

Coleção Desenvolvimento do Turismo
Volume 6

**GESTÃO DO TURISMO NAS
PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA,
DA REGIONALIZAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO**

Organizadores

Edegar Luis Tomazzoni
João José dos Santos Junior
Jordana de Souza Cavalcante
Amanda Cabral da Silva



PPGTUR - Programa de Pós-Graduação em Turismo
Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Universidade de São Paulo

Edições EACH

**Coleção Desenvolvimento do Turismo
Volume 6**

**GESTÃO DO TURISMO NAS
PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA,
DA REGIONALIZAÇÃO E DO
DESENVOLVIMENTO**

Organizadores

Edegar Luis Tomazzoni
João José dos Santos Junior
Jordana de Souza Cavalcante
Amanda Cabral da Silva

**SÃO PAULO
Edições EACH
2023**

DOI 10.11606/9786588503621



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada

2023 – Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP
Rua Arlindo Bettio, 1000 – Vila Guaraciaba
Ermelino Matarazzo, São Paulo (SP), Brasil
03828-000

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior
Vice-Reitor Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Diretor Prof. Dr. Ricardo Ricci Uvinha
Vice-Diretor Profa. Dra. Fabiana de Sant'Anna Evangelista

Conselho Editorial das Edições EACH

Prof. Dr. Jefferson A. Mello (Presidente -EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Ana Paula Fracalanza (EACH/USP – Brasil)
Analúcia dos Santos V. Recine (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Anna Karenina A. Martins (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Clara Vasconcelos (Universidade do Porto – Portugal)
Prof. Dr. Daniel Hoffman (Rutgers University - EUA)
Profa. Dra. Flávia Mori Sarti (EACH/USP – Brasil)
Maria Fátima dos Santos (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Michel Riaudel (Sorbonne Université – França)
Profa. Dra. Rosely A. Liguori Imbernon (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Verónica Marcela Guridi (EACH/USP – Brasil)

Organizadores

Revisão

Diagramação

Publicação

Edegar Luis Tomazzoni
João José dos Santos Junior
Jordana de Souza Cavalcante
Amanda Cabral da Silva

Gleice Regina Guerra

Victor Guerra Faria

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca.
Maria Fátima dos Santos (CRB-8/6818)

Gestão do turismo nas perspectivas da governança, da regionalização e do desenvolvimento / organizadores Edgar Luis Tomazzoni, João José dos Santos Junior, Jordana de Souza Cavalcante, Amanda Cabral da Silva. – São Paulo : Edições EACH, 2023.
1 ebook. – (Coleção desenvolvimento do turismo; v. 6)

ISBN 978-65-88503-62-1 (recurso eletrônico)
DOI 10.11606/9786588503621

1. Turismo - Brasil. 2. Desenvolvimento turístico. 3. Turismo regional. 4. Política turística. 5. Economia do turismo. I. Tomazzoni, Edgar Luis, org. II. Santos Junior, João José dos, org. III. Cavalcante, Jordana de Souza, org. IV. Silva, Amanda Cabral da, org. V. Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Programa de Pós-graduação em Turismo. VI. Série.

CDD 22. ed. – 910.981

Como citar esta publicação no todo, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

TOMAZZONI, E. L. SANTOS JUNIOR, J. J.; CAVALCANTE, J. S. SILVA, A. C. (org.). **Gestão do turismo nas perspectivas da governança, da regionalização e do desenvolvimento**. São Paulo: Edições EACH, 2023. 1 ebook. (Coleção desenvolvimento do turismo, 6). DOI 10.11606/9786588503621.

Como citar o capítulo desta publicação, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s). Título do capítulo. In: TOMAZZONI, E. L. SANTOS JUNIOR, J. J.; CAVALCANTE, J. S. SILVA, A. C. (org.). **Gestão do turismo nas perspectivas da governança, da regionalização e do desenvolvimento**. São Paulo: Edições EACH, 2023. p. xx-yy. (Coleção desenvolvimento do turismo, 6). DOI 10.11606/9786588503621.

GESTÃO DO TURISMO NAS PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA, DA REGIONALIZAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO

Coleção Desenvolvimento do Turismo
Volume 6

Autores

Amanda Cabral da Silva
Ana Jéssica Corrêa Santos
Blanche Levenhagen
Cecília Galvão Fonseca
Darlyne Fontes Virginio
Diego Uliano Rocha
Elisama da Silva Souza
Erika Miguel de Jesus
Fernanda Calumby Fernandes
João José dos Santos Junior
Jordana de Souza Cavalcante
Judi Peratelli
Kaique Bezerra
Luiz Ailil Vianna Martins
Marcela Fontes
Mariana Magalhães Cavalcante
Matheus Almeida Sobrinho
Miriam Carolina de Almeida Pavez
Paulo Henrique Ferreira Lacerda
Priscilla Moreira Argentin
Rina Ricci-Cagnacci
Rosana Barbosa
Silvonetto Oliveira da Silva
Túlio César Rocha Camargo
Willi Jardim Costa Klink

Revisão

Gleice Regina Guerra

Diagramação

Victor Guerra Faria

Imagens

Freepik/ Wirestock/ vwalakte/ halayalex

SÃO PAULO
Edições EACH
2023

Organizadores

Edegar Luis Tomazzoni

Livre-docente na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP), no Programa de Pós-Graduação em Turismo (PPGTUR) e no Bacharelado em Lazer e Turismo

João José dos Santos Junior

Mestre em Turismo do PPGTUR da EACH-USP

Jordana de Souza Cavalcante

Doutoranda em Turismo do PPGTUR da EACH-USP

Amanda Cabral da Silva

Mestre em Turismo e aluna especial do PPGTUR da EACH-USP

Sumário

PREFÁCIO	10
Edegar Luis Tomazzoni	
INTRODUÇÃO	12
João José dos Santos Junior	
Jordana de Souza Cavalcante	
Amanda Cabral da Silva	
PARTE I – Regionalização e abordagens metodológicas	15
1 Programa de Regionalização do turismo: limites e possibilidades da governança turística	16
João José dos Santos Junior	
Silvonetto Oliveira da Silva	
Cecília Galvão Fonseca	
2 Roteirização turística no Rio Grande do Norte: considerações a partir da metodologia Roturis	25
Darlyne Fontes Virginio	
Fernanda Calumby Fernandes	
PARTE II – Contextos e aplicações conceituais	37
3 Relações entre turismo e capital social no contexto brasileiro	38
Paulo Henrique Ferreira Lacerda	
Matheus Almeida Sobrinho	
4 Escalas de planejamento e de gestão político-institucional do turismo no município de São Paulo	48
Willi Jardim Costa Klink	
Amanda Cabral da Silva	
Kaique Bezerra	
5 Fronteira e Turismo no contexto da cooperação transfronteiriça	58
Jordana de Souza Cavalcante	
PARTE III – Destinos e segmentos turísticos	67
6 Turismo criativo, participação e desenvolvimento local: os casos de Brasília (DF) e Recife (PE)	68
Elisama da Silva Souza	
Erika Miguel de Jesus	
Mariana Magalhães Cavalcante	
Miriam Carolina de Almeida Pavez	

7 Turismo marítimo de cruzeiros e desenvolvimento regional	81
Rina Ricci-Cagnacci	
Rosana Barbosa	
Judi Peratelli	
8 Gestão regional de turismo alternativo em unidades de conservação e geoparques ..	93
Blanche Levenhagen	
Priscilla Moreira Argentin	
Túlio César Rocha Camargo	
PARTE IV – Aportes para o desenvolvimento regional	103
9 Análises e debates na perspectiva de arranjos produtivos locais de turismo ..	104
Luiz Ailil Vianna Martins	
Ana Jéssica Corrêa Santos	
João José dos Santos Junior	
10 Turismo e desenvolvimento: contribuições teóricas para reflexão sobre as práticas contemporâneas ..	114
Diego Uliano Rocha	
Marcela Fontes	
POSFÁCIO ..	123
Edegar Luis Tomazzoni	

Lista de figuras

Figura 2.1 – Sistema de roteirização turística	30
Figura 4.1 – Roteiros e mapas por região do município de São Paulo	49
Figura 6.1 – Palestra sobre turismo criativo em Recife (PE)	76
Figura 6.2 – Oficinas temáticas sobre turismo criativo em Recife (PE)	77
Figura 7.1 – Localização dos principais portos de cruzeiros marítimos	85
Figura 7.2 – Dimensão do navio de cruzeiros Oasis of the Seas	89
Figura 8.1 – Estrutura conceitual de conservação da diversidade natural	99

Lista de quadros

Quadro 2.1 – Roteirização turística sob diferentes abordagens.....	26
Quadro 2.2 – Metodologia Roturis	32
Quadro 2.3 – Metodologia Roturis, etapa 3 e suas fases	33
Quadro 4.1 – Instrumentos jurídicos voltados para o desenvolvimento da política urbana municipal, conforme o Estatuto da Cidade.....	52
Quadro 6.1 – Escada da participação cidadã.....	74

Lista de tabelas

Tabela 7.1 – Receitas geradas pelas armadoras, cruzeiristas e tripulantes, 2019-2020 e 2018-2019	83
Tabela 7.2 – Principais portos de escala de cruzeiros no Brasil.....	86

Lista de abreviaturas e siglas

- ANP** – Áreas naturais protegidas
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
APA – Área de proteção ambiental
APL – Arranjo produtivo local
CF – Constituição Federal
CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
Clia – Cruises Lines International Association, ou Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos
Comtur – Conselho Municipal de Turismo
CVB – *Convention & visitors bureau*
EACH – Escola de Artes, Ciências e Humanidades
ECA – Escola de Comunicações e Artes
EIA – Estudo prévio de impacto ambiental
EIV – Estudo prévio de impacto de vizinhança
Futur – Fundo Municipal de Turismo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IGR – Instância de governança regional
IPTU – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
IUCN – International Union for Conservation of Nature
LOM – Lei Orgânica Municipal
MICT – Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MInfra – Ministério da Infraestrutura
MTur – Ministério do Turismo
ONU – Organização das Nações Unidas
PDM – Plano diretor municipal
PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT – Plano Nacional de Turismo
PPGTur – Programa de Pós-Graduação em Turismo
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
PUP – Plano de uso público
RIMA – Relatório de impacto ambiental
RPPN – Reserva particular do patrimônio natural
Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Microempresa
SMDET – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo
SPTuris – São Paulo Turismo S/A
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
UC – Unidade de conservação
Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USP – Universidade de São Paulo

Prefácio

Edegar Luís Tomazzoni

Este *e-book* é resultado dos temas de pesquisa dos autores, na área de gestão e desenvolvimento regional do turismo, no contexto do Programa de Pós-Graduação em Turismo (PPGTur), da Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP).

A obra contribui para: analisar cenários turístico-geográficos, a fim de diagnosticar problemas e identificar potencialidades e oportunidades de desenvolvimento do turismo regional; identificar dimensões, elementos e indicadores do setor; e contribuir para a produção de conhecimento sobre os diversos segmentos e as gestões pública e privada do turismo regional. Agregam-se as ênfases das fundamentações teóricas de governança e o enfoque de redes de cooperação, com destaque para estratégias de planejamento participativo.

Por mais que o planejamento e a gestão do desenvolvimento do turismo restrinjam-se aos territórios de atuações dos atores públicos e privados, em âmbitos local e municipal, as implicações e os impactos espaciais do setor são complexos e demandam conhecimentos e metodologias adequadas de pesquisa.

Com base nas realidades regionais, considerando suas atuações – nos âmbitos do mercado, da gestão pública e da pesquisa acadêmica dos autores – espera-se que o livro proporcione o compartilhamento de visões de modelos teóricos e de experiências profissionais. As discussões sobre desafios e potencialidades da regionalização do turismo, cujas atividades são constituídas em sistemas que articulam produtos, serviços e atrativos, transcendem as fronteiras político-administrativas e institucionais.

Nessa perspectiva, a interdependência sistêmica é inerente ao desenvolvimento, em seus diversos campos e dimensões, entre os quais o turismo se destaca, como atividade social, econômica, humanística e científica. Para o desenvolvimento do turismo, é fundamental conhecer as diferentes realidades e identificar funções, responsabilidades e competências dos atores nos territórios regionais. A visão regionalizada do turismo, com base em fundamentações científicas, é fundamental para a conquista do desenvolvimento socioeconômico, no sentido de satisfação dos turistas, bem-estar e qualidade de vida das comunidades regionais.

A produção envolveu autores de várias regiões do Mapa do Turismo Brasileiro. Esta obra sintetiza, portanto, os conhecimentos desse grupo de pesquisadores, que apresentam, em dez capítulos, suas análises, visando contribuir para novas reflexões sobre os desafios e as possibilidades da regionalização do turismo no Brasil.

Conforme o *e-book* anterior a este – a primeira edição, intitulada “Gestão Regional e Políticas Públicas de Turismo” –, o conceito de região turística é inerente ao conhecimento das relações territoriais dos atores, cujas configurações envolvem fatores do ambiente natural e, principalmente, ações humanas nas atividades produtivas do setor. O turismo destaca-se entre os setores econômicos, em razão dos indicadores de desempenho de seus segmentos de mercado, evidenciados nas publicações acadêmicas. Neste livro, reitera-se que a produção acadêmica é uma das principais contribuições dos docentes e dos discentes dos programas de pós-graduação da área.

No caso do conjunto destes dez capítulos, mantêm-se os parâmetros das contextualizações dos problemas e das potencialidades do turismo no modelo de regionalização, pelo agrupamento geográfico de municípios. Com base em características econômicas e peculiaridades culturais, evidenciam-se os atrativos e as dinâmicas organizacionais, que constituem as ofertas regionais, em consonância com os mercados das demandas turísticas.

A gestão regional do turismo abrange diversos fatores da prosperidade econômica, como transferência de renda pelos fluxos turísticos entre centros emissores e centros receptores. Na condição de atividade de exportação e de geração de desenvolvimento regional, o planejamento e a gestão do turismo regional devem priorizar interesses, liberdades de escolhas e decisões das populações locais dos destinos. É essencial fomentar modelos de governança, a fim de que o setor contribua para reduzir disparidades econômicas.

Enfatiza-se que o conceito de governança se fundamenta no caráter participativo, visando estruturar e consolidar as redes de cooperação entre os gestores públicos, os atores privados e as organizações associativas das regiões turísticas. Esta obra destaca-se pelas aplicações de conhecimentos conceituais de regionalização, roteirização, capital social, planejamento, arranjos produtivos locais, segmentação (turismo criativo, marítimo, transfronteiriço, alternativo) e desenvolvimento econômico, que são esclarecedores para as estratégias de competitividade turística regional. Mais uma vez, espera-se que o livro motive discussões sobre questões teóricas e práticas da regionalização, considerando a interlocução dos pesquisadores acadêmicos da área com a sociedade e com o mercado.

Introdução

João José dos Santos Junior
Jordana de Souza Cavalcante
Amanda Cabral da Silva

O título da coleção da qual este trabalho faz parte evidencia o enfoque central e a linha teórica dos seus volumes: o desenvolvimento do turismo. Academicamente, é uma área de intenso dinamismo e constante atualização. Observado na realidade, é considerado um fenômeno social sob diferentes perspectivas, entre as quais a do turista, a da população residente nos destinos turísticos, a dos gestores públicos e a dos empreendedores. A finalidade das políticas públicas é respaldar as articulações entre os diferentes atores. O turismo é um fenômeno econômico, que gera riquezas por meio das relações de produção e consumo, em que as redes de cooperação exercem a função primordial de fomentar a inovação das atividades da oferta.

Nesse sentido, esta publicação, “Gestão do Turismo nas Perspectivas da Governança, da Regionalização e do Desenvolvimento”, apresenta diversas contribuições dos autores (pesquisadores de pós-graduação na área). Tratando de uma área abrangente, de múltiplas possibilidades de estudo, um dos diferenciais desta publicação é o conjunto de reflexões e de contribuições sobre temas distintos, que convergem para a valorização do turismo como vetor para o desenvolvimento socioeconômico.

Com a intenção de produzir conteúdos para estudos na área com linguagem clara, este *e-book* está organizado em dez capítulos, estruturados em quatro seções: Regionalização e abordagens metodológicas; Contextos e aplicações em turismo; Destinos e segmentos turísticos; e Aportes para o desenvolvimento regional.

No primeiro capítulo, João José dos Santos Junior, Silvonetto Oliveira da Silva e Cecília Galvão Fonseca discutem o Programa de Regionalização do Turismo do Ministério do Turismo (MTur) do Brasil, argumentando que é imprescindível a clareza da governança, tanto no sentido teórico quanto para sua aplicação exitosa nas políticas públicas do setor.

No segundo capítulo, Darlyne Fontes Virginio e Fernanda Calumby Fernandes identificam a limitação da literatura e enfatizam a roteirização como metodologia para a eficiência das políticas e da governança do turismo. As autoras destacam que o Roturis é uma contribuição metodológica importante do estado do Rio Grande do Norte.

No terceiro capítulo, Paulo Henrique Ferreira Lacerda e Matheus Almeida Sobrinho discutem as dificuldades para a cooperação, entre as quais a desconfiança entre os atores das políticas públicas e das ações de desenvolvimento do turismo. Com o entendimento de que o Estado, o mercado e a sociedade são protagonistas do capital social, o fortalecimento da cooperação em redes é essencial para o desenvolvimento regional do setor.

No quarto capítulo, Willi Jardim Costa Klink, Amanda Cabral da Silva e Kaique Bezerra mostram que, no município de São Paulo, a política de regionalização é exemplo de aplicação em escala local. A estruturação de roteiros turísticos é uma estratégia de geração de receitas, com base na transversalidade do planejamento e da gestão, considerando a complexidade da integração dos atores dos diversos segmentos do setor. Na sequência da contextualização dos planos municipais, os autores apresentam questionamentos para novos estudos que abordem a articulação entre políticas públicas e planejamento do turismo local.

A proposta de reflexão acerca dos conceitos do campo do turismo transfronteiriço é apresentada por Jordana de Souza Cavalcante, no quinto capítulo. A autora conclui que as análises conceituais são relevantes para entender as peculiaridades do planejamento e da cooperação transfronteiriça e para o desenvolvimento do turismo nessas realidades regionais complexas. Ao mesmo tempo em que acordos bilaterais contribuem para o envolvimento dos atores, eles devem atuar na implementação de parcerias que superem as barreiras geográficas, políticas e socioeconômicas.

Brasília (DF) e Recife (PE) são os destinos escolhidos para analisar a participação dos atores no desenvolvimento local, por meio do turismo criativo, pelas autoras Elisama da Silva Souza, Erika Miguel de Jesus, Mariana Magalhães Cavalcante e Miriam Carolina de Almeida Pavez, no sexto capítulo. O conceito de criatividade no turismo consiste no aprofundamento do turismo cultural, conforme as autoras verificaram nas ações de planejamento, com a qualificação dos gestores e das comunidades, nos casos analisados.

No sétimo capítulo, Rina Ricci-Cagnacci, Rosana Barbosa e Judi Peratelli analisam a relação entre as viagens de cruzeiros marítimos e o desenvolvimento regional, enfatizando a necessidade de maior atenção das políticas públicas e dos atores da iniciativa privada ao turismo náutico no Brasil. Além de apresentarem indicadores dos impactos econômicos dos fluxos turísticos nas regiões em cujos portos os navios de cruzeiros atracam, as autoras alertam para a gestão da sustentabilidade, tanto do próprio segmento quanto dos destinos turísticos.

No oitavo capítulo, Blanche Levenhagen, Priscilla Moreira Argentin e Túlio César Rocha Camargo explicam que o ecoturismo e o geoturismo são segmentos da demanda de unidades de conservação (UC) em diversas regiões do país, cujo desenvolvimento depende da participação das comunidades locais na gestão dos parques. Ao poder público compete capacitar e qualificar os atores, com oficinas participativas e linhas de crédito para a oferta de serviços e atrativos ecológicos e culturais. Os autores justificam que, em razão das vivências cotidianas, a população local é conhecedora das limitações e das necessidades de melhorias desses territórios naturais.

O conceito de arranjo produtivo local (APL) aplicado ao turismo, como estratégia para o desenvolvimento endógeno, fomentando a criação de redes de cooperação para fortalecer o setor e, conseqüentemente, gerar vantagens competitivas, é a proposta analítica do capítulo nove. Luiz Ailil Vianna Martins, Ana Jéssica Corrêa Santos e João José dos Santos Junior ressaltam a configuração desse modelo de aglomeração de atividades, que visa a novas oportunidades e a diferenciais de mercado, com base na inovação e na ação empreendedora dos atores da oferta turística.

No décimo capítulo, Diego Uliano Rocha e Marcela Fontes apresentam uma discussão teórica sobre o desenvolvimento econômico. Tema estudado, originalmente, por economistas, é visto, sobretudo, associado ao crescimento e à geração de riquezas. Agregam outros conceitos, como o de sustentabilidade, estabelecendo o contraponto entre a lógica progressista e a finitude dos bens naturais. O desenvolvimento fundamenta-se na qualidade de vida, fator essencial no contexto das atividades do setor, com base na premissa do turismo responsável.

Nota-se, portanto, a representatividade e a relevância dos temas, nos dez textos, em razão da convergência entre a diversidade de visões, resultantes das vivências acadêmicas e profissionais dos seus autores, e a aplicação consistente dos conceitos, que se articulam na composição deste trabalho.

PARTE I

Regionalização e abordagens metodológicas



1 Programa de Regionalização do Turismo: limites e possibilidades da governança turística

João José dos Santos Junior ¹
Silvonetto Oliveira da Silva ²
Cecília Galvão Fonseca ³

INTRODUÇÃO

O tema da regionalização tem ocupado o centro dos debates acadêmicos na área do turismo, ao longo das últimas décadas, adquirindo foco, sobretudo, em face dos desafios constantes na implementação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Essa tem sido a política pública de turismo adotada pelo Estado brasileiro, cuja principal finalidade é “promover o planejamento e a organização do turismo, à luz dos princípios da descentralização e da participação, visando à governança turística” (MTur, 2004).

O PRT – Roteiros do Brasil foi criado em 2004 pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo do Ministério do Turismo, fazendo parte do Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (MTur, 2004).

O PRT surgiu em substituição ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)⁴, com o mesmo objetivo geral deste último, ou seja, promover o desenvolvimento do turismo no interior do país. Portanto, é construído, basicamente, sob os mesmos princípios do PNMT, isto é, propondo a participação, a sustentabilidade, a integração, a formação de redes e a descentralização da gestão, por meio de parcerias com a iniciativa privada e o planejamento participativo (MTur, 2005).

¹ Doutorando em Mudança Social e Participação Política pela EACH-USP. Mestre em Turismo pela EACH-USP. Especialista em Gestão de Turismo e Hospitalidade pela Centro Sul-Brasileiro de Pesquisa, Extensão e Pós-Graduação (CENSUPEG). Graduado em Eventos pela Faculdade Estadual de Tecnologia (FATEC) do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, SP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2135352358851162>. E-mail: joao_junior@usp.br.

² Mestre em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bacharel em Turismo pela UFPB, com Habilitação em Planejamento Organizacional do Turismo. Turismólogo da Secretaria Municipal de Turismo de Souza (PB) e consultor de planejamento turístico da EcoGeo Turismo Consultoria e Assessoria Técnica Ltda. Consultor de programa de agentes de roteiros turísticos do Sebrae. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7156525113476841>. E-mail: silvonetto@gmail.com.

³ Especialista em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), Campinas, SP. Bacharel em Turismo pelo Centro Universitário Newton Paiva, Belo Horizonte-MG. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2538721529873884>. E-mail: ceciliagalvaofonseca@gmail.com.

⁴ A literatura especializada frequentemente determina que o período entre 1994 e 2001 marca o PNMT. O início é atribuído à Portaria 130/1994, do então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT, 1994), e o período se encerra com o último ano relatado pelo “Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos”, informe elaborado e publicado em 2002, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, e enquanto o programa estava em andamento (Brusadin, 2005).

A política nacional de turismo alinha-se aos preceitos da administração, relacionados à gestão compartilhada e descentralizada, incentivando as localidades a promoverem o desenvolvimento do turismo de forma planejada e articulada com as diretrizes nacionais, diante da proposta de descentralização.

O que difere um programa do outro está relacionado à sua operacionalização: anteriormente, o PNMT estava centrado nos municípios, ao passo que, com a instituição do PRT, transferiu-se para a região a responsabilidade pela sua execução. Na perspectiva da criação de redes ou consórcios entre os municípios, a finalidade é estabelecer regiões turísticas como estratégias de fortalecimento das instâncias regionais.

Em 2013, o PRT passou por uma das suas principais modificações metodológicas. Visando à sua implementação, foram publicados seis módulos operacionais, vigentes até os dias atuais: Sensibilização, Mobilização, Institucionalização da Instância de Governança Regional (IGR), Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, Sistema de Informações Turísticas do Programa e Roteirização Turística (MTur, 2022).

A Portaria do MTur 105/2013 atualizou o PRT, com o objetivo de: promover a convergência e a articulação das ações do Ministério e do conjunto das políticas públicas setoriais e locais, tendo como foco a gestão, a estruturação e a promoção do turismo, de forma regionalizada e descentralizada, alinhado aos princípios da Política Nacional (MTur, 2013a).

Ainda, entre as regulamentações do MTur relacionadas ao PRT, a Portaria 313/2013 criou uma ferramenta para estimular a governança regional e orientar as decisões de atuação do MTur para o avanço das suas políticas públicas: o Mapa do Turismo Brasileiro, que define o recorte territorial que deve ser trabalhado, prioritariamente, pelo Ministério a partir de critérios pré-estabelecidos (MTur, 2013b).

De acordo com a Portaria MTur 41/2021, os critérios para a inserção dos municípios no Mapa do Turismo são: comprovar a existência de órgão ou entidade municipal responsável pela pasta do turismo; comprovar a existência de dotação orçamentária destinada ao turismo; ter, no mínimo, um prestador de serviço turístico, de cadastro obrigatório no MTur, conforme disposto no *caput* do art. 21º da Lei 11.771/2008 – Lei Geral do Turismo (Brasil, 2008); comprovação de existência, regularidade e funcionamento do Conselho Municipal de Turismo; anuência do prefeito e do dirigente responsável pela pasta do turismo, aderindo, de forma espontânea e formal, ao PRT (MTur, 2021).

O Sistema de Informação do Mapa do Turismo Brasileiro é atualizado constantemente, e, de acordo com consulta realizada ao site do MTur em agosto de 2023, o Brasil registra 2.630 municípios turísticos, divididos em 342 regiões turísticas (MTur, 2023).

Para fins deste capítulo, a discussão conceitual versa sobre os desafios inerentes à institucionalização das IGR, uma vez que, às vésperas de completar 20 anos de sua implantação, faz-se necessário realizar uma releitura, à luz da literatura especializada, observando se as propostas induzidas pelo PRT promovem, de fato, a governança regional.

CONCEITO DE GOVERNANÇA E SEUS LIMITES: UMA CONTRIBUIÇÃO TEÓRICA

Os documentos referenciais do MTur para aplicação das políticas públicas nacionais de turismo apresentam, como proposta administrativa, a criação das IGR, conforme se verifica nos Planos Nacionais de Turismo (PNT) e, posteriormente, no PRT (MTur, 2007c, 2013c e 2018) e nos documentos orientadores para a constituição das IGR (MTur, 2007a, 2007b e 2019). Destarte, o presente trabalho visa discutir acerca dos limites e possibilidades da governança turística, ao compreender as diretrizes oficiais e sua aplicabilidade nas IGR.

Para o estabelecimento das relações entre os atores envolvidos, o governo brasileiro adota como conceito de governança o entendimento de que se trata de uma forma de governar, em que o exercício do poder se dá de forma compartilhada entre os diferentes agentes sociais, cuja forma de ação principal é baseada na participação e na cooperação (MTur, 2007c). Para aplicação das práticas da governança, o PRT estabeleceu uma nova forma de organização socioespacial para a gestão do turismo, isto é, a criação da IGR, definida como “uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional” (MTur, 2007c).

Assim, o MTur tem buscado, por meio das políticas públicas, estimular os municípios a se integrarem ao PRT. Tais ações estão fundamentadas na sistemática da governança, e o município que trabalha ordenadamente a atividade turística, sendo ele indutor ou não, com potencial turístico alto ou baixo, tem o direito de se beneficiar das políticas públicas implementadas pelo MTur.

A discussão acadêmica acerca da governança, no contexto do turismo, surge mediante o trabalho conjunto em determinado território, no qual os municípios apresentam características similares relacionadas à sua cultura, história e geografia alusivas às turísticas complementares, ou que se relacionam entre si, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e endógeno (Conceição, 2019).

Considerando a necessidade de implantar políticas públicas eficientes, é fundamental contemplar uma gestão participativa, contando com toda a rede local – composta pela iniciativa privada, comunidade local e poder público –, estabelecendo condições favoráveis para o crescimento dos municípios e o desenvolvimento regional, equilibrando a lógica da oferta e demanda turísticas (Beni, 2006; Molina, 2007; Dias e Matos, 2012; Coutinho e Nóbrega, 2019).

A literatura acerca da governança pública demonstra a sua relevância como objeto de investigação nos estudos da área do turismo, sobretudo no que tange à sua conceituação e aplicabilidade, uma vez que o termo é apresentado sob variadas perspectivas, apresentadas por diferentes autores.

Entre as concepções mais utilizadas, encontra-se o modelo classificatório, elaborado por Hall (1999, 2001 e 2011), sendo o autor frequentemente citado em estudos realizados posteriormente por outros pesquisadores. Hall (1999) salienta que uma estrutura de coordenação é horizontalizada quando as responsabilidades, ainda que mantidas pelos organismos governamentais, se encontram niveladas às de governo, com base na participação, na ordenação e na descentralização do poder, permitindo, assim, a representatividade efetiva de outros agentes atuantes na governança. Nesse sentido, o autor, que define governança como o ato de conduzir, destaca a inexistência de um

conceito consensual, devido à sua complexidade, no que se refere à estrutura de governo que, por sua vez, é influenciada em suas decisões por diversos agentes, ou *stakeholders*⁵ (Kalaoum e Trigo, 2021). Na visão de Hall (2011) são possíveis quatro estruturas diferentes para a governança, sendo que, em cada uma, está contida a participação de todos os atores envolvidos em diferentes graus de intensidade e horizontalidade.

Na chamada governança hierárquica, a estrutura de coordenação declara o Estado como agente fundamental para a tomada de decisão, habilitado a determinar a formulação e a efetivação das políticas públicas. Nesse caso, o papel do poder público é centralizador e há pouca participação dos demais *stakeholders*. Essa estrutura não representa os elementos básicos para a efetiva existência da boa governança⁶, uma vez que não há a participação de todos os atores envolvidos, inviabilizando, assim, o atendimento de seus reais interesses, e, portanto, do desenvolvimento endógeno⁷.

O segundo modelo classificatório, nomeado governança mercadológica, aponta para a priorização dos interesses do mercado, de modo que as tomadas de decisão se dão com base na oferta e na demanda. Essa estrutura apresenta limitações no que se refere à atuação da sociedade civil, dando margem à possibilidade de não atendimento de seus reais interesses.

Como terceiro modelo, a governança de redes estimula a interação constante entre o poder público e a iniciativa privada, a fim de viabilizar deliberações resultantes de processos que proporcionam a reflexão, gerando debates a partir de diferentes perspectivas, culminando em parcerias entre esses agentes. Nessa estrutura, percebe-se uma maior possibilidade de participação dos *stakeholders*, em um processo de cooperação em rede.

Por fim, a quarta classificação, de acordo com a perspectiva de Hall (2011), consiste na governança comunitária, estrutura na qual evidencia-se a participação civil, fortalecendo a coordenação de modo que apresente características de autogestão, voltada para questões de interesse local, favorecendo o desenvolvimento endógeno e minimizando a interferência do governo federal, estadual ou municipal nas tomadas de decisão.

⁵ O conceito de *stakeholder*, abordado, sobretudo, nos estudos da área de administração, refere-se, de acordo com Freeman (1984), diretamente, às “partes interessadas” de determinada empresa, os agentes influenciadores nas estratégias da corporação, com a qual compartilha interesses.

⁶ A respeito de “boa governança”, Oliveira *et al.* (2022) concluem que, considerando que elementos de descentralização do poder, gestão participativa, autonomia e interdependência estão sempre presentes na definição de governança, não há de se falar em boa ou má governança e, sim, em governança em sentido pleno.

⁷ O conceito de desenvolvimento endógeno adotado aqui diz respeito a “um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local, ao utilizar seu potencial de desenvolvimento que leva à melhoria do nível de vida da população” (Barquero, 2001). Essa perspectiva de desenvolvimento é uma das mais presentes nas pesquisas de turismo de base local, uma vez que busca valorizar, por meio de ações transformadoras, as potencialidades naturais e culturais presentes nos territórios.

Isto posto, pode-se afirmar que governança não se refere a um exemplo de governo, mas às práticas de decisão e deliberação política que envolvem diferentes públicos interessados e que têm consigo o estabelecimento de padrões de articulação, por meio de ações cooperativas, colaborativas, competitivas e consensuais (Kalaoum e Trigo, 2021). As adversidades inerentes à efetiva aplicabilidade da estrutura de governança estão relacionadas aos desafios ante o estabelecimento de uma definição acerca da sua compreensão conceitual.

O conceito de governança, objeto frequente e recente de estudos turísticos, encontra-se ainda em construção, revelando vários significados em sua interpretação, inclusive, no contexto do turismo. Todavia, nota-se que as semelhanças conceituais se aproximam do modelo epistemológico da administração pública (Mediotte *et al.*, 2018). De modo geral, a abordagem teórica a respeito da governança aponta para três categorias principais, relacionadas, diretamente, com as dimensões de coordenação, cooperação e colaboração nas relações entre poder público e iniciativa privada, redes de atores e inclusão social para tomadas de decisão em políticas públicas (Mediotte, 2020; Emmendoerfer, Mediotte e Santos, 2022).

Emmendoerfer, Mediotte e Santos (2022) definem coordenação como o “modelo administrativo formal, no qual exista uma rede de atores públicos e privados capacitados para a gestão de conflitos e resolução de problemas, que participe do planejamento e controle das políticas públicas”. Nesse contexto, a sociedade civil é inserida nos processos decisórios, resultando na descentralização do poder, uma vez que o poder público deixa de ser o único promotor e formalizador das políticas públicas.

Por cooperação compreende-se o processo comportamental das relações interorganizacionais “realizado de maneira informal, fomentando a criação de parcerias e a interação e confiança mútua entre os atores em rede. A intensidade da cooperação entre tais atores dependerá, diretamente, do acordo realizado e do nível de confiança adquirido” (Trentin, 2016).

