

O turismo e a política externa brasileira: uma reflexão

Juliane Santos Lumertz¹

Resumo: O Turismo é um fenômeno de grande importância na atualidade. Não apenas por ser fonte de receitas (divisas internacionais, movimentação interna nas economias nacionais, por exemplo), mas também por seus outros benefícios gerados, como o desenvolvimento social, a comunicação entre diferentes pessoas e Estados e a melhoria da infra-estrutura local. Visando melhor desenvolvimento do fenômeno turístico brasileiro, o estudo propõe a reflexão entre o turismo e a política externa brasileira. Alerta-se que trabalhar este fenômeno de forma articulada entre os diversos organismos públicos federais do país possibilitaria atingir as metas contidas no Plano “Turismo no Brasil 2007-2010” e melhorar os resultados que o Estado obtém.

Palavras-chave: Papel do governo; política externa brasileira; turismo.

1. Introdução

Turismo é um fenômeno que gera malefícios e benefícios. Sinteticamente, pode-se afirmar que a aproximação dos povos ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento das economias nacionais, a melhoria da infra-estrutura local, o incremento de padrões sociais e a promoção da paz e da tolerância são alguns das melhorias que o turismo pode acarretar.

Muitos países, ao perceberem a relevância do fenômeno turístico, planejaram políticas e ações visando sua regulação e seu desenvolvimento. Outros pretendem, apenas, aproveitar as benesses que o turismo gera, sem se importar com impactos negativos que possam ocorrer.

Ressalta-se a importância do desenvolvimento do turismo de forma conjunta. Analisando a estrutura de turismo dos principais destinos mundiais (como França e Espanha, por exemplo) percebe-se uma vasta e diversificada estrutura para lidar com temas concernentes ao turismo. Parece importante que exista, também, no Brasil articulação entre os

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. E-mail: julilumertz@gmail.com

diversos órgãos públicos, e também, entre o poder público e a iniciativa privada. Acredita-se que assim o turismo seria compreendido e trabalhado de melhor forma no país. Além disso, defende-se que ações desenvolvidas conjuntamente por esses diversos sujeitos poderiam ajudar o Brasil a alcançar melhores resultados, o que acarretaria em melhores condições internas e na melhoria da hospitalidade de estrangeiros.

O presente artigo é uma reflexão inicial que objetiva discutir como o turismo se relaciona com a política externa do Brasil. Para isso, será debatido a política externa, o turismo, o papel do governo neste, e apresentado quais os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento de ações que contemplem o turismo brasileiro no plano internacional. Após será discutido se o fenômeno turístico “tem espaço” na política externa brasileira, ou se apenas tem sido contemplado por ações em nível internacional dos seus organismos públicos competentes.

2. Política Externa

Novos fenômenos que interferem nas sociedades nacionais e no fluxo internacional de pessoas passam a preocupar os Estados. O deslocamento de pessoas entre Estados (fluxos turísticos, estudantis ou a busca de um lugar melhor para viver) e até mesmo, em alguns casos, de massas humanas (como a emigração de brasileiros aos Estados Unidos e a alguns países da Europa) é um assunto preocupante para governos nacionais. Estes são temas que há alguns anos estão presentes nas realidades estatais, e que especialmente após os episódios de 11 de setembro de 2001 passam a preocupar ainda mais os países, principalmente porque após esses acontecimentos o deslocamento tornou-se mais burocratizado e restrito devido às medidas de segurança impostas por grandes países, notadamente e primeiramente pelos Estados Unidos da América (EUA). Todavia, são, ainda, os temas tradicionais (político-diplomática, militar-estratégico e econômico) que parecem receber maior atenção na política externa brasileira, como será conferido ao longo do trabalho.

A política externa de um Estado é o conjunto de ações desenvolvidas por este para além de suas fronteiras, ou seja, visando ao exterior. Na maioria dos casos, essa política é dirigida a outros Estados ou a organismos internacionais, contudo existem também ações conduzidas a outros atores do Sistema Internacional (SI).

