

Apontamentos Históricos sobre Agências de Turismo no Brasil: dos Primórdios aos Tempos de Pandemia

Emanuela Levorato Freire
Ana Caroline Mocelin Marchetto
Celso Maciel de Meira

Resumo: A atividade turística depende de uma série de agentes dos três setores da sociedade para sua realização, organização e promoção. Em meio a isso estão as agências de turismo, na medida que trabalham com a intermediação entre o produto e o cliente final. No Brasil, os registros de atividade do setor aparecem no final do século XIX e até o presente lutam para se manter no mercado turístico. O presente trabalho apresenta uma revisão bibliográfica sobre fatos históricos que influenciaram na atuação das agências de turismo no Brasil, bem como os marcos regulatórios relacionados. Assim, com o objetivo de contribuir para a discussão destacou-se com linhas do tempo, os principais acontecimentos relacionados ao mercado de agenciamento de viagens brasileiro.

Palavras-chave: Agência de Turismo; Marcos Históricos; Legislação.

Abstract: The tourist activity depends on a series of agents from the three sectors of society for its realization, organization and promotion. Amid this are the travel agencies, as they work with the intermediation between the product and the final customer. In Brazil, the sector's activity records appear at the end of the 19th century and even today they struggle to remain in the tourist market. This paper presents a bibliographic review on historical facts that influenced the performance of agencies in Brazil, as well as the related regulatory frameworks. Thus, in order to contribute to the discussion, the main events related to the Brazilian travel agency market stood out with timelines.

Key-Words: Tourism Agency; Historical Landmarks; Legislation.

Introdução

O mercado turístico é fortemente influenciado pelas mudanças econômicas, sociais e geográficas e como forma de atender as necessidades de todos os atores envolvidos, o governo atua no planejamento de políticas públicas capazes de coordenar, regular e promover investimentos e facilidades à comunidade, fatos que atingem diretamente o setor de agenciamento de viagens. Nessa perspectiva, justifica-se esta pesquisa para conhecer os aspectos históricos que influenciaram a mudança do mercado e a conjuntura atual que assola esse setor.

A trajetória do turismo no Brasil é acompanhada e incentivada pelo crescimento no mercado das agências. A literatura demonstra que é no final do século XIX que estas surgem no país e passam a profissionalizar o setor de viagens com funções básicas como: “a organização, promoção, reservas e venda de serviços de transporte, hospedagem, alimentação, eventos, passeios etc., além da facilitação no trâmite de documentação de

viagem, tais como passaporte, vistos consulares, assistência e seguro de viagem etc.” (CANDIOTO, 2012, p. 12).

No percurso do tempo, as agências enfrentaram diversas mudanças e tiveram que assumir diferentes formas de atuação. No primeiro momento, eram as principais responsáveis por distribuir os produtos dos fornecedores aos seus clientes, porém com a evolução tecnológica os fornecedores encontraram um meio de levar seus produtos aos clientes sem a necessidade de um distribuidor, o que fez com que os fornecedores tornassem concorrentes das próprias agências e isso foi uma mudança impactante. Como consequência, buscaram alternativas de novamente ganhar espaço e credibilidade nesse mercado e voltaram a ser intermediárias, mas sem depender tanto do fornecedor (TOMELIN, 2001).

Além disso, a atuação do poder público com a criação de atos regulamentadores também influenciou o histórico do setor. O anuário estatístico de turismo, ano base 2018 (MTUR, 2019) apresenta 21.338 agências de viagens cadastradas no Cadastur. Em relatório da Fundação Getúlio Vargas (2020) o turismo no Brasil é destacado pela sua contribuição de 3,7% do PIB nacional e 3% do total de empregos no país. Segundo o IBGE, as atividades consideradas como Características do Turismo (ACT), na ausência de turistas, teriam o consumo de seus serviços sensivelmente reduzido, no caso das agências e organizadoras de viagens possuem uma participação setorial de 2,73% (FGV, 2020).

No início de 2020, as projeções para o turismo apontam expectativas de crescimento em várias atividades do turismo, porém a paralisação total em março em consequência da pandemia do vírus Covid-19 muda tal cenário. Poucas atividades do setor conseguem se adaptar frente a principal medida de prevenção para o contágio, o isolamento social, uma delas as agências de viagens.

Assim, pretende-se com este trabalho apresentar uma revisão bibliográfica sobre fatos históricos que influenciaram na atuação das agências no Brasil, bem como os marcos regulatórios relacionados, contribuindo para a leitura e discussão sobre os acontecimentos relacionados ao mercado de agenciamento de viagens brasileiro.

Os resultados são apresentados em três recortes históricos: acontecimentos até 1966, pós 1966 e século XXI. A proposta de divisão é fundamentada no trabalho de Aguiar (2010, p. 6) no qual apresenta o posicionamento de um documento oficial da

Embratur (1977) no qual trata o Decreto Lei 55/66 como uma forma de divisor de águas histórico: “A história do turismo no Brasil pode ser definida em duas fases: antes e depois do advento do decreto-lei número 55/66.”.

Apontamentos Históricos Antecedentes a 1966

O surgimento das agências de viagens tem relação aos deslocamentos humanos que remontam à Idade Média (TOMELIN, 2001). No início da organização das viagens, fatores como a recomendação confiável de destinos e serviços, o planejamento eficaz de pacotes de viagens, o fornecimento de informações relevantes sobre as viagens, dentre outros, a solução de problemas durante a viagem, foram necessidades que levaram ao surgimento das primeiras agências de viagens (MARIN, 2004 apud GUARDIA; BORGES, 2012, p. 163).