A colaboração refere-se ao processo em que atores sociais atuam de maneira formal e conjunta para elaborar normas e estruturas que direcionarão as relações e as tomadas de decisão, resultando em interações benéficas a todos os atores. A sociedade civil participa, portanto, das políticas públicas, sendo possuidora de direitos e de obrigações. Supõe-se, portanto, que todos os atores estão capacitados para resolver problemas, atuando em conjunto, em rede (Trentin, 2016; Emmendoerfer, Mediotte e Santos, 2022).

Desse modo, reafirma-se a compreensão de governança como estrutura administrativa, em que se evidencia a atuação de *stakeholders* (agentes do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor) para elaboração, implementação, coordenação, monitoramento e avaliação das políticas públicas locais, neutralizando ações que não correspondam aos anseios desses atores e da sociedade civil (Conceição, Anjos e Anjos, 2019; Mediotte, Emmendoerfer e Oliveira, 2020).

Com base nessas informações, pode-se avaliar que “governança é refletida na literatura como um processo de gestão democrático e participativo, em que diversos atores, dos setores públicos e privados, alocados em redes, são inseridos no processo de desenvolvimento turístico e nas tomadas de decisões coletivas” (Emmendoerfer, Mediotte e Santos, 2022). Portanto, pressupõe-se a participação efetiva e ativa de todos os agentes da governança, não apenas na etapa inicial do planejamento e elaboração de políticas públicas para o turismo, mas também na gestão

dessas políticas, conduzida por meio de um processo democrático assentado numa plataforma de relações horizontalizadas entre os agentes envolvidos. Ademais, faz-se necessário conscientizar e responsabilizar tais agentes sobre sua representatividade na estrutura de governança e atuação também como fiscalizadores, a fim de garantir que as políticas públicas atendam às necessidades da população, característica inerente do desenvolvimento endógeno proporcionado pela atividade turística.

Com isso, se bem planejada e gerida de forma competente, a atividade turística contribui diretamente para o desenvolvimento territorial. Desse modo, a governança turística deve respeitar as características e potencialidades do território onde ocorre, tendo por objetivo proporcionar melhorias na infraestrutura local, o desenvolvimento socioeconômico e a redução da desigualdade social. Para tanto, deve atentar-se a indicadores quantitativos de educação, profissionalização, empregabilidade, distribuição de renda e expectativa de vida ao nascer, bem como observar aspectos qualitativos locais, relacionados diretamente à melhoria da qualidade de vida da população e bem-estar social (Anjos, Angelo e Limberger, 2003; Tomazzoni, 2009; Araújo et al., 2020; Emmendoerfer, Silva e Lima, 2011).

A articulação da rede de atores interessados é condição *sine qua non* para o planejamento de políticas públicas para o turismo com não apenas de maximização dos lucros por partes dos agentes do mercado turístico, mas também de incidência na melhoria da qualidade de vida e no desenvolvimento econômico local.

REDES EM TURISMO: DA TEORIA ÀS POSSIBILIDADES DE GOVERNANÇA

Diante da complexidade inerente ao setor turístico, caracterizado como fenômeno que envolve as diferentes dimensões – social, econômica, ambiental e cultural – considera-se apropriada a sua análise por meio de modelos sistêmicos. Nesse sentido, a análise sistêmica facilita a gestão, o planejamento e o desenvolvimento do setor (Beni, 2001), uma vez que essa abordagem permite compreender o fenômeno estudado em suas várias formas.

É nesse contexto que a governança turística por meio de redes de cooperação embasa a política regional de turismo. O PRT compreende o estabelecimento de redes como “a formação de uma dinâmica que favoreça a integração entre pessoas ou instituições em torno de objetivos específicos. [...] Rede é uma forma de articulação que permite a distintos indivíduos trabalhar em conjunto e de modo organizado” (MTur, 2007b, p. 16). Portanto, o princípio de formação de redes pode ser visto como estratégia de trabalho conjunto e de modo organizado, visando obter êxito na gestão regional do turismo. Tal relação torna-se fundamento da governança, superando desafios, otimizando a inovação local e gerando vantagens competitivas para o destino (Kalaoum e Trigo, 2021).

O enfoque no estabelecimento de relações em rede de cooperação entre os *stakeholders* em um destino turístico, aludido no PRT como estratégia de organização, baseia-se, fundamentalmente, nas relações interorganizacionais, que, por sua vez, é um processo que envolve “negociação, comunicação, confiança. Abrange o trabalho conjunto de atores públicos, comunitários e privados, como também novas formas de serviços para grupos privados e comunitários” (Raquel e Bellen, 2012).

Um possível exemplo de redes de cooperação pode ser observado nos chamados *clusters*⁸. Inicialmente adotado no contexto empresarial, o termo refere-se ao agrupamento de entidades jurídicas que atuam em segmentos e setores definidos e que, apesar de competirem entre si, podem apresentar características de cooperação. Assim, aumentam a sua competitividade no mercado, integram diferentes instituições e abrangem instituições com diferentes formas de constituição e finalidades, desde que tenham um interesse comum (Toledo, Valdés e Pollero, 2002; Tomazzoni, 2009).

Desse modo, entende-se a cooperação em redes é uma perspectiva centrada numa visão mercadológica dos destinos turísticos. A governança turística visa ao fortalecimento comercial dos produtos turísticos ofertados pelos agentes da rede, por meio da associação de empreendimentos de portes variados que resultem no aumento de produtividade, no auxílio ao desenvolvimento e inovação das empresas e no fomento ao surgimento de novos negócios. Fortalece assim a economia local e proporcionando uma vantagem competitiva que não seria adquirida na atuação isolada.

Além da abordagem de redes com enfoque na cooperação, a categoria de colaboração também se apresenta como uma estratégia importante de governança turística. Colaboração nesse contexto é entendida como “ajuda mútua, cooperação conjunta, interação formal e interdependência entre os atores” (Emmendoerfer, Mediotte e Santos, 2022), ou seja, uma categoria que se estende para além dos agentes de mercado, com relações que não se limitam à esfera público-privada. Supera essa visão dicotômica com a participação da sociedade civil, fomentando laços de confiança entre os atores, assentando os processos decisórios numa plataforma dialógica de relações horizontalizadas.

Por fim, compreende-se que o estabelecimento de redes baseadas nas categorias de cooperação e colaboração se apresenta como desafio organizacional paradigmático para a governança turística, considerando, sobretudo, as IGR que, de acordo com os conceitos apresentados neste trabalho, objetivam desenvolver uma gestão endógena, participativa e democrática, com vistas a desenvolver e fortalecer as regiões turísticas (Fratucci, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão a respeito da governança e entendimento do seu conceito é de suma importância para a compreensão da aplicabilidade do PRT, uma vez que os princípios propostos apresentam possibilidades que se articulam à implementação das IGR, sugerindo ações descentralizadoras, planejadas e alinhadas aos princípios da PNT.

A incompreensão do conceito de governança pode ser um elemento que dificulta e limita a execução de ações propostas pelo PRT. Nesse sentido, compreende-se que o conceito de governança não se restringe a um sinônimo de governo, sendo um paradigma relacionado ao modo de gestão.

⁸ Beni (2003) compreende *cluster* como “conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico, concentrado num espaço geográfico delimitado dotado de equipamentos e serviços de qualidade, de eficiência coletiva, de coesão social e política, de articulação da cadeia produtiva e de cultura associativa e com excelência gerencial em redes de empresas que geram vantagens comparativas e competitivas”.

Considera-se, aqui, a governança como um pilar essencial do PRT, que visa organizar e promover o turismo no interior do país, sendo sua principal estratégia para o desenvolvimento endógeno das regiões turísticas. Nesse sentido, a formação de redes de cooperação apresenta-se como possibilidade para execução dessa política pública, uma vez que o processo de estabelecimento de governança fundamenta-se na inclusão de todos os atores do turismo, sobretudo com a participação da comunidade local, que é, ao mesmo tempo, objeto e sujeito das ações pretendidas.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, F. A.; ANGELO, N. P.; LIMBERGER, P. F. (org.). *Turismo e hospitalidade no Brasil*. Univali, 2003.
- ARAÚJO, W. A.; GONÇALVES, C. F.; LINS, I. O.; COSTA, P. A. D. Turismo sustentável e indicadores econômicos e visuais da paisagem. *Revista Turismo em Análise*, v. 31, n. 2, p. 339-357, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v31i2p339-357>.
- BARQUERO, A. V. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. UFRGS, 2001.
- BENI, M. C. *Análise estrutural do turismo*. SENAC, 2001.
- BENI, M. C. *Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira*. São Paulo: Aleph, 2003.
- BENI, M. C. *Política e planejamento do turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- BRASIL. *Lei geral do turismo*. Lei Federal 11.771, de 17 de setembro de 2008. Congresso Nacional.
- BRUSADIN, L. B. Estudo da avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. *Revista Hospitalidade*, v. 2, n. 2, p. 87-112, 2005. Disponível em: <https://www.revosp.org/hospitalidade/article/view/223>. Acesso em: ago. 2023.
- CONCEIÇÃO, C. C. Modelo analítico de governança regional de turismo. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, 14, n. 2, p. 123-138, 2019. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v14i2.1822>.
- CONCEIÇÃO, C. C.; ANJOS, F. A.; ANJOS, S. J. G. Power relationship in the governance of regional tourism organizations in Brazil. *Sustainability*, v. 11, n. 11, p. 1-15, 2019. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11113062>.
- COUTINHO, A. C. A.; NÓBREGA, W. R. M. Governança em destinos turísticos: desafios na sociedade contemporânea. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 13, n. 3, p. 55-70, 2019. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v13i3.1543>.
- DIAS, R.; MATOS, F. *Política pública: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2019.
- EMMENDOERFER, M. L.; MEDIOTTE, E. J.; SANTOS, Y. T. Governança pública no turismo: polissemia, reflexões e implicações. *Ateliê Geográfico*, v. 16, n. 1, p. 24-49, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5216/ag.v16i1.69253>.
- EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C.; LIMA, A. A. T. F. C. Evidências de inovação social na gestão pública do turismo em Minas Gerais, Brasil: o modelo de circuitos turísticos em análise. *PASOS - Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 9, n. 2, p. 397-410, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88117284014>. Acesso em: ago. 2023.
- FRATUCCI, A. C. Refletindo sobre a gestão dos espaços turísticos: perspectivas para as redes regionais de turismo. *Revista Turismo em Análise*, v. 20, n. 3, p. 391-408, 2009. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v20i3p391-408>.
- FREEMAN, R. E. *Strategic management: a stakeholder approach*. Pitman, 1984.
- HALL, C. M. Rethinking collaboration and partnership: a public policy perspective. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 7, n. 3-4, p. 274-289, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669589908667340>.
- HALL, C. M. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- HALL, C. M. Policy learning and policy failure in sustainable tourism governance: from first-and second-order to third-order change? *Journal of Sustainable Tourism*, v. 19, n. 4-5, 649-671, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669582.2011.55555>.
- KALAOUM, F.; TRIGO, L. G. G. Reflexões teóricas sobre governança pública e governança turística. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, v. 13, n. 1, p. 71-89, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v13i1p71>.
- MEDIOTTE, E. J. *Avaliação da governança em instâncias deliberativas coletivas e sua relação com o planejamento turístico no Município de Tiradentes-MG*. [Dissertação (Mestrado em Administração)]. Universidade Federal de Viçosa (UFV), 2020.

MEDIOTTE, E. J.; EMMENDOEFER, M. L.; BARRETO, M. C.; SOARES, J. O. A polissemia da governança pública como processo de coprodução no contexto do turismo: uma revisão sistemática. *Anais do XI CASI - Congresso de Administração, Sociedade e Inovação*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/11casi/119117-a-polissemia-da-governanca-publica-como-processo-de-coproducao-no-contexto-do-turismo-uma-revisao-sistemica/>. Acesso em: ago. 2023.

MEDIOTTE, E. J.; EMMENDOERFER, M. L.; OLIVEIRA, G. A. 2020. A polissemia da governança pública nos estudos do turismo: uma revisão sistemática. *Revista Turismo em Análise*, v. 31, n. 1, p. 159-178. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v31i1p159-178>.

MICT - Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. *Portaria 130, de 30 de março de 1994*.

MOLINA, S. *Fundamentos del nuevo turismo: de la fase industrial a la de innovación*. Trillas, 2007.

MTUR - Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil*, diretrizes políticas. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

MTUR - Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil*. Módulo operacional 3: institucionalização da instância de governança regional. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2005. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. Brasília: *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil*. Conteúdo fundamental: ação municipal para a regionalização do turismo. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007a. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/acao_municipal_para_a_regionalizacao_do_turismo.pdf. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil*. Conteúdo fundamental: formação de redes. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007b. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/formacao_de_redes.pdf. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil*. Introdução à regionalização do turismo. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007c. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/introducao_a_regionalizacao_do_turismo.pdf. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: diretrizes*. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2013c. Disponível em: http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/programa_de_regionalizacao_do_turismo_-_diretrizes.pdf. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf>. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. *Regionalização: sensibilização e mobilização*. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, 2019. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Cartilha%20-%2048pgs_Regionalizacao%20Sensibilizacao_final2.pdf. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. *Estratégias territoriais para o desenvolvimento turístico*. Sustentabilidade e Competitividade no Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Planejamento, 2022. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/>. Acesso em: ago. 2023.

MTUR - Ministério do Turismo. *Mapa do turismo brasileiro*. Brasília: Ministério do Turismo, 2023. Disponível em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: ago. 2023.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. *Anais do XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnAMPAD*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2012. Disponível em: http://anpad.com.br/pt_br/article_search/?search%5Bq%5D=bellen&search%5Bsubmit%5D=. Acesso em: ago. 2023.

TOLEDO, G. L.; VALDÉS, J. Á.; POLLERO, Á. C. Configuración del turismo en el ambiente globalizado: estudio de casos de clusters turísticos. *Turismo em Análise*, 13, n. 1, p. 90-104, 2002. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v13i1p90-104>.

TOMAZZONI, E. L. *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

TRENTIN, F. Governança turística em destinos turísticos brasileiros: comparação entre Armação dos Búzios-RJ e Bonito-MS. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, v. 14, n. 3, p. 645-658, 2016. DOI: <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2016.14.042>.

2 Roteirização turística no Rio Grande do Norte: considerações a partir da metodologia Roturis

Darlyne Fontes Virginio⁹
Fernanda Calumby Fernandes¹⁰

INTRODUÇÃO

A atividade turística ocorre de forma transversal, isto é, relaciona-se com os segmentos econômicos mais diversos, sendo também multidimensional, pois se entrelaça em vieses sociais, políticos, culturais e ambientais, entre outros. Trata-se de uma atividade complexa, porém com bons retornos econômicos aos lugares onde se desenvolve; gera formatação de novos produtos e uma gama de possibilidades de crescimento endógeno. Assim, a roteirização – ou criação de roteiros turísticos – surge como um dos pilares do turismo, sendo uma das formas mais genuínas de organização da sua oferta.

O Ministério do Turismo (MTur, 2007, p. 13) conceitua roteiro turístico da seguinte forma: “itinerário caracterizado por um ou mais elementos que lhe conferem identidade. É definido e estruturado para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização turística”. Sendo um dos pilares do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), uma das políticas públicas de maior destaque dentro do MTur, a roteirização turística surge como elo para a implementação do PRT, por meio de ações que buscam o desenvolvimento sustentável de destinos.

Importante elemento para as políticas públicas de turismo no país, Zai e Sahr (2019, p. 138) acrescentam que roteiros de turismo “oferecem importantes oportunidades de dispersão e desenvolvimento de produtos e, ao mesmo tempo, de visitação por turistas que primam por experimentar novidades”. Para além disso, a literatura sobre o assunto aborda a roteirização turística sob diferentes abordagens, como apresentado no quadro 2.1.

⁹ Doutoranda e mestre em Turismo pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Bacharel em Turismo pela UFRN e bacharel em Administração pela Faculdade Estácio do RN. Desde 2013 é professora efetiva do eixo “Turismo, hospitalidade e lazer” do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), *campus* Canguaretama. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0941157792282201>. E-mail: darlyne.fontes@ifrn.edu.br.

¹⁰ Doutoranda em Turismo pelo Programa de Pós-graduação em Turismo (PPGTUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pelo Prodepa (UFPE). Bacharel em Hotelaria pela UFPE. Desde 2012 é professora efetiva do eixo “Turismo, hospitalidade e lazer” do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE), *campus* Cabo de Santo Agostinho. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1158549485372422>. E-mail: fernanda.calumby@cabo.ifpe.edu.br.

Quadro 2.1 – Roteirização turística sob diferentes abordagens

Roteirização como...	Autor (a)
Perspectiva do turista	Brambatti (2002); Moletta (2002); Scherer (2014)
Perspectiva do empreendedor	Tavares (2002)
Estratégia de marketing regional	Meyer (2004)
Potencial endógeno	Bahl (2004)
Planejamento do turismo	Meyer (2004); Bahl (2004)
Desenvolvimento territorial	Meyer (2004); Veiga (2002)

Fonte: Adaptado de Zai e Sahr (2019).

Isto posto, para os fins deste capítulo, o planejamento do turismo será abordado como mecanismo relevante para o processo de roteirização turística, considerando o potencial local e as possibilidades de desenvolvimento decorrentes desse contexto. Em seguida, são apresentadas abordagens relevantes para a construção desse processo, na perspectiva de roteiros institucionais e, por fim, as práticas de roteirização realizadas em solo norte-rio-grandense como caso para a presente discussão.

PLANEJAMENTO TURÍSTICO COMO MECANISMO RELEVANTE PARA A ROTEIRIZAÇÃO

A roteirização pode ser compreendida como um processo que tem como objetivo geral “estruturar, ordenar, qualificar e ampliar a oferta de produtos turísticos de forma integrada e organizada” (MTur, 2007, p. 17). Roteiros são entendidos, neste capítulo, como produtos da roteirização. Porém, em outro ângulo, Zai (2019, p. 58) destaca que “em termos acadêmicos, rota, roteiro, itinerário e circuito não são sinônimos. É comum, entretanto, que estes sejam empregados na prática com o mesmo significado”.

A elaboração de um roteiro não se resume a um caminho a ser percorrido, já que vai além do que se apresenta fisicamente ao visitante, pois as questões sociais estão imersas nesse processo. Considerando a coerência com a cultura e a história local, é preciso que o processo de roteirização turística integre diversos atores, fatores e dinâmicas.

Porém, Rocha (2020, p. 120) afirma que a roteirização, assim como outros processos inerentes ao turismo, foi iniciada pelos agentes empresariais, sendo as agências de turismo as principais responsáveis. “É feita sob a lógica do que traz mais lucratividade aos seus negócios, com pouca preocupação [a respeito de] seus impactos”. Isso evidencia a lógica do roteiro como produto meramente mercadológico, com foco no consumidor, de modo que impactos negativos não seriam levados em conta.

Segundo Tavares (2002), a elaboração de roteiros não é uma exclusividade da iniciativa privada; pode ser feita pelo próprio turista ou viajante. Além disso, pode-se afirmar que existem três tipos de roteiros, acrescentando os elaborados pelo poder público local para fomento do turismo nos destinos: os roteiros comerciais, os de práticas individuais e os institucionais. “O processo de roteirização pode ser analisado pela perspectiva econômica, onde se têm seus consumidores – os turistas, mas, também, seus produtores – empreendedores e Estado” (Zai, 2019, p. 57).

Roteiros de práticas individuais e comerciais não são foco deste estudo, portanto, os roteiros institucionais assumem o protagonismo. Contudo, independentemente da forma como é elaborado, o roteiro exige planejamento.

A elaboração de um roteiro turístico necessita possibilitar ao turista o seu deslocamento, hospedagem, alimentação, o contato com a comunidade local e com os atrativos locais. Assim, na composição de um roteiro turístico, importa definir, antecipadamente, o transporte apropriado ao roteiro, os locais a serem visitados, a utilização (ou não) de um equipamento de hospedagem e alimentação, bem como a sua duração. Este ponto deve ser observado mediante o percurso a ser seguido e o público-alvo ao qual se destina. Devem-se identificar, também, quais desses elementos estão disponíveis na localidade em que se implementará o roteiro (Silva e Sonaglio, 2013, p. 398).

Planejamento, sustentabilidade e integração de atores são questões fundamentais nessa discussão, acrescentando a participação da comunidade e a formação de parcerias para a construção de uma agenda coerente e possível em um destino em que se visa desenvolver a roteirização turística. Garcia (2007, p. 125) afirma que “o planejamento turístico deve considerar não apenas a localidade, mas, também, o entorno e a região, buscando características culturais e econômicas comuns, valorizando determinados atributos e identificando elementos como fonte de vantagem competitiva”.

A articulação entre os atores é fator condicionante para que os impactos do turismo, nas comunidades locais, sejam positivos; outrossim, o planejamento, alinhado com as políticas públicas nacionais, é um elo fundamental para que os impactos negativos sejam mitigados. Dantas e Melo (2011, p. 151) observam que “o papel do setor público é decisivo para garantir o sucesso do desenvolvimento do turismo em uma determinada localidade turística”. Ou seja, o papel do estado vai além da promoção de um produto turístico, já que a iniciativa privada também o faz, como parte de seu escopo, de modo que órgãos públicos de turismo devem buscar ações para além do assistencialismo para melhorar a renda da população. Nesse contexto, é preciso que o poder público se concentre em estabelecer vínculos que estimulem a competitividade de destinos e de empresas, inserindo a comunidade local como protagonista desse processo. “Assim, para tornar uma localidade mais competitiva, convencionou-se, atualmente, integrá-la a roteiros turísticos compostos de atrativos semelhantes, os quais se complementam, visando à otimização e diversificação de seus atrativos” (Dantas e Melo, 2011, p. 151).

A roteirização do turismo, inerente ao planejamento e turistificação dos territórios, é parte significativa dos fatores de diferenciação e de competitividade dos destinos. Define-se como conceção, experimentação e avaliação de rotas, visando criar e/ou reforçar fluxos de turistas. Ampliar a experiência e a satisfação de cada cliente no consumo de roteiros e gerar riqueza institucional, territorial, empresarial e individual são objetivos específicos da roteirização (Figueira, 2013, p. 122).

Destarte, é preciso considerar que “a partir do planejamento, alguns problemas podem ser evitados ou minimizados, pois podem trazer graves consequências para a localidade, onde o fluxo de turistas provoca mudanças [...] econômicas, sociais, culturais e ambientais, prejudicando a comunidade receptora” (Santos, Santos e Campos, 2012, p. 4). Por isso, os impactos, sejam eles negativos ou positivos [...], são vistos como temática relevante para estudos no campo do turismo, dados os desdobramentos que causam. Bahl (2004, p. 31) acredita que “o roteiro pode estabelecer as diretrizes para desencadear a posterior circulação turística, seguindo determinados trajetos, criando fluxos e possibilitando um aproveitamento racional dos atrativos a visitar”.

O planejamento turístico torna-se essencial para regiões, empreendimentos e localidades que desejam implementar o turismo como atividade econômica, tendo em vista os efeitos negativos que o fenômeno pode gerar em detrimento da má e ineficaz gestão, essa que ocorre na maioria dos lugares pela falta de conhecimento do setor por parte dos profissionais que estão à frente dos órgãos, entidades e empresas responsáveis pelo processo de planejamento e promoção do turismo (Nóbrega e Dantas, 2014, p. 582).

A fim de que a roteirização turística contribua com a promoção de um desenvolvimento estruturado e organizado nas localidades, é importante considerar um conjunto de ações integradas, como:

- parcerias entre os atores envolvidos;
- planejamento participativo;
- apoio do Estado que, por meio de suas políticas públicas, tem a competência para orientar, coordenar, supervisionar e regulamentar a atividade turística; e
- mitigação dos impactos negativos e maximização dos positivos.

Esse é um cenário capaz de gerar resultados importantes para o crescimento e o desenvolvimento de destinos turísticos.

ABORDAGENS PROEMINENTES SOBRE O PROCESSO DE ROTEIRIZAÇÃO TURÍSTICA

A roteirização turística ocorre por meio da construção de parcerias que implementam um processo de orientação para conceber e estruturar roteiros, buscando, sobretudo, aumentar o fluxo turístico em uma localidade. Contudo, deve ser um processo ordenado com planejamento e participação dos atores, como visto no tópico anterior.

Tavares (2002), ao abordar o processo de roteirização, enfatiza que, na lógica de produção mercadológica, a população local não participa dos ganhos que a atividade turística, fomentada por roteiros, tende a gerar, uma vez que é excluída ou não é convidada a fazer parte, com raras exceções. A mesma autora acredita, ainda, que o turismo vai além da visita aos atrativos de forma isolada, pois encontram-se articulados e inseridos em um contexto maior, que inclui elementos históricos, culturais, geográficos e ambientais.

Por sua vez, o governo brasileiro vem adotando, com maior força, desde a criação do PRT, em 2004, uma lógica de desenvolvimento local sustentável do turismo, a partir de uma gestão coordenada, descentralizada e integrada, tendo a roteirização turística como um dos seus eixos de operacionalização. “A roteirização é uma estratégia, usada dentro da ideia de descentralização, para alcançar os objetivos gerais do turismo nacional” (Rocha, 2020, p. 124).

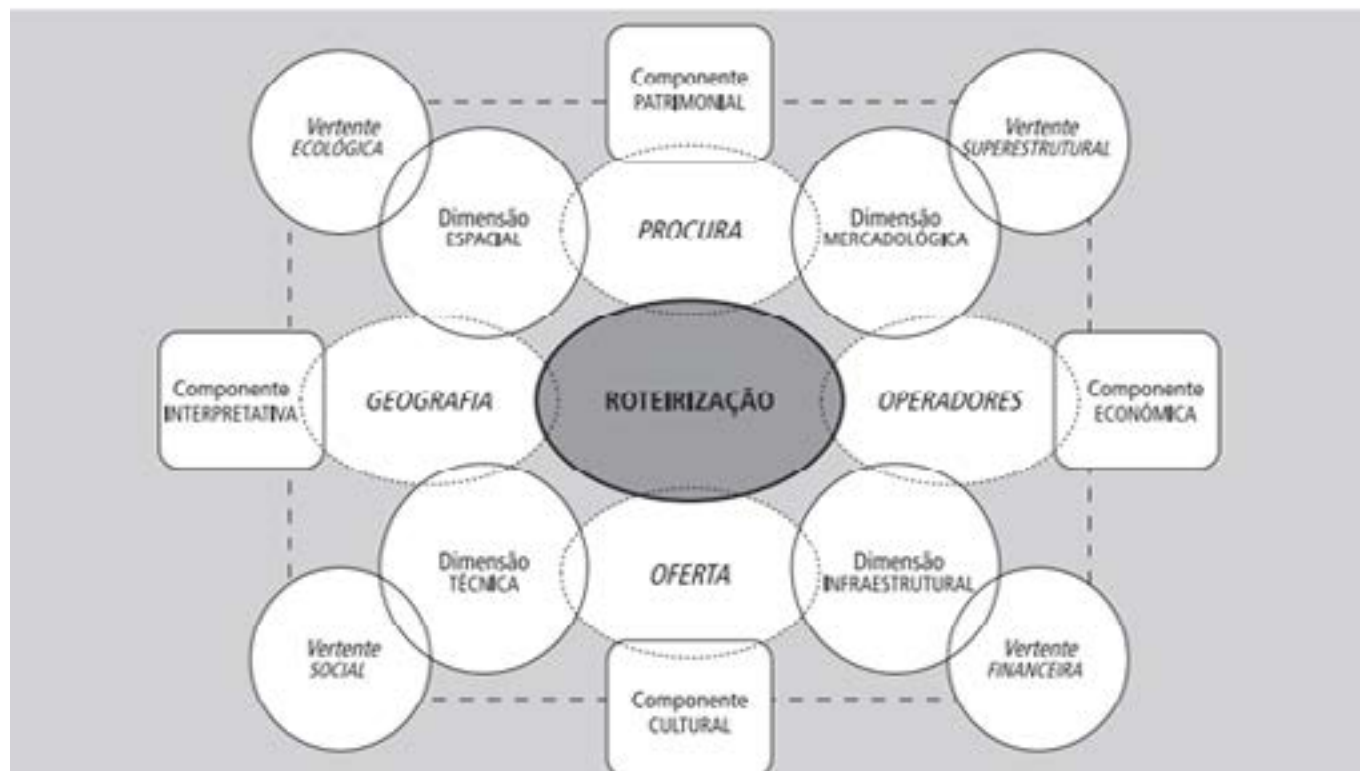
Santos, Santos e Campos (2012) alertam que “planos, programas e projetos que visem ao incremento da atividade turística devem estar sempre associados a um planejamento global da região”. Na mesma linha, Virginio e Ferreira (2013) afirmam que o Plano Nacional de Turismo (PNT) apresenta-se como um importante instrumento para nortear os rumos da atividade turística no Brasil, já que tem, em seu objetivo geral, um enfoque na descentralização das ações. Contudo, as autoras enfatizam que “se por um lado, os benefícios econômicos do turismo são uma prioridade para os governos, por outro, observa-se que carece de maior preocupação em atuar com planejamento participativo e em implementar o que foi formulado” (Virginio e Ferreira, 2013, p. 171).

Quando se trata da roteirização turística pela ótica do poder público (ou roteiros numa perspectiva institucional), as políticas embasadas na construção do PNT e, em especial, do PRT, levam à estruturação de instâncias de governança, que passam a implementar, em solo regional, as ações conduzidas sob princípios e diretrizes nacionais. Tratar do turismo e de ações como a roteirização turística em um país com dimensões continentais como o Brasil torna complexo mensurar o alcance de resultados, impactos, integrar atores, entre outros: é uma tarefa desafiadora, mas possível.

Os estudos não consolidam o tema da roteirização turística por apenas um caminho possível, mas por variadas possibilidades, mesmo em um recorte de roteiros institucionais, como propõe este capítulo. Cisne (2016) acredita que a compreensão do termo roteiro turístico exige um pensamento complexo, embora o termo tenha sido reduzido a conceitos simplistas e mercadológicos. A autora se dedica a estudos sobre a roteirização e o pós-turismo, considerando as necessidades do turista no mundo atual, contudo, “ao longo do percurso, progressivamente, surgiam caminhos, onde apareceriam, em primeiro lugar, os limites, as insuficiências e as eminências do olhar simplificador, emergindo as condições nas quais não se pode evitar o desafio do complexo” (Cisne, 2016, p. 19).

Figueira (2013), em outra perspectiva, faz um apanhado de contribuições em sua pesquisa e elabora um sistema de roteirização turística para aplicação ao turismo; o autor propõe um desenho da estrutura, dimensões, vertentes e componentes que podem circundar um processo de roteirização turística, conforme a Figura 2.1. Para Zai (2019, p. 48), “Figueira interliga todos os conjuntos em círculos de ordem primária, secundária e terciária, tendo a roteirização como centralidade”.

Figura 2.1 – Sistema de roteirização turística



Fonte: Figueira (2013).

Analisando a Figura 2.1, em que a roteirização surge como elemento central do desenvolvimento de novos produtos para o turismo, percebe-se, em primeira linha, que a oferta e a demanda, assim como a geografia representando o espaço e os operadores como agentes do mercado, que a lógica do roteiro como produto mercadológico é o que impulsiona a sua criação. Porém, o autor evidencia a relevância dos componentes de cada uma dessas esferas, que são: cultural, patrimonial, interpretativo e econômico, respectivamente. Por conseguinte, evidencia, além das dimensões espacial e mercadológica, o acréscimo das dimensões técnica e infraestrutural como importantes nesse processo.

Figueira (2013) ainda agrega as vertentes social, ecológica, financeira e superestrutural, englobando as dinâmicas citadas anteriormente, apresentando como se entrelaçam e interrelacionam. Esse ponto vai ao encontro do que defende Bahl (2004, p. 159), acerca de o turismo depender dos roteiros, uma vez que “esses dependem da oferta de serviços turísticos e se fundamentam pela mobilidade fornecida aos indivíduos para se deslocarem”.

Os roteiros não são simplistas, são mais do que uma sequência de atrativos a serem visitados e, também, “uma importante ferramenta para a leitura da realidade existente e da situação sociocultural vigente na localidade” (Spindler *et al.*, 2021, p. 607). Portanto, não podem ser resumidos à junção de atrativos, serviços e comercialização. Assim, contemplando as esferas, dimensões, vertentes e componentes de um processo de roteirização turística, a Figura 2.1 exemplifica a complexidade desse fazer.

PRÁTICAS DE ROTEIRIZAÇÃO TURÍSTICA NO RIO GRANDE DO NORTE: O CASO DA METODOLOGIA ROTURIS

Sabendo que a literatura sobre roteiros turísticos ainda é pequena no Brasil (Brambatti e César, 2016), e que existem metodologias variadas para a concepção de roteiros, este tópico aborda um caso específico no Rio Grande do Norte, que usa a metodologia Roturis. Considerando que a roteirização turística é evidenciada como:

[...] o procedimento que auxiliará gestores e atores do turismo na composição do percurso turístico. Esses procedimentos também permitirão maior consistência no preparo de atrativos, equipamentos, serviços turísticos e infraestrutura para o turismo, e procedendo na concretização das obras de um determinado lugar ou região (Araújo *et al.*, 2020, p. 45).

Outrossim, compreendendo que a roteirização turística, no Brasil, é implementada a partir do PRT no que se refere à atuação do governo – um programa que busca viabilizar uma abordagem regional do turismo por meio da interiorização da atividade turística e é pautado em uma gestão descentralizada (Scherer, 2015) –, considera-se premente abordar a roteirização turística sob o olhar das práticas que vêm sendo adotadas, a exemplo da metodologia Roturis em roteiros no estado do Rio Grande do Norte.

A Roturis é uma metodologia de roteirização turística que foi organizada observando a importância do desenvolvimento de roteiros regionais integrados, sustentáveis e planejados. É composta por um conjunto de teorias e técnicas de planejamento de roteiros, e, no Rio Grande do Norte, foi aplicada em regiões turísticas, gerando dois produtos consolidados: Roteiro do Sertão para o Mar (Sebrae-RN, 2011) e Paraísos do Agreste (Sebrae-RN, 2013).

O roteiro DO SERTÃO PARA O MAR envolveu quatro municípios e atingiu, diretamente, mais de 20 empresas. Foi formatado num prazo de seis meses e teve como principal foco o segmento de turismo rural, com forte apelo à produção associada ao turismo (Virginio e Tinôco, 2012, p. 68).

Como a metodologia Roturis foi desenvolvida, pensada e implantada por uma turismóloga, existe uma preocupação da mesma em desenvolver um projeto que tenha equilíbrio e envolva a participação [de] atores envolvidos no turismo. Desta forma o poder público, o privado e a comunidade estão presentes no processo de desenvolvimento do Roteiro “Paraísos do Agreste” (Mello, 2016, p. 53).

O Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN (Sebrae-RN) foi a primeira instituição a implementar a metodologia Roturis, que deu origem aos roteiros mencionados. Atualmente, ambos os roteiros continuam sendo comercializados por agências de viagens de Natal-RN, tendo passado por alterações ao longo dos anos, incluindo a mudança do nome do Paraísos do Agreste para Serras do Agreste. Ambos foram concebidos pela metodologia Roturis, que ocorre em três etapas bem definidas, sendo a última etapa composta por quatro fases, de acordo com o Quadro 2.2.

