



Vol 5, Nº 12 (junio/junho 2012)

A ATIVIDADE TURÍSTICA NO BRASIL, DO PARADIGMA FUNCIONALISTA AO TERRITORIALISTA - AUTONOMIA E HETERONOMIA “CONSIDERADAS” NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Fábio Orlando Eichenberg
Charlei Aparecido da Silva
eichenberg10@gmail.com

Resumo:

A atividade turística tem se desenvolvido ao longo das décadas apontando para um cenário florescente e promissor no mundo. No entanto, este cenário no Brasil é ainda muito abaixo do encontrado em outros países Europeus, da Ásia e do Oriente Médio. É fato que o Estado brasileiro tem um papel fundamental no desenvolvimento e na implementação das políticas de desenvolvimento dessa atividade econômica, que é o segundo setor global atrás apenas da indústria de armamentista e gera dois de cada dez empregos no planeta segundo a Organização Mundial do Turismo. No entanto, o formato das políticas brasileiras foi, e cada vez mais é marcado por centralismo e mecanismos de coerção que não traduzem o real “potencial brasileiro” para o turismo. Para tanto, este artigo visa fornecer uma análise bibliográfica a partir de um estudo desse formato das políticas públicas de “cima para baixo” do turismo brasileiro na perspectiva de encontrar um caminho para a descentralização desse modelo tão pernicioso e atrasado para a atividade turística no Brasil. Finalmente, este estudo se destina a contribuir para a construção do conhecimento no campo teórico das políticas públicas de turismo, oferecendo uma leitura aos planejadores e pesquisadores do setor.

Palavras chave: economia; turismo; desenvolvimento local.

Abstract:

The tourist activity has evolved over the decades pointing to a flourishing and promising in the world scenario. However, this scenario in Brazil is still much lower than found in other

European countries, Asia and the Middle East. It is a fact that the Brazilian State has a fundamental role in the development and implementation of development policies, economic activity such that is the second global industry behind arms industry and generates two out of every ten jobs in the world according to the World Tourism Organization. However, the Brazilian policy format was, and is increasingly marked by centralism and repression mechanisms that do not reflect the real "Brazilian potential" for tourism. For both, this article aims to provide a bibliographical analysis from a study of this format of public policies of "top-down" of the Brazilian tourism with a view to finding a way for the decentralization of this template detrimental and late to the tourist activity in Brazil. Finally, this study is intended to contribute to the construction of knowledge in the theoretical field of public policies, tourism planners and reads delivering industry researchers.

Key Words: economy; tourism; local development.

Introdução

A procura de um fator explicativo único guiou as pesquisas tanto teóricas quanto empíricas em matéria de desenvolvimento ao longo de toda a segunda metade do século XX. Enquanto disciplina, a economia parece incapaz de reconhecer que tal fator não existe “Que uma política de desenvolvimento requer uma compreensão mais complexa dos sistemas, que combinam instituições econômicas, sociais, culturais e políticas, cujas interações mudam ao longo do tempo (Boyer 2001, p. 14-39)”.

As teorias, modelos e definições são modificadas, evoluem e são geograficamente inseridas no contexto da sociedade. Um exemplo é o conceito de “desenvolvimento” que nesse sentido apresenta – se como complexo, e compreendê-lo requer um pensamento a partir da diversidade e capilaridade da natureza do termo. Ou seja, seus aspectos normativos, para que serve, e o que deveria ser. Nesse sentido apresentam-se algumas considerações a seguir.

È fato que após décadas de estagnação e declínio das políticas de desenvolvimento pelo Estado brasileiro, temas como o desenvolvimento regional ocupam grande espaço nas agendas de estudiosos em desenvolvimento e organismos interessados no assunto como subsidio para a formulação de políticas públicas

Este fato segundo Leite (2004, p.2) pode ser creditado à combinação de um conjunto de fatores, especialmente: crescente percepção das dificuldades e incapacidade do Estado brasileiro em equacionar o histórico problema das desigualdades regionais; maior difusão e visibilidade das experiências internacionais bem sucedidas, especialmente os distritos industriais da chamada Terceira Itália; e a emergência, não planejada, de economias regionais dinâmicas em vários pontos do território nacional.

A retomada ou ressurgimento deste tema no Brasil tem se expressado, por exemplo, no crescente uso das noções de cluster, arranjos e sistemas produtivos locais, polos de desenvolvimento de base local, agropolos etc. Uma característica comum a estas noções é a ideia de que a aglomeração geográfica de atividades econômicas de um mesmo setor, ou de setores correlatos, é capaz de produzir efeitos bastante dinâmicos para as economias regionais.

