

Financiamento Público para Empresas Turísticas: perfil de operações e distribuição espacial de três fundos brasileiros

Maurício Ragagnin Pimentel¹
Jaciêl Gustavo Kunz²

Resumo

O estudo analisa o perfil e distribuição espacial das operações de crédito via fundos públicos para empresas de turismo. As ferramentas usadas nesta pesquisa exploratória foram a cartografia temática bem como estatística descritiva e inferencial. Testes não paramétricos, como Quiquadrado, Spearman-Rho e W de Kendall, possibilitaram considerar 16 propostas sobre a posição dos fundos ao financiar Atividades Características do Turismo (ACTs). As bases de dados investigadas são: operações indiretas do BNDES (2002 a 2020), Fundo Constitucional do Nordeste (2010 a 2019), Fungetur (2018-2020). Salvo melhor escrutínio, todas novas à literatura científica em turismo. Os fundos têm objetivos distintos. O estudo ressalta a importância de examinar as relações e complementaridades entre instrumentos transversais para estímulo do desenvolvimento econômico e territorial comparados àqueles dirigidos a um setor em particular. Outro realce é o foco em avaliar o financiamento em turismo dirigido ao setor privado. Apesar de sua importância, pouca literatura empírica foi encontrada sobre o tópico. Um aspecto inovador é avaliar uma base de dados de escala nacional de um grande país não europeu considerando múltiplas ACTs e uma série temporal extensa. Também contribui ao apresentar uma metodologia para conduzir esse tipo de análise exploratória. Ao final, são discutidas sugestões a respeito das políticas de financiamento público ao setor privado em turismo.

Palavras-chave: Política de Turismo; Fundos Públicos; Cartografia Temática; Turismo no Brasil.

Abstract

Public Funding to Tourism Business: operation profile and spatial distribution of three brazilian funds

This study analyzes the profile and the spatial distribution of credit operations to tourism companies through public funds. The tools used in this exploratory research were thematic cartography and descriptive and inferential statistics. Non-parametric tests, such as Chi-Square, Spearman-Rho, and Kendall's W, were afforded to consider 16 propositions about the position of funds in financing Tourism Characteristic Activities (TCAs). The investigated datasets are the Brazilian National Development Bank's indirect operations (2002 to 2020), the Brazilian Northeast Constitutional Fund (2010 to 2019), and the Brazilian Tourism Fund (2018 to 2020). To our knowledge, all are still new to tourism literature. The funds have different purposes. The study stresses the importance of examining the relationships and complementarities of transversal instruments

1. Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Docente do Bacharelado em Turismo da Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: mauricioragagnin@gmail.com
2. Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Docente do Bacharelado em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande. Santa Vitória do Palmar, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: jaciêlkunz@gmail.com

to stimulate economic and territorial development compared with those to drive a particular sector. Another highlight is the focus on evaluating tourism financing directed to the private sector. Despite its importance, we found little empirical research on the topic. An original feature of the present work is the assessment of a large nationwide non-European country dataset with multiple TCAs from a cross-temporal perspective. The paper also contributes with a methodology for conducting this type of exploratory analysis. Suggestions for policymakers are discussed.

Keywords: Tourism Policy; Public Funds; Thematic Cartography; Tourism in Brazil.

Resumen

Financiación Pública para Empresas Turísticas: perfil de las operaciones y distribución espacial de tres fondos brasileños

El estudio analiza el perfil y la distribución espacial de las operaciones de crédito a través de fondos públicos para las empresas turísticas. Las herramientas utilizadas en esta investigación exploratoria fueron la cartografía temática y la estadística descriptiva e inferencial. Las pruebas no paramétricas, como la Chi-cuadrado, la Spearman-Rho y la W de Kendall, permitieron considerar 16 proposiciones sobre la posición de los fondos en la financiación de las actividades características del turismo (ACT). Las bases de datos investigadas son: operaciones indirectas del BNDES (2002 a 2020), Fondo Constitucional del Nordeste (2010 a 2019), Fondo General de Turismo (2018-2020). Todas nuevas a la literatura científica en turismo, salvo mejor búsqueda. Los fondos tienen objetivos distintos. El estudio subraya la importancia de examinar las relaciones y complementariedades entre los instrumentos transversales para estimular el desarrollo económico y territorial comparados a los dirigidos a un sector concreto. Otro aspecto destacado es el enfoque en la evaluación de la financiación del turismo dirigida al sector privado. A pesar de su importancia, se ha encontrado poca literatura sobre el tema. Un aspecto innovador del presente trabajo es evaluar un conjunto de datos en escala nacional de un largo país no europeo con múltiples ACTs en una extensa serie temporal. Al final, se discuten las sugerencias relativas a las políticas de financiación pública para el sector privado del turismo.

Palabras clave: Política Turística; Financiación Pública; Cartografía Temática; Turismo en Brasil.

INTRODUÇÃO

O turismo recebe atenção de diversas áreas científicas, que o definem e avaliam suas implicações de distintos modos. Um dos discursos mais difundidos é o que entende o turismo como ferramenta para promoção do desenvolvimento econômico, empregos e renda. É neste sentido que as viagens vêm a ser objeto de atenção e de políticas do poder público no Brasil, conforme a Lei 11.771/08 (BRASIL, 2008)

Para cumprir com essa finalidade uma questão importante é como financiar projetos e negócios vinculados ao setor. Existem mecanismos de mercado como bancos, cooperativas de crédito, abertura de capital em bolsas de valores, lançamento de debêntures, constituição de fundos imobiliários dedicados à construção hotéis, shoppings e parques de lazer. Em uma rápida consulta ao portal de dados da AMBIMA (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e

de Capitais) pelos termos ‘turismo’, ‘viagens’, ‘hoteis’¹ há o retorno de apenas seis resultados. Já para ‘transporte’, setor considerado também uma atividade característica do turismo (ACT), existem 186 resultados. Ali é notável a presença de concessionárias de equipamentos como aeroportos, rodovias, além de empresas aéreas. A mesma tendência de escassez de companhias de turismo é verificada ao se buscar por empresas listadas na bolsa de valores brasileira.

Apesar de atividade ser uma atividade intensa em capital, particularmente em infraestrutura, ao considerar o conjunto do sistema turístico esse é um ambiente formado em sua maioria por micro, pequenas e médias empresas (MMPMEs). Muitas das quais têm acesso restrito a mecanismos de crédito. Gargalo que se intensifica no caso de iniciativas menores, frequentemente consideradas arriscadas por instituições credoras. Tal cenário se agrava quando há ausência de informações sobre o conjunto do destino, com cada ator centrado em seu negócio. Situação que pode ser mitigada quando há uma organização que assuma a missão de prover uma visão de conjunto do destino e articular sua governança.

Em contrapartida a essas incertezas, o turismo pode ser visto como uma ferramenta para desenvolvimento regional e criação de empregos. Isso por conta de sua transversalidade, capaz articular e integrar-se aos diferentes setores produtivos de um território e agregar valor a suas cadeias produtivas. Além de gerar oportunidades em diferentes escalas - do vendedor ambulante ao resort -, algumas inclusive com pequenas barreiras de entrada.

Nesse sentido, as políticas estatais devem lidar com essas falhas de mercado, criando uma estrutura de apoio que viabilize a criação de uma rede regional, que paulatinamente adquira autonomia.

O desenvolvimento do turismo requer a coordenação de esforços da iniciativa pública e privada. Uma pauta da política de turismo é como induzir investimentos. Wanhill (2004), Bodlender (1982) apresentam diferentes mecanismos para isso, como: provisão direta de infraestrutura ou terrenos, subvenções não reembolsáveis, incentivos fiscais, crédito subsidiado ou garantias de crédito. Estratégias muitas vezes operacionalizadas a partir de Fundos ou Bancos de Desenvolvimento.

De modo geral, a literatura (BEZERRA, 2005; CRUZ, 2006; LEMOS, 2013) tem se concentrado nos investimentos diretos do Estado em suas políticas de turismo. Menos atenção tem sido dada em avaliar resposta do setor privado a esses estímulos. Este artigo tem como objetivo analisar o perfil e a distribuição espacial das operações de crédito que financiam negócios relacionados ao turismo no Brasil em três fundos públicos com finalidades distintas e comparar seu desempenho. A contribuição deste artigo é múltipla, pois (1) contrasta os efeitos de diferentes políticas de financiamento do turismo num (2) país não europeu extenso e diversificado, e (3) cobre múltiplas atividades turísticas numa (4) análise intertemporal.