Quadro 2.2 – Metodologia Roturis

Etapa	Do que se trata	O que deve ser abordado
1	Estudo de viabilidade e demanda	1) Levantamento financeiro para a realização do trabalho 2) Identificação do público-alvo/ atores 3) Há demanda para esse novo produto? 4) Apresentar a proposta para o destino
2	Envolvimento dos atores (setor público, iniciativa privada e comunidade local)	5) Envolver os atores no processo 6) Realizar reuniões e/ou palestras de sensibilização 7) Mobilizar os atores promovendo uma visão compartilhada do trabalho
3	Implementação das fases de elaboração do roteiro	8) Analisar cada uma das fases da Roturis e implementar conforme as necessidades locais: 1ª fase: planejamento 2ª fase: capacitação 3ª fase: mercado 4ª fase: controle e avaliação

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

De acordo com a metodologia Roturis, as etapas 1 e 2 são de preparação do ambiente, considerando que o trabalho de elaboração e implementação de um roteiro somente deve ter início quando houver condições para isso, o que inclui sensibilização e mobilização dos atores. Além disso, promover uma visão compartilhada do trabalho é uma ação de cunho estratégico e que a metodologia destaca com assertividade.

A proposta de simplificar o processo de roteirização turística foi um dos impulsos para a criação da Roturis no ano de 2011, pois, segundo Virginio e Tinoco (2012, p. 65), “o que se observa é a contratação de empresas para estruturação, formatação e/ou elaboração de estudos para roteirização turística no estado”. Essa observação permitiu o aprimoramento e a implementação da metodologia que vinha sendo desenvolvida por D. F. Virginio (comunicação pessoal, 27 de abril de 2011). O conceito de simplificar o processo não deve ser confundido com uma abordagem simplista, mas como uma forma de melhorar processos de roteirização, a partir de etapas e fases bem definidas, respeitando os recursos locais, envolvendo a comunidade, buscando reduzir custos e otimizar os resultados.

A etapa 3 da Roturis, com suas quatro fases, estão detalhadas no Quadro 2.3.

Quadro 2.3 – Metodologia Roturis, etapa 3 e suas fases

Fase	Do que se trata	Como pode ser operacionalizada
1	Planejamento	Planejamento (inventariar, diagnosticar e planejar atrativos, equipamentos e serviços) Segmentação (determinar os segmentos, de acordo com os potenciais locais de maior relevância) Demanda (identificar os potenciais clientes para o roteiro)
2	Capacitação	Capacitação (realizar consultorias, cursos, palestras e reuniões com todos os envolvidos no processo, ofertar opções, de acordo com as necessidades locais)
3	Mercado	Mercado (apresentar e discutir a proposta do roteiro para agências e operadoras para envolvê-las no processo) Divulgação (elaborar material promocional, conforme identidade visual local, realizar evento de lançamento no local, seguido de um <i>famtour</i> e <i>fampress</i>)
4	Controle e avaliação	Monitoramento (realizar visitas aos atrativos, empreendimentos e atores do roteiro periodicamente para pesquisas sobre ajustes, melhorias e necessidades do roteiro)

Fonte: Dados da pesquisa (2022).

Um dos diferenciais dessa metodologia encontra-se na fase 4, que prevê um monitoramento do roteiro mesmo após o seu lançamento, o que não ocorre em outras práticas adotadas no Rio Grande do Norte. Compreende-se que, após implementado, o roteiro deve ser conduzido pelos atores locais e agentes de viagens que o operam, mas instituições públicas (ou prestadoras de serviço público, como o Sebrae) investem grande esforço físico e financeiro nesse processo, de modo que monitorar semestralmente, por exemplo, é menos oneroso do que reiniciar ou perder todo um trabalho.

Os dois roteiros implementados no Rio Grande do Norte a partir da metodologia Roturis revelam que as práticas de roteirização turística são adaptadas conforme as necessidades de cada lugar e daqueles que estão à frente desse processo, em especial, as instituições que atuam para o desenvolvimento e fortalecimento do turismo, como é o caso do Sebrae.

Nesse contexto, vale destacar que o Sebrae-RN está desenvolvendo o programa Agentes de Roteiros Turísticos e, no Rio Grande do Norte, a metodologia Roturis foi a escolhida para capacitar os agentes que implementarão novos roteiros no estado nos próximos meses, sendo uma iniciativa piloto que deve ser replicada em outros estados¹¹. A Roturis é uma metodologia completa, pois contempla etapas e fases bem definidas, capazes de se adaptar às realidades locais e integrar os atores, bem como, de forma transversal, inserir a sustentabilidade em seu contexto. É uma metodologia com ares institucionais e não meramente mercadológicos, como aquelas praticadas pelas agências de viagens, conforme alerta Rocha (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a roteirização turística como processo e do ponto de vista da atuação do poder público no Brasil, foi possível compreender a sua complexidade. Verificou-se que o planejamento do turismo é fundamental para que esse processo culmine em impactos equilibrados e integre o potencial e as possibilidades de desenvolvimento local com sustentabilidade.

Mais adiante, ao trazer abordagens relevantes para a construção do processo de roteirização turística, na perspectiva de roteiros institucionais, refletiu-se acerca da necessidade de dinamização da oferta frente à demanda atual. Quanto ao desenvolvimento turístico local, atrelado às políticas públicas de turismo, no Brasil, a exemplo do PRT, confirmou-se o papel central da roteirização e as iniciativas por parte do poder público nas quatro esferas de gestão, incluídas as instâncias de governança regionais. Outrossim, reafirmou-se que os roteiros não são simplistas e que não podem ser resumidos em uma junção de atrativos, serviços e comercialização.

Por fim, optou-se por situar práticas de roteirização em solo norte-rio-grandense como caso para essa discussão, revelando a implementação da metodologia Roturis, aplicada em dois roteiros no Rio Grande do Norte. Essa metodologia de roteirização turística é um exemplo dentre tantos outros, e realçar e detalhar, neste capítulo, como ela ocorre mostrou uma prática consistente, adaptável e coerente com as necessidades de cada lugar, podendo ser replicada em outros destinos. A Roturis configura-se, em suma, como uma metodologia capaz de produzir roteiros institucionais, embora tenha fins mercadológicos.

Para estudos futuros, sugere-se a aplicação da Roturis em outros contextos e destinos, além de mais pesquisas aprofundadas sobre roteirização turística como processo e sob o ponto de vista das instituições (ou poder público), já que este é tido como uma das possibilidades para o desenvolvimento regional do turismo no país, conforme os objetivos e as diretrizes do PRT.

¹¹ Mais informações estão disponíveis em Sebrae (2022).

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, L. M.; ESCOUTO, T. A. A.; VIEIRA, V. B.; FERREIRA, H. P.; PERINOTTO, A. R. C. Influência da roteirização em cenários turísticos brasileiros: Rota das Emoções, Parnaíba/Piauí, 2005-2018. *Tourism and Hospitality International Journal*, v. 15, n. 1, p. 40-58, 2020. Disponível em: <https://thijournal.isce.pt/index.php/THIJ/article/view/257>. Acesso em: ago. 2023.
- BAHL, M. *Viagens e roteiros turísticos*. Protexto, 2004.
- BRAMBATTI, L. E.; CÉSAR, P. A. B. Impactos socioculturais da roteirização turística no espaço rural: o caso do roteiro turístico Estrada do Imigrante/RS. *Anais do XIII Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo* (ANPTUR), São Paulo-SP, 2016.
- CISNE, R. Roteiro turístico, do simples ao complexo: a necessidade de reflexões. *Anais do X Fórum Internacional de Turismo do Iguassu*, Foz do Iguaçu-PR, 2016.
- DANTAS, N. G.; MELO, R. S. Análise da metodologia de hierarquização de atrativos turísticos como instrumento para elaboração de roteiros turísticos no município de Itabaiana-PB. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 11, n. 1, p. 147-163, 2011. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/545>. Acesso em: ago. 2023.
- FIGUEIRA, L. M. Roteirização do turismo: uma abordagem preliminar à “apresentação-interpretação” do território. *Revista Turismo & Desenvolvimento*, v. 20, 121-133, 2013. DOI: <https://doi.org/10.34624/rtd.v0i20.12497>.
- GARCIA, R. K. O. Roteiros turísticos: um instrumento para o fortalecimento do turismo regional. *Gestão e Desenvolvimento*, v. 4, n. 1, p. 119-126, 2007. DOI: <https://doi.org/10.25112/rgd.v4i1.868>.
- MELLO, Y. M. S. *Roteiros “Paraísos do Agreste” – Passa e Fica, Serra de São Bento, e Monte das Gameleiras - RN: um estudo sobre práticas de planejamento turístico*. [Monografia (Bacharelado em Turismo)]. Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), 2016.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil. Módulo Operacional 7: roteirização turística*. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2007. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/roteirizacao_turistica.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- NÓBREGA, W. R. M.; DANTAS, I. V. S. Proposição de roteiros ecoturísticos e de turismo de aventura como alternativa de desenvolvimento no município de Acari-RN. *Revista Brasileira de Ecoturismo*, v. 7, n. 3, p. 576-601, 2014. DOI: <https://doi.org/10.34024/rbecotur.2014.v7.6407>.
- ROCHA, D. U. A roteirização turística dos destinos sob o olhar do mapeamento participativo: contribuições para a busca de um turismo inclusivo. *Arquivos do CDM*, v. 8, n. 1, p. 118-135, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26512/cmd.v8i1.31464>.
- SANTOS, L. L. G.; SANTOS, C. A. J.; CAMPOS, A. C. O planejamento na construção dos roteiros turísticos em Sergipe: breve análise do roteiro Cidades Históricas. *Anais do 5º Congresso Latino Americano de Investigação Turística*, São Paulo, SP, 2012.
- SCHERER, L. *Roteirização turística no espaço rural: estudo longitudinal da rota colonial Baumshneis, Dois Irmãos-RS*. [Dissertação (Mestrado em Turismo)]. Universidade de Caxias do Sul (UCS), 2015.
- SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. *Sebrae lança projeto que cria rede de agentes para fortalecer o turismo nos estados*. 2022. Disponível em: <https://m5.gs/cU03aG>. Acesso em: ago. 2023.
- SEBRAE-RN – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Norte. *Encantos do turismo potiguar: roteiro do Sertão para o Mar*. 2011. Disponível em: <https://www.encantosdorn.com.br/roteiro/do-sertao-para-o-mar>. Acesso em: ago. 2023.
- SEBRAE-RN – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Norte. *Encantos do turismo potiguar: roteiro Paraísos do Agreste*. 2013. Disponível em: <https://www.encantosdorn.com.br/roteiro/paraisos-do-agreste>. Acesso em: ago. 2023.
- SILVA, J. E.; SONAGLIO, K. E. A dinâmica do “Roteiro Seridó” em Currais Novos-RN. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 13, n. 3, p. 391-408, 2013. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/758>. Acesso em: ago. 2023.
- SPINDLER, V. K.; OLIVEIRA, C. C.; MARINS, A. C. A.; ANDRADES FILHO, C. O. ‘Encantos de São Chico’: uma proposta de roteirização turística. *Rosa dos Ventos Turismo e Hospitalidade*, v. 13, n. 2, p. 601-619, 2021. Disponível em: <http://www.ufrn.br/etc/revistas/index.php/rosadosventos/article/view/8809>. Acesso em: ago. 2023.
- TAVARES, A. M. *City tour*. São Paulo: Aleph, 2002.
- VIRGINIO, D. F.; FERREIRA, L. V. Gestão pública do turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004-2011 no Rio Grande do Norte, Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 13, n. 2, p. 162-182, 2013. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/721>. Acesso em: ago. 2023.

VIRGINIO, D. F.; TINÔCO, D. B. Turismo no Território da Cidadania Açú Mossoró: formatando novos produtos e simplificando processos. *RITUR Revista Iberoamericana de Turismo*, v. 2, n. 2, p. 56-73, 2012. Disponível em: <https://www.seer.ufal.br/index.php/ritur/article/view/610>. Acesso em: ago. 2023.

ZAI, C.; SAHR, C. L. L. Roteirização turística como instrumento de desenvolvimento territorial: o Roteiro “Verde que te quero Verde” de Campo Magro-PR (Brasil). *Finis-terra*, v. 54, n. 110, p. 135-154, 2019. DOI: <https://doi10.18055/Finis134>.

ZAI, C. *Sistemas de roteirização turística e desenvolvimento territorial: o entorno rural do aglomerado urbano de Curitiba-PR*. [Tese (Doutorado em Geografia)]. Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2019.

PARTE II

Contextos e aplicações em turismo



3 Relações entre turismo e capital social no contexto brasileiro

Paulo Henrique Ferreira Lacerda¹²
Matheus Almeida Sobrinho¹³

INTRODUÇÃO

A participação política foi consagrada na esfera pública brasileira após a Constituição Federal de 1988 e, nas décadas seguintes, tornou-se procedimento institucionalizado, tema de discussão acadêmica e prática de diversos atores sociais (Lavalle, 2011). No turismo, esse cenário segue as lógicas desenvolvimentistas prescritas por organizações multilaterais, que reforçam o papel do capital social nas políticas públicas de desenvolvimento local e regional (Hall, 2001). Desde 1994, com o início da descentralização das políticas públicas federais de turismo, o Brasil tem buscado avançar no quesito cooperação. Os arranjos institucionais vigentes facilitam a interação dos *stakeholders* envolvidos com a atividade turística e como eles planejam e se organizam, buscando criar e fortalecer estruturas em redes, ou governança (Baggio, Scott e Cooper, 2010).

Os espaços de participação política possibilitam instigar, na sociedade, comportamentos de cooperação, associativismo, e até aumentar a confiança da população nas instituições democráticas participativas (Souza, 2001). As políticas públicas de turismo, atualmente, buscam promover destinos e sensibilizar os atores envolvidos para o trabalho em rede (MTur, 2013). Portanto, mesmo o país ainda tendo relações políticas pautadas no patrimonialismo e no clientelismo, é possível haver, hoje, um maior exercício e legitimidade da democracia participativa (Endres, 2008). Os espaços de participação política, criados pela política pública de turismo, são exemplos desse novo contexto. Além disso, Valeri e Baggio definem o destino turístico como “um sistema delimitado geograficamente, onde o número de atores operam promovendo aos viajantes e turistas seus produtos e serviços” (2021, p. 4, tradução nossa). Ou seja, a ação coletiva é o que constitui a atividade turística, mostrando que ela é uma rede por excelência (Scott, Baggio e Cooper, 2008).

Nota-se, pois, um ambiente político-institucional favorável às ações descentralizadas e à operacionalização do turismo por meio de ações coletivas. Assim, o conceito de capital social ganha destaque. As discussões sobre capital social mobilizam investigações em diversos campos das ciências sociais. No turismo, os estudos têm buscado entender a relação entre esse conceito e o desenvolvimento da atividade turística, sendo essa uma necessidade ainda latente (Hernández, Jiménez e Barquín, 2018). Faz-se necessário, portanto, entender

¹² Mestrando em Turismo pela EACH-USP. Bacharel em Turismo pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3819805828818353>. E-mail: paulolacerdatur@gmail.com. Bolsista CAPES.

¹³ Mestre em Turismo pela EACH-USP. Bacharel em Turismo pela ECA-USP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2718174565849650>. E-mail: matheus.sobrinho@usp.br.

como o contexto de destinos turísticos brasileiros podem contribuir com as discussões teóricas de capital social. Desse modo, o objetivo deste trabalho é discutir a relevância do capital social no contexto do turismo brasileiro.

Esta pesquisa apresenta, primeiramente, o método e a conceituação de capital social e suas associações com o turismo. Em seguida, discute-se o capital social em destinos turísticos brasileiros de modo a entender os efeitos para o desenvolvimento da atividade no âmbito local, bem como seus possíveis efeitos adversos.

MÉTODO

Esta pesquisa bibliográfica apresenta uma discussão de casos empíricos reportados na literatura brasileira acerca do tema capital social no turismo. Para o levantamento de artigos, utilizou-se as palavras-chave “turismo/tourism” e “capital social/social capital” e “Brasil/Brazil” nos portais Scopus e Scielo, sem recorte temporal. As bases continham, respectivamente, apenas dois e zero resultados. Dessas bases, apenas um artigo foi selecionado para compor a amostra desta pesquisa.

Diante disso, adotou-se a estratégia de busca na plataforma Publicações de Turismo (EACH-USP, 2022)¹⁴, por ser um banco de dados de periódicos científicos ibero-americanos, possibilitando maior aproximação da literatura nacional. Então, encontraram-se 60 resultados. Desse total, foram excluídos: a) 33 artigos desenvolvidos em outros países; b) 14 que usavam o capital social como tema marginal nas análises e contribuições da obra; e c) 3 trabalhos teóricos. Esses critérios de exclusão serviram para filtrar casos empíricos brasileiros que têm contribuído com a literatura do campo. Por fim, foram obtidos um total de 11 artigos que compuseram a amostra final deste capítulo.

CAPITAL SOCIAL E TURISMO

As investigações acerca do capital social, no campo do turismo, têm recebido cada vez mais atenção da comunidade científica. De forma sistemática, Hernández, Jiménez e Barquín (2018) propuseram-se a apresentar, em um artigo, os vazios e as oportunidades de investigação acerca do tema, como forma de contribuir com uma reflexão sobre as óticas pelas quais o capital social pode ser observado, assim como o avanço que as pesquisas têm apresentado.

Em grande parte dos estudos relacionados ao capital social, destacam-se a visão de três teóricos: Pierre Bourdieu (1998), Robert Putnam (2000) e Coleman (2001). James Coleman e Robert Putnam tratam o capital social com base em normas e redes de intercâmbio entre os indivíduos (Marteleto e Silva, 2004). Por outro lado, Pierre Bourdieu (1998) considera o capital social como “soma de recursos”, fazendo uma associação ao conceito de redes, destacando o conceito como:

¹⁴ O site Publicações de Turismo (EACH-USP, 2022) é um banco de dados da Universidade de São Paulo (USP), com 50 periódicos científicos ibero-americanos indexados. A plataforma foi utilizada para abranger, justamente, o recorte territorial proposto neste trabalho.

Um conjunto de recursos atuais ou potenciais, relacionados com a posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes, que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas, também, são unidos por ligações permanentes e úteis (Bourdieu, 1998, p. 67).

Bourdieu (1998) caracteriza os campos sociais como um espaço onde há relações de poder, o que, conforme destacam Marteleto e Silva (2004), são campos estruturados a partir de uma distribuição desigual. A posição que cada indivíduo ocupa é chamada de *quantum* social que, para Bourdieu (1998), é o próprio capital social. Ainda nessa perspectiva, a estrutura desse campo é composta por indivíduos dominantes e indivíduos dominados, definindo-se, dessa forma, os seus diferentes níveis de capital social (Marteleto e Silva, 2004).

Ao observar outras definições, é possível afirmar que o capital social apresenta um atributo diverso. Marteleto e Silva (2004) o define como redes, que interferem no bem-estar das comunidades, podendo fomentar a cooperação entre os indivíduos. Nahapiet e Ghoshal (1998) também lhe atribui o conceito de redes, associando o capital social à obtenção de recursos por meio dos relacionamentos existentes.

É importante entender, entre as diferentes concepções do conceito, aquelas que são amplamente relacionadas pelos diferentes pesquisadores. Em uma revisão feita por Pawar (2006), apontando descrições de Bourdieu (1986), Coleman (1988), Portes (1998) e Woolcock (1998), foi possível identificar elementos em comum, como confiança, coletividade, cooperação, redes, normas e valores compartilhados e ações coletivas (Moscardo *et al.*, 2017).

A confiança, nesse sentido, é apontada como um elemento crucial para que o capital social seja elevado. Quando pensa no conceito de capital social, no contexto do turismo, Delgado (2014) afirma que o capital social contribui para a governança e, por consequência, para o desenvolvimento da atividade turística de forma sustentável. Assim como destacado por Moscardo *et al.* (2017), Delgado (2014) ressalta que o capital social pode estabelecer relações de confiança e intercâmbio informacional entre os indivíduos de uma comunidade.

Em localidades onde há uma maior dependência do turismo para o desenvolvimento, os impactos sociais e econômicos do capital social podem ser ainda maiores. Para Nunkoo (2017), o impacto reside na facilitação de colaboração e parcerias, aspectos relevantes para os negócios e o empreendedorismo. Já Ying e Zhou (2007) afirmam que o turismo é um importante “pano de fundo” para promover relacionamentos, o que, conseqüentemente, gera mudanças em aspectos socioculturais.

De forma a planejar, entendendo as potencialidades e a necessidade de controle da atividade turística nas localidades objetivando um desenvolvimento sustentável, é importante a clara identificação de agentes do tecido social das comunidades locais, conhecendo, assim, suas visões, interesses e atitudes (Barbini, 2008).

Todos os aspectos destacados até aqui evidenciam a importância do capital social para a atividade turística. No entanto, é importante que se tenha uma visão crítica do conceito e de sua aplicação prática nas realidades das comunidades locais. Woolcock e Narayan (2000) abordam quatro perspectivas a respeito do capital social, elencando os seus efeitos positivos e adversos.

O primeiro aspecto é o comunitário, em que se entende que o capital social é positivo para as comunidades locais (gerando confiança e participação nas decisões), mas que, por outro lado, pode gerar efeitos negativos, como a influência de uma camada de indivíduos sobre outra, a pouca inclusão ou a falta de diversidade.

A segunda visão apontada por Woolcock e Narayan (2000) é a criação de redes, que, de forma construtiva, podem, por um lado, auxiliar nas relações verticais e horizontais entre indivíduos e instituições, resultando em descentralização de poder e no fortalecimento de *clusters*. Por outro lado, esse aspecto pode gerar efeitos negativos, como restringir conhecimentos e compartilhamento de informações em grupos específicos.

O terceiro aspecto é o institucional, que pode gerar transparência e o Estado de Direito como efeitos positivos. Pode, porém, ocasionar a falta de participação das comunidades locais no desenvolvimento do turismo.

O último aspecto elencado pelos autores é a visão de sinergia, que integra a visão de redes com a institucional – uma complementaridade e integração entre governo e sociedade. Esse aspecto pode permitir, para a atividade turística, a produção de serviços e bens, assim como a expansão dos negócios. Em um efeito adverso, pode, no entanto, gerar conflitos de interesse, ou a degradação das relações entre Estado e sociedade.

CAPITAL SOCIAL NO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO BRASILEIRO

Pires e Alcantarino (2008) investigaram a relação entre participação comunitária e capital social nos processos de planejamento turístico. Para tanto, analisaram o Programa Turismo Solidário, do governo do estado de Minas Gerais e, apoiados nas teorias de desenvolvimento endógeno, concluíram que, entre outros atributos das destinações turísticas, o capital social é um fator relevante para a competitividade.

Já Santos e Tomazzoni (2008) buscaram identificar elementos facilitadores do desenvolvimento integrado do turismo regional, entre eles o capital social. Foi observada, nesse estudo, a Região das Hortênsias, na Serra Gaúcha. Santos e Tomazzoni (2008) constataram que o capital social tem a capacidade de potencializar o turismo regional. Esse processo, de acordo com os autores, deve buscar o equilíbrio entre a cooperação e a competição para a manutenção e o equilíbrio do capital social no ambiente organizacional do turismo.

Por sua vez, Ducci e Teixeira (2010) objetivaram entender o capital social mobilizado por empreendedores do turismo em suas redes sociais¹⁶ nas fases de criação e desenvolvimento de seus negócios. Com um estudo de caso qualitativo no estado do Paraná, os autores observaram que recursos intangíveis puderam ser acessados e mobilizados por meio do capital social dos empreendedores. Nesse caso, a troca de informações, com amigos e familiares, foi fundamental na fase de criação do negócio. Na fase de desenvolvimento, a legitimidade, enquanto recurso intangível, foi destaque na consolidação do negócio (Ducci e Teixeira, 2010).

Candelária Junior e Carniello (2012) pesquisaram as relações entre capital social e desenvolvimento local do turismo na cidade de São Luiz do Paraitinga (SP). Nesse destino, os autores constataram que a atuação colaborativa da sociedade civil em torno de atividades culturais ligadas ao turismo gerava grandes estímulos ao capital social no município.

A partir de discussões baseadas nas teorias de redes colaborativas e do capital social, Bock e Macke (2014) investigaram uma rede interorganizacional de turismo no Rio Grande do Sul. Como contribuição, o trabalho conclui que, além de regras, normas e comprometimento, o compartilhamento de uma narrativa é fundamental para o capital social em redes. Os autores ainda contribuem ao constatarem que a colaboração não acontece de forma constante – pelo contrário, existem momentos de trabalho individual.

As redes, de acordo com Oliveira e Tomazzoni (2017), representam formas de relacionamentos estratégicos e são elementos importantes para o fortalecimento do capital social. Para entender esse fenômeno, os autores analisaram a governança e as relações existentes nas redes do Santos e Região Convention & Visitors Bureau (CVB) voltadas ao desenvolvimento regional. O estudo foi feito com entrevistas semiestruturadas e com 14 respondentes – envolvendo secretários, secretários adjuntos, diretores e/ou chefes de departamento de turismo e turismólogos, entre outros atores do território. No estudo, a variável do capital social, que afirma que “o CVB engloba uma rede de relações, normas, comportamento, valores, confiança, obrigações e canais de informação” (p. 123) foi uma das que apresentou maior densidade. Oliveira e Tomazzoni (2017) reforçaram, dessa forma, que onde há capital social é possível ter ações colaborativas, resultando em benefícios para a comunidade.

Tendo como objeto de pesquisa a empresa Kuritbike Cicloturismo Urbano, que atua no cicloturismo da cidade de Curitiba, no Paraná, Gimenez e Gimenez (2015, p. 619) se propuseram a “analisar o papel das redes sociais e do capital social na criação e no crescimento” da referida empresa. O estudo de caso foi escolhido como metodologia alternativa para entender de que forma o capital social pode influenciar o empreendedorismo. O estudo, feito por meio de entrevistas com os fundadores da empresa, apontaram que, tanto na fase de criação da empresa quanto na de crescimento, foram utilizadas redes informais e formais para obtenção de recursos: informacionais, financeiros, materiais e simbólicos. De acordo com Gimenez e Gimenez (2015), esses recursos exemplificam uma forma de consolidação da reputação da Kuritbike Cicloturismo Urbano.

¹⁶ Nesse trabalho, os autores referem-se às “relações e contatos dos empreendedores com outras pessoas”, e não, necessariamente, às redes sociais digitais (Ducci e Teixeira, 2010, p. 168).

De forma complementar, Costa e Galina (2016) pesquisaram a importância do capital social no empreendedorismo em turismo, no Brasil e em Portugal. Os autores concluíram, a partir de diversos casos empíricos, que o empreendedorismo é estimulado pelas redes de relações dos empreendedores, que conseguem alcançar diferentes recursos nas mais diferentes fases de seus negócios. No caso brasileiro, especificamente, a dificuldade de empreendedores para acessar recursos econômicos foi reduzida em decorrência das redes de ação conjunta, como cooperativas e relações informais.

Além de no contexto empresarial anterior, o conceito de capital social também é investigado sob outras perspectivas e realidades. É o que apontam Gomes, Azevedo e Nascimento (2016), que observaram a contribuição do Geoparque Seridó, no Rio Grande do Norte, para o fortalecimento do capital social, em uma perspectiva de como políticas públicas do Estado atuam na intermediação de conflitos.

No mesmo ano, Silva, Lima e Christoffoli (2016), pesquisando o capital social no turismo comunitário rural em Santa Catarina, concluíram que, com base no associativismo, foi possível o desenvolvimento de políticas e de pequenos negócios. É um trabalho interinstitucional, que tem sido estimulado em projetos de associações e cooperativas, de forma descentralizada. Diante das dificuldades formais e de infraestrutura, o trabalho associativo, por meio do capital social, possibilitou desenvolver o turismo de forma inclusiva.

Fonseca (2017) investigou a relevância do capital social em unidades de conservação que desenvolvem o turismo. A autora destacou o papel da participação cívica na política como um dos precedentes do capital social. No caso do conselho gestor de unidades de conservação, a autora alertou para sua importância para garantir a tomada de decisão com a população local, principalmente a que vive às margens das áreas protegidas. A autora pesquisou a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, no Rio Grande do Norte, onde a participação social e o engajamento cívico, precedentes do capital social, evitaram a entrega da área para estrangeiros, tornando-a uma área de proteção com envolvimento da população.

Silva *et al.* (2021) são autores que se propuseram a compreender o sentido do capital social desde autores clássicos até os mais contemporâneos. Atribuem ao capital social o estímulo ao desenvolvimento socioeconômico e o apresentam como base para a inovação e o empreendedorismo no agroturismo, em um recorte nas regiões periféricas e na Amazônia Legal¹⁶. Nesse contexto, em que os autores apontam que os interesses do capital e a busca do lucro se sobrepõem às políticas públicas de desenvolvimento dos pequenos e médios produtores, o capital social surge como uma alternativa para transpor barreiras e estimular o empreendedorismo por meio do fomento ao agroturismo e, conseqüentemente, o desenvolvimento local.

¹⁶ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Amazônia Legal foi instituída pela Lei Federal 1.806/1953 e é constituída por 9 estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão. A Lei foi constituída com o objetivo de aplicar políticas de soberania territorial e econômica e promover o desenvolvimento do território (IBGE, 2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões aqui iniciadas contribuem para ilustrar alguns pontos. O primeiro é que os estudos de capital social, no Brasil, tratam o conceito sob diferentes abordagens, sendo as mais comuns as dos autores Coleman (2001) e Robert Putnam (2000), semelhante ao que foi identificado na literatura internacional por Hernández, Jiménez e Barquín (2018). Isso revela que os autores brasileiros têm compreendido o capital social não só como uma mobilização de recursos individuais, como alguns o entendem, mas como um sistema de benefícios em rede, ou seja, numa abordagem de que o capital social é valor criado coletivamente.

Um segundo ponto é a importância do turismo, enquanto setor econômico *clusterizado*. Empresas, associações, cooperativas e diversas ações empreendedoras são capazes de estimular o capital social. Isso gera benefícios individuais para esses atores, e, também, estimula o trabalho conjunto e diferentes formas de relacionamento para diversos fins. Como os diferentes estudos reportam problemas econômicos, de infraestrutura e emprego no turismo, duas tipologias de soluções são amplamente encontradas na literatura nacional: a) empreendedorismo cooperativo; e b) políticas públicas de desenvolvimento local e regional. Quanto ao empreendedorismo, o destaque está na prestação de serviços e estruturação de destinos e atrativos.

As políticas públicas inserem-se em um terceiro ponto, que diz respeito à importância do setor público no incentivo ou indução do capital social. O Estado, por meio de políticas públicas participativas, é capaz de propor soluções e estimular o capital social. Esse padrão de objetivo de políticas de desenvolvimento está presente na história brasileira recente e tem se mostrado cada vez mais necessário. A literatura tem identificado o Estado como um dos principais atores para estímulo ou criação de capital social no turismo.

Porém, apesar de, no turismo brasileiro, as relações entre a sociedade e o Estado serem estimuladas pelo capital social, é preciso que essas interações sejam mais bem compreendidas. Woolcock e Narayan (2000) identificaram que um dos efeitos adversos do capital social pode ser o desgaste nas interações entre o Estado e a sociedade. Dessa maneira, nos casos em que há pouca participação do Estado, ou desconfiança política, o que se vê é a baixa mobilização. Assim, no setor de turismo no Brasil, há de se melhor entender as relações entre o acúmulo de capital social, a elaboração e a implementação de políticas.

De modo geral, as pesquisas tratam da importância de diferentes setores (público, privado, terceiro setor) e diversas instituições e organizações, independente do âmbito de atuação (local, estadual, regional, nacional). Então, o que prevalece são as ações de confiança e de cooperação entre esses diferentes atores, que se mostram extremamente diversificados no campo do turismo, aumentando a complexidade desse fenômeno. A organização coletiva tem possibilitado não só a troca de informações e prestação de serviços, mas também estimulado a competitividade de destinos.

As atuações dos diferentes atores variam de acordo com o território. Isso mostra que não existe um padrão de fomento ao capital social, mas que esse está relacionado ao contexto do segmento turístico praticado no destino. Boa parte dos casos está relacionado a comunidades locais e a redes formais de cooperação. Esses cenários no contexto brasileiro, portanto, tem se configurado como potencializadores de criação e acúmulo de capital social.

A descrença política e outros fatores geram desconfiança entre Estado e sociedade, dificultando o trabalho em redes. Uma questão interessante é que, quando a população vislumbra atributos e características em comum, criando senso de união, tende a se envolver mais. Assim, buscar pontos em comum entre os atores e mostrar as vantagens que poderão ter ao atuarem em rede podem ser possíveis caminhos para reduzir a desconfiança e fortalecer um trabalho que integre Estado, mercado e sociedade civil no turismo.

REFERÊNCIAS

- BAGGIO, R.; SCOTT, N.; COOPER, C. Improving tourism destination governance: a complexity science approach. *Tourism Review*, v. 65, n. 4, p. 51-60, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1108/16605371011093863>.
- BARBINI, B. Capital social y desarrollo: aplicación de indicadores de capital social al ámbito turístico. *Aportes y Transferencias*, v. 12, n. 2, p. 65-91, 2008. Disponível em: <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/371>. Acesso em: ago. 2023.
- BOCK, I. A. A.; MACKE, J. Capital social e o desenvolvimento de redes colaborativas: um estudo de caso sobre o Grupo Gestor do Turismo Rural do Rio Grande do Sul. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 8, n. 1, p. 23-41, 2014. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v8i1.563>.
- BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. E. (ed.). *Handbook of theory of research for the sociology of education*, p. 241-258. Greenwood Press, 1986.
- BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: CATANI, D. B.; NOGUEIRA, M. A. (org.). *Escritos de educação*. Vozes, 1998.
- CANDELÁRIA Jr.; L. F. A.; CARNIELLO, M. F. Capital social e desenvolvimento do turismo no município de São Luiz do Paraitinga-SP. *RIF Revista Internacional de Folkcomunicação*, v. 10, n. 19, p. 10-23, 2012. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/folkcom/article/view/18842>. Acesso em: ago. 2023.
- COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94, suplemento, p. 95-120, 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2780243>. Acesso em: ago. 2023.
- COLEMAN, J. S. Capital social y creación de capital humano. *Zona Abierta*, v. 94, p. 47-81, 2001.
- COSTA, T.; GALINA, S. The virtuous relationship between entrepreneurship and social capital: a study on tourism rural business in Portugal and Brasil. *Tourism and Management Studies*, v. 12, n. 2, p. 57-69, 2016. DOI: <https://doi.org/10.18089/tms.2016.12207>.
- DELGADO, A. B. O papel das redes sociais no desenvolvimento de práticas turísticas sustentáveis: algumas reflexões teóricas. *Revista Turismo em Análise*, v. 25, n. 1, p. 75-101, 2014. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v25i1p75-101>.
- DUCCI, N. P. C.; TEIXEIRA, R. M. Articulação de redes sociais por empreendedores na formação do capital social: um estudo de caso de uma empresa do setor de turismo do interior do Paraná. *Revista Turismo em Análise*, v. 21, n. 1, p. 165-189, 2010. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v21i1p165-189>.
- EACH-USP – Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. 2022. *Publicações de turismo: pesquisa em periódicos ibero-americanos de turismo*. Disponível em: <http://www.each.usp.br/turismo/publicacoes-deturismo/>. Acesso em: ago. 2023.
- ENDRES, A. V. Políticas de turismo, desenvolvimento e o papel do Estado: cenários e inquietações. *Em Tese*, v. 5, n. 1, p. 74-97, 2008. DOI: <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2008v5n1p74>.
- FONSECA, I. L. Capital social e unidades de conservação: mecanismos para o desenvolvimento do turismo e da participação popular. *TURYDES Revista sobre Turismo y Desarrollo Local Sostenible*, v. 10, n. 23, p. 1-16, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7911076>. Acesso em: ago. 2023.