Na escala econômica mundial, assistiu-se ao longo de diversas décadas principalmente após a segunda grande guerra a criação de blocos econômicos mundiais caracterizando geopoliticamente condições para além da produção, mas também fortalecendo as relações de interdependência e de competição. Isso só vai se acentuar com o advento da Globalização em suas várias etapas.

Pires (2007) aponta que o efeito deste ambiente transformado pela Globalização mostra que a representação da estrutura do espaço geográfico é hoje, bem mais complexa. Teorias como da polarização de crescimento de Perroux (1967) e do desenvolvimento territorial endógeno com frequência são utilizadas para explicar e embasar planos e programas na tentativa de “turistificar o país”. Ainda que insipiente, em alguma escala o estudo do turismo enquanto atividade com grande significado econômico aponta para a modificação e inserção de novas dinâmicas produtivas em detrimento a indústria pesada no país, no entanto, compreende-se, por exemplo, a dificuldade de fundamentar a discussão do desenvolvimento do turismo por tais teorias, tendo em vista, em geral os polos de crescimento, por exemplo, designarem o desenvolvimento pela indústria tradicional. Gerando uma força motriz em torno de uma ou mais firmas.

Apesar de pantanoso esse modelo de desenvolvimento por polos pode ser verificado nos programas de desenvolvimento regional do turismo, que captura e transforma essa atratividade e conduz ao seu redor outras atividades decorrentes principalmente do poder de consumo que o turismo estabelece. Entretanto existem experiências como o turismo de base local, que se contrapõem ao desenvolvimento regional do turismo baseado nos polos de crescimento e fundamentalmente buscam suprir suas necessidades no “*locus*” valorizando e adequando seus recursos internos e mais do que isso, estabelecendo suas próprias estratégias de gestão e controle de desenvolvimento, estruturado pelos próprios atores.

Comparativamente segundo Silva (2006) esses dois modelos de crescimento regional: o do polo de crescimento; e o territorialista e endógeno, atuam tendo como pano de fundo o modelo que vem sendo adotado no Brasil desde meados da década de 1990, centrado na implantação de “polos turísticos” regionalizados no país. O modelo do polo de crescimento, que inspira os “polos turísticos”, privilegia os aspectos vinculados à função de especialização regional, no caso o turismo. Sua implementação acontece a reboque de investimentos exógenos que não utilizam, numa escala otimizada, recursos produtivos de base local. Já o modelo territorialista e endógeno preconiza a prevalência do território sobre a função, sendo considerado, portanto, mais apropriado ao planejamento do desenvolvimento turístico, por propiciar um mais efetivo grau de endogeneização dos benefícios socioeconômicos gerados no processo.

Assim em Leite, (2004) 'desenvolvimento territorial endógeno' refere-se não somente ao uso adequado dos ativos e recursos internos a determinado espaço, mas principalmente à gestão e controle do próprio processo de desenvolvimento pelos atores locais (que obviamente inclui políticos e governos locais).

Assim, este artigo pretende debater e defrontar as duas teorias acima brevemente discutidas, e seus significados no contexto brasileiro que adota a regionalização por polos de crescimento como principal modelo de política para desenvolvimento territorial pela atividade turística ocasionalmente com políticas centralizadoras “desde cima”. No entanto também pretende discorrer sobre a teoria do desenvolvimento territorial endógeno que consideramos importante para essa atividade tendo em vista, que os atores locais pouco ou nada interferem na primeira teoria (polos de crescimento) e tendo o turismo características (autônomas e heterônomas) profundamente territoriais, o local assume fundamentalmente seus bônus e conseqüentemente deve também gerir seu ônus num panorama de elaboração e implementação de políticas públicas “desde baixo”.

Teoria dos polos de crescimento e desenvolvimento territorial endógeno: distâncias e aproximações no turismo brasileiro.

Historicamente o período pós-segunda guerra mundial é determinante na economia desenvolvimentista pelas profundas transformações ocorridas pós-conflito. Isso vai se

evidenciar segundo Da Silva, (2010, p.9) em três períodos distintos: uma fase de crescimento (entre 1945 e o final dos anos de 1960); uma fase de crise (durante os anos de 1970); e uma fase de inquietação e incerteza durante a atualidade, onde domina a questão da globalização. Ainda segundo (DA SILVA, p.12) este ambiente conduziu a existência de três gerações de teorias de desenvolvimento e de modelos que as estruturam, bem como de políticas e estratégias de ação de desenvolvimento, todas elas fundamentadas em três paradigmas de referência:

- O paradigma funcionalista e a difusão espacial do desenvolvimento
- O paradigma territorialista e o desenvolvimento endógeno
- O paradigma da globalização e o desenvolvimento sustentável (que por ora não faz parte dessa análise apresentada neste artigo e pode vir a ser objeto de estudos posteriores)

