



Vol 5, Nº 13 (Diciembre/Dezembro 2012)

A CLASSIFICAÇÃO DE MEIOS DE HOSPEDAGEM DO BRASIL

Marcos Eduardo Carvalho Gonçalves Knupp ¹

Resumo

No Brasil, a política de Classificação de Meios de Hospedagem é uma das mais antigas políticas de turismo, ela remonta a década de 1980 e ainda está vigente no país. A formulação do sistema de classificação de meios de hospedagem brasileiro passou por momentos distintos, mobilizando atores e formas próprias na articulação do Estado com os mesmos, e podem ser divididas em três momentos distintos. Essa classificação no Brasil é uma criação do Estado, por isso, tal sistema está sujeito a variações considerando as próprias transformações por que passa o Estado, podendo levar a resultados distintos do ponto de vista da definição dos vetores de crescimento e indução de mudanças setoriais. Levando em conta os três momentos desta política, seu estudo sugere que as mudanças ocorridas nesta política ocorrem face às modificações do papel do Estado nos diferentes governos brasileiros.

Palavras-chave: Meios de Hospedagem; Classificação; Políticas Públicas;

Abstract

In Brazil, the policy classification of accommodation is one of the oldest tourism policy, it goes back to the 1980s and is still prevailing in the country. The

¹ Bacharel em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto; Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras; Atualmente é doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais e professor da Universidade Federal de Ouro Preto; marcosknupp@yahoo.com.br.

formulation of the classification system means hosting Brazilian went through different times, mobilizing actors and their own forms in the joint state with the same, and can be divided into three distinct periods. This classification is a creation of the state, so this system is subject to variations considering their own transformations undergone by the State, which may lead to different results in terms of the definition of the vectors of growth and induction of sectoral changes. Taking into account the three moments of this policy, their study suggests that changes in this policy modifications occur in the face of the state's role in the different Brazilian governments.

Keywords: Accommodation; Classification; Public Policy;

1. Introdução

Ao longo dos anos, desde 1980 até os dias atuais, podem ser identificados três momentos ímpares referentes à política pública específica de Classificação de Meios de Hospedagem do Brasil. Em cada um deles existiram mudanças significativas na forma de atuação do Estado o que acabou incidindo sobre a maneira que ocorrem as articulações com atores sociais.

Essas mudanças dizem respeito a diferentes padrões de coordenação e regulação do Estado neste segmento de mercado específico. Sendo assim, podem ser identificados, sob tais padrões, diferentes formas de articulação entre Estado e atores econômicos e sociais, levando a distintos resultados em termos de produção normativa, especialmente em relação ao desenho das regras para classificação destes estabelecimentos, as quais comportam efeitos distributivos próprios entre envolvidos.

Por conseguinte, há indicações de que as mudanças que aconteceram nos três momentos da política pública de classificação de meios de hospedagem, que tiveram como marco inicial os anos 1980, 2002 e 2010, estejam em consonância com as revisões do papel do Estado na política brasileira ao longo desse tempo. Percebe-se que no primeiro momento, nas décadas de 1980 e 1990, essa política estava centralizada nas mãos do governo federal, que ao longo do regime militar havia assumido o papel de protagonista das políticas para o desenvolvimento nacional. Neste momento, o principal ator do processo se configurava sendo o governo central, através da

Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR²), fazendo parceria somente com o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO³) que atuava dando aconselhamentos técnicos.

Já no segundo momento, início dos anos 2000, grandes responsabilidades foram transferidas para um ente privado, a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH⁴), em conformidade com a política neoliberal promovida pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os atores que participaram deste processo eram o governo federal, o INMETRO e a ABIH, sendo que esta última passou a gerir a política de classificação e ter a responsabilidade de formar até mesmo os Conselhos Técnicos para a classificação dos meios de hospedagem.

E no ano de 2010, inaugurando o terceiro e atual momento, incluíram-se novos atores nesse processo de classificação de meios de hospedagem, estampando uma forma diferenciada de gerir a política de classificação. Este momento ocorre no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, abrangendo o governo federal, agora através do Ministério do Turismo criado

² Antes de se tornar Instituto Brasileiro de Turismo em 1985, a EMBRATUR era então denominada de Empresa Brasileira de Turismo e estava vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a natureza de Empresa Pública e tinha a finalidade de incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar, no âmbito nacional, as diretrizes que lhes fossem traçadas pelo Governo. Competia à EMBRATUR:

- a) fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo, na forma que for estabelecida na regulamentação deste Decreto-lei ou com resoluções do Conselho Nacional do Turismo;
- b) executar todas as decisões, atos, instruções e resoluções expedidas pelo Conselho;
- c) celebrar contratos, estudos e convênios, autorizados pelo Conselho, com entidades públicas e privadas, no interesse da indústria nacional de turismo e da coordenação de suas atividades;
- d) estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
- e) organizar, promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
- f) fazer o registro e fiscalização das empresas dedicadas à indústria de turismo, satisfeitas as condições fixadas em normas próprias;
- g) estudar e propor ao Conselho Nacional de Turismo os atos normativos necessários ao seu funcionamento;
- h) movimentar os recursos da Empresa dentro das diretrizes traçadas pelo Conselho, autorizando a realização de despesas e o respectivo pagamento, devendo esses papéis serem firmados em conjunto pelo Presidente e um Diretor.” (Decreto Lei no. 55, 18 de novembro de 1966)

³ O INMETRO tem caráter de autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e objetiva fortalecer as empresas nacionais, aumentando a sua produtividade por meio da adoção de mecanismos destinados à melhoria da qualidade de produtos e serviços.

⁴ A ABIH foi fundada em 1936 com o objetivo de representar os meios de hospedagem do Brasil, sendo uma entidade empresarial associativa, sem fins lucrativos.

em 2003, o INMETRO, a Sociedade Brasileira de Metrologia e a Sociedade Civil. Assim como nos outros momentos, o processo de constituição desse novo sistema de classificação também estampa premissas distintas na forma de atuação do Estado.