- GIMENEZ, F. A. P.; GIMENEZ, S. C. Capital social e redes sociais empreendedoras na criação e crescimento de uma empresa de cicloturismo. *Revista Turismo em Análise*, v. 26, n. 3, p. 616-638, 2015. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v26i3p616-638>.
- GOMES, C. S. C. D.; AZEVEDO, F. F.; NASCIMENTO, M. A. L. Um olhar no Geoparque Seridó à luz do desenvolvimento e do capital social. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 18, n. 1, p. 116-132, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.18472/cvt.18n1.2018.1243>.
- HALL, C. M. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- HERNÁNDEZ, O. I. R.; JIMÉNEZ, G. C.; BARQUÍN, R. C. S. Turismo y capital social: vacíos y oportunidades de investigación. *Turismo y Sociedad*, n. 24, p. 25-49, 2018. DOI: <https://doi.org/10.18601/01207555.n24.02>.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *IBGE atualiza Mapa da Amazônia Legal*. Agência IBGE Notícias, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28089-ibge-atualiza-mapa-da-amazonia-legal>. Acesso em: ago. 2023.
- LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Volume 7: Diálogos para o desenvolvimento. Ipea, 2011, p. 33-42.
- MARTELETO, R. M.; SILVA, A. B. O. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. *Ciência da Informação*, v. 33, n. 3, p. 41-49, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-19652004000300006>.
- MOSCARDO, G.; KONOVALOV, E.; MURPHY, L.; MCGEHEE, N. G.; SCHURMANN, A. Linking tourism to social capital in destination communities. *Journal of Destination, Marketing & Management*, v. 6, n. 4, p. 286-295, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2017.10.001>.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo: diretrizes*. Brasília: Ministério do Turismo, Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, 2013. Disponível em: http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/programa_de_regionalizacao_do_turismo_-_diretrizes.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- NAHAPIET, J.; GHOSHAL, S. Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. *The Academy of Management Review*, v. 23, n. 2, p. 242-266, 1998. DOI: <https://doi.org/10.2307/259373>.
- NUNKOO, R. Governance and sustainable tourism: what is the role of trust, power and social capital? *Journal of Destination, Marketing & Management*, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2017.10.003>.
- OLIVEIRA, D. T.; TOMAZZONI, E. L. Santos e Região Convention & Visitors Bureau e a governança para o desenvolvimento turístico da costa da Mata Atlântica-SP. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 17, n. 3, p. 113-139, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.18472/cvt.17n3.2017.1195>.
- PAWAR, M. Social capital? *The Social Science Journal*, v. 43, n. 2, p. 211-226, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sos-cij.2006.02.002>.
- PIRES, E. V.; ALCANTARINO, M. D. A participação das comunidades autóctones no turismo e o capital social no processo de desenvolvimento local: um exame do Programa Turismo Solidário-MG. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 8, n. 1, p. 1-15, 2008. Disponível em: <http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php/caderno/article/view/221>. Acesso em: ago. 2023.
- PORTES, A. Social capital: its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 24, p. 1-24, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>.
- PUTNAM, R. D. *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. Simon & Schuster, 2000.
- SANTOS, C. H.; TOMAZZONI, E. L. Dimensão organizacional do turismo regional: uma proposta de análise. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, v. 3, n. 1, p. 1-22, 2008. DOI: <https://doi.org/10.17648/raoit.v3n1.3563>.
- SCOTT, N.; BAGGIO, R.; COOPER, C. *Network analysis and tourism: from theory to practice*. Channel View, 2008.
- SILVA, S. K. M.; LAIBIDA, L. D. J.; BRUSSIO, J. C.; CHICICO, F. J. Caminhos do agroturismo: novos rumos com o capital social e possibilidades na Amazônia Legal. *Revista Turismo & Cidades*, v. 3, n. 6, p. 10-34, 2021. Disponível em: <https://periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/turismoecidades/article/view/15553>. Acesso em: ago. 2023.
- SILVA, Y. F.; LIMA, F. B. C.; CHRISTOFFOLI, A. R. Turismo rural comunitário: gestión familiar y estrategias de consolidación en el Estado de Santa Catarina (Brasil). *Estudios y Perspectivas en Turismo*, v. 25, n. 4, p. 576-596, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180747502010>. Acesso em: ago. 2023.
- SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, n. 4, p. 84-97, 2001. DOI: doi.org/10.1590/S0102-88392001000400010.
- VALERI, M.; BAGGIO, R. Social network analysis: organizational implications in tourism management. *International Journal of Organizational Analysis*, v. 29, n. 2, p. 342-353, 2021. DOI: [doi/10.1108/IJOA-12-2019-1971](https://doi.org/10.1108/IJOA-12-2019-1971).

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, v. 27, 151-208, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1006884930135>.

WOOLCOCK, M.; NARAYAN, D. Social capital: implications for development theory, research, and policy. *World Bank Research Observer*, v. 15, n. 2, p. 225-249, 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/wbro/15.2.225>.

YING, T.; ZHOU, Y. Community, governments and external capitals in China's rural cultural tourism: a comparative study of two adjacent villages. *Tourism Management*, v. 28, n. 1, p. 96-107, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2005.12.025>.

4 Escalas de planejamento e de gestão político-institucional do turismo no município de São Paulo

Willi Jardim Costa Klink¹⁷

Amanda Cabral da Silva¹⁸

Kaique Bezerra¹⁹

INTRODUÇÃO

O ápice do reconhecimento do setor de turismo, em nível nacional, deu-se em 2003, quando da criação do Ministério do Turismo (MTur), no primeiro ano do mandato do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Atualmente, como uma atribuição do Ministério e de sua equipe técnica, o poder público federal mantém macroprogramas que apresentam diretrizes e orientações para a estruturação regionalizada do turismo com foco no desenvolvimento econômico do país.

O Plano Nacional de Turismo (PNT), concebido pelo MTur, tem, desde sua primeira versão, o propósito de “gestão descentralizada”, em que cada unidade da federação (bem como cada macrorregião) é responsável por identificar suas especificidades e necessidades, assim como alternativas para a expansão do setor, propondo, dessa forma, autonomia para os estados e municípios (MTur, 2003).

Para o MTur, roteiro é um produto potencial para o desenvolvimento econômico do setor, sendo que uma das principais metas desde a constituição do primeiro PNT é a criação de roteiros integrados, seguindo o modelo de governança regional do turismo. Essa iniciativa busca desenvolver roteiros regionais, constituindo, assim, um “destino turístico”, e não apenas municípios atuando de maneira isolada. Essa perspectiva aplica-se a todas as versões do PNT (2003-2007, 2007-2010, 2013-2016 e 2018-2022), junto ao estímulo à gestão descentralizada e compartilhada do turismo e tem, como proposta, a formação de redes para que os organismos e agentes do setor atuem em conjunto, no âmbito da articulação regional, para a oferta de “novos produtos”, como roteiros e destinos turísticos (MTur, 2003, 2007, 2013 e 2018).

¹⁷ Bacharel em Turismo pela ECA-USP. Graduando em Direito pelo Centro Universitário Estácio de São Paulo. Pesquisador e palestrante de direito e turismo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1964381557766271>. E-mail: willi.klink@alumni.usp.br.

¹⁸ Mestre em Turismo pela EACH-USP. Especialista em Comunicação e Marketing pela Universidade Anhembi Morumbi. Bacharel em Lazer e Turismo pela EACH-USP. Curso técnico em Guia de Turismo pela Escola Técnica Estadual (ETEC). Docente em turismo, hotelaria, lazer, comunicações e artes no Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de São Paulo (Senac-SP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8459021098141329>. E-mail: amanda.cabral012@gmail.com.

¹⁹ Mestrando em Geografia pelo Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (IG-UNICAMP), especialista em Gestão de Projetos pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ-USP), bacharel em Lazer e Turismo pela EACH-USP. Bolsista CAPES. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3443030501221903>. E-mail: kaique.bezerra@usp.br.

Para isso, há também um programa específico desde 2004, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) Roteiros do Brasil. O PRT apresenta diretrizes políticas e operacionais para fomentar e direcionar a criação de roteiros integrados e reforçar o estímulo à integração de municípios que procuram desenvolver ou ampliar a atividade turística. É a principal ação do poder público federal voltada para a formatação de roteiros turísticos (MTur, 2004).

No município de São Paulo, em termos de planejamento, o setor público trata a estruturação de roteiros turísticos como um produto potencial gerador de receitas para o setor. Como exemplo da política de regionalização aplicada na escala local, a Figura 4.1 ilustra a oferta de roteiros elaborados pela São Paulo Turismo S/A (SPTuris, 2022).

Figura 4.1 – Roteiros e mapas por região do município de São Paulo



Fonte: SPTuris (2002).

PLANEJAMENTO E GESTÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Este item apresenta a descrição dos instrumentos que compõem o sistema de planejamento e de gestão municipal do setor de turismo no município de São Paulo em 2022.

A Constituição Federal (CF) de 1988 traz, em seu art. 37, uma série de princípios que todos os poderes, órgãos e entidades da administração pública no Brasil devem seguir em suas atividades, a saber: (1) legalidade; (2) impessoalidade; (3) moralidade; (4) publicidade; e (5) eficiência (Brasil, 1988). Nesse sentido, a atuação do poder público municipal tem a premissa constitucional de estar prevista na legislação estabelecida, não ser identificável com algum agente particular específico, seguir uma atuação ética, ser transparente e buscar resultados práticos e eficientes (Alexandrino e Paulo, 2019).

No sistema federal brasileiro, a CF de 1988 definiu a situação jurídica dos municípios, considerando-os como parte integrante e indissolúvel da União, um ente federado, ao lado dos Estados e do Distrito Federal. Isso garantiu aos municípios quatro dimensões de autonomia de gestão: (1) autonomia administrativa, em que os municípios podem identificar suas prioridades em planejamentos, pensando na gestão local; (2) autonomia financeira, em que há a capacidade de colher receitas e aplicá-las em seus territórios; (3) autonomia política, em que seus habitantes podem eleger seus representantes locais para a gestão do território; e (4) autonomia de auto-organização, que permite aos municípios serem regidos pelas próprias leis que criarem, respeitando as legislações estaduais e federal nas quais estão inseridos (Costa, 2019). A autonomia de auto-organização é considerada inovadora por algumas doutrinas jurídicas, pois a possibilidade de os municípios editarem as suas próprias legislações é raramente encontrada em sistemas jurídicos de federações de outros Estados, considerando o Direito Comparado (Costa, 2019).

O planejamento municipal está pautado principalmente em duas das autonomias que os municípios detêm: a administrativa, pela qual o poder público municipal escolhe e planeja programas, projetos e ações que serão realizados na escala municipal; e a auto-organização, obedecendo o princípio da legalidade, para o qual todo processo de planejamento deve estar previsto em alguma legislação específica. Ressalta-se que as autonomias financeiras e políticas também se encontram presentes nesses processos, uma vez que o planejamento lida com receitas e despesas dos municípios e é iniciado pelos representantes eleitos localmente, prefeitos(as) e vereadores(as).

O principal instrumento jurídico que organiza e rege os municípios brasileiros (e que é erigido e promulgado pelos próprios municípios) é a Lei Orgânica Municipal, prevista no art. 29 da CF, considerada pela doutrina jurídica como uma espécie de constituição municipal (Costa, 2019), ainda que os municípios não detenham poderes constituintes originários ou derivados, como nos casos da própria União e dos Estados, que promulgam respectivamente a CF e as Constituições Estaduais (Borges, 2021).

No estado de São Paulo, o município de São Paulo promulgou sua Lei Orgânica Municipal (LOM) em 1990 e, nela, apresenta quatro menções específicas para o turismo, sendo a principal o art. 164, que prevê que “o município promoverá o turismo como fator de desenvolvimento econômico”. As outras menções ao turismo trazem o dever de o município promover a proteção e o acesso ao patrimônio turístico, entre outros (art. 7, IV), realizar a política urbana municipal, juntamente com a criação e a manutenção de áreas de especial interesse turístico (art. 149, IV) e o tombamento de conjuntos urbanos e sítios de valor turístico, com o objetivo de preservar (art. 192, parágrafo único, V).

Os municípios têm a capacidade de criar secretarias municipais para auxiliar a administração direta de determinadas áreas de interesse local, bem como autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, consideradas partes da administração indireta. Além disso, os conselhos municipais são órgãos colegiados compostos por representantes do poder público e da sociedade civil para auxiliar a formular e controlar políticas públicas. Esses organismos têm suas competências e composições previstas em lei.

Considerando a administração pública do turismo no município de São Paulo, em sua forma direta, é possível encontrar uma série de mudanças recentes nas estruturas das secretarias municipais. Em 2018, a Secretaria Municipal de Turismo existia, prevista em legislação (Lei Municipal 16.974/2018) e regulamentada (Decreto Municipal 58.381/2018). Porém, a Lei Municipal 17.542/2020 autorizou o poder executivo a alterar a denominação e a competência de organismos municipais por meio de decreto, o que foi feito para a então Secretaria de Turismo, que passou a ser, pelo Decreto Municipal 60.038/2020, a Secretaria Municipal de Relações Internacionais, sendo as competências da área de turismo unificadas na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMDET). Em 2021, o Decreto Municipal 60.178/2021 incorporou a Secretaria Executiva de Turismo da SMDET à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, alterando seu nome para Secretaria Executiva de Lazer; o turismo passou a ser gerido pela Coordenadoria de Turismo criada dentro da SMDET. Por fim, a Lei Municipal 17.776/2022 recriou a Secretaria Municipal de Turismo, sendo regulamentada pelo Decreto Municipal 61.244/2022. Essas diversas alterações, sejam em âmbito legislativo ou em âmbito regulamentar, demonstram uma falta de solidez jurídica quanto à importância dada pela administração direta municipal de São Paulo para a área de turismo.

A administração indireta municipal voltada ao turismo, por sua vez, tem como exemplo a SPTuris, sociedade de economia mista e capital aberto. O poder público municipal paulistano foi autorizado a participar dessa empresa em 1974 por meio da Lei Municipal 8.180/1974 e, desde então, vem atuando na promoção do turismo na cidade. Porém, a Lei Municipal 16.766/2017 autorizou a alienação da participação societária detida pelo município na SPTuris e, além disso, a Lei Municipal 17.433/2020 autorizou o Poder Executivo a promover a sua dissolução, liquidação e extinção, fatos que não ocorreram ainda. A possibilidade de extinção da empresa pública de administração indireta se une com a falta de solidez jurídica decorrente das alterações legislativas constantes na administração direta municipal, demonstrando um aparente desinteresse pelo turismo.

O município também conta com um conselho e um fundo municipal voltados para o turismo, criados pela Lei Municipal 11.198/1992 e regulamentados pelo Decreto Municipal 46.649/2005. O Conselho Municipal de Turismo (Comtur) tem a finalidade de conjugar os esforços do poder público e da sociedade civil para implementação da política municipal de turismo, e o Fundo Municipal de Turismo (Futur) tem a finalidade de financiar as políticas estabelecidas.

Para regulamentar a execução da política urbana, prevista na CF, foi sancionada em 2001 a Lei Federal 10.257/2001, que ficou conhecida como Estatuto da Cidade e trouxe, em seu art. 4º, uma série de instrumentos jurídicos que os municípios devem adotar para promover suas políticas urbanas, sendo que todos devem ser regidos por legislações próprias, conforme o princípio da legalidade (art. 4º, § 1º). Os instrumentos são descritos no Quadro 4.1.

Quadro 4.1 – Instrumentos jurídicos para o desenvolvimento da política urbana municipal (Estatuto da Cidade)

Planejamento	Tributação e finanças	Institutos jurídicos e políticos	Estudos
<ul style="list-style-type: none"> • Plano Diretor Municipal (PDM) • Parcelamento, uso e ocupação do solo • Zoneamento ambiental • Plano plurianual • Diretrizes orçamentárias • Orçamento anual • Gestão orçamentária participativa • Planos, programas e projetos setoriais • Planos de desenvolvimento econômico e social 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) • Contribuição de melhoria • Incentivos e benefícios fiscais e financeiros 	<ul style="list-style-type: none"> • Desapropriação • Servidão administrativa • Limitações administrativas • Tombamentos • Unidades de conservação • Zonas especiais de interesse social • Concessão de direito real de uso • Concessão de uso especial para moradia • Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios • Usucapião especial urbano • Direito de superfície • Direito de preempção • Outorga onerosa do direito de construir • Transferência do direito de construir • Operações urbanas consorciadas • Regularização fundiária • Assistências técnicas e jurídicas • Referendo popular • Plebiscito • Demarcação urbanística • Legitimação de posse 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) • Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)

O Quadro 4.1, conforme o Estatuto da Cidade, apresenta todos os instrumentos que afetam a área de turismo, em especial aqueles direcionados ao planejamento, e alguns institutos jurídicos, como tombamento e criação de unidades de conservação, que buscam promover a preservação e podem fomentar os segmentos de turismo cultural e ambiental, além de zonas especiais de interesse social, que permite aos municípios criar zonas turísticas em seu território urbano.

O Plano Diretor Municipal (PDM) é o principal instrumento jurídico para o desenvolvimento urbano presente na CF, que deve ser o norteador obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º). Do mesmo modo estabelece o Estatuto da Cidade que, além de reforçar o preceito constitucional da obrigação do PDM para municípios com mais de 20 mil habitantes (art. 41, inciso I), ampliou o rol para municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas (art. 41, inciso II) e integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, inciso IV). Em complementação, a Constituição do Estado de São Paulo de 1989 obrigou todos os municípios paulistas a elaborarem o PDM a (art. 181, § 1º). A Lei Orgânica Municipal de São Paulo (art. 150) entende o PDM como um instrumento de planejamento municipal, no qual devem constar as principais políticas públicas, com vigência de dez anos a partir de sua publicação.

No PDM da capital paulista, intitulado Plano Diretor Estratégico, aprovado pela Lei Municipal 16.050/2014, o turismo é encontrado com o objetivo de delimitar algumas macroáreas e zonas da cidade. Por exemplo, a Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais (art. 21) busca o ecoturismo sustentável entre outros objetivos, e a Zona Especial de Preservação Cultural (art. 61 e 62). Além disso, o turismo está presente na Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável (art. 175 e 176), nos Polos de Economia Criativa (art. 182 a 184) e nos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (art. 314 a 316).

A gestão do município passa por diferentes setores, entre os quais os de transportes, saúde, educação, cultura e turismo, por exemplo. O município de São Paulo tem uma tradição de planejar e de criar metas temporais para cada uma dessas áreas. Para o turismo, o Plano Turístico Municipal (Platum) foi previsto pela Lei Municipal 11.198/1992 e teve, desde 1999, oito versões. A versão vigente é nomeada como “Plano de Turismo Municipal 2019-2021: perspectiva 2030” (SPTuris, 2019), que apresenta 15 objetivos estratégicos, cada qual com objetivos específicos e metas respectivas, inseridas em cinco eixos estratégicos: (1) articulação e fortalecimento institucional; (2) calendário inteligente de eventos; (3) segmentação e desenvolvimento territorial; (4) aprimoramento na experiência do turista; e (5) promoção turística e apoio à comercialização.

Outros planos setoriais de destaque do município de São Paulo que mencionam o turismo são os planos de desenvolvimento do turismo sustentável, do Polo de Ecoturismo de São Paulo, em Parelheiros, Zona Sul (SPTuris, 2017), e do Polo de Ecoturismo da Cantareira, na Zona Norte (SPTuris, 2021). Também merecem menção o Plano Municipal de Mobilidade Urbana (São Paulo, 2015); o Plano Municipal de Cultura (São Paulo, 2016); o Plano Municipal de Esportes e Lazer (São Paulo, 2018); e o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDET, 2022).

Como parte do sistema de planejamento do município de São Paulo, a LOM/1990 traz, em seu art. 69-A, a obrigatoriedade de o chefe do executivo municipal apresentar um Programa de Metas, em até 90 dias após sua posse, com as principais propostas de programas, projetos e ações que estavam presentes no programa de governo no momento de sua apresentação à Justiça Eleitoral²⁰. Esse programa deve seguir as premissas do Plano Diretor e servir como base para os próximos instrumentos de planejamento. O Programa de Metas vigente do município de São Paulo é de 2021, da gestão de Bruno Covas²¹ e Ricardo Nunes, e apresenta metas para serem realizadas durante o período de quatro anos. Para o turismo, há a intenção, na Meta 71, de implementar 60% do Plano de Turismo Municipal (SPTuris, 2021).

O Plano Plurianual, por sua vez, é o primeiro instrumento que prevê valores monetários para os investimentos previstos nos planos anteriores. É um documento com validade de quatro anos, que se apresenta como base para a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do período financeiro previsto, com os investimentos para cada programa, projeto e ação a ser realizado. O Plano Plurianual vigente foi aprovado pela Lei Municipal 17.729/2021 e prevê a receita total do município, de 2022 a 2025, em cerca de 350,7 bilhões de reais. Para o turismo, o Plano propõe o Programa 3015: Promoção da Cidade como Referência Global e Destino Turístico, com valor de cerca de 1,433 bilhão de reais, e ações direcionadas a: (1) projetos de fomento ao turismo; (2) construção da Fábrica do Samba; (3) ampliação, reforma e requalificação do Autódromo de Interlagos; (4) ações de audiovisual; (5) operação e manutenção da infraestrutura turística; (6) promoção de campanhas de eventos de interesse do município; (7) administração do Autódromo de Interlagos; (8) apoio às ações municipais de turismo; (9) fomento à cooperação, parcerias e captação de investimentos internacionais; (10) implantação de estrutura turística no Triângulo Histórico; e (11) ações de cooperação para o desenvolvimento sustentável. Como resultado do Plano Plurianual, o Executivo Municipal envia à Câmara dos Vereadores um projeto de lei de diretrizes orçamentárias, que é discutido pelos parlamentares a fim de definirem premissas, metas e prioridades, que devem constar no projeto de Lei Orçamentária Anual, a ser elaborado pelo Executivo posteriormente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente (Lei Municipal 17.839/2022) foi sancionada em 20 de julho de 2022 e prevê um investimento total de cerca de 6,217 bilhões de reais para o ano de 2023, sendo cerca de 40 milhões de reais voltados para a promoção da cidade como referência global e destino turístico, implantando 16% do Plano de Turismo Municipal em 2023.

Por fim, o último instrumento de planejamento e o principal para a execução financeira é a Lei Orçamentária Anual. A Lei Municipal 17.728/2021 foi aprovada em 17 de dezembro de 2021 e previu a receita e fixou a despesa municipal para 2022, sendo o total de cerca de 82,760 bilhões de reais, e entre eles, a despesa total da SPTuris, de 131,8 milhões de reais.

²⁰ O programa de governo é uma obrigatoriedade de todos os candidatos ao Poder Executivo, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, de acordo com a Lei Federal 9.504/1997.

²¹ O prefeito Bruno Covas, eleito em 2020, faleceu meses após assumir o cargo em 2021, tendo o vice-prefeito Ricardo Nunes assumido o Poder Executivo em seu lugar (BRUNO, 2021).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentada a estrutura jurídica transversal de planejamento e gestão do turismo no município de São Paulo, considera-se que a complexidade advinda da atuação de diferentes setores implica em desafios à integração das áreas, de modo inter, trans e multidisciplinar. Planejar e fomentar o turismo plural de São Paulo é fomentar ações que sejam norteadas pelos mais diversos atores desse setor, promovendo solidez jurídica na forma da administração direta ou indireta, planejamento e dispêndio de recursos.

Outra questão que se mostra complexa é a própria realidade do município de São Paulo, dada sua extensão e suas características de conurbação com municípios aos seus arredores, que formam a Região Metropolitana de São Paulo. O turismo pode e deve fomentar o desenvolvimento de toda a região, com base em uma governança efetiva – afinal, o Estatuto da Cidade, a principal legislação que rege as cidades brasileiras, prevê o interesse turístico como parte do planejamento urbano, na forma do PDM (Lei 10.257/2001).

O possível diálogo dos demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo com o planejamento municipal urbano da capital paulista, com configurações de princípios, diretrizes e funções públicas de interesse em comum, pode nortear trabalhos futuros concernentes à temática do turismo nos 39 municípios que compõem a referida Região.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. *Direito administrativo descomplicado*. Método, 2019.
- BORGES, G. M. *Direito constitucional decifrado*. Alfacon, 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: ago. 2023.
- BRASIL. *Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: ago. 2023.
- BRUNO Covas, prefeito de São Paulo, morre aos 41 anos, vítima de câncer. *Globo, G1 São Paulo*. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/05/16/bruno-covas-prefeito-de-sao-paulo-morre-aos-41-anos-vitima-de-cancer.ghtml>. Acesso em: ago. 2023.
- COSTA, N. N. *Direito municipal brasileiro*. LMJ Mundo Jurídico, 2019.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2003-2007: diretrizes, metas e programas*. Brasília: Ministério do Turismo, 2003. Disponível em: http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio_publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil*. Diretrizes políticas. Brasília: Ministério do Turismo, 2004. Disponível em: http://regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2007-2010*. Brasília: Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo, 2007. Disponível em: http://p.download.uol.com.br/guamaua/dt/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2013-2016: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: http://antigo.turismo.gov.br/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/PNT_2013-2016.pdf. Acesso em: ago. 2023.

MTUR – Ministério do Turismo. *Plano nacional de turismo 2018-2022: mais emprego e renda para o Brasil*. Brasília: Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/centrais-de-conteudo/pnt-2018-2022-pdf>.

SÃO PAULO (Estado). *Constituição Estadual de São Paulo, de 5 de outubro de 1989*. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *PlanMob/SP 2015: Plano de mobilidade de São Paulo*. Secretaria Municipal de Mobilidade e Trânsito, 2015. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/planmobsp_v072__1455546429.pdf. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Plano municipal de cultura de São Paulo*. Secretaria Municipal de Cultura, 2016. Disponível em: https://issuu.com/smcsp/docs/pmc_final. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Plano municipal de esportes e lazer 2018-2025*. Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, 2018. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/esportes/Plano/PMELSP%2019%2006.pdf>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Programa de metas 2021-2024*. Versão final participativa. Secretaria de Governo Municipal, 2021. Disponível em: https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas_e_incentivos/programa_de_metas. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Decreto Municipal de São Paulo 46.649, de 21 de novembro de 2005*. Regulamenta a Lei 11.198, de 19 de maio de 1992, dispendo sobre o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e o Fundo Municipal de Turismo (FUTUR). Disponível em: <https://www.imprensaoficial.com.br/Certificacao/GatewayCertificaPDF.aspx?notarizacaoID=c46346b6-29a6-4f2b-bd19-6deb6dbab295>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Decreto Municipal de São Paulo 58.381, de 28 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Turismo, bem como sobre seus respectivos cargos de provimento em comissão. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58381-de-28-de-agosto-de-2018/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Decreto Municipal de São Paulo 60.038, de 31 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a reorganização dos órgãos da administração municipal nos termos do art. 8º da Lei nº 17.542, de 22 de dezembro de 2020. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60038-de-31-de-dezembro-de-2020/detalhe>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Decreto Municipal de São Paulo 60.178, de 15 de abril de 2021*. Dispõe sobre a reorganização interna das Secretarias Municipais que especifica. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-60178-de-15-de-abril-de-2021/detalhe>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Decreto Municipal de São Paulo 61.244, de 20 de abril de 2022*. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Turismo - SMTUR, bem como sobre seus respectivos cargos de provimento em comissão. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-61244-de-20-de-abril-de-2022>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 8.180, de 17 de dezembro de 1974*. Autoriza a Prefeitura do município de São Paulo a participar como acionista majoritária da ANHEMBI S/A - Centro de Feiras e Salões, bem como celebrar convênios, e dá outras providências. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L8180.pdf>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 11.198, de 19 de maio de 1992*. Cria o Plano Turístico Municipal - PLATUM, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1992/1120/11198/lei-ordinaria-n-11198-1992-cria-o-plano-turistico-municipal-platum-e-da-outras-providencias>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 16.050, de 31 de julho de 2014*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 16.766, de 20 de dezembro de 2017*. Autoriza a alienação da participação societária detida pelo Município de São Paulo na São Paulo Turismo S.A., nas condições que especifica; altera a Lei nº 4.236, de 26 de junho de 1952. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16766-de-20-de-dezembro-de-2017/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 16.974, de 23 de agosto de 2018*. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Municipal Direta, a criação, alteração de denominação e extinção dos órgãos que especifica, bem como a criação e alteração de cargos de provimento em comissão e de funções de confiança. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16974-de-23-de-agosto-de-2018/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 17.433, de 29 de julho de 2020*. Dispõe sobre a reorganização da Administração Pública Municipal Indireta, na forma que especifica, incluindo a criação e extinção de entidades e a criação, transferência, alteração e extinção de cargos de provimento efetivo e em comissão e de funções admitidas, bem como a criação de empregos públicos. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17433-de-29-de-julho-de-2020/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 17.542, de 22 de dezembro de 2020*. Introduce alterações nas Leis nº 13.399, de 1º de agosto de 2002, nº 6.989, de 29 de dezembro de 1966, nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986, nº 14.094, de 6 de dezembro de 2005, nº 14.256, de 29 de dezembro de 2006, e nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17542-de-22-de-dezembro-de-2020/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 17.728, de 27 de dezembro de 2021*. Estima a receita e fixa a despesa do Município de São Paulo para o exercício de 2022. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17728-de-27-de-dezembro-de-2021/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 17.729, de 28 de dezembro de 2021*. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022-2025. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17729-de-28-de-dezembro-de-2021/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 17.776, de 13 de abril de 2022*. Dispõe sobre a criação, alteração de denominação e extinção dos órgãos que especifica; cria cargos de provimento em comissão, bem como altera a Lei nº 16.974, de 23 de agosto de 2018, e dá outras providências. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17776-de-13-de-abril-de-2022/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Municipal de São Paulo 17.839, de 20 de julho de 2022*. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2023. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17839-de-20-de-julho-de-2022/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SÃO PAULO (Município). *Lei Orgânica Municipal de São Paulo, de 4 de abril de 1990*. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-0-de-04-de-abril-de-1990/consolidado>. Acesso em: ago. 2023.

SMDet - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho de São Paulo. *Plano municipal de desenvolvimento econômico* (PMDE): 2022 a 2032. 2022. Disponível em: https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas_e_incentivos/plano_de_desenvolvimento. Acesso em: ago. 2023.

SPTURIS - São Paulo Turismo S/A. *Plano de desenvolvimento do turismo sustentável do polo de ecoturismo de São Paulo*. 2017. Disponível em: https://cidadedesaopaulo.com/wp-content/uploads/2018/04/Plano-Desenv.TurismoSP_site.pdf. Acesso em: ago. 2023.

SPTURIS - São Paulo Turismo S/A. *Plano de Turismo Municipal (PLATUM): perspectiva 2030*. 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/platum_1594747759.pdf. Acesso em: ago. 2023.

SPTURIS - São Paulo Turismo S/A. *Plano de desenvolvimento turístico do polo de ecoturismo da Cantareira - São Paulo*. 2021. Disponível em: https://issuu.com/spturis/docs/plano_de_desenvolvimento_tur_stico_site. Acesso em: ago. 2023.

SPTURIS - São Paulo Turismo S/A. *Roteiros por região*. 2022. Disponível em: <https://cidadedesaopaulo.com/vivasp/roteiros-por-regiao-landing-page/>. Acesso em: ago. 2023.

5 Fronteira e turismo no contexto da cooperação transfronteiriça

Jordana de Souza Cavalcante²²

INTRODUÇÃO

Este capítulo é uma contribuição teórica para reflexão acerca de fronteira e turismo transfronteiriço. O estudo tem como objetivo apresentar abordagens teóricas dos conceitos no contexto do desenvolvimento regional de áreas de fronteira. São apresentadas diversas teorias de fronteira, turismo de fronteira, turismo na fronteira e turismo transfronteiriço. Apesar de existirem alguns estudos avançados sobre fronteira, ainda são poucos aprofundados no que refere à cooperação. Nota-se, portanto, uma carência de pesquisa com enfoque no desenvolvimento regional.

Dada a sua importância, é imprescindível que pesquisas façam um aprofundamento teórico abrangente, visando definir e resolver questões relacionadas à dinâmica de turismo transfronteiriço e fronteira, trazendo contribuições significativas no âmbito teórico. Em especial no que se refere à gestão regional do turismo e contextos diretamente relacionados a turismo em regiões, contribuições conceituais e teóricas para essa área são necessárias.

Portanto, este estudo, um ensaio teórico sobre turismo em áreas de fronteira, ao considerá-lo com ênfase no desenvolvimento regional, propõe avanços futuros nessa área de estudo.

CONCEITO DE FRONTEIRA

Estudar fronteiras pode parecer mais complexo que o próprio contexto transfronteiriço da palavra. Para Paixão (2006), o conceito de fronteira permanece ancorado na tradicional definição existente nos dicionários e enciclopédias, que a descreve como a extremidade de uma região ou país que se confronta ou delimita outros territórios.

²² Doutoranda em Turismo pela EACH-USP. Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). Tecnóloga em Gestão de Turismo pelo Instituto Federal de Roraima (IFRR). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5865202447499186>. E-mail: jordanacavalcante@usp.br. Bolsista CAPES.