Dada a necessidade de tomar o risco de um empréstimo, as operações de crédito são um *proxy* adequado das expectativas e da confiança do setor privado de crescimento do turismo. Analisar a localização e distribuição desses financiamentos é também um modo de avaliar a efetividade das políticas de estímulo ao

1. Consulta realizada em <https://data.anbima.com.br/> em 12 de setembro de 2021 abrangendo Debêntures, Fundos, CRIs e CRAs

turismo. Além disso, permite reconhecer os diferentes ritmos e dinâmicas do setor no território nacional. Ao investigar três fontes de financiamento distintas o estudo também se propõe a comparar o resultado de diferentes políticas de crédito. Um deles é o FUNGETUR (Fundo Brasileiro de Turismo), um fundo específico para o turismo. Outro, o FNE (Fundo Constitucional do Nordeste Brasileiro) tem como objetivo reduzir as disparidades territoriais e promover o desenvolvimento regional em uma parte específica do território brasileiro. Por fim, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Operacional Indireto) visa estimular a atividade econômica em geral.

Outros fundos públicos investem em negócios relacionados ao turismo no Brasil. No entanto, escolhemos estes devido à disponibilidade de acesso aberto aos dados. Outra opção foi limitar a pesquisa ao período anterior à pandemia da COVID-19, visto que os reveses deste período exigiram demandas políticas específicas que vão além do escopo desta pesquisa.

O texto está estruturado do seguinte modo: a seguir, discute-se o financiamento para empreendimentos em turismo; posteriormente, são caracterizados os três fundos investigados; na seção metodologia estão descritos as escolhas e processos executados para análise; o que é seguido da descrição dos resultados e suas implicações.

O FINANCIAMENTO DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS

Ao considerar o financiamento do desenvolvimento do turismo, Bodlender (1982) recorda que investidores públicos e privados têm diferentes objetivos e expectativas, o que tem implicação para desenho e abordagens a questão do financiamento de projetos turísticos. O setor privado em geral busca lucratividade e o retorno em tempo razoável sobre o capital. Retorno esse que vem diretamente daquele investimento. Já o setor público visa ao desenvolvimento econômico, a criação de empregos, divisas, aumento da receita fiscal ou benfeitorias para o território. Além desses aspectos, o investimento tem um retorno indireto, sob forma de aumento da arrecadação futura. Outra distinção, é que ao ter a garantia de receita dos impostos, o Estado tem um menor custo de capital, tornando sua posição vantajosa para atuar como catalisador de novos investimentos.

A percepção do papel do Estado na promoção do desenvolvimento do turismo tem variado através de diferentes arranjos institucionais no tempo e no espaço (Hall, 2011). Nos anos 1970 havia a proposta de um papel mais ativo, inclusive com atuação direta ou subsídios à construção empreendimentos hoteleiros nos chamados 'investimentos semente'. No entanto, com os arranjos neoliberais ganha espaço uma posição de que a atuação estatal deveria ser mais retraída e restrita ao papel normatizador, com as políticas de descentralização, privatização e de concessões. Desfazendo-se, por ventura, de estruturas antes criadas.

Essa mudança também pode ser vista na atuação dos Bancos de Desenvolvimento. Ao analisar quarenta anos de apoio a projetos turísticos em países pobres, Hawkins & Mann (2007) identificam as mudanças de atitude do Banco Mundial (BM). Há uma reorientação de suas políticas do macro para o micro desenvolvimento. Nos anos 1970 havia um departamento próprio de turismo e uma política ativa em financiar projetos voltados ao macrodesenvolvimento.

A partir dos anos 1980, em uma reorientação, o BM oficialmente deixa de atuar com turismo. As justificativas para essa mudança são: as constatações de que o turismo pode contribuir para um ‘modelo de dependência’ que favorece multinacionais e a remessa de lucros para exterior, exacerbando a desigualdade entre Norte e Sul global; o fato de que os beneficiários diretos dos recursos não são a população pobre e sim visitantes ocidentais; a percepção de que o turismo é um setor instável e volátil, por demais sensível a flutuações no cenário político e econômico, a modas e a desastres; e, assim, a percepção de que investimentos privados seriam mais apropriados para desenvolver esse setor. Nos anos 2000, há expansão de projetos do BM relacionados ao turismo, no entanto, com outro foco e outros mecanismos. Há investimentos diretos ao setor privado, garantias de risco para projetos em áreas instáveis, programas de assistência técnica e instrumentos de micro finanças com o fim de melhorar os vínculos entre grandes iniciativas e fornecedores de pequena escala. A análise dos projetos é voltada ao nível da firma, sua eficiência e competitividade na cadeia de valor. Temas desconsiderados nas análises do período do macrodesenvolvimento, cujo foco estava em descrições gerais da estrutura do turística e das vantagens competitivas em escala nacional.

Essa troca de ênfase também é constatada por Wanhill (2000) ao analisar o caso dos Fundos Estruturais Europeus aplicados no Reino Unido. Das grandes subvenções automáticas para atrair projetos de investimento interno, passa-se ao financiamento de pequenas firmas e uma política voltada ao desenvolvimento endógeno. A mudança está ancorada em uma percepção de que pequenas e médias empresas (MPMEs) permitem criar uma estrutura mais flexível, capaz de adaptar as técnicas de produção para as especificidades locais, personalizar produtos aos consumidores, prover uma estrutura comunitária para empreendedorismo, trabalhar em rede, gerar empregos locais, e assim, criar certa autonomia regional baseada nas vantagens competitivas daquele território.

Harvey (1989) interpreta este movimento como a transição do fordismo para acumulação flexível. No turismo, isto significa passar de uma economia de escala, com grandes estruturas e distribuição atacadista de viagens, criação de redes regionais composta de empresas familiares, ou até cooperativas, cuja intermediação utiliza plataformas digitais e em que o próprio visitante tem papel importante na criação de valor, em uma oferta muitas vezes segmentada..

OS FUNDOS EM ANÁLISE

Esta pesquisa analisa três diferentes fundos apoiados pelo governo com características particulares. As operações indiretas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são uma política geral de estímulo à economia realizada com recursos do sistema brasileiro de proteção social (Melo et al., 2018). O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é uma fonte estável de receita sem estar sujeito às discussões orçamentárias. De acordo com seu guia de investimentos (BNDES, 2024), o fundo está disponível para diversos setores em empréstimos de até R\$ 150 milhões feitos por meio de uma grande base de intermediários financeiros, como bancos comerciais. Para ter acesso a esse fundo, os candidatos devem ser empresas brasileiras e abster-se de utilizar

os recursos para investimentos imobiliários ou em terras. O fundo prioriza o investimento em máquinas e bens de capital, fazendo do transporte de passageiros a ACT mais beneficiada. O conjunto de dados é de acesso aberto e o período analisado vai de janeiro de 2003 a março de 2020.

O FNE faz parte da política de desenvolvimento regional para promover uma das regiões menos desenvolvidas economicamente do país (BNB, 2024). Apesar de hoje ter como principal fluxo de caixa o reembolso de empréstimos anteriores, um percentual de imposto federal garante ao fundo uma fonte estável de receita. A destinação de recursos do FNE é definida anualmente de forma participativa, com base em critérios como: beneficiar micro e pequenas empresas, avaliar a condição rural ou urbana dos mutuários, considerar a classificação territorial da política de desenvolvimento regional e destinar metade do orçamento do fundo às áreas mais pobres. O Banco do Nordeste concede acesso aos recursos do FNE. O conjunto de dados analisado abrange o financiamento das ACTs de janeiro de 2010 a dezembro de 2019.

O Fundo Geral do Turismo (Fungetur) foi criado em 1971 e incorporado ao novo cenário institucional da Política de Turismo. É o mais flexível entre os fundos, uma vez que portarias do Ministério do Turismo definem suas diretrizes (Brasil, 2020). Além de bens de capital e capital de giro, pode apoiar construções, elaboração de estudos e planos, iniciativas de promoção turística e tudo o que o executivo declarar como de “interesse turístico”. Porém, diferentemente do BNDES e do FNE, não possui uma fonte estável de receitas, estando sujeito a discussões orçamentárias anuais no Congresso Nacional. Apesar de ser o fundo mais antigo, o conjunto de dados de acesso gratuito abrange apenas as operações a partir de janeiro de 2018. Em 2020, devido à pandemia, recebeu um significativo aporte de capital, com algumas alterações no regulamento de distribuição de empréstimos (Fungetur, 2021). No entanto, a análise deste período único está além do escopo deste estudo. Consideramos o cenário até março de 2020, em que agências e bancos de desenvolvimento regionais e estaduais distribuam recursos do Fungetur.

