Política e Planejamento de Turismo no Brasil

Ao avaliar a capacidade institucional para a gestão do turismo no Brasil, este livro estratégico examina questões fundamentais como desenvolvimento endógeno e mobilização social, participação comunitária e empoderamento, empreendedorismo e gestão territorial participativa. E vai além. Apresenta uma retrospectiva das políticas de turismo do governo federal nas últimas décadas, aponta falhas nos programas e projetos e indica soluções a curto e médio prazos.

Ao se debruçar sobre um tema tão crucial, Mário Beni constrói um texto básico, preocupado em passar aos leitores o complexo quadro teórico e prático das relações políticas que envolvem o turismo. Sob o olhar crítico e experiente de um dos maiores especialistas no assunto, tópicos como sustentabilidade e responsabilidade social deixam de ser lugar-comum para ganhar peso teórico e sentido prático.

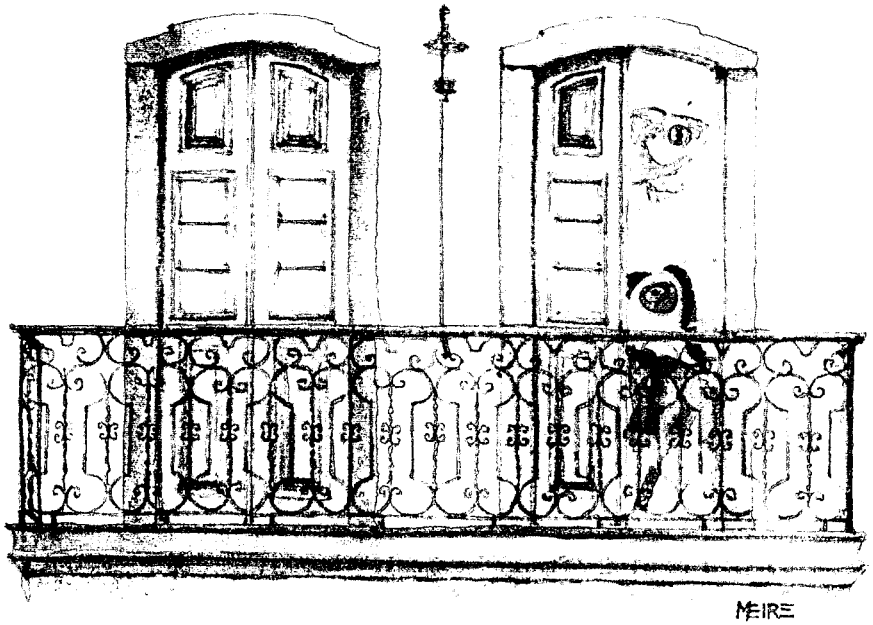
Uma obra fundamental e desde já imprescindível para a efetiva execução do esperado Programa de Regionalização do Turismo.

ISBN 85-7657-020-3
9 788576 570202

Mário Carlos Beni — Política e Planejamento de Turismo no Brasil

Série Turismo

Mário Carlos Beni



Política e Planejamento de Turismo no Brasil

Editora Aleph

Política e Planejamento de Turismo no Brasil

Com mais de trinta anos de magistério superior em Turismo, Mário Carlos Beni foi o primeiro docente a ser autorizado pelo Ministério de Educação e Cultura a lecionar Teoria e Técnica de Turismo no País.

É professor titular efetivo dos cursos de graduação e pós-graduação em Turismo e dos cursos de mestrado e doutorado da Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo – ECA-USP. Professor conferencista nas Universidades do Vale do Itajaí – UNIVALI (SC) e de Caxias do Sul – UCS (RS), e no Centro Universitário UNA (MG).

É colaborador permanente da *Revue de Tourisme* (AIEST), Saint Gallen, Suíça, da *World Travel and Tourism Review* – anuário estatístico mundial da George Washington University, e da revista *Estudios y Perspectivas en Turismo* (CIET), Buenos Aires. É membro do conselho editorial e colaborador permanente da *Turismo em Análise* – revista científica de turismo da ECA-USP.

É editor-associado e membro do conselho editorial da *Annals of Tourism Research*, da Wisconsin University, e membro do Conselho Superior da AIEST, da AMFORHT e da International Academy of Tourism.

Seu livro *Análise Estrutural do Turismo* é leitura indispensável para os cursos superiores de Turismo e obra indicada para o Exame Nacional de Cursos (Provão).

Em 2003 foi nomeado membro do Conselho Nacional de Turismo do Brasil, e eleito membro do Comitê Mundial de Ética do Turismo da Organização Mundial de Turismo, no qual representa as Américas. Nesse mesmo ano lançou o livro *Globalização do Turismo*, pela Editora Aleph.

Home page: www.mariobeni.com.br.

Política e Planejamento de Turismo no Brasil

Obra recomendada pelo Ministério do Turismo

Ministério do Turismo

BNDES UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

Mozart

Política e Planejamento de Turismo no Brasil

Mário Carlos Beni

EDITORA
ALEPH

Copyright © 2006 by Editora Aleph
Política e planejamento de turismo no Brasil

CRÉDITOS

SUPERVISÃO EDITORIAL: Betty Fromer Piazzi
COORDENAÇÃO EDITORIAL: Adriano Fromer Piazzi e Débora Dutra Vieira
CAPA: Thiago Ventura e Luiza Franco
AQUARELA DE CAPA: Meire de Oliveira
REVISÃO: Alexandra Costa
PROJETO GRÁFICO: Neide Siqueira
EDITORAÇÃO E FOTOLITOS: Join Bureau

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610 de 19/2/1998.
Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida seja qual for a forma ou o meio – eletrônico, mecânico por fotocópia, gravação ou outro – sem a permissão dos proprietários de direitos autorais.

Aleph Publicações e Assessoria Pedagógica Ltda.
R. Dr. Luiz Migliano, 1110 – cjs. 301/302
05711-001 – São Paulo – SP – Brasil
Telefone: (11) 3743-3202
www.editoraaleph.com.br
aleph@editoraaleph.com.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Beni, Mário Carlos
Política e planejamento de turismo no Brasil / Mário Carlos Beni. – São Paulo : Aleph, 2006. – (Série turismo)

Bibliografia.
ISBN 85-7657-020-3

1. Turismo – Administração 2. Turismo – Brasil 3. Turismo – Planejamento 4. Turismo – Política governamental I. Título. II. Série.

06-3262 CDD-338.479181

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Turismo : Política e planejamento : Economia 338.479181

Sumário

Prefácio 9

Apresentação 13

1. A ação do Estado na estrutura da administração pública do turismo 15

2. Retrospectiva dos programas de planejamento, financiamento e desenvolvimento do turismo 23
Década de 1970 23
Década de 1980 25
Década de 1990 26
Atualidade 28

3. Desenvolvimento endógeno, mobilização social, participação comunitária e empreendedorismo no processo de ordenação do turismo 35
Desenvolvimento endógeno 35

Responsabilidade social ... 38
Sustentabilidade e responsabilidade social corporativa ... 40
Impactos do turismo na comunidade receptora ... 44
Impactos econômicos na comunidade ... 52
Impactos psicológicos na comunidade ... 54
Impactos sociais na comunidade ... 55
Mobilização social e participação comunitária ... 60
Gestão participativa ... 63
Construção do modelo de gestão territorial participativa ... 64
Gestão territorial participativa (onde, como, atores, sistema de informação) ... 70
Participação comunitária e empoderamento ... 73
Empreendedorismo ... 81
O empreendedorismo no Brasil ... 82
O processo empreendedor ... 83
APLs – Arranjos Produtivos Locais ... 87

4. Política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo ... 91
Sustentabilidade para a atividade de turismo ... 98
Sustentabilidade ambiental ... 99
Sustentabilidade social ... 103
Sustentabilidade econômica ... 109
Sustentabilidade cultural ... 111
Sustentabilidade política e institucional ... 114
Marketing de destinos ... 117
Uma nova proposta de marketing ... 118
A importância dessa proposta para o turismo ... 118
A economia da experiência ... 119
Regionalização e roteirização turística ... 125
Clusterização turística ... 127
Fases do processo de planejamento estratégico e integrado do desenvolvimento sustentável do turismo ... 130
Diagnóstico ... 130

Prognóstico ... 131
Desenvolvimento sustentável e intervenção pública ... 132
Planos, programas e projetos: instrumentos de intervenção ... 134
Planejamento: pré-requisito do monitoramento/avaliação ... 137
A participação da população local ... 139
Avaliação do Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo ... 140
Novas formas localizadas de produção. O conceito de *clusters* ... 150
Variáveis de desenvolvimento local e sustentável ... 152
Gestão integrada: aspectos fundamentais ... 154
Opções de estratégias de agrupamento e cooperação ... 159
Estratégias de cooperação e relacionamentos ... 161

5. Modelo de gestão do turismo no Brasil. Mobilização do setor privado. Gestão compartilhada. Recomendações e sugestões ... 171
Tópicos para discussão ... 171
Metodologia para o desenvolvimento local e a nova concepção de ADR – Agências de Desenvolvimento Regionais ... 180
Agências de Desenvolvimento Regionais ... 184
Programas de desenvolvimento regional do Ministério de Integração Nacional e do Ministério do Turismo ... 187
Objetivo ... 187
Objetivos associados ... 188
Justificativa ... 188
Mapeamento das instâncias de gestão macrorregionais ... 190

Bibliografia ... 195

Prefácio

Após trinta anos de desenvolvimento, o turismo brasileiro alcançou patamares de elevada qualidade operacional e de planejamento, mas ainda há muitos pontos a serem aperfeiçoados. As políticas públicas são um desses tópicos que precisam ser fortalecidos. O Brasil, com seu tamanho continental e problemas estruturais seculares, apresenta estágios de evolução e complexidade completamente diferenciados no que se refere às políticas públicas em geral, e nas de lazer e turismo em particular. Deve-se considerar que, em nível federal, apenas a partir de 1995, com a gestão profissional do turismo de Caio Luís de Carvalho e, posteriormente, com a criação do ministério do Turismo em 2002, as políticas da área foram bem reestruturadas. Poucos Estados brasileiros possuem políticas consistentes, assim como poucos municípios atingiram níveis de excelência nesse campo.

Nesse quadro tão diverso e paradoxal (afinal, o país pode ser um grande destino internacional), é fundamental que se compreenda a história e a estrutura das políticas públicas e privadas destinadas ao setor. Conhecer a história recente do Brasil, seus desafios, possibilidades, erros e acertos é essencial para analisar o presente e o futuro desse campo

ainda tão pleno de potencial. Há que se lutar contra a ignorância e o preconceito que teimam em não ver a importância econômica, política, social e cultural do turismo e de suas áreas afins (eventos, hospitalidade, gastronomia, entretenimento, cultura, esportes etc.). É preciso uma visão tática e estratégica ao longo do tempo e do espaço para perceber a evolução do fenômeno turístico brasileiro e seu contexto regional e internacional.

O professor Mário Carlos Beni é a pessoa indicada para elaborar essa análise e contar essa história. Escritor, pesquisador, homem público, educador e possuidor de uma generosidade exemplar para socializar conhecimento e informações, Mário Beni constrói novamente um texto fundamental, preocupado em passar às pessoas o complexo quadro teórico e prático das relações políticas envolvendo o turismo. Este livro complementa suas obras anteriores no sentido de ampliar o campo de discussão e ponderar como a antiga Política, preconizada por Platão e Aristóteles, se faz presente nas sociedades pós-industriais, onde o turismo exerce um papel central na formulação das relações de forças e influências. É preciso um intelecto sutil, maduro e experiente para entrar nesse labirinto borgeano de espelhos e ângulos dúbios, seja da política em si, seja do turismo como campo fértil de divagações e dissimulações estatais e empresariais. Beni navega com serenidade e competência nessas águas tépidas e traiçoeiramente turvas. Ele possui essa capacidade porque viveu a história. Com seu pensamento estruturado ao longo de suas graduações em engenharia e ciências jurídicas, iniciou a década de 1970 viajando pelo mundo (Japão, Europa Ocidental e Estados Unidos), quando se confrontou com o fenômeno do turismo e disseminou os estudos da área na Universidade de São Paulo e em várias outras universidades do país. Partiu para a carreira acadêmica e desde a defesa da livre docência, em 1991, na Universidade de São Paulo, preocupa-se com as relações políticas no campo do turismo.

Esta é uma obra que se complementará a cada ano, à medida que as tendências aqui descritas forem sendo confirmadas ou alteradas. A vivacidade e a dinâmica do turismo exigem um permanente exercício de vigilância por parte do leitor e do pesquisador, para que não se perca o

norte nessa tão delicada navegação. Sendo uma área que só agora surge como mais estratégica na economia e na política nacionais, o turismo exige maiores cuidados para não ser subvalorizado, incompreendido ou relegado a planos secundários dos governos e da sociedade em geral. Entre o prazer, a gestão e a operação das políticas de turismo, existem espaços de conflitos e de consensos à espera de construtores e articuladores que vejam além do presente óbvio e das possibilidades mais rotineiras e simplistas. As novas políticas de turismo surgem em sociedades também sujeitas às tremendas mudanças das novas tecnologias, das novas relações profissionais e pessoais, bem como das novas articulações culturais e econômicas. Basta analisar países como Emirados Árabes Unidos, China, ou regiões como Oceania e Sudeste Asiático (para não citar as evidências da América do Norte e Europa ocidental) para perceber que, no século XXII, o turismo será um campo de ação importante e desafiador. No século XXI ele já surge como atividade de primeira grandeza. Mesmo com as novas dificuldades e problemas regionais ou globais o turismo crescerá, a menos que o planeta seja devastado por guerras ou catástrofes naturais generalizadas.

Enquanto o ser humano sobreviver e souber administrar o planeta com razão e justiça, as dimensões do prazer serão importantes e, nesse contexto, o lazer e o turismo são campos privilegiados. É sobre esse privilégio que Beni escreve. Tendo vivido e participado das três décadas de crescimento do turismo, ele oferece subsídios para as próximas décadas, além de facilitar a compreensão dessa história recente. É nessa *polis* planetária que serão traçadas as próximas batalhas do ser humano pela justiça social, pela ética, pelo desenvolvimento sustentável e pelas novas fronteiras a serem exploradas. Um dia uma nave espacial pousará em outro planeta levando turistas, e muitas das atuais regras e diretrizes comportamentais e organizacionais ainda estarão vigentes. O futuro nos aguarda.

Luiz Gonzaga Godoi Trigo
Professor associado da Universidade de São Paulo e
professor titular da Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Apresentação

Decidi elaborar este livro para proporcionar aos estudantes e pesquisadores de turismo um roteiro metodológico o mais abrangente possível das políticas públicas e dos eixos estruturantes do processo de planejamento integrado e sustentável da atividade turística.

Ele é, em certo sentido, a aplicação no espaço e na organização econômica, política e social do que venho preconizando, em caráter de permanente atualização, desde meu livro anterior, *Análise estrutural do turismo*, já em sua décima primeira edição.

O objetivo primordial no que se refere à política governamental de turismo é demonstrar a capacidade institucional instalada para a gestão do turismo no Brasil, apontando para sua relação global/setorial, bem como para o referencial do setor e os mediadores do processo, e a grande variabilidade de concepção administrativa, formato estrutural e vínculo institucional hierarquizada nos três níveis de governo.

Este livro pretende, ainda, apontar falhas nos programas e projetos, além de indicar soluções a curto e médio prazos para organizar realmente a política e a gestão administrativa do turismo, dotando-as de

instrumentos e métodos modernos de execução, operacionalização, mensuração e controle.

Nesta obra apresento uma retrospectiva dos programas de planejamento, financiamento e desenvolvimento do turismo do governo federal nas últimas décadas, e também penetro no cenário ideal da política e do planejamento estratégico para o desenvolvimento sustentável do turismo.

Descrevo, aqui, a ação intersetorial multi e interdisciplinar na transversalidade da gestão da atividade turística. Destaco também a função fundamental da universidade de formar pessoal capacitado no setor, evidenciando principalmente seu grande papel de mediadora entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade.

Ao longo do texto, aprofundo o estudo dos cenários de sustentabilidade por serem os pilares do planejamento integrado do turismo. Da mesma forma, descrevo o processo de desenvolvimento endógeno, de mobilização e responsabilidade social, bem como a participação comunitária e o empoderamento, o empreendedorismo e a gestão territorial participativa.

Por fim, destaco as novas formas localizadas de produção, desde os arranjos produtivos até os *clusters* de turismo, redes de empresas, gestão compartilhada, eficiência coletiva, coesão social e política e cultura associativa.

Prof. Dr. Mário Carlos Beni
Titular da ECA/USP

A Ação do Estado na Estrutura da Administração Pública do Turismo

Capacidade Institucional para a Gestão do Turismo no Brasil

Em fins da década de 1980, realizamos uma pesquisa para analisar o desempenho do sistema nacional de turismo instituído na administração pública direta e indireta. A abrangência desse estudo envolveu as instituições públicas de turismo nos níveis federal, estadual e municipal, a fim de identificar diretrizes políticas consideradas essenciais na elaboração de uma Política Nacional de Turismo; evidenciar as principais dificuldades ou obstáculos à ação integrada e intersetorial do sistema institucionalizado de turismo no Brasil; propor um modelo de sistema integrador, ágil e instrumentalizado, capaz de conciliar diversidades territoriais, obtendo assim um melhor equilíbrio regional, além de uma super e infra-estrutura de apoio; bem como promover o desenvolvimento sustentável econômico e social do turismo priorizando os investimentos públicos e orientando os empreendimentos privados.

Tínhamos como hipóteses da pesquisa:

- o turismo no Brasil ainda não é considerado uma atividade econômica e social prioritária e de participação efetiva no desenvolvimento global do país;

- o turismo ainda não constitui atividade destacada e indutora do crescimento da economia nacional;
- a ausência de uma diretriz nacional e de uma ação intersetorial entre os órgãos públicos de turismo no Brasil determina o crescimento isolado do setor, bem como a elaboração de planos e programas inapropriados e desassociados da realidade cultural, política, econômica e social do país;
- as prioridades e dotações orçamentárias dos órgãos públicos contemplam o setor de turismo apenas marginalmente e de forma subsidiada.

Os questionários da pesquisa compreendiam, além dos dados da instituição investigada, tais como natureza jurídica, data de criação e elenco de atividades executadas, a escolha das três primeiras razões que dificultavam o desempenho operacional do órgão em questão.

Eram solicitados, ainda, dados econômicos e financeiros envolvendo o montante de recursos próprios e/ou repassados, bem como aplicação e custeio em investimentos, nível de acompanhamento da execução orçamentária e instrumentos de planejamento e controle aplicados.

Do universo total da amostra, ou seja, as instituições públicas cadastradas pela EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo à época, a parcela selecionada para o estudo representou aproximadamente 48% desse total.

Processada a tabulação dos dados, verificou-se que a primeira razão que mais dificultava o desempenho operacional da instituição na ordenação e promoção do turismo era a indefinição de uma política nacional que normatizasse a ordem institucional e o sistema de gestão para o setor.

Como segunda razão, a carência de mão-de-obra qualificada e especializada.

A terceira razão era a falta de integração e coordenação entre os órgãos oficiais de turismo em todos os níveis, bem como a inexistência de uma ação intersetorial no desenvolvimento do setor.

Acreditamos que se essa pesquisa fosse aplicada hoje e com a mesma amostragem selecionada – e até ampliada –, revelaria um quadro ainda mais fragilizado, mesmo se considerarmos que, nos últimos anos,

houve um destacado debate governamental e acadêmico que resultou na definição de paradigmas para a formulação de políticas e programas de desenvolvimento do turismo no Brasil.

A fragilidade estaria presente e seria revelada pela incapacidade institucional para a gestão do turismo em muitas regiões do país, apesar das sucessivas tentativas de planejamento do desenvolvimento integrado do turismo, segundo as diferentes metodologias aplicadas pelos programas regionais de desenvolvimento do setor.

A partir da análise dos resultados alcançados até o momento pela implementação dos PDRT – Planos de Desenvolvimento Regional do Turismo, a própria equipe técnica do Ministério do Turismo observou as dificuldades dos Estados e municípios em avaliar o alcance do objetivo principal, bem como compreender e operacionalizar a metodologia adotada pelas diretrizes nacionais.

Dificuldades que nós completaríamos por meio da observação de que o próprio quadro federal também padece de tais insuficiências.

De acordo com Marques,[1] *"toda política pública é concebida a partir de uma representação do setor à qual ela se refere, assim como a um conjunto de normas, organizações, técnicas e recursos de poder que a implementarão".*

Por conseguinte, é necessário, ao proceder à análise de políticas, que se procure integrar a dimensão da representação às práticas que se inter-relacionam e contemplar três elementos fundamentais: a relação global-setorial, o referencial do setor e os mediadores da política.

Dessa forma, a relação global-setorial refere-se à busca de uma compreensão e de uma visão holística do setor e à sua articulação com o contexto em que se insere. De acordo com essa ótica, há uma espécie de sistema hierarquizado e de setores na sociedade e no Estado que refletem não só a importância conferida a cada um deles na divisão social do trabalho, mas também a posição de poder de suas

1. MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, 1977.

lideranças hegemônicas na sociedade. Essa hierarquia é resultado da distribuição de recursos do Estado em investimentos, bem como do status usufruído por cada setor na sociedade.

O referencial do setor consiste em sua representabilidade, bem como em sua função social. Tal referencial compõe-se dos referenciais global (representação da sociedade) e setorial (representação do setor), e da articulação entre eles.

A representação da sociedade refere-se ao conjunto de normas e valores sociais examinados e integrados ao modelo cultural e aos valores dominantes. Revela as relações de força entre os diversos grupos, atores e mediadores presentes e/ou interferentes no campo político, exprimindo também, em decorrência disso, as relações de dominação existentes.

Em suma, trata-se do projeto da sociedade analisada, resultado dos projetos dos atores que a influenciam, ou seja, os denominados mediadores globais.

Igualmente, o referencial setorial expressa as normas e valores que dizem respeito ao setor. Assim, esse referencial traduz em seu interior valores do grupo social dominante: os mediadores setoriais.

Os dois referenciais são muitas vezes contraditórios e expressam conflitos entre os diversos grupos pela prevalência de suas orientações.

Em relação aos mediadores políticos, estes também podem ser setoriais ou globais. Ambos são responsáveis pela elaboração de uma visão da sociedade ou do setor. A eles cabe produzir um projeto sociocultural a partir do qual se estabelece um campo normativo concernente ao setor ou à sociedade em seu conjunto.

As políticas públicas de turismo no Brasil sempre tiveram impacto sobre o setor propriamente dito e sobre Estados e municípios, o que poderia justificar, em parte, desacertos acerca da ausência constante de uma orientação maior que indicasse explicitamente objetivos, metas, prioridades e metodologia na elaboração de projetos e programas. Tais políticas também sofreram com a ausência de uma integração com outras políticas setoriais.

Acreditava-se, no período de abrangência da nossa pesquisa, que o planejamento e a coordenação da política de turismo deveriam ser centralizados em uma cúpula do setor, reservando-se aos Estados e municípios a execução de planos e programas.

Conseqüentemente, as políticas públicas de turismo traduziam a visão de alguns poucos e ressentiam-se da não participação de representantes regionais e locais, bem como da iniciativa privada e da sociedade civil no processo de definição e elaboração de diretrizes políticas para a adoção de novos paradigmas.

Devemos citar também a grande variabilidade da gestão da atividade turística pelos vários setores da administração pública:

Período	**Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo**
1937-1945	– Proteção de bens históricos e artísticos nacionais. – Fiscalização de agências e venda de passagens.
1946-1947	Ministério da Justiça e Negócios.
1948-1958	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. – Intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção do espaço. – Início do planejamento do turismo em nível nacional (COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo).
1959-1962	Subordinação direta à presidência da República (COMBRATUR).
1963-1966	Ministério da Indústria e Comércio (Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio). – Modernização e expansão do aparelho administrativo do Estado e sua correspondência com os diversos níveis da federação, tendo como marca a hierarquização/centralização dessa estrutura. – Ação mais rígida de controle. – Criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo. – Definição da Política Nacional de Turismo.
1971	– Criação de incentivos fiscais como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (Decreto-lei n. 1.191, de 27 de outubro).

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1973	– Disposição sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto-lei n. 71.791 de 1977).
1977	– Lei n. 6.505 de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização). – Lei n. 6.513 (cria áreas e locais de interesse turístico) de 20 de dezembro de 1977.
1985-1986	– Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas. – Criação do programa "Passaporte Brasil" para a promoção do turismo interno. – Estímulo à criação de albergues.
1987	– Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas. – Lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro.
1988	– O turismo é citado na Constituição brasileira em seu art. 180, no qual se atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais.
1992	Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. – Revitalização do FUNGETUR e dos incentivos fiscais do setor. – Apresentação do PLANTUR – Plano Nacional de Turismo. – Criação do PRODETUR-NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.
1993-1994	– Implantação do PRODETUR-NE. – Lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. – Incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo por meio do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo.

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1996-2002	Ministério do Esporte e Turismo. – Apresentação de nova Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999, contendo dez objetivos estratégicos, entre os quais destacam-se a descentralização, "conscientização" e articulação intra e extragovernamental. – Instalação dos comitês "Visit Brazil", maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior, bem como promoção da pesca esportiva e do ecoturismo. – Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira).
2003-2005	Ministério do Turismo. – Criação do Ministério do Turismo com incorporação da EMBRATUR e nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infra-estrutura turística). – Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo. – Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007). – Implantação do Programa de Regionalização Turística "Roteiros do Brasil". – Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo. – Assinatura dos primeiros convênios relacionados ao PRODETUR-SUL – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil.

Essa inconsistência de vínculo dos órgãos oficiais de turismo também reproduziu-se, em maior ou menor escala, nos estados e municípios, que, igualmente, vivenciaram numerosas concepções, extinções e recriações de organismos direcionados à atividade turística.

Destaque-se, ainda, que o setor de turismo nunca esteve entre as prioridades das políticas públicas nos três níveis de governo. E o que é

mais lamentável: freqüentemente, o órgão público de turismo tem servido de moeda de troca nas composições políticas da base de apoio do Legislativo ao Executivo.

Esse quadro também contribui decisivamente, na atualidade, para a:

- descontinuidade de gestão;
- inexistência de diretrizes e macroindicações claras, objetivas e reproduzíveis em todos os níveis para os atores públicos e privados e comunidades, o que resulta na dificuldade de participação dos níveis regionais e locais, bem como de iniciativa privada e da sociedade civil nos processos de planejamento e desenvolvimento sustentável do turismo.

Parece-nos que alguns cenários precisam ser amplamente discutidos antes de configurarmos uma análise e desenharmos o melhor modelo de desenvolvimento e gestão para o turismo. São eles: desenvolvimento endógeno, mobilização social e participação comunitária; política e planejamento estratégico no desenvolvimento sustentável do turismo; ação intersetorial multi e interdisciplinar na transversalidade da gestão da atividade turística; modelo de gestão.

2

Retrospectiva dos Programas de Planejamento, Financiamento e Desenvolvimento do Turismo

Década de 1970

A partir do Decreto-lei n. 55, de 18 de novembro de 1966, e apesar da existência de diplomas legais anteriores que legitimavam algumas políticas públicas para o turismo no Brasil e que contribuíram para a organização do setor, é criada uma estrutura federal para a administração do turismo: EMBRATUR e CNTUR – Conselho Nacional de Turismo. Nesse decreto, em seu art. 1º, é definida a Política Nacional de Turismo. Ali estavam estabelecidos, de maneira genérica, objetivos e atribuições dos operadores do setor no país. A partir dessa data deu-se, portanto, o grande passo para que o país ingressasse no grupo dos países desenvolvidos, pois colocava o turismo, até então marginalmente considerado, como integrante do sistema produtivo. A criação da EMBRATUR e do CNTUR, compondo o Sistema Nacional de Turismo, definiu a primeira estrutura institucional pública para o turismo. Ambos estavam vinculados ao então Ministério da Atividade e Comércio.

Sob a forma de empresa, a EMBRATUR não tinha receita e gerenciava recursos e benefícios provenientes de incentivos fiscais e financeiros

destinados ao setor. Posteriormente, na década de 1970, os incentivos foram otimizados com a criação de fundos para o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico, tais como: FUNGETUR (Decreto-lei n. 1.191, de 27 de outubro de 1971), sistema livre de captação de incentivos fiscais para estimular o setor hoteleiro; em 1976, pelo Decreto-lei n. 1.376, são criados novos fundos de investimento, como o FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste, o FINAM – Fundo de Investimento da Amazônia e o FISET – Fundo de Investimentos Setoriais. Este último decreto-lei define os agentes financiadores para cada fundo: FINOR (Banco do Nordeste do Brasil S.A., sob a supervisão da SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste); FINAM (Banco da Amazônia S.A., sob a supervisão da SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia); e FISET (Banco do Brasil S.A., sob a supervisão, respectivamente, da EMBRATUR, da SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca e do IBDF – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal).

Deve-se esclarecer que os empreendimentos, para serem financiados por esses fundos, deveriam estar enquadrados em programas para o desenvolvimento do turismo em seus respectivos estados e municípios, bem como estar sob o gerenciamento da EMBRATUR.

Quando a EMBRATUR acenou com a possibilidade de atrair empresários para o setor mediante a criação desses fundos de investimento em hotelaria e turismo, equivocou-se no direcionamento e posicionamento do mercado, embora tivesse sido alertada pelos profissionais e pesquisadores da área quanto à importância da adequação desses investimentos às características socioeconômicas do país para o correto atendimento de seu fluxo interno, que só assim seria consolidado e conseqüentemente se tornaria capaz de alavancar o receptivo internacional, acabando por assistir os capitais incentivados, colocados à disposição de empreendedores estrangeiros e nacionais. Esses capitais incentivados foram utilizados quase integralmente em hotéis de luxo, de 250 mil dólares a unidade habitacional, em empreendimentos de valor não inferior a 25 milhões de dólares.

Isso, em valores atuais, equivaleria a investimentos da ordem de 75 milhões de dólares, não considerando o custo de oportunidade dos

capitais investidos, amortizações e juros, o que provocou, ao longo desses três decênios, a implantação de uma oferta incompatível com as características da demanda interna regional – e mesmo com as características da receptiva internacional. É importante destacar que, na grande maioria desses projetos, não foram levados em consideração os estudos de localização, de viabilidade econômico-financeira, de formação de recursos humanos e de inclusão social.

O mercado reagiu a esse descompasso entre o alto custo das instalações e o nível de seu rendimento, bem como ao prazo dilatado de *payback* de suas inversões e à frustração de seus empresários com as baixas taxas de ocupação predominantes. Somente nos últimos oito anos vimos surgir a correta colocação de investimentos em hotéis econômicos, com unidades habitacionais ao custo de 30 mil dólares e do tipo "chave na mão", e aplicações que não excedem os 3 milhões de dólares, com diárias de 30 dólares.

Década de 1980

Nesta década, marcada pelo processo de abertura do regime político anterior, decretos e portarias são editados a fim de consolidar e ampliar o desenvolvimento do turismo. Foi um período de transição, principalmente por conta da nova Constituição, que propiciou um momento de ampla discussão nacional.

Destacam-se, nesse período, a Política Nacional do Meio Ambiente, fixada no art. 25 da Constituição, bem como o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente e o cadastro de defesa ambiental. Em 1983, a EMBRATUR já definira o turismo social por meio de deliberação normativa que, com a Política Nacional do Meio Ambiente, deveria lançar as bases efetivas para o cenário de sustentabilidade ambiental e social.

Até o final dessa década, acreditava-se que a melhor forma de organizar a política de turismo no Brasil seria por meio do estabelecimento de um colegiado do setor, o Sistema Nacional de Turismo, composto pela EMBRATUR, CNTUR e Ministério da Indústria e Comércio.

Esperava-se que essa configuração, apresentando uma centralização no planejamento, coordenação e execução do plano, programas e projetos, oferecesse maior eficiência na utilização dos recursos, mas essa estrutura deixava lacunas e colocava algumas deficiências nos processos decisórios, sobretudo no que diz respeito à permanente ausência de representatividade por parte da iniciativa privada.

Década de 1990

As mudanças verificadas nessa década nas políticas públicas de turismo apresentaram uma feição evolutiva ao ampliar o debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade. É desse período o PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo, criado com o objetivo principal de melhorar o produto turístico brasileiro por meio da conscientização dos municípios e de seus habitantes acerca dos benefícios econômicos que o turismo poderia aportar, bem como da descentralização das atividades de planejamento.

Em que pesem os benefícios desse programa para o processo de sensibilização, conscientização e interiorização do turismo, chegando em poucos estados aos resultados esperados de empreendedorismo e planejamento regional integrado, esse modelo da OMT – Organização Mundial de Turismo, recomendado para seus países-membros e que se tornou normativo no caso brasileiro, apresentou, logo de início, uma falha estratégica na sua implantação. O modelo presumia o conhecimento prévio, por cada país, de seu espaço turístico nacional ou de sua imediata identificação, o que levaria o programa do RINTUR – Relatório do Inventário Turístico Nacional a ser a primeira providência tomada. Como isso não foi feito, queimou-se essa primeira etapa, e muitos municípios apresentaram-se como vocacionados para o turismo.

Acrescentaríamos, ainda, o conflito entre objetivos e a própria proposta do PNMT em relação ao imenso espaço geográfico diferenciado do país. Como lançar, então, um programa como esse em todo o território nacional sem atentar para as características particulares e vocacionais

do turismo? Tais características, obviamente, deveriam ser, em primeiro lugar, inventariadas e analisadas para uma posterior identificação e localização de regiões turísticas segundo a moderna metodologia de agrupamento de atrativos, infra-estrutura, equipamentos e parâmetros mercadológicos que tipificam o estudo das zonas turísticas.

O antigo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo elaborou programas voltados para o desenvolvimento do turismo, a fim de que este se tornasse um produto competitivo no exterior, envolvendo os setores público e privado. São desse período os programas de pólos turísticos, turismo interno, formação de recursos humanos, produtividade e qualidade no setor turístico, ecoturismo, Mercosul e marketing internacional.

Foram instituídos pelo governo federal, por meio da EMBRATUR, programas e projetos de incidência territorial voltados para o desenvolvimento sustentável do turismo, tais como PRODETUR-NE; PROECOTUR – Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, abrangendo as regiões da Amazônia Legal, Centro-oeste e Pantanal matogrossense; PRODETUR-SUL; PRODETUR-SE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sudeste. Com exceção do PRODETUR-NE e do PROECOTUR, que foram executados, os dois últimos começaram a ser implementados recentemente.

O PRODETUR-NE foi estruturado com recursos externos, provenientes em sua quase totalidade do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e do BIRD – Banco Mundial, tornando-se o programa por meio do qual o governo interviu na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território, notadamente com a implantação de infra-estrutura básica (transporte, saneamento, energia), instalação de equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos em espaços considerados com vocação e definição para a expansão turística. Os recursos e investimentos destinados a esse programa foram concentradamente aplicados na construção e operacionalização dos aeroportos da região.

O PROECOTUR também teve alocação de recursos do BID e do BIRD, em conformidade com as estratégias estabelecidas para toda a região da Amazônia Legal, que tem como principal base o chamado ZEE – Zoneamento

Ecológico Econômico, instrumento de planejamento adotado pelo governo federal para promover o ordenamento do espaço amazônico em decorrência da questão ambiental na região. Os investimentos voltaram-se concentradamente para a elaboração de projetos turísticos aliados à preservação ambiental.

Alinhe-se a esse programa o "Parques do Brasil", lançado no final da década pela EMBRATUR em parceria com o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis para a utilização do potencial ecoturístico dos espaços naturais protegidos, a fim de gerar crescimento econômico e benefícios sociais nas diversas regiões do país, cujo principal e bem-sucedido modelo é o do Parque Nacional do Iguaçu.

Atualidade

Cria-se o Ministério do Turismo (MinTur) e pela primeira vez o setor conta com uma pasta própria, além de estrutura e orçamento específicos, não mais dividindo com outros setores de atividades a condução dos interesses particulares do turismo em nível nacional.

Foi instituída, assim, uma nova estrutura, segundo a qual foi criada a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, que elaborou a Política Nacional de Turismo e desenvolveu seu instrumento de execução, o Programa de Regionalização do Turismo, articulando organismos e instâncias nacionais e regionais, promovendo a cooperação e a interação com os órgãos de administração federal, estadual e municipal. Criou-se também, na mesma época, a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, à qual compete subsidiar a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e ao fortalecimento do turismo nacional, necessários à consecução da Política Nacional de Turismo; propor diretrizes e prioridades para a aplicação do FUNGETUR; bem como coordenar a formulação, apoiar e acompanhar os programas regionais de desenvolvimento do turismo que objetivem beneficiar as populações locais e o incremento da renda gerada pelo turismo nacional e internacional, além de coordenar a formulação, apoiar e

acompanhar as ações de estímulo e fomento à mobilização da iniciativa privada, nacional e internacional, para sua participação ativa na implementação da Política Nacional de Turismo, dentre outras funções.

É recriado também o CNTUR, como órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Turismo e diretamente vinculado ao ministro de Estado, com as atribuições de propor diretrizes, oferecer subsídios e contribuir para a implementação do Plano Nacional de Turismo, emitindo pareceres e recomendações sobre questões do turismo nacional, assim como propor normas que contribuam para a aplicação da legislação turística, a defesa do consumidor e o ordenamento jurídico do setor. Integram esse conselho representantes dos diferentes ministérios e das entidades empresariais e de classe do sistema de turismo.

A EMBRATUR passa a cuidar exclusivamente da promoção do país no exterior e a centralizar a elaboração de estudos e pesquisas para orientar os processos de tomada de decisão, avaliar o impacto da atividade turística na economia nacional e formatar novos produtos e roteiros turísticos.

A fim de descentralizar a gestão do turismo e assegurar a participação político-operacional consentânea com o Programa de Regionalização do Turismo, instrumento de política nacional, foi criado o Fórum dos Secretários Estaduais de Turismo, ao qual delegou-se a função de instrumentalizar as políticas, programas, ações e parcerias no nível de suas respectivas jurisdições regionais.

A abordagem de desenvolvimento regional do turismo foi uma das principais estratégias adotadas para o alcance de tais metas por parte do governo federal, concretizadas no Programa de Regionalização do Turismo "Roteiros do Brasil", sob a égide do "Macroprograma 4 de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística", subordinado ao Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico da Secretaria Nacional de Políticas do Turismo.

No sentido de implementar o programa e considerando as diferenças estaduais e regionais, o MinTur preparou dois documentos (*Diretrizes políticas* e *Diretrizes operacionais do programa*) que contêm as principais diretrizes que devem ser aplicadas pelos agentes do processo

nos níveis estadual, municipal e regional. O documento sobre diretrizes operacionais desdobra-se em nove módulos operacionais, que atualmente estão em fase de detalhamento e disponibilização pelo Ministério.

Segundo as diretrizes políticas, o programa é "um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada", cujos princípios "são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e sinergia de decisões", compreendendo-se como regionalização "a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística".

Como princípios das diretrizes operacionais do programa tem-se a participação, a sustentabilidade, a integração e a descentralização, apoiados pela criação de uma estrutura de coordenação que inclui a criação de instâncias de governança regionais, ou simplesmente entes responsáveis pela gestão do turismo na esfera regional capazes de promover a gestão coordenada do programa e a formação de parcerias para sua implementação.

Os módulos de operacionalização do programa são conjuntos de ações e resultados que devem ser desenvolvidos e alcançados, de modo a estabelecer o programa em determinada região. Considerando que o estágio de desenvolvimento de cada região é distinto em cada uma das áreas cobertas pelos módulos, sua implementação não é necessariamente seqüencial, mas deve ocorrer de acordo com a situação atual de cada região. Esses módulos são: sensibilização; mobilização; institucionalização de instância de governança regional; elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; implementação do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional; sistema de informações turísticas do programa; roteirização turística; promoção e apoio à comercialização; e sistema de monitoria e avaliação do programa.

Segundo o detalhamento dos módulos em relação à responsabilidade de financiamento e assessoramento técnico das ações de implementação, percebe-se que tais ações estão, em grande parte, alocadas aos três níveis do poder executivo. Nesse sentido, é importante mencionar o documento recém-disponibilizado pelo Ministério do Turismo, que dispõe sobre as condições para a celebração de convênios de cooperação técnica e financeira no âmbito da implementação do Programa de Regionalização do Turismo "Roteiros do Brasil". Podendo ser estabelecidos entre o MinTur e outras entidades governamentais estaduais ou municipais, e com organizações brasileiras sem fins lucrativos, a contrapartida mínima exigida varia de 5% a 20% do valor total do projeto apresentado.

Dependendo da localidade em questão, são diversas as linhas de crédito, financiamento e até mesmo recursos governamentais nacionais e de entidades internacionais disponíveis para a implementação do programa. Pode-se citar, como exemplos, o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, os PRODETURs e o Plano Nacional de Qualificação (Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador), dentre outros.

O cenário é positivo, mas exige clareza na definição dos objetivos que se pretende alcançar, assim como nas ações realizadas em prol do desenvolvimento regional do turismo pelas localidades brasileiras. Somente as regiões que mostrarem mobilização para o desenvolvimento regional e clareza no processo decisório, além de entendimento da necessidade de trabalhar estratégias integradas de desenvolvimento, é que conseguirão se beneficiar com as oportunidades existentes, bem como se destacar como destinações competitivas.

Se, por um lado, o Ministério do Turismo apresenta hoje uma estrutura institucional correta e apta a planejar o espaço turístico nacional com diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo, por outro, os Estados e municípios ainda enfrentam enormes dificuldades e obstáculos para entender, aplicar, operacionalizar e dar continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretivas prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas.