Segundo larga bibliografia do turismo, em 1841, Thomas Cook realizou a primeira viagem turística no sentido mais próximo do que conhecemos atualmente. Se deslocou, com aproximadamente 570 pessoas, entre as cidades de *Leicester* e *Loughboroug*, Inglaterra, para participar (IGNARRA, 1998, p. 18). Embora a referida viagem seja muito citada entre os autores do turismo (IGNARRA, 1998; 2001; REJOWSKI et al., 2002; BOYER, 2003; entre outros), efetivamente a primeira viagem turística (com o objetivo do lucro) ocorreu com Thomas Cook em 1845, composta por um itinerário de trem entre as cidades de *Leicester*, *Nottingham* e *Derby* para *Liverpool*, com taxas diferenciadas para a primeira e a segunda classes e com possibilidade para quem se interessasse, por meio de pagamento de taxa opcional, viajar de navio ao norte do País de Gales (HINTZE, 2013).

No Brasil, a Companhia Geral do Comércio do Brasil e detinha o monopólio das viagens pela orla brasileira, desde a capitania do Rio Grande do Norte até a de São Vicente. Idealizada pelo Padre Antônio Vieira, passou funcionar a partir de 1649, operacionalizando o transporte exclusivamente marítimo (TRIGO et al, 2007).

Nos século XVIII, os serviços de agenciamento eram ofertados, em sua maioria, na região litorânea do país, em atendimento aos transportes marítimos, pois existiam poucas vias de acessos terrestres e inexistiam automóveis. Período da história, que, fora do litoral, a força motriz dos equipamentos de transportes se dava por meio de tração

animal. Nesse contexto, ‘as agências de turismo’ continuaram a ofertar seus serviços ligados ao transporte marítimo e avançaram no atendimento ao transporte ferroviário.

A revolução industrial, a chegada dos automóveis e locomotivas, a construção de ferrovias e estradas, demandaram meios de hospedagem e, com efeito, alteraram a dinâmica dos deslocamentos, a partir da segunda metade do século XIX. Com efeito, no início do século XX, surgiram agências especializadas em *tours* de grupos em automóveis e ônibus, que atendiam os anseios das classes média e alta da sociedade (TRIGO, 2000). Na região sul do país, a partir de 1915, a agência Exprinter, em Porto Alegre, deu início às suas atividades. Se tratava de uma agência de origem argentina, que gerenciava viagens de trem e navio que passavam por Buenos Aires, Montevideú, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro (MARSILIO; VIANNA, 2016).

Logo, na região sudeste, em 1923, surge o primeiro *Touring Club* do Brasil. Inspirado nos *tourings clubs* internacionais, funcionava como um clube para incentivo e apoio aos turistas que viajavam de forma independente, ou seja, em automóveis particulares sem o uso de transportes de viagens que eram comumente utilizados na época, como trens e navios. Os clubes serviam como local de parada para abastecer, reparar os automóveis e tirar dúvidas sobre o trajeto, facilitando o deslocamento dos viajantes. Isso fez com que se tornasse pioneiro em promover a consciência turística no país (GASTAL; CASTRO, 2020). Entre suas iniciativas, a ele se deve:

O funcionamento dos primeiros postos de informações turísticas no Brasil; a publicação dos primeiros guias e mapas rodoviários; os primeiros serviços de sinalização turística; a realização do primeiro Congresso Nacional de Trânsito; a criação da Carteira Nacional de Habilitação; a emissão, no país, do Certificado Internacional de Automóveis, o Carnet de Passages en Douanes e a Carteira Internacional de Condutor, que habilitam o brasileiro a dirigir no estrangeiro; a criação dos primeiros serviços de proteção ao Turismo e ao automobilismo, entre eles: o socorro mecânico, dia e noite; o socorro médico nas estradas; a assistência jurídica permanente; a realização do primeiro Congresso Nacional de Hidro-Termalismo; da primeira Convenção Interestadual de Turismo; a criação do Circuito da Boa Vizinhança, esquema rodoviário ligando Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai por estradas asfaltadas; a criação do primeiro Parque Nacional do país, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, seguido do Parque Nacional das Agulhas Negras; as primeiras campanhas de educação para o trânsito; os primeiros cruzeiros turísticos ao Norte do país, por navio, e o famoso lema “Conheça primeiro o Brasil” (GASTAL; CASTRO, 2020, p.36)

No tocante às políticas públicas ao setor de agências de turismo, as primeiras ações ocorreram no início do governo de Getúlio Vargas (1930 - 1945), por meio da legislação específica. O Decreto 3.616/32 instituiu que a venda de passagens para viagens aéreas,

marítimas ou terrestres só poderia ser efetuada pelas companhias, armadores (transportadores marítimos), agentes consignatários e pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Em 1939, a regulamentação das agências deixa de ser deste Ministério do trabalho e passa para o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), ou seja, a realização de excursões dependia da autorização desse órgão que funcionou até 1946, quando foi extinto devido ao fim da ditadura varguista (FERRAZ, 1992 apud AGUIAR, 2010).

Outro documento importante foi Decreto 2.240/40 que conceituou e classificou as agências de viagens e turismo como agências de viagens e turismo, agências de turismo e companhias e agências de navegação e de passagens (FERRAZ, 1992).

Ademais, no que concerne à história e evolução das agências de turismo, deve-se levar em conta o avanço dos meios de transportes a partir do advento da segunda grande guerra (1939-1945), quando ocorreu a difusão da aviação civil para transporte de passageiros e o transporte aéreo se tornou mais acessível e seguro, acontecimento considerado como determinante para a evolução dessas empresas no Brasil e no mundo (CANDIOTO, 2012).

Nesse contexto, as atividades turísticas passaram a ser cada vez mais organizadas e, por consequência, demandaram formações específicas, tendo como exemplo a profissionalização do agente de viagens.