Explicando política externa e utilizando aportes de diversos autores, Williams Gonçalves (2007, p. 01) afirma que:

A política externa de um país é formada pelo “conjunto de ações que o Estado exerce para fora de suas fronteiras, tanto mediante relações com outros Estados (bilaterais ou multilaterais), como mediante relações com organizações internacionais e outros atores do sistema internacional” (Vilanova, 1995). Ela diz respeito em primeiro lugar, “à preservação de sua independência e segurança e, em segundo lugar, à promoção e proteção de seus interesses econômicos (particularmente aqueles de seus grupos mais influentes)” (Deutsch, 1978). Com efeito, quaisquer que sejam as ações escolhidas para compor a política externa, o objetivo que se visa a alcançar é, invariavelmente, a realização dos interesses nacionais (Reynolds, 1977).

Complementando-se há a exposição de Henrique Altermani de Oliveira (2005, p. 03), o qual esclarece que política externa “é a área que representa os interesses e objetivos do Estado no plano internacional e que, por conseguinte, sua definição e sua implementação é prerrogativa do Estado”. Resumindo, ao conjunto de diretrizes e linhas de ações formuladas e designadas ao âmbito externo (além do território de um Estado) pelo órgão competente de cada país é dado o nome de política externa.

Da mesma forma que em qualquer política formatada por um Estado (demais políticas públicas como, por exemplo, saúde e educação), as ações desenvolvidas com objetivos de formatar a política externa contemplam os interesses nacionais. Assim, os países trabalham com diversos temas em suas políticas externas que vão desde os tradicionais (economia, mercado, segurança) como, atualmente, também abarcam novos fenômenos (turismo, cultura, esportes, por exemplo). É necessário ressaltar que a utilização de novos temas difere de Estado para Estado, dependendo da percepção de cada um sobre a relevância dos novos temas presentes internacionalmente.

No Brasil, assim como na maior parte do mundo, a Política Externa é definida pelo Chefe de Estado com o auxílio do Ministro das Relações Exteriores (Poder Executivo). Há, ainda, em outras nações a interferência do Poder Legislativo, o qual desempenha papel de supervisão em assuntos externos. No Estado brasileiro, a formulação da Política Externa tem sido função quase que exclusivamente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) - também conhecido por Itamaraty - o qual também é responsável pelas negociações

internacionais do país. Ainda, é importante ressaltar que, em alguns momentos, os presidentes (caso de Fernando Henrique Cardoso), foram figuras principais na política externa brasileira.

3. Turismo

O turismo é um fenômeno que cresce a cada ano². No ano de 2007, por exemplo, o turismo mundial registrou cerca de 900 milhões de desembarques³, correspondendo ao aumento de 6% viajantes que circularam entre os aeroportos das principais capitais⁴ em relação ao ano de 2006. Além disso, descrevendo um pouco da importância do fenômeno através de números, deve-se explicitar que este é responsável por cerca de 1 em cada 10 empregos no mundo, e conforme Beni “o turismo movimentou algo em torno de US\$ 4, 5 trilhões em 2001, o que representa cerca de 12% do PIB mundial” (2003, p. 50).

Hall (*apud* Lima Neto) declara que:

O turismo é importante não apenas pelo seu tamanho, em termos de números de viajantes, de pessoas que emprega ou da quantidade de recursos que traz para um destino. O Turismo, é também, importante pelo enorme impacto que exerce na vida das pessoas, no lugar onde vivem e pelo modo como influencia substancialmente seu meio. (2002, p. 08).

Ademais, o fenômeno turístico também é importante porque: “poucos setores econômicos são capaz de gerar tanto valor agregado como o do turismo internacional” (VELAS e BÉCHEREL *apud* LIMA NETO, 2002, p. 08). Contudo, se compreende que os valores agregados não são só econômicos (efeito *linkage* e efeito multiplicador de renda) como alguns autores se detêm a ver, mas também, valores turísticos que Lemos explica como sendo:

[...] o conjunto de relações sociais especialmente estabelecidas e historicamente em reprodução capaz de gerar um sistema organizado que consiga transformá-lo e

² Para análise mais completa do desenvolvimento turístico mundial entre 1995 a 2008, recomendo consulta nos estudos da Organização Mundial de Turismo, denominados de barômetros. Citando um estudo mais longo, Renata Prosérpio declara que entre 1950 e 2004, “o número de chegadas de turistas internacionais passou de 25 milhões para 763 milhões, representando um crescimento médio anual de 6,5%”. (2007, p. 38). Para dados sobre a chegada e o desembarque de turistas internacionais, ou de receitas internacionais do turismo, nesse período, proponho que seja consultado o livro de Prosérpio.