MÉTODOS

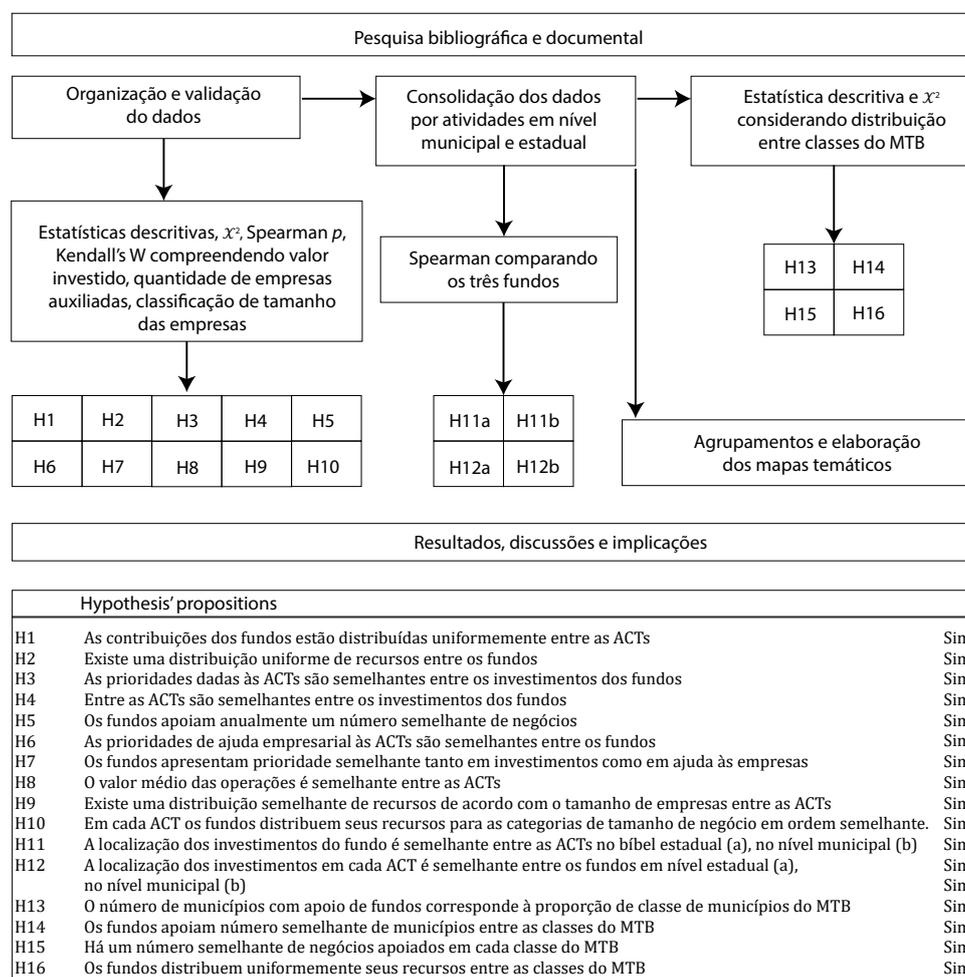
Este é um estudo exploratório descritivo que tem como base a cartografia temática, bem como a estatística descritiva e inferencial. A imagem a seguir ilustra as etapas e escolhas feitas durante o processo de pesquisa.

O primeiro passo foi uma revisão da literatura e coleta de informações sobre os conjuntos de dados disponíveis, as suas instituições e as características dos fundos. Os critérios de seleção foram o acesso aberto e o financiamento de ACTs no Brasil. Após selecionar os três fundos, nosso próximo passo foi limpar e validar os dados. A seleção das ACT procurou ser consistente com estudos anteriores (MTUR/IPEA, 2015; IBGE, 2012) nas escolhas de códigos de atividades. As grandes categorias foram alojamento, restauração, intermediários turísticos, transporte de passageiros, entretenimento e atividades culturais. Ajustamos a variável de tamanho da empresa para ser correspondente entre os conjuntos de dados².

2. A definição de porte de empresa aqui utilizada é do BNDES, que o faz de acordo com o faturamento anual. As pequenas empresas têm até R\$ 4,8 milhões, as médias empresas são aquelas entre R\$ 4,8 e R\$ 300 milhões e as grandes empresas são aquelas com mais de R\$ 300 milhões.

Assim, foi possível utilizar estatística descritiva e aplicar ferramentas não paramétricas para testar hipóteses exploratórias. Utilizamos o Qui-Quadrado independente para avaliar como cada fundo distribuiu seus recursos às ACTs, bem como o número de empresas apoiadas em cada ACT. As correlações de Spearman-Rho nessas variáveis permitiram comparações entre o comportamento dos fundos. Aplicamos o coeficiente de concordância W de Kendall para considerar se os fundos distribuíam recursos uniformemente para diferentes classes de porte de empresa. Como uma investigação exploratória, a suposição geral da hipótese nula é que a distribuição dos recursos dos fundos é semelhante, sendo a alternativa um comportamento diferente.

Figura 1 – Etapas da análise.



Fonte – elaboração dos autores

Dado o objetivo de analisar a distribuição espacial dos investimentos, agrupamos os dados de empréstimos por ACT para cada município e estado. Isso possibilitou a comparação de cada fundo por meio da correlação de Spearman-Rho. Possibilitou também a criação de mapas temáticos por meio do QGIS desde a malha territorial do IBGE (2019). Diferentes métodos de agrupamento – Jenks, Ward, Natural Breaks – foram testados para apresentar as variáveis nos mapas. A opção escolhida foi adaptar as soluções da Ward às mais próximas

das quebras naturais, proporcionando uma visão mais intuitiva e comparativa dos dados cartográficos.

Além dos mapas, o agrupamento dos dados por unidade geográfica possibilitou estatísticas descritivas e testes de hipóteses sobre a distribuição de recursos de acordo com as classes de destino estabelecidas pela Política do Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) do Ministério do Turismo (Brasil, 2019). A taxonomia MTB é um critério para acordos de transferência entre governos federais e locais. Considera variáveis como número de meios de hospedagem, estimativa de visitantes estrangeiros e nacionais e arrecadação de impostos federais para agrupar os municípios em cinco classes: A, B, C, D e E. Na versão 2019-2021, de 5.700 dos municípios brasileiros, 2.694 (47%) estavam presentes no MTB distribuídos por 333 regiões turísticas (Brasil, 2019). A Tabela 1 mostra uma concentração precisa dos índices de turismo nos municípios classes A e B.

Tabela 1 – Classes descritivas dos municípios do Mapa Turístico Brasileiro

Aula	Municípios (n.)	Municípios (%)	Empregos em hospedagem (%)	Empresas de hospedagem (%)	Visitantes nacionais (%)	Visitantes internacionais	Arrecadação de impostos federais do TCA (%)
A	62	2%	56%	38%	80%	57%	73%
B	257	10%	28%	32%	14%	25%	21%
C	476	18%	11%	18%	3%	12%	5%
D	1.522	56%	5%	12%	2%	6%	0%
E	377	14%	0%	0%	0%	0%	0%
Total	2.694	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte – autores com base em MTUR(2019).

A independência do qui-quadrado e sua qualidade de ajuste permitiram comparar distribuições de investimento em diferentes classes do MTB, uma vez que os dados tiveram que ser agrupados sob rótulos categóricos dos municípios.

A seção seguinte descreve e discute os resultados comparando as contribuições gerais de cada fundo e quanto é direcionado para cada ACT. Os resultados avaliam a distribuição dos investimentos dos fundos entre ACTs e empresas de diferentes portes, o que permite algumas observações sobre as estruturas de mercado das ACTs. Sucessivamente, discute-se a distribuição espacial dos investimentos dos fundos, incluindo a sua alocação de acordo com as classes do MTB. Por fim, consideramos a distribuição do financiamento ao longo dos anos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Comparando os fundos

Uma primeira avaliação é quanto as contribuições de cada fundo e os valores que movimentam em cada ACT. Os valores médios anuais na Tabela 2 mostram uma clara diferença no tamanho dos fundos e na sua agenda de prioridades para as ACTs.