A partir de 1950, criam-se as primeiras entidades associativas voltadas ao setor de agências. Em 1951, o Sindicato das Empresas de turismo foi fundado em São Paulo. Nos anos seguintes, as cidades de Belo Horizonte, Recife e Salvador criaram seus órgãos municipais de turismo, em 1953 (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Ainda em 1953, a Associação Brasileira de Agências de Viagens (ABAV) foi criada no Rio de Janeiro por meio da união de quinze agências de viagens. Eram elas: Agência de Viagens Camilo Kahn, Agência Geral Tour Brasil, Agência Riviera, Agência Woehrlé, American Express S.A. Viagens Internacionais, Avipam Comércio S. A., Bahia Turismo S. A. (Turismo Associadas), Casa Bancária Moneró Ltda, Exprinter do Brasil Turismo, Kamel Turismo e Comércio, Pernambuco Turismo S. A. (Turismo Associadas), Rio de Janeiro Turismo S. A. (Turismo Associadas), Tourservice Serviço Internacional de Viagens e Turismo S. A., Turismo Cultural e Científico, Wagons-Lits/Cook.

Acreditava-se que a criação de uma entidade de apenas agências deixaria mais claro e seria mais fácil defender os interesses da classe, de modo que, 50 anos depois já era consolidada como a mais importante e representativa do turismo nacional com cerca de três mil associados (SALES, 2004).

Foram pioneiras no setor de agenciamento: a Agência Victor Hummel (1948), Agência Turismo Nipo-Brasileiro (1949), Agência Brasília de Viagens Ltda. (1951), Agência Auxiliar de Turismo (1953), a empresa Faro e Irmãos (1956), Oremar (1958) e a Agência Monark (1960). Nesse período, o maior número de agências se concentrava nos estados de Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco e Bahia (BRAGA, 2008). A partir desses eventos, acende-se o “turismo de massa”, devido a oferta de pacotes turísticos com preços acessíveis (CANDIOTO, 2012).

No governo de Juscelino Kubitschek, pelo Decreto 44.863/58 constituiu-se a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), primeiro órgão de planejamento, supervisão e execução da Política Nacional de Turismo (CAVALCANTI; HORA, 2002).

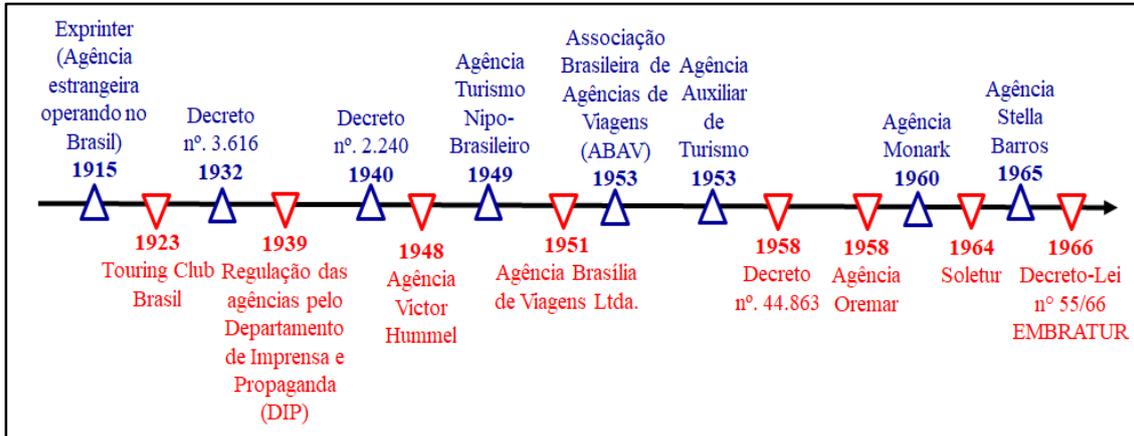
Destarte, os anos 1960 foram de extrema importância para o turismo no Brasil, momento em que, como aponta foram criados os primeiros instrumentos de regulamentação da atividade turística (IGNARRA, 2013). Em meio a um processo de reorganização do Ministério da Indústria e do Comércio, foi criada a Divisão de Turismo e Certames em 1961, por meio da Lei 4.408 e posteriormente extinguiram a Combratur (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Nesse período, duas das três empresas que se destacaram na operação de turismo rodoviário no Brasil foram fundadas: a primeira foi a Soletur (Sol e Turismo) em 1964, e a segunda foi a Stella Barros em 1965, considerada a primeira a transportar crianças e jovens brasileiros para a *Disney World* (BRAGA, 2008).

Nos primeiros anos do período ditatorial, o Decreto-Lei 55/66, criaria o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e também a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), que tinha como objetivo desenvolver políticas de incentivo ao turismo e melhorar a imagem do país no exterior, que estava comprometida devido ao golpe militar e as violências que o acompanhou. A estrutura do CNTUR seria semelhante à da Combratur, que já havia sido extinta (SILVEIRA, s.d. apud AGUIAR, 2010). Com este decreto inicia-se o divisor de águas na história do turismo brasileiro. Por fim, sintetiza-se

os principais marcos históricos na Figura 1, com uma linha do tempo do setor de agências até o ano 1966.

Figura 1 - Principais fatos históricos que influenciaram no setor de Agências de Turismo pré-1966



Fonte: Elaborada pelos autores.

Apontamentos Históricos Pós 1966

O pós 1966 celebrou em 1971 a criação do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), um fundo especial criado por lei e vinculado ao Ministério do Turismo. Ele atua como um instrumento da política de investimentos com o intuito de proporcionar melhoria na infraestrutura turística, gerar emprego e renda e proporcionar crédito competitivo para empresários do ramo do turismo (BRASIL, 2018a).