A política de desenvolvimento por polos foi marcante nos países tanto desenvolvidos com “em desenvolvimento” nos anos de 1950 e 1960. Boa parte das políticas de desenvolvimento regional adotada por estes países foi baseada na teoria de Perroux (1955) que observou o desenvolvimento industrial no entorno de Paris e ao longo do Vale do Reno na Alemanha. A teoria aponta para o desenvolvimento a partir de grandes empresas motrizes que impulsionariam as dinâmicas do desenvolvimento a partir de sua grandeza e capacidade de inovação. Isso levaria a um efeito em cadeia, que incorporaria indústrias menores, ou o que (Da Silva, 2010) chama de “secundárias” gerando um efeito de inovação pela imitação ocasionando desenvolvimento local e regional. Certamente o que se esperava com esta tentativa de “aglomerar” outras indústrias de pequeno porte ocasionalmente gerou uma série de efeitos negativos que se desenrolaram como problemáticas em Myrdal, (1957) e Hirschman (1958) entre outros até ser superada na década de 1970 pela teoria do desenvolvimento territorial endógeno, ou paradigma territorialista.

O paradigma territorialista surge num contexto de crise. Esse modelo de desenvolvimento traz como principal alternativa o aspecto coletivo das estratégias de superar essa crise até então evidenciada apenas pelo crescimento econômico. O surgimento de uma série de experiências inovadoras baseadas no território e seus recursos se contrapõe a ideia de um desenvolvimento centralizador “de cima para baixo” e vai propor um desenvolvimento a partir das capacidades endógenas, do território, do local, ou seja, numa perspectiva “de baixo para cima”.

Surge então uma gama de autores como Friedman; Weaver e Taylor (1981), De Piore e Sabel (1984), Do GREMI (1986) e Scott e Storper (1988). Em geral, todos estes autores vão apontar para o desenvolvimento aliado ao saber fazer encontrado no território. Elementos como integração, mobilização, cooperação, serão fundamentais para esse novo “desenvolvimento”. Segundo (DA SILVA, 2010, p.17) essa sinergia gerada pela cooperação de diversos atores sociais, a partilha de práticas sociais vividas historicamente no processo de construção da territorialidade ou a existência de comportamentos inovadores é fundamental para um modelo local de desenvolvimento territorial com autonomia, o que pode ser elevado a uma escala regional desde que mantidos alguns elementos de aproximação.

A Escala como questão territorial no desafio das políticas públicas. O modelo da Regionalização do Turismo

Conforme Lopes (2002), não se deve confundir as noções de espaço e região. O espaço, para o autor, pode ser definido a partir de um conjunto de dados econômicos localizados, sendo que tais localizações podem ser dispersas, considerando que são as características e a natureza das relações de interdependência que dão unidade ao espaço. Já a região precisa ser definida de uma forma mais restrita, não em função de fatores relacionados à dimensão, mas referidos a razões de contiguidade, ou seja, os elementos que compõem uma região têm que se localizar de forma contígua.

Ao se relacionar as noções de espaço e região com o turismo, deve-se ter em conta que o mesmo, em sua concretização, caracteriza-se por ser uma atividade fortemente territorializada, ou seja, se as pessoas não se deslocarem de seu entorno habitual de residência para um local elegido como objeto de visitação, ficando um determinado período de tempo fisicamente presentes nesse local, o turismo não acontece.

O turismo é uma atividade que tem uma rela o dial tica com a sociedade e pode ser entendido como uma prática social, um fen meno social complexo e diversificado Barreto (2003). Numa visão institucionalizada, segundo a Organiza o Mundial de Turismo (OMT, 2001),   uma atividade socioecon mica que apresenta um caráter multidisciplinar, no qual engloba uma ampla variedade de setores econ micos.

Assim sendo, “o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com a finalidade de lazer, negócios ou outras” (p. 38).

Do ponto de vista financeiro e dependendo da estrutura social de um país, ainda segundo e conforme Barretto (2003), o turismo pode ser uma atividade econômica geradora de riqueza, devido aos efeitos diretos e indiretos na economia. É uma atividade que deve (pode) ser fomentada por políticas públicas, não apenas como fonte de divisas, mas também como saudável prática de lazer. Por esta razão, para Dreher e Ullrich (2007), as reflexões sobre as implicações do desenvolvimento turístico devem ser realizadas por todos que atuam direta ou indiretamente na atividade, cabendo à comunidade e ao trade turístico, unirem esforços para planejar o desenvolvimento turístico em nível regional, aumentando a força política, empresarial e comunitária.