Finalmente, esses três momentos do sistema de classificação de meios de hospedagem no Brasil, que se constitui como a unidade de análise deste estudo, são visivelmente distintos em relação às diferentes configurações que se deram neste processo. Sendo assim, se por um lado essa diferenciação entre os momentos da política de classificação está em consonância com as mudanças de orientação na forma de atuação do Estado, na articulação com os atores sociais e na qualidade da política de turismo produzida, por outro ainda sabe-se pouco sobre os arranjos institucionais que lhe deram suporte e sobre a relação entre estes e os resultados obtidos em termos de produção normativa sobre a classificação dos meios de hospedagem.

2. Meios de Hospedagem: Aspectos Gerais e a Importância da Classificação

Os meios de hospedagens surgiram com a necessidade das pessoas de se hospedarem em abrigos quando estavam longe de suas residências. Não se tem uma data certa sobre o surgimento do primeiro meio de hospedagem, mas alguns autores (BARBOSA, 2002; GOLDNER et al., 2002) corroboram que o desenvolvimento do comércio, na Idade Antiga⁵, está relacionado ao surgimento das primeiras hospedarias. Então, há muito tempo, diversos estabelecimentos oferecem este tipo de serviço que está relacionado ao deslocamento humano.

⁵ Neste contexto, o Império Romano tem uma importância significativa, pois foi onde se desenvolveu a primeira estrutura de viagens, nesse período muitas estradas foram abertas e as hospedarias iam surgindo ao longo dessas estradas (BARBOSA, 2002). Para Goldner et al (2002) a combinação romana de império, estradas e necessidade de supervisão desse império e o comércio entre os povos, foi a forma inicial de turismo, criando uma grande demanda por hospedagens.

A sua forma comercial recebe uma investida entre os séculos XVII e XVIII na Europa, surgindo os conformes⁶ dos meios de hospedagem dos dias atuais (BRASIL, 2005b). No século XIX surgem hotéis nos EUA que proporcionariam diversas facilidades adicionais, ampliando o conforto e acirrando as diferenças entre os estabelecimentos. E no século XX surgem as primeiras redes hoteleiras⁷ com atuação internacional, ocorrendo fusões e aquisições entre as empresas, ampliando grupos e abrindo novos mercados (BRASIL, 2005b). Mesmo com esse processo de crescimento de grandes empresas da área de meios de hospedagem, os estabelecimentos menores, muitas vezes familiares, não deixaram de ser importantes para o setor de turismo, como se evidencia a seguir. Porém, alguns atores têm maior poder de negociação com os governos, propriamente pela sua grande movimentação econômico-financeira, recebendo mais incentivos e participando de decisões estratégicas para o setor, como parece ser o caso dos grandes hotéis e redes hoteleiras na área do turismo.

O surgimento dos primeiros grandes hotéis no Brasil data do final do século XIX e início do século XX. Existiu um crescimento intenso deste setor até o início dos anos de 1970, estimulado por programas de financiamento do BNDES e do Fundo Geral do Turismo (Fungetur), justamente na época em que o governo começou a investir no setor. Ao mesmo tempo em que ocorria este crescimento dos meios de hospedagem no país, existia um cenário que indicava o aumento da demanda por serviços turísticos, proporcionado pela ampliação da renda e da infraestrutura no país⁸, de tal modo a estimular a entrada das redes hoteleiras internacionais (BRASIL, 2005b).

Segundo o documento Indústria Hoteleira do Valor Econômico (2010), a hotelaria brasileira ainda vive um período de transformação, onde existe uma

⁶ Este molde é a comercialização através do aluguel de uma acomodação que pode ser desde uma cama, quarto, suíte até uma unidade habitacional (UH) completa com quartos, salas, escritório, cozinha, banheiros etc.

⁷ Uma rede hoteleira é constituída por duas ou mais empresas hoteleiras, sendo esta a que oferece alojamento às pessoas mediante o pagamento de diárias. Elas podem ser geridas ou administradas por uma pessoa jurídica ou mais, a depender da forma de associação entre elas, e geralmente possuem uma padronização de sua infraestrutura e de seus serviços voltados para os hóspedes, além de possuírem uma marca comum reconhecida pelos seus clientes.

⁸ Época dos chamados “Milagre Econômico Brasileiro” e “Anos de Chumbo”, onde que concomitantemente aos investimentos em infraestrutura do país, houve um aumento da concentração de renda e aumento da miséria (GASPARI, 2002).

intensificação da concorrência, diversificação de destinos turísticos e modalidades de hospedagem, consolidação de grandes centros de negócios e emergência de outros. Ou seja, isso tudo favorece não só a atividade turística, como também o setor de meios de hospedagem e os potenciais hóspedes desses estabelecimentos. Existem 24.799 empresas de serviços de alojamento segundo a Pesquisa Anual de Serviços do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizada em 2007. Em 2011, segundo a base de informações oficiais do governo federal, o Sistema de Cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor do turismo (CADASTUR), existem 5.925 meios de hospedagem legalmente registrados no país. A discrepância entre esses dados se justifica pelo fato de que o IBGE busca todos os alojamentos, não especificando se são legalmente registrados e se estes constituem como meios de hospedagem⁹.

Mesmo com a entrada de grandes redes hoteleiras internacionais no Brasil, por volta dos anos 1990, este setor ainda é formado, na sua maioria, por pequenas empresas caracterizadas por serem estabelecimentos familiares (VALOR ECONÔMICO, 2010). Preocupados com a padronização e a qualificação da atividade turística, o governo e as demais entidades de classe do setor vem elaborando, ao longo dos anos, matrizes de classificação para os meios de hospedagem. Portanto, definem-se critérios para categorizar os diversos estabelecimentos que oferecem unidades habitacionais (UHs) para hóspedes sendo representados através de certificados.