No campo das operações e do agenciamento do turismo rodoviário no Brasil, foi inaugurada, em 1972, em Santo André (SP), a empresa denominada CVC, proveniente da sociedade de Guilherme Paulus e de Carlos Vicente Cerchiari. A empresa tem papel importante na história do turismo brasileiro. Isso se deu pelo fato de ser pioneira em ações, tais como: ser uma das primeiras operadoras a fretar aeronaves inteiras, criar o Serviço de Atendimento ao Cliente (SAC), permitindo comunicação direta com o cliente, assim como por meio da rede integrada de computadores, que facilitou a comunicação de filiais espalhadas pelo Brasil e, também, por ter inaugurado a primeira loja virtual de turismo do Brasil, em 2000. Atualmente, é considerada a maior empresa nesse segmento do país e da América Latina (PERUSSI; REJOWSKI, 2006).

Em 1977, é publicada a Lei 6.505 que tratava sobre os serviços turísticos, condições para funcionamento e fiscalização. No texto jurídico, as agências de turismo

são citadas no rol dos referidos serviços e destaca-se a função de fiscalização atribuída à Embratur (BRASIL, 1977).

Em termos de ordenação do setor de agências, por meio de ações governamentais, a Embratur, por meio do Decreto 84.934/80 regulamentou dois tipos de agências: as agências de viagens e as agências de viagens e turismo. Sendo que a primeira poderia operar (planejar, organizar e executar) excursão nacional (aéreo e rodoviário) e para a América do Sul, já a segunda poderia operar em nível global. Dessa forma, a legislação diferenciava suas formas de atuação a partir de contexto geográfico, embora as referidas agências tivessem o mesmo objetivo social de exercício e objetivos mercadológicos voltados a operar viagens, as abrangências geográficas de suas atuações as diferenciavam.

No início dos anos 1980, consolidam-se um grande número agências de turismo e se deu o início de empresas especializadas em variados segmentos (BRAGA, 2008).

Em meio ao cenário político vigente conduzido por militares, cria-se o Estatuto do Estrangeiro, a Lei 6.815/80 (BRASIL, 1980). O estatuto ditou as regras da política migratória do país por quase quatro anos e tinha como foco principal a segurança nacional. Por esse e outros motivos, constata-se que os imigrantes no Brasil eram limitados por diversas barreiras legais expressas nas entrelinhas do estatuto, refletidas pelo ideário conservacionista e nacionalista (SIQUEIRA, 2017). Esse tipo de postura perante os visitantes dificultava a oferta de ambiente cordial e receptivo, o que não beneficiava a relação com os turistas e a situação do turismo.

Na sequência dos desdobramentos históricos, o período ditatorial no Brasil teve seu fim em 1985, quando José Sarney assumiu a presidência da república. Até então, o setor de turismo se expandiu acanhado mesmo não sendo prioritário na política governamental (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Contudo, ainda em 1985, foi instituído o Decreto-lei 70.347 e, em 1986, o Decreto-lei 2.294, liberaram o mercado para o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos. Nesse mesmo contexto político, o turismo sofreu com o Decreto-lei 93.607 que limitou em 50% os fundos de investimentos para implantação de novos projetos e em 40% para a ampliação de projetos já incentivados, ou seja, retraiu os incentivos à atividade. O mercado turístico passou então a dar espaço para ações clandestinas e isso o trouxe uma série de problemas judiciais (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Como resultado, houve novamente crescimento do número de agências de turismo no país, chegando a mais de dez mil empresas. Algumas tentaram se estabelecer sem as mínimas condições de funcionamento, mas com a retração econômica da década 90, muitas delas fecharam, pois não conseguiram se manter no mercado turístico. Todavia, de acordo com dados da Embratur, em 1993 havia 10.720 agências de turismo, e três anos depois o número já chegava em 13.588 (BRAGA, 2008).

Retomando, aos acontecimentos da década de 1980, cita-se a promulgação da Constituição de 1988. A Carta Magna traz pela primeira vez o termo turismo como um dos seus princípios programáticos de ordem econômica, especificamente, no artigo 180: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988). A partir daí, a legislação brasileira passa a tratar o turismo no planejamento orçamentário e tributário do país para ações de incentivos fiscais e investimentos governamentais.

Em 1991, com a publicação da Lei 8.078/90, conhecida como o Código de Defesa do Consumidor, as agências passam a atuar com os denominados contratos de turismo, “aquele que é realizado com o intuito de lazer, ou seja, um prestador de serviços que oferece a um consumidor final a oportunidade de diversão em qualquer meio ambiente natural, artificial e cultural” (FEUZ, 2003, p. 63). Logo, a prestação de serviços que não atendesse ao acordado deveria indenizar sob os preceitos do CDC, amparando os consumidores, nesse caso os turistas.

No ano de 1994 houve a valorização da moeda brasileira com o Plano Real, o que levou a CVC a operar novos roteiros turísticos com destino à Europa e à Ásia a partir de 1997, de forma que, quando chegou no final dos anos 1990 viria a se consolidar como uma das grandes operadoras brasileiras, operacionalizando mais de 50 roteiros nacionais, além de roteiros internacionais para três continentes (PERUSSI; REJOWSKI, 2006).