Esses empecilhos apresentam-se em dois cenários: o primeiro refletindo a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e interpretar os conceitos e as metodologias adotadas pelo MinTur, trabalhando-as no sentido de harmonizá-las e compatibilizá-las com as especificidades locais e os instrumentos operacionais disponíveis; o segundo revela-se pela fragilidade e incapacidade institucional para a

gestão do turismo em muitas das regiões do país, apesar das sucessivas tentativas de planejamento do desenvolvimento integrado dessa atividade.

As ações do MinTur, por meio de suas secretarias nacionais, de políticas e de programas de desenvolvimento, têm se empenhado em estreitar relações com vistas à orientação, discussão e implementação desses novos paradigmas – inclusive, o Fórum das Secretarias de Estado de Turismo vem atuando na mesma direção, a fim de explicitá-las ao ente responsável pelas políticas nos municípios.

Entretanto, apesar de todo esse esforço conjunto, a história mais uma vez, infelizmente, está se repetindo!

O que temos visto com muita freqüência são *cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo*, este sim, o alvo e a meta do governo federal.

A ponta absolutamente não entendeu os postulados e a abrangência do Programa de Regionalização do Turismo. Não há planos, não existem projetos.

É uma pena. O próprio SEBRAE, que poderia ser o grande parceiro e coadjuvante do MinTur no Programa de Regionalização por sua inegável experiência em lidar com o desenvolvimento local e regional sustentável, mudou seu foco e trabalha outras frentes e prioridades no Sistema de Turismo.

A velocidade com que se pretendeu criar ao menos três dos produtos turísticos brasileiros por Estado da Federação parece que nos levou a uma precipitação conceitual que insiste equivocadamente em se perpetuar. A roteirização regionalizada pode servir momentaneamente para o marketing de destinos e para ampliar o fluxo turístico para algumas regiões a curto prazo, mas de maneira alguma é o caminho para estabelecer e consolidar o turismo como instrumento de desenvolvimento sustentável.

Tenho observado e participado de inúmeras bancas de mestrado e doutorado em Turismo com dezenas de pesquisas nas mais variadas regiões do país, e cada vez me convenço mais do equívoco conceitual que está sendo praticado. Mesmo nos destinos tradicionais que trabalharam alguns cenários de sustentabilidade e que se autoproclamam em

avançado estágio de *clusterização*, vejo entristecido a ausência de planos diretores que definam cenários de articulação da produção, identificação e integração dos atores sociais e agentes institucionais (*steakholders*), gestão compartilhada e participação mútua em custos; que compreendam corretamente os impactos turísticos e a distribuição justa de custo e benefícios, a geração de empregos locais, diretos e indiretos, a inclusão social e a redução da pobreza; que contemplem devidamente a estimulação de negócios lucrativos, a injeção de capital e dinheiro na economia local, a redistribuição de renda, a transferência de benefício e renda de uma região mais rica para outra mais pobre – contribuindo para um maior equilíbrio intra-regional – e, finalmente, que abranjam a coesão social e política, a cultura associativa e a rede de empresas com vantagens comparativas e competitivas.

3

Desenvolvimento Endógeno, Mobilização Social, Participação Comunitária e Empreendedorismo no Processo de Ordenação do Turismo

Desenvolvimento endógeno

Devemos explicar, logo de início, que desenvolvimento endógeno é uma interpretação que permite explicar os processos de acumulação de capital, bem como identificar os mecanismos que contribuem para o aumento da produtividade e da competitividade de cidades e regiões. Trata-se de uma interpretação voltada para a ação, associada ao momento em que a sociedade civil se mostra capaz de dar, mediante uma política de desenvolvimento local, uma resposta aos desafios produzidos pelo aumento da concorrência nos mercados. O desenvolvimento de formas alternativas de gestão econômica, via organizações intermediárias, assim como a criação de associações e de redes públicas e privadas, possibilitam que cidades e regiões otimizem suas vantagens competitivas e se tornem incentivadoras do desenvolvimento econômico.

A formação do paradigma conhecido como desenvolvimento endógeno deu-se no início da década de 1980, como resultado da convergência de duas linhas de pesquisa. Uma, teórica, nasceu da busca de uma noção de desenvolvimento que levasse em consideração os efeitos

da ação pública no progresso de localidades e regiões atrasadas. A outra, empírica, nasceu da interpretação dos processos de desenvolvimento industrial em localidades e regiões do sul da Europa.

As proposições da teoria territorial do desenvolvimento, do desenvolvimento autocentrado e do desenvolvimento de baixo para cima são uma reação à insatisfação provocada pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento a partir de fora, proposto nos anos 1960 e 1970.

O desenvolvimento endógeno visa atender às necessidades e demandas da população local por meio da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em relação à posição do sistema produtivo local na divisão nacional ou internacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local, o que leva a diferentes caminhos de desenvolvimento, conforme as características e capacidades de cada economia e sociedade locais.

O desenvolvimento endógeno consiste em um enfoque territorial do desenvolvimento e do funcionamento do sistema produtivo. O território é um agente de transformação, não mero suporte dos recursos e atividades econômicas, pois existe interação entre as empresas e os demais atores, que se organizam para desenvolver a economia e a sociedade. O ponto de partida para uma comunidade territorial está no conjunto de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais formadores de seu potencial de desenvolvimento. Nas economias locais podem ser identificados elementos como estrutura produtiva, mercado de trabalho, capacidade empresarial, conhecimento tecnológico, recursos naturais, infra-estrutura, sistema social e político, tradição e cultura, em torno dos quais se articulam os processos de crescimento econômico e mudança estrutural. Vale observar que as pequenas e médias empresas são, com sua flexibilidade e capacidade empresarial e organizacional, os verdadeiros protagonistas do desenvolvimento endógeno.

As comunidades locais apresentam, com sua identidade própria e fortalecimento de sua capacidade organizacional, condições para evitar que empresas e organizações externas de grandes cidades limitem suas potencialidades de atuação.

Queremos enfatizar a identificação de três dimensões que ocorrem nos processos de desenvolvimento endógeno: econômica, caracterizada por um sistema específico de produção capaz de assegurar aos empresários locais o uso eficiente dos fatores produtivos e a melhoria dos níveis de produtividade, o que lhes garante competitividade; sociocultural, em que os atores econômicos e sociais se integram às instituições locais e formam um denso sistema de relações que incorpora os valores da sociedade ao processo de desenvolvimento; e política, que se materializa em iniciativas locais, possibilitando a criação de um entorno capaz de incentivar a produção e que favorece o desenvolvimento sustentável.

Hoje observamos um notável crescimento do turismo interno, com predomínio da motivação de reencontro com a natureza, de caráter familiar e bem intimista, nas relações do turismo com o meio ambiente. Por essa razão, desenvolveu-se a demanda de roteiros com essas peculiaridades – o chamado turismo endógeno –, deslocando o fluxo turístico dos grandes centros urbanos e cosmopolitas para áreas locais com expressivo patrimônio histórico-étnico-cultural, por meio do qual podem ser vivenciadas experiências mais autênticas e genuínas, sem interferências de cunho comercial, bem como da opressão da obrigação de consumir, das tensões dos conglomerados urbano-industriais, do ter para ser, com o apelo simples de viver ainda não impregnado por artificialismos e tensões dialéticas.

Nesse cenário nota-se, cada vez mais, a crescente preocupação com a conquista de um turismo sustentável.

Trata-se dos opostos polares, em que o turismo sustentável evidencia-se para alguns estudiosos como o extremo oposto do turismo de massa. Assim, mediante tal visão, teremos de renunciar ao turismo de massa se quisermos desenvolver o turismo sustentável. Entretanto, há um contínuo em que o turismo sustentável e o de massa não seriam mais vistos como antagônicos, mas com o reconhecimento de que há diferentes nuances de turismo sustentável e de massa que se justaporiam em algum momento. A partir daí teria-se uma abordagem que sugere ações positivas que levariam o turismo de massa a cenários de maior

sustentabilidade, convergência segundo a qual todos os tipos de turismo deveriam esforçar-se para atingir um estágio de auto-sustentação.

Sem dúvida, essa possibilidade demandará, para sua concretização, um reiterante desafio aos planejadores do desenvolvimento regional e aos empresários que investem seus empreendimentos, sem estruturação adequada, na essencialidade desses conceitos, pois, historicamente, a seletividade na ocupação e organização do espaço, ou ordenação do território, foi e continua sendo determinada predominantemente pela racionalidade econômica, não pela ambiental, e muito menos pela sociocultural, que deverão estar em equilíbrio harmônico a fim de assegurar todos os cenários de sustentabilidade.

Responsabilidade social

Antes de abordar o envolvimento nas questões sociais, é necessário esclarecer que o conceito de "responsabilidade" é alvo de muitos questionamentos por parte dos autores, por acreditarem que tal conceito assume a conotação de "obrigação" (Menk, 1998). Essa prática é reforçada pela etimologia da palavra (em latim *respondere* = responder), que coloca o termo "responsabilidade" como responsável pelo comportamento de alguém. No entanto, um estudo etimológico mais profundo revela uma outra dimensão: na língua grega, a palavra "resposta" equivale a "compromisso", o que remete à saudável prática de um comprometimento comum na execução da parte de cada um (Mascarenhas, 1995).

Apesar de tal "prática" ter origem remota, os escritos formais sobre Responsabilidade Social Corporativa (a partir de agora RSC) são predominantemente um produto do século XX. Nesse momento, defensores da ética e da RSC passaram a argumentar que, se a filantropia era uma ação legítima da corporação, então outras ações que dão prioridade a objetivos sociais em relação aos retornos financeiros dos acionistas seriam de igual legitimidade (Ashley, 2002).

O conceito de Responsabilidade Social Corporativa do The World Business Council for Sustainable Development afirma:

> RSC é um comprometimento contínuo das empresas de agir eticamente e contribuir para o desenvolvimento econômico enquanto melhoram a qualidade de vida de seus colaboradores e familiares, assim como da comunidade local e da sociedade como um todo.

Tal conceito possui dois aspectos que levaram à sua escolha. O primeiro está relacionado à questão da continuidade, uma vez que os resultados nos campos social e ambiental só podem ser percebidos a longo prazo. Outro aspecto reside no fato de a definição enfatizar o aspecto social, freqüentemente suplantado pelas dimensões econômicas e ambiental.

A direção corporativa, como agente dos acionistas, não tem o direito de fazer nada que não atenda ao objetivo de maximização dos lucros. Já o ponto central da função institucional reside na idéia de que existem outras instituições – igrejas, sindicatos, ONGs, governo etc. – para atuar no campo social. Os partidários da RSC são originários, principalmente, da área acadêmica de "negócios e sociedade". Os argumentos utilizados na defesa da RSC dividem-se entre éticos e instrumentais. Enquanto o primeiro tem suas bases na religião e nas normas sociais prevalecentes, a linha instrumental considera que há uma relação positiva entre o comportamento socialmente responsável e o desempenho econômico da empresa.

Como o conceito de *stakeholders* está intimamente ligado à RSC, devemos conhecê-lo para entender melhor as relações existentes dentro da RSC.

O termo surgiu da idéia mais familiar de acionistas, investidores ou proprietários de empresas – no inglês, *stakeholders*. Contudo, com o aumento da complexidade das sociedades, outros grupos começaram a ser incluídos nesse conceito, dentre eles pessoas que outrora se consideravam sem poder e incapazes de fazer reivindicações nas empresas. A palavra *stakeholder* pode ser definida como "pessoas que estão ligadas a uma organização, ou que apresentam interesses em uma organização, e que são afetadas pelas decisões tomadas por essa organização". Por exemplo: empregados, comunidades e autoridades governamentais.

A responsabilidade social corporativa tem sensibilizado um número cada vez maior de empresários no plano do discurso. Mas as formas de percepção do que isso seja e as ações levadas a cabo sob a égide dessa rubrica têm variado muito.

Sustentabilidade e responsabilidade social corporativa

Como vimos acima, os termos sustentabilidade e RSC remontam a origens distintas e até mesmo opostas. A noção de sustentabilidade está ligada à de planejamento e a um estado "intervencionista" e antiliberal por excelência. Já a noção de RSC liga-se a uma tradição liberal (o Estado continua apenas como guardião da ordem, enquanto os agentes econômicos, através do mercado, definem as "melhores" formas de fazer sua contribuição).

De certa forma, Marshall (1967) retrata essa dicotomia – planejamento/liberalismo – por meio do conceito de cidadania – conceito esse que também possui grande relação com a RSC, muitas vezes denominada "cidadania corporativa" ou "empresa cidadã".

O autor mostra que a cidadania sofreu uma separação funcional quando seus três elementos – civil, político e social – se distanciaram. "O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer os fatos históricos, atribuir o período de formação da vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao século XIX e os sociais ao XX". É nessa "formação" que começam a aparecer as contradições, principalmente entre os elementos econômico e social. Enquanto no setor econômico o direito civil básico passa a ser o direito a trabalhar no que quiser e onde quiser – substituindo a velha premissa de que monopólios locais e grupais eram de interesse público porque "o comércio e o tráfego não podem ser mantidos ou aumentados sem ordem do Governo" –, no campo social, a fonte original dos direitos sociais passou a ser exercida por um sistema de regulamentação de salários que foram concebidos a partir de um amplo programa de planejamento econômico.

Marshall sinaliza que no fim do século XVIII houve uma luta final entre a velha (sociedade planejada) e a nova ordem (economia competitiva). E, nessa batalha, a cidadania se dividiu contra si mesma: os direitos sociais se aliaram à velha, e os civis, à nova ordem. Nesse novo cenário, as regulamentações dos salários e a tentativa de ajustar a renda real às necessidades sociais e ao *status* do cidadão, e não apenas ao valor de mercado de seu trabalho, fracassaram, e a *poor law* – aqui representante do planejamento – renunciou à interferência das forças do livre mercado, restringindo sua atuação apenas aos "incapazes de continuar a luta" (idosos e doentes). Dessa forma, os direitos sociais que restaram foram desligados do *status* da cidadania, as reivindicações dos pobres não eram tratadas como parte de seus direitos de cidadãos, mas como alternativa deles – como reivindicações que poderiam ser atendidas somente se estes deixassem inteiramente de ser cidadãos.

No final do século XIX ocorreram mudanças significativas que acabaram por permitir a incorporação dos direitos sociais à cidadania. Contudo, é importante notar que a idéia de exclusão ainda é observada nos dias atuais, em que a questão da "inclusão social" ou do "resgate da cidadania" é alvo e justificativa dos programas sociais empresariais.

Galbraith (1969) vê na profissionalização do administrador uma mudança do poder do capitalista para um grupo de assalariados: a tecno-estrutura. Na medida em que os membros da tecno-estrutura fornecem talentos especializados (e não capital) às organizações, passam a ter objetivos mais relacionados à maximização do sucesso da organização que à maximização dos lucros.

A definição de responsabilidade social corporativa, conforme proposta pelo Instituto Ethos (2004), é apresentada nos seguintes termos:

> [...] é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os quais ela se relaciona, e pelo estabelecimento de metas empresariais compatíveis com o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais.

Na busca pelo entendimento da percepção dos residentes e de sua relação com o turismo, diversos autores buscam identificar variáveis e construir modelos que permitam explicar a influência dessas variáveis no comportamento dos residentes.

O primeiro modelo que encontramos na literatura é o *Irridex*, de Doxey (1975 *apud* Getz, 1986). Esse modelo sugere que a comunidade passa por uma série de reações à medida que o setor do turismo vai se desenvolvendo na região. Assim, a euforia inicial é seguida pela apatia, irritação e, eventualmente, por antagonismos. Existe uma ligação entre essa sucessão de reações e o modelo de ciclo de vida da destinação turística de Butler, que identifica uma série de fases na evolução de um destino turístico (exploração, envolvimento, desenvolvimento, consolidação, estagnação e declínio ou rejuvenescimento). Esses estágios são implicitamente acompanhados pelo crescimento de efeitos adversos na comunidade local, sugerindo que esta vai se tornando menos favorável ao turismo à medida que este atinge características do turismo de massa.

Os modelos de Doxey e Butler sugerem que a mudança de atitude da população autóctone e dos residentes em relação ao turismo é algo que acontece com o passar do tempo. Contudo, os estudos de Getz (1986), apesar de confirmarem o aumento da negatividade nos estágios mais avançados de turismo, identificam a existência de outras variáveis importantes que influenciam o comportamento dos residentes. Neste momento, os pesquisadores do turismo buscam identificar essas variáveis e entender a relação entre elas e as atitudes dos residentes. A seguir são demonstradas as principais contribuições de tais pesquisadores nesse sentido:

- *Dependência econômica do turismo*: refere-se à existência de uma ligação entre a atitude em relação ao turismo e o estado da economia local. Identifica a existência de uma maior propensão ao apoio da atividade turística entre os membros da comunidade, que são empregados do setor ou realizam atividades que atendem aos turistas.

- *Distribuição dos benefícios econômicos*: diz respeito à forma de distribuição dos benefícios econômicos na comunidade, buscando atingir seus "reais" membros.
- *Proporção de turistas*: refere-se à proporção do número de turistas em relação ao número de residentes, fornecendo uma identificação acerca da intensidade do fluxo de turistas. Aqui também está sendo considerada a questão da sazonalidade, uma vez que os impactos tornam-se mais visíveis na alta temporada, por conta do elevado número de pessoas na localidade, congestionamentos, lixo, aumento de preços e criminalidade, entre outros.
- Tempo de residência na comunidade.
- *Distância entre a residência e o centro turístico*: identifica que quanto maior a exposição do residente, maiores as suas reservas em relação ao turismo. A variação na atitude das populações residentes em relação ao turista é afetada pelo tipo de turista que visita essas áreas, mais especificamente, o grau de diferença existente entre as populações locais e os visitantes. Em termos raciais, culturais e socioeconômicos, terá um grande impacto nas reações locais.
- Nível de contato com os turistas.
- Habilidade percebida de influenciar o planejamento do turismo.
- *Tamanho da comunidade*: sugere que comunidades menores são mais propensas a ter uma reação mais forte ao desenvolvimento do turismo, uma vez que este é mais visível para elas.

Com essa profusão de variáveis, não tardam a surgir modelos e equações sofisticadas procurando a melhor forma de relacioná-las e de explicar as mudanças de atitude dos residentes. Outra proposta para a associação de uma série de variáveis sociodemográficas leva em conta tempo de residência, dependência econômica do turismo, distância entre a residência e o centro turístico, nível de participação do residente no processo de decisão, local de nascimento, nível de conhecimento sobre o turismo, nível de contato com os turistas, características demográficas, impacto percebido nas recreações externas e na taxa de crescimento da comunidade.

De maneira geral, todos os estudos partiam da premissa de que, com o desenvolvimento do turismo, os impactos aumentariam, o que tornaria os moradores menos favoráveis à atividade. Contudo, é preciso considerar a teoria da troca social, cuja essência é o entendimento de que a relação entre os residentes e os visitantes é uma troca entre custos e benefícios. O resultado, que consiste na atitude positiva ou negativa em relação ao turismo, depende do resultado final dessa relação.

Nesse sentido, é interessante considerar que a maioria das conclusões sobre a percepção dos impactos advindos do desenvolvimento do turismo mostra que os residentes percebem o impacto econômico como positivo, enquanto os impactos sociocultural, legal e ambiental são vistos, em muitos casos, como negativos – e em alguns casos, como neutros. Isso explica os resultados que demonstram que o ganho econômico advindo do turismo tem melhor poder para prever o comportamento dos residentes que os impactos negativos.

Impactos do turismo na comunidade receptora

O turismo inegavelmente está ligado a um crescimento econômico e a uma mudança social. Os sociólogos e antropólogos têm ressaltado alguns cenários negativos do turismo, assumindo a postura de que as sociedades modernas são o resultado de degradações condenáveis e que o turismo mercantil favorece a destruição de refúgios paradisíacos.

Por outro lado, os economistas substituem ao antigo ideal da virtude pelo ideal de felicidade; é em nome da felicidade, do bem estar e da qualidade de vida que o progresso social deve ser alcançado. Neste caso, o turismo é um meio de desenvolvimento suscetível de fazer progredir os povos e as nações. Suas imperfeições são inevitáveis e inerentes a todo produto em fase inicial de elaboração.

Sem assumir qualquer posição pré-concebida, o certo é analisar e conhecer os efeitos do turismo, tanto negativos como positivos, para minimizar seus custos sociais e maximizar seus benefícios econômicos,

sem perder o foco de que todo o processo de crescimento das atividades turísticas nos países ou regiões em desenvolvimento é acompanhado de mudanças no cenário sociocultural.

Alguns dos efeitos econômicos do turismo são passíveis de quantificação, permitindo-nos, por exemplo, conhecer seu posicionamento no setor de exportações e nos ingressos provenientes nos gastos feitos pelos turistas, sua contribuição para o PIB e sua influência na expansão do mercado de trabalho, entre outros aspectos.

A mensuração objetiva, ao contrário, em se tratando de efeitos socioculturais, é muito complexa, pois os resultados são de natureza qualitativa. Além disso, a influência de outros fatores, em particular dos meios de comunicação, da mídia internacional em tempo real e global, impede que se possa avaliar com clareza os efeitos causados pelo turismo, isoladamente, nas mudanças observadas.

O desenvolvimento do turismo afeta a estrutura demográfica criando novos empregos que, por sua vez, geram, além do êxodo rural, migrações inter-regionais. Essa força situacional pode também, por um lado, sustar a emigração, principalmente dos jovens, graças ao aumento da oferta de trabalho; e por outro, na medida em que certas habilidades e competências profissionais exigem uma mão-de-obra qualificada – e mesmo especializada –, tende a recrutá-la nos centros mais desenvolvidos. Além disso, também é verdade que os pólos turísticos atraem os desempregados das áreas do entorno. Verifica-se, assim, que a estrutura social torna-se cada vez mais diferenciada.

A criação de empregos, por sua vez, ocasiona mudanças na estrutura social das comunidades visitadas, assim como em suas instituições sociais. É sob esse aspecto que vamos encontrar um dos grandes desafios do turismo: proporcionar aos núcleos receptores não somente desenvolvimento econômico, mas também desenvolvimento social.

Para que os custos sociais do turismo sejam minimizados, é preciso que os programas e as ações para o incremento da atividade turística estejam associados a um planejamento global da região.

A passagem gradativa da mão-de-obra do setor primário para outros setores da economia é uma tendência contínua no mundo contem-

porâneo, fazendo parte do processo de evolução. Porém, quando existe uma ruptura no processo e este se acelera ao mesmo tempo em que "pula etapas", traz para as respectivas sociedades transtornos de várias amplitudes. Pode-se até falar em anomia simples.

A rapidez das mudanças ocasionadas pelo turismo pode gerar efeitos negativos nas relações sociais e na qualidade de vida da população. Nesse caso, é preciso estar consciente da problemática que envolve esse processo para empreender ações que minimizem seus custos sociais.

As mutações sociais decorrentes do turismo se fazem principalmente pela passagem das atividades de pesca ou agrícolas para as do setor de serviços.

Estudando os fenômenos de inflação ligados ao turismo, lembrados por Barejte (*apud* Bacal), inflação pelo custo e pela demanda, e por R. Erbes, Mamadou Moustaphal Kasse (*apud* Bacal) escreve:

> Analisando o turismo sob o aspecto monetário, pode-se dizer que é gerador de inflação quando o custo em moeda nacional das prestações turísticas é superior às receitas líquidas em divisas. Nessa hipótese, a taxa de troca real é inferior à unidade, o que quer dizer que é preciso mais divisas. Tudo se passa, então, como se o turismo contribuísse a uma criação suplementar de moeda para o financiamento de operações de natureza economicamente improdutivas, cujo resultado é um acréscimo do poder de compra. Ora, na hipótese de uma rigidez de produção, a correção se fará por elevação de preço.

Esse mesmo fator, o abandono das atividades do setor primário em prol das atividades do setor terciário, de serviços – predominante do turismo –, só pode ser revertido de fator negativo para positivo na medida em que se tome consciência da seriedade desse problema e sejam adotadas as medidas necessárias para que se possa superá-lo.

A solução para sustar o intenso êxodo do campo para a cidade seria modernizar a agricultura ou agregar-lhe atividades típicas do turismo no meio rural, como o agroturismo.

Nas áreas litorâneas, como salienta J. M. Thurot (*apud* Bacal), nenhum estudo significativo determinou, até o momento, em que medida as atividades turísticas de lazer representam uma alternativa concreta de reconversão séria e válida dos rendimentos da pesca nas regiões onde esta atividade está em declínio.

Em muitos destinos do litoral do Nordeste, os pescadores deixaram sua atividade profissional para se converter em prestadores de serviços turísticos na alta temporada. Levam os turistas em seus barcos ou jangadas até os arrecifes, para a fruição de piscinas naturais em lugares os mais insuspeitos. Inegavelmente, uma atividade menos árdua que a pesca e com um retorno pecuniário muito maior.

Esses pescadores acabam não retornando à sua atividade de origem no período de baixa temporada por duas razões: primeiro, porque não há demanda para assegurar um preço justo do pescado; segundo, porque não existem equipamentos adequados para estocar o produto. Por essas razões, a qualidade de vida desses pescadores continua baixa (talvez se encontrem em piores condições do que quando se dedicavam apenas à pesca) porque o ganho da temporada tem de ser dividido pelo ano todo.

É evidente que a solução estaria em um planejamento regional em que fosse prevista a constituição de cooperativas de pesca para a industrialização do pescado, que incluiria certamente a instalação de câmaras frigoríficas para estocar o produto, garantindo desse modo, independentemente da demanda, um prelo mínimo e, ao mesmo tempo, possibilitando a formação de estoque regulador quando do aumento da procura. Incluir-se-iam aí, também, cooperativas de artesãos para assegurar a comercialização e venda de produtos artesanais de bordados, rendas, trançados e produtos gastronômicos típicos.

Enfim, tanto no espaço rural como nas áreas litorâneas há a imperiosa necessidade de planejar os arranjos produtivos locais do setor primário, assegurando sua sobrevivência e a manutenção da atividade produtiva da população autóctone, fazendo com que o turismo venha a lhes oferecer um cenário cada vez mais ampliado e renovado de produção, seja na sua atividade primária básica, seja nas atividades prestadoras de serviço ou, ainda, na complementaridade de ofícios e habilidades artesanais.

O fluxo de novos empregos pode ter efeitos favoráveis sobre o plano econômico, porém as mudanças nas relações sociais causadas pelo impulso turístico não são feitas sem traumatismos individuais e conflitos interpessoais, provocando repercussões no funcionamento das instituições.

Para melhor analisar essas alterações, convém relacioná-las às características de três etapas de desenvolvimento pelas quais os pólos receptores geralmente passam.

Na primeira etapa, o núcleo turístico não dispõe de qualquer estrutura básica desenvolvida. O charme dos autóctones combinado a uma natureza privilegiada constitui seu maior atrativo. É o período do turismo seletivo ou espontâneo, quando o setor primário ainda é o fator predominante da economia local.

A segunda etapa é caracterizada pelos investimentos e equipamentos turísticos e pela instalação de um fluxo turístico mais denso. Os investimentos ainda são feitos pelos habitantes e por algumas empresas dos municípios visinhos. A demanda é relativamente satisfeita pelo ajustamento da oferta local. O grande problema dessa etapa é que os investimentos em infra-estrutura básica não seguem essa evolução, com sérios prejuízos à população residente (saneamento, abastecimento de água, degradação do meio ambiente).

Na terceira etapa, dá-se o ingresso massivo de capitais nacionais e estrangeiros, oriundos das grandes operadoras e das empresas multinacionais. Quando o núcleo é muito pequeno e apresenta uma economia totalmente dependente do turismo, observam-se nessa fase efeitos bastante maléficos, quer na qualidade de vida quer na degradação ambiental.

Em uma localidade onde se verifique a estagnação geral da economia e o turismo já se instale sob as condições da terceira etapa, constata-se uma brusca ruptura nas condições de existência, criando uma situação para a qual a comunidade em questão não está preparada. Assim, surgem relações sociais de natureza contraditória que, eventualmente, geram a rejeição do turismo por parte da população autóctone e residente.

No entanto, é possível minimizar esses efeitos conflitantes mediante a integração da política de desenvolvimento turístico com a estratégia geral de desenvolvimento.

Outro aspecto a ser considerado é a independência financeira de alguns agentes (jovens e mulheres), motivando mudanças nas instituições sociais e alterações nas posições de prestígio e poder, que podem conduzir as sociedades tradicionais a um novo ritmo de vida que desbloqueie as estruturas sociais, ocasionando uma evolução no sentido de uma civilização globalizada.

O encontro entre turistas e população hospedeira é a ocasião de uma tomada de consciência de sistemas de valores diferentes, até mesmo de seu antagonismo. O turismo cria, pelo encontro físico, um choque de culturas, um impacto de sociedades.

Maurer (*apud* Bacal), a partir de quatro estudos de caso, estabeleceu quatro critérios que tentam definir as capacidades de adaptação:

a) grau de coesão e resistência;
b) grau de criatividade cultural interna;
c) grau de funcionalidade cultural;
d) grau de solidariedade social.

Um estudo da UNESCO define claramente as condições do encontro turista/hospedeiro: caráter transitório, constrangimentos espaciais e temporais, relações desiguais e ausência de gratuidade inicial nas relações.

Além da transitoriedade, os encontros turista/hospedeiro costumam ser breves, não passando de contatos casuais, e disso se encarregam as próprias empresas organizadoras de viagens e também a configuração dos complexos hoteleiros; muito embora, mais recentemente, com o crescimento do turismo endógeno, essa relação venha se ampliando e permitindo a fruição de experiências mais autênticas e genuínas entre visitantes e população residente e autóctone.

É importante lembrar que, para o turista, esse encontro é o único no ano; para o hospedeiro, trata-se de uma série de encontros que se sucedem, efêmeros e superficiais. As relações entre ambos se tornam cada vez

mais não gratuitas: as trocas humanas, culturais, os sorrisos e a ajuda mútua tornam-se atividades remuneradas, juntando-se a isso o fato de que o turista é levado, uma vez por ano, a fazer despesas supérfluas e ostentatórias.

Contudo, o atual turismo endógeno vem criando situações em que essa característica se atenua, promovendo uma relação mais isenta da intermediação comercial e da obrigação do consumo.

O efeito-demonstração e o efeito-imitação do modelo de consumo do turista, a partir do momento em que tornam esse modelo uma referência, têm muita chance de se reproduzir naqueles agentes que têm contato direto com os turistas, em particular os jovens e as pessoas que prestam serviços turísticos.

O aspecto negativo pode ser uma tentação que surge na direção do consumo de bens de uma sociedade globalizada e de um maior liberalismo de conduta. O resultado poderá levar a um cenário de delinqüência que não decorre da necessidade de satisfazer as necessidades primárias, mas de satisfazer as necessidades secundárias, situação esta criada pela invasão de hábitos e costumes diversos e de uma mentalidade diferente, de novos padrões de comportamento, de novas concepções de vida.

O turismo pode ter um papel muito importante na preservação da herança cultural e, em alguns casos, até mesmo no resgate desse patrimônio. O interesse que o turista demonstra pela história e pela riqueza cultural de um país provoca um efeito importante na conservação de seus movimentos históricos, das suas obras de arte e do seu passado. O produto cultura, a partir do momento em que expressa um valor econômico em razão da existência da demanda turística, assume todas as formas possíveis de um produto de mercado.

Levando em conta os aspectos positivos e negativos dos impactos do turismo, podemos dizer que essa atividade precisa receber novo tratamento: o planejamento do turismo deve ser integrado ao planejamento global socioeconômico do país ou região.

- Todo progresso acarreta algum custo social; com as devidas precauções, sua implantação ou seu crescimento pode minimizar os custos e aumentar os benefícios;

- Dever-se-á escolher, com base na segmentação do mercado, os tipos de turismo mais adaptados às características originais do país ou região, utilizando ao máximo seus recursos naturais e humanos;
- Dever-se-á diminuir as despesas de infra-estrutura, partilhando sua expansão e manutenção com as empresas turísticas privadas.

Na literatura sobre a percepção de impactos e sobre atitudes da população autóctone e dos residentes em relação ao turismo, observamos que os impactos dessa atividade nas comunidades são abordados de maneira secundária, como forma de entender fatores que levam ao apoio ou à rejeição do turismo. Já os artigos que tratam diretamente da questão dos impactos têm uma abordagem muito fragmentada e que trata de pontos específicos, como cultura, política ou participação dos *stakeholders*. Assim, os impactos na comunidade são relatados de maneira esparsa, sem qualquer preocupação quanto à sua catalogação, descrição ou classificação.

Em 1998 houve uma primeira tentativa de classificação dos impactos da atividade turística na comunidade, elaborada para instrumentalizar a comparação de atitudes em relação ao turismo de dez comunidades da Nova Zelândia. Nesse estudo foram listados os quesitos a ser observados em cada uma das localidades, agrupando os impactos sociais em seis grupos: econômico (benefícios do turismo, aumento do custo de vida e de nível de investimento externo), emprego (geração de emprego para a comunidade local, tipo de emprego gerado, contribuição das empresas para a localidade), infra-estrutura e instalações (melhoria nos serviços públicos e adequação de infra-estrutura para o volume de turistas, oportunidade de consumo local), efeitos sociais adversos (poluição sonora, crime, sujeira e desordem), contato com turistas (número de visitantes recebidos em relação à população local, tempo de estada, diferenças de comportamento) e atmosfera da cidade (mudança na qualidade de vida dos residentes, aparência física da cidade, sentimento dos residentes em relação às comunidades a que pertencem).

Scheyvens (1999), trabalhando a atribuição de poder à população local (empoderamento), utiliza a descrição de impactos em quatro cate-

gorias como forma de identificar as comunidades fortalecidas ou não: econômico (oportunidades de emprego, formal e informal, e oportunidades de negócios, avaliando regularidade dos ganhos e forma de distribuição dos benefícios), psicológico (auto-estima, valorização da cultura e tradições locais), social (crimes, mendicância, sensação de lotação, desapropriações de terras tradicionalmente ocupadas por moradores, perda de autenticidade e prostituição) e público (participação nas decisões).

Impactos econômicos na comunidade

O principal benefício econômico mencionado na literatura são os empregos, diretos ou indiretos, gerados na região de destinação turística. Não há dúvida sobre o número de postos de trabalho criados com a implantação de um empreendimento turístico. No entanto, é importante verificar que, muitas vezes, a população local não possui os requisitos básicos necessários para o preenchimento desses postos, quer por falta de treinamento, por inexistência de habilidades relevantes, quer por pouca educação formal, o que limita tais oportunidades de emprego a atividades modestas. Já as ocupações de nível mais elevado, como gerência e outros, que requerem maior conhecimento e acesso à informação, são muitas vezes preenchidas por pessoas de outras regiões ou países. Ainda quanto à questão do emprego, estudos mostram que a sazonalidade do turismo, que se reflete no número de postos de trabalho gerados, traz implicações no que diz respeito à regularidade dos ganhos. Esse fato torna-se ainda mais perturbador quando notamos que a sazonalidade tem maior impacto justamente sobre os cargos mais modestos.

Além do trabalho, a comunidade pode receber benefícios econômicos pela integração de empresas e negócios de sua propriedade na cadeia produtiva do turismo. Nesse sentido, devemos lembrar que o turismo é um negócio pertencente ao setor terciário que se desenvolve em locais onde o setor é predominante primário, pesca e agricultura, ou se desenvolve com a atividade manufatureira, setor secundário, que supre, com produtos processados, suas operações e grande parte de sua infra-estrutura. Devido

à escassez de empresas pertencentes ao setor secundário nas localidades em que o turismo é instalado, ou à falta de relacionamento onde elas existem, temos como resultado a busca de fornecedores externos.

Dessa forma, na maior parte dos casos, a ligação entre comunidade e empreendimentos turísticos se restringe à produção e venda de artesanato ou a atividades do setor terciário, como passeios, transporte, restaurantes, pousadas etc. Mas mesmo nesses casos, por falta de habilidade administrativa ou de capital, os hotéis modernos floresceram em detrimento das pousadas e pensões. Apesar de haver pequenos restaurantes de propriedade dos residentes locais, a maioria dos turistas freqüenta restaurantes de hotéis ou pequenos estabelecimentos desenvolvidos especialmente para eles.

A falta de habilidade gerencial pode colocar a população local em posições ou parcerias extremamente desvantajosas. Quando abordamos a questão da venda de artesanato, observamos que muitas vezes o artesão trabalha de forma comissionada para "atacadistas", que fornecem a matéria-prima e compram o produto final por uma pequena quantia. Depois vendem esses produtos para as lojas ou os exportam, obtendo, assim, um lucro considerável. Há pesquisas que relatam ter identificado que a diferença entre o preço pago para o artesão e o cobrado por uma loja pode chegar a 500%.

Uma importante fonte de empregos está associada à proteção ambiental. Com a criação de parques nacionais, ONGs de preservação etc., muitos habitantes das destinações turísticas têm sido contratados para trabalhar na preservação e disseminação de questões relativas ao meio ambiente. O envolvimento da comunidade local, por meio de empregos ou outras ações, é importante para mostrar que a proteção ambiental será economicamente benéfica para a comunidade, reforçando seu interesse na preservação.

Na busca de geração de receitas para a população local, é importante considerar que isso pode gerar uma grande dependência em relação a um único setor do turismo. Com a atração da mão-de-obra de outros setores, como agricultura e pesca, causa-se a desestruturação de outras atividades econômicas (Ventura, 2002). Esse movimento é estudado por diversos autores que constatam que em diferentes localidades, com a

introdução do turismo, grande parte da população abandona o trabalho tradicional, em especial os pescadores, que abandonam sua atividade para vender passeios de barco aos turistas. Outros, que vivem da comercialização de mariscos, são obrigados a mudar de atividade por causa da proibição da retirada desses moluscos das áreas em frente aos hotéis.

Impactos psicológicos na comunidade

Quanto ao aspecto psicológico, deve-se considerar, basicamente, a cultura das comunidades receptoras. A auto-estima dos membros dessas comunidades é elevada, com o reconhecimento de sua singularidade e o valor de sua cultura, de seus recursos naturais e de suas tradições. Por isso, preservar a herança cultural, manter os valores tradicionais e proporcionar experiências autênticas para os turistas sempre foram requisitos importantes do turismo sustentável.

A cultura é um dos aspectos mais estudados na literatura do turismo. Os impactos sobre ela acontecem mediante as relações, comerciais ou não, entre turistas e comunidade local.

Lidar com turistas pode ser um trabalho repetitivo e monótono, principalmente quando seu volume é grande. A exposição a levas contínuas de turistas acarreta o obscurecimento da identidade individual de cada visitante, que passa a ser rotulado apenas como "turista". Uma vez que os visitantes se tornam objetos inanimados e tolerados pelo ganho econômico que proporcionam, eles passam a olhar seus anfitriões apenas com curiosidade, e também como objetos (Smith, 1989).

A fim de preservar a cultura local dos problemas citados anteriormente, alguns autores sugerem a criação de locais com "modelos de cultura", que seriam uma espécie de museu onde crianças da comunidade e turistas podem aprender história de uma forma lúdica. Apesar de só fazer a reconstrução dos estilos de vida que se quer observar, esses modelos oferecem uma vista etnográfica mais precisa que a refletida na cultura nativa moderna, permitindo aos visitantes a liberdade de observar e fotografar à vontade, sem invadir a privacidade dos habitantes locais.

Impactos sociais na comunidade

Os impactos no chamado "tecido social" são os principais componentes das questões sociais da comunidade. Tais impactos se referem às mudanças de comportamento e de relacionamento que ocorrem na comunidade em decorrência do contato do habitante local com pessoas de fora, de outro país ou de outras regiões. Esse tipo de impacto é um dos mais complexos, uma vez que ocorre lentamente, o que dificulta o estabelecimento de uma relação direta entre essas questões e o turismo. É importante assinalar que os problemas são diretamente proporcionais às diferenças entre a comunidade anfitriã e o turista, sejam elas econômicas, sociais, religiosas ou culturais.

Os problemas sociais relativos ao turismo iniciam-se pela construção da infra-estrutura do turismo, como hotéis, estradas, aeroportos etc. Com a criação de canteiros de obra abrigando centenas de pessoas, predominantemente homens, questões como alcoolismo, prostituição e crimes tornam-se mais freqüentes. Apesar de haver pouca literatura sobre o assunto, trata-se de um problema evidenciado em outras áreas que também envolvem grandes obras de construção civil.

Podemos citar como cenários dos principais impactos sociais na implantação de alguns empreendimentos turísticos:

- a cidade cresce descontroladamente, grandes mudanças em relação à procedência de seus habitantes e na estrutura do gênero, uma vez que a maioria dos migrantes era composta por homens;
- prostituição adulta e infantil;
- doenças sexualmente transmissíveis;
- aumento de outras doenças decorrentes de carência de estrutura, ausência total de saneamento básico; insuficiência na coleta e armazenagem do lixo urbano; ausência de local apropriado para o abatimento de animais;
- aumento e proliferação do consumo de drogas;
- desemprego, uma vez que o término da execução de grandes obras ou de *resorts* turísticos acaba deixando desempregados tanto tra-

balhadores locais como os provenientes de outras regiões, que migraram para a localidade apenas em função de determinada empreitada.