Neste caso, o turismo regional pode ser visto como uma atividade complexa, que vai além das fronteiras e utiliza uma variada e diversificada quantidade de organizações, atrativos e infraestrutura para compor sua oferta. É comum que, os produtos turísticos regionais distribuam a sua oferta por várias cidades, disponibilizando os atrativos em uma cidade e, a hospedagem, alimentação, e demais serviços, em outra. Geralmente, tal procedimento decorre da capacidade instalada, que muitas vezes não consegue suprir a demanda ou, então, é uma estratégia que visa aumentar a permanência da demanda turística na região. Assim sendo, os processos de desenvolvimento do turismo exigem a articulação e, principalmente, a integração para a conquista da participação da maioria das cidades que compõe o território, objetivando a regionalização turística (DREHER; ULLRICH, 2007).

O desenvolvimento regionalizado passou a ser uma questão central para o turismo, uma vez que os destinos turísticos, em sua maioria, dependem do tempo de permanência do visitante para desenvolver a atividade. Por mais que um único município ofereça excelentes atrativos, dificilmente conseguirá manter o interesse dos turistas por um tempo maior, se não houver uma integração com os municípios do entorno que possibilite a diversificação da atratividade turística, bem como a qualificação da oferta (FORTES; MANTOVANELI JUNIOR, 2006).

Para Theis (2001) o desenvolvimento regional é o processo de acumulação que tem lugar no espaço de uma dada região. Ele pressupõe uma economia flexível, com capacidade de adaptar-se a dados mutáveis e, enquanto processo, implica novas formas

de produção, novos comportamentos de consumo e novas possibilidades de acumulação regional. Assim sendo, a regionalização do turismo é importante para compor a atratividade regional. Esta atitude permite ofertar um número mais amplo de atrativos do que um município sozinho, atitude que vai motivar a demanda turística insaciável por novidades, a retornar para conhecer melhor a região e suas peculiaridades. Considera-se ainda, o turismo como um fenômeno que deve levar em conta dois aspectos: o interesse dos turistas e o interesse do local que recebe os turistas. O turista procura regiões que ofereçam atividades que ocupem seu tempo livre e que atendam a seus interesses. O local receptor visa atrair os turistas por meio das atrações que já possui ou que pode criar. O relacionamento entre essas duas partes produz resultados que levam o destino visitado ao desenvolvimento econômico, à medida que nele se organiza e dinamiza o setor turístico (DIAS, 2003). Geralmente, a regionalização do turismo é vista como, uma decisão capaz de incrementar o poder de atração dos destinos onde efetivamente o turismo ocorre, com ações e produtos integrados.

Desenvolvimento territorial e ação pública na perspectiva da autonomia

A partir de Pecqueur (2005, p.13) podemos definir inicialmente que: desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território.

Nesse sentido, é possível destacar, que a construção do desenvolvimento territorial se dá por intermédio e decisão dos atores envolvidos independente da elaboração e implementação de políticas públicas que com certeza auxiliam e tem seu valor.

A mobilização dos atores locais, por exemplo, através da formação de redes entre organismos e instituições locais e uma maior cooperação entre empresas situadas em um mesmo território, são instrumentos que têm possibilitado aos territórios novas formas de inserção produtiva e uma atenuação das desigualdades sociais. Nesse sentido é comum assistir em vários países, diversos movimentos de transformação progressiva da relação entre o poder público central e os poderes locais (Pecqueur 1987, p. 132-133).

Essas transformações podem designar o modelo de desenvolvimento econômico futuro de países como o Brasil, de forma que o olhar do Estado “enxergue” a diversidade das atividades de serviço que entidades econômicas para além da indústria pesada oferecem. Um exemplo muito sensível é o avanço dos serviços turísticos de base territorial no Norte e Nordeste do país que revelam o poder de estruturação que as redes podem oferecer enquanto ferramenta de organização social em torno de um modelo de desenvolvimento, que realmente favoreça o local.

A partir disso é fortalecida a ideia de Bernard Pecqueur que explicita que há desenvolvimento econômico local a partir do momento em que é possível determinar claramente os efeitos da reação autônoma e quando esta reação subverte de alguma maneira o modo de produção imposto pela pressão heterônoma (Pecqueur 1987, p. 135).

O turismo e seu caráter heterônomo de pressão sobre os territórios

È comum ao turismo, (na perspectiva da divisão internacional do trabalho, uma das formas históricas de pressão heterônoma externamente e verticalmente) apontar os recursos principais e ainda, de que maneira o território deve se desenvolver. Em Foz de Iguaçu, por exemplo, é latente essa intervenção a partir do estabelecimento de roteiros turísticos que contemplam apenas aquilo que é *a priori* turístico.

Claramente encontramos no Brasil a tendência a reprodução do modelo turístico centro-europeu de desenvolvimento, estabelecendo impacto muitas vezes negativo na atividade, ou seja, o território surge com escala fundamental na entronização das práticas de apropriação e formatação dos produtos turísticos. É fato também que esse modelo de desenvolvimento turístico brasileiro baseado em experiência de países centrais de certa forma não pode ser reproduzido a partir de elementos histórico-centro-europeus dentre eles, a divisão internacional do trabalho tendo em vista a Europa ser segundo Muls (2008, p.9) a região que mais valoriza o local.