Os testes de independência Qui-Quadrado levam a rejeitar a seguinte hipótese: (H1) “As contribuições dos fundos estão distribuídas uniformemente entre as ACTs” (BNDES $\chi^2(4)$ 5.3e9; FNE $\chi^2(4)$ 5.8e8; Fungetur $\chi^2(4)$ 5.4e7, todas com $\rho < 0,000$), (H2) “Existe uma distribuição uniforme de recursos entre os fundos” ($\chi^2(2)$ 1,5e9 $\rho < 0,000$). Os resíduos enfatizam transporte de passageiros no BNDES, hospedagem e alimentação no FNE e lazer e intermediações no Fungetur. O BNDES é o maior fundo, embora direcione apenas 0,63% para ACTs – excluindo transporte de passageiros. No entanto, o valor ainda é superior ao FUNGETUR, fundo específico da política nacional de turismo. Esse, como esperado, é o que direciona a maior parte de seus recursos para as ACTs, apesar de ser o menor fundo. Embora restrito a uma região brasileira específica, o FNE é o que mais destina recursos para serviços de hospedagem e alimentação. Spearman avaliou se (H3) “As prioridades dadas às ACTs são semelhantes entre os investimentos dos fundos”. Há correlação moderada ($\rho = 0,6$) entre FNE e BNDES ou Fungetur, e fraca ($\rho = 0,2$) entre BNDES e Fungetur. O que aponta para prioridades de alguma forma diferentes.

Tabela 2 – Valores médios anuais investidos em TCAs

ACT	BNDES	%	FNE	%	FUNGETUR	%
Alojamento	R\$ 81.345.390,63	6%	R\$ 252.631.153,67	69%	R\$ 47.927.875,21	50%
Refeições	R\$ 55.867.268,60	4%	R\$ 71.831.312,55	20%	R\$ 11.803.293,70	12%
Intermediários de viagens	R\$ 31.123.716,93	2%	R\$ 2.930.418,64	1%	R\$ 10.371.534,75	11%
Entretenimento e cultura	R\$ 13.327.813,97	1%	R\$ 19.865.292,18	5%	R\$ 13.626.177,78	14%
Transporte de passageiros	R\$ 1.212.620.984,99	87%	R\$ 20.659.198,35	6%	R\$ 11.954.043,95	12%
Contribuição anual do Fundo/% para TCAs	R\$ 28.700.982.939,95	4,86%	R\$ 16.081.740.605,09	2,3%	R\$ 100.406.646,00	95,3%

Fonte – autores, baseados em BNDES, FNE e Fungetur

Outra forma de avaliar os fundos é considerar quantas empresas obtiveram um empréstimo, como mostra a Tabela 3.

Assim como na figura anterior, os testes de independência Qui-Quadrado levam a rejeitar as seguintes hipóteses: (H4) “Entre as ACTs o número de empresas apoiadas anualmente é semelhante” (BNDES $\chi^2(4)$ 1,1e4; FNE $\chi^2(4)$ 8, 8e4; Fungetur $\chi^2(4)$ 1,42 todos com $\rho < 0,000$), (H5) “Os fundos apoiam anualmente um número semelhante de negócios” ($\chi^2(2)$ 3,8e4 $\rho < 0,000$). Já em relação a (H6) “As prioridades de ajuda empresarial às ACTs são semelhantes entre os fundos”, o BNDES e o FNE apresentam uma agenda semelhante ($\rho = 0,900$), apesar de terem uma primeira prioridade de ACT diferente. Em contrapartida, o Fungetur difere de ambos os fundos ($\rho = -0,319$ com o BNDES e $\rho = 0,106$ com o FNE).

O número de empresas apoiadas por cada fundo é muito diferente. O FNE e o Fungetur têm em comum apoiar principalmente empresas de alimentos e bebidas com muitos pequenos negócios e empréstimos de baixo valor.

Particularmente, o FNE, mesmo com área restrita, apoia um número bastante significativo de iniciativas. Porém, esses 93% das empresas financiadas recebem apenas 20% do valor. Em contrapartida, examinando os empréstimos do FNE concedidos para hospedagem, 1% das empresas ficou com 69% dos recursos. Como demonstra uma análise mais aprofundada, existe uma política de estratégia dupla: apoiar principalmente as pequenas empresas com empréstimos de baixo valor e, ao mesmo tempo, investir montantes mais elevados em empreendimentos significativos – especialmente aqueles localizados em destinos à beira-mar e dirigidos a grandes empresas.

Tabela 3 – Empresas TCA apoiadas anualmente

ACT	BNDES	%	FNE	%	FUNGETUR	%
Alojamento	110	2%	213	1%	39	18%
Refeições	394	9%	24.751	93%	113	52%
Intermediários de viagens	142	3%	398	1%	23	11%
Entretenimento e cultura	59	1%	59 . 4	0%	23	11%
Transporte de passageiros	3 , 820	84%	1.215	5%	20	9%
Empresas de TCA auxiliadas anualmente / % TCA no negócio geral	4.520	2,94%	26.637	12,42%	220	98,41%

Fonte – autores baseados em BNDES, FNE e Fungetur.

Ao perguntar se (H7) “Os fundos apresentam prioridade semelhante tanto em investimentos como em ajuda às empresas”, o elo fraco ou ausente (FNE $\rho = 0,2$, Fungetur $\rho = 0,0$) parece outro indicador desta estratégia. O BNDES, porém, apresenta preferência consistente ($\rho = 0,7$).

É possível perceber como cada ACT tem necessidades de capital diferentes quando comparamos a sua operação média (valor em empréstimos por número de empresas apoiadas). A hospedagem exige empréstimos maiores (R\$ 1.079.918) enquanto serviços de alimentação requer microcrédito (R\$ 5.630). No meio estão transporte de passageiros (R\$ 394.761), entretenimento (R\$ 364.505) e intermediários de viagens (R\$ 82.570). O que leva a rejeitar (H8) “O valor médio das operações é semelhante entre as ACTs” ($\chi^2(4) 1,8e6 p < 0,000$).

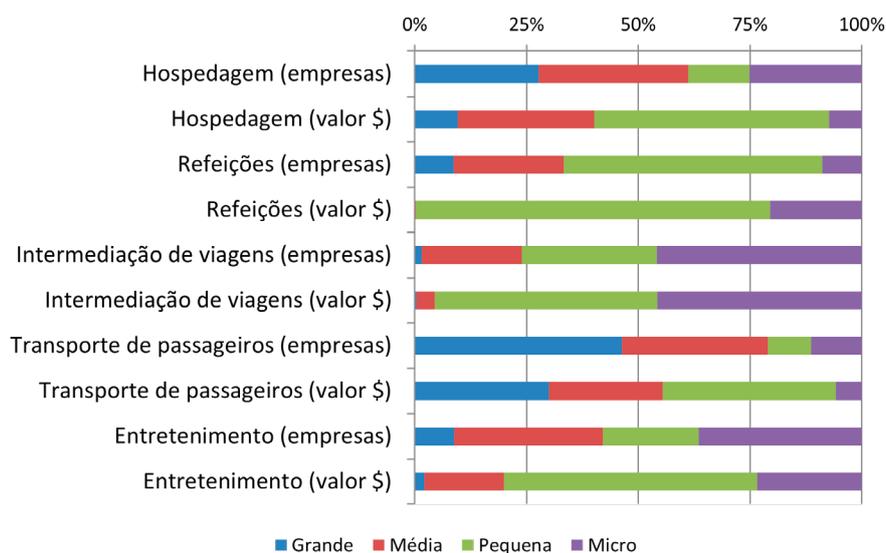
Essa disparidade mostra como o rótulo ACT agrupa setores com diferentes estruturas de mercado. O tamanho da empresa é outra variável nos três conjuntos de dados (Imagem 2). É possível perceber como os tomadores de empréstimo em intermediação de viagens e serviços de alimentação são principalmente micro e pequenas empresas. Enquanto isso, o financiamento para hospedagem e entretenimento vai para empresas de médio porte. No transporte de passageiros as grandes empresas desempenham um papel preponderante. O entretenimento é feito principalmente por microempresas, mas as grandes e médias empresas recebem a maior parte do financiamento.