³ *Barómetro OMT del turismo mundial*. Volume 6. n. 01. Janeiro de 2008.

⁴ Este crescimento vem ocorrendo há alguns anos, como pode ser notado através dos estudos desenvolvidos pela OMT.

agregá-lo de maneira que tenha força de atração e de interação para segmentos sociais e outras localidades. (2003, p. 22).

Defende-se que a importância do turismo não pode ser compreendida apenas de uma ótica financeira. Rapidamente, pode-se manifestar que através dele as pessoas entram em contato com o diferente, com o outro e, algumas vezes, com o “exótico”. O turista ideal é aquele que, ao se deparar com as diversas manifestações, sensibiliza-se e compreende essas diferenças não como inferiores ou superiores, mas sim como manifestações culturais distintas, típicas de uma cultura própria.

Na atualidade, a definição do que é turismo ainda não é consensual. Indústria, atividade, setor e sistema são algumas definições dadas ao termo⁵. Acredito ser mais adequado pensá-lo enquanto fenômeno, o qual envolve, fundamentalmente, pessoas com desejos, com emoções e com experiências próprias, ou seja, não são seres iguais, mas sim, “multifacetados”. Margarita Barretto, Raúl Burgos e David Frankel ampliam o entendimento sobre Turismo ao lembrar que:

O turismo é um fenômeno social que não acontece num vazio, mas numa sociedade em funcionamento, e ele é, por sua vez, consequência da dinâmica desta. O turismo é afetado por condicionantes culturais, geográficas, políticas, econômicas e legais, nos âmbitos nacional e internacional. (BARRETO; BURGOS; FRENKEL, 2003, p. 12).

Jafar Jafari, editor da *Annals of Tourism Research* e professor de hospitalidade e turismo da Universidade de Wisconsin-Stout, sugere que o turismo “é o estudo do homem longe de seu local de residência, da indústria que satisfaz suas necessidades, e dos impactos que ambos, ele e a indústria, geram sobre os ambientes físicos, econômico e sociocultural da área receptora” (1994, p. 38). Percebe-se que esta definição já é bastante abrangente por englobar os vários processos que formam o turismo.

⁵ Conforme Youell (2002) “O consenso de uma definição de grande amplitude de turismo, fácil de entender, e universalmente aceita provou-se difícil. Isso se deve, em grande parte, a dois fatores principais: À natureza ampla do tema e ao fato de a indústria do turismo abranger numerosos setores industriais, que, embora diversos, estão inter-relacionados”. (2002, p. 28)

O turismo possui particular relevância no mundo em desenvolvimento, já que é a única área econômica dessa categoria de países, onde superávits comerciais têm sido registrados.

No caso do Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR⁶), o turismo foi o responsável por 4% do Produto Interno Bruto (PIB) no ano de 2000. Com uma receita acima de quatro milhões de dólares gerada por turistas estrangeiros a cada ano, o setor de turismo cresce rapidamente no país, garantindo avanço social nas diversas regiões (especialmente no Nordeste), possibilitando, desta forma, a expansão do mercado de trabalho⁷.

Comparando a outros itens da pauta de exportações brasileiras, o crescimento da receita gerada com o turismo mostra-se de grande valia. Em 2007 o ingresso de divisas via turismo aumentou 14,76%, totalizando a soma de 4.953 bilhões de dólares⁸. Em volume de divisas, o turismo só perde para minério de ferro, para petróleo bruto, soja em grão e automóveis. Cabe salientar que o setor de turismo atrai mais valores que dois produtos de exportação brasileiros de extrema importância: o açúcar e o álcool.