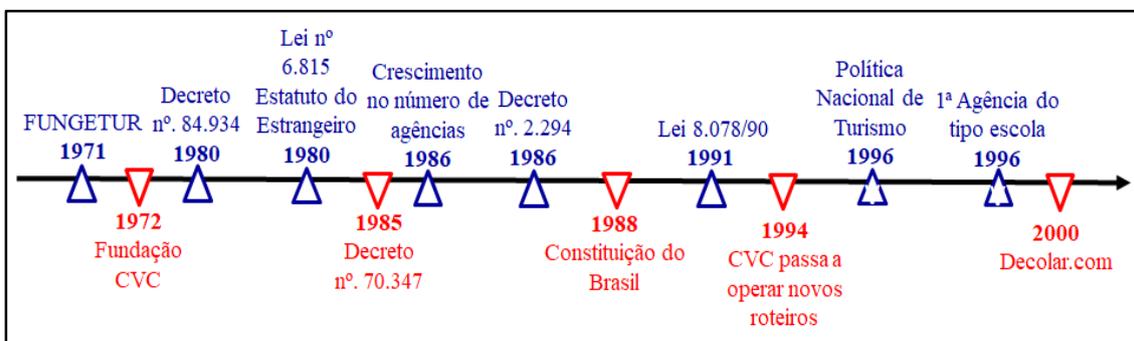
Nesse ínterim, diante da preocupação de empresários quanto a formação dos profissionais para ocupar os cargos ligados ao agenciamento, em 1996, surgiu a primeira agência do tipo escola, a Agência Acadêmica de Turismo (ACATUR), da Universidade do Vale do Itajaí (TOMELIN, 2001).

Neste mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso instituiu em seu governo a Política Nacional de Turismo (PNT), para o período 1996-1999, com o intuito de reforçar o papel do turismo no âmbito das ações para o desenvolvimento do país, incorporando ideias

relativas a qualidade de vida, geração de emprego e preocupação com a qualidade dos serviços (CAVALCANTI; HORA, 2002). Com efeito, houve um aumento da receita turística no país, aumento do fluxo de turistas estrangeiros, e o Brasil evoluiu de 43ª para a posição 29ª no ranking mundial dos destinos mais demandados, segundo a OMT (TOMELIN, 2001).

Em síntese, os anos 1990 trouxeram um grande desenvolvimento tecnológico, tornando acessíveis seus aparatos, aperfeiçoando as formas de comunicação. Com isso, as agências passaram por transformações estruturais e operacionais que obrigaram os agentes de viagens a repensar suas formas de atuação no mercado, notadamente em função da possibilidade de compra direta, por parte dos consumidores, junto aos sites das companhias aéreas, que culminou em uma considerável redução de comissões. Nesse sentido, elas sofreram com a desintermediação, processo pelo qual os produtores decidem reduzir o número de seus distribuidores para atingir direto os consumidores e assim aumentar a lucratividade (TOMELIN, 2001). O final do segundo período histórico é sintetizado em treze momentos na linha do tempo, Figura 2.

Figura 2 - Principais fatos históricos que influenciaram no setor de Agências de Turismo pós-1966.



Fonte: Elaborada pelos autores.

As Agências de Turismo no Século XXI

Durante muito tempo, as agências de turismo detiveram ferramentas e canais de distribuição exclusivos na intermediação dos serviços e produtos turísticos. Porém, a comercialização dos produtos e serviços do turismo, assim como em outros setores, também sofreu alterações com o desenvolvimento tecnológico e o alcance da informação, principalmente após o advento da *internet* (CANDIOTO, 2012).

Uma dessas alterações seria o surgimento dos negócios eletrônicos (*e-business*), atividades econômicas que utilizam redes eletrônicas, o que inclui o envolvimento do governo, empresas e consumidores. Neste meio, o comércio eletrônico (*e-commerce*) é conhecido como a atividade principal desta categoria de negócios (TAKAHASHI apud SANTOS et al., 2005).

As companhias aéreas americanas foram pioneiras nessa categoria por criarem *sites* próprios para a venda de passagens aéreas. Posteriormente, surgiram as agências *online*. Em 2000, a empresa Decolar.com inicia suas operações no Brasil. Logo depois, em 2005 a empresa Submarino S.A, líder do comércio eletrônico, adquiriu 100% do capital da agência Travel Web Ltda, surgindo assim um ano após a Submarino Viagens. Mais tarde também seria fundada a Saraiva Viagens em 2011, que também se inseriu no mercado e-commerce de turismo (CANDIOTO, 2012).

Em 1989, os membros da ABAV discutiam sobre a ameaça que a popularização do fax poderia significar para as viagens corporativas. Mais tarde, essas discussões se intensificaram com a chegada da *internet* que não ameaçavam apenas as viagens, mas também, e principalmente, o fim da necessidade do cliente de utilizar os serviços de uma agência de turismo (CANDIOTO, 2012).

Segundo o estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que consiste na Análise Geral da Competitividade do Setor de Agenciamento de Viagens Brasileiro, com esse poder de compra nas mãos através de um clique os clientes estão cada vez mais exigentes e com maior poder de escolha, fazendo com que as agências de viagem enfrentem um mercado com alto grau de concorrência (SEBRAE, 2017).

Na esfera política, há de se destacar a criação do Ministério do Turismo, em 2003, fato que gerou autonomia para o turismo, que passou a ter pasta, estrutura e orçamento próprios em nível nacional (BENI, 2006). Dessa forma, hoje ele é uma fonte importante de informação para o setor de turismo brasileiro (CANDIOTO, 2012).

Em 2008, foi editada a Lei Federal 11.771/2008 denominada Lei Geral do Turismo (LGT), o qual considera por agência de turismo a pessoa jurídica que exerce a atividade econômica de intermediação remunerada entre fornecedores e consumidores de serviços turísticos ou os fornece diretamente, estabelecendo que sejam considerados serviços de operação de viagens, excursões e passeios turísticos, a organização, contratação e execução de programas, roteiros, itinerários, bem como recepção,

transferência e a assistência ao turista. Em resumo, a LGT discorre que, a oferta do serviço prestado pela agência de turismo deve mostrar o serviço oferecido, o preço total, as condições de pagamento e, se for o caso, as de financiamento. Também devem constar as condições para alteração, cancelamento, reembolso de pagamento as empresas e empreendimentos participantes da viagem ou excursão, além da responsabilidade legal (BRASIL, 2008).