O tamanho da empresa importa na forma como cada fundo distribui os seus recursos? Existe uma tendência semelhante entre as ACTs? Os fundos apresentam

as mesmas preferências quanto ao tamanho da empresa quando financiam a mesma ACT? Para examinar esse tópico com políticas de financiamento potencialmente diferentes, as classes de dimensão das empresas - grandes, médias, pequenas e micro - foram transformadas em classificação de um para quatro. Foi aplicado o coeficiente de concordância W de Kendall . Os testes Qui-Quadrado não eram uma opção viável devido a valores ausentes em algumas categorias ao desagregar os dados por fundo e ACT.

Analisando se (H9) “Existe uma distribuição semelhante de recursos de acordo com o tamanho de empresa entre as ACTs”, os resultados apoiam a existência de uma convergência. Entretanto, os baixos valores de W (BNDES $w = 0,032$; FNE $w=0,004$; Fungetur $w= 0,034$) indicam que esses elos são fracos. Isto está alinhado com a existência de diferentes estruturas de mercado nas ACTs. O que torna pertinente ir além da análise agregada e examinar discretamente os setores do ACT.

Figura 2 – Distribuição por classe de porte empresarial dos valores financiados e negócios auxiliados em cada ACT



Fonte – autores baseados em BNDES, FNE e Fungetur

Assim, surge a proposição: “em cada ACT os fundos distribuem seus recursos para as categorias de tamanho de negócio em ordem semelhante” (H10). Os resultados indicam um acordo, embora varie entre as ACT, e os fundos não se alinharam totalmente em nenhum único caso. A maior concordância foi em serviços de alimentação ($w = 0,733$), com recursos fluindo para as pequenas empresas e afastando-se das grandes. A menor convergência foi no transporte de passageiros ($w = 0,244$), com as preferências do BNDES para as grandes e médias empresas e o FNE auxiliando principalmente as pequenas e micro. Outras ACTs avaliadas foram hospedagem ($w = 0,556$), entretenimento ($w = 0,467$) e intermediação de viagens ($w = 0,6$). Não existe uma política que beneficie a mesma classe específica de tamanho de empresa em qualquer fundo. As preferências das classes de porte empresarial mudaram, ajustando-se à composição de cada ACT.

Distribuição Espacial dos Empréstimos

Outra preocupação do estudo é entender onde os fundos alocam seus recursos. Existe uma relação espacial entre os investimentos em diferentes ACTs? Há uma convergência em sua distribuição? Os fundos se comportam da mesma maneira? Uma avaliação antecipada pode ser feita examinando o número de municípios que receberam recursos dos fundos. O BNDES apoiou empréstimos em 3.759 (65%) dos 5.700 municípios brasileiros. Também disponível para todos, o Fungetur chegou a apenas 173 (0,03%) localidades. A área do FNE está restrita a 1.990 municípios, dos quais 1.220 (61%) obtiveram empréstimos do ACT. Para medir como a distribuição dos empréstimos se relaciona entre os diferentes fundos e ACTs, foi aplicada uma análise de correlação de Spearman nos níveis estadual e municipal, conforme Tabela 4. Selecionamos apenas os municípios da área do FNE para compará-los com os demais fundos.

Os resultados da Tabela 4 permitem considerar (H11) “A localização dos investimentos do fundo é semelhante entre as ACTs no nível estadual (a), no nível municipal (b).” No nível estadual (H11a), a correlação de Spearman foi moderada ou forte para BNDES e FNE – exceto para entretenimento. Para o Fungetur, foi moderado entre hospedagem, alimentação e transporte de passageiros. Contudo, as ligações foram mais fracas quando medidas no nível municipal (H11b). Em resumo, há uma tendência de os investimentos fluírem para as mesmas macroáreas, mas no nível micro os empréstimos são dispersos. Nesse sentido, é possível dizer que se complementam e não se sobrepõem e que existe uma diversidade espacial nas necessidades de empréstimos para financiar as ACT.

A Tabela 5 auxilia na resposta (H12): “A localização dos investimentos em cada ACT é semelhante entre os fundos em nível estadual(a) e em nível municipal(b).”

Ao comparar o apoio a cada ACT entre fundos, o resultado é diferente da Tabela 5 anterior; aqui há poucas correlações em nível estadual (H12a). No nível municipal (H12b), a correlação moderada a pequena entre FNE e BNDES é constante em todas as cinco ACTs. O Fungetur dificilmente se correlaciona com outros fundos. É em hospedagem que se encontra a maior convergência de localização de investimento dos fundos. Esta resposta variada exige uma análise individual de cada ACT. Os 15 mapas temáticos a seguir mostram como cada fundo distribui seus investimentos para cada setor nos níveis municipal e estadual.

Tabela 4 – Matriz de correlações de Spearman-Rho nos níveis Estadual e Municipal em cada fundo.

		Nível estadual				
		BNDES	Hospedagem	Refeições	Intermediação de viagens	Transporte de Passageiros
Nível municipal	Hospedagem		0,817**	0,708**	0,837**	0,760**
	Refeições	0,368**		0,766**	0,797**	0,801**
	Intermediação de viagens	0,246**	0,362**		0,736**	0,627**
	Transporte de Passageiros	0,388**	0,494**	0,369**		0,731**
	Entretenimento	0,342**	0,414**	0,442**	0,461**	

		Nível estadual					
		BNDES	Hospedagem	Refeições	Intermediação de viagens	Transporte de Passageiros	Entretenimento
FNE							
Nível municipal	Hospedagem			0,691*	0,864**	0,718*	0,545
	Refeições	0,353**			0,700*	0,736**	0,727*
	Intermediação de viagens	0,360**	0,290**			0,473	0,473
	Transporte de Passageiros	0,305**	0,323**	0,328**			0,564
	Entretenimento	0,300**	0,351**	0,295**	0,342**		
Fungetur							
Nível municipal	Hospedagem			0,698**	0,476	0,636*	0,446
	Refeições	-0,048			0,421	0,493	0,240
	Intermediação de viagens	-0,008	0,046			0,261	0,477
	Transporte de Passageiros	-0,060	-0,131	0,070			0,453
	Entretenimento	0,009	0,000	0,029	0,045		

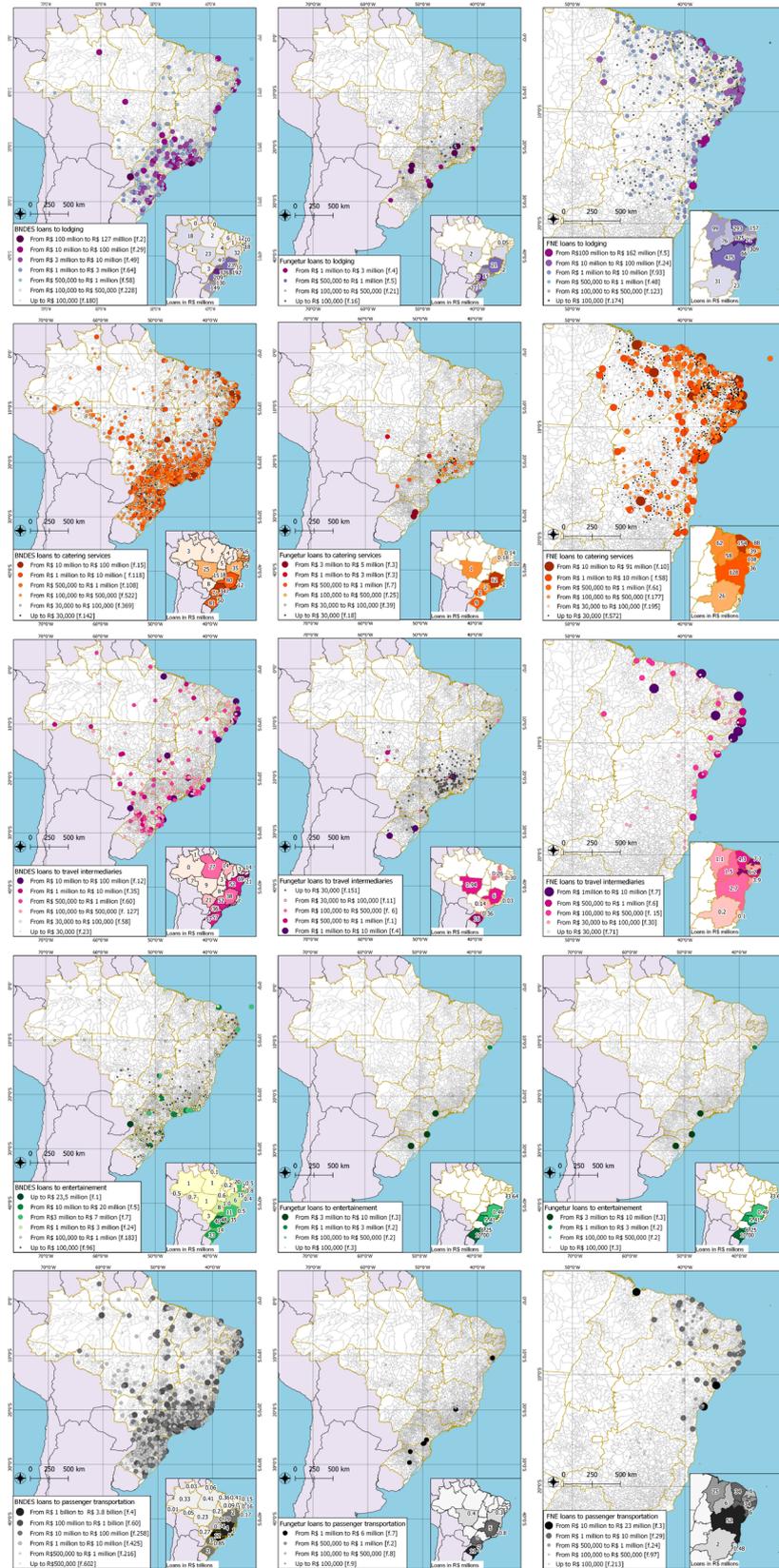
Fonte: autores baseados em BNDES, FNE e Fungetur.