O setor de hospedagem tem dois aspectos fundamentais para a atividade turística: o seu peso econômico impacta vários setores da economia; e o caráter pessoal no sentido de que ele afeta a avaliação geral que o indivíduo faz sobre o local de visita, conseqüentemente, comprometendo suas decisões de retorno ou de recomendação a outras pessoas (BRASIL, 2005b), ou seja, a qualidade da hospedagem tem um valor estratégico para a política pública.

Considerando este último argumento, é possível vislumbrar a importância da qualidade dos serviços de meios de hospedagem que implica

⁹ Segundo o Decreto Lei no. 84.910 de julho de 1980 consideram-se Meios de Hospedagem de Turismo os empreendimentos ou estabelecimentos destinados a prestar serviço de hospedagem em aposentos mobiliados e equipados, alimentação e outros necessários aos usuários.

na avaliação dos hóspedes e decorre para todo o destino turístico. Em função disso, consumidores tendem a realizar uma pesquisa sobre a qualidade dos meios de hospedagem para não correrem riscos de frustrações com relação às suas expectativas (BRASIL, 2005b). Essa seria uma das brechas que se pode perceber a importância da classificação dos meios de hospedagem, confiando uma avaliação antecipada necessária para garantir a satisfação dos hóspedes em adquirir aquele tipo de serviço.

A princípio, as redes hoteleiras internacionais possuem “vantagem” em relação aos meios de hospedagem independentes ou familiares no quesito da verificação da sua qualidade pelos consumidores, pois apresentam serviços padronizados e, muitas vezes, globalmente reconhecidos. Com uma classificação oficial pode-se evidenciar o padrão desses estabelecimentos menores proporcionando critérios para a comparação com os meios de hospedagem das redes hoteleiras. Sendo assim, percebe-se a importância do Estado, uma vez que este se propõe a organizar os diversos interesses da comunidade ou a atender as preocupações da sociedade, sendo o intermediário entre os clientes e os meios de hospedagem garantindo critérios adequados para a classificação.

Atender as expectativas dos turistas em relação aos meios de hospedagem tem uma importância considerável para a atividade turística e para o desenvolvimento econômico, uma vez que a qualidade desses estabelecimentos gera externalidade sobre as potencialidades das localidades turísticas. Ou seja, se os meios de hospedagem satisfazem as expectativas dos turistas, gerando um ambiente hospitaleiro, produzem um bem público¹⁰, uma vez que promovem o consumo de outros produtos e serviços relacionados ou complementares¹¹, tais como restaurantes, agências receptivas, comércio

¹⁰ A definição de um bem público pode ser um bem que é não rival e não excludente. A não rivalidade significa que o consumo do bem por um indivíduo não reduz a disponibilidade do bem para o consumo por outros. Já a não exclusão significa que ninguém pode ser excluído de usar o bem. Para maiores detalhes e aprofundamentos neste tema ver Olson (1999) e Ostrom (1990, 2000, 2007).

¹¹ O trabalho de Calveras e Vera-Hernández (2005) *apud* Brasil (2005a) mostra que a existência de um grande intermediário com poder de mercado entre os consumidores e ofertantes pode criar incentivos que resolvam a tragédia dos comuns. “Os autores analisam o caso em que uma operadora de turismo comercializa um determinado nível fixo de capacidade existente em hotéis ofertada de forma concorrencial entre as diversas localidades. Partem do princípio de que a qualidade de um hotel, por exemplo, gera externalidades para determinada localidade e logo é parte importante da avaliação que o turista realiza do bem turismo como um

local em geral (BRASIL, 2005a). E aqui que está a importância de uma intervenção do Estado para o setor de turismo, através da classificação de meios de hospedagem, atestando a qualidade desses estabelecimentos para o consumidor, a fim de garantir uma concorrência justa entre as empresas.

De outro lado existe uma heterogeneidade entre diversos atores econômicos e sociais interessados na política pública de classificação. Aqueles atores organizados em associações, como a ABIH, ou em redes, como as grandes redes hoteleiras, se mostram mais habilitados a pressionar o Estado no sentido do atendimento aos seus pleitos. Em certos momentos alguns podem ser melhor contemplados que outros, dependendo do padrão de coordenação e regulação no setor. Portanto, as ações do governo no sentido de intervir em determinados campos da atividade turística, tal como nos meios de hospedagem, deve levar em conta a diversidade dos atores que o compõem, a fim de formular e implementar políticas públicas adequadas para o setor (BRASIL, 2005a).

Dada a sua abrangência e considerável importância, principalmente pela heterogeneidade dos atores envolvidos neste setor, o “desenvolvimento adequado” das políticas públicas que leve em conta os diversos interesses no jogo torna-se complexo e variável. Por isso, a classificação desses meios de hospedagem, em tese, deve considerar os impactos econômicos, ambientais e socioculturais que estes empreendimentos desencadeiam nas sociedades, bem como auxiliar os turistas em suas escolhas, acirrando a competitividade entre as empresas do ramo.