Quando o empreendimento turístico começa a operar, ocorre nova onda de migração, dessa vez para trabalhar nas dependências de hotéis e *resorts* criados na região. Tal complementação de mão-de-obra acontece basicamente por dois motivos: baixa escolaridade e experiência dos habitantes locais nas atividades relacionadas ao turismo; insuficiência de mão-de-obra para a ocupação dos postos de trabalho criados, principalmente quando grandes empreendimentos se instalam em pequenas localidades.

Essa nova migração, aliada ao relacionamento com turistas, contribui para o agravamento dos problemas nas comunidades-destino.

Outro tipo de migração é a observada pela demanda turística, que também força a chegada de ambulantes e vendedores de suvenires de outras localidades para as áreas receptivas de turismo.

Vale lembrar que os impactos causados pelas pessoas que vêm de outras regiões não são apenas sociais. É comum que os migrantes, que freqüentemente não se submetem ao controle social, apliquem estratégias ambientalmente insustentáveis, colocando em risco a integridade do local.

Cooper *et al.* (2001) apresenta uma lista de impactos específicos do turismo:

- *Sexo*: o fato de os turistas viajarem para desfrutar de encontros sexuais casuais desinibidos não é um fenômeno novo, mas o mercado do turismo sexual tem crescido em destinações como Tailândia, Gâmbia, alguns países da Europa central e Brasil.
- *Crime*: o vínculo entre turismo e crime é difícil de ser estabelecido. Apesar de muitos autores sugerirem essa relação, consideram difícil estabelecer se o crime aumenta simplesmente por causa da maior densidade populacional ou se está especificamente associado ao turismo. Contudo, os crimes contra turistas são uma constante nos jornais e noticiários, uma vez que estes são um alvo de fácil identificação e que se espera que portem quantidade significativa de dinheiro.
- *Saúde*: além do problema da AIDS, que apresenta ligações com o turismo sexual, existem outros que podem decorrer de falhas na infra-estrutura de saneamento básico.
- *Realocação da população local*: Yázigi (1998) defende a questão da expulsão dos habitantes de seus locais de habitação tradicional. Essa questão é observada no litoral norte de São Paulo, onde os habitantes locais foram "transferidos", quer pela venda de suas propriedades, quer pela expulsão de terras ocupadas, para locais menos nobres e mais distantes da faixa litorânea. Certamente, esse deslocamento tem impactos não só físicos, mas também culturais e econômicos, causados pelo distanciamento da população do mar e dos postos de trabalho criados pelo turismo.

Alguns autores, como Scheyvens (1999), alegam que as comunidades politicamente mais "fortes", ou seja, as que têm senso de coesão e integridade, encontram-se mais preparadas para lidar com as questões decorrentes do desenvolvimento, sendo menos afetadas por elas. Nas comunidades em que há coesão, certo grau de associativismo e viabilidade econômica, é possível uma maior autonomia. Contudo, para as comunidades que não possuem as mesmas características, pode ser difícil resistir às formas indesejadas de turismo. Assim, parece provável que, como resultado dessa dinâmica, aconteça o fortalecimento e a preservação dos mais fortes, enquanto as comunidades mais vulneráveis são pressionadas.

Embora exija esforço e tempo, o envolvimento de um amplo grupo de *stakeholders* no processo de planejamento do turismo traz benefícios significativos para a sustentabilidade. A participação de vários *stakeholders*, com diferentes interesses e perspectivas, encoraja a consideração de uma variedade de elementos sociais, culturais, ambientais, econômicos e políticos que afetam o desenvolvimento sustentável.

Parte da dificuldade de inclusão da comunidade no processo de planejamento está relacionada ao fato de ela não ser uma massa homogê-

nea, mas conter fortes divisões de classe, *status* e poder que levam a problemas de eqüidade no acesso aos recursos e na divisão dos benefícios.

No contexto dos países em desenvolvimento, a participação das comunidades é ainda mais difícil de ser implantada. Os motivos tornaram-se evidentes quando os estudos de participação da comunidade no planejamento do turismo surgiram e foram definidos no contexto de países desenvolvidos. Tais estudos demonstram como esse conceito foi transposto para os países em desenvolvimento. Um exemplo:

> [...] o incentivo para a participação local vem da posição de poder do primeiro mundo: é mais fácil promover os princípios da participação local no papel, a distância, do que praticá-los. (Mitchell & Reid, 2001)

Observando os quesitos apresentados acima como significativos para que a comunidade tenha um alto nível de controle e gerenciamento do turismo, fica clara a distância entre o arcabouço teórico e a realidade dos países em desenvolvimento. Os quesitos definidos pelos autores são:

- estrutura ampla e democrática;
- processo de decisão justo e eficiente;
- alto grau de participação individual na tomada de decisões;
- alto volume de propriedade local.

Tosun (2000) identifica as principais limitações para a participação da comunidade no PDT – Planejamento e Desenvolvimento do Turismo em países em desenvolvimento:

- *Limitações operacionais*: centralização da administração pública relativa ao turismo restringe a influência de grupos comunitários; falta coordenação entre os setores público e privado. Por se tratar de uma atividade altamente fragmentada, os problemas de coordenação entre as empresas do setor privado também são freqüentes – na maior parte dos países em desenvolvimento, as informações existentes são insuficientes e, mesmo quando coletadas, podem não ser disseminadas de forma compreensível entre os cidadãos, inclusive nas comunidades-destino.
- *Limitações estruturais*: profissionais encarregados do planejamento acreditam que detêm a "melhor solução" para o local e têm dificuldade em enxergar que "amadores" podem trazer alternativas interessantes. Mesmo os profissionais que acreditam nessa possibilidade têm dificuldade em encontrar a melhor forma de fazer essa incorporação, pois não há tradição nesse sentido – nos países em desenvolvimento, a democracia é recente ou existe uma semidemocracia, ou, ainda, os instrumentos democráticos existentes não são partilhados pela maioria, mas dominados por uma elite. Em geral, as comunidades não possuem grupos legalmente constituídos para representá-las; os recursos humanos das comunidades muitas vezes são despreparados, o que tem estimulado o influxo de empregados de outras partes do próprio país e, ainda, a ocupação dos poucos cargos atrativos por estrangeiros. A participação das comunidades requer tempo, dinheiro e habilidade para ser organizada. Além de onerar os investimentos, a consulta à população poderá gerar atrasos no processo de decisão; a introdução do turismo nas localidades requer a alocação de recursos financeiros no setor de infra-estrutura, além de facilidades que, mesmo nos países pobres, seguem padrões internacionais. A propriedade e o investimento são duas das variáveis mais importantes para que a população possa ter controle sobre o crescimento e o estilo de desenvolvimento.
- *Limitações culturais*: grande parte das pessoas nos países em desenvolvimento tem dificuldade de atender às suas necessidades básicas, o que limita sua participação em questões relativas à comunidade. A apatia e a falta de consciência sobre os problemas socioculturais, econômicos e políticos entre as bases é resultado de anos, muitas vezes de séculos de exclusão acerca dos assuntos que afetam sua dignidade.

Contudo, as dificuldades existentes para a inserção das comunidades no planejamento da atividade turística não justificam o abandono

dessa prática, da mesma forma que não eliminam o desejo das comunidades de serem sujeitos do desenvolvimento. Essa posição fica clara quando a população local afirma que suas opiniões sobre o desenvolvimento da comunidade nunca foram ouvidas – e que foram excluídos de todos os estágios do processo de planejamento.

O que existe é a necessidade de buscar formas mais efetivas de viabilizar essa participação. Um caminho possível é o empoderamento dos habitantes locais, o que, em última análise, permite que estes decidam acerca das principais diretrizes de desenvolvimento que querem para sua região, e como desejam que os custos e benefícios sejam divididos entre os diferentes *stakeholders*. As estratégias de turismo devem não apenas ser desenvolvidas com a comunidade, ou com sua participação, mas como uma forma de desenvolvimento da comunidade.

Contudo, os problemas de participação não se limitam à falta de envolvimento da comunidade, pois também se estendem ao empresariado. Os empresários podem "dominar" o processo de participação, sendo que em alguns casos as pessoas mais ativas na tomada de decisões por parte da comunidade e na formação de políticas tendem a ser "empresários locais cujos rendimentos estão ligados ao crescimento e à vitalidade da comunidade".

O processo de planejamento do turismo nas comunidades tende a ser simplista, ou, em alguns casos, inexistente. Com freqüência, as destinações turísticas são criadas por um empreendedor, empresa privada ou governo nacional, e todo o planejamento parte dessa perspectiva. O ponto crítico é que todos os afetados (*stakeholders*) pelo plano devem ser efetivamente trazidos para o processo de planejamento, e não incorporados de forma meramente simbólica (Hardy, Beeton & Pearson, 2002).

Mobilização social e participação comunitária

Podemos entender a mobilização social como um processo de convocação de vontades para uma mudança de realidade por meio de propósitos comuns estabelecidos em consenso a fim de compreender a

demanda de comunicação e o engajamento da comunidade na estruturação de um projeto social mobilizador em que as pessoas se sintam participantes e protagonistas do projeto proposto, identificando-se verdadeiramente com a sua causa.

Sendo a participação uma condição intrínseca e essencial para a mobilização, a principal função da comunicação em um plano de mobilização é gerar e manter o vínculo entre projetos sociais e seus respectivos públicos, por intermédio do reconhecimento da existência e importância de cada um, bem como do compartilhamento de todos quanto aos sentidos e valores.

A vinculação ideal dos públicos pretendida por todo e qualquer projeto de mobilização social encontra-se no nível da co-responsabilidade, para que os objetivos estabelecidos possam ser alcançados plenamente e de maneira duradoura. A co-responsabilidade existe quando o público age por sentir-se responsável e por acreditar no sucesso do projeto, entendendo sua participação como fundamental.

As estratégias de mobilização, ao pretenderem produzir vínculos desse tipo, buscam transcender as meras ações pontuais e circunstanciais. A condição para isso é o estabelecimento da coesão e da perenidade no projeto (que nem sempre é possível em razão da descontinuidade administrativa), que são a ponte entre a ação isolada e a ação co-responsável.

Entretanto, a função básica de gerar e manter o vínculo dos públicos das localidades turísticas com o movimento depende, para ser bem-sucedida, do cumprimento de outras funções devidamente integradas e articuladas para difundir a totalidade das informações, bem como promover a coletivização, registrar a memória e fornecer elementos de identificação com a causa e o projeto.

Para que essa coordenação de ações se estabeleça, é necessário que a comunicação possua alguns atributos que manifestem sua proposta ética. Pode-se dizer que a comunicação adequada à mobilização social é, antes de tudo, dialógica, libertadora e educativa. Tais características estão intrinsecamente relacionadas, não existindo de maneira isolada.

Mobilizar, portanto, é convocar as vontades das pessoas que compõem o meio social para que o processo de execução de um projeto de

desenvolvimento local conte com o engajamento necessário do maior número possível de membros da comunidade, a fim de compartilhá-lo e distribuí-lo de modo que as pessoas sintam-se co-responsáveis por ele e passem a agir em conjunto com os demais atores na tentativa de realizá-lo. Isso não implica que o Estado deixe de garantir a integração, a regulação e o bom funcionamento da sociedade, mas que a própria sociedade gere meios de equacionar a solução dos problemas que o Estado, sozinho, não é capaz de resolver.

Os efeitos positivos do desenvolvimento regional e endógeno dependem da incorporação do território socialmente organizado, da capacidade das populações locais de agir com criatividade a partir da produção do conhecimento, e das inovações geradas pelo seu tecido produtivo. A construção de ambientes inovadores e criativos estará diretamente relacionada aos movimentos dos grupos locais quando estes percebem as diversas maneiras de produzir e reproduzir o desenvolvimento a partir do relevante papel de cada grupo no conjunto dos territórios e da sociedade.

No processo comunicacional para a mobilização social e a participação comunitária, deverá haver um veículo de divulgação, muitas vezes desconsiderado, que atue como agente de relações públicas. "Os tempos mudaram." A comunidade passou a ser considerada uma força dinâmica, constantemente em mudança, cada vez mais organizada e dirigida. As instituições públicas e privadas sabem que essa nova força comunitária pode pressioná-las fortemente, bem como impulsioná-las ou até mesmo arruiná-las, ocasionando profundas alterações sociais e destruindo crenças tidas como imutáveis.

É nesse sentido que a comunidade, como agrupamento de pessoas que, vivendo numa região, têm por característica essencial uma forte coesão, baseada no consenso espontâneo de seus integrantes e traduzida por atitudes de cooperação em face de interesses e aspirações comuns, podendo, assim, vir a se transformar num público dos mais importantes para a atividade de relações públicas.

Precisamos observar que a grande maioria dos projetos de desenvolvimento sustentável do turismo encontra sua linha de resistência na

incapacidade de mobilização da comunidade local como participante decisiva do planejamento estratégico, uma vez que lhe falta o processo cognitivo necessário para ordenar as atitudes e comportamentos em razão das diretrizes propostas e das mudanças sociais e econômicas de sustentabilidade previstas para o território, padrão de vida e trabalho.

Gestão participativa

O modelo de gestão participativa pode trabalhar não apenas em prol da integração entre as diversas esferas em que atuam os agentes decisores, mas na democratização da informação e de dados para permitir a construção de uma nova forma de agir, fora dos velhos paradigmas do assistencialismo e do paternalismo, utilizando, em vez disso, um planejamento participativo, integrado e, mais importante, convergente com os anseios da população, sendo um multiplicador do conhecimento, de histórias e de identidades locais.

As pessoas das comunidades não aprenderam a viver, a sonhar, a participar; enfim, a criar. Muitas entidades públicas e privadas não consentem na participação desses cidadãos, pois muitas vezes os resultados precisam ser apresentados a bancos de financiamento internacionais, além de serem mostrados nas campanhas políticas das eleições seguintes, fato este bastante conhecido na história brasileira. Atualmente, muitas comunidades, principalmente as carentes, esperam a ajuda dos governos federal e estadual e das prefeituras. Por outro lado ouve-se a insatisfação dos cidadãos e cresce a cada dia a vontade de mudar essa realidade. Mas como podem se mobilizar de forma organizada? Onde podem iniciar suas atividades e encontrar apoio técnico, científico e humano para as suas ações?

A questão principal, então, é como alicerçar, nas comunidades, ações que combatam a exclusão social, construam a história e permitam que a identidade local seja reconquistada, oferecendo às pessoas a formação necessária para que percebam quanto podem contribuir para seu próprio bem-estar e o de sua comunidade.

A proposta da pesquisa continuada é construir a cidadania e uma sociedade mais justa, mais democrática e conhecedora de seus deveres e direitos. A proposta assume uma mobilização social que enfrente de forma organizada os problemas sociais, econômicos e ambientais. Tais problemas devem ser confrontados de forma única por uma sociedade unida e fraterna, que não fuja de sua realidade local ou regional.

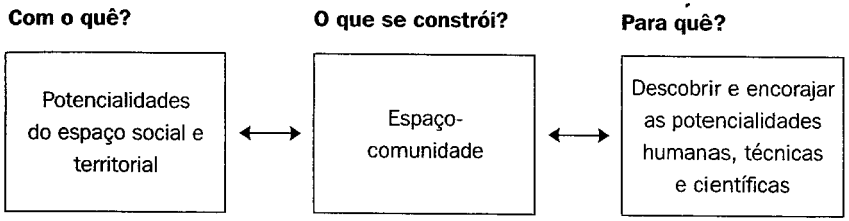
O descaso político tem sido grande, desrespeitando a própria Constituição "cidadã" de 1988. A paisagem urbana precisa refletir uma comunidade saudável, construída e identificada por todos, contrária à sociedade atual, com problemas ambientais, de segurança e de emprego. É importante salientar que a gestão territorial é tarefa de toda a sociedade, não somente de municípios ou de governos estaduais ou federais. Como mobilizar e organizar socialmente ações que gerem informações e a formação de gestores locais?

A formação de tais gestores, aliada ao planejamento participativo interdisciplinar e interinstitucional, promoverá a mobilização social necessária para a sustentabilidade do espaço social e territorial. Um sistema de atores fomentará e apoiará esse processo de interação e integração entre a comunidade e entidades públicas e privadas, promovendo a gestão territorial participativa e resgatando o histórico de muitos processos já acontecidos, de muitos atores, agentes, facilitadores e decisores que participaram com suas potencialidades humanas, técnicas e científicas.

O planejamento participativo reduz custos e aumenta a eficiência do modelo a ser apresentado, bem como a eficácia do processo. A gestão participativa forma gestores locais e regionais, e multiplica o conhecimento técnico, científico e humano dos diversos atores participantes nos diversos processos, promovendo o desenvolvimento local.

Construção do modelo de gestão territorial participativa

Ele integra dois importantes referenciais teóricos integrados: o CTM – Cadastro Técnico Multifinalitário e conceitos de MCDA – Multicritérios de Apoio à Decisão. Com a interação e a integração dessas duas metodologias pode-se construir e formar um sistema de atores potenciais de entidades públicas e privadas, os quais fornecerão informações qualitativas e quantitativas acerca do espaço social e territorial de forma continuada. Isso permite descobrir e encorajar as potencialidades humanas, técnicas e científicas de desenvolver processos diversos que promovam a gestão participativa e a geração de informação. O esquema seguinte mostra a forma de atuar na comunidade:



Os atores, ou seja, as pessoas que ocupam uma determinada área de abrangência, determinam o espaço social da comunidade, que é formada por um sistema de atores que participam de processos, atividades e ações continuadas por meio de suas potencialidades humanas, técnicas e científicas dentro da área de abrangência da comunidade. Por sua vez, o espaço territorial é a estrutura física potencial ocupada pela comunidade na sua área de abrangência.

Abaixo estão relacionadas as diferentes fases e as respectivas metodologias adotadas para a construção do Modelo de Gestão Participativa:

Fases da construção do modelo	Ação	Metodologias
Construção da realidade local.	Busca das potencialidades do espaço social e territorial da comunidade.	CTM.

Fases da construção do modelo	Ação	Metodologias
Espaço-comunidade: formação do sistema de atores/rede de trabalho.	Formar grupos de decisores e facilitadores a partir das suas potencialidades humanas, técnicas e científicas, buscando priorizar a subjetividade humana.	MCDA e rodas de conversa.
Planejamento das ações em campo. Descobrir e encorajar as potencialidades humanas, técnicas e científicas promovendo a gestão territorial participativa.	Analisar as diferentes ações na comunidade, atores participantes, locais prováveis para multiplicar o conhecimento. Local apropriado para a promoção e formação de gestores locais. Democratização da informação de alcance comunitário por meio da comunidade.	Mapas temáticos. Sistema integrado de atores por meio do planejamento participativo e da atuação interdisciplinar e interinstitucional.

CTM – *Cadastro Técnico Multifinalitário*

Percebe-se a falta de informações e dados atuais que revelam a realidade e formas de atuar nas regiões. O CTM é uma importante ferramenta catalisadora de informações socioeconômicas e ambientais da comunidade, e descreve, também, as diversas estruturas existentes, os fenômenos, os mecanismos, as teorias e as práticas que atuam sobre o dinamismo local.

A principal característica desse cadastro é propor a multifinalidade dispondo de diferentes informações multifacetadas nas áreas socioeconômicas e ambientais num determinado escopo de espaço e tempo, a partir de regras e normas predeterminadas.

A multifinalidade do cadastro, as informações multifacetadas, as regras e as normas são fundamentais em todo sistema aberto de comunidade, no qual são regidos os seus objetivos, as responsabilidades e os papéis de cada membro participante do processo.

O CTM é a coleta de dados alfanuméricos, qualitativos e quantitativos, que devem ser precisos, concisos e verdadeiros para se obter soluções e oferecer alternativas viáveis a partir do melhor conhecimento da realidade em questão, considerada naquele espaço/tempo da comunidade. Isso confirma que o conhecimento faz parte de um sistema aberto de erros e acertos, razão pela qual os dados precisam ser sempre melhorados, chegando cada vez mais perto da realidade e da demanda locais, ou seja, da comunidade.

Percebem-se melhores resultados e eficiência do trabalho local se, e somente se, houver um planejamento participativo da região, com o intuito da promoção e valoração do conhecimento local, caracterizado pela história e identidades locais, seus valores, suas crenças, e pela potencialidade de cada um dos grupos de atores. A partir daí é possível construir projetos integrados à realidade local, oportunizando o desenvolvimento e formando gestores locais entre os seus diversos atores, decisores e facilitadores.

A estrutura física da comunidade e as informações locais coletadas poderão ser analisadas a partir desse levantamento, propondo-se ações condizentes e hierarquizadas segundo a estrutura social vigente.

Nessa coleta, as equipes de atores, decisores, facilitadores e parceiros precisam ter caráter multidisciplinar e interinstitucional para chegar, pelo cruzamento de dados e informações, o mais próximo possível da realidade em questão. A partir da visão aberta do sistema e do processo, o acréscimo de informações resultará em inovações e no surgimento de oportunidades de desenvolvimento local real e de longa duração. Por isso, os dados aqui coletados podem servir numa etapa seguinte, como um banco de dados técnicos, científicos e humanos disponível para outras comunidades, que poderão utilizar tais experiências.

Isso facilitará a busca e otimização de recursos humanos e financeiros que desejem contribuir de forma eficaz e eficiente para a busca de soluções não necessariamente ideais, mas reais e palpáveis para o espaço e tempo determinados. O processo fornecerá, a cada fase, novos indi-

cadores e parâmetros sobre o andamento das ações interdisciplinares e multidisciplinares, dependendo do enfoque nos diversos projetos. Ele fará com que se consigam novos líderes, novos gestores e parceiros nos diversos projetos, já que o poder do conhecimento da realidade e a demanda advinda do banco de dados CTM fornecerá tais informações, assim como suas experiências, potencialidades, erros e acertos.

Será criada a história, a identidade do grupo de pesquisa e do projeto. A partir dos dados multifinalitários será mais fácil integrar os outros projetos sociais e interagir com eles por meio de suas experiências e equipes interdisciplinares, a fim de atingir outras metas propostas.

A estratégia fundamental para mudar realidades é o conhecimento, não somente como aprendizagem, mas também como gerador de informações nas áreas de planejamento, gerenciamento e manutenção das diversas ações.

Todo esse processo aberto pode alavancar, instruir e sustentar ações a partir da contribuição de atores, decisores, facilitadores e parceiros, cada qual instruindo, emancipando e propiciando a sustentabilidade local e regional.

O propósito é gerar envolvimento, motivação política, engajamento e construção de consciência crítica sempre alerta, permitindo o desenvolvimento de crianças felizes, adolescentes saudáveis e adultos conscientes, além de promover nas diversas escolas o conhecimento, a pesquisa, a mudança de atitudes e novas posturas perante a sociedade.

MCDA – *Multicritérios de Apoio à Decisão*

De acordo com a escola européia, a metodologia MCDA baseia-se nas seguintes convicções básicas: onipresença da subjetividade e interpenetrabilidade, com a objetividade no processo decisório, assim como no paradigma da aprendizagem pela participação e no construtivismo. Mas tais convicções só se justificam se estiverem integradas a um sistema de processo de apoio à decisão, que é formado pelos subsistemas de atores e ações.

Na abordagem MCDA, os problemas são complexos, tipo SOFT, e pressupõe que existam diversos atores envolvidos no processo decisório; considera também o subjetivismo dos atores e que os objetivos não estão claramente definidos e estruturados, enfatizando, assim, a fase de estruturação.

O MCDA pode lidar com qualquer tipo de problema complexo. A metodologia é adaptável a todas as ocasiões em que os decisores estejam incertos quanto ao caminho a seguir, ou sempre que se depararem com interesses conflitantes.

O método é capaz de organizar a complexidade e incluir considerações subjetivas, de sintetizar informações e julgamentos e de uniformizar conhecimentos. Além disso, fornece uma abordagem estruturada para decisões complexas, considerando dados quantitativos e julgamentos subjetivos, além de permitir ao(s) decisor(es) um retrato gráfico do problema na forma de uma hierarquia.

No entanto, a pesquisa operacional tradicional considera geralmente um decisor único, utilizando a via do objetivismo e pressupondo que os objetivos do decisor estão claramente definidos, não enfatizando a fase de estruturação do problema.

Segundo Costa *et al.* (1996), múltiplos pontos de vista interessam à pesquisa da tomada de decisão com múltiplos critérios: "O objetivo da análise multicritério é o esforço de problemas de decisão nos quais diversos pontos de vista devem ser levados em consideração".

Participam do ambiente decisório os decisores, os facilitadores e os parceiros da comunidade. Cada grupo possui potencialidades que são analisadas e verificadas a partir do levantamento feito na fase do CTM.

A integração e a interatividade do grupo é pré-requisito para o êxito do processo na busca de soluções alternativas dentro de um determinado espaço social.

Mapas temáticos

Os mapas temáticos auxiliam visualmente as estruturas sociais e territoriais existentes na comunidade, bem como organizam as diferentes ações do sistema de atores.

Todo esse processo, desde o levantamento socioeconômico e ambiental até suas potencialidades humanas e estruturais em um determinado espaço e tempo, pode facilmente ser rastreado e mapeado pela cartografia e por suas derivações.

A partir dele poderíamos relacionar inúmeras experiências, erros e acertos, histórias e identidades e, o mais importante, faríamos com que essa estrutura humana de decisores e facilitadores trabalhasse integrada e interagindo diretamente com um determinado meio social, proporcionando a geração do conhecimento de recursos humanos locais, sabedores de seus direitos e deveres, com altos benefícios para a sociedade local e regional.

Pode-se pensar em cartografia integrada com os objetivos da comunidade envolvida. Com essas premissas básicas integradas e interagindo com a otimização de toda a estrutura física existente, é possível criar oportunidades de desenvolvimento.

Gestão territorial participativa (onde, como, atores, sistema de informação)

Após a construção do composto do espaço social e territorial da realidade local, é necessário compor o espaço-comunidade para a construção do conhecimento dela. Esse espaço pretende descobrir e encorajar as potencialidades humanas, técnicas e científicas por meio da interação e integração de um sistema de atores, decisores e facilitadores que proporcionem o desenvolvimento e o crescimento pessoal e empreendedor do grupo-alvo.

O espaço-comunidade é formado por diversos grupos de, no máximo, 20 a 25 integrantes decisores e 2 a 3 facilitadores, entidades públicas, entidades privadas e pessoas físicas potenciais da comunidade. A técnica da roda de conversa é aplicada no sentido de buscar, entre os diversos decisores, dados qualitativos e quantitativos, formas de atuar e soluções alternativas para as necessidades e prioridades, fazendo com que todos os objetivos sejam atingidos e buscando as razões e caminhos

de soluções a partir da visão dos decisores do processo com apoio de facilitadores.

Os facilitadores, que podem ser universidades, escolas, igrejas, entidades públicas, entidades privadas ou até pessoas físicas e jurídicas que auxiliam financeiramente, justificam-se somente por sua experiência técnica, científica e humana. Esses atores facilitam o processo, mas não podem interferir neles com seus valores ou crenças. Eles atuam exercendo não sua influência, mas colaborando com suas experiências técnicas, científicas e humanas em prol de objetivos levantados e hierarquizados pelo CTM.

Por sua vez, essa tarefa servirá como estudo de caso, modelo e também como instrumento facilitador de ensino, pesquisa e extensão em entidades de ensino e entidades públicas e privadas. A busca de soluções alternativas a partir da visão do decisor e discutidas diretamente com estes, com a sua população ativa em grupos pequenos em rodas de conversas, procura encontrar não o caminho ou solução ótima, mas um processo construído que as pessoas da comunidade possam assimilar naturalmente. Esse novo conhecimento poderá ser usado e identificado pelos decisores como um novo saber, como um agir que resulte em mudanças e inovações com o intuito de garantir a melhoria da qualidade de vida. É um processo multiplicador do saber para mudar, para então ensinar para novamente aprender. Trata-se de um processo aberto e cíclico do saber.

O sistema de informação e comunicação deve ser discutido, analisado e planejado de forma participativa, interdisciplinar e interinstitucional, devendo existir trocas de experiências continuadas de aprendizado. O CTM, por meio da busca continuada das potencialidades do sistema de atores, os mapas temáticos e a formação do espaço-comunidade nas escolas são repletos de informação na forma de dados qualitativos e quantitativos da comunidade, e isso é uma maneira verdadeira e real de saber onde, com quem e de que forma atuar.

Para tanto, a integração e a interação entre as diferentes e inúmeras instituições públicas e privadas que concentram dados relativos aos espaços específicos deveriam ajudar a formar cadastros temáticos únicos

para múltiplos usuários dessa ação, propiciando a melhoria da infra-estrutura existente e da qualidade de vida dos cidadãos.

Resultados

A interação e integração de atores de entidades públicas e privadas fornece um valioso aprendizado, obtido por meio da concentração de entidades em um local isento de políticas partidárias, em que se trocam o assistencialismo e o paternalismo pela conscientização e pela prevenção por meio da mobilização social e da otimização do espaço territorial. O desafio é formar uma organização coordenadora, um espaço solidário como catalisador de informações sobre os espaços sociais e territoriais. O processo de desenvolvimento e crescimento pessoal e de empreendedorismo nas comunidades é um rico fomentador da contínua descoberta e do encorajamento das potencialidades humanas, técnicas e científicas, possibilitando significativos impactos positivos nas empresas. A organização coordenadora possui um papel muito importante no sentido de comunicar ações, estabelecer procedimentos e promover o cadastro contínuo de entidades públicas e privadas que sustentem o processo e se comprometam a investir na valoração do ser humano nas comunidades/empresas. Abaixo estão relacionados alguns importantes resultados práticos nos espaços social, territorial e econômico da comunidade/empresa com os atores, decisores e facilitadores que estão recebendo subsídios dessa metodologia de Gestão Territorial Participativa:

Espaço social	Espaço territorial	Espaço econômico
Maior conhecimento da realidade da comunidade por parte dos decisores e facilitadores.	Identidade e histórias presentes e passadas dos ambientes socioeconômicos e ambientais.	Descobrindo e encorajando potencialidades humanas, técnicas e científicas.

Espaço social	Espaço territorial	Espaço econômico
Sentir-se integrado ao processo de construção e valoração dos atores.	Maior conhecimento dos projetos e programas em andamento.	Otimiza e potencializa recursos para os projetos e atores envolvidos nos processos.
Marca social da empresa.	Reconhecimento da empresa/facilitador na comunidade.	Transformação de informação em ação inteligente.
Responsabilidade social.	Responsabilidade ambiental.	Construção do cidadão consciente e co-responsável.

Participação comunitária e empoderamento

O desenvolvimento das comunidades é feito sobre os recursos humanos e materiais nelas existentes para intensificar a auto-ajuda e o apoio social – e para desenvolver sistemas flexíveis de reforço da participação popular na direção de assuntos como saneamento básico, saúde, educação, habitação, segurança, lazer e turismo, entre outros. Isso requer um total e contínuo acesso à informação, às oportunidades de aprendizado dos temas sociais, políticos e econômicos, assim como apoio financeiro adequado.

O conceito de empoderamento vem sendo discutido desde os anos 1970, propondo, a partir de questões referentes ao *desenvolvimento sustentável* e à autogestão de recursos políticos, econômicos e sociais, uma forma de inclusão social e alívio da pobreza.

O "empoderamento" poder ser abordado e interpretado sob diversas perspectivas – até porque perpassa inúmeras disciplinas, utilizando a "psicologia individual, a antropologia, a ciência política e a economia" –, não se tratando apenas de um processo de emancipação individual, mas da aquisição de uma consciência coletiva da dependência social e da dominação política. Na verdade, esse conceito possibilita traçar uma

ponte entre o local e o global, ampliando o contexto de inserção do indivíduo para além de suas famílias e comunidades, articulando-o com noções mais amplas, em nível macro, e com uma possível ação:

> O conceito vai além das noções de democracia, direitos humanos e participação para incluir a possibilidade de compreensão a respeito da realidade do seu meio (social, político, econômico, ecológico e cultural), refletindo sobre os fatores que dão forma ao seu meio ambiente bem como à tomada de iniciativas no sentido de melhorar sua própria situação.

Nesse sentido, é importante perceber que o conceito de empoderamento vai além da *participação* – muitas vezes medida na simples presença em assembléias. Trata-se de um conceito sistêmico, que reconhece que, se há um maior poder na tomada de decisões e controle por parte daqueles que, antes, não detinham qualquer poder, há uma necessária transformação ao longo do sistema. Ora, com a simples participação (que pode ser confundida com aquiescência), essa alteração só pode ser "esperada"; já o empoderamento pressupõe uma participação crítica e ativa que não pode, de forma alguma, ser confundida com a simples "presença" ao longo do processo de decisão.

Um processo de empoderamento eficaz precisa envolver tanto componentes individuais como coletivos, devendo contemplar quatro níveis:

1. *Cognitivo*: onde interessa a conscientização sobre a realidade e as causas de diferentes manifestações de dominação, considerando a opressão e a psicodinâmica que afeta o indivíduo e a sociodinâmica que recai sobre o grupo.
2. *Psicológico*: ligado ao desenvolvimento de sentimentos de autoestima e autoconfiança, requisitos para a tomada de decisões.
3. *Econômico*: que relaciona a importância da execução de atividades que possam gerar uma renda que assegure certo grau de independência econômica.
4. *Político*: que envolve a habilidade necessária para analisar e mobilizar o meio social com vistas a nele produzir mudanças.

Logo, um processo de empoderamento eficiente deve envolver tanto componentes individuais como coletivos. Só assim é possível desenvolver as habilidades necessárias para que se obtenham reais transformações sociais.

O empoderamento resulta não somente do fato de alcançar o *poder sobre*, mas pode ser também o desenvolvimento do *poder para*, do *poder com* ou do *poder de dentro*. Essas formas de poder não são finitas (com princípio e fim), mas podem crescer com o seu exercício; até porque um grupo, quando exerce tais poderes, não reduz necessariamente o poder dos outros.

Na perspectiva desse processo, a compreensão da dominação encontra-se associada às relações de poder, que são múltiplas e estão profundamente enraizadas em sistemas de redes sociais. O empoderamento de pessoas ou grupos, sob essa óptica, não implica necessariamente a perda de poder de outros, embora implique mudanças que podem levar a essa ocorrência.

Então, temos várias possibilidades de empoderamento, processos que levam os grupos a posições de *poder sobre*, mas também à possibilidade de exercício de poder generativo.

Poder com ou *poder de dentro* e *poder para* levam a uma conceitualização de empoderamento bastante diferente. Aqui, a noção de poder privilegia a capacidade de expressão e ação do ser humano, bem como sua capacidade de realização e sua liberdade de expressão.

Empoderamento de pessoas ou de grupos?

O empoderamento é um processo de grupos ou de indivíduos? Essa é outra questão a ser contemplada nas estratégias de empoderamento.

Durante um período de tempo, deu-se muita ênfase ao grupo, relegando a importância do indivíduo a um segundo plano, ou mesmo esquecendo-a. Como ocorreu em outros processos políticos que buscaram a superação de desigualdades sociais, o indivíduo foi visto como a negação dos interesses e atividades de grupos sociais. Muitos exemplos sobre empoderamento de grupos, em muitos países, têm se mostrado efetivos e tidos como fundamentais para romper isolamentos e mudar a

correlação de forças em favor dos excluídos. Contudo, as análises também mostram que o empoderamento deve levar a processos de mudança em nível individual; não apenas em termos de controle de recursos, mas também de uma maior autonomia e autoridade sobre as decisões que influenciam a própria vida.

Assim, voltamos a frisar que processo de empoderamento deve responder a dois níveis: o individual e o coletivo.

É importante salientar, porém, que qualquer processo efetivo de inclusão social e redução da pobreza que tenha como estratégia o empoderamento deve ser capaz de enfrentar as causas que dão origem à pobreza e à exclusão nos grupos sociais.

O empoderamento é uma perspectiva que coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento. Pode parecer simples essa afirmação, mas ela muda radicalmente a perspectiva e a estrutura na qual o desenvolvimento costuma ser pensado. Apesar de ser uma questão em disputa, hoje prevalece uma compreensão que equaciona desenvolvimento e crescimento econômico, e por esse caminho se construíram análises, abordagens políticas e programas. Recolocar as pessoas e os grupos que vivem na linha da pobreza ou da exclusão no centro do processo de desenvolvimento significa colocar as instituições econômicas (mercados) e políticas a serviço desses grupos.

Quem pode empoderar quem?

Uma outra questão importante na elaboração de estratégias sobre empoderamento é: Quem empodera quem?

Em uma tentativa de classificação pode-se identificar dois tipos de atores:

- agentes externos (ONGs, OSCIPs – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, agências de desenvolvimento, esferas do poder público) podem contribuir para a criação de um meio ambiente favorável ao empoderamento ou, ao contrário, agir como uma barreira;

- o empoderamento pode ocorrer no próprio grupo por meio de organizações de base, como são os movimentos sociais, nas quais o agente pode ser uma liderança interna.

Uma vez que a natureza e o papel do agente catalisador têm conseqüências sobre o processo de empoderamento, é interessante pensar também em outra tipologia, segundo o ator social protagonista da intervenção. Gita Sem (*apud* Iorio, 2002) propõe a seguinte tipologia:

- empoderamento por ONGs;
- empoderamento por movimentos sociais;
- empoderamneto por ONGs e governos;
- empoderamento por agências multilaterais.

Empoderamento por ONGS

As experiências nas quais as ONGs têm um papel catalisador têm sido as mais inovadoras e flexíveis, e nelas o método de intervenção e o conteúdo aplicados são os mais adequados a indivíduos, grupos e comunidades. A razão e o êxito desse processo residem, com poucas exceções, no fato de essas experiências começarem pequenas e permanecerem pequenas e próximas do grupo.

Em geral, por meio dessa combinação ONGs / grupos / comunidades são gerados interessantes e novos experimentos de intervenção, seja em termos metodológicos, de prestação de serviço, seja em termos de organização comunitária.

Empoderamento por movimentos sociais

O empoderamento que ocorre dentro do grupo, por meio de organizações de base e movimentos sociais, em que o agente é um elemento interno ao grupo, não vivencia esse problema de fechamento em si mesmo. Ao contrário, a relação com os agentes externos (governo, por exemplo), ainda que possa ser conflitante, é uma de suas metas, uma vez que

estes são vistos como responsáveis pelo *status quo* e como instâncias capazes de alterar a situação de exclusão social e pobreza em que vive o grupo. Quando os grupos vinculados aos movimentos sociais obtêm sucesso, tendem a se estender e a se ampliar.

Uma de suas principais virtudes é a clareza que têm a respeito dos pontos que realmente importam e interessam ao grupo. Eles vão ao âmago das questões que perpetuam sua condição de pobreza, de falta de representação política e de trabalho, visando mudar e transformar essa situação.

Empoderamento por ONGs e governos

Processos de empoderamento que combinam a ação de ONGs e governo têm mostrado resultados interessantes em muitos casos. Esse tipo de empoderamento resolve o problema de escala de intervenção, de impacto e a questão da replicabilidade. Também apresenta como vantagem o aumento da proteção do grupo, diminuindo a incidência de violência por parte de oligarquias e de seus interesses.

Empoderamento por agências multilaterais

O empoderamento proposto por agências multilaterais apresenta também pontos fortes e fracos. Na medida em que o empoderamento é reconhecido como um elemento-chave para romper o ciclo de pobreza, abrem-se possibilidades para o desenho de políticas mais adequadas no que se refere à inclusão social e ao alívio da pobreza, bem como espaços de participação na elaboração e implantação dessas políticas que podem favorecer os grupos até então excluídos.

No campo das políticas

Em contextos onde existe democracia, um procedimento que contribui para a criação de um ambiente favorável é a mudança ou a aprovação de novas leis que apóiem as iniciativas dos segmentos excluídos e pobres. Essas leis podem cobrir um amplo espectro de questões, como discriminação, mudança na legislação civil sobre herança, sobre proteção de áreas comunais de acesso a recursos, sobre populações indígenas, ou ainda a introdução de normas que facilitem o acesso a crédito em bancos públicos, por exemplo. Nenhum desses mecanismos constitui por si só uma garantia de empoderamento, mas sua simples existência certamente remove barreiras que podem contribuir para que o grupo e os indivíduos "desempoderados" tenham acesso a recursos e possam desenvolver suas capacidades.

É importante a promoção e implementação de processos participativos na gestão da política. O poder público deve assegurar canais para que grupos e pessoas em situação de pobreza possam fazer parte de instâncias de definição, implantação e monitoramentos de políticas mais gerais (orçamento participativo, conselhos de políticas sociais como segurança alimentar, previdência, em conselhos de saúde, educação), e também de programas de combate à pobreza e exclusão (mas não somente desses espaços).

A descentralização de poder por parte dos órgãos de governos pode pavimentar o caminho para uma maior participação de grupos sociais em nível local e, nesse sentido, atender melhor às necessidades dos excluídos.

No campo da informação

Uma outra política dirigida à remoção de barreiras para viabilizar processos de empoderamento é a promoção do acesso à informação às pessoas de baixa renda. A informação é freqüentemente um dos recursos mais preservados e controlados em programas de desenvolvimento. Como é de conhecimento geral, o controle de informação ou a falta de transparência é o expediente mais explorado pela corrupção. Controlar informações é um elemento fundamental para o empoderamento, pois, uma vez informados, as pessoas e os grupos vislumbram uma oportunidade de sair da condição de "beneficiário" para ser um agente ativo do processo.

O controle sobre o conhecimento e informação pode levar a mudanças nas relações de poder, portanto, estratégias de geração de conhecimentos e difusão de informações sobre o nível local, regional e global são fundamentais como mecanismos de empoderamento.