Tabela 5 – Matriz de correlações Spearman-Rho nos níveis Estadual e Municipal em cada ACT.

		Nível estadual			
		Hospedagem			
		BNDES	FNE	Fungetur	
Nível municipal	BNDES		0,580*	,663*	
	FNE	0,365**		,240	
	Fungetur	0,254*	0,315		
		Serviços de Alimentação			
		BNDES	FNE	Fungetur	
Nível municipal	BNDES		,182	,245	
	FNE	,444**		-,288	
	Fungetur	0,121	0,14		
		Intermediação de viagens			
		BNDES	FNE	Fungetur	
Nível municipal	BNDES		,218	,384	
	FNE	0,508**		-,296	
	Fungetur	0,207	0,594		
		Transporte de Passageiros			
		BNDES	FNE	Fungetur	
Nível municipal	BNDES		,264	,276	
	FNE	0,279*		-,344	
	Fungetur	0,188*	,240		
		Entretenimento			
		BNDES	FNE	Fungetur	
Nível municipal	BNDES		0,618*	,244	
	FNE	,279*		,232	
	Fungetur	0,41	0,232		

Fonte – autores baseados em BNDES, FNE e Fungetur

Figura 3 – Mapas com distribuição espacial dos investimentos dos fundos segundo ACT.



Fonte – autores baseados em BNDES, FNE, Fungetur e BNDES (2019).

Os mapas mostram que as contribuições do BNDES estão geralmente concentradas no Sudeste e Sul do Brasil. Os empréstimos do Fungetur também são aplicados principalmente nessas áreas; no entanto, estão altamente concentrados em municípios específicos em comparação com outros fundos. Uma razão pode ser os poucos intermediários do fundo, que não têm a mesma penetração de mercado que os parceiros financeiros do BNDES e do FNE. O Fungetur dificilmente chega às regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, também auxiliadas por fundos constitucionais como o FNE.

O FNE é o preferido pelos credores em sua área de atuação, exceto quando os empréstimos são para aquisição de veículos – em ACTs como Intermediação de viagens e Transporte de Passageiros. Apesar da sua política de financiar iniciativas no interior, os empréstimos ainda se acumulam na costa, principalmente em hospedagem. O FNE investiu mais em Porto de Galinhas do que em outros estados.

Os serviços de alimentação são os mais propensos à dispersão geográfica. É a atividade com empréstimos em mais municípios, especificamente nas classes de valores baixos. Isto reflete a menor barreira de entrada do setor e sua composição por MPMEs. No entanto, os investimentos são mais intensos nos municípios mais populosos, o que reforça a relação do turismo com a urbanização e sua resposta a uma demanda local – explicando a aglomeração de empréstimos do BNDES para alimentação na cidade de São Paulo.

Sob o rótulo de entretenimento estão museus, zoológicos, parques de diversões, parques temáticos, rodeios, concertos, teatros, casas noturnas, circos e eventos esportivos. Apesar da sua diversidade, este é a ACT com o valor de empréstimo mais baixo e com maior restrição espacial. Há uma tendência de aglomeração em capitais e pólos regionais, onde os pequenos negócios realizam uma oferta cultural mais vibrante. Diferentemente, os investimentos de maior destaque para empresas de maior porte são feitos em municípios especializados em turismo para fomentar concessões de parques temáticos/aquáticos ou de parques nacionais, como atestam Foz do Iguaçu (PR), Gramado (RS), Aquiraz (CE) e Fernando de Noronha (PE). O BNDES é o fundo líder na execução da política de concessão e fornecimento de infraestrutura de atrativos como parques nacionais.

As agências de viagens e os operadores turísticos, rotulados como intermediação em Turismo, são uma espécie de ACT que pode estar localizada tanto na origem dos visitantes, – auxiliando-os a partir –, como nos destinos – que os acolhem. Isso explica porque essa atividade tem uma distribuição espacial menos desigual, entre os estados, e mais concentrada, entre os municípios, quando comparada às outras ACTs. Porém, no nível municipal, é mais concentrada que alojamento, alimentação ou transporte de passageiros. A política do BNDES para aquisição de veículos também importa para esta ACT. A intermediação turística representa apenas 1% do investimento do FNE. Em contrapartida, o BNDES apresenta dez vezes o valor do empréstimo do FNE, com proporção maior no Nordeste e em outras regiões do que nas concentrações tradicionais do Sudeste. Ao contrário, os investimentos do Fungetur concentram-se no Rio Grande do Sul (62%).

A política do BNDES de apoiar bens de capital produzidos nacionalmente significa que os valores de financiamento do transporte de passageiros variaram em bilhões e não em milhões de reais (R\$), como em outras ACTs. Transporte é a ACT com empréstimos mais pulverizados em todo o país, apesar da concentração no estado de São Paulo no caso do BNDES. Como em outros casos, os investimentos do Fungetur parecem pontuais.

O transporte rodoviário representa 95% do valor do empréstimo, mesmo que tenha sido direcionado para diferentes modais, como aéreo (5%), aquaviário e ferroviário, –cujo somatório representa 0,13%. O financiamento das companhias aéreas está altamente concentrado em poucas empresas, enquanto o transporte rodoviário tem uma distribuição mais ampla. Cabe mencionar a dinâmica locacional particular ao setor de transportes de instalar-se em municípios limítrofes aos principais pólos de fluxo, buscando pontos de menor custo, mas ainda com boa conectividade. Isso diferencia sua distribuição de outras ACTs quando se considera a classe de municípios do MTB, que é menos concentrada nas classes A e B.

Distribuição dos Empréstimos Segundo o Mapa do Turismo Brasileiro do MTUR

Outra preocupação da pesquisa é avaliar a distribuição de empréstimos e o número de empresas apoiadas nas diferentes classes em que o Mapa do Turismo Brasileiro (MTB) de 2019 dispõe os municípios, – conforme mostrado na Tabela 6. O turismo desempenha papéis diferentes em diferentes territórios. Existem destinos maduros, especializados em turismo, onde novos investimentos proporcionalmente significam baixo valor incremental para a oferta existente. Por outro lado, há municípios onde o turismo é incipiente, situações em que pouco investimento e incentivo apropriados podem significar uma alteração substancial.