Outros indicadores de base social também demonstram a expressividade do setor para a sociedade brasileira. Exemplo disto, é o fato do setor de turismo ocupar 2,7% da força de trabalho nacional⁹ e ser responsável por 6,5% milhões de empregos nos últimos dez anos. Há ainda no turismo, o setor de eventos, o qual cresce de forma acelerada. Este comporta os megaeventos que se transformaram em instrumento poderoso para a promoção do desenvolvimento local (por exemplo, lembre-se do Fórum Social Mundial realizada em Porto Alegre pela última vez em 2005, do Pan-Americano ocorrido no Rio de Janeiro em 2007, e a importância da Copa do Mundo que acontecerá no país em 2014).

⁶ PORTAL BRASILEIRO DE TURISMO. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 15 jan 2008.

⁷ Saliento que o setor de turismo atua em cerca de cinquenta e três segmentos diferentes da economia.

⁸ Segundo notícia vinculada no jornal "Correio do Povo" em 29 de janeiro de 2008, o valor arrecadado em 2007 bate a melhor marca da série criada em 1969, a qual tinha sido de 4.316 bilhões de dólares em 2006.

⁹ Cerca de 1,825 milhão de empregos formais.

Apesar de todos esses dados expressivos, acredita-se que no Brasil o turismo ainda careça de atenção por parte do governo¹⁰ (tem se observado uma falta de articulação entre os diversos ministérios, por exemplo), além de ser visto de forma preconceituosa por parcelas da sociedade, que fingem desconhecer e ignoraram os impactos desenvolvimentistas que este pode provocar. Uma parte da sociedade brasileira ainda não despertou integralmente para os benefícios que o turismo pode gerar.

Nota-se, nos últimos anos, melhoria nos resultados do turismo brasileiro; cabe salientar que os esforços desenvolvidos nos últimos anos foram importantes, porém comparando ao resto do mundo e sabendo de toda a potencialidade que há no país alerta-se que é necessário ainda mais empenho. A meta do governo (considerando um cenário médio) contido no Plano “Turismo no Brasil 2007 - 2010” era receber 8,4 milhões de turistas em 2007. Sabe-se que este número não foi alcançado. O número de turistas que o país recebe continua em torno dos 5 milhões¹¹ - não alcançando 1% do volume total de turistas que se movimentam pelo mundo¹².

Muito tem que mudar, começando pela sensibilização da população sobre a real importância do turismo à melhoria de seus bem-estares e pelo maior empenho do governo quanto à seriedade de ações que necessitam ser desenvolvidas na área. O Ministério do Turismo (MinTur) e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) tem demonstrado bastante empenho em suas ações. Entretanto, acredita-se que cabe a outros órgãos públicos federais e suas respectivas estruturas (demais ministérios, como da Cultura e das Relações Exteriores) o trabalho de divulgação do país, de exaltação da cultura, e de promoção dos valores brasileiros no exterior, ou seja, defende-se ações coordenadas entre os diversos órgãos.

¹⁰ Apesar disso, ressalta-se que houve expressivo avanço na área nos últimos anos. O governo Lula tem demonstrado maior preocupação com o turismo; já em seu primeiro mandato (2002-2005), Ministério próprio foi criado para cuidar de assuntos referentes ao tema.

¹¹ O Brasil se encontra na quadragésima sexta colocação no ranking dos países receptores de turistas internacionais. Em 2005, 5.358.170 milhões de turistas estrangeiros visitaram o país. Fonte: BRASIL. Ministério do Turismo; Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR; **Anuário estatístico EMBRATUR 2006**. v. 33. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/dadosefatos>>. Acesso em: 08 abr. 2007.

¹² Hoje o Brasil recebe menos turistas que países como Croácia, República Tcheca e Bulgária. Enquanto a França recebeu em torno de 76 milhões e a Espanha 56 milhões de visitantes, no ano de 2005, estamos próximos dos 5,4 milhões.

4. O turismo brasileiro no exterior

O setor público possui papel fundamental no desempenho do turismo. A Organização Mundial do Turismo expressa a importância do governo no desenvolvimento do fenômeno:

O turismo, assim como outras formas de atividade econômica, existe em um ambiente moldado por muitas forças distintas. Uma das mais importantes, se não a mais importante, é exercida por uma rede complexa de políticas, leis, regulamentações, e outras ações dos governos (2003, p. 189).