Castrogiovanni e Gastal (2006) consideram que “as fronteiras podem ser olhadas e estudadas sob diferentes pontos de vista. Há, entre outras, fronteiras políticas, fronteiras simbólicas e fronteiras metafóricas, fronteiras que podem ser densas na sua imposição sobre a paisagem ou difusas no território” (p. 3). Os autores afirmam que a ideia de fronteira como limite surgiu na Europa, no bojo do Tratado de Westfalia em 1648. Com o passar do tempo, o conceito adquiriu novos termos. Após a Segunda Guerra Mundial, o conceito de fronteira adquiriu uma conotação ideológica, influenciada pelas correntes do capitalismo e do socialismo. Essa transformação provocou mudanças significativas no espaço fronteiro de diversos países (Paixão, 2006). O autor cita exemplos, como o caso da Alemanha Oriental e Ocidental, e da Coreia do Norte e do Sul. Pedro Pinto Coelho (1992 *apud* Paixão, 2006) afirma que a fronteira assume duplo sentido paradigmático. Paixão (2006) declara que “a relação limite e fronteira trata-se, no caso do limite, de algo que, etimologicamente e juridicamente, sugere uma carga semântica que beira a imobilidade”. O autor assegura que, ainda hoje, estudos de fronteiras, por sua diversidade e complexidade teórico-metodológica e conceitual, continuam a apresentar um grande número de definições.

No Brasil, o conceito de linha de fronteira é substituído pelo de região de fronteira: a Lei Federal 6.634/1979 dispôs sobre a faixa de fronteira e alterou o Decreto-Lei Federal 1.135/1970. Seu art. 1º dita: “É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km [...] de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira” (Brasil, 1979). Assim o conceito se consagrou na legislação brasileira, como área fundamental para a defesa do território nacional (art. 20, § 2º, Constituição Federal, 1988).

Fronteiras podem auxiliar a explicar a formação dos Estados Modernos, como o limite para as nações, e discutir os Estados contemporâneos. Liberato *et al.* (2018) destacam que a história evidencia que as fronteiras surgiram face à necessidade de construir e preservar identidades nacionais. Argumentam que, do ponto de vista geográfico e político, as fronteiras são percebidas como barreiras que restringem ou dificultam a circulação de pessoal e mercadorias. Assim, frequentemente são descritas como linhas divisórias entre países e indivíduos. No entanto, para aqueles que vivem próximos a uma fronteira, essa barreira se torna menos evidente, pois a facilidade de atravessá-la diariamente resulta em um território mais permeável.

Por outro lado, fronteiras não podem ser consideradas apenas como linhas separando territórios, grupos ou indivíduos, mas como elementos que impactam diretamente na sociedade, na cultura, no espaço e nas pessoas. Entendidas como construções sociais, culturais e políticas, se tornam significativas e são exploradas pelo ser humano como parte do processo de institucionalização dos territórios (Newman e Paasi, 1998; Paasi, 2003).

Na mesma linha, Raffestin (2005) entende que fronteiras podem ser interpretadas de modo político e sociocultural, com diferenças a partir do planejamento político, econômico e cultural. Driessen (2005) afirma que a análise de questões de fronteira deve levar em conta identidades, interesses, preocupações e atividades específicas desse espaço. Assim, a fronteira pode se constituir como um encerramento de espaço, limitando algo, fixando um conteúdo e sentido específico, sendo conceituada de forma simbólica de pertencimento e identidade, definida pela diferença entre a relação de um e outro (Hanciau, 2005).

Para Martins (1997), a fronteira representa a divisão entre distintos grupos humanos, separando os de cá e os de lá, causando conflitos e guerras entre esses limites e territórios. Já Machado (1998) define o limite como a máxima dimensão da unidade territorial sob monopólio legal de uma nação, sendo, portanto, a sua área de soberania.

As dimensões do limite territorial imposto pelas fronteiras, para Trigal (2013 apud Liberato *et al.*, 2018), são: 1) geográfica, uma marca no território, uma descontinuidade e divisão do espaço de origem política, como resultado de uma evolução histórica e da organização do poder por parte das sociedades; 2) jurídica, como uma linha artificial reconhecida, de delimitação simétrica e controlada por competências e aplicação de leis que separam e demarcam territórios de entidades políticas, como resultado de negociações e tratados internacionais celebrados ao longo do tempo; 3) econômica, como área de influência mercantil ou de um serviço central. Para Paixão (2006), a mobilidade nessas faixas resulta tanto do desenvolvimento dos territórios quanto da pressão exercida pelos sistemas e subsistemas produtivos, bem como de interesses internacionais sobre diferentes estados nacionais.

Em turismo, contextos muito trabalhados envolvendo o conceito de fronteira são os acordos internacionais entre blocos econômicos, como o Mercosul, que configuram um limite de mobilidades a partir de acordos diplomático que facilitam o acesso – social, cultural e econômico – de um lado para o outro, a fim de manter fluxos de turismo para ambos os lados.

Portanto, o conceito de fronteira é complexo e se desenvolve a partir do contexto. No turismo, entre múltiplos conceitos a respeito da atividade em regiões transfronteiriças, aqui importa compreender a distinção entre turismo de fronteira e turismo na fronteira.

TIPOLOGIA: TURISMO DE FRONTEIRA E TURISMO NA FRONTEIRA

O turismo fronteiriço, no contexto conceitual de fronteira, é mais conhecido pelos acordos internacionais entre os blocos econômicos. Funcionam como estratégia política, que facilita as interações transfronteiriças e ajudam a fortalecer a imagem regional e a identidade comum nas regiões de fronteira (Stoffelen e Vanneste, 2017; Timothy, 2001). Se por um lado parece fácil compreender as tipologias do turismo fronteiriço, como o turismo de fronteira, mais estudado, por outro o turismo na fronteira permanece pouco explicado. A seguir são abordadas as tipologias de turismo e fronteira, com os termos mais conhecidos no turismo transfronteiriço.

O turismo de fronteira e a complexidade conceitual que parte do próprio conceito de fronteira, em sua tipologia, tem aumentado e instigado alguns pesquisadores a compreender sua aplicação nos debates de turismo e fronteira. Segundo Paixão (2006), “para existir turismo de fronteira é necessário que ocorra um processo de integração entre territórios, surgindo o turismo como parte significativa dessa integração”. Para Cruz (2010), o turismo de fronteira envolve a viagem entre territórios transfronteiriços, entre países vizinhos, por meio do processo de cooperação, permitindo o acesso a locais turísticos.

Assim, turismo de fronteira pode ser definido como sendo a reinvenção da fronteira enquanto um único destino turístico, com uma identidade sociocultural distinta, estabelecendo laços regionais e transnacionais específicos para cada região, que se tornam o elemento central de motivação e experiência turística. O atravessamento da fronteira assegura a partilha do destino turístico. Assim, Paixão (2006) afirma que, para que o “turismo de fronteira exista, é necessário um processo de integração entre os territórios, e a atividade é parte significativa dessa integração”. O autor sugere que as fronteiras, apesar de possuírem atrações turística contíguas e dispersas em dois territórios nacionais, formam uma paisagem que, do ponto de vista turístico, aparenta homogeneidade. Mas há poucos estudos sobre esse tipo de turismo.

Em resumo, enquanto a literatura existente sugere que o turismo fronteiriço é mais recorrente na tipologia como sendo *turismo de fronteira* e suas múltiplas aplicações, o tipo *turismo na fronteira*, como uma dimensão central de turismo transfronteiriço, permanece pouco estudado.

TURISMO TRANSFRONTEIRIÇO NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Este tópico aborda a contribuição do turismo transfronteiriço para o desenvolvimento regional. Fronteiras são entendidas hoje como elementos promotores do desenvolvimento regional, não como obstáculos (Prokkola, 2010). Elas moldam a imagem e a identidade da região de fronteira e facilitam as relações transfronteiriças.

A literatura define regiões transfronteiriças como áreas de encontro de territórios adjacentes e, portanto, a história, a economia e os atributos sociais da região transfronteiriça são amplamente afetados pela proximidade à fronteira (Hansen, 1981; Lundquist e Trippl, 2009). De uma perspectiva de desenvolvimento regional, o turismo deve ser visto como um mecanismo de transformação regional, e não como um objetivo final em si mesmo (Kauppila e Rusanen, 2009) – e é sob essa ótica que parte da pesquisa em turismo transfronteiriço dos destinos turísticos se desenvolve. Deve, também, ser desenvolvido e gerido em coerência com os quadros territoriais, institucionais e sociopolíticos de cada região (Stoffelen e Vanneste, 2017).

O turismo transfronteiriço se traduz em um conjunto de atrações presentes em uma determinada área transfronteiriça (Jansen-Verbeke e Lievois, 2008; Saraniemi e Kylänen, 2011). Matznetter (1979 *apud* Porcaro, 2017) categorizou as situações de fronteiras internacionais e áreas turísticas em três tipos: situações em que a fronteira está localizada entre as duas áreas turísticas, mas um pouco distante de cada uma; situações em que as áreas turísticas tocam apenas um lado da fronteira; e situações em que as áreas turísticas são adjacentes a uma fronteira em ambos os lados. Nas três situações, Porcaro (2017) analisa a função do limite como barreira e as possibilidades de desenvolvimento do turismo em ambos os lados de fronteira. Mesmo com algumas críticas, o modelo de Matznetter ainda é estudado na atualidade. Apesar de alguns críticos afirmarem que o modelo não abrange todas as ligações possíveis entre turismo e fronteiras e que considerou apenas alguns dos impactos das fronteiras no turismo (Timothy, 2001), ou que não considera se as regiões turísticas são influenciadas pela sua posição fronteira (Székely, 2014), o modelo ainda é citado.

Nesse processo de integração fronteira, uma maior facilidade de acesso aos diversos atrativos turísticos fronteiros é possibilitada aos turistas. Com isso, a fronteira também influencia na melhoria de infraestrutura e serviços de ambos os lados, no contexto transfronteiriço. Várias tendências motivam mais viagens transfronteiriças, entre elas: facilidade de acesso, de vistos e de formalidades transfronteiriças; redes e arranjos flexíveis de transportes; roteiros mais curtos e frequentes; busca por experiências mais variadas; colaboração entre parceiros transfronteiriços e desenvolvimento de regional (WTO, 2018).

Para Prokkola (2011) e Timothy (2017), o turismo é estratégia viável para as regiões fronteiriças que, de outra forma, inibem o desenvolvimento socioeconômico e a cooperação política. Blasco, Guia e Prats (2013) destacam que regiões de fronteira apresentam fatores determinantes para a criação e a evolução dos destinos turísticos, pois as viagens entre territórios transfronteiriços possibilitam usufruir dos seus diferentes atrativos.

À medida que a visitação transfronteiriça foi facilitada, houve mais casos de colaborações. “Em vários campos de estudos o turismo vem sendo discutido; na geografia, vem-se produzindo vários debates sobre a potencialidade do turismo de fronteira” (Cavalcante, 2014). A geografia e o posicionamento de atrações desempenham um papel crítico. Pode-se exemplificar com as famosas regiões de áreas naturais ao redor do mundo, onde os visitantes se deslocam entre dois países para ver as diferentes paisagens em vários ângulos (Kozak e Buhalis, 2019).

Apesar de essa motivação colaborar para a mobilidade, a atividade pode contribuir de forma positiva ou negativa no desenvolvimento regional de áreas de fronteira. Os benefícios que o turismo transfronteiriço pode gerar com a integração de territórios, para ambas as regiões, são: oportunidades de emprego e renda (Gu e Ryan, 2008), uma economia local melhor (Gursoy e Rutherford, 2004), aumento na qualidade de vida da população local (Ahmed e Krohn, 1992); e oportunidade de novos mercados (Dyer *et al.*, 2007). O turismo transfronteiriço também apresenta pontos negativos, em diversos aspectos (Morales *et al.*, 2017), como: a alta do custo de vida (Látková e Vogt, 2011) e dos valores dos imóveis (Belisle e Hoy, 1980), a população local pode criar uma percepção

negativa do turismo (Ap e Crompton, 1988) em razão de eventos associados ao turismo, como criminalidade, prostituição, congestionamentos, tráfico de diversas formas e problemas ambientais.

Destinos turísticos transfronteiriços só podem subsistir se forem implementados esquemas de parcerias bilaterais adequadas e que envolvam os atores apropriados de ambos os lados da fronteira. Segundo Timothy (1998), há várias modalidades de cooperação transfronteiriça, ou governança transfronteiriça, envolvendo atores como governo, agências de níveis diferentes de administração pública e setor privado. O autor classifica as regiões fronteiriças em cinco tipos, em função da intensidade da colaboração transfronteiriça, a partir do modelo de Martinez (1994): (1) alienadas, nas quais as regiões de cada lado permanecem claramente separadas, sem interação; (2) coexistentes, que mantêm relações neutras, mas ainda sem cooperação; (3) cooperativas, que têm relações transfronteiriças caracterizadas por parcerias cooperativas; (4) colaborativas, que têm estruturas cooperativas estáveis e institucionalizadas; e (5) integradas, que se fundem funcionalmente sem restrições de fronteira.

No entanto, apesar do papel central desempenhado pelas parcerias em destinos transfronteiriços, a maioria dos estudos, até agora, concentrou-se apenas na colaboração institucional, ou alianças lideradas por instituições públicas. Nesse sentido, estudos anteriores enfatizaram o papel dos esquemas de financiamento público na catalisação de relacionamentos além-fronteiras para fins turísticos. Com isso, as disputas fronteiriças podem ser superadas, por meio da cooperação na combinação e compartilhamento de ativos existentes, para criar um único destino fronteiriço capaz de beneficiar todos os participantes (Wachowiak, 2006).

Em contraste, ainda é muito restrita na literatura a discussão sobre *clusters* de negócios turísticos transfronteiriços, ou iniciativas de parceria transfronteiriça lideradas pela comunidade (Blasco, Guia e Prats, 2014). As parcerias turísticas são definidas como uma modalidade de cooperação, que envolve uma “comunhão, ou partilha de valorizações, ou recursos (informação, dinheiro, mão de obra, entre outros) entre dois ou mais atores turísticos, para resolver um problema ou criar uma oportunidade, que nenhum deles poderia abordar individualmente” (Selin, 1999, p. 260).

Parcerias são reconhecidas na literatura pela sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento regional por meio do aumento da produtividade, desempenho, capacidade de inovação e negócios nos destinos turísticos. Apesar disso, ainda há dificuldades de criar estruturas de governança transfronteiriças duradouras ou permanentes, apesar dos benefícios das estruturas integradas de governança de destinos (Ioannides, Nielsen e Billing, 2006; Prokkola, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo apresentar abordagens teóricas acerca de fronteira e turismo transfronteiriço no contexto do desenvolvimento regional. O estudo tratou de teorias diversificadas de fronteira, turismo de fronteira, turismo na fronteira e transfronteiriço.

Conceitos de fronteira são apresentados em múltiplas áreas de estudo. Destacam-se as tipologias de turismo de fronteira e turismo na fronteira, pouco debatidas nos estudos e confundidas com muitos aspectos conceituais e terminológicos no processo de construção do turismo transfronteiriço.

No terceiro tópico, destacou-se o turismo transfronteiriço regional, abordando como a cooperação transfronteiriça auxilia o desenvolvimento de uma região em ambos os lados da fronteira. Modelos de estudos mais antigos ainda precisam ser atualizados e aprofundados considerando aspectos da atualidade.

Os diferentes aspectos apresentados para o desenvolvimento socioeconômico de região transfronteiriça destacam pontos positivos e negativos do turismo. Se, por um lado, conflitos fronteiriços podem ser superados com cooperação, a partir da combinação e do compartilhamento de ativos existentes para criar um único destino fronteiriço, beneficiando todos os participantes, por outro lado a desigualdade entre países ou regiões vizinhas pode tornar a relação destrutiva (Moré, 2011), aumentando custos e restringindo o desenvolvimento (Spierings, 2012).

Em acordos bilaterais, o turismo transfronteiriço agrega positivamente no conjunto de ferramentas de planejamento e de cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento regional. Mas as relações do turismo transfronteiriço com a gestão de destinos dependem de parcerias de ambos os lados. Este capítulo, ao tratar de turismo em regiões de fronteira, deparou-se com uma limitação de estudos sobre desenvolvimento regional, afirmando a necessidade de estudos aprofundados sobre o tema.

O turismo, no contexto da cooperação transfronteiriça, reflete, diretamente, os impactos da globalização, que se infiltra nas escalas locais, regionais e internacional. O desenvolvimento é impulsionado, principalmente, pelo capital e pelas forças econômicas, a partir dos fluxos, e não pelo poder político ou administrativo.

Agradecimento: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), código de financiamento 001.

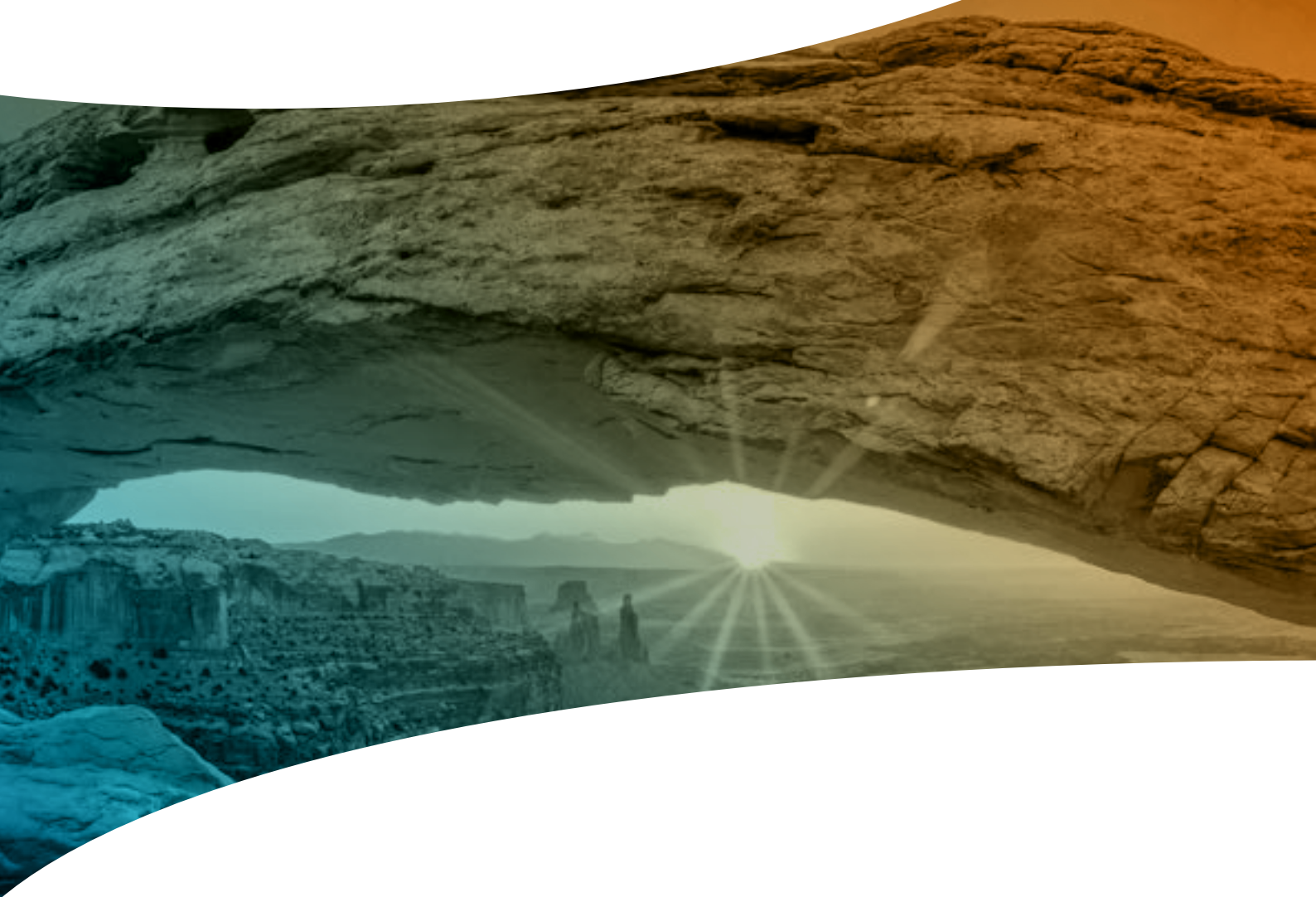
REFERÊNCIAS

- AHMED, Z. U.; KROHN, F. B. International tourism, marketing and quality of life in the third world: India, a case in point. In: J. SIRGY; M. H. MEADOW; D. RADITZ; A. C. SAMLI (ed.). *Development in quality of life studies in marketing*, v. 4, p. 150-156, 1992. Academy of Marketing Science.
- AP, J.; CROMPTON, J. L. Development and testing a tourism impact scale. *Journal of Travel Research*, v. 37, n. 2, p. 121-130, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1177/004728759803700203>.
- BELISLE, F. J.; HOY, D. R. The perceived impact of tourism by residents a case study in Santa Marta, Colombia. *Annals of Tourism Research*, v. 7, n. 1, p. 83-101, 1980. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0160-7383\(80\)80008-9](https://doi.org/10.1016/S0160-7383(80)80008-9).
- BLASCO, D.; GUIA, J.; PRATS, L. Tourism destinations zoning in mountain regions: a consumer-based approach. *Tourism Geographies*, v. 16, n. 3, p. 512-528, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616688.2013.851267>.
- BLASCO, D. ; GUIA, J.; PRATS, L. Emergence of governance in cross-border destinations. *Annals of Tourism Research*, v. 49, p. 159-173, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2014.09.002>.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: ago. 2023.
- BRASIL. *Lei Federal 6.634, de 2 de maio de 1979*. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm. Acesso em: ago. 2023.
- CASTROGIOVANNI, A. C.; GASTAL, S. Fronteiras e turismo: tencionando conceitos. *Anais do IV Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul (SEMINTUR)*. Caxias do Sul-RS, 2006.
- CAVALCANTE, J. S. Venezuela no Mercosul: turismo e região de fronteira em Roraima. *EXAMÃPAKU - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, História e Relações Internacionais*, v. 7, n. 2, p. 3-17, 2014. DOI: <https://doi.org/10.18227/1983-9065ex.v7i2.2407>.
- CRUZ, S. H. R. *Turismo, fronteira e desenvolvimento na Pan-Amazônia: trajetórias entre o Brasil e a Guiana Francesa*. [Tese (Doutorado em Desenvolvimento Socioambiental)]. Universidade Federal do Pará (UFPA), 2010.
- DRIESSEN, P. Skewed ethics on biotechnology: anti-biotech campaigns perpetuate porvery malnutrition and premature death. *Canada Free Press*. 2005. Disponível em: <https://canadafreepress.com/2005/driessen011405.htm>. Acesso em: ago. 2023.
- DYER, P.; GURSOY, D.; SHARMA, B.; CARTER, J. Structural modeling of resident perceptions of tourism and associated development on the Sunshine Coast, Australia. *Tourism Management*, v. 28, n. 2, p. 409-422, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2006.04.002>.
- GU, H.; RYAN, C. Place attachment, identity and community impacts of tourism: the case of a Beijing hutond. *Tourism Management*, v. 29, n. 4, p. 637-647, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2007.06.006>.
- GURSOY, D.; RUTHERFORD, D. G. Host attitudes toward tourism: an improved structural model. *Annals of Tourism Research*, v. 31, n. 3, p. 495-516, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2003.08.008>.
- HANCIAU, N. J. O entre-lugar. In: E. FIGUEIREDO. (org.). *Conceitos de literatura e cultura*. Editora UFJF, 2005. Disponível em: https://hanciau.net/arquivos/Entre_lugar.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- HANSEN, N. M. *Border economy: southwest regional development*. University of Texas Press, 1981.
- IOANNIDES, D.; NIELSEN, P. Å.; BILLING, P. Transboundary collaboration in tourism: the case of the Bothnian Arc. *Tourism Geographies*, v. 8, n. 2, p. 122-142, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616680600585380>.
- JANSEN-VERBEKE, M.; LIEVOIS, E. Visiting patters in historic cityscapes: a case study in Ghent, Belgium. In: M. JANSEN-VERBEKE; G. PRIESTLEY; A. RUSSO (ed.). *Cultural resources for tourism; patterns, process, policies*, v. 17, n. 30, 2008. Nova Science Publishers.
- KAUPPILA, P.; RUSANEN, J. A grid cell viewpoint to resorts: case studies in Northern Finland. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, v. 9, n. 1, p. 1-21, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1080/15022250802711039>.
- KOZAK, M.; BUHALIS, D. Cross-border tourism destination marketing: prerequisites and critical success factors. *Journal on Destination, Marketing & Management*, v. 14, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2019.100392>.
- LÁTKOVÁ, P.; VOGT, C. A. Residents' attitudes toward existing and future tourism development in rural communities. *Journal of Travel Research*, v. 51, n. 1, p. 50-67, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/0047287510394193>.
- LIBERATO, D.; ALÉN, E.; LIBERATO, P.; DOMÍNGUEZ, T. Governance and cooperation in Euroregions: border tourism between Spain and Portugal. *European Planning Studies*, v. 26, n. 7, p. 1.347-1.365, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1464129>.

- LUNDQUIST, K. J.; TRIPPL, M. Towards cross-border innovation spaces: a theoretical analysis and empirical comparison of the Öresund region and the Centroepe area. *SRE - Discussion Papers* 5, 2009. Disponível em: <https://research.wu.ac.at/en/publications/towards-cross-border-innovation-spaces-a-theoretical-analysis-and-5>. Acesso em: ago. 2023.
- MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: T. M. STROHAECKER, A. DAMIANI, N. O. SCHAFFER, N. BAUTH; V. S. DUTRA. (org.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, p. 41-49, 1998.
- MARTINEZ, O. J. The dynamics of border interaction: new approaches to border analysis. In: C. H. SHOFIELD. *Global boundaries: world boundaries*. Routledge, 1994. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203211960>.
- MARTINS, J. S. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. Hucitec, 1997.
- MORALES, P. M. C.; CUADRA, S. M.; AGÜERA, F. G.; RÍO, J. A. J. Analysis of the border tourism facilities and its relationship with tourist satisfaction. *Revista de Economía del Caribe*, n. 19, p. 34-63, 2017. Disponível em: <https://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/economia/article/view/8663>. Acesso em: ago. 2023.
- MORÉ, I. *The borders of inequality: where wealth and poverty collide*. University of Arizona Press, 2011. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/j.ctt181hxbn>. Acesso em: ago. 2023.
- NEWMAN, D.; PAASI, A. Fences and neighbours in the postmodern world: boundary narratives in political geography. *Progress in Human Geography*, v. 22, n. 2, p. 186-207, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1191/03091329866603911>.
- PAASI, A. Region and place: regional identity in question. *Progress in Human Geography*, v. 27, n. 4, p. 475-485, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1191/0309132503ph439pr>.
- PAIXÃO, R. O. *Globalização, turismo de fronteira, identidade e planejamento da região internacional de Corumbá*. [Tese (Doutorado em Ciências Humanas - Geografia)]. Universidade de São Paulo (USP), 2006.
- PORCARO, T. Turismo y fronteras: revisión de la producción académica y los aportes conceptuales desde la geografía. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, v. 26, n. 2, p. 13-29, 2017. DOI: <https://doi.org/10.15446/rcdg.v26n2.59234>.
- PROKKOLA, E. K. Borders in tourism: the transformation of the Swedish-Finnish border landscape. *Current Issues in Tourism*, v. 13, n. 3, p. 223-238, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/13683500902990528>.
- PROKKOLA, E. K. Cross-border regionalization, the INTERREG III a initiative, and local cooperation at the Finnish-Swedish Border. *Environment and Planning A: Economy and Space*, v. 43, n. 5, p. 1.190-1.208, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1068/a43433>.
- RAFFESTIN, C. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. In: C. M. OLIVEIRA. *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. UFMS, p. 9-15, 2005.
- SARANIEMI, S.; KYLÄNEN, M. Problematizing the concept of tourism destination: an analysis of different theoretical approaches. *Journal of Travel Research*, v. 50, n. 2, p. 133-143, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1177/0047287510362775>.
- SELIN, S. Developing a typology of sustainable tourism partnerships. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 7, n. 3-4, p. 260-273, 1999. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669589908667339>.
- SPIERINGS, B. Economic flows, spatial folds and intra-urban borders: reflections on city centre redevelopment plans from a European border studies perspective. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, v. 103, n. 1, p. 110-117, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9663.2011.00699.x>.
- STOFFELEN, A.; VANNESTE, D. Tourism and cross-border regional development: insights in European contexts. *European Planning Studies*, n. 25, p. 1.013-1.033, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1291585>.
- SZÉKELY, A. Towards a typology of cross-border tourism regions. *Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica*, v. 314, n. 77, p. 177-130, 2014.
- TIMOTHY, D. J. Cooperative tourism planning in a developing destination. *Journal of Sustainable Tourism*, v. 6, n. 1, p. 52-68, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1080/09669589808667301>.
- TIMOTHY, D. J. *Tourism and political boundaries*. Routledge, 2001. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203214480>.
- TIMOTHY, D. J. Tourism and geopolitics in the GCC region. In: M. K. STEPHENSON; A. AL-HAMARNEH. *International tourism development and the gulf cooperation council states*. Routledge, p. 45-60, 2017.
- WACHOWIAK, H. (org). *Tourism and borders: contemporary issues, policies and international research*. Ashgate, 2006.
- WTO - World Tourism Organization. *Tourism and culture synergies*. 2018. DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284418978>.

PARTE III

Destinos e segmentos turísticos



6 Turismo criativo, participação e desenvolvimento local: os casos de Brasília (DF) e Recife (PE)

Elisama da Silva Souza²³

Erika Miguel de Jesus²⁴

Mariana Magalhães Cavalcante²⁵

Miriam Carolina de Almeida Pavez²⁶

INTRODUÇÃO

A crescente massificação do turismo cultural e suas decorrentes implicações, como a mercantilização do patrimônio cultural (Choay, 2018), reprodução em série (Richards, 2010), superlotação e degradação ambiental (Richards, 2011) e insatisfação das comunidades receptoras (Krippendorf, 2009), influenciou a aposta de diversos teóricos (Florida, 2002; Landry, 2008; Richards e Raymond, 2000) na criatividade como uma possível solução. Além disso, foi bastante discutida, na academia, a percepção do turista em relação à superficialidade das atividades turísticas. Consciente dos processos massificados, o turista passou a desejar uma conexão com a comunidade local, por meio de experiências autênticas (Belhassen e Caton, 2006; Cooper, 2001; Matos e Barbosa, 2018; Mkono, 2012).

Nesse contexto, o turismo criativo surge como uma alternativa para o desenvolvimento local, buscando integrar e empoderar atores ao valorizar seus costumes, tradições e processos criativos. É considerado um “turismo que oferece, aos turistas, a oportunidade de desenvolver o seu potencial criativo por meio da participação ativa em experiências de aprendizagem que são características do destino onde são realizadas” (Richards e Raymond, 2000, p. 18). Dessa forma, utiliza a criatividade como característica distintiva, tornando o produto único. Também está baseado nas relações horizontais entre visitantes e a comunidade local, além de envolver a comunidade durante o planejamento de suas atividades.

²³ Mestranda em Turismo pela EACH-USP. Graduada em Turismo pela Universidade de Brasília (UnB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5984252046899881>. E-mail: elisamasouza@usp.br

²⁴ Mestranda em Turismo pela EACH-USP. MBA em Marketing Digital pela Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM); especialista em Gestão de Projetos - Práticas do PMI (Senac-SP); MBA em Marketing pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e bacharel em Turismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora- MG (UFJF). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1212622037615707>. E-mail: erika.emj@gmail.com.

²⁵ Mestranda em Turismo EACH-USP. Graduada em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Integrante do Núcleo de Pesquisa em Economia e Administração em Turismo (NEAT-USP) e do Grupo de Pesquisa em Gastronomia, Hospitalidade e Turismo (GHOSTO-USP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8487914294112381>. E-mail: marimcavalcante@usp.br.

²⁶ Pós-graduanda em Marketing e Mídias Digitais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Especializada em Vendas em Turismo pela Università Degli Studi di Milano, Bicocca (UNIMIB). Graduada em Turismo pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8669205246070791>. E-mail: miriampavez@gmail.com.

A integração e o empoderamento dos diferentes atores envolvidos são importantes para a formulação dos produtos do turismo criativo. De forma abrangente, delimita-se que o papel do governo nas esferas federal, estadual e municipal é incentivar o processo inicial que forma lideranças locais, de acordo com o Ministério do Turismo (MTur, 2019). No caso do turismo criativo, sensibilizar e mobilizar os atores locais é de suma importância, pois serão os responsáveis por impulsionar e desenvolver atividades criativas. No entanto, permanece o desafio de se encontrar estratégias que respondam às diferentes problemáticas envolvidas no processo do desenvolvimento de um turismo criativo efetivamente participativo.

Neste capítulo são discutidos os exemplos das cidades de Brasília (DF) e Recife (PE), devido à similaridade na implementação de dinâmicas participativas que propiciaram a elaboração de planos de turismo criativo nessas localidades (Distrito Federal, 2016; Recife, 2018a). Como resultado, os planos refletem as expectativas de suas comunidades locais e conformam uma oferta turística diferenciada. Além disso, são ótimos exemplos para discutir e implementar o turismo criativo em outras localidades como estratégia de desenvolvimento endógeno.

TURISMO CRIATIVO NO CONTEXTO URBANO

Richards e Raymond (2000) propõem a utilização da criatividade no turismo, a partir da definição do conceito de turismo criativo. Para a Creative Tourism New Zealand (Raymond, 2007), turismo criativo é o mesmo que aprender uma habilidade originária da cultura do país onde se está passando as férias, ou seja, o turista se envolve em uma série de oficinas ofertadas pela comunidade local, geralmente relacionadas a artesanato, artes, culinária e outras atividades criativas locais (Richards e Wilson, 2007). Raymond (2007) complementa que se trata de

[...] turismo mais sustentável que proporciona uma sensação de autenticidade relativamente a uma cultura local, através de *workshops* informais com um forte componente prático e experiências criativas. Os *workshops* ocorrem em pequenos grupos em casa ou no local de trabalho dos formadores; eles permitem aos visitantes explorar sua criatividade durante o processo de aproximação da comunidade local (Raymond, 2007, p. 145).

Nesse sentido, o turismo criativo caracteriza-se como uma evolução do turismo cultural, porque contempla ativos culturais, como pessoas, sem se limitar à visão. Propicia vivências, sentimentos, interações e construções vinculadas à criatividade. A conexão entre os visitantes e a comunidade local também é mencionada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco): “o viajante tem uma interação educativa, emocional, social e participativa com o lugar, a sua cultura e os seus residentes. Os turistas sentem esses destinos como cidadãos” (Porto Alegre, 2013, p. 17). Além disso, essas interações também podem influenciar na elevação da autoestima das comunidades e na manutenção de suas tradições (Lisboa, 2013). Tendo em vista que os visitantes compreendem a necessidade da preservação do patrimônio cultural imaterial, envolvem-se em atividades de cocriação, que propiciam a troca de experiências entre os participantes, por meio da geração de um produto criativo de valor simbólico (Almeida, 2021).