No que tange ao comportamento do turista, não diferentemente de outros consumidores, estaria disposto a pagar para obter o serviço ou produto mais próximo de sua preferência. Mas uma das peculiaridades deste serviço ou produto turístico é que o motivo dos consumidores em obtê-lo pode estar

todo. Os hotéis ao gerarem um ambiente hospitaleiro ao turista de uma região produzem um bem que é público na medida em que tornam mais provável o consumo mais intenso de produtos altamente complementares como restaurantes, praia, vida noturna entre outros. Como todo bem público, este tende a ser sub-ofertado. Trata-se do caso clássico de tragédia dos comuns. O artigo possui um modelo teórico que justifica o argumento de tragédia dos comuns e baliza a conclusão de que algum poder de mercado no setor de operadores de turismo pode ser desejável na medida em que permite que o esse opere com diferentes localidades e hotéis se apropriando das externalidades produzidas pelos mesmos e logo tem motivos para incentivar a produção de tal bem público” (BRASIL, 2005a).

baseado em razões objetivas, como a qualidade¹², e em razões subjetivas¹³, como *status*. Para além disso, o que justifica a ação do Estado é a flagrante assimetria de informações entre as partes envolvidas na relação de consumo, pois “a avaliação do valor dos itens que compõe a transação ‘compra de um bem turístico’ pode conter imperfeições que levem um resultado *a posteriori* bem abaixo do esperado pelo consumidor *a priori* na hora da negociação” (BRASIL, 2005a). Para minimizar essa assimetria de informações, a classificação dos meios de hospedagem poderia auxiliar sobremaneira a escolha dos consumidores pelo produto turístico que procuram.

Nessa perspectiva o sistema de classificação se configura como um “bem público”, uma vez que as informações correlacionadas estariam disponíveis a todos e serviriam como norteadoras para as tomadas de decisões, seja dos estabelecimentos de meios de hospedagem que queiram se adequar a determinados padrões da classificação, seja dos consumidores que terão elementos consistentes e precisos para auxiliar no processo de compra. No momento da sua formulação o Estado pode se aproximar e/ou distanciar de determinados grupos de interesses, uma vez que a heterogeneidade deste setor vai desde pequenos meios de hospedagem familiares a grandes redes hoteleiras internacionais e o próprio sistema de classificação pode produzir efeitos de forma a colocar alguns grupos em situação mais ou menos favorável. Neste sentido a análise se encontra não só entre os estabelecimentos, se for levado em conta o mesmo princípio de diversidade, mas entre os estabelecimentos e os consumidores, ou seja, favorecer mais ou menos determinados tipos de estabelecimentos, ou favorecer mais ou menos os estabelecimentos ao invés dos consumidores.

3. Os Três Momentos da Classificação de Meios de Hospedagem no Brasil

¹² Geralmente os consumidores dos meios de hospedagem procuram certo padrão de estabelecimento, tanto em relação à estrutura física, quanto em relação aos serviços prestados.

¹³ As razões subjetivas podem se enquadrar na satisfação dos hóspedes com relação ao sentimento de terem adquirido um serviço diferenciado que poucos tem a oportunidade de obter, levando-o a um certo *status* ou prestígio em seu meio social.

No Brasil, a formulação do sistema de classificação passou por momentos distintos, mobilizando atores e formas próprias na articulação do Estado com os mesmos. Isto ocasionou resultados bastante distintos, levando a considerações por parte de alguns pesquisadores, empresários, enfim, pessoas da área a questionarem sua utilidade, apesar da aparente importância que a matriz de classificação dos meios de hospedagem apresenta para a atividade turística. A princípio, essa matriz orienta os futuros hóspedes na escolha do estabelecimento que melhor se adequa às suas preferências, porém Gorini e Mendes (2005) ponderam que o crescimento das cadeias hoteleiras com seus próprios padrões de instalações, produtos e serviços fez com que a classificação tradicional perdesse importância. Contudo, o setor de meios de hospedagem não é composto somente por redes ou cadeias hoteleiras, como pode ser visto na Tabela 01, também existem os empreendimentos independentes¹⁴.

Tabela 01 – Hotéis e *flats* no Brasil (agosto de 2007)

Empreendimentos	Unidades	%	Quartos	%
Independentes	6.547	91,5	262.869	73,3
de cadeias nacionais*	280	3,9	37.609	10,5
de cadeias internacionais	326	4,6	58.298	16,2
Total	7.153		358.776	

* Com mais de 600 quartos.

Fonte: HIA e Horwath HTL (2007) *apud* Mello e Goldestein (2010).

Diversos países possuem suas classificações oficiais de meios de hospedagem o que denota uma importância significativa para este tipo de procedimento, garantindo padrões de qualidade ao consumidor e uma maior competitividade entre os estabelecimentos, chegando ao ponto de existirem iniciativas dentro da União Europeia em tentar buscar uma classificação comum para seus países. Outros especialistas defendem que a padronização de classificação de meios de hospedagem devem se concentrar dentro dos países, pois existem muitas diferenças culturais e geográficas, impossibilitando uma classificação comum, conforme o estudo da ECC-NET em 2009. Sendo

¹⁴ Nota-se que a Tabela 01 se refere somente a hotéis e *flats*, não considerando as pousadas, albergues e outros meios de hospedagem que poderiam aumentar ainda mais o número dos empreendimentos independentes, mesmo assim o número dos independentes é maior do que os em cadeias ou redes.

assim, mesmo que não haja uma concordância entre especialistas sobre se deve existir uma classificação global, continental ou regional, o fato é que se não existir uma indicação oficial dos padrões de cada estabelecimento, reconhecida pelas autoridades nacionais, os hotéis independentes ficam em desvantagem com relação à padronização da qualidade das grandes empresas hoteleiras.

O governo brasileiro por meio do Decreto nº 84.910, de 15 de julho de 1980 dispôs que o CNTur estabelecesse as definições dos tipos e categorias em que seriam classificados os estabelecimentos turísticos, as atividades e serviços prestados pelos estabelecimentos, os padrões de conforto, serviços e preços para cada tipo e categoria. Ficou a cargo da EMBRATUR avaliar todos os meios de hospedagem que existiam ou que viessem a existir no país para serem classificados de acordo com a categoria, ficando centralizada nas mãos do governo a criação de todo o processo de classificação.