O maior número de municípios apoiados nas classes C e D corresponde à distribuição do MTB na Tabela 1. Porém, excluindo os municípios não classificados e realizando testes de aderência do Qui-Quadrado, nos três casos, os resultados sugerem rejeitar (H13) “O número de municípios com apoio de fundos corresponde à proporção de classe de municípios do MTB” (BNDES $\chi^2(4)$ 3,13; FNE $\chi^2(4)$ 13,5 ambos com $p < 0,000$). Valores pequenos do Fungetur não suportaram o teste. O qui-quadrado para independência também leva a descartar (H14) “Os fundos apoiam número semelhante de municípios entre as classes do MTB” (BNDES $\chi^2(4)$ 3,5e4; FNE $\chi^2(4)$ 7,1e2 ambos com $p < 0,000$; Fungetur pequena classe E valores não suportaram o teste). A comparação entre os fundos também aponta distribuições diferentes.

Ao avaliar o número de negócios apoiados, os resultados do teste de independência Qui-Quadrado também levam à rejeição (H15) “Há um número semelhante de negócios apoiados em cada classe do MTB” (BNDES $\chi^2(4)$ 4.6e3 FNE $\chi^2(4)$ 4.9e4 ; Fungetur $\chi^2(4)$ 1,7 todos com $p < 0,000$). O BNDES e o Fungetur apoiam muito mais iniciativas em destinos turísticos consolidados de Classe A. Com comportamento diferenciado, o FNE apoia mais negócios da classe D ou mesmo fora do MTB. A já comentada grande quantidade de pequenos empréstimos aos serviços de alimentação explica isto.

No que diz respeito à alocação de recursos, os valores dos testes de independência Qui-Quadrado levam a descartar (H16) “Os fundos distribuem uniformemente seus recursos entre as classes do MTB” (BNDES $\chi^2(4)$ 2.1e10; FNE $\chi^2(4)$ 4.4e9; Fungetur $\chi^2(4)$ 2.2e8 todos com $p < 0,000$). Nos três casos, a tendência é concentrar os investimentos em destinos classe A. Nesse sentido, um valor maior é direcionado para menos localidades onde o turismo já está consolidado. É provável que os investidores privados contraiam empréstimos em territórios com procura consolidada, uma certa vantagem competitiva e uma especialização produtiva em turismo, reforçando assim as aglomerações existentes. Isto é

particularmente válido para o caso do FNE, apesar do número de municípios e empresas apoiadas nas classes D e Não classificados. Ao contrário, o BNDES e o Fungetur destinam mais recursos aos municípios de classe C, onde o turismo ainda é incipiente.

Tabela 6 – Distribuição dos empréstimos por Classe MTB .

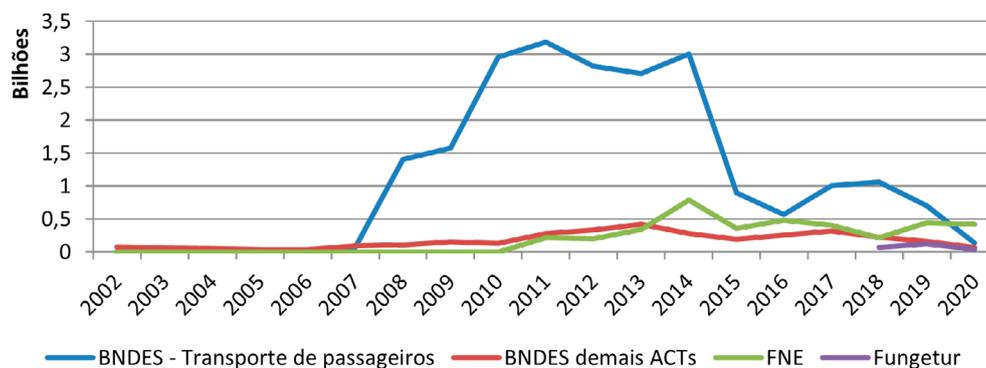
	Classe MTB	n. municípios	%	n. negócios	%	valor total investido (R\$)	%
	BNDES	A	57	2%	4.525	39%	16.814.268.351
B		179	5%	2.424	21%	8.546.210.535	22%
C		539	14%	2.351	20%	7.903.920.336	21%
D		1.961	52%	1.723	15%	3.482.786.454	9%
E		549	15%	69	1%	126.439.026	0,3%
Sem classe		474	13%	566	5%	1.745.061.885	5%
Total		3.759	100%	11.658		38.618.686.587	
FNE	Classe MTB	n. municípios	%	n. negócios	%	Valor total investido (R\$)	%
	A	15	1%	2.352,9	11%	2.215.175.636	60%
	B	48	4%	2.372,7	11%	755.926.337	21%
	C	112	9%	3.688,1	17%	291.686.593	8%
	D	383	31%	5.695,3	26%	260.298.200	7%
	E	64	5%	571,7	3%	1.165.832	0,0%
	Sem classe	598	49%	6.988,9	32%	150.163.006	4%
Total	1.220		21.669,6		3.674.415.605		
FUNGETUR	Classe MTB	n. municípios	%	n. negócios	%	Valor total investido (R\$)	%
	A	16	9%	170	35%	130.855.232	56%
	B	31	18%	97	20%	42.979.686	19%
	C	54	31%	113	23%	45.809.593	20%
	D	43	25%	62	13%	10.286.891	4%
	E	2	1%	4	1%	222.556	0,1%
	Sem classe	27	16%	46	9%	2.610.492	1%
	173		492	100%	232.764.453		

Fonte – autores baseados em BNDES, FNE e Fungetur.

Empréstimos ao Longo do Tempo

Outra preocupação do estudo foi a distribuição dos investimentos ao longo do tempo (Figura 3).

Figura 4 - Distribuição temporal dos recursos do TCA do BNDES, FNE e Fungetur



Fonte: autores baseados em BNDES, FNE e Fungetur.

Vale lembrar que o Brasil sediou dois eventos esportivos significativos no período analisado. Houve um aumento nos empréstimos para ACTs três anos antes da Copa do Mundo da FIFA (2014), mas houve um declínio após os Jogos Olímpicos de Verão de 2016. A partir de 2018, o FNE se recuperou, diferentemente dos demais fundos. Porém, o destaque fica para o transporte de passageiros do BNDES, que recebeu uma série diferenciada devido aos seus valores muito superiores às demais ACTs. Esses investimentos resultam de uma política governamental de fomento às atividades industriais, que teve um corte claro após as eleições nacionais de 2014.

CONCLUSÕES

Um ponto chave para o sucesso das políticas de turismo é garantir o acesso ao financiamento para que floresçam iniciativas e inovações em um destino. Assim fortalecendo uma rede regional, em um setor majoritariamente formado por MPMEs. Ao avaliar a posição de instituições que financiam projetos de desenvolvimento ligados ao turismo, a literatura aponta uma transição: de um olhar centrado em indicadores macro da performance de destinos na escala nacional, para uma ênfase no nível micro, aquele da complementaridade entre firmas e do valor gerado por sua interação. O presente estudo teve por objetivo avaliar a distribuição do financiamento em ACTs por parte de três fundos públicos no Brasil, cujas missões são distintas. O BNDES, com a função de estímulo geral à economia, o FNE, com a missão de atenuar desequilíbrios regionais e o Fungetur, voltado especificamente a uma política setorial de turismo.

Várias propostas (H1 a H16) ajudaram a compreender a posição de cada fundo no financiamento das ACTs. As diferenças nos resultados são adequadas à missão de cada fundo. Um exemplo é a maior dispersão territorial e maior número de apoio a pequenas iniciativas em um fundo voltado à política de desenvolvimento

regional. a concentração dos investimentos na região mais economicamente ativa do país e a ênfase em bens de capital, nos apoios concedidos pelo BNDES. A discricionariedade do Fungetur em sua atuação setorial.

Há convergência e complementaridade na destinação dos recursos, indicada pela existência de correlação entre investimentos em nível estadual e ausência em escala municipal.

Um aspecto que diferencia os fundos em sua operação é quanto aos intermediários para acesso aos seus recursos. No recorte temporal analisado, o acesso aos recursos do Fungetur foi mais restrito; utilizou dez intermediários, particularmente bancos e agências de desenvolvimento estatais ou regionais menos conhecidos dos empresários das MPMEs. Isso difere do BNDES, cujos empréstimos foram distribuídos através de uma rede de 84 agentes financeiros, muitos dos quais com participação significativa no mercado. Já o FNE tem apenas um intermediário, mas com grande capilaridade na região que atende. O FNE é o fundo com maior capacidade de dispersão de seus recursos de tendo vista a dimensão espacial e o porte empresarial dos assistidos. Mesmo que também concentre recursos em balneários de classe A.