No campo da construção de capacidades: participação

O tema da participação tem ganhado destacada relevância como mecanismo de empoderamento. Quase todas as instituições de estudo, pesquisa e de apoio voltadas à cooperação para o desenvolvimento têm produzido muitas análises sobre processos participativos[1], sendo que grande parte dessas análises e das pesquisas de campo relaciona os temas participação, cidadania, poder e políticas de combate à pobreza.

Hoje, o processo de empoderamento é visto como estreitamente relacionado ao de participação, bem como ao de desenvolvimento sustentável. Experiências em diversas partes do mundo têm mostrado que processos de participação possibilitam processos de empoderamento; da mesma forma, tais metodologias favorecem importantes possibilidades para estabelecer políticas e práticas de desenvolvimento que contemplam as necessidades da parcela da população que vive em situação de exclusão social e pobreza.

Já mencionamos também a necessidade de investir na construção de capacidades que são importantes para possibilitar uma participação completa em todas as fases de desenvolvimento das políticas, programas e projetos. O apoio à construção de representação política de grupos menos favorecidos é também fundamental para que a participação se dê dentro de um marco civil e político e não se reduza à administração de problemas da pobreza.

1. A participação aparece como um tema prioritário de pesquisa em instituições como IDS, University of Sussex, Centre for Development Studies, SWANSEA, University of Wales, INTRAC.

Empreendedorismo

O termo empreendedor é de origem francesa, *enterpreneur*, e significa aquele que assume riscos e inicia algo novo. Foi utilizado pela primeira vez por volta de 1800 por Jean Baptiste Say, um economista francês, com o intuito de distinguir o indivíduo que consegue transferir recursos econômicos de um setor com baixa produtividade para um setor com produtividade elevada e com maiores rendimentos (Drucker, 1986).

Jean Baptiste Say definia "empreendedor" como o responsável por reunir todos os fatores de produção e descobrir no valor dos produtos a reorganização de todo capital que ele emprega, bem como o valor dos salários, os juros, o aluguel que paga e os lucros que lhe pertencem. Tratava-se de uma definição de empreendedorismo bem mais centrada nos negócios. Para ele, o julgamento, a perseverança, o conhecimento sobre o mundo e sobre os negócios, e o domínio da arte da superintendência e da administração eram os requisitos primordiais para um empreendedor (Longen, 1997).

Em pesquisas realizadas abordando a influência do empreendedor na economia, Joseph Schumpeter conclui que este tinha uma função muito importante, a distribuição criativa, em que velhas indústrias são continuamente substituídas por novas. Schumpeter afirmou também que o empreendedor desempenha um papel fundamental, pois provoca impacto na economia, quebrando antigos padrões e contribuindo para o desenvolvimento da sociedade em todos os sentidos. Comenta, ainda, que o empreendedor é o impulso fundamental que aciona e mantém em marcha o motor capitalista, criando constantemente novos produtos, novos métodos de produção, novos mercados e sobrepondo-se implacavelmente aos antigos métodos, menos eficientes e mais caros (Longen, 1997).

Se no início o empreendedorismo estava mais relacionado ao meio empresarial, nos anos 1980 atingiu as ciências humanas e sociais. Dois eventos marcam essa transição:

- a publicação da primeira de todas as enciclopédias contendo o que havia de melhor e mais moderno sobre o assunto: *Encyclopedia of Entrepreneurship* (Kent, Sexton & Vesper, 1982);

- a primeira grande conferência anual (Conferência de Babson) dedicada à pesquisa do novo campo.

A partir daí nota-se a realização de inúmeros eventos com o objetivo de discutir sistematicamente as questões mais relevantes e pertinentes ao fenômeno do empreendedorismo.

O empreendedorismo no Brasil

O movimento do empreendedorismo começou a ser difundido na sociedade brasileira a partir da década de 1990, com o surgimento de entidades como o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e a SOFTEX – Sociedade Brasileira para Exportação de Softwares. Nos períodos anteriores, os ambientes políticos e econômicos do país não eram favoráveis e havia pouca oferta de informação para auxiliá-los na jornada empreendedora (Bessone, 2000).

Em função de inúmeros programas e ações visando à formação de empreendedores, o Brasil, de acordo com Dornelas (2001), entrou no século XXI com todo potencial para desenvolver um dos maiores programas de ensino de empreendedorismo de todo o mundo, comparável apenas aos dos Estados Unidos, onde mais de 1.100 escolas ensinam empreendedorismo. De acordo com o relatório executivo de 2003 do Global Entrepreneurship Monitor (GEM, 2003), o Brasil aparece como o país que possui a melhor relação entre o número de habitantes adultos que começam um novo negócio e o total dessa população: um em cada oito adultos.

Na pesquisa anual "GEM – Empreendedorismo no Brasil – 2003", essa entidade basicamente busca investigar:

- condições nacionais de natureza sociocultural e econômica que afetam o empreendedorismo;
- levantamento junto à população adulta sobre o nível de empreendedorismo no Brasil;

- comportamento da força de trabalho brasileira em relação aos negócios em geral;
- pesquisa com informantes e especialistas no tema ligados a órgãos governamentais, universidades e iniciativa privada.

A respeito das condições socioculturais e econômicas gerais que afetam o empreendedorismo, a GEM investigou dados como carga tributária, normas regulatórias, PIB, comércio externo, eficácia legislativa e governamental, porcentuais de matrículas nos níveis de ensino etc.

O panorama resultante não é favorável ao Brasil, pois revela níveis de desenvolvimento social e econômico inferiores aos da maioria das nações pesquisadas. O quadro é agravado pela forte carga de tributos, pela burocracia, pelo alto índice de desemprego e pela precarização do trabalho e da renda.

Quanto aos níveis de empreendedorismo, a GEM constatou taxa de 12,9% em 2003, após o país ter registrado taxas mais elevadas nos anos anteriores: 21,4% em 2000; 14,2% em 2001; 13,5% em 2002. Como a média mundial é de 8,8%, o Brasil ainda apresenta níveis elevados na atividade, como costuma ocorrer com países de alta dinâmica demográfica, com maior número de jovens, informalização do mercado e muitas necessidades não atendidas.

Não obstante o alto empreendedorismo, a GEM observa que o perfil dos negócios brasileiros continua sendo composto por empresas que atuam com produtos e serviços tradicionais, com pouco potencial de expansão de mercado e de conquista de mercados externos.

O processo empreendedor

De acordo com Dornelas (2001), o processo empreendedor abrange todas as atividades, funções e ações relacionadas à criação de uma nova empresa. Em primeiro lugar, o empreendedorismo envolve o processo de criação de algo novo, que tenha valor e seja valorizado pelo mercado. Em segundo lugar, o empreendedorismo exige devoção, comprometimento de tempo e esforço para que o novo negócio possa se transformar

em realidade e crescer. Em terceiro lugar, o empreendedorismo requer ousadia, assunção de riscos calculados e decisões críticas, além de tolerância a possíveis tropeços, erros ou insucessos.

O empreendedor revolucionário é aquele que cria novos mercados por meio de algo único. Entretanto, a maioria dos empreendedores cria negócios em mercados já existentes, apesar do sucesso na atuação de segmentos já estabelecidos. Qualquer que seja o tipo de empreendedor, revolucionário ou conservador, qualquer que seja o caminho escolhido para ingressar e sobreviver no mercado, o processo envolve os seguintes passos:

- identificação e desenvolvimento de uma oportunidade na forma de visão;
- validação e criação de um conceito de negócio e estratégias que ajudem a alcançar essa visão por meio de criação, aquisição, franquia etc;
- captação dos recursos necessários para implementar o conceito, ou seja, talento, tecnologias, capital e crédito, equipamentos etc;
- implementação do conceito empresarial ou do empreendimento para fazê-lo começar a trabalhar;
- captura da oportunidade por meio do início e crescimento do negócio;
- extensão do crescimento do negócio por meio da atividade empreendedora sustentada.

Todas essas atividades levam tempo e não obedecem a regras definidas, fazendo com que o empreendedor volte atrás no processo ou ainda mude os caminhos para ajustar seu negócio às novas oportunidades.

De acordo com Hisrich e Peters (2004), o processo empreendedor possui quatro fases distintas:

- identificar e avaliar a oportunidade;
- desenvolver o plano de negócios;
- determinar e captar os recursos necessários;
- gerenciar a empresa criada.

Essas fases podem ser mais bem entendidas conforme a tabela abaixo.

Fase 1	**Fase 2**	**Fase 3**	**Fase 4**
Identificar e avaliar a oportunidade	**Desenvolver o plano de negócios**	**Determinar e captar os recursos necessários**	**Gerenciar a empresa criada**
Criação e abrangência da oportunidade. Valores percebidos e reais da oportunidade. Riscos e retornos da oportunidade. Oportunidade *versus* habilidades e metas pessoais.	1 – Sumário executivo. 2 – O conceito do negócio. 3 – Equipe de gestão. 4 – Mercado e competidores. 5 – Marketing e vendas. 6 – Estrutura e operação. 7 – Análise estratégica. 8 – Plano financeiro. 9- Anexos.	Recursos pessoais. Recursos de amigos e parentes. Capitalistas de risco. Bancos. Governo. Incubadoras.	Estilo de gestão. Fatores críticos de sucesso. Identificar problemas atuais e potenciais. Implementar um sistema de controle. Profissionalizar a gestão. Entrar em novos mercados.

Fonte: Hisrich & Peters (2004).

Embora as fases sejam apresentadas de forma seqüencial, nenhuma delas precisa ser completamente concluída para que se inicie a seguinte. Por exemplo, ao identificar e avaliar uma oportunidade (Fase 1), o empreendedor deve ter em mente o tipo de negócio que deseja criar (Fase 4). Muitas vezes ocorre ainda um outro ciclo de fases antes de o processo completo ser concluído. É o caso em que o empreendedor elabora o seu primeiro plano de negócios e em seguida apresenta-o para um capitalista de risco, que faz várias críticas e sugere ao empreendedor mudar toda a concepção da empresa antes de procurá-lo de novo. Nesse caso, o processo chegou até a Fase 3 e voltou novamente para a Fase 1, recomeçando um novo ciclo sem ter concluído o anterior.

O ato de empreender é figura essencial, pois nos reporta a tudo o que dissemos a respeito do desenvolvimento endógeno e da participação comunitária, ou seja, os pequenos e médios empresários do local de visitação turística.

O processo empreendedor abrange todas as atividades, desde funções e ações relacionadas com a criação de uma unidade produtiva, ainda que artesanal, até a criação das bases empresariais para essa produção.

Em primeiro lugar, envolve o processo de criação de algo novo ou o processo cognitivo e artesanal de produção de herança familiar a que se atribui valor e que é comercializado pelo mercado.

Em segundo lugar, o empreendedorismo exige devoção, comprometimento em termos de tempo e esforço, para que o novo negócio possa transformar-se em realidade e prosperar.

Em terceiro lugar, requer ousadia, assunção de riscos calculados, tomada de decisões críticas, além de tolerância para compreender insucessos intermediários.

De um lado, muitas vezes encontramos um processo produtivo ideal, inteiramente tecnologizado ou reduzido a uma freqüência precisa inteiramente especificada de operações estruturadas; de outro, deparamo-nos com um processo produtivo informal, empírico, por vezes gerido por um operador visto e reconhecido como aquele que nada sabe, mas que se "vira" fazendo um pouco de tudo. Na realidade, não é verdade que o artesão empreendedor ignore tudo: ele conhece bem e melhor que os outros, mais treinados que ele, certas operações recorrentes, por conta da sua experiência diária e da tradição herdada.

Conseqüentemente, uma região que tenha logrado amadurecer com sua própria experiência, pela "cabeça" e iniciativa de seus próprios atores e nas próprias instituições, unidades produtivas e paraprodutivas com um certo estoque de conhecimento regional, alcançará uma destacada vantagem competitiva se as linhas de produção local tiverem sido fundamentadas nesse conhecimento contextual da região, oportuna e convenientemente mesclado com o saber codificado.

Como, então, potencializar e harmonizar essa característica? A menor subdivisão que se faça do processo produtivo até chegar a uma simples unidade de negócio, a descentralização decisional e a convergência dos colaboradores constituem, na verdade, a base do sucesso do modelo. São idéias elementares que os micro e pequenos empreendedores sabem estruturar e dar formas organizativas originais.

No plano sociocultural há algumas peculiaridades do modelo que a análise social ainda precisa esclarecer. A eficiência de um processo produtivo também depende – e essa é a novidade – do modo como se observa e se trabalha as variáveis socioculturais (valores, instituições e saber difuso) com as variáveis mais estreitamente econômico-produtivas (disponibilidade de capital, saber científico e tecnológico).

APLS – Arranjos Produtivos Locais

Nos últimos anos, temos assistido à formação de um impressionante consenso acerca da pertinência de transformar os arranjos produtivos locais em objeto prioritário das políticas de desenvolvimento. A tendência de fazer dos APLS um dos focos da ação das políticas de desenvolvimento econômico e social do país tem fundamento em alguns interessantes elementos de aceitabilidade. Como todo consenso, corre o risco de resvalar para a moda e conseqüente banalização, por isso, é sempre conveniente checar esses conceitos e verificar sua racionalidade, alcance e possibilidade de eficácia.

Com efeito, os sistemas produtivos hoje reconhecidos pelo conceito de arranjo produtivo parecem reunir características interessantes para a geração de sinergias, tão essenciais ao sucesso de uma iniciativa de desenvolvimento econômico e social.

Talvez o primeiro a merecer atenção seja o fato de a origem da quase totalidade desses arranjos ser completamente autônoma, baseada em construções *ad hoc*, por meio do aproveitamento de vantagens territoriais que permitiram o surgimento de estruturas produtivas razoavelmente especializadas e com um número significativo de empresas. Quase nenhum desses processos foi baseado em políticas de incentivo público. A especialização regional verificada na grande maioria dos territórios foi consolidada antes de ter-se tornado objeto de atenção por parte dos agentes públicos, por exemplo: "Caminhos de Pedra" e "Rota dos Vinhedos na Serra Gaúcha".

As exceções surgem quando um conjunto produtivo de *clusters* recebe forte impulso estatal desde sua origem. Exemplo: *cluster* aeronáutico de São José dos Campos, em São Paulo.

Os APLs nasceram, em geral, à margem do Estado, e o grande "benefício" que receberam foi, provavelmente, o esquecimento por parte das estruturas de fiscalização tributária e trabalhista.

Assim, o processo de adensamento empresarial surgiu sem a influência de distorções alocativas motivadas por políticas públicas, o que lhes conferiu a sempre desejada característica de resiliência, que é a capacidade de adaptação autônoma de uma estrutura, sistema ou mesmo pessoa às vicissitudes da dinâmica do mundo exterior. A grande maioria surgiu nos últimos trinta anos, ou pelo menos ultrapassou a massa crítica que deve caracterizar as estruturas clusterizadas.

Tais arranjos produtivos consolidaram-se a partir do colapso do desenvolvimentismo brasileiro nos anos 1960 e 1980, em meio à crise do modelo fordista e à crise fiscal brasileira e suas conseqüências óbvias sobre o emprego, com uma grande quantidade de pessoas deixadas sem alternativas de sobrevivência em postos de trabalho formais. Por sua iniciativa, com recursos próprios, sem crédito e sem orientação, essas pessoas começaram a organizar pequenas unidades produtivas, a grande maioria delas estritamente familiares, a partir de uma pequena concentração setorial, aproveitando alguma oportunidade existente no seu entorno. Nasceram enfrentando décadas de crise e taxas médias de crescimento inferiores a 2% ao ano.

Nesse ambiente adverso geraram estruturas e canais de distribuição os mais diversos – e ocuparam o mercado, sempre mantendo elevado grau de flexibilidade.

Para Albagli e Brito (2003):

> [...] cada cadeia produtiva é o encadeamento de atividades econômicas pelas quais passam e vão sendo transformados os diversos insumos, incluindo, desde as matérias-primas, máquinas e equipamentos, produtos intermediários até os finais, sua distribuição e comercialização. Resulta e implica crescente divisão de trabalho, na qual cada agente ou conjunto de agentes especializa-se em etapas distintas do processo produtivo. Uma cadeia produtiva pode ser de âmbito local, regional, nacional ou mundial.

As cadeias produtivas, segundo ainda os citados autores, podem ser identificadas a partir da análise de relações produtivas setoriais expressas em matrizes insumo-produto, a partir da análise das transações de compra e venda entre fornecedores e compradores de uma determinada atividade econômica.

Segundo, ainda, Albagli e Brito (2003):

> [...] um arranjo produtivo local pode conter uma cadeia produtiva estruturada localmente ou fazer parte de uma cadeia produtiva de maior abrangência espacial, de âmbito nacional ou mundial, desde quando, com a globalização, identifica-se uma maior dispersão espacial das cadeias produtivas.

Cadeia de valor, cadeias de suprimentos e cadeias produtivas globais são conceitos similares ou distintos? Referem-se a configurações semelhantes de processos e sistemas produtivos? Carvalho e Laurindo

(2003) indicam como fonte de confusão conceitual sobre esses termos o fato de estudiosos e autores pertencentes a diferentes áreas de conhecimento abordarem o mesmo tema: a ligação dos vários elos de uma cadeia, desde os insumos de produção até a comercialização final em mercados globais.

Por sua vez, "sistemas produtivos e inovativos locais são aqueles arranjos produtivos cuja interdependência, articulação e vínculos consistentes resultam em interação, cooperação e aprendizagem, possibilitando inovações de produtos, processos e formatos organizacionais e gerando maior competitividade empresarial e gerando capacitação social" (Albagli & Brito, 2003).

Na abordagem dos APLs, segundo esses mesmos autores:

> [...] constitui recorte específico de análise e de ação política, definindo o espaço onde processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar, tais como: município e seu entorno; conjunto de municípios; microrregião; conjunto de microrregiões entre outros. A proximidade ou concentração geográfica, levando ao compartilhamento de visões e valores econômicos, sociais e culturais, constitui fonte de dinamismo local, bem como de diversidade e de vantagens competitivas em relação a outras regiões.

Política e Planejamento Estratégico no Desenvolvimento Sustentável do Turismo

Ação intersetorial, multi e interdisciplinar na transversalidade da gestão da atividade turística. Disponibilidade de recursos humanos especializados. Papel da universidade na formação do profissional de gestão pública do turismo.

A *política* é um curso de ação calculado para alcançar *objetivos*, ou seja, direções gerais para o planejamento e a gestão do turismo baseadas em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. *Políticas* são orientações específicas para a gestão diária do turismo, abrangendo os muitos aspectos operacionais da atividade. Numa visão bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos e, como tal, fazem parte do desenvolvimento planejado de uma região ou país, em que é necessário criar, desenvolver, conservar e proteger recursos turísticos.

A oferta em turismo pode ser concebida como um conjunto de recursos naturais e culturais que, em sua essência, são a matéria-prima da atividade turística porque, na realidade, são esses recursos que provocam a afluência dos turistas. A esse conjunto agregam-se as instalações e

os serviços produzidos para dar consistência ao seu consumo, os quais compõem os elementos que integram a oferta no seu sentido amplo, em uma estrutura de mercado.

A diferenciação entre oferta primária (original) e derivada (técnica) elucida bem essa questão:

- *Oferta original*: conjunto de atrativos turísticos que apresentam uma ligação intrínseca com a destinação na qual estão localizados por já existirem antes da implantação da atividade turística e cuja razão de ser não é o turismo. Portanto, a questão da autenticidade é essencial para o entendimento do que constitui a oferta original, pois envolve basicamente elementos naturais, culturais e científico-tecnológicos em eventos programados.
- *Oferta derivada*: é o conjunto de produtos turísticos secundários elaborados com a finalidade específica de prover o suporte à atividade turística. Os serviços e equipamentos ligados à hospedagem, alimentação, transporte, recreação etc. são exemplos desse tipo de oferta.
- *Demanda turística*: a demanda turística pode ser entendida como a quantidade de produtos turísticos adquiridos (real) ou que podem ser adquiridos (potencial) por um certo público, a um certo preço e por um dado tempo com o objetivo de satisfazer algumas de suas necessidades. Outro aspecto fundamental a considerar em relação à demanda é a sua segmentação.
- *Mercado turístico*: a partir da conceituação de demanda e oferta deve-se perceber como se desenvolve a relação entre seus elementos. O processo de gestão do sistema de turismo perpassa uma questão fundamental: a necessidade de adequação da oferta à demanda. Para tanto é preciso compreender que essa relação se dá dentro de uma esfera mercadológica em que há uma interação dinâmica dos processos de produção, distribuição e consumo. Além disso, o gestor deve se ater ao fato de que a atividade turística apresenta uma série de especificidades em relação a esse processo mercadológico, e que este é influenciado e influencia outros elementos do sistema de turismo.

Um dos conceitos fundamentais a considerar é a diferenciação entre recurso e produto turístico. Recursos são os elementos disponíveis na localidade turística ou com potencial turístico passível de ser explorado de acordo com a legislação vigente. Produto turístico é o resultado final dos equipamentos e serviços agregados aos recursos, capaz de satisfazer as necessidades de uma demanda específica, podendo ser adquirido ou usufruído por esta.

O turismo, no Brasil, ainda não atingiu índices de desenvolvimento mais expressivos por causa da falta de uma visão sistêmica e holística e de pensamento estratégico. É inadiável identificar, organizar e articular a cadeia produtiva do turismo, bem como identificar corretamente suas unidades de produto e de negócios e estabelecer uma rede de empresas para atuar em *clusters* de forma integrada, pró-ativa e interativa.

O grande problema do turismo brasileiro, na verdade, é a falta de posicionamento no mercado. Para corrigir essa ausência de visão estratégica é preciso examinar as variáveis que entram na escala de produção do setor, a fim de traçar cenários futuros com planejamento, logística e redução de riscos.

O pensamento estratégico é resultado do estímulo à visão sistêmica e global do mundo, com a necessidade de uma filtragem do que é adequado e viável para a sociedade, para a economia e para a cultura do país.

Considerando o mercado globalizado, algumas das razões pelas quais deve-se utilizar o planejamento estratégico são:

- *Dinâmica do meio ambiente*: espaço onde empresas e organizações se localizam e que sofre mudanças contínuas. O planejamento estratégico observa e acompanha essas mudanças e monitora seu desenvolvimento.
- *Geração de flexibilidade*: a empresa ou organização assimila mais rapidamente as mudanças porque gera flexibilidade em função do treinamento e da incorporação de estruturas adequadas.
- *Intervenção dinâmica*: preocupa-se com os cenários de sustentabilidade, tendo sempre em mira a visão de futuro e ações a longo prazo.

- *Integração interna da empresa*: o planejamento estratégico deve ser um processo contínuo de busca de informação e permanente reflexão sobre os fatos. Com isso, alguns setores deixam de atuar como sistemas fechados, ganhando uma visão de totalidade de si mesmos, e a empresa passa a atuar de maneira unitária e estratégica.
- *Revitalização do espírito organizacional*: reforça o espírito de grupo dos atores que integram a empresa, com uma clara definição dos objetivos e a busca constante de informações, tendências a correr riscos e determinação para atingir metas.

Será sempre necessário observar a teia de relações sociais, a estrutura institucional local, a migração e as conseqüências da sazonalidade regional na dinâmica e nas potencialidades do destino turístico das políticas de investimento e de geração de emprego e renda.

O planejamento estratégico deve apoiar-se na participação social, bem como na eqüidade, intersetorialidade e sustentabilidade.

Tal ação interativa certamente representará um esforço ponderável na construção de um modelo de desenvolvimento integral, integrado e sustentável, possibilitando superar paulatinamente a reprodução da pobreza e da exclusão social provocadas pelo aumento das desigualdades, da internacionalização da economia, da incontrolada competitividade e do esgotamento das verbas públicas. Nesse processo integrado ou novo planejamento, a ênfase recai na observação de possíveis conseqüências das políticas alternativas ambientais, sociais e econômicas para, só então, por meio da sua avaliação em comparação com os objetivos, aplicar as medidas e os processos mais indicados.

Todo projeto de desenvolvimento local/regional desencadeia um processo de reconstrução/reapropriação de um território entendido como o espaço apropriado. Esse processo implica uma nova ordenação territorial, que se propõe que seja sustentável e alavancada a partir dos interesses coletivos da região. Pretende-se que esse processo de nova ordenação sustentável venha a traduzir-se em um novo padrão de desenvolvimento, obedecendo não mais à racionalidade da acumulação e

do consumismo, mas principalmente da qualidade de vida a curto, médio e longo prazos. Além disso, deverá contemplar as necessidades e expectativas coletivas da base local, com a participação ativa da sociedade civil organizada de forma multiescalar, buscando adotar a alternativa que melhor viabilize sua inserção no processo regional de desenvolvimento. Define-se essa nova ordenação territorial como a projeção no espaço físico, mediante ocupação e uso, das políticas, interesses, racionalidades e valores econômicos, sociais, culturais e ambientais de uma comunidade local ou regionalmente referenciada. O que se busca, na realidade, como objetivo principal, é a consecução da estrutura espacial adequada para a forma de desenvolvimento de interesse da comunidade.

Uma ordenação sustentável do território é a que alia o ótimo idealizado para o homem com a apropriada preservação da natureza, por meio de uma relação harmônica entre ambos.

A sustentabilidade é construída a partir de experiências regionais, devendo presidir todas as iniciativas de alavancagem do desenvolvimento. No entanto, a ordem econômica social vigente não contribui para a constituição de um processo autêntico de desenvolvimento regional, o que exige a inclusão da perspectiva da endogenização, que é um processo de origem local que contempla as necessidades e aspirações da coletividade regional, resultante de uma sólida e ativa consciência de territorialidade.

Sem dúvida, isso exige a solução de um reiterante desafio para os planejadores do desenvolvimento regional e dos empresários que investem sem estruturar seus empreendimentos de acordo com a essencialidade desses conceitos, pois, historicamente, a seletividade na ocupação e organização do espaço, ou ordenação do território, foi e continua sendo determinada predominantemente pela racionalidade econômica não ambiental e muito menos social. A mudança nesse referencial exige uma nova ação, uma nova consciência e uma nova ética que assegurem a endogenização e o empoderamento para o desenvolvimento.

Como produzir, organizar e ofertar conservando e preservando, no ambiente de produção e no espaço de visita e fruição, a alma do lugar? Isto é, a identidade ambiental sociocultural da comunidade visitada?

O estudo da função pretende decompor o espaço turístico nos seus elementos estruturais, de mercado, oferta, demanda, infra e superestrutura, ou seja, captando sua participação na *totalidade*, em um determinado momento ou em um período de tempo historicamente determinado.

Nessa análise é fundamental a captação da configuração da estrutura espacial, que extrapola o estudo da forma, uma vez que pretende expressar a dependência mútua entre as *partes do todo*, ou seja, a funcionalidade espacial.

O planejamento deve enfatizar um modelo de gestão que crie uma estrutura em que a participação de segmentos empresariais permitam atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público, por meio de instrumentos que conduzem à:

- gestão compartilhada;
- participação mútua em custos;
- definição de programas e produtos de promoção turística que superem os modos tradicionais de fazê-la;
- elaboração e promoção de produtos que conjuguem sua oferta com sua própria rentabilização;
- identificação de todos os agentes institucionais, sociais e empresariais participantes do processo de desenvolvimento sustentável do turismo na região;
- elaboração de um plano integrado de turismo, com estudo da viabilidade econômico-financeira dos investimentos necessários;
- construção de um fundo de recursos para investimentos regionais e para a captação de financiamentos no mercado nacional e internacional.

Não podemos nos esquecer de que o turismo sustentável envolve:

- compreensão dos impactos turísticos;
- distribuição justa de custos e benefícios;
- geração de empregos locais, diretos e indiretos;
- estimulação de negócios lucrativos;

- injeção de capital e dinheiro na economia local;
- diversificação da economia local;
- transferência de benefícios de uma região mais rica para outra mais pobre, contribuindo para um maior equilíbrio intra-regional;
- maior equilíbrio intersetorial e interpessoal. *Intersetorial*: pela transferência de renda gerada pelo turismo aos três setores da economia, que, por sua vez, realimentam a propensão marginal de consumo; *interpessoal*: a característica distributiva é mais nítida, pois, de um lado, os consumidores são os de renda mais elevada e, de outro, as regiões receptoras são, em grande parte, menos desenvolvidas e possuem nível inferior de renda;
- elevar as condições de vida das comunidades envolvidas;
- estimular e favorecer o crescimento de outras atividades;
- interagir com todos os segmentos da sociedade;
- incorporar planos de planejamento e zoneamento;
- desenvolvimento estratégico e logístico de transporte intermodal;
- facilitação de recreação e entretenimento;
- encorajar o uso produtivo de terras consideradas marginais;
- auxiliar a cobertura de gastos com preservação ambiental;
- intensificar a auto-estima da comunidade local, incentivando seu engajamento no processo de desenvolvimento;
- monitorar, assessorar e administrar os impactos do turismo, desenvolvendo métodos confiáveis de gestão estratégica.

É sob essa ótica que o planejamento oferece um novo modelo para políticas governamentais, com estratégias concretas de intervenção corretivas, baseadas nos postulados interdependentes de eficiência econômica, eqüidade social e prudência ecológica, e em um novo critério de racionalidade social baseado na crítica ao efeito de externalização de custos socioambientais, exercido pelo modelo puramente econômico, sobretudo quando tal planejamento é participativo, com atores sociais, agentes e reagentes, e com uma visão contratual do meio ambiente.

Como já vimos, o planejamento participativo recupera a participação da sociedade, de modo que o cidadão contribui para a elaboração

das ecoestratégias, desde a informação até a execução da ação proposta, transformando a sociedade civil num terceiro sistema, à medida que toma consciência de si mesma e começa a interpelar-se e a conhecer-se.

Sustentabilidade para a atividade de turismo

Para operacionalizar o conceito de sustentabilidade nas atividades relacionadas ao turismo, propomos adotar uma estrutura que, depois dos princípios, indica um conjunto de diretrizes com base em dimensões da sustentabilidade (ambiental, social, cultural, política, institucional e econômica), aplicadas especialmente às principais atividades do turismo (transporte, alojamento, alimentação e uso dos atrativos).

O conceito de sustentabilidade que estamos propondo envolve a compreensão de uma série de dimensões e cenários de sustentabilidade, cujo alcance do conjunto possibilita o desenvolvimento racional da atividade de maneira a torná-la efetivamente sustentável.

Tais dimensões podem ser divididas em duas categorias: dimensões-objetivo e dimensões-instrumento. Por meio de uma visão da atividade que tem como foco sua principal razão de ser, bem como os benefícios culturais, ecológicos, sociais e econômicos que é capaz de trazer para os municípios em que se desenvolve, define-se que as dimensões-objetivo são:

- a sustentabilidade ambiental (ecológica);
- a sustentabilidade social;
- a sustentabilidade econômica;
- a sustentabilidade cultural;
- a sustentabilidade político-institucional.

Já as dimensões-instrumento são as que não podem ser consideradas a finalidade dos esforços de desenvolvimento, mas pressupostos de alcance das dimensões-objetivo. São elas:

- a sustentabilidade mercadológica;
- a sustentabilidade espacial;
- a sustentabilidade financeira;
- a sustentabilidade política;
- a sustentabilidade administrativa;
- a sustentabilidade organizacional;
- a sustentabilidade jurídica.

Sustentabilidade ambiental

Dimensão ambiental: o ambiente para o turismo pode ser compreendido primeiramente como atrativo — as belezas cênicas de áreas naturais, os diversos componentes dos ecossistemas devidamente interpretados, a qualidade do ar, o silêncio e o contato com a natureza fazem parte de muitos produtos turísticos. No entanto, o meio ambiente pode ser visto como o elemento que recebe as resultantes dos usos dos atrativos, serviços e de outras atividades relacionadas ao turismo.

Ambas as definições podem ser tratadas pela capacidade de suporte, o que pressupõe o conhecimento dos níveis máximos de consumo e de produção de resíduos que uma espécie ou comunidade pode possuir para sua sustentação sem degradar o ecossistema do qual faz parte e depende. Porém, a sustentabilidade não deve responder tão-somente a pressões de curto prazo, mas se comprometer com a continuidade dos processos naturais de longo prazo, garantindo assim a disponibilidade de recursos naturais para as próximas gerações. O princípio referente a essa dimensão impõe o incremento da capacidade de geração de recursos naturais renováveis, limitando o uso dos recursos não-renováveis ou ambientalmente prejudiciais, reduzindo o volume de poluição, autolimitando o consumo material pelas camadas sociais mais privilegiadas, intensificando a pesquisa de tecnologias limpas e definindo regras para uma adequada proteção ambiental. Inclui também questões relacionadas à gestão integrada dos recursos naturais, como o manejo sustentável dos recursos, a preservação, a reciclagem, a reutilização, o combate ao

desperdício e a conservação dos recursos finitos, de modo que o desenvolvimento seja possível dentro de uma ética ambiental mais solidária com a natureza e com as gerações futuras (Sachs, 2000).

Esse conceito pode ser amplamente aplicado pelo turismo, seja pela sua amplitude nos usos dos espaços e de seus recursos, seja pela integração de todos os setores para a efetivação das suas atividades. A partir do conceito de capacidade de suporte foi estabelecido e aprimorado o conceito de sustentabilidade ecológica, que trata, sob um enfoque biológico, dos processos biológicos e ecológicos naturais, bem como da continuidade da produtividade e do funcionamento dos ecossistemas, dando importância à preservação da biodiversidade (Francisco, 1996). Nessa perspectiva, a conservação e preservação da flora e da fauna ocupam lugar de destaque (Darolt, 2000).

Diretrizes de sustentabilidade ambiental

Proteção de ecossistemas: além de constituírem a paisagem, os ecossistemas cumprem papéis fundamentais no funcionamento dos ciclos da vida e dos recursos. No turismo devemos preservar os atrativos naturais e manter a capacidade de depuração dos ecossistemas das cargas poluentes produzidas pela atividade turística. A forma de garantir os atrativos naturais se dá por meio de áreas protegidas públicas e privadas, devidamente manejadas e com avaliação permanente da capacidade de suporte dos principais fatores afetados pela visitação e uso indireto dos recursos.

Potenciais linhas de ação:

- Estimular a criação de uma rede de áreas protegidas para proteger a biodiversidade, manter os serviços naturais e suportar atividades de turismo.
- Apoiar as iniciativas de manejo das áreas protegidas da localidade visando aos usos adequados do turismo.
- Estimular a co-gestão de áreas protegidas abertas à visitação.

- Estimular a capacidade de guias locais que juntem o conhecimento tradicional ao científico.
- Apoiar pesquisas para o conhecimento do acervo natural e o funcionamento dos ecossistemas.
- Adotar espécies ameaçadas de extinção como símbolos das iniciativas turísticas.

Mudança climática e poluição atmosférica: a despeito da discussão científica, a mudança climática produzida por gases responsáveis pelo efeito estufa é o tema que mais avançou no âmbito da discussão internacional. Apoiado pelo Protocolo de Kioto, o mecanismo de desenvolvimento limpo abre oportunidades de captação de recursos mediante certificados de reduções de emissões e/ou seqüestro de carbono. Com o uso intensivo de transporte e grande geração de resíduos, os destinos turísticos podem, sobretudo com base nas condições brasileiras, contribuir para a melhora das emissões não só de gás carbônico, mas também de outros gases poluentes.

Potenciais linhas de ação:

- Orientação para o uso de gás de refrigeração (ozônio).
- Balanço de emissões da atividade com identificação de oportunidades de redução.
- Orientação para fornecedores sobre a redução da emissão de gases poluentes.
- Preferência para transporte com combustíveis alternativos (álcool e biodiesel).

Resíduos sólidos: o lixo é um dos elementos menos desejáveis na paisagem para o turista. O tratamento dos resíduos desde a sua origem, bem como sua destinação adequada, devem fazer parte de qualquer destino turístico que se preze. A coleta seletiva pode gerar recursos para coletores, a matéria orgânica pode retornar como adubo e o lixo remanescente pode ser disposto adequadamente.

Potenciais linhas de ação:

- Conhecer e discutir o sistema de coleta pública para atender às necessidades do turismo.
- Selecionar o lixo; oferecer estímulos para catadores que atuam na área.
- Buscar a solução adequada para o seu contexto, uma vez que nem sempre é possível organizar a reciclagem, mas sempre é possível obter melhoras.

Gestão de recursos hídricos e saneamento: a água tem sido o recurso natural com a maior velocidade de degradação nos nossos tempos. Como elemento essencial aos serviços, como atrativo e com um custo que tende a ser crescente, a gestão da água e dos esgotos merece atenção especial por parte do turismo.

Potenciais linhas de ação:

- Combater desperdícios.
- Investir em tecnologias poupadoras e reutilizadoras de água.
- Criar condições de armazenamento e usar a água da chuva.
- Respeitar a capacidade de carga para o esgotamento sanitário.
- Participar de forma ativa na gestão de bacias.
- Adotar práticas construtivas que garantam a recarga dos aqüíferos.
- Contribuir para os programas de monitoramento da qualidade da água, suas condições e balneabilidade.
- Adotar instrumentos de gestão e outorga nos corpos de água.
- Observar as alterações antropogênicas na qualidade das águas, contaminação, saúde pública e balneabilidade.
- Combater epizoofias, ou seja, infestação de insetos.

Poluição sonora – controle de ruídos: o silêncio ou a harmonia de sons é uma das condições mais procuradas por quem busca lazer e descanso. A ocorrência e o abuso de ruídos, a falta de controle e o desrespeito aos horários comprometem destinos e desqualificam investimentos.

Potenciais linhas de ação:

- Criar um entendimento com a vizinhança sobre ruído (horário, tipos de atividades, eventos etc.).
- Organizar as atividades de manutenção e outras atividades ruidosas para não perturbar os clientes.
- Adotar proteções sonoras nas construções.
- Atuar com o poder púbico para o estabelecimento de regras quanto ao ruído.
- Monitorar os resíduos e as queixas de forma sistemática e avaliar as alternativas para melhorar o conforto sonoro.

Poluição visual – gerenciamento do impacto visual: raros são os destinos que procuram harmonizar as áreas antropomorfizadas com a paisagem. Os cuidados com sinalização e propaganda, iluminação, dimensionamento e balanço dos volumes construídos e densidade de construção podem valorizar ou destruir um destino. Não existem receitas prontas nem imutabilidade, mas a evolução do visual deve seguir uma coerência que confira especificidade e identidade a um destino.

Potenciais linhas de ação:

- Combater a poluição visual.
- Participar dos processos de estabelecimento de regras de postura e limites de construção.
- Buscar uma identidade visual do destino e atuar para sua preservação e melhoria.
- Criar condições de valorização da paisagem nas áreas públicas e nos empreendimentos do destino.

Sustentabilidade social

Dimensão social: a contribuição do turismo para a sustentabilidade social pode ser assumida com a implementação de ações que promovam

a satisfação contínua das necessidades básicas humanas como alimento, água, saúde, segurança, liberdade, emprego e recreação, fundamentada na melhoria da qualidade de vida da população pobre. Nesse sentido, sustentabilidade social não se refere somente ao que o ser humano pode ganhar, mas à maneira como pode ser mantida decentemente sua qualidade de vida (Chambers & Conway, 1992). Como qualquer outro negócio, a contribuição do turismo para o social enfrenta as restrições da lógica de mercado, onde as apropriações dos meios visam ganhos que na maioria dos casos não possuem compromissos com a superação dos desafios sociais, levando a práticas que muitas vezes aprofundam as distorções e os problemas. Como grande potencializador econômico de um contexto, o turismo sempre é percebido como uma grande oportunidade para o desenvolvimento de regiões e países, mas não faltam exemplos da capacidade desse setor de piorar contextos sociais. Além das condições de acesso a serviços e infra-estrutura básica, a contribuição do turismo para o social está vinculada à possibilidade de um padrão estável de crescimento, a uma melhor distribuição de renda com redução das diferenças sociais e, conseqüentemente, ao empoderamento dos destinos.

Diretrizes de sustentabilidade social

Influência na dinâmica da população: o tipo de turismo e o seu relacionamento com o contexto podem gerar fortes impactos na dinâmica da população. Grandes investimentos, mesmo antes da operação turística, significam mobilização temporária de mão-de-obra para a construção; as expectativas de trabalho mobilizam pessoas que migram e criam ocupações subnormais, além de aumentar a pressão por serviços, infra-estrutura e ocupação.

As iniciativas de turismo devem buscar seus próprios meios, principalmente em relação ao capital humano necessário ao seu contexto de atuação. Os investimentos devem ser precedidos de esclarecimentos sobre as possibilidades de ocupação e oferta de condições para minimizar os efeitos da mobilização de pessoas.

Potenciais linhas de ação:

- Sincronizar investimentos públicos e privados no setor de turismo para superar as condições essenciais que minimizem a mobilidade populacional (serviços e infra-estrutura básicos, capacitação, ordenamento territorial etc.).
- Regulamentar as exigências de relacionamento e comunicação de investimentos em turismo com as partes interessadas, visando ao esclarecimento das potenciais oportunidades de ocupação.
- Incluir a avaliação do custo–benefício para as finanças públicas como exigência para a tomada de decisão acerca dos grandes investimentos turísticos públicos e privados.

Dinâmica do mercado de trabalho: o compromisso com o trabalho e a ocupação nas atividades relacionadas ao turismo deve resultar em um modelo includente e estável. A preparação da mão-de-obra, fornecedores de serviços e provedores de produtos precisam buscar a complementaridade local e a maximização da retenção dos gastos totais com o turismo. O desenvolvimento do produto turístico deve considerar o contexto de forma integrada, prevendo a maior distribuição possível dos gastos do visitante com os diversos segmentos organizados para a atividade.