Portanto, a EMBRATUR foi o primeiro órgão oficial do governo brasileiro responsável por certificar os meios de hospedagem, juntamente com o INMETRO, em convênio firmado entre esses órgãos. Porém, através desse procedimento pioneiro, a classificação de meios de hospedagem não se adequava à realidade desses estabelecimentos, possivelmente por não agregar atores importantes na constituição do processo de classificação, tais como as organizações sociais da área, bem como os estabelecimentos e outros atores que pudessem estar interessados no processo. Até então, a classificação estava pautada nos aspectos físicos dos empreendimentos e, através de uma reelaboração em 1996, já em um novo governo, a EMBRATUR propôs uma classificação que enfatizasse os serviços e o atendimento ao consumidor, mas ainda continuava sem inserir os atores sociais relevantes ao contexto dos meios de hospedagem, tais como pessoas ou organizações da sociedade civil interessadas (organizações de classe etc.), que pudessem agregar valor e dar maior legitimidade ao processo de classificação. O Instituto Brasileiro de Turismo, por meio da Deliberação Normativa 367 de 1996 (Seção I, 25189) expõe que:

Art 2º. O Sistema de Classificação dos Meios de Hospedagem de Turismo tem por objetivo estabelecer o processo e os critérios pelos quais os meios de hospedagem poderão:

I . obter a chancela do Governo Federal atribuída pela classificação na Embratur e os símbolos oficiais que a representam.

II . ser distribuídos, caso classificados, pelos diferentes tipos e categorias de conforto e atendimento, conforme os padrões de instalações e de serviços que apresentem.

Art. 3º: A classificação constituirá um referencial informativo de cunho oficial destinado a atender os mercados turísticos interno e externo e a orientar:

I. a sociedade em geral - sobre os aspectos físicos e operacionais que irão distinguir os diferentes tipos e categorias de meios de hospedagem;

II. os consumidores - para que possam aferir a compatibilidade entre a qualidade oferecida e os preços praticados pelos meios de hospedagem de turismo;

III. os empreendedores hoteleiros - sobre os padrões que deverão prever e executar em seus projetos, para obtenção do tipo e categoria desejados;

IV. o controle e a fiscalização - sobre os requisitos e padrões que deverão ser observados, para manutenção da classificação.

Além da classificação da EMBRATUR, existiam e ainda existem outras classificações de meios de hospedagem, como a da ABIH e do Guia Quatro Rodas que também instituíram categorias para esses estabelecimentos, cada um à sua maneira, propriamente pela falta de credibilidade da classificação oficial do governo por estar distante de uma interlocução com atores sociais interessados neste contexto. Evidencia-se, dessa forma, que o Estado não conseguiu demonstrar a importância do sistema oficial de classificação. Por exemplo, a ABIH lançou seu sistema de classificação em 1997 – extinto em 2002 – e deixava a cargo dos meios de hospedagem se auto avaliarem preenchendo uma planilha a partir da observação dos requisitos cumpridos pelo estabelecimento, já o Guia Quatro Rodas adota uma avaliação por investigação desde 1966, através de enquetes e experimentação, por meio de uma hospedagem anônima (FERREIRA, 1999).

Em 1997, o Instituto Brasileiro de Turismo através da Deliberação Normativa 376 resolveu que a simbologia oficial “estrela”, utilizada pelo governo para diferenciar as categorias de meios de hospedagem, era de uso exclusivo da EMBRATUR, tornando-se indisponível o seu uso por outro meio de classificação de qualquer outra entidade pública ou privada. Neste contexto, vale ressaltar que a classificação da ABIH utilizava-se de asteriscos, denotando similaridade às estrelas que historicamente já vinha sendo utilizada pela EMBRATUR.

Através da Deliberação Normativa 387 de 28 de janeiro de 1998, o Instituto Brasileiro de Turismo aprovou um novo Regulamento dos Meios de Hospedagem, o Manual de Avaliação e a Matriz de Classificação dos Meios de Hospedagem. A EMBRATUR seguiu critérios e recomendações internacionais referentes às condições físicas, organizacionais e qualidade dos serviços prestados, o que desencadeou críticas para o rigor dos critérios considerados inadequados à realidade brasileira. A ABIH, como entidade representativa do setor, foi quem encabeçou essas críticas alegando que haveria um risco de efeito negativo sobre a taxa de ocupação e receita de seus associados frente a uma classificação inadequada da EMBRATUR (BRASIL, 2005a). Novamente, torna-se explícita a falta de sinergia e interação entre o governo e os atores sociais e econômicos interessados neste contexto da classificação de meios de hospedagem, uma vez que as regras não se adequavam à realidade desses estabelecimentos.

Por sua vez, a EMBRATUR acatou as sugestões da ABIH lançando uma nova matriz de Classificação através da Deliberação Normativa 429 de 2002. Dessa vez, o governo fez uma parceria com a ABIH¹⁵, no momento em que se encerrava o último ano do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, vale ressaltar que sua política de governo estava marcada por privatizações de órgãos públicos e a ação de se aproximar da iniciativa privada da área de turismo vem reforçar o modo de atuação deste governo. A ABIH ficou com a responsabilidade de criação do Conselho Técnico Nacional, do Instituto Brasileiro de Hospitalidade e dos Comitês Regionais de Classificação, delegando responsabilidade pelo planejamento, organização, implementação, fiscalização e divulgação dos resultados das classificações dos estabelecimentos, sendo que o processo classificatório seria um ato “voluntário” dos estabelecimentos, portanto, não obrigatório (BRASIL, 2005a).

É indiscutível a importância que a ABIH tem para o setor de meios de hospedagem, mas vale ressaltar tratar-se de uma representação de empreendimentos hoteleiros, o que compromete sua independência e isenção na proposição de um sistema de classificação, já que exposta às pressões de empresas ou grupos que se sintam prejudicados por uma classificação fora do

¹⁵ A ABIH é gerida por uma diretoria executiva que, geralmente, são empresários, sócios ou diretores de grandes empresas ou redes hoteleiras.

que eles almejam, conforme expõe Brasil (2005a). Ou seja, mesmo que exista uma articulação com a sociedade ou que o governo esteja aberto a possíveis críticas de segmentos da sociedade que se interessam pela classificação, uma instituição privada e, de certa forma, restrita passou a ter grande peso dentro desse processo.