O patrimônio cultural material também é exaltado, principalmente as edificações históricas, pois a revitalização de suas estruturas físicas possibilita a criação de espaços para a ocorrência das oficinas criativas (Lisboa, 2013). Isto contribui para a desmistificação de que a demolição dessas edificações, consideradas, muitas vezes, ultrapassadas pela população, é a melhor alternativa para essas localidades. Dessa forma, compreender as dinâmicas urbanas e a relação entre os espaços patrimoniais utilizados ou subutilizados pela população é uma forma de dimensionar, desenvolver e impulsionar as atividades de turismo criativo. Segundo Tomaz (2010, p. 4), é impossível “preservar a memória de um povo sem, ao mesmo tempo, preservar os espaços por ele utilizados e as manifestações cotidianas de seu viver”.

Além dos benefícios provenientes das interações sociais entre a comunidade receptora e os turistas, o turismo criativo contribui para a construção da imagem dos destinos. Ao valorizar aspectos culturais, identitários e criativos de determinado lugar, consegue maximizar a distinção dos lugares (Richards, 2010) e oferecer um produto turístico singular e mercadologicamente competitivo. Por exemplo, a experiência de aprender a dançar frevo no Recife (PE) é única. Caso outra destinação crie um produto turístico criativo semelhante, poderá ter a percepção de sua autenticidade comprometida pelos visitantes, perdendo seu valor de mercado. De forma conclusiva, as atividades criativas associadas aos espaços territoriais podem produzir significados determinantes para o turismo criativo.

A partir dessas reflexões, verifica-se que o turismo criativo começou a ser associado ao contexto urbano nos últimos anos, principalmente a partir dos modelos de cidades criativas propostos por Landry (1991) e Florida (2002). O conceito de cidades criativas surgiu enquanto Landry (1991) defendia a aplicabilidade da criatividade para contornar determinados problemas decorrentes do planejamento urbano e desenvolvimento local. Para o autor, a cidade criativa é um local dinâmico e interativo, onde aspectos históricos, culturais, sociais e econômicos são valorizados pela criatividade e inovação (Landry, 2013). Para Ashton, Tomazzoni e Emmendoerfer (2014, p. 3), as cidades criativas são “constituídas de elementos como a criatividade e a inovação baseadas no conhecimento humano, como fator gerador de economia e de qualidade de vida nos centros urbanos”.

Florida (2002) relata que a formação de *clusters* criativos, a partir da revitalização de áreas degradadas e vinculados às potencialidades locais, pode transformar as cidades em polos criativos de referência mundial. Nesse sentido, a atração do talento dos ativos culturais, somada aos processos tecnológicos e inovativos, consegue reestruturar o tecido socioeconômico e manter os lugares abertos, criativos e competitivos. Essas transformações são benéficas para a atividade turística, mas afetam também a qualidade de vida da comunidade local, ao considerar que as infraestruturas implementadas podem impactar positivamente no cotidiano da população.

Em 2004, influenciada pelos modelos de cidades criativas de Landry (1991) e Florida (2002), a Unesco criou a Creative Cities Network, cujo intuito era fomentar a cooperação entre as cidades, sendo a criatividade o agente estratégico utilizado para o desenvolvimento urbano sustentável (Unesco, 2022). Entre os principais objetivos da rede estão a requalificação dos espaços urbanos, a difusão de novas práticas culturais e o desenvolvimento socioeconômico, a partir de investimentos econômicos e culturais (Valverde, 2013). Atualmente, a rede conta com 295 cidades em todos os continentes, segmentadas nos seguintes campos: artesanato e artes populares, *design*, cinema, gastronomia, literatura, artes da mídia e música (Anderson, 2021; Unesco, 2020). Delas, 12 pertencem ao território brasileiro: Curitiba (PR), Paraty (RJ), João Pessoa (PB), Florianópolis (SC), Santos (SP), Belém (PA), Salvador (BA), Fortaleza (CE), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Campina Grande (PB) e Recife (PE).

Brasília (DF) e Recife (PE) se destacam entre as mencionadas, pois seus representantes, além de exaltar sua cultura e criatividade, formularam um Plano de Turismo Criativo (Distrito Federal, 2016; Recife, 2018a), integrado aos demais planos de desenvolvimento locais e regionais dessas localidades. Foram construídos de forma participativa, envolvendo uma diversidade de atores sociais. A associação entre turismo, criatividade e gestão pública é um elemento fundamental para o desenvolvimento turístico endógeno, ou seja, aquele em que o processo de desenvolvimento local acontece de dentro para fora e há o engajamento das comunidades locais, considerando suas habilidades, competências e capacidades (Ávila, 2006).

PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

O desenvolvimento endógeno, dentro da comunidade local para fora, acontece a partir de uma iniciativa coletiva. Para Ávila (2006, p. 9), o desenvolvimento local é “endógeno, democratizante e democratizador, integrante e integrador, além de autossustentável”. É voltado para a coletividade, pois “o importante é que ela consiga se sensibilizar diante dessa nova ótica, demonstrando capacidade para se mobilizar e se organizar de forma cooperativa, cultivando a autoconfiança e o poder de discernimento, para ir ao encontro das soluções possíveis” (Ávila, 2006, p. 9). O desenvolvimento local:

[...] consiste no efetivo desabrochamento – a partir do rompimento de amarras que prendam as pessoas em seus *status quo* de vida – das capacidades, competências e habilidades de uma comunidade definida – portanto com interesses comuns e situada em [...] espaço territorialmente delimitado, com identidade social e histórica –, no sentido de ela mesma – mediante ativa colaboração de agentes externos e internos – incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar paulatinamente apta a agenciar (discernindo e assumindo dentre rumos alternativos de reorientação do seu presente e de sua evolução para o futuro aqueles que se lhe apresentem mais consentâneos) e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, agir, avaliar, controlar etc.) o aproveitamento dos potenciais próprios – ou cabedais de potencialidades peculiares à localidade, assim como a metabolização comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito (Ávila, 2000, p. 68).

Infere-se que o desenvolvimento local rompe com o estado das coisas, muda a realidade, encaminhando para uma nova perspectiva em que é factível a comunidade tomar decisões. Ávila (2006) ainda explica que a capacidade, a competência e as habilidades, uma vez inseridas e absorvidas por uma comunidade específica – por meio do cultivo da autoconfiança e do discernimento de suas aspirações, necessidades e possíveis soluções dos seus problemas a partir do que está ao seu alcance – rompem, de forma gradual, a dependência da assistência de outras instâncias mais poderosas e influentes. A comunidade passa a se tornar apta a negociar e interagir com essas instâncias externas em relação ao que convém ou não para ela.

Ávila (2006) afirma que o desenvolvimento local pode ser endógeno em dupla acepção. Primeiramente, de *input* (de fora para dentro), caracterizado pela “metabolização de capacidades, competências e habilidades de se desenvolver, com autoestima e autoconfiança, em âmbito comunitário e individual” (Ávila, 2006, p. 81); e de *output* (de dentro para fora), que se caracteriza pela “colocação das capacidades, competências, habilidades de se desenvolver, e consequentes autoestima e autoconfiança metabolizadas, como equilibradores de seus relacionamentos e interação externos” (Ávila, 2006, p. 81).

Para reforçar o supracitado, Ávila (2006) explica que o desenvolvimento local é constituído de uma ideia teórico-operacional, sendo bastante recente e ainda tratada de forma ambígua. Contudo, a aceita por apresentar uma proposta inovadora e esperançosa para o engajamento das comunidades locais em um processo de desenvolvimento autêntico, tanto de dentro para fora (endógeno) quanto de baixo para cima, direcionado à cidadania autoconstrutiva individual e comunitária (Ávila, 2006).

Tendo em vista o que foi apresentado, o capital social é inerente ao desenvolvimento local, ou vice-versa. A essência do capital social está atrelada ao poder social, segundo Franco (2009), em que as pessoas de uma comunidade local tomam decisões de forma coletiva. É importante salientar que o poder social depende de como o poder político atua e se organiza. Conforme Franco:

Se o poder político se estrutura verticalmente, hierarquicamente, como uma pirâmide, poucos em cima e muitos na base, sem muitas conexões entre si, então esse poder social será muito reduzido e as pessoas terão medo de empreender, desconfiarão umas das outras e não farão muitas coisas juntas. E se o poder político atua de modo centralizador e autoritário, se não procura criar condições para a participação coletiva, para que as pessoas possam tomar decisões coletivas democraticamente, então esse ‘poder social’ será baixo (Franco, 2009, p. 21).

Em outras palavras, se o poder político prevalecer de maneira vertical, centralizada e autoritária, e as pessoas não tiverem participação nem poder de decisão, muito dificilmente terão o sentimento de empoderamento para agir em prol da sua comunidade, se tornarão dependentes de quem detém o poder e aceitarão, provavelmente, propostas externas, sem conseguir identificar e opinar, de forma mais crítica, se o que está sendo oferecido é bom ou não para a localidade onde vivem e para suas vidas. O referido autor ainda acrescenta que:

Se existem muitas redes sociais – quer dizer, se as pessoas estão conectadas umas às outras e se elas podem ter múltiplos caminhos para chegar até as outras – e se, além disso, existem muitos processos democrático-participativos acontecendo (conselhos, fóruns e agências de desenvolvimento, com a presença de pessoas do governo, das empresas e das organizações da sociedade civil), então esse ‘poder social’ será alto (Franco, 2009, p. 22).

Nesse sentido, um dos grandes diferenciais para o alto poder social é o sucesso do trabalho baseado em uma democracia participativa, que visa proporcionar a participação da população nas decisões, permitindo que elabore ações de melhorias e pense criticamente sobre diversas temáticas. É um exercício constante para que, primeiramente, a comunidade acredite nela e no potencial que tem, para, posteriormente, compreender que não depende das instâncias externas para se mobilizar a favor dos seus objetivos em comum. Gomes, Soares e Bronzatto (2015) citam alguns fatos históricos importantes para o avanço dos processos participativos no Brasil:

No Brasil, o tema da participação teve um grande impulso durante o processo de abertura democrática, em meados da década de 1980. Multidões foram às ruas reivindicar o direito de escolher o Presidente da República. Outro marco histórico, fruto deste processo, é a Constituição Federal de 1988 (art. 204), onde foi legitimada a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Assim, ficou instituída, no âmbito das políticas públicas, a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo (Gomes, Soares e Bronzatto, 2015, p. 8).

Entretanto, segundo Gomes, Soares e Bronzatto (2015), a elaboração e a gestão de projetos e a existência de uma Constituição não garantem a efetiva participação. É necessária a integração dos grupos, parceiros e colaboradores para incorporar saberes, experiências e necessidades. Todos precisam ser corresponsáveis pelas atividades definidas pelos projetos. Uma questão fundamental nesse processo é o compartilhamento de poder, como definido pelos autores:

Adam Kahane fez uma reflexão sobre o poder. Segundo ele, o poder é o impulso para cada um alcançar o seu propósito, cumprir sua tarefa, crescer. Ou seja, o poder está relacionado ao ato de agir para realizar algo concreto. Em outras palavras, o poder se encontra no interior das pessoas. Assim, podemos dizer que a participação se refere ao compartilhamento de poder para a realização de algo, para se chegar a um determinado fim, cujo resultado se dê de forma concreta (Gomes, Soares e Bronzatto, 2015, p. 10).

Sherry Arnstein (2002) define participação “como a redistribuição de poder, que permite aos cidadãos sem-nada, atualmente, excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro” (p. 1). A autora também propõe a “escada da participação cidadã” (Quadro 6.1), um dos principais modelos utilizados para representar os níveis de participação popular nos processos colaborativos, avaliar se os resultados desses trabalhos têm qualidade e se a população consegue decidir a influência dessas ações no seu cotidiano.

Quadro 6.1 – Escada da participação cidadã

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia (falsa escuta)	Não participação
1	Manipulação	

Fonte: Adaptado de Arnstein (2002, p. 2).

A “escada da participação cidadã” (Quadro 6.1) tem três níveis e oito degraus, sendo sua ascensão ou declínio determinante para analisar a qualidade participativa. De acordo com Arnstein (2002), o primeiro degrau trata da manipulação, que ocorre quando não é esclarecido, aos participantes, o real objetivo do projeto ou ação, nem as consequências do trabalho. O segundo degrau refere-se à terapia ou falsa escuta, ou seja, quando os indivíduos são incentivados a falar sobre suas queixas, mas nada é feito para mudar sua realidade. O terceiro degrau é o da informação e ocorre quando é disponibilizada por diversos canais de comunicação, como revistas e jornais, mas não é oferecido um canal para retornar dúvidas, reclamações ou elogios. No quarto degrau, tem-se a consulta, que corresponde à possibilidade de os indivíduos falarem o que pensam sobre determinado assunto, como em audiências públicas, mas pouco é feito para dar continuidade às ações discutidas. No quinto degrau, existe a pacificação, que ocorre quando há reivindicações, mas pouca vontade político-institucional de atendê-las ou levá-las a instâncias superiores. No sexto degrau está a parceria, quando há cogestão, cooperação e corresponsabilização entre os participantes, sendo prezados a empatia, o respeito e o diálogo. No sétimo degrau, está a delegação de poder, em que o cidadão pode garantir os interesses da comunidade e a real garantia de as ações acontecerem. O oitavo degrau corresponde ao controle cidadão, quando qualquer pessoa pode tomar decisão, indicar questões a serem tratadas nas assembleias e garantir a maioria dos assentos em eventos públicos (Arnstein, 2002). Nesse sentido, a abordagem do MTur é complementar:

A mobilização possibilita a inclusão das comunidades no processo de discussão e de decisão sobre o seu presente e na construção do futuro. Constitui uma forma de valorizar a participação e a contribuição da comunidade, fortalecendo seu empoderamento a fim de que se sinta responsável por seu próprio processo de desenvolvimento. Portanto, a mobilização confere à comunidade a ciência de seu grau de envolvimento no desenvolvimento regional (MTur, 2019, p. 34).

Em relação ao turismo, Scótolo e Panosso Netto (2015) defendem a necessidade de superar uma visão imperialista, avaliar se seu desenvolvimento está alinhado ao pleno beneficiamento dos atores sociais e se produz os mínimos impactos possíveis. Os autores acreditam que o processo endógeno pode propiciar um desenvolvimento que inclua as particularidades das localidades. Nesse aspecto, é preciso entender que as destinações têm características distintas, não sendo possível, portanto, estabelecer ou reproduzir um modelo que se aplique a todas elas. Dessa forma, priorizar os interesses da população, a capacidade de gestão e o aproveitamento dos recursos endógenos e exógenos é essencial para o desenvolvimento local.

Para Barbini (2008), é fundamental conhecer as visões, as percepções, as atitudes e os interesses dos agentes que pertencem às redes sociais de uma comunidade para definir suas potencialidades e restrições turísticas. Coleman (1990) discorre que, em função da coletividade, é possível alcançar determinados fins que não seriam alcançados de maneira individual. Destarte, os atores locais são os principais responsáveis pelas propostas e ações na gestão das atividades turísticas e imprimem sobre elas suas identidades.

A seguir são apresentados os planos de turismo criativo de Recife e Brasília, que exemplificam a ideia do desenvolvimento endógeno por meio do trabalho em rede e de construção coletiva.

PLANO DE TURISMO CRIATIVO DE RECIFE (PE) E BRASÍLIA (DF)

Os planos de turismo criativo de Recife (PE) e de Brasília (DF) foram elaborados de forma participativa por gestores públicos, empresários e sociedade civil. Ambos os planos seguiram algumas etapas para garantir que o resultado correspondesse aos verdadeiros anseios dos envolvidos.

Recife (PE)

O Plano de Turismo Criativo do Recife (Recife, 2018a, 2018b) está estruturado em cinco momentos: primeiro, o entendimento sobre o termo turismo criativo; segundo, a formulação de resultados esperados e o processo de construção do plano; terceiro, os eixos de atuação; quarto, a definição de objetivos e as ações estratégicas; e quinto, a metodologia de gestão e monitoramento. Como objetivo, o plano pretende:

[...] orientar o crescimento desse segmento em nossa cidade, de modo a estabelecer as bases para a definição de ações, prioridades e tomada de decisões da política turística municipal voltada a produtos e projetos, infraestrutura, comunicação e promoção de vivências criativas locais (Recife, 2018a, p. 20).

Para a elaboração do plano, foi criado um grupo de trabalho, formado por técnicos, com o intuito de definir o conceito de turismo criativo e a metodologia do plano. Em seguida, foi feita a identificação e a mobilização das lideranças dos segmentos criativos, de tecnologia e serviços turísticos. Após essas duas primeiras etapas, foi realizado um seminário, chamado “Marco Zero do Turismo Criativo do Recife”, para apresentação da proposta, nivelamento sobre o conceito de turismo criativo e engajamento dos envolvidos (Figura 6.1).

Figura 6.1 – Palestra sobre turismo criativo em Recife (PE)



Fonte: Recife (2018b).

O auge da construção do plano foi a realização das oficinas ideativas (Figura 6.2), elaboradas a partir de dimensões prioritárias como marketing, infraestrutura, governança, produtos diferenciados, formatação e integração de produtos e serviços. Nessa etapa, foi utilizada uma pergunta-chave para orientar o trabalho: “Como o Recife pode se tornar um destino de referência em turismo criativo?” e, segundo relatos do plano (Recife, 2018b), um aspecto positivo das oficinas foi a diversidade dos participantes. Por fim, foram realizadas a sistematização, a análise técnica das informações, a devolutiva e a validação, junto à sociedade, com a implantação de um canal de diálogo para possibilitar opiniões e sugestões de ajustes, seguindo-se o lançamento do plano.

Figura 6.2 – Oficinas temáticas sobre turismo criativo em Recife (PE)



Fonte: Recife (2018b).

Brasília (DF)

O processo inicial de construção do Plano de Turismo Criativo de Brasília (Distrito Federal, 2016) ocorreu de forma semelhante ao de Recife (PE). Entretanto, para a condução do planejamento, o Governo do Distrito Federal contratou a empresa Escola de Criatividade, responsável por reunir as organizações, propor um roteiro de entrevista para ser aplicada junto à cadeia produtiva do turismo e sistematizar as informações coletadas. Outra diferença entre os planos é que, em Brasília (DF), foram abordados: os atrativos; os ícones e símbolos; os segmentos de turismo; e a comunicação.

As dinâmicas utilizadas na facilitação dos grupos tiveram papel preponderante para garantir a participação efetiva dos atores. Essas atividades ajudaram a aumentar a integração, romper barreiras e incentivar o trabalho em equipe para alcançar objetivos comuns. Durante os encontros, foi usada a dinâmica dos aviões de papel, que consiste em estimular os convidados a montar três aviões em dobraduras. Cada avião tem uma cor diferente para expressar ideias e sentimentos, e três foram as perguntas orientadoras: “Qual a essência de Brasília?”, “Qual o encantamento de Brasília?”, e “Qual a Brasília de seus sonhos?”. Após montados, os convidados foram orientados a compartilhar seus aviões, fazendo-os voar pelo auditório. A vivência está centrada no trabalho em rede, em trocas e compartilhamento de ideias coletivas.

Também foram utilizados outros recursos para garantir a comunicação, o engajamento, a integração e a interação entre o grupo: mapas mentais para uma construção visual de ideais em torno de um ponto-chave; entrevistas em profundidade; e visitas técnicas a espaços culturais ou atrativos ícones. Um ponto comum entre os planos de Brasília (DF) e Recife (PE) foi a periodicidade das reuniões, que permitiu que os grupos ficassem engajados durante todo o processo de construção.

Por fim, ao analisar os documentos finais de ambos os planos, foi perceptível que o Plano de Turismo Criativo do Recife (Recife, 2018a) utiliza gírias locais e linguagem informal, reforçando a importância do morador na construção do documento. O Plano de Turismo Criativo de Brasília (Distrito Federal, 2016) valorizou o cidadão por meio da divulgação do nome de todos os atores que participaram de sua construção. Outro ponto positivo a destacar é que ambos usam eixos estratégicos de atuação, com ações bem definidas, nomeação dos responsáveis e prazos (curto, médio, longo) para as ações ocorrerem, facilitando a sua efetiva execução e revisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura e a gestão qualificada das atividades que culminaram nos planos de turismo criativo de Recife (PE) e Brasília (DF) favoreceram uma dinâmica participativa. A importância da participação não se limita à representatividade, à descentralização, mas, segundo Borges *et al.* (2021), assegura a continuidade dos projetos, pois se torna um objetivo comum dos atores que compõem o plano. De fato, um dos fatores de maior dificuldade na gestão do turismo regional é a falta de participação e de continuidade nos projetos, devido à dependência do setor público (Borges *et al.*, 2021). Nesse sentido, o diferencial da abordagem utilizada nos planos foi a qualificação e o empoderamento dos atores envolvidos para construir um plano que representasse e pertencesse a todos.

Os planos apresentados são bons exemplos sobre a prática da criatividade atrelada ao desenvolvimento endógeno. A criatividade origina-se no seu interior e tem articulação com a comunidade, de forma coletiva e horizontal; os interesses da população local são considerados, e os atores locais são os principais responsáveis pelas propostas e ações na gestão das atividades turísticas, desenvolvendo assim “o turismo guiado por valores locais e orientado para a minimização das agressões à cultura local e ao ambiente natural” (Scótolto e Panosso Netto, 2015, p. 48), enquanto fortalece as características preponderantes de cada lugar.

É importante destacar que o sucesso dos planos também se fundamenta em uma metodologia participativa e inclusiva, em que o papel das oficinas ideativas foi preponderante para obter um debate rico e saudável, mesmo diante da diversidade de opiniões, críticas e sugestões. A formulação de objetivos estratégicos claros e bem definidos foi fundamental para que os envolvidos tivessem clareza do que precisava ser feito, assim como o conhecimento dos responsáveis e o prazo de execução de cada ação.

Por fim, o capital social, que se refere ao empoderamento da rede de atores que se conectam para realizar determinadas ações, também é representado na abordagem dos planos de Recife (PE) e Brasília (DF), quando os atores envolvidos participam dos processos, criando, juntos, um plano de turismo criativo para todos. Franco (2009) afirma que quanto maior a democracia participativa, maior será o nível do capital social e, assim, pode-se inferir que as chances de continuidade dos projetos são maiores. Dessa maneira, o capital social mostra a força coletiva e o poder que as pessoas têm para realizarem algo em prol da comunidade onde vivem e, em consequência, contribuir para o desenvolvimento de suas regiões.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, L. *Turismo criativo: uma viagem por culturas, encontros e experiências*. Bambual Editora, 2021.
- ANDERSON, P. Unesco names 49 additions to its Creative Cities Network as Azoulay wins reelection. *Publishing Perspectives*. 2021. Disponível em: <https://publishingperspectives.com/2021/11/unesco-names-49-additions-to-its-creative-cities-network-as-azoulay-wins-reelection/>. Acesso em: ago. 2023.
- ARNSTEIN, S. Uma escada da participação cidadã. *PARTICIPE Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação*, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002.
- ASHTON, M. S G.; TOMAZZONI, E. L.; EMMENDOERFER, M. F. Elementos para a validação de cidades criativas como destinos turísticos competitivos. *Revista Turydes: Turismo y Desarrollo*, v. 7, n. 17, p. 1-6, 2014. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/turydes/17/cidades-criativas.html>. Acesso em: ago. 2023.
- ÁVILA, V. F. *Cultura de sub/desenvolvimento e desenvolvimento local*. Edições UVA, 2006.
- ÁVILA, V. F. (Coord.). *Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos*. Editora UCDB, 2000.
- BARBINI, B. Capital social y desarrollo: aplicación de indicadores de capital social al ámbito turístico. *Aportes y Transferencias*, v. 12, n. 2, p. 65-91, 2008. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27615331005>. Acesso em: ago. 2023.
- BELHASSEN, T.; CATON, K. Authenticity matters. *Annals of Tourism Research*, v. 33, n. 3, p. 853-856, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2006.03.009>.
- BORGES, A. A.; SANTOS, I. S.; TOMAZZONI, E.; BRAGA, D. C. Gestão turística e potencialidade de desenvolvimento da região do Lago Corumbá IV no Estado de Goiás/Brasil. *Cenário Revista Interdisciplinar em Turismo e Território*, v. 9, n. 3, p. 354-373, 2021. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistacenario.v9i3.35793>.
- CHOAY, F. *Alegoria do patrimônio*. Edições 70, 2018.
- COLEMAN, J. 1990. *Foundations of social theory*. Harvard University Press.
- COOPER, C. *Turismo: princípios e práticas*. Bookman, 2001.
- DISTRITO FEDERAL. *Plano de turismo criativo de Brasília 2016-2019*. Sebrae/DF, 2016. Disponível em: https://www.turismo.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Plano-de-Turismo-Criativo_.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- FLORIDA, R. *The rise of the creative class*. Basic Books, 2002.
- FRANCO, A. *O lugar mais desenvolvido do mundo: investindo no capital social*. Editora Plus, 2009.
- GOMES, M. A. O.; SOARES, N.; BRONZATTO, L. A. *Metodologias participativas, elaboração e gestão de projetos*. WWF, 2015.
- KRIPPENDORF, J. *Sociologia do turismo*. São Paulo: Aleph, 2009.
- LANDRY, C. *Making the most of Glasgow's cultural assets: the creative city and its cultural economy*. Glasgow Development Agency, 1991. Disponível em: https://www.understandingglasgow.com/assets/0000/5037/making_the_most_of_glasgow_s_cultural_assets_vpdf.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- LANDRY, C. *The creative city: a toolkit for urban innovators*. 2ª ed. Routledge, 2008.

- LANDRY, C. *Origens e futuros da cidade criativa*. SESI/SP, 2013.
- LISBOA, M. L. *Turismo criativo: quando a criatividade, a inovação, a cultura e o turismo tornam-se a força motriz para o desenvolvimento local*. [Monografia (Especialização em Gestão Municipal)]. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2013.
- MATOS, M. B. A.; BARBOSA, M. L. A. Autenticidade em experiências de turismo: proposição de um novo olhar baseado na Teoria da Complexidade de Edgar Morin. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 12, n. 3, p. 154-171, 2018. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v12i3.1457>.
- MKONO, M. Authenticity does matter. *Annals of Tourism Research*, v. 39, n. 1, p. 480-483, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.06.004>.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Programa de regionalização do turismo*. Regionalização: sensibilização e mobilização. Brasília: Ministério do Turismo, 2019. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/mtur-cartilha-promocional-final.pdf>. Acesso em: ago. 2023.
- PORTO ALEGRE. *Programa Porto Alegre Turismo Criativo*. Porto Alegre: Secretaria de Turismo de Porto Alegre, 2013.
- RAYMOND, C. Creative tourism New Zealand: the practical challenges of developing creative tourism. In: G. RICHARDS; J. WILSON, *Tourism, creativity and development*. Routledge, 2007, p. 145-157.
- RAYMOND, C. Creative tourism New Zealand: the practical challenges of developing creative tourism. In: G. RICHARDS; J. WILSON, *Tourism, creativity and development*. Routledge, 2007, p. 145-157.
- RECIFE. *Plano de turismo criativo do Recife 2019-2021*. Cartonera Aberta, 2018a. Disponível em: https://visit.recife.br/wp-content/uploads/2021/07/plano_turismo_criativo.pdf. Acesso em: ago. 2023.
- RECIFE. *Relatório geral: plano de turismo criativo do Recife*. Prefeitura do Município do Recife, 2018b.
- RICHARDS, G.; RAYMOND, C. *Creative tourism*. Atlas News, n. 23, p. 16-20, 2000.
- RICHARDS, G. Tourism development trajectories: from culture to creativity? *Tourism & Management Studies*, n. 6, p. 9-15, 2010. Disponível em: <https://www.tmstudies.net/index.php/ectms/article/view/131>. Acesso em: ago. 2023.
- RICHARDS, G. Creativity and tourism: the state of the art. *Annals of Tourism Research*, v. 38, n. 4, p. 1.225-1.253, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.annals.2011.07.008>.
- RICHARDS, G.; WILSON, J. *Tourism, creativity and development*. Routledge, 2007.
- SCÓTOLO, D.; PANOSSO NETTO, A. Contribuições do turismo para o desenvolvimento local. *CULTUR Revista de Cultura e Turismo*, v. 9, n. 1, p. 36-59, 2015. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/554>. Acesso em: ago. 2023.
- TOMAZ, P. C. A preservação do patrimônio cultural e sua trajetória no Brasil. *Revista da História e Estudos Culturais*, v. 7, n. 2, p. 1-12, 2010. Disponível em: <https://www.revistafenix.pro.br/revistafenix/article/view/260>. Acesso em: ago. 2023.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Creative Cities Network*. Unesco, 2020.
- UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. *Creative Cities Network: About us: What is the Creative Cities Network*. Unesco, 2022. Disponível em: <https://en.unesco.org/creative-cities/content/about-us>. Acesso em: ago. 2023.
- VALVERDE, R. A rede de cidades criativas da UNESCO e o desafio das indústrias culturais latino-americanas. *Reencuentro de Saberes Territoriales Latinoamericanos*, n. 16, 2013. Disponível em: <https://www.unescoportugal.mne.pt/pt/redes-unesco/cidades-criativa>. Acesso em: ago. 2023.

7 Turismo marítimo de cruzeiros e desenvolvimento regional

Rina Ricci-Cagnacci ²⁷

Rosana Barbosa ²⁸

Judi Peratelli ²⁹

INTRODUÇÃO

Cruzeiros marítimos estão no imaginário de muitos turistas. As pessoas passam dias, meses ou anos sonhando, economizando e planejando uma experiência sobre o mar com toda a mordomia e diversão que as férias requerem e que um grande navio de cruzeiro pode oferecer. No contexto do setor de turismo, o mercado de cruzeiros marítimos exerce um forte impacto, gerando empregos, movimentando a economia e contribuindo para a arrecadação de impostos. No entanto, os dois lados devem ser considerados, uma vez que o crescimento desse mercado pode tanto alavancar o desenvolvimento quanto trazer prejuízo ao meio ambiente das regiões por onde os navios atracam.

O conceito de região, sob o ponto de vista da geografia, estabelece que é uma parte de um todo espacial (Lopes Júnior, 2012). Portanto, a região constitui-se num “subespaço” funcional do todo, que é alterado dependendo do tipo de sociedade e de seu processo histórico, pois na medida em que a noção de região muda conforme a ocasião, altera-se a interpretação de totalidade e da relação de espaço e tempo (Lopes Júnior, 2012, p. 173). O autor enfatiza que, para o entendimento de uma região, além dos diferentes paradigmas e contextos geográficos e históricos, estão presentes variáveis sociais, políticas e econômicas, destacando-se que as desigualdades espaciais decorrem de diferentes tipos de desenvolvimento nas relações da regionalização e dos espaços vividos.

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama da atividade dos cruzeiros marítimos de turismo e sua importância para o desenvolvimento regional, em especial onde os portos brasileiros estão instalados, a fim de fortalecer a construção do entendimento teórico para estudantes e para as operadoras de turismo que desenvolvem ações estratégicas nesse setor, bem como considerar o contexto da legislação e os critérios de sustentabilidade. Ademais, visa aprofundar o tema, turismo marítimo de cruzeiros, que tem sido pouco explorado na pesquisa científica (Santana e Edra, 2020).

²⁷ Doutoranda e mestra em Turismo pela EACH-USP. Turismóloga pelo Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Especialista em Administração Industrial pela Fundação Vazolini, Escola Politécnica (Poli-USP). Bacharela em Comunicação Social pela Universidade de Mogi das Cruzes e bacharela em Direito pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5256942113174938>. E-mail: rina.ricci@usp.br.

²⁸ Aluna especial do PPGTUR da EACH-USP. Graduada em Gestão de Turismo pelo Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8085310870194608>. E-mail: rosanaba@gmail.com.

²⁹ Aluna especial do PPGTUR da EACH-USP. Graduada em Gestão de Turismo pelo Instituto Federal de São Paulo (IFSP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7830984305069875>. E-mail: judiperatelli@gmail.com.

HISTÓRICO DOS CRUZEIROS MARÍTIMOS

Com o intuito de levar viajantes a visitar vários destinos litorâneos, de forma “descontraída” e regular, a indústria dos cruzeiros marítimos surgiu em meados do século XIX, no Reino Unido (Palhares, 2002). Navios luxuosos e confortáveis começaram a ser construídos no início do século XX, sendo o Titanic o mais famoso dessa época, tendo, porém, naufragado cinco dias após sua partida.

Os navios, que antes eram considerados como meio de transporte de cargas e de passageiros, transformaram-se para operar também no segmento turístico como *resorts* flutuantes e oferecer tarifas mais baratas do que uma acomodação em hotel de mesmo padrão de categoria (cinco estrelas). Por exemplo, incorporaram diversas atrações e entretenimento a bordo e passaram a ofertar passeios para visitação de pontos turísticos, com escalas no decorrer da viagem (Palhares, 2002).

No Brasil, o crescimento da indústria de cruzeiros está diretamente relacionado ao movimento econômico do país, e sua popularização deu-se com a inclusão do consumidor de classe média nesse mercado, em razão do valor das viagens e da sua percepção de prestígio social turístico (Santos, 2009), principalmente devido ao *glamour* retratado em filmes, comerciais e outros meios de propaganda e divulgação.

Para se ter uma ideia da repercussão econômica do setor de cruzeiros marítimos, a temporada 2019-2020 apresentou um resultado de 2,2 bilhões de reais, ou seja, 7,6% acima do resultado da temporada 2018/2019 (Tabela 7.1). O setor é responsável pela criação de mais de 33 mil empregos e, conseqüentemente, promove uma arrecadação de mais de 296 milhões de reais em tributos federais, nacionais e municipais (FGV e Clia, 2020).

Recentemente, esses números foram drasticamente afetados, devido à pandemia da covid-19 anunciada pela Organização Mundial de Saúde em 11 março de 2020 (OPAS, 2020) e reconhecida pela Lei 13.979/2020, que adotou medidas de isolamento das pessoas e fechamento temporário de portos e saídas do país. Posteriormente, o Decreto Legislativo Federal 6/2020 instituiu o estado de calamidade pública, em 20 de março, cuja vigência terminou em dezembro de 2020.

A economia global já estava em desaceleração desde o segundo semestre de 2019, por causa de tensões nas relações comerciais, principalmente entre China e Estados Unidos, cujo prenúncio para 2020 apontava para um crescimento de cerca de 3% e condições financeiras desfavoráveis, principalmente nos mercados emergentes mais vulneráveis (FGV e Clia, 2020). A pandemia de covid-19 veio a agravar esse cenário.

Tensões geopolíticas também afetaram a confiança de investidores. A expansão da economia, interrompida pela pandemia, colocou todo o planeta em profunda crise financeira, acarretando a suspensão de atividades econômicas consideradas não essenciais, por exemplo o turismo e a hotelaria. Nesse panorama, a moeda Real manteve-se entre as que mais se desvalorizaram no mundo durante o período. Muito embora todos esses agravantes, o setor se prepara para a retomada de números ainda maiores que os de antes da pandemia.