Tratando do papel do governo no turismo internacional, essa mesma organização afirma:

O turismo internacional baseia-se em um alto grau de comunicação e cooperação entre as nações com respeito a essa rede complexa de leis, regulamentações e políticas. Consideremos, por exemplo, algo tão básico como o transporte aéreo para outro país: a disponibilidade, a moeda está sujeito a taxas e termos estabelecidos por acordos monetários e ao complexo funcionamento dos mercados internacionais; e a entrada em um país é regulamentada por vistos e outros acordos relacionados a imigração e a alfândega.

A questão é clara: os elementos fundamentais necessários ao turismo internacional são determinados em grande parte pelas ações e políticas dos governos (2003, p. 189).

Percebe-se que o governo tem um amplo e diversificado papel no desenvolvimento do turismo, seja em nível nacional como em nível internacional (que é o foco deste estudo). Regulamentação, fiscalização, promoção, desenvolvimento de infra-estruturas, acordos internacionais são algumas funções que cabem ao governo realizar.

Acredita-se, que no cenário internacional, o governo deva: “facilitar” o fluxo de turistas entre as nações, ou seja, mitigar os entraves à entrada de turistas no país (obviamente sempre respeitando questões de segurança e de capacidade de carga), divulgar as diversas regiões e produtos turísticos no exterior, tecer acordos entre nações, entre outros. Para isso, defende-se que não apenas o Ministério do Turismo e o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) devam agir, mas também o Ministério das Relações Exteriores tem função determinante (através de toda sua estrutura, especialmente por meio das representações diplomáticas).

Analisando as ações de promoção do Brasil no exterior observa-se o predomínio da EMBRATUR na formulação e na implantação de iniciativas nesse âmbito. Esse Instituto foi

responsável pelo desenvolvimento do Plano Aquarela¹³ - para o marketing turístico internacional do país e pela confecção da marca país; pelo estabelecimento de Escritórios Brasileiros de Turismo no exterior (EBTs); pela implementação dos Comitês Descubra Brasil em algumas embaixadas brasileiras situadas na América do Sul; e por participações em feiras e eventos diversos fora do país.

Sabe-se que a EMBRATUR é responsável pela execução da Política Nacional de Turismo referente à promoção, ao marketing e ao apoio à comercialização dos destinos, dos serviços e dos produtos brasileiros no mercado internacional. Então, o Instituto está desempenhando todas as funções que tocam a ele. Não se critica o trabalho que essa organização realiza, mas sim se defende a idéia de que os diversos órgãos do governo devem trabalhar de forma conjunta e articulada, pois dessa maneira melhores resultados poderiam ser alcançados. Como foi percebido através de pesquisas anteriores, o Ministério das Relações Exteriores não “dialoga” com as instituições responsáveis pelo turismo no Brasil, inexistindo iniciativas por parte deste no campo turístico¹⁴.

O Ministério das Relações Exteriores possui longa tradição política. Negociações, desenvolvimento de projetos bilaterais e multilaterais, formulação de acordos, defesa dos interesses nacionais no exterior e definição da política externa brasileira são algumas das funções que esse ministério exerce há décadas. Todavia, novos temas de interesse nacional, como o turismo, ainda não conseguiram espaço no trabalho desse órgão. É necessário que ocorra um despertar para a importância dos novos temas porque estes, hoje, também fazem parte dos interesses da nação.

5. Considerações finais

No Brasil, o Turismo ainda não é valorizado como tema a ser tratado em diversas instâncias governamentais federais. O fenômeno turístico é restrito as ações do Ministério do

¹³ Desenvolvido com o auxílio da empresa CHIAS Marketing.

¹⁴ Existe a iniciativa dos comitês Descubra Brasil - parceria da EMBRATUR com algumas embaixadas brasileiras no exterior e com o setor privado. Todavia, não considero este projeto como ação do Ministério das Relações Exteriores porque a idéia foi formulada e é gerida pela EMBRATUR por meio de seu EBT América do Sul.