No ano de 2014, foi decretada a Lei Federal de 12.974/14 que dispõe das atividades das agências de turismo como venda comissionada ou intermediação remunerada na comercialização de passagens, passeios, viagens e excursões, nas modalidades de transporte aéreo, aquaviário, terrestre, ferroviário e conjugados; assessoramento, planejamento e organização de atividades associadas à execução de viagens turísticas ou excursões; organização de programas, serviços, roteiros e itinerários de viagens, individuais ou em grupo, e intermediação remunerada na sua execução e comercialização; organização de programas e serviços relativos a viagens educacionais ou culturais e intermediação remunerada na sua execução e comercialização (BRASIL, 2014).

Tais fatos foram de grande relevância para o setor e proporcionaram as bases necessárias para as agências se estabelecerem. O Anuário estatístico do turismo, ano base 2017, revela que existem no Brasil 19.450 Agências de Turismo cadastradas no Ministério do Turismo, sendo que a região Sudeste é a que concentra o maior número delas. Entre os estados, São Paulo se destacou com o contingente de 6.113 agências, e o estado com o menor número é Roraima, com apenas 54 (BRASIL, 2018b).

O presidente da república Michel Temer instituiu no mesmo ano a Lei 13.445/17 (Lei de Migração) que revoga e dá fim ao Estatuto do Estrangeiro (BRASIL, 2017). A nova lei dá um rigor mais humanitário ao tratamento do estrangeiro, e não o vê mais como um estranho no país. O trabalho para a ser de inclusão, promoção da igualdade e preservação dos direitos individuais de cada um (SIQUEIRA, 2017). Foi um momento de abertura de portas para novos visitantes e fortalecimento das relações internacionais.

Todavia, no final de 2019, o avanço da pandemia provocada pelo vírus COVID-19 impactou diretamente o setor de turismo e tem colocado em risco a “sobrevivência” de diversas empresas do setor, tais como as agências de viagem. Isso porque o isolamento social é a medida mais eficaz contra o aumento no número de casos de contaminação e

hoje 93% da população mundial vive em países que seguem medidas de restrição de viagem. Alguns países fecharam totalmente suas fronteiras bloqueando a entrada de estrangeiros e isso reflete no comportamento de 3 bilhões de pessoas. O Brasil também adotou tais medidas, mas flexibilizando a entrada para alguns grupos que incluem cidadãos brasileiros, residentes, entre outros (FGV Projetos, 2020).

Para se ter uma ideia, o PIB do turismo no Brasil em 2019 chegou a R\$ 270,8 bilhões e de acordo com um estudo feito pela FGV, em 2020 o número reduzirá para R\$143,8 bilhões, ou seja, uma queda de 46,9%. Mais de 220 mil trabalhadores foram demitidos desde o início da pandemia e o setor de turismo acumula uma perda de faturamento de 88 bilhões de reais (AMORIN, 2020).

Diante do cenário, o poder executivo brasileiro decretou Medidas Provisórias (MP), algumas já convertidas em Lei, justificadas como instrumentos que podem amenizar os efeitos negativos. Uma delas é a Medida Provisória 948/2020 que permite o cancelamento de viagens, reservas e serviços sem a obrigatoriedade da empresa reembolsar o que já foi pago pelo consumidor, isso desde que seja remarcado a reserva para outro período, ou disponibilizado um crédito para o cliente utilizar quando desejar, bem como qualquer outro acordo que tenha sido formalizado junto ao consumidor (BRASIL, 2020a).

Outra, foi a Medida Provisória 936/20, convertida na Lei 14.020/2020, a qual institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda assim como dispõe medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública. Atendeu demandas do Ministério do Turismo e Ministério da Economia, uma vez que permitiu que as empresas flexibilizassem o salário e a jornada de trabalho de seus colaboradores com o intuito de evitar o número de demissões, por outro lado, os funcionários receberiam uma parcela proporcional ao seguro-desemprego pago pela empresa. Dentre as ações do programa estão a de pagamento do Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda, redução proporcional de jornada de trabalho e de salário e a suspensão temporária do contrato de trabalho (BRASIL, 2020b).

A necessidade de adquirir um financiamento via o FUNGETUR e da emissão do selo “Turismo Responsável”, em meio a pandemia, gerou uma mudança no número de agências registradas no Cadastro dos Prestadores de Serviços Turísticos do Ministério do

Turismo (CADASTUR) entre maio e julho deste ano. O número aumentou em 3,7%, resultando em uma quantidade de 31.686 agências (ANDRADE, 2020).

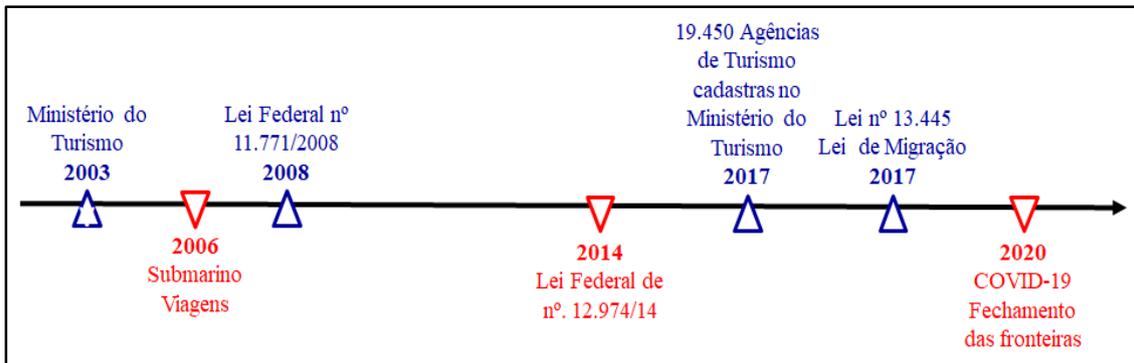
Vale dispor que segundo a Lei 11.771/08, os prestadores de serviços turísticos são obrigados a realizar cadastro junto ao Ministério do Turismo. São prestadores de serviços turísticos: Sociedade Empresária, Sociedade Simples, Empresário Individual, Serviços Social Autônomo, Cooperativa, Microempreendedor Individual (MEI) e Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (EIRELI). No Cadastur as agências de turismo são incluídas como Agência de Viagens, Agência de Receptivo e Operadora de Turismo (BRASIL, 2008).