Mesmo que predomine as pequenas empresas, geralmente independentes ou de administração familiar, os principais *players* desse setor são as grandes empresas e redes hoteleiras, tanto nacionais quanto internacionais, como destaca o Estudo de Competitividade – Serviços de Hospedagem (BRASIL, 2005b). É notório que existe um considerável esforço do governo brasileiro em classificar os meios de hospedagem na tentativa de orientar a sociedade em geral, os consumidores, as empresas do setor, bem como ajudar na fiscalização desses empreendimentos. Porém, dados apontam que existe uma baixa adesão à classificação constituída em 2002, por exemplo, em 2007 existiam 27 empreendimentos classificados dentro da matriz oficial de 2002 (BRASIL, 2007), isso no mesmo ano em que foi contabilizada a quantidade de mais de 24.000 alojamentos no país.

Passados alguns anos com a matriz de classificação de 2002, o governo posterior ao do Fernando Henrique Cardoso, o do presidente Luís Inácio Lula da Silva, lança uma nova classificação em 2010, denominada de Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem, desenvolvida através de uma parceria entre o Ministério do Turismo, INMETRO, Sociedade Brasileira de Metrologia e Sociedade Civil, a fim de possibilitar a “concorrência justa” entre os meios de hospedagem do país e auxiliar os turistas brasileiros e estrangeiros em suas escolhas (BRASIL, 2010). Novamente, verifica-se um esforço público considerável nesse processo, onde foram realizados estudos em 24 países, em todos os continentes, para a realização de uma análise crítica do setor. Mobilizou-se o *trade* do setor, trazendo novos termos de referência, sendo realizadas 08 oficinas nas diversas regiões do país, envolvendo mais de 300 especialistas em 30 reuniões técnicas a fim de definir 07 diferentes matrizes de 07 tipologias de meios de hospedagem - hotel, hotel-fazenda, pousada, resort, flat\apart-hotel, cama e café e hotel histórico (BRASIL, 2010).

O Ministério do Turismo afirma que a nova classificação é um “enquadramento do empreendimento numa tipologia previamente estabelecida” e tem “foco frequentemente nos aspectos físicos e em recursos ou serviços mínimos oferecidos”, sendo assim “um instrumento de comunicação com o turista e com o mercado” (BRASIL, 2010). A principal justificativa sobre esse novo sistema de classificação são os megaeventos que o país irá sediar, a saber, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Assim, pode-se identificar três momentos ímpares no contexto do sistema de classificação de meios de hospedagem no Brasil. O primeiro se dá na ocasião inicial da concepção de uma classificação do governo, iniciada em 1980, a fim de definir os tipos e as categorias dos meios de hospedagem existentes no país. Ele evolui até o final da década de 90, mais especificamente em 1996, onde existe uma nova proposta de classificação da EMBRATUR, e em 1998 com a aprovação dessa nova matriz que teve como novo objetivo enfatizar também os serviços e o atendimento ao consumidor, bem como seguir critérios e recomendações internacionais, responsabilizando a EMBRATUR e o INMETRO sobre esse processo.

O segundo momento ocorre em 2002, com o agravamento das críticas a respeito da matriz de 1998, quando o governo institui uma nova matriz em parceria com a ABIH, onde é transferida grande parte da responsabilidade para um ente privado. Ficou a cargo da ABIH, dentre outras atribuições, criar os Comitês Regionais de Classificação, dissipando o poder da EMBRATUR nesse processo. E, finalmente, o terceiro se dá no processo de constituição de um novo Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem em 2010, onde são envolvidos novos atores, com novas regras e normas para o processo, ou seja, onde ocorre, novamente, uma mudança de estratégia considerável dessa política.

O entendimento do qual se parte é que esses momentos remetem a padrões distintos de coordenação e regulação assumidos pelo Estado brasileiro, onde seu papel mudou significativamente. Antes pautado por ações mais centralizadas, sem articulação com atores sociais importantes, posteriormente, o Estado passou a delegar responsabilidade a somente um ator da iniciativa privada, desconsiderando a diversidade de atores sociais interessados neste processo e, finalmente, chegou a uma articulação ampliada

com os atores sociais inseridos no contexto da classificação de meios de hospedagem. Os três momentos caracterizam, assim, diferentes formas de atuação do Estado nessa política pública específica.

4. Discussão

É compreensível e inegável a importância que o turismo tem atualmente na sociedade mundial. A Organização Mundial do Turismo - OMT (2003) afirma que a combinação do turismo doméstico com o turismo internacional é apontada como “maior setor” do mundo. A atividade turística se tornou, gradativamente, uma nova fronteira de acumulação e um novo campo de interesse do Estado. Configurado este cenário, as ações do poder público começaram a se transformar em políticas visando atuar como instrumento materializador de ações planejadas (PORTO, 2008).

Não obstante, o objeto do presente estudo, a classificação de meios de hospedagem no Brasil, é uma criação do Estado, por isso, tal sistema está sujeito a variações considerando as próprias transformações por que passa o Estado, podendo levar a resultados distintos do ponto de vista da definição dos vetores de crescimento e indução de mudanças setoriais. Geralmente, as políticas de turismo envolvem vários setores, ou seja, é uma constelação de agentes ampla e heterogênea, o que pode tornar sua implementação bastante complexa. Isso ocorre justamente por incorporar um amplo conjunto de atividades, da competência de diferentes atores e agências, estatais e privados (CARVALHO, 2000). Se o governo não considerar a amplitude dos atores que se inserem em determinados processos políticos de constituição de uma política pública específica, são maiores os riscos de fracasso.