A parte, que, essa pressão heterônoma desencadeada sobre o território deturpa significativamente os códigos estabelecidos no decorrer da história. Tendo em vista, que o território regulado por tal pressão vai gerar alterações profundas na organização intrínseca do espaço local, encontramos naquele autor alguns elementos para análise.

a pressão heterônoma constitui-se num forte elemento de regulação que destrói, pela uniformização das normas e hierarquização das tarefas, as estruturas do espaço local tradicional e recompõe uma divisão internacional

do trabalho, renovando-a e instituindo-a sob novas bases. A grande empresa tem um papel fundamental nesta pressão que é exercida globalmente, dominando os territórios e estabelecendo com estes uma relação assimétrica pelo simples fato dela poder, em detrimento destes, escolher o local onde irão agir (MULS, 2008. p. 10).

Grandes redes do setor hoteleiro hoje atuam em Foz do Iguaçu e exercem sua influência baseada nas relações de poder. Aliás, o setor hoteleiro demonstra toda a uniformização (na opinião desse autor) provocada pela pressão heterônoma, que deixou a muito de valorizar aspectos tradicionais e familiares para atuar em grandes redes globais como: Accor, Best Western, Marriot, Íbis entre outras. Essa pressão global é explicitada também em Pecqueur que aponta “o domínio sobre o espaço pertence, aquele que possui o bônus da escolha. A grande empresa tem a aptidão de poder escolher entre vários espaços, vários parceiros, varias coletividades, varias subcontratantes" (Pecqueur 1987, p. 137-138).

No entanto, essas pressões são enfrentadas pelos atores locais no desenrolar de suas estratégias. Essa análise, reduzida apenas a esse vetor, vai demonstrar uma fragilidade entendida como única no processo de desenvolvimento local, o que de certa forma é equivocado tendo em vista a dinamicidade dos processos desencadeados no território. Ficaríamos apenas com uma sensação de submissão territorial. Segundo Muls (2008, p. 11) “as dinâmicas territoriais vem perturbar a regulação pela pressão heterônoma (uniformização e hierarquização dos espaços) e se apresentam sob a forma de reações autônomas criadoras de novas normas que retroagem positivas sobre a maneira de produzir”.

A mobilização autônoma do território em oposição à pressão heterônoma.

A internacionalização da economia produz uma modificação profunda nas estruturas espaciais do território (Muls 2008, p.10). Entende-se a critério de mensuração como autônoma, a capacidade que os atores que interagem dentro território possuem em (re) direcionarem a seu favor toda a força externa exercida pela heteronomia e de maneira positiva canalizar no próprio território a fim de gerar novos valores adicionais ao local. Cabe destacar o sentido de espontaneidade que está carregado nessa proposta, e a naturalidade contida nesse modelo de desenvolvimento gerando resistência autônoma aliada a utilização dos dispositivos econômicos existentes visando intensificá-lo de modo a favorecer as ações empreendidas.

Uma reação local autônoma se apresenta como uma dinâmica espontânea de desenvolvimento, um processo natural que surge sem ter sido necessariamente premeditado. Esta característica precede os meios de política econômica que podem eventualmente ser acionados para favorecer o início de um processo de reação autônoma ou a sua intensificação. (MULS 2008, p.13)

A questão da autonomia deve ocupar a centralidade do debate, tendo em vista que o desenvolvimento territorial pressupõe que a coletividade terá efetivamente em suas mãos a gerência dos seus atrativos, ou seja, é ela quem define tudo o que se desenvolverá em seu território e de que maneira isso será revertido em seu favor, o que deve ser prioritário, e o que deve ser revisto ou rechaçado.

No entanto, esta reação autônoma permaneceria em um alto nível de abstração se não pudéssemos apresentar as formas concretas pelas quais ela se manifesta, ou as modalidades pelas quais ela se exprime (Muls 2008, p.10) As modalidades da reação autônoma aparecem como um denso sistema de trocas que se manifesta principalmente através de relações sociais de tipo rede e relações econômicas de tipo aparelho (Pecqueur 1987).

Em Silva (2006) a noção de território surge, como um espaço socialmente construído e organizado deve se constituir na perspectiva desse artigo, elemento-chave e norteador do desenvolvimento, desse modo, privilegiar os aspectos essenciais conducentes ao desenvolvimento de base territorial: os recursos humanos, a capacidade empresarial e tecnológica, a estrutura produtiva – dotada de uma apropriada diversificação de atividades econômicas “encadeadas”, o capital – físico, institucional e social, enfim, o conjunto dos recursos “localizados” que conformam o território no qual se efetiva a “consumação” turística.