Mesmo com o término da pandemia as estimativas indicam que o setor de turismo ainda levará um tempo para se recompor. Isso ocorrerá porque o receio de viajar gerará novamente mudanças no comportamento do consumidor, que no início buscará viagens mais curtas. A vinda de estrangeiros para o país também poderá ser preterida devido a forma como nosso governo conduz o país perante a crise: reverbera-se internacionalmente uma imagem de instabilidade e insegurança. Em meio a gama de opções, a procura será por locais mais seguros e tudo isso retarda a recuperação do setor no país (AMORIN, 2020).

Tais fatos apontam que para esse setor será importante manter as facilidades e auxílios estabelecidos nas MP e Leis por um período de tempo mais prolongado, que dê suporte para além do período em que o número de casos tenha zerado e a vacina distribuída. Estima-se que o setor terá que crescer em média 16,95% ao ano em 2022 e 2023 para suprir o que foi perdido (DIAS, 2020).

Por fim, ressalta-se que apesar de ter menos de 200 anos, o setor de agenciamento de viagens evoluiu de forma significativa e se transforma constantemente e, por isso, se encontra ainda no processo de maturação, bem como é uma atividade instável devido as constantes transformações ao longo dos seus anos de atuação (MARIN apud MARSILIO, 2012). A retrospectiva do século XXI até o momento atual é apresentada na Figura 3, com a última linha do tempo produzida neste trabalho.

Figura 3 - Principais fatos históricos que influenciaram no setor de Agências de Turismo no século XXI



Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerações finais

O trabalho apresentou os fatos históricos que influenciaram na atuação das agências de turismo no Brasil, bem como os marcos regulatórios relacionados. As informações foram organizadas em três períodos: até 1966, pós 1966 e século XXI definidos a partir do exposto por Aguiar (2010). Em seu trabalho a autora traz um trecho de um documento da Embratur confeccionado em Reunião Oficial em 1972: A história do turismo no Brasil pode ser definida em duas fases: antes e depois do advento do Decreto-lei número 55/66.

A construção das linhas do tempo para cada período mencionado abarcou a leitura de normas jurídicas e sobre a doutrina do turismo. A partir delas ilustra-se os marcos históricos que influenciaram na construção do mercado de agenciamento no país.

Sobre os acontecimentos históricos até 1966, destaca-se a criação de decretos-lei, ou seja, conforme a vontade do executivo, iniciativas de agências regulatórias, pioneirismo de algumas empresas e a criação da ABAV. Percebe-se um período de empolgação, porém sem planejamento e diretrizes eficientes.

Já, após 1966, percebe-se que o turismo passa a ser pauta para criação de órgãos mais aplicados ao setor, formulação de políticas nacionais e um direcionamento mais racional para a implantação de empresas do *trade*.

O último recorte temporal do trabalho é marcado por transformações tecnológicas no mundo, no Brasil, no campo do planejamento público a criação do Ministério do Turismo, da Lei Geral do Turismo e, finalmente, uma lei específica para a regulamentação

das agências. A consolidação do e-commerce e, infelizmente, a exigência de mudanças e renovação no mercado impostas pela pandemia mundial.

Olhar para o passado e conhecer os aspectos que marcaram o segmento das agências de turismo no país, aponta para a importância do planejamento governamental aliado à incentivos aos investimentos privados e, profissionalismo dos empresários. Refletindo sobre as perspectivas futuras, diante das projeções para o turismo no cenário atual, espera-se que novos trabalhos abarquem os impactos negativos sobre o mercado de agências de turismo e aproveitem o histórico apresentado para fundamentar proposições.

Referências

AGUIAR, L. B. **Estado, turismo, cultura e desenvolvimento: organização empresarial e a construção do consenso sobre a importância do turismo para o Brasil (1966-1988)**. Anais do VI Simpósio Nacional Estado e Poder, 2010. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/estadoepoder/6snepc/GT1/GT1-LEILA.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2020.

AMORIM, D. Pandemia deve causar prejuízo de até R\$ 161,3 bi ao turismo entre 2020 e 2021. **O Estado de S. Paulo**: 09 de junho de 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pandemia-deve-causar-prejuizo-de-ate-r-161-3-bi-ao-turismo-entre-2020-e-2021,70003329857>. Acesso em: 15 jul. 2020.

ANDRADE, A. L. Cadastro do MTur já tem 31,6 mil agências de viagens e 14 mil hotéis. **Portal PanRotas 20 anos: Mercado, Agências de Viagens**, 24 de julho de 2020. Disponível em: https://www.panrotas.com.br/mercado/agencias-de-viagens/2020/07/cadastro-do-mtur-ja-tem-316-mil-agencias-de-viagens-e-14-mil-hoteis_175368.html. Acesso em: 24 jul. 2020.

BENI, M. C. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BRAGA, D. C. **Agências de viagem e turismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. **Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977**. Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto-lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 11.771, de 2008. Brasília: Presidência da República, 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6505.htm. Acesso em: 18 fev. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Revogada pela Lei nº 13.445 de 2017. Brasília: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. **Lei Federal 12.974 de 15 de maio de 2014**. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12974.htm. Acesso: 04 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **FUNGETUR - Fundo Geral de Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, [2018a]. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/fungetur.html>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Anuário estatístico de turismo**. Ano base 2017, vol.45. Brasília: Ministério do Turismo, [2018b]. Disponível em: <http://dadosefatos.turismo.gov.br/2016-02-04-11-53-05.html>. Acesso em: 28 mar. 2019.