O turismo constitui uma atividade de grande impacto socioeconômico, afetando a dinâmica da sociedade e das organizações que se submetem às normas de um território específico. Sendo as políticas públicas de turismo o instrumento que o Estado usa para organizar os vetores de crescimento desta atividade (WANHILL, 1997), através da análise destas políticas, é possível compreender as possibilidades e os limites para a atuação do poder público na promoção do desenvolvimento turístico (SOLHA, 2004).

No Brasil, entre os anos de 1937 a 1945, existiam poucas políticas relacionadas ao turismo. Estas estavam destinadas à proteção dos bens históricos e artísticos nacionais e à fiscalização de agências de turismo (PANOSSO NETTO et al., 2009). Foi em 1938 que ocorreu a primeira menção legal à atividade do turismo no Brasil através do Decreto-Lei que dispunha sobre a entrada de estrangeiros ao país, mas a atividade continuava sem um órgão governamental específico que tivesse responsabilidade sobre ela.

Em 1946 e 1947, o Ministério da Justiça e Negócios incluía responsabilidade em relação à atividade turística no país, mas o Estado ainda possuía poucos instrumentos diretos ligados a ela. Somente através do Decreto-Lei 44.865 de 1958, criou-se a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR¹⁶) extinta em fevereiro de 1972, considerada o primeiro órgão governamental específico do turismo. Sendo assim, apenas nas décadas de 40 e 50 o turismo começou a ser considerado pelos órgãos governamentais do Brasil, mesmo que ainda sem importância significativa.

Mais adiante, o Decreto-Lei número 55 de 18 de novembro de 1966 criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur¹⁷) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), ainda existentes, delegando maior relevância para o turismo no Brasil (SILVEIRA et al., 2006). A partir deste momento, a atividade turística começou a tomar vulto considerável nas ações estratégicas do governo nacional. Porém, a classificação de meios de hospedagem ainda não havia entrado em pauta nesta época para direcionar o desenvolvimento desse setor no Brasil.

Em outubro de 1967 aconteceram as primeiras pesquisas governamentais – dados estatísticos sobre o turismo receptivo no Brasil – e o I Encontro Oficial do Turismo Nacional, todos os acontecimentos de iniciativas da então EMBRATUR. Quase duas décadas depois, outro fato marcante atesta

16 Estava atribuída à Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR) a função do planejamento turístico nacional, a qual caberia coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo (CARVALHO, 2000).

17 Ao Conselho Nacional de Turismo (CNTur) cabia a função normativa, órgão superior à EMBRATUR, formado por representantes do governo, da própria EMBRATUR e representantes das empresas de turismo, tais como das agências de viagens, hotelaria e das empresas de transporte (SILVEIRA et al, 2006). Atualmente ele tem a atribuição de assessorar o ministro de Estado do Turismo na formulação e a aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados.

a importância do turismo para o país, chegando a ser citado na Constituição de 1988, artigo 180, no qual ficaram atribuídas responsabilidades concorrentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a fim de promover e incentivar tal atividade. Essa promoção e incentivo se consubstanciaram no desenvolvimento de políticas, programas e projetos específicos para a atividade nos três níveis governamentais.

Portanto, é possível afirmar que no Brasil as políticas de turismo têm um histórico recente, sendo que as primeiras surgiram no regime autoritário, onde havia uma centralização acentuada do governo, como é o caso da política de classificação de meios de hospedagem. Estas eram isoladas das associações de classe do setor que já existiam àquela época, por exemplo, a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH). As crises políticas e econômicas que marcaram o país entre meados das décadas de 70 e 80, desgastaram o regime militar e também o setor de turismo no país, sendo esta considerada a primeira fase do turismo brasileiro (PANOSSO NETTO et al., 2009). Especificamente na década de 80, surge a primeira matriz de classificação para o setor de meios de hospedagem que pudesse direcionar o seu desenvolvimento no Brasil, marcado por um processo centralizado na EMBRATUR, embora absorvendo também o INMETRO.

Após o *impeachment* do Fernando Collor de Mello no início da década de 1990 e com a chegada de um novo plano para a moeda brasileira, o Plano Real, com a estabilidade política e econômica no país, inicia-se uma segunda fase do turismo brasileiro, já sob o regime democrático. Nesse contexto, é importante ressaltar alguns fatores que suscitaram o crescimento do turismo, além da reconquistada estabilidade política e econômico-financeira, como a abertura comercial, investimentos em infraestrutura, crescimento do turismo internacional, instalação de cursos superiores e técnicos de turismo e foco na segmentação do lazer e do turismo no país (PANOSSO NETTO et al., 2009). Até então, nessa segunda fase, embora o turismo tenha tido uma importância relativamente maior para os governos brasileiros e tenha ganhado um programa nacional específico, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT¹⁸), marcado principalmente pelo processo de descentralização

¹⁸ O PNMT visava: “à conscientização, à sensibilização, ao estímulo e à capacitação dos vários Monitores Municipais, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do

que vinha ocorrendo no Brasil desde o final da década de 80, ele ainda se encontrava dividindo pastas com outras áreas como, por exemplo, Ministério do Esporte e Turismo. No final dessa segunda fase, em 2002, o governo Fernando Henrique Cardoso em parceria com a ABIH lança uma nova classificação de meios de hospedagem, deixando a cargo dessa instituição privada várias responsabilidades que antes eram do governo federal.

Foi somente no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva que se deu a criação do Ministério do Turismo, em 2003, juntamente com o lançamento do Plano Nacional do Turismo (PNT) explicitando as linhas de atuação propostas pelo governo para orientar as ações necessárias, incluindo programas e projetos para consolidar o desenvolvimento do turismo (BRASIL, 2003). Esta pode ser identificada como a terceira fase do turismo brasileiro (PANOSSO NETTO et al., 2009). Atualmente, existem ações governamentais juntamente com outras instituições públicas e privadas, que visam desenvolver o setor, tais como um PNT que está em sua terceira versão, o recente Programa de Regionalização do Turismo (PRT¹⁹), o Plano Aquarela²⁰, dentre outras políticas públicas. Ao final de seu mandato, em 2010, surge o processo de uma nova classificação de meios de hospedagem, sendo agora inseridos diferentes atores sociais: sai a EMBRATUR e entra o recém-criado Ministério do Turismo; mantém-se o INMETRO; entram a Sociedade Brasileira de Metrologia e insere-se a Sociedade Civil de maneira ampliada, com especialistas da área e representantes de diversos tipos de meios de hospedagem de várias regiões do Brasil.