O efeito de sazonalidade necessita ser atacado com criatividade de todas as formas possíveis, por meio da medição constante dos níveis de ociosidade dos meios mobilizados.

Potenciais linhas de ação:

- Conhecer e comparar a capacidade de multiplicação de emprego/ocupação e renda das alternativas de turismo potencialmente aplicáveis aos destinos.
- Incluir o componente de desenvolvimento de fornecedores de serviços e produtos nas iniciativas de financiamento de atividades de turismo.
- Habilitar o tomador de decisão sobre os investimentos turísticos, tanto na concepção, implantação e operação sobre as alternativas

e vantagens recíprocas de apoio às potencialidades locais de capital humano.

- Criar condições para o incentivo à formalidade da ocupação com medidas de fiscalização das regras trabalhistas e com a simplificação e redução das exigências formais.
- Incentivar os produtos turísticos geradores de renda para as minorias e excluídos.
- Medir, difundir e comparar o desempenho de geração de ocupação e renda do turismo nos diferentes destinos e tipologias.

Capacitação para o turismo: a capacitação deve fazer parte das iniciativas turísticas de forma permanente, desde seu planejamento, implantação e operação. A capacidade deve alcançar os níveis desde a formação acadêmica até a preparação de capital humano de forma includente, com políticas baseadas na pró-atividade de privilégios de excluídos e minorias e de reconhecimento de mérito e desempenho.

O conteúdo da capacitação deve se ajustar à visão de complementaridade das atividades e produtos turísticos, bem como ser adequado ao contexto local e de demanda do mercado.

Potenciais linhas de ação:

- As exigências de capacitação dos investimentos públicos em turismo devem solicitar, além dos requisitos de sucesso econômico, metas de atendimento de minorias e excluídos.
- Os inventários de potencialidades turísticas de destinos devem buscar ampliar os níveis de complementaridade que permitam considerar segmentos em geral alijados da atividade, bem como identificar a capacitação e meios requeridos para a participação no *cluster*.
- Devem ser incentivados, por meio de obrigações e de estímulos, os programas de desenvolvimento de fornecedores em toda a cadeia do turismo.

Educação: como base para o desenvolvimento, o setor de turismo deve se fazer presente nas escolas locais, principalmente públicas, contribuindo com o conteúdo didático e apoiando as práticas vivenciais. O turismo deve, com a escola, estabelecer, de um lado, uma relação de reciprocidade para valorizar a atividade, e de outro, com a visão de futuro, reconhecer que dali sairão os futuros gestores, trabalhadores e clientes do setor. Será nas escolas públicas que a maioria dos filhos de empregados e fornecedores receberão sua formação, que será a base para a continuidade do negócio.

Potenciais linhas de ação:

- Aproveitar a ociosidade das estruturas turísticas para atender de forma especialmente didática e programada às escolas locais.
- Incentivar que as atividades externas, práticas e extracurriculares tratem do tema do turismo na localidade.
- Estimular o voluntariado nas escolas locais perante os trabalhadores do setor de turismo.
- Estimular e facilitar que os pais participem da vida da escola.
- Priorizar os apoios e patrocínios para as iniciativas escolares.
- Adotar metas evolutivas de educação para todas as famílias envolvidas na cadeia produtiva do turismo (alfabetização, todas as crianças na escola, porcentual de ensino básico, porcentual de ensino médio, porcentual de ensino profissionalizante, porcentual do ensino universitário e de especialização etc.).

Saúde: as condições e serviços de saúde são básicos tanto para o visitante como para a comunidade envolvida nas atividades turísticas. O turismo deve conhecer em detalhes seu aporte de tributos para exigir os investimentos necessários para o bom atendimento da saúde. O setor deve promover as boas práticas de higiene e cuidados com a saúde de seus empregados e fornecedores, bem como estimular sua extensão aos ambientes domiciliares. As condições dos equipamentos e produtos envolvidos nas atividades de turismo devem atender aos padrões de saneamento básico, higiene e saúde. As doenças infecciosas, principalmente as sexualmente transmissíveis, devem ser objeto de preocupação especial e tratadas pelo setor com medidas preventivas e de conscientização.

Potenciais linhas de ação:

- Conhecer e divulgar as principais ameaças e limitações impostas pelos problemas de saúde ao turismo local.
- Participar das instâncias colegiadas associadas à saúde e defender a pauta do setor.
- Propor metas de saúde para o turismo no município (evolução de investimentos, campanhas, controle sanitário, capacitação, qualidade da água, saúde do trabalhador etc.).

Ordenamento territorial e habitação: como usuário do território, o turismo sustentável depende do ordenamento do espaço, da garantia da manutenção dos atrativos, da disponibilidade de serviços e da manutenção da qualidade da paisagem. O acesso ao território qualificado, essencial para o turismo, deve ser garantido por meio de ações integradoras e complementares. As necessidades do turismo precisam e devem ser discutidas e consideradas nas definições de usos e restrições do espaço para garantir o ir e vir, a manutenção de áreas naturais e verdes, a harmonia estética, o atendimento a potenciais expansões etc. Os custos sociais de qualificação do espaço com harmonia, serviços eficientes e criação de oportunidades econômicas devem ser cuidadosamente considerados nas iniciativas imobiliárias, que buscam potenciais atrativos turísticos para oferecer espaços para as segundas residências. Os níveis de ociosidade, conjugados com pressões sazonais por serviços e infra-estrutura, e ainda somados à redução de gastos com o turismo pela classe média, transformam as iniciativas imobiliárias orientadas para a segunda residência em um dos principais fatores de comprometimento do turismo nos principais destinos do país. Nos casos onde haja a concentração da segunda residência já instalada, como no litoral norte de São Paulo e em algumas áreas litorâneas das regiões sul e sudeste do país, é necessário trabalhar o problema com muita criatividade, adotando-se políticas públicas de incentivo às cooperativas habitacionais. O modelo inspirado no sistema *time sharing* resulta no compartilhamento do imóvel residencial com um processo organizado de negociação e locação por determinado

período. Tal prática, desde que estruturada pelas imobiliárias locais com legislação pertinente, poderá resolver em grande parte a crescente crise que vem ocorrendo na maioria dessas regiões, com desvalorização dos imóveis, não pagamento dos impostos municipais e das taxas condominiais, situação resultante da onerosa utilização dessas propriedades durante apenas três meses por ano.

Esse modelo criaria a curtíssimo prazo uma oferta de leitos que invariavelmente superaria a oferta hoteleira convencional, muitas vezes inexistentes na região, para uma faixa de mercado de alojamento de duas a três estrelas, em face da imensa demanda reprimida de grandes centros emissores, como é o caso de São Paulo e região metropolitana.

Potenciais linhas de ação:

- O setor de turismo deve estabelecer seus objetivos quanto à gestão do território e participar de forma ativa dos processos de seu planejamento.
- Os atrativos são essenciais para o turismo; a manutenção da sua integridade e/ou recuperação deve ser considerada no ordenamento do espaço.
- O ordenamento do território e os instrumentos correlatos devem contribuir para a melhoria estética da paisagem, como elemento de qualidade para visitantes e moradores.
- O conceito de capacidade de suporte, monitoramento e transparência, se adotados para os destinos turísticos, pode gerar solidariedade e compromissos comuns, fundamentais para os destinos turísticos.

Sustentabilidade econômica

Diretrizes de sustentabilidade econômica

Geração e distribuição de renda: os modelos de investimentos turísticos de grandes inversões e voltados para mercados tradicionais têm demonstrado

ser pouco efetivos para gerar renda e incorporar os negócios locais. As alternativas sinalizam para as possibilidades do turismo doméstico, articulado com base em pequenos negócios e especializado em atender a atividades de baixo impacto e de interação com atrativos peculiares ao Brasil. Outra alternativa seria a melhoria do turismo convencional, buscando maior integração com os contextos locais e maior retenção de recursos.

Potenciais linhas de ação:

- Avaliar comparativamente o turismo internacional com o turismo doméstico quanto à geração e distribuição de renda.
- Identificar as oportunidades econômicas de expansão da renda gerada pelo turismo doméstico nacional.
- Diversificar a oferta de destinos com investimentos estratégicos em infra-estrutura, serviços e capacitação.

Expansão da formação de capital: o setor privado precisa se capitalizar para expandir seus investimentos e garantir um fluxo estável de recursos.

Potenciais linhas de ação:

- Investir na capacidade de desenvolvimento de negócios turísticos para o empreendedor comprometido com as diretrizes de sustentabilidade.
- Ampliar a oferta de crédito associado a projetos sustentáveis de turismo de pequenos empreendedores.
- Adotar iniciativas de melhoria permanente da qualidade dos serviços.
- Utilizar as prerrogativas locais e adotar incentivos para projetos de geração de renda.

Melhoria do balanço de destino das receitas: a retenção local das receitas do turismo é proporcionalmente pequena e não suporta as melhorias prometidas na renda. O apoio às iniciativas locais pode melhorar o balanço de pagamentos nos destinos.

Potenciais linhas de ação:

- Valorizar iniciativas locais para construir cadeias produtivas de bens e serviços, privilegiando a ampliação da capacidade empresarial local de hospedagem, o consumo de insumos locais e a comercialização de produtos autóctones.
- Privilegiar o emprego de mão-de-obra nativa.
- Não incentivar a prática da verticalização dos serviços nos destinos turísticos.
- Ampliar a base de receitas públicas com a cobrança de taxas extras pela segunda moradia e pelo uso de áreas e serviços públicos.
- Combater a sonegação fiscal.

Geração de postos de trabalho: empregos devem ser criados preferencialmente nos locais e para seus habitantes. Para tanto, incentivos, conceitos de produtos e créditos devem privilegiar a mão-de-obra nativa.

Potenciais linhas de ação:

- Avaliar a sensibilidade dos diferentes investimentos turísticos locais para a geração de empregos.
- Flexibilizar as regras trabalhistas para a contratação temporária.
- Capacitar prestadores de serviços em atividades que dependem do conhecimento local (por exemplo, guias).
- Minimizar o pagamento de horas extras compensando com novas contratações.
- Ampliar a fiscalização trabalhista.

Sustentabilidade cultural

Dimensão cultural: o impacto do turismo sobre a cultura local está amplamente constatado em todos os destinos turísticos. De um lado, a cultura, no sentido amplo, é um dos componentes da oferta turística e algumas de suas opções mais específicas fazem parte do produto turístico.

De outro, as dimensões do fluxo turístico e suas atividades afetam, indubitavelmente, os processos culturais da população local, podendo acarretar, em condições extremas, inclusive, seu desaparecimento ou substituição por uma nova cultura emergente.

O tratamento da sustentabilidade no âmbito cultural tem, assim, uma dupla perspectiva, tanto a respeito dos processos das comunidades locais, quanto em relação à manutenção da competitividade como destino. O desaparecimento ou transformação da cultura local não é, portanto, somente uma circunstância dramática para a identidade do lugar, mas também significa a perda de opções de captação de fluxos turísticos.

Deve-se levar em conta que todos os fluxos turísticos, com maior ou menor intensidade, realizam consumos culturais e, dependendo do caso, a oferta cultural local adquire uma dimensão principal ou complementar.

Destacamos também que o conceito de cultura local se entende num sentido amplo, que não abarca somente os aspectos mais emblemáticos, como patrimônio ou folclore, mas que pode e deve incluir usos, costumes e hábitos próprios da tradição cultural do lugar e que fazem parte da identidade da população.

Diretrizes de sustentabilidade cultural

Conservação da herança cultural (aculturação e transculturação): preservação da cultura local no sentido amplo, evitando processos de aculturação da cultura local como resultado mimético do processo de estandardização da maioria dos destinos turísticos, ou de transculturação, recriando um novo substrato cultural baseado nos usos e costumes culturais dos visitantes, num processo de transformação próprio de zonas de alta densidade turística onde se busca imitar na escala local o estilo de vida dos centros emissores.

Potenciais linhas de ação:

- Incorporação dos usos e costumes culturais locais nos processos de relação do entorno com o visitante.

- Suporte público à conservação dos elementos culturais de identidade das comunidades.
- Interação das entidades culturais com as organizações de gestão de desenvolvimento turístico.
- "Conhecer para dar a conhecer." Educação da população local sobre sua própria identidade cultural de maneira que tal conhecimento reforce essa identidade e permita transmiti-la ao visitante.

Conservação e uso do patrimônio histórico: o patrimônio histórico, especialmente o que possui uma percepção física/monumental, é um dos atrativos turísticos mais utilizados. Sua identificação, adequação e conservação garantem a sustentabilidade do destino turístico. O uso turístico do patrimônio deve resolver problemas de propriedade e gestão do patrimônio, assim como garantir sua manutenção e conservação.

Potenciais linhas de ação:

- Identificação e adequação do patrimônio (reabilitação, acessos, serviços etc.).
- Determinação da capacidade de carga de lugares sensíveis.
- Estabelecimento de normas de uso do patrimônio para sua preservação.
- Acordos formais com a atividade turística para a viabilidade de conservação do patrimônio.
- Tombamento, restauro, ressignificação e reutilização.

Meios de interpretação e difusão cultural: a cultura local e o patrimônio histórico necessitam de formas de interpretação e difusão adequadas aos visitantes, que permitam tornar acessíveis o conhecimento e os conteúdos culturais. A qualidade e as garantias dos meios de interpretação e difusão da cultura local são componentes fundamentais do processo de sustentabilidade do destino.

Potenciais linhas de ação:

- Capacitação das pessoas dedicadas à interpretação e difusão cultural.

- Estabelecimento de parâmetros de qualidade nos processos de interpretação / difusão.
- A interpretação do recurso deve fazer parte da gestão global do patrimônio.

Manutenção da autenticidade cultural: a demanda turística massiva gera a banalização da cultura local, de forma que, por causa da influência dos processos econômicos, a oferta cultural original se transforma em subprodutos que, finalmente, têm pouco ou nada a haver com a realidade cultural e histórica de um destino.

Potenciais linhas de ação:

- Delimitação da capacidade de carga de festas populares, eventos e atividades vinculadas à cultura local. Exemplo: descaracterização da *Oktoberfest* em Blumenau, Santa Catarina.
- Capacitação dos gestores culturais.
- Sensibilização da população e da atividade turística acerca da importância da autenticidade cultural.
- Criação de organismos de garantia mediante acordos dos gestores de patrimônio e do turismo, com o suporte da administração pública.

Sustentabilidade política e institucional

Dimensão política e institucional: a existência da sustentabilidade pressupõe cuidados com os interesses coletivos e processos decisórios, e com a capacidade institucional para normatizar e implementar os caminhos democraticamente escolhidos. Muitas evidências indicam que a forma de operar do mercado não tem sido suficiente para atender aos interesses públicos, o que implica a necessidade de estruturas que realizem a mediação dos interesses, façam escolhas e implementem ações capazes de corresponder ao planejamento estabelecido.

Se tal constatação é importante para setores bem definidos e com atuação facilmente reconhecida, ela é crucial para o setor do turismo, no qual a complexidade das ações e a interdependência dos setores requerem convergências e sintonias difíceis de ser construídas e implementadas.

O requisito de institucionalização não pode ser percebido tão-somente para a dimensão de governo, mas também se refere ao setor privado e a seus agentes e trabalhadores. Sem uma razoável unidade operacional e de propósitos, dificilmente a atividade de turismo tem chances de obter sucesso.

Diretrizes de sustentabilidade política e institucional

Marco normativo: a qualidade das regras, isto é, sua capacidade de proteger os interesses públicos em sintonia com a realidade e a sinalização de aperfeiçoamentos futuros expressa o avanço do processo democrático. As regras são essenciais para oferecer referências e criar as condições de previsibilidade para os investimentos. Além das normas específicas sobre o turismo, as regras referentes aos temas de ordenamento, serviços, posturas, dentre outros, são essenciais para o turismo. A consistência das regras dependerá da atuação dos agentes do setor e da importância reconhecida pelos atores políticos sobre os temas turísticos. Nosso marco legal estabelece normas gerais que devem ser atendidas por todo o país, normas estaduais e locais que devem guardar as exigências mínimas da regra maior, mas que podem ser mais restritivas.

Potenciais linhas de ação:

- Identificar as principais lacunas e melhorias no marco regulatório para a operacionalização da sustentabilidade do turismo.
- Propor mecanismos para o estabelecimento de regulamentos perante o poder público local, com base em um amplo processo de consulta e participação.

- Avaliar a margem de manobra de estabelecimento de regras pelos próprios órgãos existentes, a fim de atender a requerimentos de sustentabilidade do setor.

Planos e programas: a ação institucional se expressa pelo planejamento, que deve ser participativo e transparente. A formulação das ações pode assumir diversas formas, sendo as mais comuns as de planos e programas. Pela natureza do setor de turismo, o planejamento das ações assume caráter transversal nos setores tradicionais de governo e depende de grande esforço de convencimento e cooperação para articular as iniciativas necessárias para o sucesso dos objetivos.

Potenciais linhas de ação:

- Estabelecer diagnósticos consistentes e eleger objetivos para o estabelecimento de metas prioritárias.
- Avaliar detalhadamente a interação com outros setores e identificar as bases de convencimento para a cooperação com o setor de turismo.
- Adotar mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações com base em indicadores de sustentabilidade; divulgar os resultados e aceitar críticas e sugestões.
- Qualificar e quantificar resultados e impactos e usá-los para novo ciclo de planejamento.

Instrumentos de implementação de políticas: não se faz política com intenção e discurso. O turismo é sempre lembrado como grande possibilidade econômica, mas pouco se explica que seus benefícios dependem de grande esforço político e institucional. Sem os instrumentos de implementação, a política de turismo sustentável se transforma em peça retórica.

Potenciais linhas de ação:

- Criar mecanismos de envolvimento e participação dos outros setores de governo para solucionar de forma planejada as demandas turísticas.

- Fortalecer instrumentos de controle e fiscalização que coíbam os desvios do setor.
- Consolidar uma base orçamentária de investimento no setor de turismo, incluindo investimentos dos setores público e privado, bem como dos setores de serviços e de infra-estrutura essenciais.
- Criar acompanhamento de execução orçamentária e dimensionar os prejuízos do não investimento dos recursos retidos.

Marketing de destinos

Apesar do marketing de destinos ser o principal componente da gestão do turismo no destino, negligenciamos um pouco a função de marketing da marca, que agora assiste a um forte ressurgimento no desenvolvimento e implementação dos planos de marketing de destinos.

O marketing de destino é às vezes confundido com o rótulo alternativo de imagem do destino, mas aquele é mais amplo e proporciona uma estrutura ou um referencial mais preciso para administrar a reputação total ou a identidade da destinação, e a maneira como essa reputação influencia a capacidade de um destino de atrair visitantes.

O setor de viagens e turismo tem usado pouco o conceito de marca em diversos segmentos. Os hotéis foram os primeiros a usá-lo na década de 1980, nos Estados Unidos.

No nível estratégico, o interesse pelo impacto da marca exercido ganhou destaque pelo reconhecimento de que ela desempenha importante papel nas decisões sobre implementação de instalações específicas.

As empresas aéreas desenvolveram "marcas" fortes, logotipos e palavras ou expressões. As empresas de locação de automóveis também estabeleceram "marcas" internacionais altamente reconhecidas.

Certas atrações, principalmente a Disneyland, o Sea World, a Legoland, dentre outras, firmaram, com o tempo, marcas e imagens associadas bem reconhecidas e definidas em razão das experiências vivenciadas.

Uma nova proposta de marketing

A partir de 1997 surgem pesquisadores e autores que ressaltam uma mudança de foco, passando a destacar os benefícios das experiências proporcionadas por uma empresa ou por uma marca como um todo, e o planejamento estético que é essencial ao desenvolvimento e implementação de uma marca ou identidade empresarial. As experiências compreendem: sabor, odor, visão, tato, cor e som, entre outros.

A importância dessa proposta para o turismo

Um aspecto relevante desse conceito de marca é a exigência quase religiosa de dizer NÃO à comodidade, isto é, evitar a situação em que "na aparência, esses produtos e serviços denotam ter alta qualidade e, assim, parece-nos ...". O conceito, a visão dessa nova proposta representa uma resposta agressiva e profunda à política de "homogeneização das destinações". Também reflete um crescente reconhecimento entre os estrategistas de turismo de que não se deve enfatizar apenas a alta qualidade, mas é necessário que se acentue as "experiências de alta qualidade". Sob tal conceito, a "experiência de viagem" é vista como uma série de transações individuais de serviços.

Já no início da década de 1990, nos Estados Unidos, analistas do consumo notavam que havia uma tendência geral de as pessoas se afastarem dos atributos dos produtos rumo a sistemas de estilos de vida ou de valores, e tal perspectiva levou os consumidores do final da década, do século e do milênio a fazerem escolhas baseadas na adequabilidade dos produtos a seus estilos de vida, se eles representavam ou não um novo conceito de atratividade, uma experiência desejável.

A nova proposta é, pois, sensorial.

A "marca da destinação" é um nome ou um símbolo (tal como um logotipo ou marca registrada) que visa identificar o destino e diferenciá-lo de outras destinações competitivas. E pela importância que atribuímos ao conceito de "experiência" na teoria e na gestão do turismo,

podemos ampliar a definição acima para dizer que a marca da destinação é um nome, símbolo, logotipo, palavra ou outro elemento gráfico que identifica e diferencia a destinação; ademais, ela transmite a promessa de uma memorável experiência de viagem que é única e associada à destinação; também serve para consolidar e reforçar as lembranças da memória agradável da experiência da destinação.

Considerando-se o fato de que a não sustentação de fluxos turísticos para uma determinada localidade tem como conseqüência direta a insustentabilidade da atividade, nota-se que o alcance da dimensão mercadológica de sustentabilidade da atividade turística faz-se prioritário, sendo subsidiado pelo alcance de todas as outras dimensões.

O alcance da dimensão mercadológica de sustentabilidade do turismo consiste no desenvolvimento e manutenção de uma vantagem competitiva da destinação perante seus concorrentes, através do fornecimento de valor aos seus clientes (visitantes). Tal fornecimento de valor depende da capacidade de satisfação das necessidades do mercado por parte do produto oferecido, e de seus diferenciais de preço e atributos em relação à concorrência.

Dessa forma, a fim de se tornar mais competitiva no mercado turístico, a região turística deverá:

> Fornecer experiências turísticas diferenciadas e de qualidade aos segmentos de mercado que mais as valorizam, a preços que estes estejam dispostos a pagar.

A economia da experiência

Os economistas não costumavam diferenciar as experiências dos serviços, mas estas são uma oferta econômica distinta, tão diferente dos serviços quanto os serviços dos produtos. Hoje, podemos identificar e descrever um quarto cenário econômico além dos três setores da economia: o agrícola, o industrial e o de serviços, porque os consumidores inquestionavelmente querem experiências e, cada vez mais, as empresas estão respondendo, planejando e promovendo-as explicitamente.

Percebe-se que os serviços estão se tornando sempre mais comoditizados – é bom lembrar aqui os serviços telefônicos de longa distância vendidos unicamente pelo preço, fase esta que está por acabar, pois começa a surgir a próxima fase, que podemos chamar de progressão do valor econômico. De agora em diante, as empresas, quer vendam para consumidores ou para outras empresas, verão que o próximo campo de batalha competitivo está na organização das experiências.

Uma experiência não é uma construção informe; é uma oferta tão real quanto qualquer serviço, produto ou mercadoria. Na atual economia de serviços, muitas empresas simplesmente concentram as experiências em torno de suas ofertas tradicionais para vender melhor. Contudo, para obter o benefício completo das experiências, as empresas terão de deliberadamente planejar experiências atrativas que exijam um pagamento. Para as empresas estabelecidas, essa transição de vender serviços para vender experiências será tão difícil quanto o foi a última grande mudança econômica, da economia industrial para a de serviços. Porém, a menos que as empresas queiram estar no ramo de *commodities*, elas serão compelidas a melhorar suas ofertas para a próxima fase do valor econômico. (*Commodities* são mercadorias como cereais, metais, alimentos, experiências, negociadas em uma bolsa de mercadorias ou no mercado à vista.)

A questão, então, não é se, mas quando – e como – entrar na emergente economia da experiência. A experiência acontece quando uma empresa usa intencionalmente os serviços como um palco e os produtos como suportes para atrair os consumidores, criando, assim, um acontecimento memorável.

Commodities são fungíveis, produtos são tangíveis, serviços são intangíveis e experiências são memoráveis!

Seguiremos o exemplo do pioneiro da economia de experiência, Walt Disney, e chamaremos os compradores de experiências de "usuários", que valorizam o que a empresa exibe no decorrer do tempo. Enquanto as ofertas econômicas anteriores – *commodities*, produtos e serviços – são externas ao comprador, as experiências são intrinsecamente pessoais e só existem na mente da pessoa que foi cativada em um nível emocional, físico, intelectual ou até mesmo espiritual. Assim, duas pessoas não podem ter a mesma experiência, porque cada experiência deriva da interação entre o acontecimento organizado (como uma peça teatral) e o humor da pessoa.

As experiências sempre foram o núcleo dos negócios de entretenimento – um detalhe que Walt Disney e a empresa por ele concebida têm explorado criativamente. Mas hoje o conceito de vender uma experiência de entretenimento está criando raiz em atividades bem diferentes dos teatros e parques de diversão. As novas tecnologias, em particular, estimulam os novos gêneros de experiência, tais como jogos interativos, bate-papo na Internet e jogos *multiplayer*, simuladores baseados no movimento e na realidade virtual.

Em restaurantes temáticos como Hard Rock Cafe, Planet Hollywood ou House of Blues, a comida é apenas um suporte para o que é entendido como "entretenimento".

O foco das trocas, e conseqüentemente do valor agregado, encontra-se no fornecimento de experiências a uma sociedade emocional. Isso poder ser verificado, por exemplo, por meio da comparação dos valores alcançados no mercado vinícola (*commodities*), por vinhos engarrafados vendidos em supermercados (produtos), por garrafas servidas em restaurantes comuns (serviços) e pela experiência de consumo de uma taça de vinho em ambientes capazes de transformar sua degustação em uma experiência altamente valorizada, seja pelo modo como ele é apresentado e servido, onde, por quem e sob que condições (por exemplo, o "Roteiro das Vinícolas na Serra Gaúcha").

O espaço-cenário turístico é resultante, muitas vezes, da capacidade da pessoa captar, absorver e experienciar seu próprio imaginário e o coletivo na busca do conteúdo de sonhos, de desejos, de impulsos estimulados pela mídia, que gera e alimenta esse processo fantasioso. Por isso são de relevante importância as contribuições da psicossociologia, que investiga a percepção e o imaginário expressados no comportamento individual e coletivo dos consumidores-turistas. Hoje aperfeiçoaram-se muito os métodos, técnicas e procedimentos do marketing de destino que se fundamentam nos estudos sobre a imagem do lugar e o comportamento ambiental da demanda.

A professora Adyr Balestreri Rodrigues, em seu livro *Turismo e espaço*, questiona o acesso de pesquisadores a esse imaginário dos turistas e a maneira pela qual os agentes empresariais e publicitários têm trabalhado essa experiência, afirmando: "A publicidade resgata esses sonhos e os converte em ação. Assim, a publicidade não é apenas um convite à viagem; ela é igualmente um reflexo estilizado da mentalidade coletiva. Ultrapassando o nível da retórica, pode-se ascender ao modelo topológico desse imaginário, transformando-o em 'realidade'". Prossegue, afirmando que o turismo introduz novos códigos culturais e propõe novos sistemas de símbolos baseados em ícones que substituem a realidade e conduzem a julgamentos segundo imagens produzidas pela mídia, vendendo-se o espaço turístico como sendo o paraíso.

Esse aspecto da moderna realidade indutora de viagens parece estar circunscrito à resposta dos consumidores a apelos meticulosamente preparados para catapultar as pessoas a situações ou a locais idealizados, mas será que só isso justificaria o deslocamento de milhares de pessoas? Parece-nos que não. Há outro fator motivador mais forte por trás disso tudo e que pode ser reconhecido na autenticidade da experiência. Essa autenticidade só se legitima quando transmitida pela cultura viva da comunidade receptora.

A marca legendária (Vincent, 2005) é diferente das outras por projetar um senso de celebridade em sua base de consumidores. Ela assume uma personalidade humana e atrai admiradores do mesmo modo que as celebridades humanas.

Legenda é uma palavra de origem latina que quer dizer "a chave para compreender algo". Marcas legendárias também são a chave, pois representam conceitos, valores e objetos que os consumidores usam para interpretar o significado das próprias vidas.

As marcas legendárias são tidas pelos consumidores como muito parecidas com eles – ou com quem eles admiram.

Dentre as vantagens de marketing que uma marca forte proporciona, pode-se citar:

- melhor percepção do desempenho do produto;
- maior fidelidade;

- menor vulnerabilidade às ações de marketing da concorrência;
- menor vulnerabilidade às crises de marketing;
- maiores margens;
- menos sensibilidade do consumidor em relação aos aumentos de preço;
- mais sensibilidade do consumidor em relação às reduções de preço;
- maior cooperação e suporte comercial;
- mais eficácia das comunicações de marketing;
- possíveis oportunidades de licenciamento;
- oportunidades adicionais de extensão de marca.

A construção de uma marca legendária para a região turística demandará:

- uma organização específica capaz de gerir sua criação e desenvolvimento;
- uma estrutura capaz de articular a provisão da experiência turística de maneira integrada;
- um sistema capaz de garantir a qualidade e a identidade da experiência turística fornecida, bem como de controlar o desenvolvimento da região.

Nessa visão do marketing, em que o turismo é visto como um complexo integrado de negócios, o princípio básico deve ser a busca contínua da inovação de produtos e serviços, visando à percepção e ao encantamento desse turista.

As pessoas vêm buscando, sistematicamente, envolvimento emocional com produtos e serviços que causem sensações novas, prazeres e emoções diferentes, desprezando ofertas que não contemplem essas formas e experiências.

Portanto, o sucesso de qualquer atividade turística depende de componentes estratégicos que vão muito além da infra-estrutura das ofertas diferenciadas ou de propagandas intensivas. O marketing como ferramenta de exploração e sucesso comercial em turismo deve partir do prin-

cípio de que suas estratégias estimulam a fantasia, a subjetividade, ativam os sentidos e desejos, satisfazendo necessidades e expectativas específicas do turista, firmadas num processo contínuo de inovação.

- Uma maior unidade de pensamento dos diversos setores envolvidos com o turismo na região, no que diz respeito aos objetivos de desenvolvimento do local.
- O desenvolvimento de instrumentos de gestão do turismo na região.
- O desenvolvimento de instrumentos de comunicação integrados e efetivos.
- A dinamização dos canais de distribuição do produto.
- A diminuição das barreiras de acesso ao produto (físicas e financeiras).
- O desenvolvimento de diferenciais nas experiências turísticas oferecidas pela região.

De maneira geral, a competitividade das localidades turísticas pode ser mais bem trabalhada pelo estudo dos componentes que influenciam seu grau de atratividade sobre mercados específicos.

O grau de atratividade da região depende de seus atributos endógenos (características intrínsecas à região) e exógenos (infra-estrutura agregada à região que possibilita o consumo turístico), das necessidades, do perfil e da motivação de cada segmento da demanda turística (e da maneira como cada segmento avalia os atributos endógenos e exógenos do elemento em questão), bem como da informação disponível e apreendida pelo público-alvo a seu respeito (despertando neste o desejo de se deslocar ao atrativo de modo a satisfazer necessidades específicas), e do acesso disponível à região, que dependerá das diferentes localizações geográficas de cada segmento dessa mesma demanda, assim como dos canais de distribuição trabalhados. Características como atributos diferenciais, caracterização das condições de acesso, estado de conservação, grau de fragilidade quanto à visitação da destinação e capacidade de carga turística determinarão, então, o grau de atratividade

turística do elemento analisado. Esse grau de atratividade será diferente para cada segmento da demanda, sendo influenciado pela concorrência.

Regionalização e roteirização turística

Como *abordagens de desenvolvimento* que permeiam todo o planejamento estratégico de regiões turísticas, sendo complementares entre si e capazes de incrementar o poder de atração da destinação, assim como os benefícios trazidos pela atividade turística aos seus municípios, têm-se a *regionalização turística* e o processo de *clusterização da destinação*.

No que concerne à composição de experiências turísticas diferenciadas, a regionalização turística trata do espaço turístico de maneira dinâmica e flexível, sendo operacionalizada de duas formas: as *multidestinações* e as *destinações múltiplas*.

O processo de formação de multidestinações compreende o estabelecimento de parcerias entre destinações já existentes para a formação de circuitos, corredores, rotas e roteiros turísticos, sendo essencial à competitividade de qualquer destinação, pois reflete o estabelecimento de relações de competição e cooperação entre tais destinações, premissas de qualquer processo de *clusterização*.

Os corredores turísticos são vias que interligam dois ou mais pontos sobre os quais se encontram os principais atrativos da região. Constituem a mesma via utilizada pelos turistas para chegar aos atrativos e seu entorno. Fazendo-se uma relação com o conceito de destinação, pode ser caracterizado como diferentes partes do corredor ou até mesmo como o corredor completo, dependendo das motivações de cada turista. Isso faz com que os turistas possam utilizar apenas parte da via que compõe o corredor.

Já o conceito de *circuitos turísticos* envolve a utilização de um conjunto de vias que possibilitem um acesso circular aos atrativos de uma determinada região. Neste caso, o turista não passa duas vezes pelo mesmo local, uma vez que a via de acesso aos atrativos termina em sua própria origem. A destinação do turista passa a ser, então, o circuito como um todo, o qual apresenta grupos de atrativos ao longo de suas

vias, que podem se caracterizar como subdestinações. Valendo-se de um ou mais temas de destaque nos atrativos da região, um circuito turístico traz a possibilidade de realizar visita seqüencial a atrativos que possuam algum tipo de conexão entre si.

Para que os circuitos e corredores possam aproveitar seu potencial máximo de utilização turística, que é a consideração de sua totalidade como destinação turística, deve-se estimular a formação de *rotas turísticas*, que são o resultado de um trabalho de marketing através do qual se formata um produto turístico composto pelo circuito ou corredor turístico em sua totalidade, por meio da utilização de uma temática comum a toda a sua extensão. O conceito de rotas turísticas está, então, intimamente ligado ao conceito de imagem detida pelo mercado, e conseqüentemente, ao de destinação.

O produto final consumido pelo turista é composto por uma série de informações relativas à sua viagem, que incluem lugares visitados, permanência média e atrativos visitados em cada lugar, dentre outros. O conjunto dessas informações compõe os *roteiros turísticos*. É importante que, dentro de uma estratégia de marketing, haja a preocupação de oferecer ao mercado sugestões de roteiros de acordo com sua segmentação, prontos para a comercialização.

Também é importante mencionar que o valor agregado percebido pelo turista em relação a duas destinações complementares trabalhadas em conjunto é maior que os valores percebidos de maneira individual e isolada. A utilização da imagem que cada destinação dispõe para os segmentos de demanda pode ser potencializada quando realizada pelo trabalho conjunto de formatação de produtos turísticos primários entre as destinações, por meio do desenvolvimento de corredores, circuitos, rotas e roteiros.

Como citado anteriormente, tem-se na formação de destinações múltiplas a segunda forma de trabalhar a regionalização do espaço turístico. Com base no conceito de *destinação múltipla*, um mesmo espaço é capaz de oferecer uma série de produtos, ou destinações específicas, que atendam a diferentes segmentos da demanda turística. Dividindo os investimentos em cada segmento, de acordo com seu estágio no ciclo de vida do produto, garante-se a sustentabilidade mercadológica do espaço como

um todo — garante-se também que as oscilações totais entre a infraestrutura instalada e a demanda turística total para o espaço ao longo do tempo sejam de menor amplitude.

Clusterização turística

Base para a construção de multidestinações, de destinações múltiplas e da competitividade turística regional, a *clusterização da destinação* trata justamente da estruturação das relações entre os envolvidos com a gestão dos processos de produção, comunicação, distribuição e consumo das experiências turísticas proporcionadas aos visitantes nos espaços trabalhados, por meio da abordagem de regionalização.

A *competição* e a *cooperação* podem ser citadas como os principais tipos de relacionamento mantido entre tais organizações, com a geração de externalidades positivas (como a diferenciação do produto como um todo oferecido pela região turística na qual se encontra, através de um processo de contínua inovação estimulado pela competição e potencializado pela cooperação).

Como estratégias de *cooperação* podem ser citadas:

- A estruturação do empresariado através do estímulo à criação de associações setoriais representativas (o que propiciará maior força e representatividade do empresariado perante o governo e também um maior poder de barganha perante os seus fornecedores).
- O estabelecimento de fóruns de discussão capazes de aproximar a visão dos diferentes setores da atividade turística quanto ao produto turístico final oferecido e as relações necessárias entre eles para que tal produto seja competitivo no mercado.

Já como estratégia de *competição* pode-se ter:

- O estabelecimento eficiente de sistemas de classificação, regulamentação e certificação dos empreendimentos turísticos da

destinação, bem como a disponibilização eficaz das informações sobre tais empreendimentos para as demandas efetiva e potencial (diminuição da diferença entre a expectativa do turista e a realidade dos empreendimentos turísticos). Dessa maneira, quanto mais informado estiver o mercado, mais este fomentará a competição entre os empreendimentos por meio da escolha mais certeira dos prestadores de serviços que mais atendem às suas necessidades.

O processo de *clusterização* pode ser analisado sob três dimensões, de modo a facilitar seu entendimento: *horizontal*, *vertical* e *expandida*.

Na *clusterização horizontal* os relacionamentos de competição e cooperação são estabelecidos e reforçados horizontalmente nos setores responsáveis pela entrega do produto turístico final aos clientes, de modo a aumentar a participação de mercado da destinação. Exemplos dessa dimensão de *clusterização* podem ser tomados pela dinamização das relações entre hotéis, restaurantes, centros de informação turística e operadores da destinação – e pelo oferecimento de uma experiência turística diferenciada aos clientes.

Na *clusterização vertical* aproveita-se a demanda já existente no mercado conquistado e são trabalhados os relacionamentos com os fornecedores, estimulando o estabelecimento destes em pequenos empreendimentos com base na própria região, de modo a multiplicar regionalmente os efeitos do desenvolvimento da atividade e estabelecer ganhos em custo e diferenciação do produto final, assim como maximizar a retenção das divisas advindas com o turismo, tornando a balança comercial mais favorável à região turística em questão.

Finalmente, na *clusterização expandida*, uma vez avançados os processos de *clusterização* vertical e horizontal, a destinação tem como partir para mercados geograficamente mais distantes e diferenciados, necessitando, para isso, do estabelecimento de uma rede de distribuição eficaz, alcançada por essa dimensão (as três dimensões de *clusterização* não podem ser realizadas de forma isolada, embora possam ocorrer com maior intensidade em momentos diferentes do processo). Nesse sentido, faz

parte também da *clusterização* expandida um trabalho não somente com agências e operadoras de emissivo, mas também com todas as organizações envolvidas com o transporte e o acesso dos turistas provenientes de núcleos emissores mais distantes (por exemplo, acordos e parcerias com companhias aéreas para o oferecimento de vôos fretados).

Prefere-se, neste texto, utilizar o termo *clusterização* por acreditar-se que as diferentes destinações encontram-se em estágios distintos de processos de *clusterização*, através dos quais podem ser caracterizadas como menos ou mais *clusterizadas* quando comparadas umas às outras. O nível de *clusterização* atingido na região e por seus concorrentes determinará sua vantagem competitiva relativa.

Os processos de *clusterização* horizontal, vertical e expandido apresentam ligação direta com a competitividade das experiências turísticas fornecidas, uma vez que trabalham justamente a provisão de produtos mais focados e com atributos inovadores, com preços e custos de produção mais baixos que os da concorrência, e com uma comunicação mais efetiva e canais de distribuição mais dinâmicos.

A importância de tal abordagem para o desenvolvimento de planos regionais de desenvolvimento turístico encontra-se não apenas no fato de esta ser uma excelente ferramenta de desenvolvimento do marketing da destinação, mas também por possibilitar a estruturação do município para o melhor aproveitamento dos benefícios trazidos pela atividade. Dentre esses benefícios pode-se citar a organização do setor, a internalização e a diminuição de vazamentos de receitas, bem como o aumento da oferta de empregos e de oportunidades de investimento.

Como formatar, então, um modelo de desenvolvimento regional, de gestão estratégica do turismo?

- Identificar o espaço regional vocacionado para o processo de ocupação turístico-recreativa.
- Proceder a um levantamento das condições existentes, dimensionando o estágio de desenvolvimento do turismo e seu grau de participação no crescimento econômico regional.

- Diagnosticar o potencial regional de recursos turísticos em suas características diferenciais na segmentação do mercado, avaliando a oferta dos equipamentos receptivos e a qualificação de sua demanda atual e futura.
- Analisar a organização institucional e legal do turismo na região, bem como a existência de políticas, planos ou programas públicos e privados específicos.
- Definir o plano integrado e sustentável de turismo com base na estratégia do desenvolvimento regional.

Fases do processo de planejamento estratégico e integrado do desenvolvimento sustentável do turismo

- Identificar e descrever a ordenação geopolítica e administrativa da região objeto de estudo.
- Inventariar os recursos ambientais naturais, culturais e artificiais.
- Traçar o perfil socioeconômico da região objeto de estudo.
- Descrever e identificar o estágio em que se encontra o turismo na região.
- Observar as tendências do tráfego turístico regional, nacional, intra-regional e internacional.