BRASIL. **Medida provisória nº. 948, de 8 de abril de 2020**. Brasília: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv948.htm. Acesso em: 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.020, de 6 de julho de 2020**. Institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda; dispõe sobre medidas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; altera as Leis nºs 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.101, de 19 de dezembro de 2000, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 8.177, de 1º de março de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14020.htm. Acesso em: 22 jul. 2020.

BOYER, M. **História do Turismo de Massa**. Bauru, SP: Edusc, 2003.

CANDIOTO, M. F. **Agências de turismo no Brasil: embarque imediato pelo portão dos desafios**. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2012.

CAVALCANTI, K. B.; HORA, A. S. S. **Política de turismo no Brasil**. Turismo em Análise, São Paulo, 13 (2):54-73 nov, 2002. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rta/article/view/63598/66363>. Acesso em: 18 abr. 2019.

DIAS, R. Turismo no Brasil deve levar um ano para se recuperar após pandemia. **Estado de Minas Economia**. 22 de abril de 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/04/22/internas_economia,1140965/turismo-no-brasil-deve-levar-um-ano-para-se-recuperar-apos-pandemia.shtml. Acesso em 15 jul. 2020.

FERRAZ, J. A. **Regime jurídico do turismo**. Campinas: Papirus, 1992.

FEUZ, P. S. **Direito do consumidor nos contratos de turismo**. São Paulo: Edipro, 2003.

FVG Projetos. **Impacto Econômico do Covid-19: Propostas para o Turismo Brasileiro**. Artigos, 1ª Edição. Abril de 2020. Disponível em: https://https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/01.covid19_impactoeconomico_v09_compressed_1.pdffgvprojetos.fgv.br/artigos/1a-edicao-impacto-economico-do-covid-19-propostas-para-o-turismo-brasileiro-abril-2020. Acesso em: 20 jul. 2020.

GASTAL, S.; CASTRO, M. N. A Construção do campo do turismo: o papel do Touring Club no Rio Grande do Sul. *In*: Cândido, L.A.; Zottis, A. M. (org.). **Turismo: Múltiplas abordagens**. Novo Hamburgo: Feevale, 2008. p. 30-41. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/b40d5578-2787-431a-9473-2c8b30879f49/28268.pdf#page=3>. Acesso em: 03 fev. 2020.

HINTZE, H. C. **Espetáculos e invisibilidades do discurso legitimador do turismo**. 2013. Tese (Doutorado em Ecologia Aplicada) - Ecologia de Agroecossistemas, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2013. doi:10.11606/T.91.2013.tde-04102013-164505. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-04102013-164505/pt-br.php>. Acesso em: 07 jan. 2020.

IGNARRA, L. R. **Impacto do Turismo na Arrecadação de Impostos - Estudo de Caso - Litoral Norte do Estado de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. Escola de Comunicação e Artes, Ciência da Comunicação – Turismo. Universidade de São Paulo, USP, São Paulo: SP, 1998.

IGNARRA, L. R. **Fundamentos do turismo**. 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2013.

MARSILIO, M.; VIANNA, S. L. G. A relação histórica entre a tecnologia de informação e comunicação e as agências de viagens e turismo. **Anais do Seminário da ANPTUR**. 2016. Disponível em <https://www.anptur.org.br/anais/anais/files/13/506.pdf>. Acesso em 14 mar. 2019.

MARSILIO, M. O impacto da internet nas Agências de Viagens e Turismo: um estudo bibliométrico. **Anais do VII Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul**. Caxias do Sul: 2012. Disponível em:

https://www.uces.br/ucs/eventos/seminarios_semintur/semin_tur_7/arquivos/08/01_20_26_Marsilio.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.

PERUSSI, R.; REJOWSKI, M. Marketing turístico estratégico: posicionamento da CVC Turismo no mercado brasileiro. **Revista Turismo em Análise**, v. 17, n. 3, p. 142-160, 23 dez. 2006.

REJOWSKI, M. et al. **Turismo no percurso do tempo**. São Paulo: Aleph, 2002.

SALES, L. Associação Brasileira das Agências de Viagens–ABAV. **1953–2003, 50 anos de história, lutas e vitórias**. São Paulo: Graph-in Comunicação, 2004.

SANTOS, L. et al. E-commerce, tecnologia da informação e gestão do conhecimento, o impacto nas organizações. *V Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária en América del Sur*. Mar del Plata: 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/97109/Leomar%20dos%20Santos.pdf?sequence=3>. Acesso em: 19 mar. 2019.

SEBRAE. **Panorama das agências de viagens e operadores turísticos no Brasil**. 2017. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/da973863da48d5c238fca5ac1e928c93/\\$File/7550.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/da973863da48d5c238fca5ac1e928c93/$File/7550.pdf). Acesso em: 18 abr. 2019.

SIQUEIRA, F. Entenda as diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e Lei de Migração. **Jusbrasil**: Notícias, 2017. Disponível em: <https://fernandasial.jusbrasil.com.br/noticias/469957698/entenda-as-diferencas-entre-o-estatuto-do-estrangeiro-e-lei-de-migracao>. Acesso em: 10 jul. 2020.

TOMELIN, C. A. **Mercado de agências de viagens e turismo**: como competir diante das novas tecnologias. São Paulo: Aleph, 2001.

TRIGO, L. G. G. **Guia histórico das viagens e do turismo no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2000.

TRIGO, L. G. G. et al. **Aprendiz de lazer e turismo**. São Paulo: IPSIS, 2007. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/tu000001.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2020.