Tabela 7.1 – Receitas geradas por armadoras, cruzeiristas e tripulantes, 2019-2020 e 2018-2019

	2019-2020 (R\$ milhões)	2018-2019 (R\$ milhões)
Gasto das armadoras		
Combustível	565,0	422,8
Fornecedores de alimentos e bebidas	221,5	239,8
Taxas e impostos	157,4	160,7
Comissão para operadoras e agências	74,5	81,9
Marketing, excursões e escritórios	56,7	40,1
Água e descarte residual	29,2	29,9
Salários	26,3	23,3
<i>Total</i>	1.130,6	998,5
Gastos dos cruzeiristas e tripulantes		
Comércio varejista	335,2	329,7
Alimentos e bebidas	333,4	325,1
Transporte provenientes ou decorrentes da viagem	177,8	175,8
Passeios turísticos	146,0	140,9
Transporte durante a viagem	71,3	69,1
Hospedagem antes e/ou após a viagem	46,4	43,7
<i>Total</i>	1.110,1	1.084,3
<i>Total da receita gerada</i>	2.240,7	2.082,8

Fonte: Adaptado de FGV e Clia (2020).

A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA PARA A NAVEGAÇÃO

Em termos de legislação brasileira relacionada à navegação, uma política de proteção à marinha mercante para garantir a segurança nacional na costa litorânea e para alavancar o desenvolvimento da indústria naval e de cabotagem foi mantida de 1960 a 1986. Nesse período, problemas com os altos custos de fretes e a construção de embarcações ineficientes começaram a surgir. Foi quando, no final da década de 1980 e início de 1990, o fato agravou-se ainda mais, potencializado pela crise econômica do país. Nesse sentido, a Emenda Constitucional 7/1995 deu nova redação ao artigo 178 da Constituição Federal de 1988, possibilitando a regulamentação do mercado de navegação, especialmente no que tange à cabotagem (MInfra, 2022).

No intuito de estimular a indústria nacional de construção naval, a Lei Federal nº 14.301/2022 instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar), com os objetivos de aumentar a oferta e melhorar a qualidade desse tipo de transporte, por meio do incentivo à concorrência e ampliação da disponibilidade de frota, além de “incentivar a formação, capacitação e qualificação de marítimos nacionais e estimular o desenvolvimento da indústria naval brasileira”, entre outros. Além disso, a referida Lei prevê o afretamento de embarcação estrangeira pelas empresas brasileiras de navegação, mesmo nos casos que não tenham embarcações próprias (Brasil, 2022b).

Outra alteração recente foi promovida pela Medida Provisória Federal 870/2019, que se converteu posteriormente na Lei Federal 13.844/2019. Estabeleceu a organização dos ministérios e integrou o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil ao Ministério da Infraestrutura (MInfra). Assim, o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante, a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos, a Comissão Nacional de Autoridades Aeroportuárias e a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários passaram a se vincular à nova organização ministerial (MInfra, 2019).

Os efeitos ambientais decorrentes da atividade portuária podem ter desdobramentos prejudiciais para o ecossistema costeiro da região onde se instala. Nesse sentido, a Resolução da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) 2.650/2012 aprovou “instrumentos de acompanhamento e controle de gestão ambiental em instalações portuárias”, com “fiscalização das atividades desenvolvidas pela administração portuária na exploração de portos públicos”, permitindo facilitar o entendimento do público e dos gestores acerca de questões ambientais portuárias (ANTAQ, 2012). A Portaria da Secretaria de Portos da Presidência da República 111/2013 estabeleceu que a ANTAQ, em caso de infrações, é a entidade responsável por “instaurar processo administrativo e aplicar as penalidades previstas em lei ou em regulamento” (SEP, 2013).

TERMINAIS PORTUÁRIOS

Cruzeiros de turismo são, em geral, navios de grande porte que movimentam milhares de passageiros, toneladas de produtos – como combustíveis, água e rejeitos – e, conseqüentemente, exercem efeito sobre a região onde atracam. Por isso, há necessidade de uma infraestrutura eficiente que assegure o bom funcionamento do setor e atraia novos investimentos para a região (Palhares, 2002), inclusive com vistas à sustentabilidade e ao meio ambiente. O Brasil conta com portos para cruzeiros marítimos distribuídos ao longo de quase toda sua costa, bem como terminais fluviais, a maioria localizada na região Norte, nos estados do Pará e Amazonas, bem como em Rondônia, Roraima e Maranhão (Figura 7.1).

São três os principais portos no Brasil, onde existem terminais para os navios de cruzeiro marítimo e, conseqüentemente, cujas regiões têm potencial de desenvolvimento turístico. Segundo dados da revista *online* *Cruzeirar é Preciso* (Nogueira, 2020), os portos que mais movimentam passageiros no Brasil são, na ordem: Santos, com aproximadamente 605 mil; Rio de Janeiro, 300 mil; e Salvador, 150 mil (Tabela 7.2). O porto do Rio de Janeiro, embora receba menos da metade de passageiros que Santos, recebe quase a mesma quantidade de escalas, com uma média de 95 anuais, enquanto em Santos são 100. Isso se dá porque o porto de Santos é, majoritariamente, de embarque inicial e desembarque final de navios, e o porto do Rio de Janeiro, por ser a cidade mais turística do Brasil, é um porto também de escala (Amaral, 2019; Nogueira, 2020).

Figura 7.1 – Localização dos principais portos de cruzeiros marítimos



Fonte: MInfra (2020).

De acordo com o prognóstico da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (Cruises Lines International Association, Clia Brasil), a temporada de 2022-2023 deverá ser a maior dos últimos dez anos (Brasil, 2022a). Quanto à retomada dos cruzeiros no Brasil, a expectativa é movimentar mais de 600 mil leitos, partindo dos cinco principais portos e incluindo, em seus roteiros, portos de países vizinhos, como Argentina e Uruguai.

Tabela 7.2 – Principais portos de escala de cruzeiros no Brasil

Portos	Escalas	Períodos	Passageiros (aproximado)
Rio de Janeiro	95	2017-2018	300.000
Salvador	50	2018-2019	150.000
Santos	100	2018-2019	605.000

Fonte: Elaboração própria, com base em Amaral (2009) e Nogueira (2020).

INFRAESTRUTURA DOS TERMINAIS TURÍSTICOS

Em 1996, a Câmara de Políticas de Infraestrutura, presidida pela Casa Civil da Presidência da República, instituiu um Grupo Executivo para Modernização dos Portos para trabalhar em 14 objetivos, entre eles a “recuperação e modernização da infraestrutura portuária e melhoria de seu desempenho operacional” (Ministério da Marinha, 1996). Desse estudo surgiu a Agenda Ambiental Portuária, de elaboração do Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), instituído pela Portaria 440/1996 do Ministério da Marinha. Com a saturação da ocupação e o seu desdobramento em uma gama de impactos aos ecossistemas costeiros, foi elaborado o Plano de Ação Federal para a Zona Costeira do Brasil, com o objetivo de guiar as ações do Governo Federal e, entre elas, um conjunto de ações referentes especificamente ao setor portuário.

Assim surgiu a Agenda Ambiental Portuária, definida pela Portaria CIRM 5/1998, com a finalidade de adequar o setor portuário aos parâmetros ambientais vigentes no país, para que o governo estivesse preparado para respostas rápidas, como em caso de acidentes; além de fazer o “controle ambiental da atividade portuária”; expandir subsetores; e “proceder com a correção ambiental nos portos e instalações portuárias”, entre outras atribuições. Estabeleceu-se ainda que, “empreendimentos portuários devem ser licenciados com base em Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e seus respectivos Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA), de acordo com a legislação vigente” e considerando as características específicas da região de implantação (CIRM, 1998).

A instalação de facilidades para usuários de terminais turísticos, visando ao seu pleno e eficiente funcionamento, principalmente com a atual permissão de cabotagem para empresas estrangeiras (Lima, 1999), possibilitou a circulação de mais cruzeiros e o consequente aumento do fluxo de visitantes provenientes de diversos países. Entre as instalações recomendadas, destacam-se:

- plataformas de embarque e desembarque de passageiros, com acessibilidade e climatização;
- postos de atendimento aos turistas;
- locais adequados para a operação alfandegária e os registros de entrada e saída, com equipamentos de raio-X e detectores de metais;
- instalações para o trabalho de agentes públicos ou privados, como delegacia de polícia, agências de turismo, postos de serviços médicos, cabines telefônicas e para internet etc.;
- instalações para prestação de serviços de transportes, como ônibus, vans, veículos fretados, táxis, carros por aplicativos etc.;
- área de estacionamento com terminal de transporte dos passageiros para o navio;
- instalações para o funcionamento da prestação de serviços de limpeza e manutenção, bem como para o abastecimento dos navios;
- estação de tratamento do lixo e disposição de resíduos etc.;
- banheiros acessíveis;
- área de bagagem ampla para facilitar a retirada das malas, com disponibilização de carrinhos de mão;
- eficiente circuito interno de TV para monitoramento da segurança;
- heliponto com opção de oferta de voos panorâmicos turísticos.

PERFIS E HÁBITOS DE VIAGENS DOS CRUZEIRISTAS

Pesquisa realizada com passageiros e tripulantes em trânsito nos dois principais portos de movimentação de turistas no Brasil, Santos e Rio de Janeiro, entre novembro de 2019 e fevereiro de 2020, traçou os hábitos de viagens dos cruzeiristas (FGV e Clia, 2020). Apurou-se que 78% dos cruzeiristas descem em pelo menos uma parada durante a viagem, e 87,2% manifestaram a vontade de retornar ao(s) destino(s) visitado(s) numa outra oportunidade, o que confirma a contribuição de um porto turístico para o desenvolvimento da região onde está localizado. Segundo Lisboa, Moura e Ribeiro (2019), os destinos turísticos são beneficiados pelos cruzeiros marítimos não só pelo aumento da quantidade de turistas na região onde o porto está instalado – uma vez que aumenta o fluxo da economia local, gerando empregos e oportunidades para todo seu entorno –, mas também porque expõe nacional e internacionalmente a região, fomentando ainda mais a entrada de divisas.

A informação de que, no Brasil, 87,5% dos cruzeiristas são residentes no país e o restante são estrangeiros, sendo a maioria mulheres (60,8%) e 61,4% casados ou em união estável, é importante para se ter uma ideia do perfil do público em potencial que visita região onde o navio atraca. Os dados informam ainda que a prevalência de idade dos pesquisados está entre 35 e 54 anos, e 57,3% têm o ensino superior completo. A pesquisa apontou que 64,5% têm uma renda familiar mensal acima de 5 mil reais (FGV e Clia, 2020).

IMPACTOS ECONÔMICOS

Muito embora os dados de perfil sejam importantes para a composição do planejamento do fluxo turístico de uma região, outros dados também devem ser considerados. Estudos baseados na matriz insumo-produto do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que os benefícios financeiros dependem de aspectos como: o tipo de porto, o momento da viagem, o tempo de permanência, a quantidade de escalas previstas e a infraestrutura do destino (FGV e Clia, 2020). Nesse sentido, existem dois tipos de impactos econômicos: diretos e indiretos.

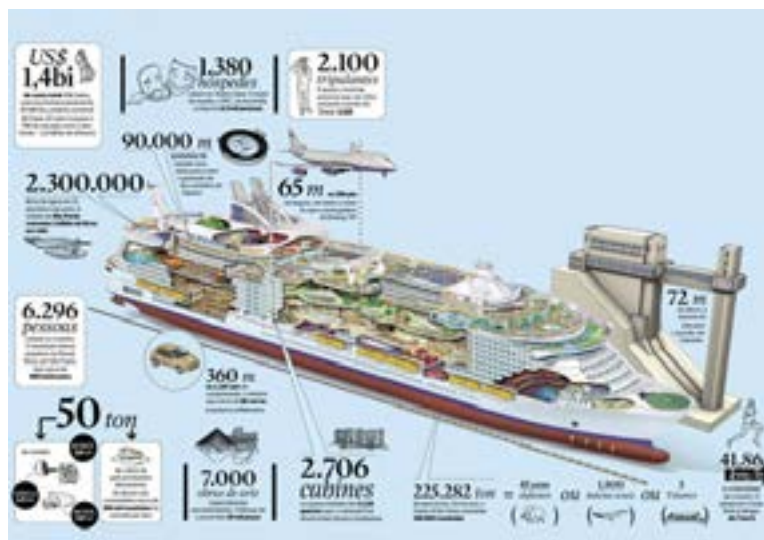
Impactos econômicos diretos estão relacionados ao que viajantes e tripulantes gastam nas paradas do navio, como, por exemplo, em passeios turísticos, *souvenirs*, alimentos e bebidas, bem como transporte para deslocamento e hospedagem antes ou depois da viagem.

Impactos indiretos ficam a cargo das empresas responsáveis pela operação das embarcações, chamadas de armadoras, e incluem salários para a tripulação, suprimentos do navio, água, descarte do lixo, combustíveis, comissões para agentes e operadoras de turismo, tarifas portuárias para uso da infraestrutura, alimentos e as bebidas, água, lixo e combustível, impostos, publicidade e propaganda, entre outros (FGV e Clia, 2020).

DIMENSÃO E INFRAESTRUTURA DOS NAVIOS DE CRUZEIRO

O navio Oasis of the Seas é um dos maiores cruzeiros já construídos: tem 20 andares, 24 elevadores e, inclusive, uma pista de atletismo com quase 3 km. Suas marcas superam, em cinco vezes, o tamanho do Titanic. Seu custo de construção foi da ordem de 1,4 bilhão de dólares. A Figura 7.2 mostra a dimensão gigantesca desse navio de cruzeiro.

Figura 7.2 – Dimensão do navio de cruzeiro Oasis of the Seas



Fonte: Clairefont (2009).

São 2.706 cabines, que podem abrigar até 6.296 pessoas de uma só vez dentro do cruzeiro, considerando 2,1 mil tripulantes, ou seja, praticamente do tamanho de muitas cidades brasileiras. A decoração do navio é requintada e conta com 7 mil obras de arte. Seu peso bruto ultrapassa 225 toneladas, o que equivale a 45 mil elefantes, 1,8 mil baleias azuis ou cinco Titanic; a altura atinge 72 metros, que equivale à do Elevador Lacerda em Salvador, e o comprimento de 360 metros é equivalente a 90 veículos populares enfileirados. Assim, não são todas as cidades portuárias que possuem um terminal adequado para um navio desse porte, nem com a infraestrutura necessária para receber o volume de pessoas a descer e conhecer o destino da parada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento turístico deve objetivar o desenvolvimento regional, com políticas públicas adequadas, que envolvam não apenas os estados e os municípios, mas também a iniciativa privada, como operadoras turísticas, empresas náuticas, comerciantes e prestadores de serviços. Para que seja bem-sucedido, deve haver um conjunto de esforços para todos compactuarem dos mesmos interesses. Isso se dá por meio da identificação dos gestores, bem como da capacidade turística do destino, tais como o potencial de visitação dos atributos históricos, culturais e naturais, além da conformidade com a Agenda Ambiental Portuária, que também serve de parâmetro para tomada de ações.

Nesse sentido, é importante haver preocupação com o meio ambiente, para que não haja deterioração ou destruição de patrimônio e, assim, poder gerar genuíno crescimento socioeconômico da região, com responsabilidade social e sustentabilidade. Quando esse planejamento falha, as populações locais se manifestam insatisfatoriamente e cobram do poder público ações justas, que podem demandar tempo extra e gastos com recursos adicionais.

De forma a atender o objetivo sustentável, no tocante à infraestrutura portuária, recomenda-se considerar aspectos ambientais dentro de premissas como o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 14 “Vida na Água, que trata da conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável” (IBGE, 2022), bem como a implementação do Certificado do Sistema de Gestão Ambiental, com base na Norma ABNT NBR 14.001:2015, que especifica os requisitos para que uma organização possa “desenvolver uma estrutura de proteção do meio ambiente com rápida resposta às mudanças das condições ambientais”, o que trará benefícios como a “redução de riscos de acidentes e de sanções legais”, bem como a melhoria dos processos (Certificação ISO, 2015; Furniel, 2022).

O turismo náutico, no Brasil, ainda é uma fonte de exploração recente e meritória de muita atenção, principalmente se comparado a outros países, onde já é bem estruturado. Na medida em que o turismo vai sendo retomado pós-covid-19, o retorno dessa modalidade de exploração turística também deve ser muito bem planejado e organizado de forma sustentável, para refletir positivamente no desenvolvimento das regiões onde os portos estão instalados, uma vez que a degradação e a interferência sem planejamento no território, se não controlada causa, a longo prazo, inúmeros prejuízos e reflexos danosos ao meio ambiente e à população local.

A melhoria na infraestrutura do turismo marítimo de cruzeiros passa pelo estudo da regionalização, com aplicação de critérios técnicos, que é a maneira pela qual se induz o desenvolvimento econômico setorial, pois é pelo conhecimento da região e de seu entorno que se implementam as melhores ações. Portanto, deve ser usado como ferramenta essencial e imprescindível de boas práticas e de planejamento, como parte integrante dos empreendimentos portuários para prevenir e mitigar impactos ambientais em todas as áreas e atividades, sejam elas de responsabilidade direta ou indireta dos envolvidos.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, R. C. N. *Uma análise do mercado de cruzeiros marítimos: evolução, expansão e previsão no Brasil e no Mundo*. [Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação)]. Universidade de São Paulo (USP), 2009.
- ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Resolução 2.650, de 26 de setembro de 2012*.
- BRASIL. Brasil deve ter a maior temporada de cruzeiros dos últimos 10 anos. Agência Brasil. 2022a.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*.
- BRASIL. *Decreto Legislativo Federal 6, de 20 de março de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.
- BRASIL. *Emenda Constitucional 7, de 15 de agosto de 1995*. Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.
- BRASIL. *Lei Federal 13.844, de 18 de junho de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nos 13.334, de 13 de setembro de 2016, 9.069, de 29 de junho de 1995, 11.457, de 16 de março de 2007, 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 11.952, de 25 de junho de 2009, 10.559, de 13 de novembro de 2002, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 9.613, de 3 de março de 1998, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.346, de 10 de outubro de 2016; e revoga dispositivos das Leis nos 10.233, de 5 de junho de 2001, e 11.284, de 2 de março de 2006, e a Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.
- BRASIL. *Lei Federal 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
- BRASIL. *Lei Federal 14.301, de 7 de janeiro de 2022*. 2022b. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar); altera as Leis 5.474, de 18 de julho de 1968, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e revoga o Decreto do Poder Legislativo nº 123, de 11 de novembro de 1892, e o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940, e dispositivos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, e das Leis 6.458, de 1º de novembro de 1977, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.483, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, 12.599, de 23 de março de 2012, 12.815, de 5 de junho de 2013, e 13.848, de 25 de junho de 2019.
- BRASIL. *Medida Provisória Federal 870, de 1º de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.
- CERTIFICAÇÃO ISO. *Tudo sobre a ISO 14001*. 2015.
- CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Portaria 5, de 19 de março de 1998*.
- CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Agenda ambiental portuária*. 1998.
- CLAIREFONT, E. O Titanic parece um bote. No mês passado, 225 mil toneladas de metal, cabos, comida e gente começaram a boiar pelo Caribe. *Revista Galileu*. 2009.
- EBOAT. *Glossário náutico*. Eboat classificados náuticos. 2022.
- FGV - Fundação Getúlio Vargas - FGV; CLIA - Cruise Lines International Association. *Cruzeiros marítimos: estudo de perfil e impactos econômicos no Brasil, temporada 2019-2020*. 2020.
- FURNIEL, I. *ISO 14001: tudo o que você precisa saber*. 2022. Templum. Disponível em: <https://certificacaoiso.com.br/iso-14001-2/>. Acesso em: ago. 2023.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Indicadores brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Objetivo 14 - Vida na água*. 2022.
- LIMA, R. T. *Diretrizes estratégicas para os portos do Nordeste*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). 1999.
- LISBOA, A. S.; MOURA, J. S.; RIBEIRO, G. S. Entretenimento a bordo: atratividade dos cruzeiros marítimos. *Qualif Revista Acadêmica Ensino de Ciências e Tecnologias*, v. 4, n. 4, p. 42-61, 2019.
- LOPES JÚNIOR, W. M. Turismo, transportes e regionalização: considerações geográficas. *Ra'E Ga O Espaço Geográfico em Análise*, n. 26, p. 170-193, 2012.
- MINFRA - Ministério da Infraestrutura. *Ministério dos Transportes, Portos e Aviação passa a ser o Ministério da Infraestrutura*. 2019.
- MINFRA - Ministério da Infraestrutura. *Mapa dos principais portos do país*. Ministério da Infraestrutura. 2020.
- MINFRA - Ministério da Infraestrutura. *Cabotagem no Brasil: entendendo os contornos legais até a criação do BR do Mar*. Conjur. 2022.

MINISTÉRIO DA MARINHA. *Portaria 440, de 20 de dezembro de 1996*. Ministério da Marinha. Cria o Grupo de Integração do Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO).

NOGUEIRA, R. Principais portos de cruzeiro do Brasil. *Cruzeirar é Preciso*. 2020.

OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde. *OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia*. 2020.

PALHARES, G. L. *Transportes turísticos*. 2ª ed. São Paulo: Aleph, 2002.

SANTANA, C. P.; EDRA, F. P. M. Efeitos das mudanças na temporada de cruzeiros marítimos para o mercado de trabalho dos tripulantes brasileiros. *ReAT Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, v. 14, n. 2, p. 1-20, 2020.

SANTOS, V. A. *Turismo brasileiro contemporâneo: o conflito entre cruzeiros e resorts*. Coleções: Trabalhos de Conclusão de Curso. Universidade Federal Fluminense (UFF). 2009.

SEP – Secretaria de Portos da Presidência da República. *Portaria 111, de 7 de agosto de 2013*.

8 Gestão regional de turismo alternativo em unidades de conservação e geoparques

Blanche Levenhagen³⁰
Priscilla Moreira Argentin³¹
Túlio César Rocha Camargo³²

INTRODUÇÃO

Para compatibilizar a ocupação humana com a conservação da biodiversidade e da geodiversidade podem ser utilizados instrumentos de gestão territorial, que devem garantir a sobrevivência e a efetividade das áreas naturais protegidas, em conjunto com as atividades humanas, por meio de ações no território. Podem envolver unidades de conservação (UC), outras áreas protegidas e seus entornos. Quando aplicados no contexto regional, esses instrumentos podem fortalecer a gestão das áreas protegidas, ordenando o território e compatibilizando a presença da biodiversidade e da geodiversidade com a valorização da sociodiversidade e as práticas de desenvolvimento sustentável.

É notória a evolução da prática turística em áreas naturais protegidas (ANP), com o surgimento de formas alternativas que valorizam o personalizado, em contrapartida ao turismo convencional massificado e de larga escala, com fins unicamente comerciais. Essa mudança de interesse realça a mentalidade associada ao crescente movimento ambientalista, a partir de meados dos anos 1990, que deu lugar ao aparecimento de termos como consumidor verde, novo turista ou turista verde, como usados por Lima e Partidário (2002). Esse novo turista é um consumidor responsável, preocupado com seu comportamento, sendo avaliado individualmente ou em pequenos grupos, em oposição ao turista de massa.

³⁰ Doutoranda em Turismo pela EACH-USP. Mestre em Sustentabilidade e Gestão Ambiental pela Universidade Federal de São Carlos (Ufscar). Especialista em Mercado de Carbono e Projetos Sustentáveis pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Bióloga pelas Faculdades Integradas de Guarulhos (FIG). Proprietária da empresa Humana Terra Consultoria Ambiental. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0362793301677527>. E-mail: htmeioambiente@gmail.com.

³¹ Mestranda em Turismo pela EACH-USP. Especialista em Engenharia Ambiental pela Universidade Nove de Julho (Uninove). Geógrafa pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5545406707459647>. E-mail: priscillam@ipt.br.

³² Doutorando em Turismo pela EACH-USP. Membro do Núcleo de Pesquisa em Administração e Economia do Turismo (NEAT-USP). Mestre em Sustentabilidade na Gestão Ambiental (UFSCar, Sorocaba-SP). Especialista em Ecologia e Educação Ambiental pela Faculdade de Ciências e Letras Padre Anchieta, Jundiá-SP. Geógrafo pela Universidade de Sorocaba (Uniso). Tecnólogo em Processamento de Dados pela Faculdade Estadual de Tecnologia do Centro Paula Souza (FATEC, Sorocaba-SP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7229494839342677>. E-mail: tulio.camargo@usp.br.

Para que ocorra o desenvolvimento sustentável de uma região, devem ser considerados, além de fatores econômicos, os sociais e os ambientais. Desenvolvimento sustentável não é um tema novo: começou a ser discutido ainda na década de 1950, com o crescimento das preocupações relacionadas com o meio ambiente, sendo utilizado pela primeira vez, oficialmente, em 1987, no relatório “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland, que apresentou a proposta de que o desenvolvimento deve satisfazer as necessidades da geração atual, porém sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também satisfazerem suas necessidades (Santos, 2004).

Para atingir esse desenvolvimento dito sustentável, ou minimamente se aproximar dele, é necessário que o uso do território passe por um ordenamento, que pode ser realizado a partir do planejamento, entendido como uma técnica que permite o ordenamento de ações futuras para atingir um dado objetivo (Boullón, 2002). Esse ordenamento inclui a criação de áreas naturais protegidas com o objetivo de preservação, tanto de fauna quanto de flora e, também, de estabilidade dos ambientes, muitos deles em equilíbrio com a ocupação humana.

As ANP podem ser definidas, segundo a The International Union for Conservation of Nature (IUCN), como um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e gerido, por meios legais ou outros meios eficazes, para alcançar a conservação a longo prazo da natureza, com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados (Dudley, 2008).

No Brasil, as áreas naturais legalmente protegidas são:

- áreas de preservação permanente, regidas pelo Código Florestal, Lei 12.651/2012;
- reservas legais, regidas também pelo Código Florestal, 1934, Lei 12.651/2012;
- terras indígenas, regulamentadas pelo Estatuto do Índio, Lei 6.001/1973, pela Constituição Federal de 1988 e pelo Decreto 1.775/1996;
- patrimônios tombados, regulamentados pelo Decreto Lei 25/1937; e
- UC, regulamentadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), sob a Lei 9.985/2000.

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA

O SNUC, instituído pela Lei Federal 9.985/2000, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão de UC federais, estaduais ou municipais. Segundo o SNUC, uma UC é um

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Brasil, 2000).

De acordo com o disposto na Lei, os objetivos do SNUC são:

- contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

As UC são divididas em dois grandes grupos, segundo o SNUC: UC de proteção integral e UC de uso sustentável. As UC de proteção integral têm como objetivo preservar a natureza, motivo pelo qual têm regras e normas mais restritivas. É admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, ou seja, aquele que não envolve consumo, coleta nem danos aos recursos naturais, sendo permitido o turismo, a recreação em contato com a natureza, a pesquisa científica, a educação e a interpretação ambiental, entre outras atividades, desde que previstas em plano de manejo. As categorias de proteção integral são: estação ecológica, reserva biológica, parque, monumento natural e refúgio da vida silvestre (Brasil, 2000). As UC de uso sustentável são áreas que visam conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais, onde podem ser desenvolvidas atividades que envolvem coleta e uso dos recursos naturais, desde que praticadas de forma renovável e assegurando os processos ecológicos. As categorias de uso sustentável são: área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva da fauna, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva extrativista, área de proteção ambiental (APA) e reserva particular do patrimônio natural (RPPN) (Brasil, 2000).

Criadas por ato do poder público, estudos técnicos e também consulta pública identificam a localização, dimensão e limites mais adequados para as UC. Todas elas, exceto APA e RPPN, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos. No Brasil, as UC são a principal forma de diminuir os efeitos de degradação de ecossistemas. Desempenham ainda o papel de prestar serviços ambientais, como: fixação de carbono e manutenção de seus estoques, regularização e equilíbrio do ciclo hidrológico, purificação da água e do ar, controle de erosão, conforto térmico, perpetuação de banco genético e fluxos gênicos das espécies, manutenção da paisagem e de áreas de recreação, lazer, educação e pesquisa científica.

O principal instrumento de gestão de uma unidade de conservação é o plano de manejo, que deve ser elaborado no prazo máximo de cinco anos a partir da sua criação, segundo o SNUC. O plano de manejo é o documento responsável por definir as prioridades de preservação, conservação, manejo e uso da UC, por meio de textos descritivos e mapas; deve descrever as atividades que podem ser realizadas dentro da UC, inclusive o turismo alternativo. Sua definição formal, segundo o SNUC, é

[...] o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma [UC], se estabelecem o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive, a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da [UC] (Brasil, 2000).

Esse documento técnico contempla o zoneamento ambiental, o estabelecimento de diretrizes de uso e ocupação do solo e os programas de ação.

O SNUC determina também a necessidade de criação de conselhos gestores nas UC, que podem ser deliberativos ou consultivos, conforme a categoria da UC. São fóruns de excelência para promover o diálogo permanente com a sociedade e construir, com as comunidades e demais atores locais, a solução para os desafios a serem enfrentados pela gestão das UC. Os conselhos gestores são presididos pelo órgão responsável por sua administração e constituídos por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil, proprietários de terras e populações tradicionais existentes no entorno da UC. São organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos convergentes com os da unidade e podem gerir as UC, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão (Brasil, 2000). Outros instrumentos de gestão de UC são mosaicos, corredores ecológicos e reservas da biosfera, conforme o SNUC.

Um mosaico representa um conjunto de UC próximas, justapostas ou sobrepostas, pertencentes a diferentes esferas de governo ou não. Seu objetivo é compatibilizar, integrar e otimizar atividades desenvolvidas nas UC, e sua gestão é acompanhada por um conselho consultivo, sendo fundamental a participação da comunidade local.

Corredores ecológicos são áreas que unem fragmentos florestais, UC e áreas de interesse, cujo objetivo é proporcionar o deslocamento de animais, a dispersão de sementes e o aumento da cobertura vegetal. Sua utilização, ocupação e planejamento são determinadas no plano de manejo da UC, incluindo integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas (Brasil, 2000).

Reservas da biosfera seguem um modelo internacional de gestão integrada, participativa e sustentável dos recursos naturais, são locais de excelência para trabalhos de pesquisa científica, experimentação e demonstração de enfoques para conservação e desenvolvimento sustentável na escala regional. Sua gestão é feita por um conselho deliberativo (Brasil, 2000).

PLANOS DE USO PÚBLICO E ÁREAS PROTEGIDAS

Todas as UC são aptas a desenvolver oportunidades de uso público, de acordo com sua categoria, vocação (natural, histórica e cultural) e zonas de manejo. O planejamento adequado do uso público permite que as UC “estimulem a visitação, orientem o manejo das atividades recreativas e áreas de visitação, aprimorem e diversifiquem as oportunidades de uso público” (Crema e Faria, 2019, p. 9) contribuindo para a bioconservação e a geoconservação, visando a alcançar os objetivos das UC.

O plano de uso público (PUP) é o documento técnico não-normativo e essencialmente programático, que contempla as estratégias, as diretrizes e as prioridades de gestão, com o objetivo de estimular o uso público, orientar o manejo, aprimorar as experiências e diversificar as oportunidades de visitação na UC. O PUP pode ser complementado por projetos e protocolos relacionados ao uso público, tais como projeto interpretativo, protocolo de gestão de segurança, projeto de manejo de trilhas, modelagens para suporte à delegação de serviços de apoio à visitação, entre outros que, após aprovados, são automaticamente incorporados ao portfólio do PUP. Havendo necessidade de normas específicas de uso público, elas deverão ser tratadas em atos normativos (Crema e Faria, 2019).

As seguintes diretrizes devem ser consideradas no processo de planejamento do uso público, conforme previsto nas orientações do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e Ministério do Meio Ambiente:

- I. Envolver as instâncias locais de governança da UC (conselhos, câmaras temáticas etc.) no processo de elaboração ou revisão dos planejamentos de uso público;
- II. Promover a participação ou a consulta aos representantes do setor público, da comunidade, do setor de turismo, da pesquisa, entre outros, no processo de elaboração ou revisão do documento, contribuindo com a troca de informações, o alinhamento de políticas públicas e a harmonização de interesses;
- III. Utilizar a melhor informação disponível, como pesquisas científicas, estudos técnicos e políticas públicas sobre a visitação na UC e seu entorno;
- IV. Considerar outros instrumentos de ordenamento da visitação e delegação de serviços existentes ou necessários para complementar o PUP;
- V. Valorizar e desenvolver de forma sustentável a vocação e os atrativos turísticos da UC;
- VI. Promover a diversificação de oportunidades e experiências de visitação na UC, atendendo às demandas de diferentes públicos e maximizando os impactos positivos do turismo, sobretudo o estímulo à geração de negócios e o desenvolvimento econômico;
- VII. Identificar as lacunas de conhecimento e planejamento, sempre que necessário, para implementar a visitação na UC;
- VIII. Orientar o manejo das atividades recreativas e a estruturação das áreas de visitação, com base nas classes de experiência do Rol de Oportunidades de Visitação de Unidades de Conservação (ROVUC, Portaria 1.148/2018) e nas melhores práticas de manejo;
- IX. Desenvolver planos de uso público alinhados com as normas e o zoneamento do plano de manejo da UC (Crema e Faria, 2019, p. 8).

Normalmente, o PUP é descrito por meio de um programa específico sobre o tema, que deve ser pautado em princípios de mínimo impacto em áreas naturais. Para estabelecer limites para o uso público e monitorar seus impactos, são utilizadas metodologias como: Recreation Oportunities Spectrum (Rol de Oportunidades para Visitantes em Áreas Protegidas), de 1979; Limits of Acceptable Change, de 1985; Visitor Impact Management, de 1990; Capacidade de Carga Turística, de 1992; e, mais recentemente, o Roteiro Metodológico para Manejo de Impactos de Visitação, do ICMBio, de 2011.

Para que a gestão regional e as UC atinjam os objetivos, é necessária a formulação de uma política pública que norteie decisões e ações do Estado, levando em conta o processo participativo para obter o interesse coletivo, o qual se torna um meio de construção de conhecimento desses atores sociais.

As UC e as ANP, com seus respectivos PUP, devem estabelecer diferentes dinâmicas que proporcionem a criação de um ambiente capaz de promover e apoiar o desenvolvimento sustentável, econômico e social por meio das atividades turísticas. O PUP influencia diretamente as comunidades do entorno das UC, que, em geral, se beneficiam economicamente do uso público, por meio de atividades turísticas como hotelaria, monitoria (incluindo ambiental), comércio de *souvenirs*, restaurantes, lanchonetes e outras.

NOVA FORMA DE GESTÃO DE GEOPARQUES

Nas últimas décadas, uma nova forma de analisar o ambiente aponta para o meio físico, que vem sendo estudado sob a ótica da geodiversidade (Gray, 2004) e, por consequência, da geoconservação (Sharples, 2002; Brilha, 2005). Essa abordagem sobre a paisagem considera a totalidade de seus elementos, tomando por base o meio físico, mas considerando, também, os meios biótico e social (Sharples, 2002).