Diagnóstico

- Analisar os recursos ambientais naturais para a sustentabilidade do turismo.
- Analisar o patrimônio cultural da região e seu potencial de utilização na sustentabilidade do turismo.
- Caracterizar e analisar a estrutura social, classificando-a segundo o processo de ocupação territorial, e a medida da participação da comunidade na produção de bens e serviços e nas atividades turísticas.

- Dimensionar e analisar a estrutura econômica do setor: nível de emprego, volume de investimentos, rentabilidade e consumo.
- Caracterizar e analisar a estrutura político-institucional do turismo na região, nos setores público e privado, objetivando a necessária ação integrada e compartilhada.
- Dimensionar e analisar a infra-estrutura regional urbana e de acesso para o processo sustentável de ocupação turístico-recreativa, tendo em vista a abrangência territorial da área objeto de estudo.
- Utilizar indicadores estatísticos e teorométricos para identificar a situação atual e projetar os cenários futuros do comportamento do mercado.
- Caracterizar e dimensionar a oferta regional existente e/ou projetada de alojamentos, transportes, equipamentos, instalações e serviços.
- Identificar e caracterizar o diferencial turístico regional para a estruturação das políticas de marketing e de fixação de segmentos do mercado de consumo.
- Caracterizar, classificar e quantificar a demanda atual e futura de bens e serviços turísticos.
- Identificar desequilíbrios entre oferta e demanda do turismo na região.

Prognóstico

- Formular políticas e diretrizes de reorientação e programas de ação para assegurar o planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável do turismo na região, abrindo espaço para iniciativas que identifiquem e articulem o sistema produtivo, ensejando a organização de *clusters*.
- Estabelecer metas e projetos específicos para garantir a integração da sustentabilidade do desenvolvimento econômico, turístico e social, da área objeto de estudo, observados seus componentes intersetoriais.

- Adotar programas que levem com eficiência, qualidade e competitividade ao desenvolvimento sustentável do produto turístico regional.

Desenvolvimento sustentável e intervenção pública

O conceito de desenvolvimento tem mudado através do tempo. Primeiramente falou-se apenas de desenvolvimento econômico, privilegiando-se os indicadores de crescimento como medida desse desenvolvimento, entre eles, a acumulação de capital e a poupança, quantidade e tipo de investimento industrial ou em cadeias produtivas e variações do PIB – Produto Interno Bruto. Posteriormente se falou de desenvolvimento econômico e social, assinalando-se que o desenvolvimento requer mudanças quantitativas e qualitativas, ou seja, crescimento com uma justa distribuição dos frutos desse crescimento, seja de uma comunidade, área geográfica, seja de um país. Neste caso, além dos indicadores anteriores, são privilegiados a distribuição de renda, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano e o IDS – Índice de Desenvolvimento Social, a taxa de analfabetismo, a taxa de mortalidade infantil e, ultimamente, o grau de organização e de participação da sociedade civil, bem como o capital social, entre outros.

Contudo, observou-se que o desenvolvimento das economias de mercado acabou trazendo uma série de externalidades negativas, como a deterioração do meio ambiente, expressada por meio da poluição de terras, mar, águas fluentes e subterrâneas, além de desmatamento, erosão, perdas de biodiversidade e aumento do número de pessoas com problemas de saúde por conta da contaminação do meio ambiente, entre outros. Na conferência das Nações Unidas de 1972, em Estocolmo, se incorporou aos temas de trabalho a relação entre desenvolvimento econômico e degradação ambiental, tendo sido salientado na ocasião o conceito de desenvolvimento sustentável, que implica desenvolvimento que não só satisfaça as necessidades do presente, mas que não coloque em perigo a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades.

Hoje, muitas são as pessoas e instituições que acham que o desenvolvimento não é possível sem o respeito aos recursos naturais do meio ambiente, ou seja, os aspectos econômicos, sociais e ambientais devem ser tratados de forma conjunta na formulação de políticas, planos, programas ou projetos. Qualquer desequilíbrio ou ênfase em alguma dessas variáveis, sem levar em conta as outras, afetará a eficiência e a eficácia das intervenções e, seguramente, a qualidade de vida da população. Isso implica que as instituições governamentais devem redefinir suas políticas e liderar as mudanças ou transformações da comunidade para a obtenção de uma sociedade sustentável.

As instituições públicas intervêm na realidade social em razão, em grande parte, do caráter desigual do desenvolvimento resultante de um sistema de mercado. Assim, o setor público deve intervir para corrigir as desigualdades existentes, sobretudo dos grupos mais vulneráveis e/ou mais pobres da sociedade, além de solucionar problemas básicos no campo da infra-estrutura, do meio ambiente, da educação, da saúde e da segurança, entre outros.

O objetivo de uma intervenção pública é mudar a qualidade de vida da população beneficiária, desde uma situação ou estado inicial (situação problema), até uma situação desejada (situação melhorada). O processo de planejamento permite orientar, racionalizar e acelerar esse processo de mudança social que é bastante complexo, porque além de realizar ações voltadas para a solução de problemas, também é preciso mudar estruturas e modos de atuar.

Assim, uma intervenção pressupõe uma ação ou prática transformadora e não mantenedora da situação da realidade social. Não será efetiva uma intervenção pública se não mudar a situação problema que a gerou ou o modo tradicional de agir da população-alvo. Inclusive, ela deve permitir a sustentabilidade ou continuidade dos resultados do processo realizado, uma vez que o setor público se retire.

A participação organizada da população-alvo em todas as etapas do processo de planejamento seria a forma ideal para que a intervenção tenha maior probabilidade de sustentabilidade e sucesso. Neste sentido, a

intervenção pública deve ser uma intervenção social participativa, ou seja, com a participação organizada das comunidades beneficiárias e outros atores sociais pertinentes. Logo, dentre outros, a organização da comunidade é um requisito para a participação e sustentabilidade do processo.

A intervenção pública, por definição, é uma ação planejada, que envolve desde a identificação do problema até a avaliação dessa intervenção, seja por meio de um plano, programa ou projeto e, como assinalado, cujo propósito final é a transformação ou mudança da qualidade de vida dos beneficiários, objeto da intervenção.

Na situação inicial, ou situação de partida, é onde se pesquisa e identifica a situação problema da comunidade. Tal pesquisa é conhecida como diagnóstico da situação inicial ou linha de base (denominada também de marco zero), o que implica realizar uma análise da situação passada e presente da comunidade, a fim de identificar o perfil do problema e suas causas, bem como quantificar variáveis relevantes de tipo econômico, produtivo, tecnológico, social, ambiental ou organizacional, relativas aos beneficiários e seu entorno. A quantificação dessas variáveis permite, posteriormente, comparar a situação de partida dos beneficiários com os avanços da intervenção. Essa seria uma das formas mais simples e básicas de avaliar o plano, programa ou projeto.

Conhecida a situação problema, define-se a situação desejada ou ponto de chegada, estabelecendo objetivos e metas, ou seja, o estado ou situação que se espera alcançar ao término do plano, programa ou projeto. Essa "situação de chegada" se denomina, também, imagem-objetivo da intervenção.

Planos, programas e projetos: instrumentos de intervenção

Como mencionado, as intervenções são ações planejadas, que correspondem politicamente a atos conscientes e deliberados das instituições governamentais, a fim de mudar ou transformar uma realidade social mediante o uso de instrumentos como planos, programas ou projetos de caráter sustentável.

Os programas e projetos, além dos planos, são sistemas que combinam objetivos, estratégias, métodos, atividades e recursos que se organizam para que tenham efeitos na qualidade de vida de grupos sociais previamente definidos. Assim, quando se avalia um empreendimento ou intervenção, o que se avalia é a sua concepção, o modelo de intervenção e seus resultados.

Cabe lembrar que um plano, programa ou projeto público destina-se a uma coletividade ou comunidade atinge interesses de grupo e o lucro que se obtém é dos beneficiários ou grupo-alvo. É diferente de um programa ou projeto privado no qual o lucro é individual ou de poucas pessoas, e no qual se atingem interesses particulares. Como se sabe, os recursos públicos são de toda a sociedade, logo, eles devem ser alocados eficiente e eficazmente, o que significa que os objetivos de um empreendimento público devem ser alcançados no prazo e com os recursos previstos.

Os planos, programas e projetos constituem uma seqüência tradicional e ideal de um processo de planejamento, que muitas vezes não é realizado na prática, pois normalmente os instrumentos sofrem alguma alteração, seja em termos dessa seqüência, escopo, conteúdo ou duração. Por exemplo, existem programas ou projetos de maior duração que um plano e que podem ter abrangência regional ou nacional.

Às vezes, podem existir políticas em vez de planos que direcionam o investimento público ou privado. Essas políticas normalmente correspondem a decisões dos governos que definem objetivos e diretrizes, além dos meios e instrumentos para alcançá-los. Entre estes últimos estão os programas ou projetos. Assim, se eles são acompanhados e avaliados, o que se está acompanhando e avaliando, em definitivo, são as políticas públicas. Por isso se diz que os planos, programas e projetos correspondem a diferente níveis de concretização das políticas públicas.

Os programas e projetos são os instrumentos de planejamento de maior concretização das ações. Daí a grande aplicação desses instrumentos pelas instituições governamentais e o desenvolvimento metodológico que têm tido, em termos de formulação, monitoramento e avaliação, instrumentos esses também importantes, pois com base na apresentação

de programas/projetos é organizado o financiamento de empréstimos, sobretudo os de caráter internacional.

A seqüência tradicional e ideal dos instrumentos de intervenção é plano, programa ou projeto. As atividades são uma subdivisão de um projeto, o projeto é uma subdivisão do programa que, por sua vez, é uma subdivisão do plano. Neste sentido, o projeto é a menor unidade de ação que pode ser planejada.

A característica comum de um plano, programa ou projeto é que em todos eles são definidos objetivos e metas e um tempo para implementá-los. Contudo, adicionalmente, estabelecem uma estrutura organizacional e um orçamento para a implementação da intervenção.

O plano define-se como um parâmetro técnico-político no qual se enquadram programas e projetos prioritários e relevantes. Além das características comuns assinaladas, nos planos definem-se, também, prioridades e estratégias. O plano é o instrumento de intervenção mais geral como escopo e, normalmente, de maior duração.

Diz-se que o plano é um parâmetro técnico-político, porque é uma atividade em que participam diversos atores com distintas lógicas e racionalidades, portanto, para vários autores, uma das principais funções do planejamento deve ser a busca de mecanismos de concertação de interesses contrapostos, nos quais a negociação torna-se o "trabalho" do dia-a-dia. Daí fazerem parte da gestão do ciclo de planejamento os processos de negociação, cujos elementos de implementação, dentre outros, são o diálogo e a "construção" de consensos.

Antes de terminar este ponto, cabe salientar duas coisas. Primeiro, que passar de uma situação inicial (com problema) para uma situação desejada (sem o problema) não é algo simples de alcançar, pois está cheio de entraves e situações não previstas, incluído o entorno sociopolítico e institucional, pois na maior parte das vezes, esse entorno condiciona ou modifica permanentemente o objeto da intervenção. Como se sabe, o entorno (físico, socioeconômico, político ou institucional) é uma realidade que sempre está mudando, muitas vezes a uma velocidade maior que a "rigidez" dos planos, programas ou projetos, mas com um bom gerenciamento, ou seja, um bom planejamento, organização, monitoramento e avaliação, que permitam uma inteligente tomada de decisões e a permanente negociação com a participação organizada da comunidade beneficiária, seguramente diminuirão os problemas e os riscos da execução.

Em segundo lugar, o gerenciamento de uma intervenção (plano, programa ou projeto) exige uma atuação sistemática e flexível durante todo o ciclo da intervenção, desde a identificação do problema e a concepção da idéia do programa/projeto até a avaliação final, passando pela formulação da intervenção e a sua execução.

Planejamento: pré-requisito do monitoramento/avaliação

O planejamento, também denominado de formulação, elaboração ou de preparação de uma intervenção, seja por meio de um plano, programa ou projeto, é a etapa que se realiza antes de agir, antes de executar uma ação. Prevê e estima as atividades ou ações a serem realizadas no futuro, no momento da execução. Daí a necessidade de que o pessoal técnico conheça de elaboração ou formulação de um plano, programa ou projeto, e que também tenha alguma experiência em execução.

O planejamento ou formulação sempre termina em um estudo ou documento, no qual se encontram dados e informações para as diferentes análises, além de cálculos, gráficos, custos, benefícios, esquemas organizacionais, cronogramas e, sobretudo, objetivos e metas. Por isso, para muitas pessoas, a elaboração é um trabalho de cunho intelectual.

As equipes de planejamento ou elaboração são as que melhor conhecem e entendem sobre o plano, programa ou projeto. Além disso, o planejamento é um grande aprendizado acerca da estrutura de um empreendimento ou intervenção pública, o que permite definir melhor o caminho da execução. A experiência indica que da qualidade da elaboração dependerá a qualidade do monitoramento e da avaliação. Eis a importância do processo de planejamento/elaboração. Inclusive, a partir da formulação de um plano, programa ou projeto com o apoio ou concepção da metodologia do marco lógico, se desenha um sistema ou esquema de monitoramento e avaliação. Essa tarefa não se deve

deixar para os executores, sobretudo se forem pessoas diferentes dos planejadores.

Existe um grande relacionamento entre o planejamento e o monitoramento e avaliação. Em primeiro lugar, quando se formula o plano, programa ou projeto realiza-se uma linha de base, diagnóstico ou marco zero, onde se analisa a situação da população-alvo e/ou do grupo-alvo antes da intervenção. Posteriormente, no processo de monitoramento/avaliação, essa situação inicial serve de comparação para medir o progresso alcançado pelo plano/programa/projeto.

Em segundo lugar, em função dos resultados do monitoramento ou da avaliação, pode-se tomar a decisão de adequar, modificar ou reformular atividades, componentes, cronogramas e outros elementos do planejamento ou formulação inicial. Como se sabe, o processo de modificar a formulação, em função dos resultados do monitoramento/avaliação, denomina-se retroalimentação. Ou seja, a retroalimentação do planejamento ou formulação se dá quando o plano, programa ou projeto está em execução e os processos de monitoramento/avaliação estão sendo implementados. Eis a importância desses processos gerenciais.

Em terceiro lugar, os resultados das avaliações realizadas, sobretudo ao término da execução, permitem que a experiência obtida, as melhores práticas identificadas ou as lições das experiências sejam aproveitadas no desenho e na formulação de novos planos, programas ou projetos do mesmo tipo ou de caráter similar. Além disso, os resultados das avaliações proporcionam uma base empírica para o estudo de alternativas às políticas públicas vigentes (Ballart, 1992).

O planejamento/formulação ou desenho de um plano, programa ou projeto pressupõe, dentre outros, que se devem levar em conta, no mínimo, os elementos ou conceitos definidos na metodologia do marco lógico. Essa metodologia permitirá guiar a execução e realizar os processos de monitoramento e avaliação de uma intervenção, com menores problemas.

Realizar uma boa formulação ou planejamento de uma intervenção que permita criar ou estabelecer as condições para seu posterior monitoramento e avaliação denomina-se avaliabilidade do plano, programa ou projeto, o que significa que a formulação desses instrumentos de intervenção deverá ser planejada pensando que posteriormente, na execução, realizar-se-á um processo de monitoramento e avaliação. Em outras palavras, avaliabilidade corresponde à forma como deve ser formulado um programa ou projeto, permitindo que sua posterior avaliação seja possível (BID, 1997).

A participação da população local

Existe consenso, por parte de instituições acadêmicas, organizações de cooperação técnica e de financiamento internacional, que a participação das comunidades objeto da intervenção aumenta a possibilidade de sucesso do programa ou projeto público, afirmação respaldada pela experiência e estudos realizados no mundo inteiro (Tenório *et al.*, 1995).

É nesse sentido que a participação da população local nos processos de monitoramento e avaliação é de suma importância. Inclusive, existe um grande consenso de que as etapas de planejamento, monitoramento e avaliação de um programa ou projeto têm a sua atividade mais valiosa quando se considera, no desenvolvimento dessas etapas, a participação organizada dos beneficiários da intervenção ou empreendimento público.

A participação da população-alvo, de forma organizada, na identificação do problema, no planejamento, monitoramento e avaliação é considerada um objetivo, mas também um processo que, na maioria das vezes, pode ser a diferença que garante o sucesso de uma intervenção.

A participação dos beneficiários poderá assegurar, em grande parte, a sustentabilidade da intervenção no tempo, quando a instituição pública responsável pela intervenção se retirar. Participar significa tomar parte de ou fazer parte de, ou seja, indica envolvimento em algo. Participar é o contrário de marginalidade ou exclusão, que significa ficar fora de algo, neste caso, do planejamento/execução do plano, programa ou projeto (Demo, 1999).

Avaliação do Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo

As etapas da avaliação, objetivos e seus conteúdos

De forma muito resumida, a avaliação deve ser entendida como uma técnica de gestão que procura o fornecimento contínuo de dados e informações que possam ser usados por diretores, gerentes, representantes das entidades patrocinadoras e também pelas instâncias intermediárias de decisão, com o propósito de auxiliar na preparação, correção de rumos e exame dos resultados finais alcançados pelo programa ou projeto. Portanto, a avaliação se refere a três momentos: *fase do planejamento*, etapa em que se definem os objetivos, o ponto de partida e as metas a serem alcançadas em cada atividade, assim como os recursos a serem aplicados e o cronograma das ações a serem desenvolvidas; *fase da execução*, em que se examinam as atividades realizadas, a forma como elas estão sendo executadas, quanto as populações-alvo do programa estão sendo beneficiadas e se os avanços observados são compatíveis com as metas parciais ou globais previstas na primeira fase; *fase de finalização do programa ou projeto*, etapa em que se avalia se as metas definidas para cada atividade do programa foram atingidas e se os impactos diretos ou indiretos foram suficientemente favoráveis para mudar o quadro inicial observado antes das intervenções do programa.

Muito embora a natureza e os objetivos dos projetos ou programas e os meios para a sua realização possam ser muito diferentes, todos eles enfrentam questões e problemas parecidos que devem ser conhecidos e solucionados em cada uma dessas etapas à luz dos três aspectos básicos da avaliação: esforço, relativo aos tipos e quantidades de atividades desenvolvidas pelo programa; eficácia, relacionada à realização dos objetivos ou metas propostas para cada etapa do programa; rendimento, ou seja, a relação entre esforços e os resultados alcançados.

O primeiro desses aspectos, o esforço, diz respeito aos tempos, recursos humanos e financeiros disponíveis e utilizados nos diferentes tipos de atividades previstos para cada etapa objeto da avaliação. As informações

coletadas devem dar conta de se a equipe e o programa como um todo estão suficientemente aparelhados e mobilizados para alcançar os resultados almejados em cada fase do processo, tendo claro que se o empenho ou aplicação dos recursos é pequeno, também será pouco o que se pode esperar em termos de resultados ou impactos diretos do programa.

A eficácia, por sua vez, diz respeito ao grau em que os objetivos de uma fase específica do programa estão sendo alcançados, ou seja, se os efeitos ou impactos observados sobre a população-alvo ou beneficiária das intervenções estão realmente ocorrendo ou ocorreram. Trata-se de informações essencialmente quantitativas que relacionam objetivos e necessidades de grupos específicos ou da comunidade como um todo. Objetivos como o cumprimento de normas ambientais ou de segurança, geração de oportunidades de trabalho, discriminação, capacitação e alívio da pobreza, entre muitos outros. Tenham eles sido expressos previamente em metas quantitativas ou não, devem ser avaliados durante a execução e após o término do programa.

Por último, o rendimento é o aspecto da avaliação que deve dar conta das questões sobre se o custo das ações do programa e os resultados alcançados são ou foram eficientes se comparados com outras técnicas ou estratégias alternativas.

A diversidade dos assuntos e conteúdos que devem ser considerados no processo de avaliação exige a utilização de muitas técnicas diferentes para fornecer as informações quantitativas e qualitativas que respondam às questões levantadas a propósito de cada um deles. Essas técnicas, de forma genérica, são de natureza contável, de pesquisas sociais ou de análise de custos.

As atividades turísticas

A definição sobre quais atividades devem ser consideradas turísticas é uma questão essencial na avaliação do programa. O uso de fontes secundárias para compor o diagnóstico ou monitorar os impactos do programa exige definir quais são as subatividades que integram o setor.

Em virtude da dificuldade dessas fontes distinguirem entre atividades que prestam serviços a visitantes ou a residentes, parece conveniente definir dois níveis de detalhamento para efeitos da preparação das informações: de um lado, atividades preferentemente ligadas à prestação de serviços a turistas, tais como alojamento, transporte aéreo e de superfície ou agências de viagens; de outro, as atividades restantes, que, com menor intensidade, atendem a turistas: alimentação, locação de veículos, lazer e cultura, comércio de produtos artesanais etc. Dessa forma, poder-se-ia ter uma melhor aproximação dos verdadeiros impactos sobre o emprego ou sobre as receitas ocorridos em unidades econômicas fortemente vinculadas ao turismo, em detrimento das outras, de caráter complementar. Essa não é somente uma dificuldade local. A dificuldade de definir com exatidão o que é o turismo é um dos entraves mais importantes para preparar a conta-satélite do turismo, através da qual é possível conhecer a contribuição do setor para a economia nacional ou estadual.

As dimensões e assuntos da sustentabilidade e a temporalidade

A definição das dimensões e assuntos, bem como dos critérios que serão utilizados na avaliação de cada etapa do programa, deve ser estabelecida em estrita observância dos objetivos e metas previamente planejados. Nesse sentido, é importante não esquecer que o objeto da avaliação é o turismo, com investimentos e ações que podem ter impactos positivos ou negativos sobre diversos aspectos da realidade local, os quais, por sua vez, poderão garantir a sobrevivência e o desenvolvimento dessa atividade no futuro. Isso significa que o foco da definição de sustentabilidade, e conseqüentemente das fontes de dados e informações a serem coletadas e distribuídas, deve ser primeiramente o turismo. Naturalmente, como essa atividade se desenvolve em ambientes de decisão local, estadual, nacional e, inclusive, internacional mais amplos, que podem influenciar ou condicionar o turismo local ou servir

como parâmetros de comparação no processo de avaliação, os conteúdos da sustentabilidade também deverão ser extensivos a esses contextos mais abrangentes, particularmente no que concerne às dimensões econômicas e sociais.

Não menos importante na avaliação da sustentabilidade é o reconhecimento de que a continuidade da atividade turística depende da ativa participação de muitos agentes: direção ou gerência do programa ou projeto, comunidade residente, empresários do turismo, poder público e outros, todos os quais tomam as decisões que lhe cabem a propósito dos assuntos turísticos ou conexos. Todos eles devem ser consultados a propósito da definição das dimensões e dos assuntos associados à sustentabilidade, devendo ser cobertos localmente no processo da avaliação.

Entretanto, conforme comentado anteriormente, a definição das dimensões e, especialmente, dos assuntos a serem avaliados em cada uma delas, pode ser limitada em nível local pela carência de dados primários ou secundários.

Porém, do ponto de vista da informação, é importante reconhecer que há diferenças de temporalidade entre os componentes que fazem com que a coleta possa ser praticada com freqüências diferenciadas. No caso da dimensão econômica, incluída a atividade turística, é importante coletar dados e gerar informações ou estimativas em períodos que podem variar entre um e três meses, até porque a sazonalidade é um assunto-chave da sustentabilidade que deve ser examinado. Os dados da dimensão social podem ter uma coleta anual em virtude do caráter menos conjuntural. As outras dimensões, associadas a questões ambientais, culturais, institucionais ou outras podem ser examinadas com dados coletados a cada dois ou três anos.

Por último, a limitante comentada anteriormente, a propósito da possibilidade de praticar levantamentos diretos *ad hoc* como forma de se superarem as carências de dados locais no processo de avaliação, deveria ser reconsiderada, especialmente no caso do componente turismo no que concerne a opiniões sobre a satisfação/insatisfação dos residentes, visitantes e agentes públicos a respeito dessa atividade e o seu futuro.

A qualidade dos dados

A própria carência de dados em nível local faz com que qualquer dado produzido por fontes secundárias seja assumido como válido, bastando para tanto mencionar o órgão responsável por essa produção. Pouca, e às vezes nenhuma, preocupação existe acerca da qualidade dos dados ou de sua consistência ao longo do tempo. Essa prática pode ser particularmente prejudicial quando se usam, por exemplo, dados de registros administrativos na forma de séries temporais envolvendo agregados menores de unidades do ponto de vista geográfico ou setorial. As coberturas incompletas, que inclusive variam no tempo, o recurso à autodeclaração e autoclassificação, a agregação de respostas nas matrizes das unidades produtivas, a falta de ativação e controle das respostas recebidas e os erros voluntários e involuntários embutidos nos dados podem comprometer a qualidade dos dados a ponto de desaconselhar a sua utilização.

O aproveitamento dos dados pela seleção de indicadores e outras formas

Diversas opções ou modalidades de uso dos dados e informações são possíveis dependendo do para que e para quem se destinam. Nesse sentido, as necessidades de informação de um pesquisador social podem ser diferentes das dos gestores públicos responsáveis por programas, como o que nos preocupa, uma vez que eles normalmente estão sujeitos à tomada de decisões imediatas a respeito da condução do programa. No primeiro caso, o leque de dados consultados é geralmente mais amplo, e o uso é mais demorado até o fechamento do documento da pesquisa. No segundo, os dados e informações devem ser bem mais seletivos e sucintos para permitir a intervenção e a correção em tempo de redirecionar os rumos do programa. Nesse caso, as informações adotam a forma de indicadores, cujo sentido é atuar como termômetro que prontamente avisa a presença de algum problema que precisa ser remediado. No entanto, o conceito do que é um indicador, os possíveis usos, os atributos que eles deveriam reunir ou os critérios para sua seleção devem ser explicitados de antemão, como forma de garantir seu uso apropriado para efeitos da função avaliadora. A seguir apresentam-se comentários sucintos a respeito desses assuntos.

O que são e para que servem os indicadores

Existem muitas definições sobre o que são os indicadores. Para efeito deste texto, no entanto, entende-se que eles são estatísticas especialmente preparadas e direcionadas para a tomada de decisões em questões relacionadas à avaliação das políticas e programas de responsabilidade pública. Para essa finalidade, um indicador pode ser apenas um simples agregado de freqüências observadas no momento X que se quer comparar com as registradas no momento X+1, como, por exemplo, o total de visitantes de uma localidade turística durante dois anos consecutivos. Também pode ser uma porcentagem, como a fração de domicílios com acesso a água tratada, ou uma construção matemática baseada em fórmulas e cálculos um pouco mais sofisticados, como a taxa de crescimento real do PIB *per capita* local. O que importa é que um ou outro sirva para apoiar os propósitos decisórios da avaliação anteriormente apontados.

Entretanto, além do caráter antecipatório que geralmente é atribuído aos indicadores, no sentido de revelarem problemas a serem resolvidos prontamente, os indicadores também podem ter um caráter descritivo acerca da situação vigente em distintos momentos do programa, ou seja, um diagnóstico atualizado do estado sobre os assuntos que interessam, sejam os diretamente associados ao turismo ou aos outros contornos a ele vinculados. Os esforços do programa, sob a forma de investimentos humanos e materiais, também podem ser sintetizados através do uso de indicadores nas suas diversas etapas. Por último, o tema dos impactos deve ser acompanhado mediante esse tipo de informação, como no caso, por exemplo, da diminuição do desemprego local ocasionado pelo aumento do turismo, ou o aumento dos índices de poluição das águas do mar em praias localizadas nos lugares de destino turístico.

Atributos desejáveis dos indicadores e critérios de seleção

Diversos requisitos devem ser satisfeitos pelos indicadores. A rigor, tais requisitos definem os critérios que devem orientar a sua seleção. Entre eles cabe mencionar:

- que existam dados com o detalhamento necessário para seu uso: áreas geográficas, setores econômicos ou estratos da população;
- que as definições e procedimentos para a sua construção observem as normas recomendadas em nível nacional ou internacional;
- que a sua construção seja fácil de compreender e interpretar pelos usuários dessas informações;
- que possam permitir comparações com outras áreas, setores ou segmentos populacionais em diversos momentos;
- que possam ser compreensivos no sentido de refletir ou sintetizar vários aspectos de uma mesma realidade;
- que sejam confiáveis quanto à transparência de seu cômputo e quanto à qualidade da fonte ou fontes envolvidas na sua construção;
- que sejam pertinentes quanto à finalidade que objetivam medir e que guardem estreita relação com as formas de intervenção factíveis de se praticar;
- que tenham sensibilidade para acusar mudanças de estado ocorridas nos assuntos que interessam.

Em termos práticos, nem todos esses requisitos são possíveis de serem satisfeitos quando se trata de universos menores do ponto de vista geográfico, setorial ou social, nos quais as carências de fontes de dados são expressivas. Isso é particularmente certo quando a seleção dos indicadores se faz a partir da questão: Que se pode fazer com os dados disponíveis ou, de forma mais ampla, para que assuntos se dispõem de dados? Nesses casos, é necessária uma boa dose de tolerância e criatividade para gerar a informação que melhor se aproxime da realidade que se quer avaliar.

Definição dos indicadores para a avaliação do programa e sobre a responsabilidade pela coleta, preparação e utilização dos dados e informações

A grande amplitude e interconectividade de componentes e de assuntos a serem conhecidos e acompanhados ao longo do tempo, bem como a variedade de interesses das entidades direta ou indiretamente vinculadas ao programa, recomendam que a definição dos indicadores seja feita de forma participativa. Em primeira instância, se faz necessário consultar especialistas sobre cada tema objeto da avaliação, no intuito de reconhecer fontes, dados, informações e indicadores. Uma vez cumprida essa etapa, essas propostas devem ser confrontadas com os gestores diretamente envolvidos na tomada de decisões e responsáveis pela coleta e preparação dos dados em nível local. Nessa segunda etapa, será importante definir a instância que será responsável pela manutenção do banco de dados, ou melhor, pelo Sistema de Informações para a Avaliação do Programa. Com esse conceito de sistema de informações se quer denotar uma complexa e continuada coleta de dados primários e secundários, bem como a seleção, preparação e utilização sistemática e organizada de informações e indicadores dentro de uma organização ou programa.

De modo a alcançar a definição de uma estratégia integrada de desenvolvimento turístico para a região, será necessária a realização das seguintes análises, agrupadas em seis estudos, além de uma análise conjuntural para a região:

- Análise conjuntural para a região (inclui análises SWOT).
- Estudo das relações ambientais regionais:
  - análise da sazonalidade e da distribuição geográfica do turismo;
  - análise dos fluxos migratórios e desequilíbrios socioeconômicos intra-regionais;
  - análise do ambiente ecológico regional;
  - análise do ambiente cultural regional.

- Estudo da organização estrutural regional:
  - análise dos limitantes de infra-estrutura ao desenvolvimento turístico regional;
  - análise da cadeia produtiva do turismo regional;
  - análise da estrutura organizacional e do modelo de gestão do turismo regional;
  - análise da rede de relacionamento entre os atores envolvidos com o setor;
  - análise do ambiente jurídico regional.
- Estudo da oferta efetiva e potencial:
  - análise da oferta de recursos turísticos regionais;
  - análise da oferta agregada regional;
  - análise da capacidade de carga dos recursos turísticos regionais;
  - análise da hierarquização da oferta turística efetiva e potencial.
- Estudo da demanda efetiva e potencial:
  - análise da demanda potencial com não visitantes;
  - análise da demanda potencial com visitantes atuais;
  - análise da demanda efetiva para a região;
  - análise dos fluxos intra-regionais e inter-regionais.
- Estudo da viabilidade de utilização dos recursos turísticos regionais:
  - análise do potencial de atratividade dos recursos turísticos regionais;
  - análise do potencial de utilização turística dos recursos turísticos regionais;
  - análise da viabilidade de utilização turística dos recursos turísticos regionais.
- Estudo do composto de marketing atual e do mercado:
  - análise dos canais de distribuição;
  - análise da comunicação;
  - análise do preço/custos de produção;
  - análise da concorrência.

De modo a desenvolver as análises elencadas acima, deverão ser realizadas as seguintes pesquisas que fornecerão as informações necessárias:

- Caracterização geral da região:
  - pesquisa em fontes secundárias e utilização dos resultados das outras pesquisas realizadas por este projeto.
- Caracterização dos fluxos migratórios de residentes e identificação dos desequilíbrios socioeconômicos intra-regionais:
  - pesquisa quantitativa com residentes da região;
  - pesquisa qualitativa com envolvidos nas questões socioeconômicas regionais;
  - pesquisa em fontes secundárias.
- Caracterização do ambiente cultural:
  - pesquisa qualitativa com envolvidos nas questões culturais regionais;
  - pesquisa em fontes secundárias.
- Caracterização do ambiente natural:
  - pesquisa qualitativa com envolvidos na gestão dos impactos em áreas naturais;
  - pesquisa em fontes secundárias.
- Caracterização do ambiente jurídico regional:
  - pesquisa qualitativa com procuradores dos municípios da região;
  - pesquisa em fontes secundárias.
- Caracterização e dimensionamento da infra-estrutura regional:
  - pesquisa qualitativa com órgãos federais, estaduais e municipais;
  - pesquisa em fontes secundárias.
- Caracterização e dimensionamento da cadeia produtiva do turismo regional, da rede de relacionamento entre os atores envolvidos com o setor, da estrutura organizacional e do modelo de gestão do turismo regional, dos canais de distribuição e da comunicação:
  - pesquisa quantitativa com os empresários de turismo da região;
  - pesquisa qualitativa com os representantes das associações setoriais;
  - pesquisa qualitativa com fornecedores;
  - pesquisa qualitativa com representantes do poder público da região;

- pesquisa qualitativa com canais de distribuição externos;
- pesquisa em fontes secundárias.

❖ Caracterização e dimensionamento da oferta turística regional.
- Inventário da oferta turística original:
  - pesquisa quali-quantitativa *in loco*;
  - pesquisa em fontes secundárias.
- Inventário da oferta turística agregada:
  - pesquisa quantitativa *in loco*;
  - pesquisa em fontes secundárias.

❖ Caracterização e dimensionamento da demanda turística regional:
- pesquisa quantitativa com visitantes atuais;
- pesquisa quantitativa com não-visitantes;
- pesquisa quantitativa nas fronteiras;
- pesquisa em fontes secundárias.

❖ Identificação e caracterização da concorrência:
- pesquisa em fontes secundárias.

Novas formas localizadas de produção. O conceito de *clusters*

As novas formas organizacionais se desenvolvem quando várias empresas de um determinado espaço geográfico e território potencial procuram se especializar em tarefas distintas, explicitando as condições de complementaridade com o objetivo de aumentar a vantagem competitiva.

Atualmente, nenhuma empresa pode fazer tudo isoladamente o tempo todo, seria demasiadamente complicado e dispendioso. Trabalhar unilateralmente significa perder oportunidades e, no futuro, pode significar o encerramento de suas atividades. A tendência, no meio empresarial, é a integração e a cooperação, na tentativa de amenizar o risco de perda de participação no mercado e o fechamento das atividades das organizações.

Operações realizadas em agrupamentos podem ajudar pequenas empresas a superar grandes problemas não solucionados isoladamente. Esses problemas podem ser de baixo nível de produção e processo tecnológico, mal posicionamento no mercado, falta de acesso ao capital e

falta de infra-estrutura física. A tendência tem sido o uso de modelos multiorganizacionais ou formatos organizacionais em redes, que privilegiem a interação e a atuação conjunta dos mais variados agentes.

Casarotto Filho e Pires (2001) qualificam as novas formas organizacionais em micro e macrorredes. Microrrede é uma associação de empresas que tem como objetivo garantir a competitividade do conjunto; macrorrede é a associação de todas as entidades, representativas da região, por meio de mecanismos de integração, com o objetivo de alcançar o seu desenvolvimento.

A terminologia "organização em rede" tem sido a forma dominante de estruturar uma empresa atual. As empresas têm como fator importante as relações laterais em detrimento das relações verticais e as hierarquias são horizontais ou nem existem. Em uma rede, o conjunto de organizações que a integra desempenha uma série de funções, como se fosse um ambiente organizacional único, ao mesmo tempo que é preservada a independência formal dos integrantes.

Essas formas são muito mais organizacionais do que estruturais. O desafio gerencial está em integrar as várias formas de organizar em um todo coerente. O desenvolvimento da gestão de agentes sociais em uma rede organiza-se na troca de vários conhecimentos e habilidades ao redor de uma atividade fim de forma dinâmica. Seu sucesso apóia-se na flexibilidade e na participação dos integrantes, direcionadas à intensificação da união, fazendo com que as parcerias sejam os meios principais de geração de informação e conhecimento destinados ao serviço que se visa prestar. As redes definem-se, portanto, como uma forma de coordenação e/ou cooperação entre empresas. O objetivo principal das redes é o fortalecimento de todos, sem laços financeiros, e cada um continua responsável por seu próprio desempenho.

Várias são as novas formas organizacionais e, dentre elas, podem-se citar: os pólos, as cadeias produtivas, os sistemas produtivos locais, as redes de empresas, os consórcios de empresas e os *clusters*:

❖ pólo é uma concentração regional de empresas voltadas para o mesmo segmento de produtos;

- cadeias produtivas são as diversas etapas de produção, desde a matéria-prima até o produto final, incluindo fornecedores de equipamentos, podendo ou não estar integralmente num *cluster*;
- rede de empresas é um conjunto de empresas entrelaçadas por relacionamentos formais ou simplesmente sociais, podendo ou não ser circunscrita a uma região;
- consórcio de empresas é uma rede de empresas entrelaçadas por relacionamentos formais ou simplesmente negociais, normalmente circunscrita a determinada região;
- sistemas produtivos locais são as macrorredes e são representadas por uma região fortemente estruturada, contendo um ou mais *clusters*, com um planejamento territorial com alta interação pública e privada quanto à cultura, e com objetivos de assegurar a qualidade de vida dos habitantes;
- *cluster* é uma aglomeração competitiva, um pólo consolidado com forte interação entre as empresas, estendendo-se verticalmente a jusante e a montante lateralmente, e comportando entidades de suporte privadas e públicas, com coesão social e política.

O *cluster* é a forma organizacional mais completa e acabada, considerando as características do setor de turismo. O sucesso da gestão do *cluster*, visando ao desenvolvimento do local de forma sustentável, pode ser avaliado pela análise dos indicadores de desenvolvimento local e sustentável. Tais indicadores são instrumentos que permitem discussões sobre os resultados obtidos pelo sistema avaliado, podendo ser verificado se ele está realmente caminhando em direção ao desenvolvimento local e sustentável nas três dimensões: ecológica, social e econômica.

Variáveis de desenvolvimento local e sustentável

Os indicadores de desenvolvimento são: o estado do meio ambiente e as condições sociais e econômicas dos atores envolvidos, e programas

que garantam o futuro. Existem poucos estudos sobre esses indicadores e as dificuldades enfrentadas dizem respeito à diferenciação de mudanças induzidas por diferentes atividades.

As variáveis de desenvolvimento estão situadas nas dimensões ecológica, social e econômica.

A dimensão ecológica, também denominada de "capital natural", pode ser dividida em três subdimensões. A primeira foca a ciência da ecologia, a segunda a qualidade do ar e da água (poluição), e terceira a conservação e a gestão de recursos renováveis e não renováveis. A dimensão social, também denominada "capital humano", consiste no aspecto social relacionado a qualidades humanas, como habilidade, dedicação e experiências, tanto internamente às organizações, como externamente, em relação à comunidade.

Os indicadores na dimensão social podem variar de uma organização para outra, mas horas de trabalho, remuneração, segurança, ambiente saudável, proibição de trabalho infantil e trabalho forçado são comuns a todas. Outros indicadores são política social, investimento em capital humano, direito de associação.

A dimensão econômica ou a dimensão do lucro inclui não só a economia formal, mas também as atividades informais. O lucro é gerado pela produção de bens e serviços que satisfazem às necessidades humanas por meio da geração de fontes de renda para os empresários, os empregados e os provedores de capital. O retorno financeiro desses esforços reflete-se na satisfação dos consumidores e na eficiência no uso dos fatores de produção.

No caso do turismo, a dimensão cultural também é considerada. A dimensão cultural inclui padrões, normas, regras e modelos, os quais são manifestados por meio de relações sociais. Os elementos culturais são: artesanato, linguagem, tradições, gastronomia, arte e música, história, tipo de trabalho e tecnologia usada, arquitetura, religião e suas respectivas manifestações, sistema educacional, atividades de lazer e tipo de vestimenta usada.

Para cada uma dessas dimensões, existem algumas instituições que são resultantes dos processos interpessoais, tais como: a comunicação e

a cooperação. Os resultados são informações e sistemas de regras que governam a interação dos membros de uma sociedade.

Na identificação, desenvolvimento e monitoramento de indicadores de desenvolvimento local com vistas à sustentabilidade, muitas vezes existem os problemas decorrentes da subjetividade, mas estes são levados em consideração e revelam condições e tendências que ajudam no desenvolvimento, planejamento e tomada de decisão.

As diferentes fontes de um indicador podem ser identificadas como uma variável, um parâmetro, uma medida estatística, um valor, uma parte da informação, uma quantidade particular, um sinal etc. São meios de comunicação simplificados que auxiliam a tomada de decisão política para o desenvolvimento local e sustentável.

Os indicadores de sustentabilidade estão relacionados à existência de programas nos locais que garantam a qualidade de vida da sociedade no longo prazo, ou seja, para as gerações futuras. Os programas são sobre:

- educação, alimentação, saúde, turismo e lazer;
- preservação do ambiente;
- conscientização da necessidade de conservar o ambiente e fazer, cada um, a parte que lhe cabe;
- preservação dos recursos naturais como água, oxigênio, e assim por diante;
- sistema social, garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas, erradicação da miséria, do preconceito e do massacre de populações oprimidas.