Portanto, percebe-se que em um período de tempo relativamente curto, houve mudanças significativas de orientação na forma como o Estado atua e na articulação com os atores sociais sendo pertinente a análise dos arranjos

turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural, e tendo, como resultado, a participação e a gestão da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável” (BRASIL, 2002).

¹⁹ O PRT tem como objetivo “transformar as ações, antes centradas nos municípios, em uma política pública mobilizadora, através de um planejamento sistematizado e participativo, a fim de coordenar o desenvolvimento turístico de forma regionalizada” (BRASIL, 2004).

²⁰ O Plano Aquarela visa impulsionar o turismo internacional no Brasil incrementando o número de turistas estrangeiros no país e a conseqüente ampliação da entrada de divisas através de do Marketing Turístico Internacional do Brasil (BRASIL, 2008).

institucionais que lhe deram sustentação e das regras produzidas. Nos três momentos da política de classificação de meios de hospedagem existiram participações destacadas de alguns atores e reduzidas de outros. Aparentemente, durante os dois primeiros momentos o papel de liderança e de aglutinação de aliados para a elaboração de agendas e a formação de coalizões com legitimidade e força para a elaboração e implementação de mudanças no setor dos meios de hospedagem não aconteceu. Dessa forma, é possível afirmar que o envolvimento da sociedade civil ocorreu de forma bastante diferenciada neste caso da classificação de meios de hospedagem.

Ademais, a classificação de meios de hospedagem no Brasil se destaca por ser uma das mais antigas e importantes iniciativas do governo a fim de estruturar o setor, datando de 1980 sua primeira diretriz, tendo sofrido diversas modificações ao longo desses anos, direcionadas pelas revisões dos governos brasileiros sobre o papel do Estado. Esta política pública da área do turismo se volta para um dos seus mais importantes segmentos que são os meios de hospedagem, tendo, portanto, a incumbência de direcionar o desenvolvimento desta atividade. Seu estudo, levando em conta a trajetória política dessa classificação, uma vez sendo de responsabilidade do governo federal, é uma tarefa a ser empreendida de maneira a elucidar a interferência do Estado nos seus distintos momentos, o que poderia evidenciar as mudanças ocorridas nesta política face às modificações do papel do Estado nos diferentes governos brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Y. M. **História das viagens e do turismo**. São Paulo: Aleph, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Programa Avança Brasil: Relatório Anual de Avaliação PPA 2000-2003**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Caminhos do Futuro – hotelaria e hospitalidade**. 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro**. Análise dos determinantes na oferta do setor de turismo. 2005a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro**. Serviços de Hospedagem. 2005b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Classificação Hoteleira e Selo da Qualidade - Inovações em Políticas Públicas de Turismo: avanços e desafios**. 2010.

- BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Aquarela 2007-2010**. 2008
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes Políticas**. 2004.
- CARVALHO, A. F. Políticas Públicas em Turismo no Brasil. **Sociedade e Cultura**, v. 3, n. 1 e 2, p. 97-109 jan/dez. 2000.
- FERREIRA, J. L. A variável ambiental como componente na classificação da qualidade dos serviços hoteleiros. 1999. 146f. **Dissertação** (Mestrado em Engenharia da Produção) UFSC, Florianópolis, 1999.
- GASPARI, Elio. **A Ditadura Escancarada**. São Paulo:Cia. da Letras, 2002.
- GOELDNER, C. R., MCINTOSH, R. W., RITCHIE, J. R. B. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. 8ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.
- GORINI, A. P. F.; MENDES, E. F. **Setor de turismo no Brasil**: segmento de hotelaria. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 22, p. 111-150, set. 2005.
- MELLO, G.; GOLDENSTEIN, M. **Perspectivas da hotelaria no Brasil**. BNDES Setorial 33, p. 5-42, 2010.
- OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- OMT – Organização Mundial do Turismo. **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. Editora Bookman. São Paulo, 2003.
- OSTROM, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspectives**, V. 14, N. 3, summer, pp 137-158, 2000.
- OSTROM, E. Institutional Rational Choice. Na assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 1999.
- OSTROM, E. Collective Action Theory. In: **The Oxford Handbook of Comparative Politics**, ed. Charles Boix and Susan C. Stokes, 186–208. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PANOSSO NETTO, A.; SILVA, F. J. P.; TRIGO, L. G. G. **Programa de qualificação a distância para o desenvolvimento do turismo**: formação de gestores de políticas públicas do turismo. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.
- PORTO, L. C. Políticas de turismo e território: paradoxos entre o PRODETUR/NE e o Programa de Regionalização do Turismo para o desenvolvimento turístico da Região Nordeste. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EM TURISMO, 1., 2008, Ouro Preto, MG. **Anais...** Ouro Preto: NUPETUR, 2008.

SILVEIRA, C. E., PAIXÃO, D. L. D., COBOS, V. J. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. **Ciência e Opinião**. Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006.

SOLHA, K. T. Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil. **Tese de Doutorado**. ECA/USP, São Paulo, 2004.

VALOR ECONÔMICO. **A Indústria Hoteleira no Brasil** – Mercado, perspectivas, perfis. Valor Econômico AS, 2010.

WANHILL, S. Tourism Development and Sustainability. In: COOPER, C.P. **Tourism Development** : Environment and Community Issues. London: Wiley, 1997.