Desenvolvimento territorial do turismo a partir das forças endógenas.

O desenvolvimento centrado na ideia de baixo para cima ou o paradigma “desde baixo” aponta a necessidade de as políticas macroeconômicas privilegiarem os elementos locais para promover o desenvolvimento, visando ao aproveitamento pleno dos recursos humanos, ambientais e institucionais da região. O paradigma apoiado no princípio “desde baixo” está em plena sintonia com as teses de Sachs (1986, 1988 e 1994) acerca do “ecodesenvolvimento” ou do “desenvolvimento sustentável”

- a) Sustentabilidade social – visando à distribuição de renda e de bens (oportunidades) com propósitos de reduzir o abismo entre ricos e pobres;
- b) Sustentabilidade econômica – a eficiência econômica avaliada em termos macrossociais, não em termos microeconômicos ou empresariais;
- c) Sustentabilidade ecológica – chamada por Vieira (1995 e 1998) e outros autores de “prudência ecológica”, pressupõe novas e criativas formas de intervenção do indivíduo humano na natureza com níveis mínimos de abuso ou parasitismo. Há de se lembrar de que não se trata da não utilização ou apropriação dos recursos naturais, mas de formas menos abusivas tanto em termos econômicos quanto socioambientais;
- d) Sustentabilidade espacial – equilíbrio rural-urbano. Evitar os impactos negativos da hiperurbanização (BERGAMASCO, SALLES e NORDER, 1995 *apud* SACHS), priorizando novas formas de civilização, baseadas no uso sustentável de recursos renováveis não apenas possível, mas essencial;
- e) Sustentabilidade cultural – que é a dimensão capaz de respeitar e estimular as diferenças, os valores e saberes locais de cada população. Por meio desta dimensão estratégica é possível intensificar o diálogo franco entre as partes para, a partir deste, elaborar e operacionalizar as possíveis políticas de desenvolvimento. Realizadas estas etapas, é possível falar em paradigma “desde baixo” ou em “ecodesenvolvimento”.

Nesse sentido, entende-se o modelo territorialista e endógeno de desenvolvimento regional se contrapõe ao modelo do polo de crescimento para efeito do planejamento do desenvolvimento turístico, neste o território deve prevalecer sobre a função, que a ele deve estar incorporada e, nessa dimensão, ser analisada. Desse modo, acredita-se que o turismo, de fato, poderá cumprir um papel articulador e indutor do crescimento e desenvolvimento regional, atuando de forma agregada e integrada com as demais atividades econômicas já existentes e aquelas que possam por ele ser viabilizadas no entorno regional objeto do planejamento (SILVA, 2006).

Cabe também ressaltá-lo (o desenvolvimento pelo território) como um movimento de resistência e reestruturação econômica frente ao avanço do fenômeno da globalização. É ativo e visa um reposicionamento frente às dinâmicas concorrenciais. É também, o momento da busca e do encontro dos atores com os recursos territoriais

entendidos como diferenciadores que são frente à concorrência com outros territórios vizinhos ou não.

[...] desde a superação da velha ideia de que o setor industrial é o único capaz de gerar efeitos positivos sobre o desenvolvimento econômico do território, e considerando as possibilidades dos chamados serviços comercializáveis no desenvolvimento territorial [...], o turismo é interpretado como uma riqueza regional, segundo sua aportação mais ou menos decisiva à economia do próprio território, como atividade de futuro ou alavanca para a promoção do **desenvolvimento territorial**, [grifo nosso]. (REBOLLO e GOMES 1990).

Obviamente quando apontamos o turismo como beneficiário dos recursos existentes no território, se está levando em consideração aquilo que é denominado desenvolvimento territorial endógeno caracterizado a partir da constituição de uma entidade produtiva enraizada num espaço geográfico (Pecqueur 2005, p. 12). Sendo o turismo uma das entidades produtivas mais consistentes no cenário nacional. Desde espaços onde o turismo não é uma atividade central [...], passando por outros onde constitui uma aposta de reconversão e modernização do sistema produtivo [...], até regiões ou locais onde o turismo constitui um pilar estrutural do desenvolvimento econômico e social [...]. (Silva e Perna, 2002).

o turismo é um fenômeno espacial cujo desenvolvimento é influenciado por variáveis econômicas, sociais, ambientais e institucionais. A dimensão espacial do turismo tem como elemento central a delimitação de um território, o qual corresponde a uma região identificada de oferta e comercialização turística. Esta região pode compreender distintas escalas: grandes espaços supranacionais, espaços nacionais, áreas regionais promocionais, ou espaços locais. Qualquer que seja a escala territorial, deve existir uma unidade do fenômeno turístico em torno da comercialização de um produto ou atração dominante. Além da diferença de escala, os próprios territórios, em uma perspectiva turística, podem se encontrar em situações também distintas (SILVA e PERNA, 2002).