Os três fundos há uma confluência dos investimentos em municípios das classes A e B do MTB. O que representa uma tendência em reforçarem a aglomeração onde há existência uma demanda razoavelmente consolidada, em territórios com certa vantagem competitiva e com uma especialização produtiva em turismo. Confirmando o maior interesse da iniciativa privada tomar empréstimos para investir em municípios onde o turismo já está mais consolidado. Os mapas apresentados permitem analisar a localização e distribuição desses financiamentos e assim reconhecer os diferentes ritmos e dinâmicas do setor no território nacional.

Outro ponto de reflexão é a diversidade dos setores que compõem as ACTs, com diferentes características e necessidades. O que é indicado pelos diferentes valores médios de operações, pela pouca similaridade na distribuição de recursos pelo tamanho da empresa e pela fraca correlação de sua distribuição espacial dos investimentos entre as ACTs realizados por cada fundo.

Esta situação leva à seguinte questão: que setores deveriam beneficiar de políticas que propõem incentivos ao turismo? Sem pretensão de resposta, parece apropriado que uma política setorial considere outras iniciativas e fontes de apoio disponíveis no ecossistema de cada destino e tente aprimorar sua sinergia, ajudando as empresas a conectarem-se e acessarem essas alternativas ao invés de fornecerem auxílios setoriais específicos. Um exemplo desta interação e complementaridade foi a combinação de um fundo com elevados incentivos ao transporte de passageiros com outros mais adequados aos negócios de hospedagem e serviços de alimentação.

Notavelmente, considerando o cenário brasileiro, o fundo específico do turismo Fungetur não possui uma nova fonte de receitas estável e garantida, ao contrário do BNDES e do FNE. Além disso, considerando o conjunto de dados analisados, o Fungetur representa apenas 0,22% do valor anual do empréstimo em ACT e 0,7% das empresas beneficiadas. As condições atuais parecem diferentes daquelas da década de 1970, quando o governo central criou o fundo para promover investimentos iniciais para estimular o emergente mercado de turismo. Há uma oferta de crédito muito mais ampla às ACTs através de outras políticas

de desenvolvimento, como o BNDES e o FNE, sem considerar os mecanismos de mercado que se desenvolveram desde então. A noção de um fundo específico para o turismo para promover empresas privadas é questionável, tendo em conta a natureza diversificada das ACT e as suas necessidades de capital, para não mencionar as possíveis distorções que poderiam surgir ao conceder crédito especial a setores específicas. Uma nova utilização atualizada dos recursos do Fungetur seria fomentar DMOs - instâncias de governança - de turismo, fundos regionais de promoção ou mecanismos que ajudem as MPMEs a lidar com riscos – como seguros, auxílios em momentos de crise, ou mesmo contribuir para programas de turismo social que promovam a procura interna para destinos menos conhecidos. Isso se alinharia ao princípio de descentralização do cenário atual da política de turismo brasileira e à tendência global de agregar valor às cadeias locais.

Apesar dos conhecimentos válidos sobre o acesso das empresas turísticas aos empréstimos de fundos públicos, este estudo tem limitações. Baseia-se apenas em dados secundários e não aborda temas que merecem atenção, como a percepção dos mutuários sobre as opções de crédito disponíveis, – que podem ser mais amplas do que os três conjuntos de dados analisados – e o seu processo de tomada de decisão. Também não considerou o papel desempenhado pelos intermediários financeiros no acesso aos recursos. Outro aspecto é que retrata um cenário pré-COVID-19. O choque gerado pela pandemia levou a novas exigências de crédito e a uma reavaliação do papel do Estado no apoio às empresas turísticas, o que deve ser investigado. Outra restrição é a sua natureza descritiva. Trabalhos futuros poderão modelar a eficiência do investimento do fundo na geração de empregos e no aumento das chegadas e receitas de turistas.

REFERÊNCIAS

- BNDES. (2024). *Guia do financiamento*. Retrieved from: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia>. Accessed in: 29 feb. 2024.
- BNB. (2024). *Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste*. Retrieved from: <https://www.bnb.gov.br/fne>. Accessed in: 29 Feb. 2024.
- Bezerra, M.L.O. (2005). *Turismo e Financiamento: O Caso Brasileiro à Luz Das Experiências Internacionais*. Papirus.
- Bodlender, J. A. (1982). The financing of tourism projects. *Tourism Management*, 3(4), 277–284. [https://doi.org/10.1016/0261-5177\(82\)90050-4](https://doi.org/10.1016/0261-5177(82)90050-4)
- Brasil (2020). *Compilado de legislação do FUNGETUR*. Retrieved from: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/13-10-2020-compilado-de-legislao-pdf>. Accessed in: 11 nov. 2021
- Brasil (2019) *Relatório da Categorização dos Municípios no Mapa do Turismo*. Accessed in: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/RELATORIO_CATEGORIZACAO_2019-Portal.xls Accessed on 11 Nov. 2021.
- Cruz, R. D. C. A. (2006). Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In Lemos, A. I. G. de, Arroyo, M., Silveira, M. L., Monteiro, C. A. de F., & Universidade de São Paulo (Orgs.). (2006). *América Latina— Cidade, campo e turismo* (1. ed). CLACSO ; Universidade de São Paulo.

- Fungetur (2021). *Relatório Estatístico do Fundo Geral do Turismo, março 2021*. Retrieved from: https://investimento.turismo.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/relatorio-estatistico-do-fungetur-marco_2021.pdf. Accessed on 11 Nov. 2021.
- Salão, CM (2011). Uma tipologia de governação e suas implicações para a análise da política de turismo. *Jornal de Turismo Sustentável*, 19(4-5), 437-457. <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.570346>
- Harvey, D. (1989). *A condição da pós-modernidade: uma investigação sobre as origens da mudança cultural*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Hawkins, DE e Mann, S. (2007). O papel do Banco Mundial no desenvolvimento do turismo. *Anais de Pesquisa em Turismo*, 34(2), 348-363. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2006.10.004>
- IBGE (2012). *Economia do Turismo: uma perspectiva macroeconômica 2003-2009*. Rio de Janeiro Retrieved from: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv61658.pdf>. Accessed on 29 Feb. 2024.
- IPEA (2015). *Sistema de informações sobre o mercado de trabalho do setor turismo no Brasil*. Retrieved from: https://www.ipea.gov.br/extrator/arquivos/160204_td_metodologia.pdf. Accessed on 29 Feb. 2024.
- Lei Geral do Turismo (11.771/2008). Retrieved from: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm
- Lemos, C. C. (2013). Planejamento do turismo em âmbito federal: Uma análise dos instrumentos utilizados e dos investimentos no setor. *Revista de Administração Pública*, 47, 1401-1427. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600004>
- Melo, L. P.; Rodrigues, D. A.; Melo, L. C. G.; Ferreira, L. B. (2018). O Fundo de Amparo ao Trabalhador e o BNDES: trinta anos da Constituição Federal. *Revista do BNDES*, 25(50), 7-58, <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16840>
- Wanhill, S. (2000). Pequenas e médias empresas turísticas. *Anais de Pesquisa em Turismo*, 27(1), 132-147. [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(99\)00072-9](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(99)00072-9)
- Wanhill, S. (2005). Apoio ao investimento para MPMEs do turismo: uma revisão da teoria e da prática. Livros CABI. CABI Internacional. <https://doi.org/10.1079/9780851990118.0227>.

Recebido em: 20 out. 2022

Aceito em: 14 dez. 2022

CONTRIBUIÇÕES:

Maurício Ragagnin Pimentel: Definição do problema de pesquisa e objetivos; desenvolvimento da proposição teórica; realização da revisão bibliográfica e fundamentação teórica; escolha dos procedimentos metodológicos; coleta de dados; análise de dados; elaboração de tabelas, gráficos e figuras; redação do manuscrito; adequação do manuscrito às normas da RTA.

Jacieli Gustavo Kunz: Definição do problema de pesquisa e objetivos; desenvolvimento da proposição teórica; realização da revisão bibliográfica e fundamentação teórica; revisão crítica do manuscrito.