos internacionais, investimentos em promoção externa, taxa de câmbio e acréscimo das transações comerciais do país. Aspecto essencial, não considerado, diz respeito à expectativa do comportamento da economia dos principais países emissores para o Brasil.

Os indicadores indiretos propostos no PNT para essa meta são: número de chegadas de estrangeiros, número de desembarques internacionais e taxa de permanência de turistas estrangeiros. Destes três, o primeiro parece ser o mais significativo, já que o segundo inclui também retorno de turistas brasileiros e o terceiro, atualmente, só pode ser apurado com defasagem maior do que o indicador da meta 4, pois é um dos componentes dos estudos realizados a cada ano sobre a demanda internacional.

3.5.3 Sugestões

O *saldo da balança de turismo*, definido pela diferença entre receita e despesa cambial com turismo, é o indicador que melhor revela contribuição líquida do setor para balanço de pagamentos do país.

A tabela 4 mostra a evolução da receita, da despesa e do saldo da conta turismo entre 2002 e 2006. Observa-se deterioração crescente do saldo da conta de turismo, associada à redução da taxa de crescimento da receita cambial, determinada pelo fraco desempenho da entrada de estrangeiros. Ao mesmo tempo, houve incremento na expansão dos gastos com turismo emissor nesse período, para o qual a valorização do real contribuiu decisivamente.

TABELA 4
Receita e despesa cambial do setor turismo

	2003	2004	2005	2006
Receita cambial (em US\$ milhões)	2,479	3,222	3,861	4,316
Taxa de crescimento anual (em %)	24	30	20	12
Despesa cambial (em US\$ milhões)	2,261	2,871	4,720	5,764
Taxa de crescimento anual (em %)	-6	27	64	22
Saldo	2,18	3,51	-8,59	-1,448

Fonte: Bacen.
Elaboração: Dirur/Ipea.

3.5.4 Resultados parciais obtidos

Com base nos dados relativos à entrada de divisas, apurados pelo Bacen em 2007 e 2008, observa-se que, não obstante, as metas fixadas foram ambiciosas, pois previam crescimento médio anual da receita na ordem de 16% a.a., a receita efetivamente realizada situou-se em patamares muito próximos às metas previstas para os dois anos, conforme observa-se na tabela 5.

TABELA 5
Receita cambial do setor turismo

	2007	2008	2009	2010
Metas				
Receita cambial (em US\$ milhões)	5,100	5,800	6,700	7,900
Taxa de crescimento anual (em %)	18	14	16	18
Entrada de turistas (em mil)	5.500	6.200	7.000	7.900
Taxa de crescimento anual (em %)	10	13	13	13
Realizado				
Receita cambial (em US\$ milhões)	4.953	5.785	–	–
Taxa de crescimento anual (em %)	-14	17	–	–
Entrada de turistas (em mil)	5.025	–	–	–
Taxa de crescimento anual (em %)	0	–	–	–

Fontes: PNT/MTur, Embratur/MTur e Bacen.
 Elaboração: Dirur/lpea.

3.5.5 Perspectivas para o período 2009-2010

Os resultados referentes à receita cambial no biênio 2007-2008 refletiram, principalmente, crescimento da permanência média do turista ou acréscimo de seu gasto *per capita*, pois a entrada de estrangeiros situou-se aquém do esperado por ocasião do estabelecimento da meta 4.

Para o período 2009-2010, o cenário macroeconômico não é condizente com as metas que embutem crescimento da receita de divisas de 13% a.a. Por isso, seria recomendável sua revisão, no sentido de que reflitam comportamento econômico ou da renda *per capita* média ponderada dos principais países emissores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As metas do PNT 2006-2010 refletem cenário desejado para o setor no Brasil e estão embasadas em conjunto de estudos, pesquisas e registros administrativos do governo federal, em diferentes estágios de maturação que compõem o sistema de estatísticas de turismo em estruturação pelo MTur. Por isso, observa-se desbalanceamento conceitual na definição das metas com reflexos sobre valores estimados para tais metas, especialmente as que se referem à geração de ocupações e à realização de viagens no mercado interno, sensivelmente superestimadas.

A meta relativa à entrada de divisas que conta com estatísticas confiáveis produzidas pelo Bacen apresenta desempenho satisfatório quando compara resultados parciais com o previsto. A meta relativa à estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional será aferida por conjunto de indicadores, em desenvolvimento, que servirão tanto para mostrar a competitividade destes destinos quanto para identificar obstáculos para que alcancem patamar de competitividade adequado.

Por sua vez, a meta que se refere à criação de 1,7 milhão de ocupações no setor turismo e a que defende realização de 217 milhões de viagens no mercado interno foram embasadas em projeções que não correspondiam à evolução historicamente observada pelas estatísticas pertinentes. Por esta razão, deveriam ser revistas ainda mais, em função da deterioração do cenário socioeconômico previsto para os dois últimos anos do PNT 2009-2010.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Turismo (MTur). *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, 2007a.

_____. Ministério do Turismo (MTur). *Turismo no Brasil 2007-2010*. Brasília, 2007b.

_____. Ministério do Turismo (MTur). *Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional*. Brasília, 2008.