Desse modo, nem todas as regiões têm capacidade para serem regiões turísticas. Conforme Silva (1995), as regiões podem ter o turismo como função dominante, como função estruturante, como função complementar ou como função residual, a depender de onde se localizem as atividades turísticas e da importância que assumem nas economias dessas regiões.

Para regiões economicamente deprimidas, considera-se que o turismo pode dinamizar localmente as potencialidades naturais e histórico-culturais, com a realidade dos problemas sugerindo, no entanto, uma intensa debilidade da totalidade dos vetores críticos para o desenvolvimento.

Os vetores estratégicos para se alterarem e se resolverem os problemas existentes nos diferentes níveis de dominância turística, consistem nas principais áreas de intervenção e análise da intensidade e efeitos desta dominância, que são: os limites de carga das infraestruturas básicas; as auditorias ambientais; a requalificação e diversificação dos equipamentos turísticos; e a cooperação estratégica dos vários agentes envolvidos e intervenientes no processo.

Quando se julga que o turismo pode assumir uma função potencialmente dominante, a médio e longo prazo, as intervenções devem ter um caráter obrigatório e aprofundado de planejamento, de ordenamento e de avaliação dos efeitos dos programas e investimentos turísticos. (Silva, 1995).

Políticas públicas, papel do estado e turismo no Brasil.

Cruz (2002) afirma que, na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ao acaso, isto é, ao sabor de iniciativas e interesses particulares e não da sociedade como um todo. Portanto, as políticas públicas são muito importantes, pois fornecem uma estrutura na qual são tomadas decisões coletivas e individuais, que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades ligadas ao turismo, em uma destinação ou região turística, tendo o papel de propiciar um desenvolvimento harmônico do setor.

No modelo de desenvolvimento turístico prevalecente no Brasil, focado na constituição de “municípios turísticos indutores das políticas” regionalizados, considera-se que o papel do Estado no planejamento desse desenvolvimento tem deixado a desejar, quando se considera o efetivo grau de endogeneização dos seus resultados.

Levando-se em conta que o planejamento deve ser considerado uma atividade endógena, aliado à complexidade envolvida na tentativa de se estimular o desenvolvimento regional e tendo-se o turismo como função de especialização, desde quando é marcado por um elevado nível de territorialidade, o Estado assume relevante função nesse processo.

Segundo Leite (2004, p.8) se partirmos da constatação de que o crescimento não ocorre de forma espontânea e simultânea em todas as regiões, caberia ao Estado o papel

de 'redistribuir' o crescimento, dotando as regiões mais 'atrasadas' de condições, principalmente infraestrutura, semelhantes às das regiões mais 'avançadas'.

Ao se privilegiar a função e se implementar o processo à mercê de decisões e investimentos exógenos aos âmbitos local e regional, se relega o território e todos os elementos que o integram, particularmente os ambientais e sociais, a um plano secundário. Por consequência, acarreta-se uma diversidade de custos para a sociedade e o território, mitigando-se os impactos positivos e os benefícios socioeconômicos derivados do desenvolvimento turístico, pela não utilização, em escala otimizada, dos recursos de base local da região objeto do processo de planejamento.

Baseado nessa constatação, a política de regionalização do turismo passa a prescrever largamente a criação de municípios indutores das políticas de desenvolvimento turístico, através da turistificação do entorno de cidades e municípios turísticos. São segundo o Ministério do Turismo “consagrados” os exemplos de Foz do Iguaçu (PR), Rio de Janeiro (RJ), Bonito (MS) e Salvador (BA) que foram instituídos como sendo municípios indutores (polos) das políticas públicas do Estado. Segundo Leite (2004) Os governos nacionais são considerados, portanto, os atores centrais e o planejamento (nacional) o instrumento chave para atenuar os desequilíbrios territoriais do desenvolvimento. De maneira geral, estas políticas consistiam em pesados investimentos públicos, ênfase na urbanização e grande indústria (turismo) e atração de capital estrangeiro. No entanto, essas políticas são propostas estritamente de cima para baixo. Entende-se que essa construção e (re) construção da economia é histórica e se dá a partir da dinâmica existente e propiciada pelo próprio território. Não se dá por decreto (PECQUEUR, 2005)

Ao analisar os desdobramento da política de planejamento que se constituiu através dos municípios indutores de crescimento turístico é possível destacar que ela sofre basicamente os mesmo efeitos daquelas pensadas originalmente inspiradas nos anos 1950 e 1960 por (Myrdal 1960, Hirschman 1961 e Perroux 1967) e destacadamente analisadas em Guimarães (1988) *apud* Leite (2004, p. 8) os "modestos resultados" das políticas de planejamento regional devem ser avaliados considerando, entre outros critérios, o grau de prioridade que assumiam no conjunto das políticas governamentais. Em muitas situações não passaram de retórica, e mesmo quando foram levadas a sério, não receberam os recursos suficientes para contrabalançar os efeitos dos mecanismos de mercado e das políticas de maior prioridade. Apesar de remeterem ao

final da década de 1980, início da década de 1990, essa análise é uma repetição do que vemos a partir da ideia de regionalização do turismo.