Gestão integrada: aspectos fundamentais

Na gestão integrada, alguns aspectos fundamentais são considerados para que resultem no aumento do desenvolvimento local e sustentável. Esses aspectos são: administração, os agentes, também denominados *stakeholders*, seu perfil gerencial, as opções estratégicas de agrupamento e cooperação e, por fim, a coordenação.

Administração dos stakeholders

A teoria dos *stakeholders* fornece instrumentos que auxiliam a melhorar o moral e as diretrizes filosóficas para a administração de uma organização (Donaldson & Preston, 1995). Sob a perspectiva da administração, essa teoria defende que vários grupos podem ter influência direta sobre a tomada de decisão da administração.

Freeman (1984) afirma que um *stakeholder* pode ser um acionista, um funcionário, o consumidor, o fornecedor, o governo e os membros das comunidades. Conceitualmente, numa visão mais ampla e numa perspectiva de responsabilidade social, *stakeholder* é qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado na conquista dos objetivos da organização. Desse modo, um grupo é qualificado como *stakeholder* se tiver legítimo interesse no que diz respeito às atividades da organização. Cada um deles tem o direito de ser tratado como um fim, não como um meio para chegar ao fim, e deve participar na determinação do futuro da empresa à qual está relacionado.

Campos (2002) apresenta uma revisão sobre definições de *stakeholder*. Além de Freeman, a autora apresenta a definição de Clarkson (1994 *apud* Mendonça, 2006) numa visão mais restrita, que enfoca a contribuição de grupos para a atividade econômica. Clarkson define *stakeholders* a partir do risco envolvido e os apresenta como sendo de dois tipos: os voluntários e os involuntários. Os voluntários são os que incorrem em alguns riscos por terem investido algum capital, seja ele humano ou financeiro. Os involuntários são os que estão sujeitos ao risco resultante da ação das firmas. Dessa forma, a mesma autora apresenta uma definição de *stakeholders* como sendo pessoas ou grupos que reivindicam propriedades, direitos ou que tenham interesse em um negócio.

Em síntese, a organização com capacidade de administrar seus *stakeholders* tem de apresentar processos organizacionais que viabilizem a incorporação desses grupos e seus interesses como parte dos procedimentos rotineiros da organização – e que ainda implementem um conjunto de transações para equilibrar seus interesses, a fim de conquistar o objetivo da organização.

Para tanto, deve haver sincronismo, alinhamento de interesses ou identidade entre todos os envolvidos com determinada atividade. Nessa linha de raciocínio, Sauttler e Leisen (1999) estudaram como administrar os diversos interesses dos *stakeholders* em um processo de planejamento e desenvolvimento de um negócio ou de uma região. No artigo, com base em Freeman, são apresentadas formas de identificar as orientações estratégicas. O primeiro requisito é o de que o agente principal do planejamento do negócio deve ser aceito por todos os grupos de *stakeholders* envolvidos, especificamente na identificação dos *stakeholders* e suas respectivas orientações estratégicas.

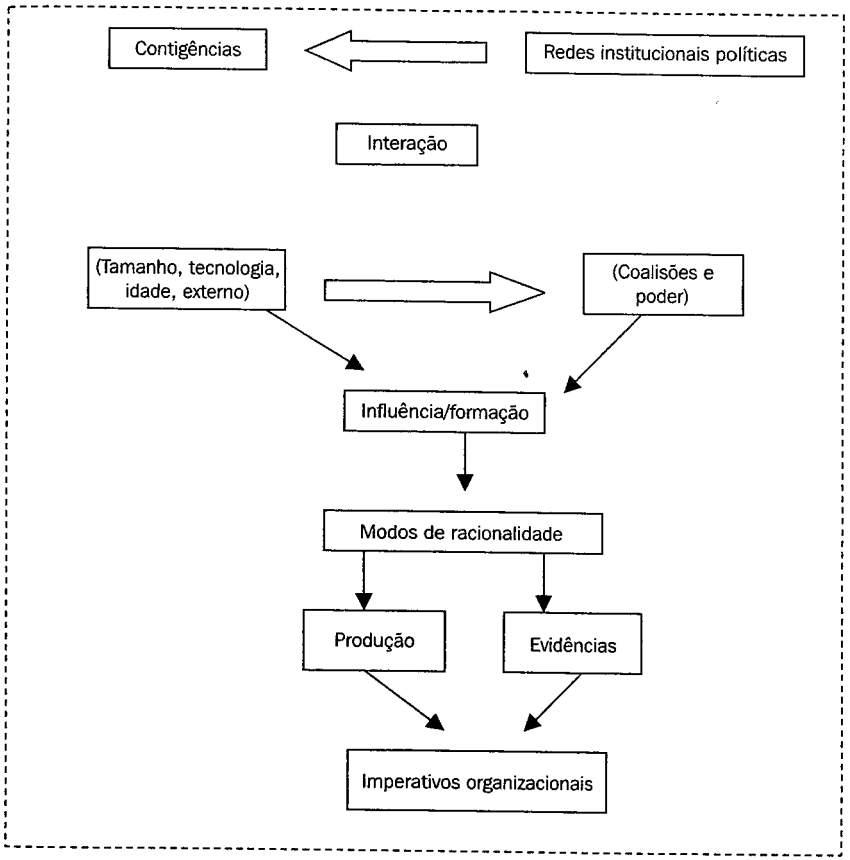
É sugerido que os agentes coordenadores da administração dos *stakeholders* procurem encorajar o alinhamento das orientações estratégicas entre todos os envolvidos. O interessante é que estejam voltados para as mesmas orientações estratégicas e perfil gerencial, pois, assim, será mais fácil alcançar a cooperação na realização dos planejamentos e implementação dos processos do negócio-alvo.

Perfil gerencial

O perfil gerencial de uma organização é definido pela inter-relação de ambientes interno e externo. Dessa forma, considera-se a dinâmica do ambiente externo refletindo sobre a dinâmica interna das organizações, que precisam saber decifrar os sinais do ambiente externo e adequar-se continuamente à situação identificada. Por essa adequação, movimentos internos às organizações devem gerar procedimentos que incentivem os indivíduos envolvidos nos seus negócios, no que diz respeito à aquisição de novos conhecimentos e instruções, à promoção das inovações, à disposição de correr riscos, à implementação da criatividade e à redução das incertezas (Clegg,1992).

Organizações flexíveis são as que procuram gerenciar seus negócios com coerência entre o ambiente externo às organizações e o interno, a fim de alcançar um padrão competitivo. Para chegar a essa coerência, os gerentes devem estar conscientes de que suas organizações estão inseridas

em um contexto político-institucional que torna inviável uma análise de forma focada. Por haver essa interdependência ambiental, sugere-se a existência de determinantes que interferem no momento da adoção das práticas e procedimentos no ambiente de trabalho, denominados por Clegg de "modos de racionalidade".



Fonte: Clegg (1990).

Considerando isso, a gerência no ambiente de trabalho ou ambiente interno, segundo Clegg, poderá transitar entre os dois marcos de admi-

nistração: o moderno e o pós-moderno, que representam a estrutura organizacional das organizações infra ou interfirmas, que, nesta pesquisa, estarão representando seu perfil gerencial.

Imperativos organizacionais e características modernas e pós-modernas

Imperativos organizacionais	Características modernas	Características pós-modernas
Gestão política: Estratégia de ação política – especialização flexível.	Individualista. Não favorece.	Coletivista. Favorece.
Gestão comercial: – orientação mercadológica predominante; – vantagem competitiva predominante.	Massificação. Preço.	Segmentação. Diferenciação.
Gestão financeira: – sustentação econômica básica; – avaliação e planejamento dos investimentos; – critérios; – ênfase (técnicas).	Economia de escala. Formais. Curto prazo. Externa.	Economia de escopo. Substantivos. Longo prazo. Interna.
Recursos humanos: – habilitação profissional; – formação; – atuação; – relação concepção – execução do trabalho; – coordenação e controles funcionais; – relação entre desempenho e benefícios.	Inflexível. Separação. Desautorização. Individualizada. Convencionais.	Flexível. União. Autonomia. Coletivizada. Avançadas.

Imperativos organizacionais	Características modernas	Características pós-modernas
Gestão de produção: – técnicas básicas de gestão da produção. Máquinas e equipamentos: – características básicas; – forma de utilização; – flexibilidade de manufatura.	Eletromecânicas. Dedicadas. Baixa.	Computadorizadas. Multi-uso. Alta.

Fonte: Clegg (1992).

Segundo Clegg, a transição das organizações nos dois marcos, taylorismo/fordismo/moderno e o toyotismo/pós-moderno, não é satisfatória aos seus resultados e da mesma forma entre seus *stakeholders*. A coabitação entre o antigo e o novo sistema resulta em uma lacuna entre as gestões, dando margem a conflitos e incompreensão, ameaçando e desencorajando o pessoal em seus projetos e planos de ação.

O caminho mais seguro é eliminar o uso de modelos de gestão diferentes e procurar alcançar um alinhamento ou uma coerência no uso de práticas gerenciais entre os *stakeholders* internos e externos para, assim, garantir resultados satisfatórios.

O alinhamento interno de práticas gerenciais pode ser identificado nas áreas funcionais de uma organização, que são: de gestão política, gestão comercial, gestão da produção, gestão financeira e gestão de recursos humanos. Essas áreas são importantes para o funcionamento das organizações, pois nelas residem processos intrínsecos à atividade de administrar.

Opções de estratégias de agrupamento e cooperação

O cluster *como estratégia de agrupamento*

Segundo Amato (2001), os *clusters* representam formas de integração que permitem uma condução satisfatória dos negócios para muitas

organizações. Sua formação pode ocorrer pela concentração setorial ou geográfica, na qual existe uma divisão de tarefas entre empresas no que se refere à especialização e à inovação. A idéia principal é a eficiência conjunta, mas vale destacar que isso não acontece em todos os *clusters*. Pode acontecer, em certos casos, de algumas empresas de um determinado *cluster* crescerem e outras não.

Os *clusters* "não são apenas concentrações de indústrias, mas lugares onde há interações reais entre empresas locais e instituições. Há apoio mútuo e coordenação, resumidos na idéia de capital social e de confiança. Nos *clusters*, o custo de transação para negociar com fornecedores e colaboradores são baixos porque a confiança é alta".

Autores como Alternburg e Stamer (1999) comentam que é difícil estabelecer uma separação precisa entre aglomerações puras e *clusters* complexos. Para esses autores, nos *clusters*, as empresas cooperam em marketing, promoção de exportações, suprimentos de insumos essenciais, atividades de P&D, bem como procuram manter um saudável equilíbrio e se beneficiam do apoio de instituições locais. Lideranças locais usualmente coordenam ações privadas e públicas e a base para a existência de confiança e compartilhamento de informações é o alinhamento de identidades políticas, sociais e culturais. A criação de capacidades produtivas especializadas é a essência do desenvolvimento do *cluster*. Nele ocorre a promoção do desenvolvimento social, econômico e ambiental. Os *clusters* se desenvolveram sobre a vocação regional, podem verticalizar-se a jusante ou a montante e podem incluir associações de suporte privadas ou públicas.

De acordo com Casarotto Filho e Pires, um *cluster* não tem necessariamente toda uma cadeia produtiva. Nele podem estar contidas várias formas organizacionais ou consórcios, ou pode corresponder a apenas um, e ainda existe a possibilidade de não conter nenhum, quando as relações de parceria são todas informais (comerciais e negociais).

Os *clusters* podem percorrer um ciclo de vida iniciado nas primeiras relações comerciais entre as empresas, seguindo por uma fase de crescimento e verticalização até o estágio estruturado, com relações formalizadas entre as empresas e instituições de suporte.

Ciclo de vida de um *cluster*

Pré-*cluster*	Nascimento do *cluster*	Desenvolvimento do *cluster*	*Cluster* estruturado
Poucas empresas isoladas voltadas para um mesmo produto.	Maior concentração de empresas e fortes relações comerciais.	Aumento da concentração com verticalização e início de formação de consórcios.	Consórcios formalizados, sistema local estruturado, forte parceria público-privada.

Fonte: Adaptada de Eurada (1999), *apud* Casarotto Filho & Pires (2001).

Schmitz (1999) e McCormick (1999) argumentam que empresas organizadas em *clusters* parecem ser encorajadas a aprender novas técnicas, modificando suas próprias operações, especializando-se em alguns aspectos do processo de produção e diminuindo os riscos de pequenas empresas operarem isoladamente. Nos *clusters*, as empresas tornam-se mais fortes para enfrentar choques e a instabilidade do meio ambiente do que empresas isoladas. No entanto, uma argumentação usada contra os *clusters* é o de que podem levar cidades ou regiões a um estado de vulnerabilidade em relação a mudanças de paradigmas nos produtos ou serviços e nas tecnologias empregadas. Para garantir o sucesso de um *cluster*, a adoção de estratégias de cooperação tem sido a tendência no meio empresarial.

Estratégias de cooperação e relacionamentos

Entre as organizações que estabelecem as novas formas organizacionais por meio das aglomerações ou *clusters*, tem sido adotada uma série de estratégias específicas, tais como alianças, fusões, formação de consórcios, franquias, *joint ventures*, bem como a subcontratação e par-

cerias com outras organizações que possuem recursos e habilidades complementares. Essas parcerias são consideradas importantes instrumentos estratégicos para o aumento da competitividade e do desenvolvimento local sustentável.

As alianças, para serem consideradas estratégicas, devem habilitar as organizações a conquistar alguns tipos de vantagens competitivas nos mercados. Elas devem munir os sócios com habilidades ou recursos que eles não teriam possibilidade de possuir individualmente.

Alianças podem ser entendidas como as formas de relações contratuais entre empresas. Os tipos de alianças podem ser usados em combinação para formar uma teia de relacionamentos entre as organizações. Existem muitos benefícios para os participantes, como ganhos rápidos de mercado, tecnologias, conhecimentos, consumidores; além disso, evitam-se barreiras regulatórias, absorve-se o competidor local-chave e diminui-se o risco por conta da divisão dos custos e benefícios, facilitando o posicionamento estratégico para as organizações sócias.

As alianças significam compartilhamento de controle, o qual, para ser efetivado, necessita do estabelecimento da confiança, já que todas as transações econômicas envolvem riscos. Teoricamente, a confiança faz com que os parceiros respeitem os compromissos assumidos entre as empresas.

Alianças estratégicas são parcerias que aumentam a eficácia das estratégias competitivas das organizações participantes por meio de acordos cooperativos entre empresas. A parceria é centrada na busca de objetivos estratégicos mútuos e que propiciem o intercâmbio mútuo para assumir várias formas que vão do simples contrato a uma *joint venture*.

Em relação aos tipos de alianças estratégicas, Lorange e Roos (1995) apresentam as alianças em uma escala continua de variações. No pólo esquerdo do continuum situa-se a integração vertical com grandes empresas, e no pólo à direita, as pequenas empresas. Nos dois pólos extremos, as alianças acontecem pela internalização total e as transações em um mercado livre, respectivamente. No intervalo entre esses dois extremos existem as fusões e aquisições, a participação societária, a *joint venture*, a cooperação formal e a cooperação informal.

As alianças podem variar de uma dependência total da empresa-mãe, no caso das fusões e aquisições, em que ocorre uma integração vertical grande, a uma independência em relação à empresa-mãe, no caso dos empreendimentos cooperativos informais.

Uma classificação pode ser feita de modo a satisfazer três critérios: abranger todos os tipos de alianças, basear-se em uma definição clara do que seja aliança e facilitar a identificação e o reconhecimento da urgência das questões gerenciais primordiais em cada tipo de aliança. Esses autores basearam a sua classificação em duas dimensões gerenciais: o potencial de geração de conflito e a extensão da integração organizacional. Como potencial de conflito entende-se não apenas a divisão dos benefícios da aliança, mas também, e principalmente, o conflito entre os objetivos táticos e estratégicos entre as empresas envolvidas. A extensão da integração se refere à quantidade de áreas funcionais e níveis funcionais envolvidos, bem como à intensidade da integração. Por meio dessas duas dimensões gerenciais podem-se identificar quatro tipos de alianças:

- *Alianças pró-competitivas*: são relações entre ramos de negócio em cadeia vertical de valor, entre os fabricantes, fornecedores e distribuidores. Caracteriza-se pelo baixo nível de conflito e pela baixa integração organizacional.
- *Alianças não-competitivas*: são caracterizadas pela alta integração e pela baixa concorrência. Ocorrem normalmente entre empresas do mesmo ramo de negócios, mas que não competem entre si. Podem-se citar como exemplo empresas que vão lançar um produto em conjunto, mas que, na área de atuação de cada uma delas, não competem entre si.
- *Alianças competitivas*: são aquelas nas quais predomina um alto potencial de conflito entre os sócios em que ocorre uma integração organizacional elevada. Este tipo de aliança se assemelha à não-competitiva, mas com alto potencial de competição.
- *Alianças pré-competitivas*: são alianças com integração baixa e nas quais o conflito potencial é alto. Ocorrem tipicamente entre empresas de ramos de negócios diferentes, normalmente não rela-

cionados, para o desenvolvimento de uma nova tecnologia. A integração é baixa, pois se restringe a alguns poucos processos/setores das empresas envolvidas, e o potencial de conflito é alto quando se aproximam as fases de desenvolvimento de produto e de comercialização.

O quadro atual da economia mundial tem apontado para três grandes vetores: no plano econômico, a globalização e a conseqüente competição internacional; no plano social, a regionalização, até como resposta aos efeitos da globalização econômica que obrigam os países a reduzir seus custos e a sair do assistencialismo; e por fim, no plano político, a descentralização, pois cada região necessita de flexibilidade para arranjar seus fatores de produção e tornar-se competitiva.

Os sistemas locais competitivos são fruto de um planejamento regional em que se buscam aglomerações econômicas competitivas (*clusters*), com o adicional do componente social/comunidade. A regionalização envolve uma outra forma de desenvolvimento sustentável, a espacial. Essa sustentabilidade é alcançada a partir da consolidação dos seguintes aspectos:

- *Integração regional, vertical e horizontal* (do ponto de vista político-administrativo).
- *Articulação intra-regional e inter-regional* (possibilita o atendimento mais especializado dos diferentes segmentos turísticos): assim, percebe-se que sendo bem gerida, uma abordagem de desenvolvimento turístico-regional é capaz de alcançar o estabelecimento de instrumentos de formatação de produtos turísticos múltiplos e flexíveis, capazes de atender às necessidades dos diferentes segmentos de demanda classificados como desejáveis para as localidades que compõem a região.

Mais uma vez, por conseguinte, a questão da sustentabilidade é fundamental para a compreensão de uma melhor dinâmica dos processos mercadológicos do Sistema de Turismo. Ser sustentável é aliar

de forma adequada o sentido de cooperação e competição, e uma abordagem voltada à regionalização/*clusterização* permite um afinamento desse processo.

Para atingir a competitividade, deve-se realizar uma abordagem sistêmica de formatação dos produtos turísticos capaz de assegurar que a oferta seja o instrumento mais completo possível de satisfação das necessidades da demanda por meio de um modelo flexível, capaz de traduzir os conceitos de segmentação, multidestinação e destinação múltipla por uma abordagem de *clusterização*.

Essa é a nova lógica: as empresas desverticalizadas e a região verticalizada. A sinergia, evidentemente, é ajudada por mecanismos de integração de primeiro grau que se configuram em consórcios de municípios e de empresas, e em outras formas de cooperação entre a iniciativa privada e o poder público.

Os mecanismos de integração de segundo grau são: associações empresariais pró-ativas, cooperativas de crédito ou instituições de garantia de crédito.

Os mecanismos de integração de terceiro grau são criados por todos os atores sociais e agentes institucionais interessados no desenvolvimento da região, bem como instituições do terceiro setor, bancos, agências de desenvolvimento e universidades.

Na integração de terceiro grau é possível pensar num observatório de desenvolvimento regional mediado por um centro de referência multi e interdisciplinar, que obrigatoriamente nos remete à universidade.

Aqui vale realçar um aspecto importante da globalização: a afirmação e o fortalecimento da localidade, significando que o local e o regional ganham importância expressiva como instâncias que se abrem para a compreensão da realidade, inclusive da escala individual. É principalmente no local e no regional que se constrói e se realiza a vida, a interação e a convivência social.

Portanto, um cenário globalizado, de contínua integração da economia mundial, do aumento das desigualdades entre países e regiões, das disparidades internacionais e inter-regionais, da liberdade de atuação e da ampla abertura da economia, o que se destaca?

- Regiões com sistema produtivo articulado.
- Regiões com elevados níveis de competitividade nos mercados globais.

Precisamos lembrar sempre, como reiteramos em todas as ocasiões, que o caráter global da competição não elimina a importância da base local, a partir da qual os produtos são lançados no mercado, e que o processo concorrencial, cada vez mais intenso, abre continuamente espaço para a política de formação de *clusters*.

Outro tópico de fundamental importância que é preciso destacar é o da inovação tecnológica, que reflete e obriga a ter determinado estágio de conhecimento; ambiente institucional empresarial e negócios específicos; certa disponibilidade de talentos para definir problemas técnicos e resolvê-los; por conseguinte, evidencia-se o papel destacado da universidade e dos centros de excelência em pesquisa.

A universidade, simbolizando o conjunto ativo e produtivo das várias gerações, tem no tripé ensino–pesquisa–extensão suas ações básicas.

Hoje, outro componente vem agregando-se a esses três: a prestação de serviços e, com ela, a oportunidade de participar ativamente dos processos que possibilitam o desenvolvimento regional e a reciprocidade nos avanços científicos e tecnológicos.

O que necessitamos hoje, além da uma base teórico-metodológica, é o domínio das relações sociais, mormente das que envolvem a produção, o trabalho e a formação educacional competente. No entanto, essa competência só será alcançada pela permanente relação, interativa e integradora, da universidade e de suas múltiplas ações com o meio produtivo, social e econômico.

Essa relação interativa e integradora com a universidade e os institutos isolados de formação superior em turismo deve ser procurada e alcançada no sentido de qualificar e capacitar os recursos humanos especializados para executar análises quali-quantitativas locais, bem como integrar os programas e projetos de desenvolvimento do turismo regional.

Para tanto, os gestores locais ou regionais de programas oficiais de financiamento e execução de projetos de desenvolvimento devem se

aproximar da universidade e dos formadores de recursos humanos qualificados, explicitando ao mesmo tempo o perfil do profissional necessário à realização de projetos e gerenciamento dos programas escolhidos como prioritários para o crescimento do turismo regional.

O setor turístico é excessivamente amplo e heterogêneo, para poder ser tratado como um todo. Tal consideração, conforme Monfort Mir (2000), conduz à necessidade de interpretar a verdadeira concorrência no seio do setor de turismo, a partir de uma taxonomia em segmentos estratégicos distintivos, entendidos como parcelas de produto/mercado turístico que competem pelos mesmos clientes, canais de comercialização/distribuição, ou pelas mesmas fontes de vantagem competitiva.

O setor turístico deve ser dividido nesses segmentos estrategicamente diferenciados, onde reside a verdadeira concorrência. Essa concorrência se estabelece, fundamentalmente, entre as empresas, e não entre as nações, dedicadas a fornecer serviços em âmbito geográfico determinado: o destino turístico, o qual pode fazer parte de um ou mais *clusters*, em função dos diferenciados produtos que seja o destino capaz de articular.

Após essas constatações, o autor enuncia, de acordo com o modelo de Porter, no qual se baseia o seu conceito de *cluster* aplicado ao turismo, que é, em suas próprias palavras:

> [...] o conjunto complexo de diferentes elementos, entre os quais se encontram os serviços prestados por empresas ou negócios turísticos (alojamento, restaurantes, agência de viagens, parques naturais, temáticos etc.); a riqueza que proporciona a experiência das férias de um turista; o encontro multidimensional entre empresas e indústrias relacionadas, as infraestruturas de comunicação e transporte; as atividades complementares (dotação comercial, tradição em feiras); os serviços de apoio (formação e informação); e os recursos naturais e políticas institucionais.

A hipótese central do modelo teórico que embasa o estudo sobre competitividade de destinos turísticos elaborado por Monfort Mir (2000) se resume em que a competitividade internacional do setor de turismo de um país vem determinada por extensa série de vantagens-país, que

se encontram relacionadas com a estrutura do setor, com a eficácia dos mercados, com o entorno econômico global, com a atuação do governo e com a eficácia de suas empresas.

Investigações mais recentes postulam que os fatores discriminantes-chaves da competitividade (produtos, competências distintivas, recursos e capacidades) estão distribuídos de forma heterogênea entre as empresas competidoras dentro de uma indústria ou setor; por isso, este enfoque prediz a existência de notáveis e persistentes diferenças de êxito competitivo intra-indústria ou intersetorial, provocados por fatores específicos de cada organização, maiores inclusive que as divergências intersetoriais.

O autor acrescenta que as teorias baseadas nas vantagens-país e vantagens-setor são partidárias preferentemente de um enfoque relacionado à variável tamanho ou à dimensão empresarial, enquanto as teorias baseadas nas vantagens-território, vantagens-produto e vantagens-empresa postulam uma visão ampliada, respaldada por um conjunto de fatores internos vinculados a elementos majoritariamente de natureza intangível. Nesse contexto, o autor afirma que a empresa se define como a unidade fundamental de análise de competitividade; ela é o suporte explicativo básico da competitividade de um destino turístico.

O conceito de *cluster* de turismo, segundo Carner (2001), se relaciona com a alta integração vertical, horizontal, intersetorial e interdisciplinar que ocorre na atividade turística. A eficiência das cadeias de produção não é mais gerada, segundo a autora, apenas em escala nacional, mas também em escala internacional, mediante o valor agregado em um território específico – e também por meio e entre as fronteiras.

O turismo, do ponto de vista econômico, é um setor altamente dependente da demanda, tanto de seus fatores econômicos como dos que se relacionam com suas características e motivações. Isto, personificado em última instância ao redor do visitante, é o fio que tece a rede de relações em torno do turismo. Os fatores básicos da oferta, por sua vez, são os que tradicionalmente se relacionam com o conceito de *cluster* no lugar de destino, o qual conjuga esses elementos com o de territorialidade. Esse é o complexo que interessa aos governos desenvolver, quando se

dão conta da importância do setor. Os seus componentes básicos são: o alojamento, os alimentos e bebidas, as atrações e o entretenimento. Também pode-se acrescentar o transporte local e nacional a esses elementos. O elemento enlace, de rede, é o que, em sua maior parte, relaciona a oferta com a demanda e cria as vinculações entre elas, vinculando-se diretamente com a criação e a difusão de informação, bem como a promoção, a comercialização, a distribuição e a venda dos produtos turísticos.

Carner (2001) utiliza o conceito de *cluster* no turismo por este proporcionar um marco mais dinâmico e mais adequado para captar a multiplicidade de encadeamentos horizontais e verticais tradicionais, assim como as relações inovadoras de uma série de fatores que inter-atuam para criar o conjunto das atividades turísticas, de apoio a elas relacionadas, podendo a utilização desse conceito ser adaptada ao nível local, regional e nacional.

Os *clusters* enfeixam todas as empresas, setores e instituições com fortes elos verticais, horizontais ou institucionais. *Cluster é, portanto, esforço, mobilização, comunicação, engajamento, interação, sinergia no arranjo produtivo para a consolidação de seu desenvolvimento sustentável.*

Essa noção, aplicada à atividade turística, conduz à nossa definição de *cluster* de turismo, que é:

> A forma de maior sucesso, na atualidade, de articulação (integração e interação) de um modelo de gestão de uma destinação turística, suas modalidades de promoção, comercialização, desenvolvimento e cooperação entre os agentes econômicos, culturais, políticos e sociais de um local ou região.

Por isso, precisa de um plano estratégico de turismo que crie uma estrutura de gestão em que a participação de segmentos empresariais e de organizações sociais permita atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público, por meio de instrumentos que conduzem à:

- gestão compartilhada;
- participação mútua em custos;

- definição de programas e produtos de promoção turística que superem modos tradicionais de fazê-la;
- elaboração e promoção de produtos que conjuguem sua oferta com sua própria rentabilização.

Os *clusters* competem entre si, compondo-se de *microclusters* diferenciados. A complexidade de concorrência real induz o planejamento incorreto de marketing competitivo e a dificuldade na identificação dos concorrentes de referência. A concorrência, portanto, nos mercados regionais, nacionais e internacionais, realiza-se entre *clusters*.

Concluindo, lembramos que *clusters* envolvem sempre enfoque sistêmico e ação em cima das vantagens competitivas dinâmicas (capital social, conhecimento, informação, capacitação e tecnologia). A população deixa de ser demandante para atuar no processo; a comunidade passa a ser tratada como sujeito e não como objeto, ação integrada entre o setor público, o setor privado e a sociedade local.

5

Modelo de Gestão do Turismo no Brasil. Mobilização do Setor Privado. Gestão Compartilhada. Recomendações e Sugestões

Tópicos para discussão

Em nível de política turística governamental, nos países em desenvolvimento da América Latina e Caribe, tem-se cometido grandes erros que estão impedindo obter do turismo um maior aproveitamento tanto social, como na lucratividade privada.

A existência de uma política setorial que tem isolado o turismo em sua relação com outros setores produtivos e sociais.

A definição de uma política que não conta com consenso suficiente entre os diversos atores do setor e em relação a atores de outros setores.

A definição de uma política que não se apóia em instrumentos efetivos, os quais relegam a política a um mero discurso ou manifestação de boas intenções que a "a mão invisível" do mercado se encarregará de materializar.

A existência de uma política turística móvel, sem visão nem compromisso a longo prazo, que está sujeita às prioridades das autoridades que sucessivamente vão assumindo os postos de maior hierarquia nas instituições do setor público.

A determinação de orientações e de políticas que não reconhecem as realidades regionais em cada país, feito que é muito mais notório naqueles países de grandes extensões territoriais. Essa hegemonia termina por fazer com que as diferentes regiões e destinos de um país compitam entre si.

A política turística não tem buscado maximizar os atrativos valores que se encontram em nível regional ao não tratar de maneira diferente destinos e regiões.

A adoção de modelos – como o da competitividade baseda em preços – que nem sempre tem sido bem instrumentada, e que em outras ocasiões não deu os resultados mais adequados aos interesses dos países.

Não reconhecer explicitamente que os lucros provêem das pessoas (visitantes, residentes, trabalhadores do setor) e não dos atrativos naturais e culturais ou dos produtos e serviços.

Políticas de caráter setorial e incrementalista, quer dizer, orientadas para o crescimento dos indicadores.

Políticas turísticas de caráter corporativo são orientadas basicamente para apoiar o desempenho de grandes empresas, fato que finalmente contribui para consolidar o crescimento da pobreza. Essas grandes empresas são as que mais se beneficiam das políticas públicas de promoção, são as que têm acesso ao financiamento e encontram condições favoráveis para incorporar novas tecnologias. Mesmo assim são praticamente as únicas que podem suportar financeiramente atividades de *lobby*.

Abertura comercial sem políticas dirigidas a fortalecer o emprego e o mercado interno. A experiência ensina que a abertura ao exterior não beneficia todos os setores nem todas as regiões de um país.

O turismo do novo século requer solucionar os conflitos de uma maneira construtiva, com uma ampla participação de todos os envolvidos.

Por sua vez, exige o desenvolvimento de novos mecanismos para a tomada de decisões, com base em uma governabilidade eficaz, manifestando a definição de políticas em um novo marco de proteção do direito de propriedade dos indivíduos.

O turismo hoje registra uma importante ampliação do número de atores que buscam materializar suas aspirações e cuidar de seus interesses, fato que está mudando de maneira irreversível o modo de fazer negócios e de tomar decisões. No entanto, não só as mudanças nas motivações e nos padrões de consumo estão transformando o turismo. Existem novos atores, como é o caso dos residentes locais, que estão aparecendo na cena e que buscam ver seus interesses refletidos nas decisões que tomam.

Porém, não só tem aumentado o número de atores, mas também o reconhecimento de que esses atores são multiculturais.

Existem novos agentes e atores impulsionados por diversos valores, crenças e aspirações que são uma fortaleza para o turismo que emerge para poder apoiar a criação de uma oferta diversificada e com selo de identidade de um destino, mas também porque pode enriquecer as orientações e a política turística a partir de uma visão mais ampla daquela que pode oferecer um grupo único.

Essa multiculturalidade enriquece o capital intelectual disponível no destino.

No modelo tradicional de turismo, regido pela modernidade, a diversidade cultural dos grupos se reprimia visando homogeneizar a realidade, derivando políticas planas.

A multiculturalidade, gerenciada através de processos de participação social e de planejamento participativo, facilita os esforços de ajuste de um destino às tendências sociais e de turismo, e cria as bases para obter benefícios para todos os autores.

O turismo há de ser impulsionado como uma atividade de inclusão social; o turismo é um direito e uma necessidade para todos; as empresas e organizações devem assumir sua responsabilidade social; o turismo baseia-se na integração das redes de qualidade; tem-se de estruturar novos conteúdos na comunicação estratégica; o capital humano é o principal ativo do turismo; o turismo deve reconhecer a nova ética do consumidor; o turismo existe para melhorar o bem-estar dos residentes; o turismo baseia-se na associatividade local; a manifestação participativa e o sentido estratégico são fundamentais para desenvolver o turismo.

O turismo é peculiar pelo fato de ser um setor fragmentado, que envolve muitos segmentos e negócios; não se trata apenas de um produ-

to que possa competir internacionalmente. Isso significa que o modo pelo qual o governo deve abordá-lo é especialmente importante se comparado com outros setores. Antes de mais nada, é importante realçar que a política se relaciona a uma ação calculada para alcançar objetivos específicos. E que a mesma ação é norteada por objetivos, que são as direções gerais de planejamento e gestão do turismo que se alicerçam em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recursos. Além disso, políticas são orientações específicas para a gestão permanente do turismo, abrangendo os inúmeros aspectos operacionais da atividade.

1. O modelo de gestão e as políticas públicas de turismo no Brasil precisam e devem ser repensados em função da própria dinâmica da atividade e da reformulação das estratégias de desenvolvimento sustentável, agora voltadas para a regionalização. Se, de um lado, o governo federal, por meio do Ministério do Turismo, apresenta hoje uma estrutura institucional apta a planejar as diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo; de outro, os estados e municípios ainda enfrentam dificuldades e obstáculos para aplicar e dar continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretivas prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas.

2. Esses empecilhos, em grande parte, refletem a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e compreender os novos paradigmas, trabalhando-os no sentido de harmonizá-los e compatibilizá-los com as especificidades locais, bem como com os instrumentos operacionais disponíveis.

3. As ações do Ministério do Turismo, por meio de suas Secretarias Nacionais, de políticas e de programas de desenvolvimento do turismo, têm se empenhado em estreitar relações de orientação, discussão e implementação desses novos paradigmas, criando até mesmo o Fórum Nacional de Secretários de Estado de Turismo, a fim de ampliar o debate e explicitar ao ente responsável pelas políticas públicas de turismo em cada estado a execução da Política Nacional de Turismo em seus planos de regionalização e desenvolvimento sustentável da atividade turística.

4. A Política Nacional de Turismo deve funcionar como o elo integrador entre as esferas de decisão governamental representadas pelos segmentos oficiais do sistema e os beneficiários e usuários dessa política. No seu interior encontram-se as diretrizes e políticas básicas que expressam os caminhos para atingir objetivos nacionais para o turismo. Todavia, o poder público pode desestimular a iniciativa privada ao criar instrumentos legais sem captar a fundo a essência da atividade turística. Esses instrumentos, em face da sua multiplicidade, podem criar dificuldades operacionais para as empresas que atuam no turismo, que precisam ser constantemente analisadas e avaliadas no que concerne às políticas públicas.

5. O turismo de fato se desenvolve e funciona dentro de uma estrutura legal que pode ser dividida em duas partes. A primeira é a legislação dos setores que possui um maior *trade off* com o turismo e que normalmente não é pensada como tendo resultados turísticos, mas que afeta inevitavelmente as operações nesse setor. A mais comum inclui regulamentações no investimento, comércio, competição, propriedade, propaganda, proteção ambiental e uso da terra, e vários aspectos no mercado de trabalho, como salários mínimos, carga horária, condições de trabalho, oportunidades iguais e restrições ao trabalho estrangeiro, interferindo, dessa forma, na oferta e preço do trabalho. A segunda parte é a legislação turística *stricto sensu* — as leis e regulamentos direcionados ao setor e que lidam com a operação e o gerenciamento de empreendimentos turísticos, como as regulamentações no transporte e operações de serviços de via-

gens, taxas especiais de embarque e desembarque de passageiros, incentivos financeiros e fiscais, uso e ocupação do solo e outros recursos naturais para desenvolvimento e geração de demanda de turismo, entre outros. Com tudo isso, torna-se fundamental que o setor privado participe desse processo. Existe quantidade considerável de decisões públicas tomadas pelo setor hoteleiro, de transporte e outros que operacionalizam o setor turístico em vista de decisões não tomadas pelo governo e das omissões na legislação.

6. Parece que o gargalo para chegar à ponta, ou seja, aos municípios com reais méritos diferenciais em turismo, portanto capazes de formatar sua potencialidade em produtos turísticos ao mercado, reside na falta permanente de verba orçamentária e de pessoal habilitado.

7. É preciso destacar que o momento presente não é mais uma seqüência temporal linear, com um corte institucional e social para ajustes a novas realidades. Estamos vivendo um novo tempo de mudanças desafiantes, a exigirem arrojo, consciência, criatividade e inovação.

8. A administração pública gerencial emerge como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos serviços que deveriam caber ao Estado e que, agora, com criatividade e inovação, migram para uma nova estratégia e descentralização. Nesta, são utilizados contrato de gestão e a gestão compartilhada.

9. Enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo e nos procedimentos para contratação de pessoal, compra de bem e serviços e satisfação às demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial orienta-se para os resultados.

10. Enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a gerencial é voltada para o cidadão, envolvendo sempre uma estratégia de gerência em uma estrutura administrativa reformada.

11. Turismo pressupõe, para seu desenvolvimento, atitudes e ações de intersetorialidade, portanto, de ação obrigatoriamente conjunta e integrada no seio do próprio governo e do setor privado.

12. Cremos que o sistema de parceria com a iniciativa privada é a única solução, a médio e curto prazos, para enfrentar a escassez pública de recursos financeiros disponíveis; o recuo do espírito de risco do empreendedorismo e de inovação do empresariado para responder às alterações súbitas do mercado financeiro internacional e nacional; uma política não identificável que está a marcar os países emergentes em comparação com a rápida reação positiva dos desenvolvidos.

13. É fundamental destacar que estamos vivendo tempos de transformação, isto é, passando de um modelo burocrático, prestador e concessionário de serviços, para um modelo empreendedor, de co-responsabilização solidária, a que o estado deve prestar decisiva colaboração em conjunto com as empresas privadas e as organizações sociais.

14. Existem muitos cenários em que o interesse dos setores público e privado convergem; assim, uma séria relação pública-privada é essencial para três objetivos, além do da obtenção de recursos:

- adequar a região às exigências da sociedade;
- propiciar a reorganização de serviços;
- favorecer a ação conjunta entre organização e voluntariado.

15. A "cooperação entre os setores público e privado", no sentido de apoio público à atividade econômica privada de produção, ou de consumo, pode ser vista como a razão fundamental da atividade econômica do setor público.

16. Do ponto de vista organizacional e estrutural, a ação econômico-pública caminha para um processo falimentar. Hoje isso já é lugar-comum em relação aos objetivos da eficiência, entendida como minimização dos custos por unidade de produto; também na fase de promoção e planejamento das intervenções para novos paradigmas, quase sempre falta aos administradores públicos, fechados em seus gabinetes da burocracia e da política, a correta informação, o conhecimento da realidade sobre a qual tais intervenções terão de incidir. Na fase de implantação dos programas, pode faltar aos agentes públicos aptidão empresarial, entendida como oportunidade e flexibilidade nas operações, e isso devido ao detalhismo e rigidez de seus procedimentos decisórios e operacionais hierarquizados e burocráticos – e talvez seja este o ponto mais importante, ou seja, é difícil elaborar um sistema de controle de resultados da atividade econômica pública em termos de quantidade e qualidade do "produto" para além da legitimidade formal ou do mero resultado contábil quando falta, como é característico de tal atividade, um mecanismo concorrencial "de mercado" para a seleção dos produtos e/ou fornecedores, por parte dos destinatários dos serviços ofertados.

17. Sempre sob o perfil organizacional, a atividade econômica pública também pode fracassar quanto ao objetivo da eqüidade, entendida como redistribuição da renda real. Com efeito, na organização e gestão de tal atividade, vem se aprimorando de modo cada vez mais evidente e generalizado o princípio de que a tutela dos interesses dos administradores e funcionários públicos, concessionários, prevalece sobre a dos interesses dos usuários, que seriam formalmente os beneficiários das intervenções públicas.

18. O Estado contemporâneo tem feito de tudo para melhorar a prestação de serviços públicos sociais e de outros serviços. Uma das alternativas que tem sido mais impulsionada no sentido de possibilitar ao Estado alcançar esse escopo reside no modelo de *gestão compartilhada.*

19. *Gestão compartilhada é uma forma de associação entre o poder público e o privado para a prestação de serviços de natureza de interesse público. Esse modelo visa introduzir na execução dos serviços princípios gerenciais típicos da iniciativa privada, fugindo assim do modelo de gestão tradicional, burocrático e centralizado, exercido pelo poder público.*

20. Percebe-se, então, que o Estado moderno está cada vez mais sobrecarregado com as reivindicações do cidadão, hoje bem mais consciente de seus direitos. Em razão desse apelo social, estão sendo recomendadas algumas modalidades de alianças entre o poder público e a iniciativa privada. Essas parcerias visam ao desenvolvimento de múltiplas ações, entre as quais incluem-se as ligadas ao turismo.