Turismo, do Instituto Brasileiro de Turismo, e ocasionalmente iniciativas que permeiam o tema são desenvolvidas por outros órgãos governamentais.

No plano “Turismo no Brasil 2007-2010” percebe-se o desejo de vários sujeitos (governo, organizações representativas, associações, bancos, etc.) de melhorar os resultados obtidos com o turismo. Isto é, aumentar o número de turistas internacionais (fluxo turístico), incrementar a receita cambial turística, melhorar a infra-estrutura, gerar desenvolvimento social com a atividade, entre outros. Defende-se que para atingir esses objetivos é necessária maior articulação entre os diversos ministérios brasileiros. No caso que trata esse artigo, defende-se, especialmente, a necessidade de maior diálogo entre Ministério das Relações Exteriores e Ministério do Turismo e EMBRATUR.

O turismo não é tema de política externa brasileira. Isto porque não está presente nas ações, nas negociações e tampouco faz parte dos objetivos e interesses no plano internacional. Em determinados países o turismo é trabalhado como instrumento de aproximação da nação com outras, na melhoria da imagem país, e no relacionamento Estado -opinião pública internacional. Nestes o turismo é utilizado como instrumento de política externa para promover o Estado. No Brasil o turismo não é empregado de tal forma. Uma política que objetive iniciativas semelhantes poderia ser implementada no país para auxiliar na busca das metas brasileiras.

Além de ser um instrumento de política externa, acredita-se que o turismo brasileiro ganharia bastante se também fosse objeto de trabalho das representações diplomáticas (embaixadas, consulados e missões). Enfatizo que a diplomacia é apenas um meio de relacionamento externo e de ferramenta internacional, por isso os trabalhos executados pelo Ministério das Relações Exteriores não podem ser compreendidos apenas enquanto diplomacia, isto é “representação diplomática” e “política externa brasileira” não são sinônimos.

Esse estudo tinha por intenção apresentar uma nova idéia acerca do desenvolvimento do turismo no Brasil. Aproveito este momento final para esclarecer que muitas das constatações apresentadas fazem parte de outras pesquisas maiores de minha autoria. Espera-

se promover diálogo com outros membros da academia sobre essa nova abordagem exposta entre turismo e política externa, bem como aprofundar a discussão sobre o papel do governo no turismo. Acredita-se que novos enfoques sempre são benéficos ao turismo enquanto objeto de estudo e pesquisa, pois aprofundam e ampliam seu campo de investigação.

Referências

BARRETTO, Margarita; BURGOS, Raúl; FRENKEL, David. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas: Papyrus, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2007 – 2010**. Junho de 2006. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 29 fev 2008.

GONÇALVES, Williams. **Política Externa Brasileira: Tradição e Mudança**. (Material entregue na disciplina “A inserção internacional do Brasil”, cursada no Mestrado de Relações Internacionais da UFRGS durante o segundo semestre de 2007).

JAFARI, Jafar. **La cientización del turismo. Estudios y Perspectivas em turismo**. Buenos Aires: CIET, 1997.

LE MOS, Leandro Antônio de. **O Valor turístico: (Re)Definindo a Economia do Turismo**. In: REVISTA TURISMO – CIDADE INTERNET. Disponível em: <<http://revistaturismo.cidadeinternet.com.br/artigos/valortur.html>> Acesso em: 30 out 2003.

LIMA NETO, João de Mendonça. **Promoção do Brasil como destino turístico**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

OLIVEIRA, Henrique Altermani de. **Política externa brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Turismo internacional: uma perspectiva global**. Traduzido por Roberto Cataldo Costa. 2.ed. Porto Alegre; Bookmann, [2003]. Tradução de: *International Tourism: A Global Perspective*.

PROSERPIO, Renata. **O avanço das redes hoteleiras internacionais no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2007.

TURISTAS atraem ao Brasil quase US\$ 5 bi em 2007. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 29 jan. 2008.

YOUELL, Ray. **Turismo: uma introdução**. Traduzido por: Beth Honorato. São Paulo: Contexto, 2002. Tradução de: *Tourism: an introduction*.