Considerações finais

O tema desenvolvimento como abordamos nesse artigo é deveras controverso. Permeia a complexidade e a diversidade de experiências em nível mundial e também os “cases” em escala nacional. A tentativa desse texto foi de apontar um modelo de desenvolvimento em que o turismo possa ser “promotor” e promovido pelos atores nas diversas esferas do poder.

A ideia de polos de desenvolvimento esteve presente em boa parte das políticas centralizadoras dos vários governos brasileiros. No entanto apontá-la como um modelo capaz de englobar todos os desafios postos pelo turismo enquanto entidade econômica voraz e potente, mas sem uma organização homogênea no país é um equívoco no mínimo.

O modelo territorialista de desenvolvimento está sendo capaz de prover um “desenvolvimento inclusivo” dos territórios e seus atores locais e regionais, o que demonstra que a utilização dos elementos endógenos numa perspectiva de atenção das demandas locais pode ser encarada como um início de uma nova e interessante “primavera turística”.

O que se quis com essa discussão, foi apenas conjecturar a real existência de modelos de desenvolvimento que podem em alguma medida atender aos anseios de empresas, indústrias, e serviços (turismo) gerando níveis de satisfação e geração de autonomia frente a uma atividade tão heterônoma, capitalista e globalizada que é o turismo em qual seja a escala.

Referências Bibliográficas

BENKO, G; LIPIETZ, A. **As regiões ganhadoras – distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica**. OEIRAS: Celta editora, 1994.

BOSCHERINI, F; POMA, L. **Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones em el espacio global**. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2000.

BOYER, R. **A teoria da regulação: uma análise crítica**. São Paulo: Nobel, 1990

BRASIL. **Turismo ecológico: uma atividade sustentável**. Brasília: BNDES, 2000

BRASIL. **Os principais pólos de ecoturismo no Brasil**. Brasília: BNDES, 2000

BRASIL. **Prodetur: infra-estrutura e seus reflexos no turismo**. Brasília: BNDES, 1999

CORREA, A.R; GODOY, A.M.G. **Política públicas e turismo sustentável em Foz do Iguaçu**. REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, n.115, p.149-172, jul./dez. 2008

Da SILVA, S.S.B. **Capital humano e capital social: construir estratégias para o desenvolvimento dos territórios**. DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: Universidade de Lisboa (Portugal). 2010

De ARAUJO, G.P; GELBCKE, D.L. **Turismo comunitário: uma perspectiva ética e educativa de desenvolvimento**. Revista turismo visão e ação: v. 10, nº 03.p. 357 – 378, set/dez. 2008. Disponível em: <www.univali.br/revistaturismo>

DINIZ, C. C; CROCCO, M. (Org.) **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

DREHER, M.T; SALINI, T.S. **Regionalização e políticas públicas no turismo: Proposta Bem (In) tencionada Distante da Práxis**. Caxias do Sul: ANAIS V Semintur, 2008

FLORES, M. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – Uma visão do estado da arte**. Revista territórios com identidade: Maio de 2006

LEITE, T.S. **Encontro produtivo e ancoragem territorial: coordenação e relações firma – território em arranjos produtivos agroindustriais**. TESE DE DOUTORAMENTO: UFFRJ, 2004

LLORENS, F.A. **Desenvolvimento econômico local: Caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES. 2001

PECQUEUR, B. **A guinada territorial da economia global.** Disponível em: <http://journal.ufsc.br/index.php/politica/article/view/11615/10955> Acesso em 09-11-2011

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul.** Revista Raízes: Vol.24, N. 1 e 2 Jan e Dez de 2005

PERINOTTO, A.R.C; QUEIRÒS, O.T.M.M. **Território, ambiente, exploração e decadência da atividade mineradora, e o processo atual de turistificação do espaço na Chapada Diamantina – BA.** REVISTA GLOBAL TOURISM: História ambiental e turismo, 2008. Disponível em: <<www.periodicodeturismo.com.br>> Acesso em 09-11-2011

SILVA, J.A.S. **A dimensão territorial no desenvolvimento do planejamento turístico no Brasil: modelo do pólo de crescimento x modelo territorialista e endógeno.** Revista acadêmica de economia: número 59, 2006. Disponível em: <<<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/>>> acesso em: 09-11-2011.