21. *A consciência de cidadania, cada vez mais presente na sociedade atual, exige que o governo descubra melhores alternativas para o desenvolvimento das ações de interesse público. Esse fenômeno é definido como a transformação do Estado gestor para o estado regulador, ou seja, o que se preocupa com os limites da atuação da iniciativa privada na realização de serviços de interesse público.*

22. Facilmente perceptível que a entidade ideal e juridicamente possível para dar sustentação à operação e governança do turismo, com eficiência, economicidade e legalidade, é a transpa-

rência, é a parceria entre o governo e a entidade privada (associação, comércio ou agência de desenvolvimento) que detenha as características nitidamente apropriadas para o atingimento das finalidades a que se propõe. O ideal será, então, além da natureza jurídica privada, que a referida parceira seja uma entidade sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa, operacional, com agilidade, eficácia, eficiência e efetividade nas suas ações, tudo isso conjugado com a licitude e a legalidade de seus atos. Seus recursos orçamentários são oriundos de dotações públicas ou privadas, estas com dedução e incentivos fiscais, ou ainda de taxas de serviços em concessão de áreas, equipamentos e serviços de interesse turístico, ou também ainda na remuneração por prestação de serviços especializados.

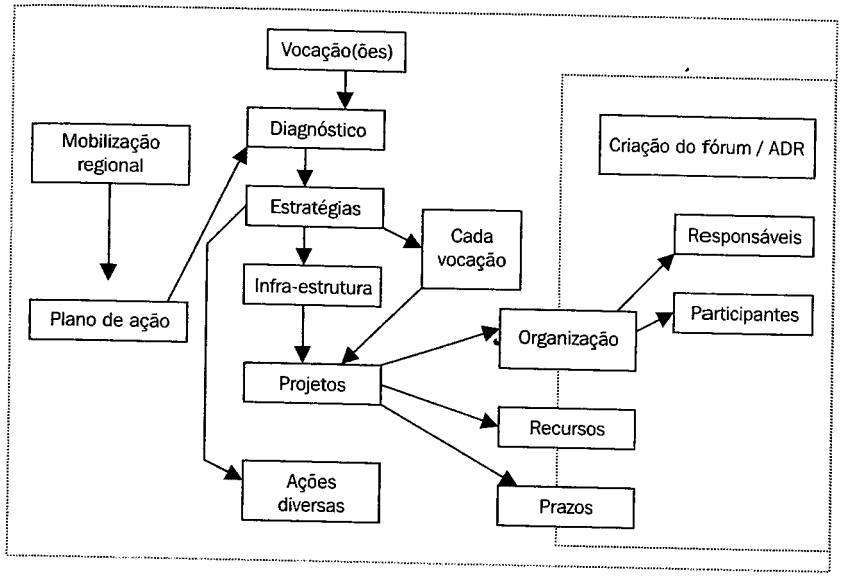
23. Essa nova entidade funcionará sob a égide da lógica gerencial, da gestão com qualidade, desenvolvendo atividade de interesse público, em conformidade com sua natureza jurídica, de direito privado. Com isso, ela poderá ser auto-sustentável, o que significa não necessitar de verbas públicas para se manter. Por óbvio, ela não integrará a administração pública, mas estará a ela associada por meio de seu Conselho de Administração, cujos membros poderão ser oriundos, no todo ou em parte, da administração pública, sendo sua diretoria controlada por colegiado próprio da entidade de direito privado.

Metodologia para o desenvolvimento local e a nova concepção de ADR – Agências de Desenvolvimento Regionais

A figura a seguir apresenta uma proposta para promover o desenvolvimento local numa região, ajudando a criar um plano de ação e mecanismos de continuidade desse plano, bem como a criação de um fórum de desenvolvimento ou ADR. É importante salientar, porém, que um plano de ação deve conter um diagnóstico (baseado na vocação), definição

de estratégias para a região, projetos decorrentes das estratégias e ações diversas, além da organização (responsáveis e participantes de cada projeto), recursos e prazos.

Esquema para o plano de ação regional (modelo ideal teórico)



Fonte: Casarotto Filho & Pires (2001).

O processo inicia-se por meio do contato com instituições interessadas no desenvolvimento da região.

1. Reuniões com pequeno grupo representativo de lideranças locais, que deverão acontecer numa instituição de nível regional. Nessas reuniões procura-se sensibilizar as lideranças para a importância da constituição de um fórum regional de desenvolvimento, que é um espaço que congrega instituições públicas e privadas, órgãos representativos de classe, segmentos

organizados da sociedade, universidades e instituições financeiras que buscam o desenvolvimento. É um organismo que estimula a integração público-privado, evitando projetos paralelos, viabilizando a sustentabilidade e a continuidade dos planos e projetos de desenvolvimento. O fórum regional de desenvolvimento é também um espaço permanente de debates e encaminhamento das questões de desenvolvimento.

2. Criação de um comitê provisório coordenado por uma instituição de âmbito regional e estabelecimento de calendário de ações para a constituição do fórum regional de desenvolvimento.

3. Conhecimento, pelo comitê provisório, da realidade estadual (visitas a outros fóruns); ampliação do grupo mediante a sensibilização dos demais agentes regionais, que é feita pelo comitê provisório, por meio do calendário de visitas e/ou reuniões.

4. Definição do conselho executivo do fórum regional a ser constituído, que deverá compreender um número de oito a treze instituições, devendo integrá-lo, no mínimo, a Associação dos Municípios, universidades, Sebrae, Associação Comercial e Industrial e bancos.

5. Definição de estrutura técnica. Essa estrutura deverá elaborar um calendário de ações iniciais necessárias à concepção do planejamento estratégico regional e à formalização do fórum regional.

6. *Workshop* de planejamento envolvendo todas as entidades representativas da região. No *workshop* de planejamento serão definidos os objetivos estratégicos da região e as linhas estratégicas para o alcance dos objetivos. O *workshop* deve ser precedido de um diagnóstico, para o qual pode ser utilizada a metodologia do IAD analisando os fatores de competitividade micro, macro, meso e meta para as vocações da região.

7. Conclusão do planejamento estratégico com definição de programas, projetos, gestores dos projetos e calendário de implementação.

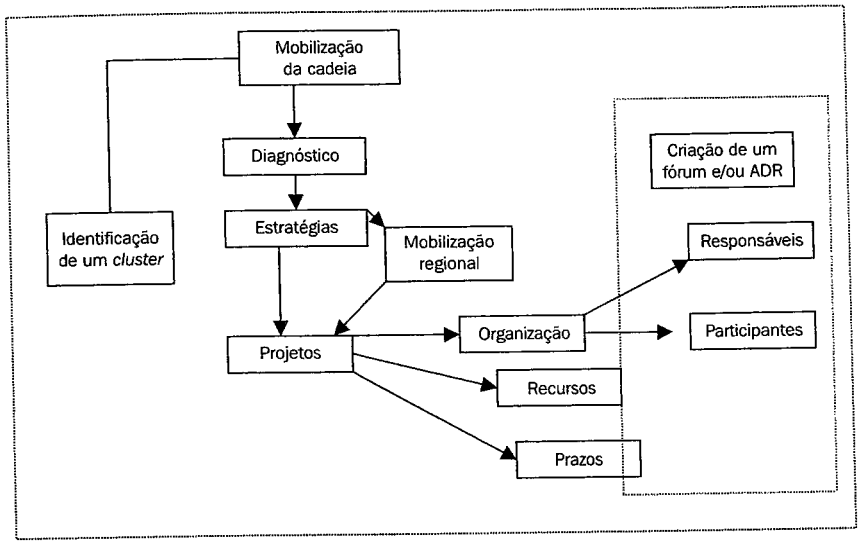
8. Criação formal do fórum regional, em seminário, com eleição do conselho geral, conselho executivo, criação da agência do fórum regional, estatuto da agência e regimento interno do fórum. Nesse mesmo seminário, o planejamento estratégico regional será validado.

9. Formalização do pacto social (acordo entre as organizações públicas e privadas regionais) e pacto territorial (acordo entre os municípios da região).

10. Processo de criação da agência de desenvolvimento. A agência é o braço operativo do fórum. Será responsável por um gerenciamento profissional dos projetos escolhidos. A região estudará a melhor forma jurídica. A agência deve ser pequena, com um superintendente, dois técnicos (gerentes de projetos) e estagiários, e não deverá assumir nenhuma função das entidades atuantes na região. Deve surgir como um consórcio entre as instituições que atuam na região para gerenciar os projetos em que participam em conjunto.

Para essa metodologia, é interessante que a região já conte com um instrumento de integração, que seria uma associação microrregional de municípios. Nem sempre, no entanto, isso acontece. A própria noção de região não existe. Talvez, nesse caso, o interessante seja iniciar pela vocação produtiva que possa identificar uma região. A figura a seguir apresenta a metodologia do desenvolvimento regional iniciada com base na aglomeração produtiva.

Esquema para o plano de ação setorial com base na mobilização da cadeia (modelo ideal realizável)



Fonte: Casarotto Filho & Pires (2001).

Identifica-se o *cluster*, mobilizam-se os atores da cadeia produtiva, parte-se para o diagnóstico nos níveis micro, meta, meso e macro. Como muitas ações nos níveis meso e macro dependem da mobilização regional, a definição dos projetos surgirá de consenso com as lideranças regionais.

Agências de Desenvolvimento Regionais

Os fóruns de desenvolvimento são mecanismos importantes de fomento à cooperação, mas a execução das ações decididas pelos fóruns necessitam de uma estrutura profissionalizada, sob pena de suas reuniões se converterem em mera terapia grupal em que todos debatem, defendem suas posições, decidem, mas depois voltam para suas rotinas e esquecem. É aí que entram as ADRs, no papel de braço operacional dos fóruns.

As ADRs vêm constantemente passando por modificações em suas concepções, fruto das mudanças ambientais (competição, cultura, fatores sociais, tecnologia da informação etc.). Na Europa, algumas são de regiões maiores, outras de regiões menores, algumas articulam, outras são financeiras. Algumas são de grande porte e executam (seiscentas pessoas, na Grã-Bretanha), outras são de pequeno porte e articulam (quatro pessoas, em Portugal).

Ao que parece, a tendência atual é que sejam reduzidas, instrumentos de integração que não executam, mas que articulam e gerenciam projetos com vários parceiros. A complexidade do mundo atual faz com que cada projeto conte com a habilidade de várias instituições. Por exemplo: um projeto de valorização dos produtos da região e criação de marca exige habilidades como tecnologia rural, gestão das empresas e da marca, financiamento, capacitação, cooperação entre empresas, poderes municipais, turismo etc., o que significa envolvimento de instituições de pesquisa agrícola, bancos de desenvolvimento, universidades, instituições de apoio a pequenas empresas, associações industriais e comerciais, associações de municípios. Uma ADR, para ter sucesso, tem de nascer como um consórcio entre essas instituições, do reconhecimento dessas instituições de que elas devem trabalhar em conjunto e de que necessitam de alguém, pago por elas, que as ajude a gerenciá-las nesses projetos conjuntos. É a chamada *plataforma inter-institucional*, que agrega as competências em forma de parceria público-privada. Então, uma ADR tem de ser formada por gerentes de projetos. Talvez um superintendente e dois gerentes de projetos. Os três dividiriam a tarefa de gestão dos projetos integrados locais. Mas a ADR não poder ser concebida para fazer, mas para articular. Ela não deve substituir nenhuma entidade local. Esse tamanho reduzido diz respeito também ao tamanho da região, o menor possível, apenas o suficiente para dar escala de produção e marca para a internacionalização dos produtos da região.

Na União Européia, elas se constituem em agentes na região, contratadas pelos governos nacionais para planejamento da região, acompanhamento de projetos nacionais ou da Comunidade Européia, e são remuneradas para tal. Também são os agentes idealizadores, desenca-

deadores e articuladores para a criação de mecanismos de integração como observatórios econômicos, mecanismos de garantia de crédito, parques tecnológicos, incubadoras etc., que vão possibilitar à região tornar-se um sistema produtivo local articulado.

A fragilidade ainda está presente e é revelada pela incapacidade institucional para a gestão do turismo na grande maioria das regiões do país, apesar das sucessivas tentativas de planejamento do desenvolvimento integrado e sustentável do turismo, segundo diferentes metodologias aplicadas pelos programas regionais de desenvolvimento do turismo.

Observa-se com reiterada freqüência as dificuldades dos Estados e municípios em avaliar o alcance do objeto principal, bem como compreender e operacionalizar a metodologia adotada pelas diretrizes nacionais.

Dificuldades essas que observamos muitas vezes no próprio órgão federal, que também padece de muitas dessas insuficiências, como, por exemplo, a própria proposta de regionalização do turismo necessária para o desenvolvimento integrado e sustentável do setor, porém de difícil e quase impossível aplicação num país que ainda não tem um programa de desenvolvimento econômico definido. O que temos observado até agora é que a grande maioria dos prefeitos brasileiros não tem uma visão correta do desenvolvimento turístico de suas comunidades. Em suas prioridades de governo recorrem ao Poder Federal, solicitando verbas para incrementar o turismo em seus municípios, sem conhecer as diretrizes políticas do setor para a sua região, faltando-lhes o necessário embasamento técnico-científico, ou mesmo o projeto que justificaria suas reais necessidades para o desenvolvimento dos recursos turísticos de seus municípios ou a criação de meios para alavancar o desenvolvimento endógeno com o potencial local. Tal integração só poderá ser realizada em simultaneidade com o desenvolvimento paralelo de outros setores que completam o florescimento do turismo como infra-estrutura básica e de apoio englobando itens como transportes, comunicações, produção e distribuição de alimentos, geração de emprego, de renda, redução da pobreza, entre outros.

Aqui é importante destacar a formulação da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional com foco programático sub-regional – atuação integrada e multissetorial. Tal política contou com nossa participação na forma de sugestão para que fosse criada e que apresentamos ao Ministério na qualidade de consultores.

Os programas regionais, com seus respectivos eixos estruturantes, pretendem na escala mesorregional a valorização da diversidade regional por meio do fortalecimento da base social local e da dinamização econômica. Na primeira, atentando para a organização social; políticas sociais e infra-estrutura social; a segunda voltada para os arranjos, setores e cadeias produtivas, infra-estrutura econômica e sustentabilidade ambiental.

Articulações institucionais estratégicas:

- ministérios e órgãos federais;
- governos estaduais;
- governos municipais;
- sociedade civil organizada;
- sistema S
- federação da indústria, comércio e agricultura;
- bancos e agências de financiamento.

O PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais, no PPA 2004/2007.

Programas de desenvolvimento regional do Ministério de Integração Nacional e do Ministério do Turismo

Objetivo

Aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades inter e intra-regionais.

Objetivos associados

Promover a convergência das políticas setoriais em espaços territoriais específicos para o enfrentamento das desigualdades infra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural do país.

Promover o aproveitamento das potencialidades endógenas, em diversas escalas espaciais, visando à inserção social e econômica das populações locais.

Formular e promover a implementação de políticas públicas voltadas à redução dos desequilíbrios regionais e ao ordenamento territorial com vistas à integração do espaço nacional.

Promover a articulação com a sociedade civil e com os órgãos públicos, nos três níveis de governo, visando aproveitar as complementariedades e reduzir a dispersão e a multiplicidade de esforços.

Articular investimentos em infra-estrutura para apoiar o processo de integração nacional e continental.

Estimular investimentos em segmentos econômicos e cadeias produtivas prioritários para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas, buscando a otimização dos benefícios sociais deles decorrentes.

Justificativa

O Brasil apresenta nítidas desigualdades intra e inter-regionais, resultado de um processo histórico de desenvolvimento que se caracteriza pela concentração em áreas específicas do território, notadamente o Centro-Sul e ao longo da faixa litorânea. Em que pesem modestos avanços referentes à desconcentração, o país ainda carece de políticas públicas efetivas que contribuam para a inserção eqüitativa de áreas menos dinâmicas, com precárias condições de vida para seus habitantes, no processo global de desenvolvimento econômico e social.

Enquanto o governo federal dispõe de políticas públicas definidas para as camadas menos favorecidas da população, em que o combate

emergencial à pobreza e à fome é a prioridade absoluta, é necessário que seja formulada e implementada uma política voltada para as sub-regiões brasileiras que apresentam problemas associados à baixa renda ou à estagnação econômica. O PROMESO – Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais justifica-se, portanto, pela necessidade de atenuar esses problemas agindo, sobretudo, nas seguintes necessidades:

- de que a atuação do governo federal se dê, de forma integrada, em novas escalas espaciais, preferencialmente em sub-regiões;
- de que as demandas e possíveis soluções sejam identificadas com a participação efetiva da sociedade civil que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada;
- de consolidação, segundo as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, formulada pelo Ministério da Integração Nacional, de um processo consistente e permanente para a redução das desigualdades inter e intra-regionais no país, temática esta que tem sido recorrentemente elencada como prioritária para o governo federal.

Recentemente o Ministério do Turismo, com o objetivo de melhorar a capacidade de gestão estratégica do turismo e implementar o Programa de Regionalização, está incentivando a criação de Agências de Desenvolvimento do Turismo nas Macrorregiões do Brasil. Foram convidadas a participar as entidades públicas e privadas que compõem a cadeia produtiva do turismo, representadas no Conselho Nacional de Turismo e também presentes nos Conselhos e Fóruns Estaduais de Turismo na respectiva Macrorregião.

São finalidades dessas recém-criadas agências: promover o desenvolvimento integrado do turismo em cada macrorregião por meio de:

- gestão compartilhada;
- ações de interesse comum aos Estados que as compõem.

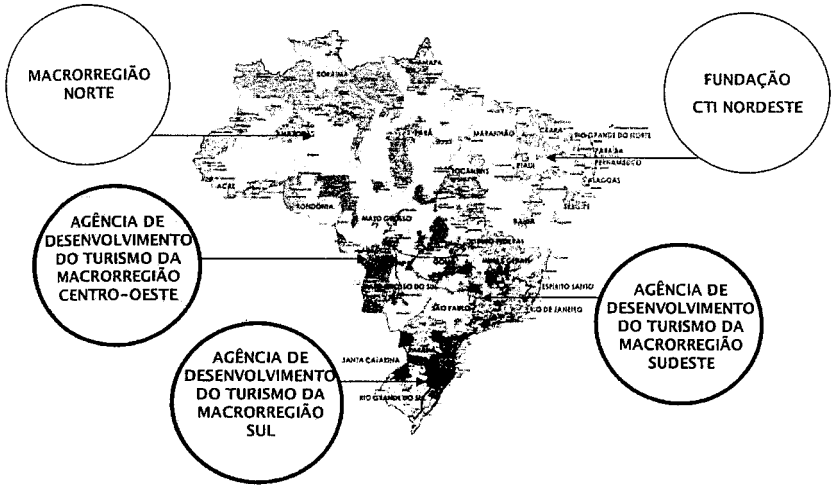
Estabelecer relações institucionais, empresariais e intersetoriais de:

- forma integrada e abrangente;
- resultados mais rápidos;
- garantia de continuidade de médio e longo prazos.

Importância:

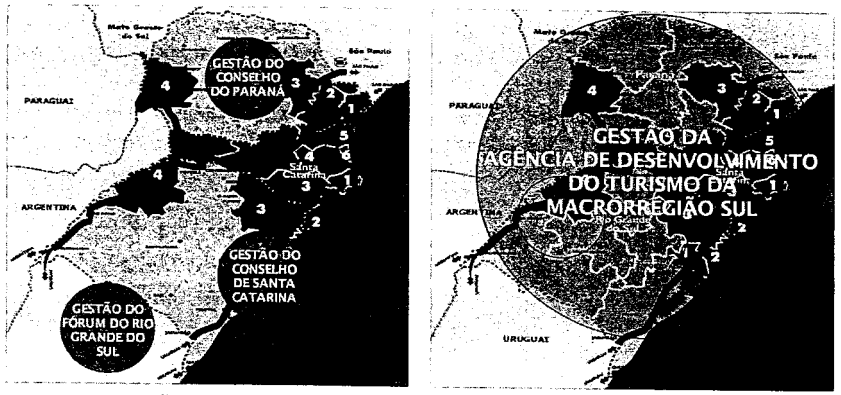
- preencher os espaços de gestão institucional ainda não ocupados;
- congregar iniciativas estratégicas e estruturantes;
- visão de futuro;
- possibilitar intraconexões entre as macrorregiões turísticas do Brasil;
- possibilitar interconexões entre essas macrorregiões e outros países.

Mapeamento das instâncias de gestão macrorregionais



Fonte: Ministério do Turismo – Configurações possíveis da localização de agências nas respectivas regiões.

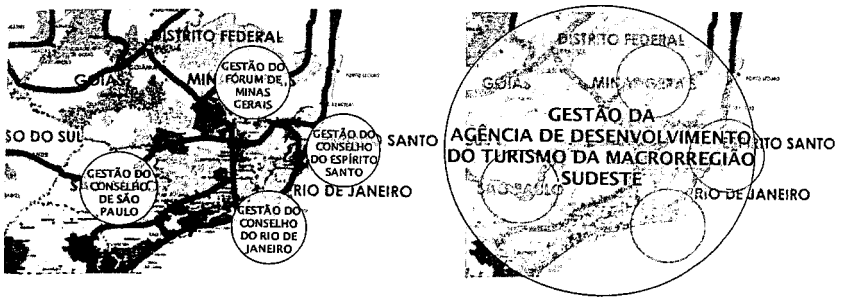
Configuração da Agência de Desenvolvimento do Turismo da Macrorregião Sul



GESTÃO ESTADUAL GESTÃO INTEGRADA MACRORREGIONAL

Fonte: Ministério do Turismo – Configurações possíveis da localização de agências nas respectivas regiões.

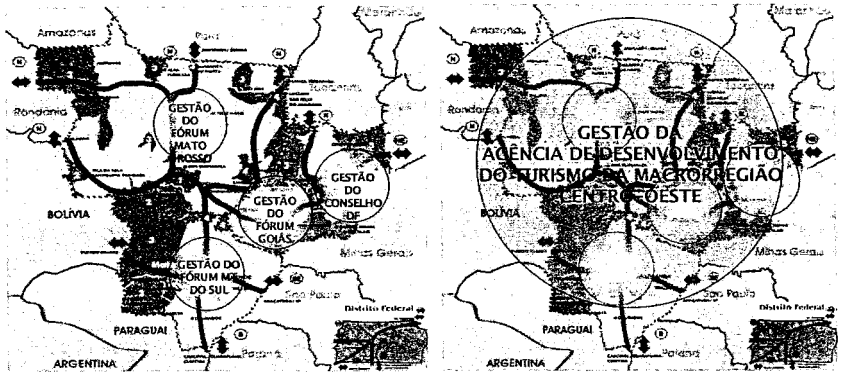
Configuração da Agência de Desenvolvimento do Turismo da Macrorregião Sudeste



GESTÃO ESTADUAL GESTÃO INTEGRADA MACRORREGIONAL

Fonte: Ministério do Turismo – Configurações possíveis da localização de agências nas respectivas regiões.

Configuração da Agência de Desenvolvimento do Turismo da Macrorregião Centro-Oeste



Fonte: Ministério do Turismo – Configurações possíveis da localização de agências nas respectivas regiões.

Origem dos recursos:

- colaboradores institucionais (manutenção);
- patrimoniais (viabilização de projetos e ações);
- beneméritos (serviços relevantes);
- orçamentos públicos;
- ações privadas;
- organismos nacionais e internacionais.

Tomando o governo como *stakeholder* de referência, compreendendo-o em suas diversas instâncias no âmbito dos três poderes, sua atuação é mais percebida pelo setor produtivo por conta de seu poder propulsor na condução dos instrumentos reguladores e facilitadores da atividade econômica.

Naturalmente que é de interesse social a prosperidade das organizações que investem; empregam pessoas; produzem bens e serviços; geram rendas, impostos, divisas e poupança interna. Para que isso ocorra de modo auto-sustentado e atendendo aos interesses da maioria, são

instituídas políticas públicas e normas jurídicas às quais toda a sociedade deve obediência. Em determinados momentos alguns podem ser mais beneficiados, em outros estes até podem se sentir prejudicados.

Uma alteração na política cambial ou na política monetária, por exemplo, não se destina a ninguém especificamente, mas certamente acabará afetando a todos. Alguns positivamente; outros, negativamente, enquanto os demais até poderão passar incólumes.

Uma vez que as organizações, por si só, são praticamente impotentes para evitar a ação ou a inação do governo no que possa afetá-las, o grande desafio para os administradores reside em identificar o nível de sensibilidade das instituições, por eles gerenciadas, e mantê-las permanentemente aptas a enfrentar os impactos e a aproveitar as oportunidades decorrentes de atos ou de fatos alheios ao seu controle – lembrando-se que são cada vez mais restritos os espaços para usá-los como desculpa de eventuais insucessos.

Neste ponto faz-se necessária uma reflexão cuidadosa a respeito da qualidade do gestor público e do seu nível de consciência em relação ao teor de consistência entre os fins a que se propõem as políticas públicas e os meios adotados em suas implementações, na medida em que os impactos sobre o setor produtivo têm grande poder sinalizador sobre as decisões, principalmente de longo prazo, sobre fazer ou não investimentos privados.

Outra dimensão do "agente governo" em uma economia de mercado é seu papel de facilitador do setor produtivo como principal provedor da infra-estrutura de apoio. Principalmente em relação à educação, segurança pública, saneamento básico, saúde pública, condições de locomoção das pessoas, comunicação e estrutura de escoamento da produção, para ficar nos considerados principais.

Novamente, empresas e demais instituições sociais, especialmente os empreendimentos turísticos, ficam na dependência de um mínimo de planejamento em dimensões macrossociais para direcionar os sinais emitidos pelas conjunturas econômica, social e política, cada vez mais voláteis e ameaçadoras das iniciativas empreendedoras do setor.

Bibliografia

ALBAGLI, Sarita & BRITTO, Jorge (Orgs.). *Glossário de arranjos produtivos locais. Projeto Políticas de Promoção de Arranjos Produtivos Locais de MPMEs*. Rio de Janeiro: UFRJ/RedeSist, 2003. (www.ie.ufrj.br/redesist)

ALTERNBURG, T. & MEYER-STAMER, J. How to promote clusters: experiences from Latin America. *World Development*, New York, v. 27, n. 9. 20p.

AMATO, J. N. *Redes de cooperação produtiva e clusters regionais*. São Paulo, Atlas, 2001.

ARNS, José Fernando. *Gestão territorial participativa*. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/gt/sustentabilidade_cidades/Jos%E9%20-Fernando%20Arns.pdf>.

ASHLEY, P. A. (Coord.). *Ética e responsabilidade social nos negócios*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BACAL, Sarah S. *Impactos do turismo nos núcleos receptores em desenvolvimento. Efeitos sócio-culturais*. Anuário de Inovações em Comunicações e Artes. São Paulo: USP, 1989.

BALLART, Xavier. Como evaluar programas y servicios públicos. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, Espana – Serie Administración del Estado, 1992.

BARQUERO, Antonio Vasquez. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização.* Porto Alegre: UFRGS, 2002.

BENI, Mário Carlos. Análise do desempenho institucional do turismo na administração pública. In: *Turismo Urbano.* São Paulo: Contexto, 2001.

_____. *Globalização do turismo:* megatendências do setor e a realidade brasileira. 2.ed. São Paulo: Aleph, 2004.

_____. *Política e desenvolvimento sustentável em clusters de turismo.* 2004 a 2005.

_____. Textos de conferências, palestras, workshops, seminários em instituições brasileiras de ensino superior, de 2000 a 2005.

BESSONE, F. Nem tanto nem tão pouco. *Rumos,* São Paulo, v. 4, n. 2, p. 40-43, fev. 2000.

BID. *Evaluación:* una herramienta de gestión para mejorar el desempeno de los proyectos. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo / Oficina de Evaluación (EVO), 1997.

BREGOLIN, Michel. *Desenvolvimento turístico. Análise das condições legais existentes para a gestão do turismo sustentável pelas administrações municipais:* o caso de Bento Gonçalves – RS. 2005. Disseretação (Mestrado) – Universidade de Caxias do Sul, RS.

CAMPOS, T. L. C. *Administração de stakeholders:* uma questão de ética ou estratégica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, Salvador, BA, 2002.

CARDOSO, Roberta de Carvalho. *Dimensões sociais do turismo sustentável:* estudo sobre a contribuição dos resorts de praia para o desenvolvimento de comunidades locais. 2005.Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

CARNER, Françoise. *Encadenamientos generados por el sector turismo.* México: CEPAL, 2001.

CARVALHO, Marly M. de & LAURINDO, Fernando J. B. *Estratégias para competitividade.* São Paulo: Futura, 2003.

CASAROTTO FILHO, N. & PIRES, L. H. *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local.* São Paulo, Atlas, 2001.

CAVALCANTI, Keila Brandão & HORA, Alberto Segundo Spínola da. Política de Turismo no Brasil. *Turismo em Análise,* São Paulo: ECA-USP, v. 13, n. 2, p. 54-73, nov. 2002.

CHAMBERS, R. & CONWAY, G. *Sustainable rural livelihoods:* practical concepts for the 21th century. Brighton: IDS, 1992. (Col. IDS Discussion Paper, v. 296).

COOPER, C. P. & OZDIL, I. From mass to "responsible" tourism: the Turkish experience. *Tourism Management,* v. 13, n. 4, p. 377-386, 1992.

COOPER, C. *et al. Turismo, princípios e prática.* 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

DAROLT, M. R. *As dimensões da sustentabilidade:* um estudo da agricultura orgânica na região metropolitana de Curitiba-PR. 2000. 310 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa.* Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DONALDSON, T. & PRESTON, L. E. The stakeholders theory of the corporation: concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review,* v. 20, p. 65-91.

DORNELAS, J. C. A. *Empreendedorismo:* transformando idéias em negócios. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

DRUCKER, P. F. *Inovação e espírito empreendedor:* prática e princípios. São Paulo: Pioneira, 2000.

ETHOS – Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Disponível em: <www.uniethos.org.br>.

FRANCISCO, F. C. *Agricultura e meio ambiente:* um estudo sobre a sustentabilidade ambiental de sistemas agrícolas na região de Ribeirão Preto-SP. 1996. 427 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro-SP.

FREEMAN, R. E. *Strategic management:* a stakeholder approach. Boston: Pitman, 1984.

GALBRAITH, J. K. *O novo estado de atividade.* 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1969.

GEM – 2003. *Executive report – Global entrepreneurship monitor.* Babson College, London: Business School/Kauffmann Foundation, 2004.

GETZ, Donald. Models in tourism planning: toward integration of theory and practice. *Tourism Management.* Butterworth e Co (Publishers), March, 1986, p. 21-32.

HALL, Colin Michael. *Planejamento turístico.* São Paulo: Contexto, 2001.

HARDY, A. L., BEETON, R. J. S. & PEARSON, L. Sustainable tourism: an overwiew of the concept and its position in relation to conceptualization of tourism. *Journal of Sustainable Tourism,* v. 10, n. 6, p. 475-496, 2002.

HISRICH, R. D. & PETERS, M. L. P. *Empreendedorismo.* Porto Alegre: Bookman, 2004.

IORIO, Cecilia. *Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos.* Disponível em: <http://www.desarrollolocal.org/documentos/nuevos_docs/Empoderamento_ILorio.doc>.

KENT, D. L., SEXTON & VESPER, K. H. *Encyclopedia of entrepreneurship.* Englewood Clifs: Prentice-Hall, 1982.

LONGEN, M. T. *Um modelo comportamental para o estudo do perfil empreendedor.* 1997. Dissertação (Mestrado) – EPS, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status.* Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MASCARENHAS, O. A. J. Exonerating unethical marketing executive behaviors: a diagnostic framework. *Journal of Marketing,* v. 59, p. 43-47, 1995.

McCORMICK, D. African enterprise and industrialization: theory and reality. *Journal of Rural Studies,* Grait Britain, v. 27, n. 9, p. 1531 -1551.

MENCK, A. C. M. Effects of the firm's social involvement on consumer behaviour. Florida, 1998. 181 f. Tese (Doutorado) – Graduate School of the University of Florida.

MENDONÇA, Maria Cristina Angélico de. *Gestão competitiva do turismo no espaço rural.* 2006. Tese (Doutorado) – UFSCar, São Carlos-SP.

MITCHELL, R. E. & REID, D. G. Community integration: island tourism in Peru. *Annals of Tourism Research,* v. 28, n. 1, p. 113-139, 2001.

MONFORT MIR, Vicente M. *Competitividad y factores críticos de éxito en la "hotelería de litoral":* experiencia de los destinos turísticos Benidorm y Peñíscola. Madrid: FITUR/IFEMA, 2000.

MORAES, L. N., MATHEUS, F. S., TOYOSHIMA, D. & BAUER, R. C. *Regionalização, sustentabilidade e clusterização.* São Paulo: T4 Consultoria em Turismo, 2006.

MORENO, Jorge Soto. *Monitoramento e avaliação:* conceitos e aplicações pelo setor público brasileiro. Brasília: MinTur – Ministério do Turismo; Secretaria de Programas e Desenvolvimento do Turismo; Departamento de Programas e Desenvolvimento do Turismo, 2005.

SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável.* Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

SAUTTLER, E. T. & LEISEN, B. Managing stakeholders: a tourism planning model. *Elsevier Science Ltda,* Great Britain, v.26, n.2, p. 31-328, 1999.

SCHEYVENS, R. Ecotourism and the empowerment of local communities. *Tourism Management,* v. 29, n. 2, p. 245-249, 1999.

SCHIMITZ, H. Global competition and local cooperation: success and failure in the Sinos Valley, Brazil. *Journal of Rural Studies,* Great Britain, v. 27, n. 9, p. 1627-1650, 1999.

SEBRAE. *Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais.* Projeto Promos, 2002/2003.

SEN, Gita. *Empowerment as an approach to poverty.* Working Paper Series, number 07.07 – Indian Institute of Management, Background paper to the Human Development Report 1997 – Dec. 1997.

SMITH, V. L. (Ed.). *Hosts and guests:* the anthropology of tourism. 2.ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989.

TENÓRIO, Fernando G. *et al. Administração de projetos comunitários:* abordagem prática. São Paulo: FGV/Escola Brasileira de Administração Pública/CEDAC/Loyola, 1995.

TOSUN, C. Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management,* v. 21, n. 6, p. 613-633, 2000.

VENTURA, V. N. *Turismo sustentável em ares de proteção ambiental:* a APA do Capivari-Monos. 2002. 181 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) — Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

VINCENT, Laurence. *Marcas legendárias:* o poder eterno das histórias de marcas vencedoras. São Paulo: M. Books do Brasil, 2005.

WBCSD – The World Business Council for Sustainable Development. Disponível em: <www.wbcsd.org>.

YÁZIGI, E. *Turismo:* uma esperança condicional. São Paulo: Plêiade, 1998.

Os livros de Turismo da Editora Aleph estão à venda nas livrarias de todo o Brasil ou pelo site www.editoraaleph.com.br.

Série Turismo

Cidades Turísticas
Maria da Glória Lanci da Silva

Cluster de Turismo
Silvia Thomazi

O Comportamento do Consumidor no Turismo
John Swarbrooke e Susan Horner

O Despertar do Turismo
Ycarim Melgaço Barbosa

Dicionário Inglês-Português
Turismo, Hotelaria e Comércio Exterior
Maria Genny Caturegli

Estágio em Turismo e Hotelaria
Maria Angela Marques Ambrizi Bissoli

Estratégias para Eventos
Janaina Britto e Nena Fontes

Filosofia do Turismo
Alexandre Panosso Netto

Formação e Capacitação do Profissional em Turismo e Hotelaria
Marília Gomes dos Reis Ansarah

Geografia do Turismo
Douglas G. Pearce

Gestão Ambiental em Meios de Hospedagem
Luiz Cláudio Gonçalves

Globalização do Turismo
Mário Carlos Beni

Hospitalidade e Migrações Internacionais
Silvana Pirillo Ramos

A Imagem do Brasil no Turismo
Rosana Bignami

Lazer e o Universo dos Possíveis
Sarah Bacal

Manual Prático para Organização de Viagens
Wania Gaspar Martins do Prado

Mercado de Agências de Viagens e Turismo
Carlos Alberto Tomelin

Metodologia da Pesquisa em Turismo e Hotelaria
Regina G. Schlüter

Pesquisa e Interdisciplinaridade no Ensino Superior
Ada de Freitas Maneti Dencker

Política e Planejamento de Turismo no Brasil
Mário Carlos Beni

O Pós-Turismo
Sergio Molina

Promoção, Entretenimento e Planejamento Turístico
Bayard Boiteux e Maurício Werner

A Qualidade da Logística no Turismo
Neuton S. Karassawa

Reflexões Sobre um Novo Turismo
Luiz Gonzaga Godoi Trigo e Alexandre Panosso Netto

Sociologia do Turismo
Jost Krippendorf

Tecnologia da Informação nas Agências de Viagens
Aitor Marín

Transporte Aéreo e Turismo
Guilherme Lohmann Palhares

Transportes Turísticos
Guilherme Lohmann Palhares

Turismo de Aventura
Ricardo Ricci Uvinha (Organizador)

Turismo e Impactos Socioambientais
José Osmar Fonteles

Turismo no Percurso do Tempo
Mirian Rejowski (Organizadora)

Turismo Sustentável – Coleção com 5 vols.
John Swarbrooke

Unidades de Conservação
Patrícia Côrtes Costa

O Valor Turístico na Economia da Sustentabilidade
Leandro de Lemos

Coleção ABC do Turismo

City Tour
Adriana de Menezes Tavares

Ecoturismo
Patrícia Côrtes Costa

Estatística Aplicada ao Turismo
Sérgio Francisco Costa

Eventos
Ilka Paulete Svissero Tenan

Gastronomia e Turismo
Regina G. Schlüter

História das Viagens e do Turismo
Ycarim Melgaço Barbosa

Hospitalidade
Luiz Octávio de Lima Camargo

Patrimônio Histórico e Cultural
Haroldo Leitão Camargo

Transportes
André Milton Paolillo e Mirian Rejowski

Turismo e Arqueologia
Maria Cristina Mineiro Scatamacchia

Turismo e Museus
Camilo de Mello Vasconcellos

Turismo e Terceira Idade
Betty Fromer e Débora Dutra Vieira

Turismo, Imagens e Imaginários
Susana Gastal

Turismo na Economia
Beatriz Helena Gelas Lage e Paulo Cesar Milone

Turismo Religioso
Christian Dennys Monteiro de Oliveira

Turismo Rural
Olga Tulik

Impressão e Acabamento
Com fotolitos fornecidos pelo Editor

EDITORA e GRÁFICA
VIDA & CONSCIÊNCIA

R. Agostinho Gomes, 2312 • Ipiranga • SP
Fonefax: (11) 6161-2739 / 6161-2670
e-mail: grafica@vidaeconsciencia.com.br
site: www.vidaeconsciencia.com.br

SÉRIE TURISMO

Cidades Turísticas
Maria da Glória Lanci da Silva

Cluster de Turismo
Silvia Thomazi

O Comportamento do Consumidor no Turismo
John Swarbrooke e Susan Horner

O Despertar do Turismo
Ycarim Melgaço Barbosa

Dicionário Inglês-Português
Turismo, Hotelaria e Comércio Exterior
Maria Genny Caturegli

Estágio em Turismo e Hotelaria
Maria Angela Marques Ambrizi Bissoli

Estratégias para Eventos
Janaina Britto e Nena Fontes

Filosofia do Turismo
Alexandre Panosso Netto

Geografia do Turismo
Douglas G. Pearce

Gestão Ambiental em Meios de Hospedagem
Luiz Cláudio Gonçalves

Globalização do Turismo
Mário Carlos Beni

Hospitalidade e Migrações Internacionais
Silvana Pirillo Ramos

A Imagem do Brasil no Turismo
Rosana Bignami

Lazer e o Universo dos Possíveis
Sarah Bacal

Mercado de Agências de Viagens e Turismo
Carlos Alberto Tomelin

Metodologia da Pesquisa em Turismo e Hotelaria
Regina G. Schlüter

Pesquisa e Interdisciplinaridade no Ensino Superior
Ada de Freitas Maneti Dencker

O Pós-Turismo
Sergio Molina

Promoção, Entretenimento e Planejamento Turístico
Bayard Boiteux e Maurício Werner

A Qualidade da Logística no Turismo
Neuton S. Karassawa

Reflexões Sobre um Novo Turismo
Luiz Gonzaga Godoi Trigo e Alexandre Panosso Netto

Sociologia do Turismo
Jost Krippendorf

Tecnologia da Informação nas Agências de Viagens
Aitor Marin

Transporte Aéreo e Turismo
Guilherme Lohmann Palhares

Transportes Turísticos
Guilherme Lohmann Palhares

Turismo de Aventura
Ricardo Ricci Uvinha (Organizador)

Turismo e Impactos Socioambientais
José Osmar Fonteles

Turismo no Percurso do Tempo
Miriam Rejowski (Organizadora)

Turismo Sustentável - Coleção com 5 vols.
John Swarbrooke

Unidades de Conservação
Patrícia Côrtes Costa

O Valor Turístico na Economia da Sustentabilidade
Leandro de Lemos