A geoconservação tem como objetivo a preservação da diversidade natural ou geodiversidade, de significativos aspectos e processos geológicos (substrato), geomorfológicos (formas de paisagem) e de solo, mantendo a evolução natural (velocidade e intensidade) desses aspectos e processos (Sharples, 2002). A geoconservação visa à contemplação da paisagem, ao entendimento da sua importância, por meio da interpretação ambiental, e a sua valorização, por meio da divulgação da biodiversidade e geodiversidade, promovendo atividades voltadas ao turismo. Segundo Brilha, o ato “de proteger e de conservar algo se justifica porque lhe é atribuído algum valor, seja ele econômico, cultural, sentimental ou outro” (Brilha, 2005, p. 33).

Esses locais, que apresentam características que se destacam tendo algum valor associado, podem ser denominados como geossítios. Um geossítio é uma ocorrência de um ou mais elementos da geodiversidade, bem delimitado geograficamente e com valor singular (Brilha, 2005). Um conjunto de geossítios pode ser entendido como o patrimônio geoambiental de uma certa região.

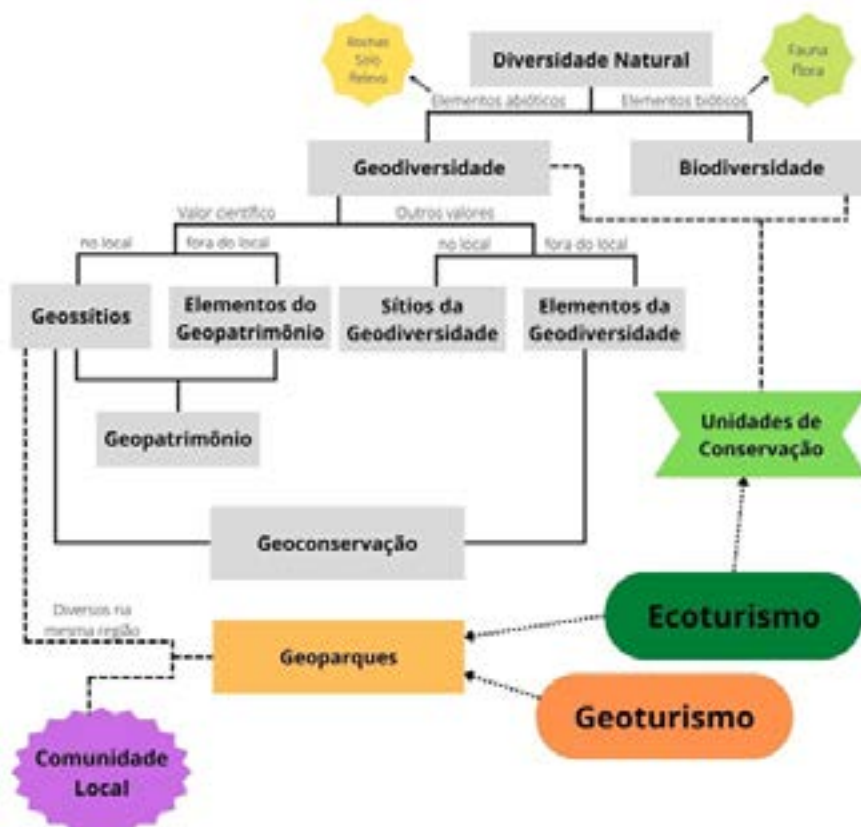
A geoconservação direciona a conservação e gestão do patrimônio geoambiental e dos processos naturais associados. Segundo Lobo (2020), a sistematização do turismo alternativo, com base em segmentação por motivação associada ao modo de execução do turismo de natureza, considera subsegmentos específicos do ecoturismo, como geoturismo e espeleoturismo. São mecanismos que podem ser utilizados para explorar de forma sustentável esses recursos.

Espeleoturismo pode ser entendido como um segmento do turismo de visitas a cavidades naturais, como cavernas, de forma equilibrada e visando à sua conservação, utilizando as particularidades do patrimônio espeleológico como atrativos (Lobo, 2014). Geoturismo pode ser definido como “o turismo que sustenta e incrementa a identidade de um território, considerando sua geologia, ambiente, cultura, valores estéticos, patrimônio e bem-estar dos seus residentes” (Arouca, 2011). Essa nova visão de turismo, que contempla as diversas características do território, tanto físicas quanto sociais, traz à luz uma nova forma de gestão para promover a geoconservação, por meio dos geoparques.

Um geoparque, diferentemente de uma UC, apresenta, em sua concepção, uma estratégia de desenvolvimento territorial e regional, possibilitando a preservação do patrimônio natural sem a remoção das comunidades locais, visando ao desenvolvimento econômico sustentável (Oliveira *et al.*, 2014). Pode ser definido, segundo Brilha (2005), como um território geograficamente bem delimitado, com estratégias de desenvolvimento sustentável baseadas na geoconservação e na melhoria das condições de vida da população residente.

A Figura 8.1 apresenta, de forma esquemática, os conceitos de geodiversidade e de biodiversidade, geopatrimônio, geossítios e geoconservação. Além disso, indica onde se colocam os geoparques e as UC e onde podem ser praticados o ecoturismo e o geoturismo.

Figura 8.1 – Estrutura conceitual de conservação da diversidade natural



Fonte: Adaptado de Brilha (2015).

Sob os auspícios da Unesco, em 2000, foi criada a Rede Europeia de Geoparques, como uma das iniciativas globais de conservação da natureza. Em 2004, foi formada a Rede Global de Geoparques (Guimarães, Melo e Mochiutti, 2009), que hoje alcança 177 membros em 46 países (GGN, 2022), impulsionando a geoconservação dessas áreas.

As iniciativas e práticas da geoconservação no Brasil iniciaram em 1997, com a instituição da Comissão Brasileira dos Sítios Geológicos e Paleobiológicos, com o objetivo de reconhecer e compilar os sítios geológicos e paleontológicos para conhecimento nacional e internacional. As informações sobre os sítios foram publicadas em forma de livros, destacando a importância da permanente avaliação do patrimônio geoambiental nacional. A Comissão conta com representantes de diversas instituições, uma delas o Serviço Geológico do Brasil que, em 2012, publicou um livro com propostas para Geoparques do Brasil. Segundo ele, a iniciativa de apresentar propostas de geoparques tem tido uma excelente receptividade nos meios acadêmicos, órgãos governamentais de âmbitos federal, estadual e municipal, iniciativa privada, bem como nas populações locais. Isso permite prever, em futuro próximo, a implantação de novos geoparques no Brasil. Ações nesse sentido já podem ser observadas em diversas áreas do país.

O geoparque Araripe foi o primeiro a ser criado, em 2006. Reconhecido pela Unesco, está localizado no sul do estado do Ceará, no Nordeste do Brasil, abrangendo seis municípios: Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri, totalizando uma área de 3.796 km² (Geopark Araripe, 2022).

Em 2022, a Unesco designou oito novos geoparques globais, sendo dois deles no Brasil: o Geoparque Seridó e o Geoparque Caminhos dos Cânions do Sul.

O Geoparque Seridó abrange uma área de 2.800 km² no semiárido nordestino, abrigando mais de 120 mil habitantes, incluindo comunidades como quilombolas. Possui uma das maiores mineralizações de xelita da América do Sul – importante minério de tungstênio –, além de fluxos de basalto decorrentes da atividade vulcânica durante as Eras Mesozóica e Cenozóica (GGN, 2022).

O Geoparque Caminhos dos Cânions do Sul abrange uma área de 2.830,8 km² em Santa Catarina e abriga 74.120 habitantes. Caracteriza-se pela Mata Atlântica, um dos ecossistemas mais ricos do planeta em termos de biodiversidade. Os habitantes pré-colombianos da área costumavam se abrigar em paleotocas, cujos numerosos vestígios ainda são visíveis no geoparque. Além disso, o local apresenta os cânions mais impressionantes da América do Sul, formados pelos processos geomorfológicos únicos do continente, durante a dissolução do supercontinente Gondwana, há cerca de 180 milhões de anos (GGN, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notória a evolução do turismo em áreas naturais que envolvem, também, UC e geoparques, com o aumento da quantidade de turistas. Esse turismo natural, comumente chamado de ecoturismo, é um contrapeso ao turismo convencional massificado e de larga escala, valorizando o personalizado e não o padronizado. Privilegia o desenvolvimento sustentável considerando, além de fatores econômicos, os sociais e ambientais, o que também se reflete no turismo realizado em uma região.

Um caminho com grande potencial para estreitar as relações entre a comunidade do entorno e as UC e, conseqüentemente, fomentar o fortalecimento da gestão regional, é a implantação de estratégias de não mercado, com diretrizes voltadas ao fortalecimento dos atores locais e potencialidades voltadas a uma melhora na qualidade de vida, possibilitando um desenvolvimento equilibrado por meio de um processo democrático para a sociedade.

Para alcançar o desenvolvimento regional, é necessário o planejamento da região turística – incluindo o geoturismo e o ecoturismo – como ferramenta de desenvolvimento econômico sustentável. O uso público é uma forma de aliar o propósito das UC com sua divulgação, por meio do turismo e da educação ambiental. A proposta que os geoparques trazem protagonizam uma nova forma de fazer a gestão do território, tendo como personagem principal a população local, com foco no desenvolvimento regional.

Compete às instituições públicas de cunho governamental o investimento em estratégias de não mercado, como por exemplo a execução de oficinas participativas para o fomento ao turismo, a capacitação da população, a viabilização de linhas de crédito, entre outras. Essa forma de gestão possibilita novas estratégias em todas as etapas de gestão, desde a capacitação dos *stakeholders* até as formas de monitoramento.

O protagonismo da população local torna o processo de gestão dinâmico, visto que é a própria população que, em seu cotidiano, observa as falhas e as necessidades de melhorias. Esse dinamismo pode ser absorvido como propriedade intelectual da população, tornando-se parte da cultura do local e fortalecendo a gestão regional.

REFERÊNCIAS

- AROUCA Declaration. *International Congress of Geotourism*. Arouca, 2011.
- BOULLÓN, R. C. *Planejamento do espaço turístico*. Bauru: Edusc, 2002.
- BRASIL. *Decreto-Lei 25, de 30 de novembro de 1937*. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: maio 2022.
- BRASIL. *Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Estatuto do Índio. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: maio 2022.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: maio 2022.
- BRASIL. *Decreto 1.775, de 8 de janeiro de 1996*. Demarcação de terras indígenas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm. Acesso em: maio 2022.
- BRASIL. *Decreto 9.985, de 18 de julho de 2000*. Sistema nacional de unidades de conservação da natureza (SNUC). Disponível: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.html. Acesso em: maio 2022.
- BRASIL. *Lei 12.651, de 25 de maio de 2012*. Código Florestal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: maio 2022.
- BRILHA, J. *Patrimônio geológico e geoconservação: a conservação da natureza na sua vertente geológica*. [s. l.]: Palimage, 2005, 183 p.
- BRILHA, J. Inventory and quantitative assessment of geosites and geodiversity sites: a review. *Geoheritage*, 2015. DOI: 10.1007/s12371-014-0139-3.
- CREMA, A.; FARIA, P. E. P. *Orientações metodológicas para elaboração de planos e uso público em unidades de conservação federais*. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), 2019.
- DUDLEY, N. (org.). *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland: IUCN, 2008, 86 p.
- GEOPARK ARARIPE. 2022. Disponível em: <http://geoparkarape.org.br/quem-somos/>. Acesso em: maio 2022.
- GGN - Global Geoparks Network. *Distribution of GGN members*. 2022. Disponível em: <https://en.unesco.org/global-geoparks>. Acesso em: ago. 2023.
- GRAY, M. *Geodiversity: valuing and conserving abiotic nature*. Chichester, England: John Wiley and Sons, 2004.
- GUIMARÃES G. B.; MELO, M. S.; MOCHIUTTI, N. F. Desafios da geoconservação nos Campos Gerais do Paraná. *Geologia USP*, n. 5, p. 47-61, 2009.
- LIMA, S.; PARTIDÁRIO, M. D. R. *Novos turistas e a procura da sustentabilidade: um novo segmento de mercado turístico*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica (GEPE) do Ministério da Economia, 2002.
- LOBO, H. A. S. Trajetórias do ideário de natureza e seus reflexos no turismo contemporâneo. In: MORETTI, Edvaldo César. *Olhares geográficos: produção social da natureza*. Porto Alegre: Totalbooks, 2020, p. 192-214.
- LOBO, H. A. S. *Fundamentos básicos de espeleoturismo*. Dourados-MS: UEMS, 2014, 179 p.
- OLIVEIRA, C. N.; IMBERNON, R. A. L.; GONÇALVES P. W.; BRILHA, J. B. R. Contribuições para o desenvolvimento da educação ambiental em unidades de conservação no Brasil a partir de programas educativos do Geoparque Naturtejo (Portugal). *Terræ*, v. 11, n. 1-2, p. 3-14, 2014. Disponível em: <http://www.ige.unicamp.br/terrae/>. Acesso em: ago. 2023.
- SANTOS, R. F. *Planejamento ambiental: teoria e prática*. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.
- SHARPLES, C. *Concepts and principles of geoconservation*. Australia: Tasmanian Parks & Wildlife Service, 2002, 2p. Disponível em: <http://dpipwe.tas.gov.au/Documents/geoconservation.pdf>. Acesso em: ago. 2023.

PARTE IV

Aportes para o desenvolvimento regional



9 Análises e debates na perspectiva de arranjos produtivos locais de turismo

Luiz Ailil Vianna Martins³³
Ana Jéssica Corrêa Santos³⁴
João José dos Santos Junior³⁵

INTRODUÇÃO

Na condição de fenômeno socioeconômico, o turismo desenvolve-se por estratégias de difusão de conhecimentos, visando ao seu desenvolvimento endógeno local e regional. O desenvolvimento fundamenta-se na sustentabilidade ambiental, social, política, econômica e cultural (Busarello *et al.*, 2022). Com base nesse pressuposto, diferentes estudos da área aplicam, ao turismo, modelos de desenvolvimento, entre os quais os arranjos produtivos locais (APL).

As pesquisas voltadas aos APL se intensificaram no final da década de 1990. Em relação ao turismo, estudos mostram sua relevância ao evidenciar fatores como a cooperação e a competição entre empresas do setor. Os destinos turísticos oferecem serviços cujo consumo é concomitante à produção, com intensiva participação dos turistas, configurando-se a natureza complexa da atividade, que envolve diversos segmentos de oferta de abrangência regional (Calero e Turner, 2020).

No início da década de 2000, vários estados brasileiros implementaram políticas de APL, o que resultou na diversidade de usos do conceito. De tais medidas, decorreram diferentes resultados, como a geração de emprego e renda e o aumento da capacidade produtiva, além de outros efeitos de difícil mensuração, mas importantes para o desenvolvimento local (Lustosa e Rosário, 2016).

³³ Doutorando em Turismo pela EACH-USP. Mestre em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali), especialista em Ecoturismo pela Universidade Federal de Lavras (UFLA), especialista em Integração do Ensino Médio a Educação Profissional (PROEJA) pelo Instituto Federal do Amazonas (IFAM), especialista em Elaboração e Avaliação de Projeto Pedagógico de Curso pelo Instituto Federal do Paraná (IFPR), graduado em Turismo pela Universidade Positivo (UP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3926372945851987>. E-mail: luiz_martins@usp.br.

³⁴ Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), especialista em Marketing Digital pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), graduada em Turismo pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1112343233804474>. E-mail: ana.correa@ifma.edu.br.

³⁵ Doutorando em Mudança Social e Participação Política pela EACH-USP. Mestre em Turismo pela EACH-USP. Especialista em Gestão de Turismo e Hospitalidade pela Faculdade CENSUPEG. Graduado em Eventos pela Faculdade Estadual de Tecnologia do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (Fatec-SP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2135352358851162>. E-mail: joao_junior@usp.br.

A revisão sistemática de artigos realizada por Tomazzoni *et al.* (2023) mostra que as pesquisas publicadas em revistas acadêmicas da área contemplam *clusters*, circuitos de turismo e APL de turismo. Apesar de, na realidade, as estruturações distribuírem-se em diversas regiões do país, a maioria dos cenários das pesquisas são de configurações nas regiões Sudeste e Sul. Em razão do potencial de competitividade turística, é necessário ampliar pesquisas sobre esses modelos, especialmente os APL de turismo.

O presente capítulo resulta de reflexões sobre APL de turismo, com base nas articulações dos temas de projetos pesquisas de seus autores e em embasamento teórico de estudos da área das ciências econômicas. O objetivo é fornecer subsídios para análises de APL em relação a suas contribuições para o setor de turismo.

INOVAÇÃO E INICIATIVAS EMPREENDEDORAS EM TURISMO

Para a consolidação de APL, empresários, gestores públicos e organizações associativas implementam redes de cooperação, que se justificam pelo compartilhamento de conhecimentos entre atores, gerando competitividade e fomento à produtividade e à inovação (Tomazzoni, 2009).

O conceito de inovação foi amplamente discutido ao longo do século XX, sobretudo com as contribuições do sociólogo e economista austríaco Joseph Alois Schumpeter, cujas reflexões, publicadas no início do século XX, abordam a importância dos avanços tecnológicos para justificar o desenvolvimento das empresas e da economia, bem como para explicar as profundas mudanças econômicas e sociais do capitalismo (Cardoso, Silva e Junqueira, 2016).

A teoria econômica de Schumpeter acerca do modelo capitalista do início da revolução industrial destaca que as principais forças do desenvolvimento econômico são resultantes da inovação (Santos, Fazon e Meroe, 2011). A perspectiva schumpeteriana ampliou-se pelas vertentes teóricas de pensadores que enfatizam a importância de redes relacionais, em ambientes sociopolíticos e institucionais favoráveis à inovação. A inserção de fatores pelos agentes econômicos possibilita criar e difundir novas tecnologias, como resultados de trajetórias históricas cumulativas e de acordo com as características inerentes a um determinado setor, entre os quais o turismo, em uma região ou país (Cassiolato, 1992).

Compreendeu-se, portanto, que diante do fenômeno socioeconômico do capitalismo pós-revolução industrial, as dinâmicas sociais e mercadológicas ensejaram constantes modificações, sobretudo em razão do avanço da urbanização, da informatização e da globalização, intensificando a competitividade entre empresas e setores. O conhecimento de novas tecnologias é fundamental para o êxito das estratégias de diferenciação competitiva (Chechi e Schultz, 2019). Como arranjo institucional, o APL fomenta novas tecnologias, conforme o conceito de destinos turísticos inteligentes, cujo objetivo é o uso eficiente de recursos para facilitar a acessibilidade e a mobilidade, por meio das informações atualizadas de hospitalidade aos turistas.

Nesse sentido, a competitividade inerente ao setor turístico pode ser considerada a força motriz, não somente por aspectos econômicos tangíveis como, por exemplo, melhorias na infraestrutura local, mas também por elementos, por vezes intangíveis, como o fomento à inovação tecnológica (Sette e Tomazzoni, 2017; Sette, 2018). A competitividade é decorrente da capacidade inovadora do empreendedor, que consiste em sua aptidão cognitiva para a resolução de problemas, como nos processos de comunicação com os clientes e em estratégias de marketing de relacionamento com os *stakeholders* do destino turístico (Bernardi, 2011; Liberato et al., 2020). No turismo, tem-se verificado

[...] uma crescente adesão às novas tecnologias, dentre as quais estão as ligadas à melhoria da qualidade do atendimento e prestação de serviços [...], como consequência da necessidade de adaptação constante às mudanças no ambiente competitivo do setor” (Liberato et al., 2020, p. 5.519).

A inovação no ambiente turístico pode ser mensurada por diferentes métodos, um dos quais a análise das dimensões tecnológica, organizacional e marketing dos destinos, considerando a sustentabilidade em suas esferas ambiental, social e econômica, além da implementação de novas tecnologias que visam atender às demandas do setor (Valduga et al., 2021).

Enfatiza-se, também, que a inovação não se limita a situações novas; pode estar relacionada a questões tradicionais, por exemplo, à gastronomia autêntica, mediante a adaptação e o aprimoramento de seu processo interno, bem como de sua competitividade, promovendo o fortalecimento da identidade e da autenticidade da cultura local (Lustosa e Rosário, 2016). Refletindo sobre diferentes perspectivas nesse campo, entende-se possível implementar a inovação em projetos de sustentabilidade visando ao desenvolvimento local.

Nota-se uma ampla discussão acerca das políticas nacionais visando apoiar a inovação. Ela tem sido tomada como objeto de análise em perspectivas diversas e complementares, fundamentadas em: processos históricos; nas relações políticas envolvendo os diferentes atores sociais; e nos aspectos operacionais, prospectivos e propositivos. Ademais, pode ser tomada no campo reflexivo que, por sua vez, pode ser enriquecido por meio de contribuições das ciências sociais e humanas (Dias, 2011).

O Ministério do Turismo (MTur) anunciou, em 2021, um novo programa de desenvolvimento de destinos turísticos inteligentes, tendo em vista a elaboração de um modelo adaptado à realidade brasileira (MTur, 2021a). Em 2020, o MTur e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações lançaram o fórum Câmara Turismo 4.0, com o objetivo de gerar mais inovação e inteligência no setor (MTur, 2021b).

Além de cultura de inovação, o APL depende de políticas que possibilitem a incorporação de novas práticas, com apoio para a inserção de novos processos e enfatizando elementos microeconômicos, em quatro eixos principais: mercado, tecnologias, cadeias produtivas e empresas (Fuini, 2013). Esses eixos são convergentes aos elementos definidos por Schumpeter como essenciais para o processo de desenvolvimento: investimentos em

inovações tecnológicas, atitudes por parte do empresário, que impulsiona a inovação, e uso do crédito bancário. Assim, não é possível a inovação ocorrer sem a existência de empresários que a motivem, uma vez que, se a inovação pode ser considerada a razão para o desenvolvimento, o empresário, por sua vez, é considerado a sua força motriz (Walmsley, 2019).

Hjalager (2010) destaca inovações em turismo com base em cinco principais classificações: a) produtos ou serviços nunca vistos anteriormente pelo turista, ou algo apresentado como novidade pela empresa ou pelo destino; b) processos, geralmente, associadas a investimentos em novas tecnologias, que otimizam as operações de trabalho; c) gerenciais, novas formas de organização dos recursos humanos da empresa, por meio de capacitações, para melhoria da satisfação do colaborador e melhor desempenho; d) na comunicação com os colaboradores, fornecedores e turistas, visando à conquista e à manutenção de relacionamentos; e) institucionais, por meio da aquisição de novas competências, ou, até mesmo, da combinação das já estabelecidas entre as organizações, visando à maior colaboração interinstitucional, efetivada por acordos de alianças e redes.

A fim de que as modalidades da inovação sejam implementadas, é necessária a ação empreendedora, que se fundamenta na imaginação e na realização de visões dos atores do APL de turismo como fatores centrais do ciclo virtuoso do desenvolvimento econômico. De acordo com alguns autores, as pesquisas referentes ao empreendedorismo no Brasil têm se ampliado gradativamente, e são subsídios para os programas de incentivo à inovação (Mello *et al.*, 2010; Lima *et al.*, 2023). De modo geral, o empreendedorismo é compreendido como um processo de criação de oportunidades, na iniciativa privada, na gestão pública e nas organizações do terceiro setor. Trata-se de fenômeno de mudança econômica, social e comportamental pela ação dos atores inovadores, no ímpeto de transformar positivamente a realidade, vislumbrando retornos (Lenzi, 2011). Empreender envolve ir além de iniciar um negócio, abrange a viabilização dos recursos necessários e o planejamento estratégico, implicando assumir riscos, enfrentar ameaças e atingir metas (Souza, Trindade e Freire, 2010). O empreendedor é o agente de mudança, desencadeada por sua capacidade inovadora, seja no produto, no serviço, no método de produção, na gestão organizacional, na descoberta de fontes de matérias-primas ou na prospecção de mercados consumidores (Walmsley, 2019).

Para Schumpeter (1934), a ação do empresário inovador transforma a estrutura da economia, que passa da fase de estagnação para a fase de prosperidade. Não necessariamente todo empresário é empreendedor, mas todo empreendedor é empresário inovador, pois reúne características que o distinguem em razão da capacidade de criar oportunidades de mercado (Dornelas, 2008; Santos, Alves e Dewes, 2021). Seja pela comercialização de produtos ou pela prestação de serviços, o empreendedor consolida ou amplia sua participação no mercado e diferencia-se da concorrência pelas práticas de gestão da qualidade e de fidelização de clientes (Martins, Garcia e Anjos, 2016). A superação desses desafios é inquestionável no turismo, em razão da complexa articulação dos segmentos das atividades econômicas locais e regionais do setor (Lustosa e Rosário, 2016). Tanto nos centros urbanos como em comunidades tradicionais, as estratégias de marketing contribuem para fortalecer as externalidades dos ambientes dos APL de turismo.

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS DE TURISMO

O termo APL é aplicado sob a perspectiva da territorialidade, consistindo em aglomerações de empresas que apresentam especialização produtiva, articulações e cooperação. O conceito fundamenta-se em ideias inicialmente desenvolvidas pelo economista inglês Alfred Marshall que, no final do século XIX e início do século XX, analisou o fenômeno dos distritos industriais ingleses, decorrentes de algumas aglomerações de empresas em determinadas regiões, e sua relação com o desenvolvimento econômico. O estudo de Marshall deu origem à literatura na área, em que diferentes autores investigaram a sua relevância como fonte de dinamismo, bem como a importância de tais relações para otimizar o aprendizado entre as empresas (Costa, 2007).

APL relaciona-se, então, ao agrupamento empresarial local, em que coexistem relações de cooperação e de competição. A definição de APL de Albagli e Britto (2003) destaca os vínculos e as interdependências entre os atores e as organizações das aglomerações territoriais. São estruturados de acordo com condições locais, sustentando-se, basicamente, sobre três pilares organizacionais básicos: proximidade territorial, aprendizado e inovação. De acordo com a Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos Locais (Redesist), os APL podem ser considerados, também, como um aglomerado territorial contendo agentes econômicos, políticos e sociais que desenvolvem atividades correlatas, possibilitando vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem (Lastres, 2004).

As discussões sobre as semelhanças e as diferenças entre cadeia produtiva, distrito industrial, *cluster*, sistema produtivo, sistema local de inovação e APL integra programas de diversas instituições de setores variados. Abrangem instituições públicas, privadas e mistas, bem como organizações governamentais, não-governamentais, bilaterais, universidades e associações comerciais de classe ou órgãos de investigação, que podem se unir em razão do objetivo comum de desenvolvimento socioeconômico (Toledo, Valdés e Pollero, 2002; Chechi e Schultz, 2019).

Em relação ao conceito específico, APL é

[...] uma aglomeração de empresas, localizadas em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governo, associações empresariais, organizações de crédito e instituições de ensino e pesquisa (Cardoso, Carneiro e Rodrigues, 2014, p. 7).

As principais características de um APL são: 1) especificidade produtiva; 2) relevância em relação à configuração econômica; 3) importância em âmbito nacional; e 4) escala absoluta das atividades produtivas locais (Abrita et al., 2023). Na constituição de um APL no setor de turismo articulam-se segmentos como alimentação, hospedagem, transportes, agenciamento, entretenimento e serviços de apoio.

Verificam-se interdependências entre atores diversos, que atuam em prol de melhorias das atividades, com preservação dos recursos naturais (Chim-Miki e Ruiz, 2018; Pozo e Tachizawa, 2018). A implementação de políticas públicas de apoio aos APL é alternativa para otimizar a atuação dos governos (Antero, Emmendoerfer e Dallabrida, 2020). De modo geral, a formação de arranjos produtivos está associada à trajetória histórica de afirmação de identidades e vínculos territoriais (regionais e locais) em base social, cultural, política e econômica consistentes. O reconhecimento da cooperação e da confiança entre os atores é fator de consolidação dos APL (Cassiolato e Lastres, 2003), cujas relações transcendem o conjunto de empresas e abrangem as organizações governamentais e da sociedade civil (Santos *et al.*, 2019; Tizziotti, Truzzi e Barboza, 2019).

Entre os exemplos, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional foi atualizada pelo Decreto 9.810/2019, o instrumento legal que orienta as ações de redução das desigualdades econômicas e sociais, intrarregionais e inter-regionais, pela criação de oportunidades geradoras de renda e avanços na qualidade de vida da população. Visa “ao desenvolvimento das regiões brasileiras, na busca de melhor exploração dos potenciais, que emergem da exuberante diversidade cultural, social e econômica do nosso país” (Galvão, 2007, p. 338).

Para que um APL se consolide, as políticas federais e estaduais podem ser determinantes, uma vez que expandem a produtividade, a eficiência em gestão, a inovação tecnológica e as linhas de crédito, gerando benefícios não somente para os atores envolvidos, mas também para a comunidade local (Antero, Emmendoerfer e Dallabrida, 2020).

Os APL contextualizam-se na teoria das redes:

[...] são conjuntos de atores ligados por relações sociais, linguagens simbólicas, limites culturais e relações de poder, sendo um campo presente em determinado momento, estruturado por vínculos entre indivíduos, grupos e organizações, construídos ao longo do tempo (Knupp e Naves, 2012, p. 667).

O turismo consiste em aglomerado econômico específico, cuja oferta constitui-se de variados serviços interligados na estruturação das aglomerações econômicas, como os *clusters* (Sinay, Sinay e Braga, 2018; Santos e Aldrigue, 2022). O conceito de *cluster* de turismo é interdisciplinar e aplica-se, claramente, à análise de APL:

[...] conjunto de atrativos com destacado diferencial, em espaço geográfico delimitado, com serviços de qualidade, articulação da cadeia produtiva e de cultura associativa, excelência gerencial em redes de empresas, que geram vantagens estratégicas comparativas e competitivas (Beni, 2003, p. 74).

A cadeia de consumo resultante da atividade turística fomenta, portanto, o crescimento de diversos setores e melhorias na infraestrutura local, que convergem para suprir as necessidades dos turistas e das comunidades locais, conforme se apresenta na análise sistêmica:

Conjunto complexo de diferentes elementos, entre os quais se encontram os serviços prestados por empresas ou negócios turísticos (alojamento, restauração, agência de viagens, parques aquáticos e 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 etc.); os serviços de apoio (formação e informação etc.); e os recursos naturais e as políticas institucionais (Monfort, 1999, p. 74).

Reitera-se que os APL, além da geração de empregos e renda, contribuem diretamente para a melhoria da infraestrutura e a qualidade das redes da oferta turística (Gonçalves, Faria e Horta, 2020). A cooperação e a confiança entre os envolvidos são fatores fundamentais, enquanto a falta de cooperação e a desconfiança são obstáculos para a inovação dos serviços, dos produtos e dos atrativos turísticos em determinados contextos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto apresentou conceitos gerais acerca de APL. Formados a partir de alianças e redes entre empresas aglutinadas em um mesmo local, constituem um polo setorial, como possibilidade para o desenvolvimento regional.

Sendo uma atividade altamente dinâmica, o turismo, por si só, estimula a ação empreendedora para lidar com desafios como a sazonalidade, os impactos da atividade para a população local, a gestão sustentável do setor, a complexidade necessária para seu êxito, entre outros. Ainda que existam estudos objetivando a elaboração de modelos para a gestão de APL, sua aplicabilidade dependerá de fatores específicos como a região geográfica, a infraestrutura, e as políticas públicas locais.

A competitividade inerente ao setor turístico impele a inovação, ao passo que as intersecções entre os serviços pertencentes ao setor estimulam parcerias que, quando bem trabalhadas, tendem a apresentar resultados favoráveis para o crescimento econômico local. Nesse contexto, a articulação entre os setores da iniciativa privada e da gestão pública, quando bem desenvolvida, resulta em soluções inovadoras, gerando riquezas locais que, aplicadas assertivamente, podem conduzir ao desenvolvimento do setor turístico, beneficiando assim turistas e residentes dos destinos.

Considerando que a estrutura de um APL se sustenta, basicamente, a partir da proximidade territorial, do aprendizado e da inovação, o presente capítulo introduziu ao leitor reflexões que não pretendem trazer análises conclusivas, mas sim suscitar a atenção para a relação e os possíveis benefícios decorrentes do empreendedorismo e da inovação para o turismo regional.

REFERÊNCIAS

- ABRITA, M. B.; VIGNANDI, R. S.; CENTURIÃO, D. A. S.; RONDINA NETO, A.; PEREIRA, A. P. C.; ESPINDOLA JUNIOR, G. et al. Dynamics of local productive arrangements in the municipalities of Mato Grosso do Sul considering the transformations of the Bioceanic Corridor. *PLoS ONE*, v. 18, n. 4, e0284023, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0284023>.
- ALBAGLI, S.; BRITTO, J. *Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais*. Rio de Janeiro: Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist), 2003.
- ANTERO, C. A. S.; EMMENDOERFER, M. L.; DALLABRIDA, V. R. Análise de efeito da política pública no desenvolvimento dos APLs de Minas Gerais. *Economia & Gestão*, v. 20, n. 56, p. 63-79, 2020. DOI: <https://doi.org/10.5752/P.1984-6606.2020v20n56p63-79>.
- BENI, M. C. *Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira*. São Paulo: Aleph, 2003.
- BERNARDI, L. A. *Manual de empreendedorismo e gestão*. São Paulo: Atlas, 2011.
- BUSARELO, M. T. B.; REIS, C.; BARRIOS, Y. M. R.; SILVA, R. B. S. Roteiros para análise de dados qualitativos em pesquisa sobre turismo e desenvolvimento sustentável. *Turismo Visão e Ação*, v. 24, n. 3, p. 512-526, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v24n3.p512-526>.
- CALERO, C.; TURNER, L. W. Regional economic development and tourism: A literature review to highlight future directions for regional tourism research. *Tourism Economics*, v. 26, n. 1, p. 3-26, 2020. DOI: [doi/10.1177/1354816619881244](https://doi.org/10.1177/1354816619881244).
- CARDOSO, O.; SILVA, M.; JUNQUEIRA, L. Inovação e a teoria institucional. *Gestão.org*, v. 14, n. 1, p. 106-114, 2016.
- CARDOSO, U. C.; CARNEIRO, V. L. N.; RODRIGUES, E. R. Q. 2014. *Associação Série Empreendimentos Coletivos*. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/5a3f332ba54f0cef713f1575676d4133/\\$File/5192.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/5a3f332ba54f0cef713f1575676d4133/$File/5192.pdf). Acesso em: nov. 2022.
- CASSIOLATO, J. E. *The role of user-producer relations in innovation and diffusion of new technologies: lessons from Brazil* (Doctoral thesis). Science Policy Research Unit, University of Sussex, Brighton, 1992.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, M. H. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, M. H.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (org.) *Pequenas empresas: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 21-34, 2003.
- CHECHI, L. A.; SCHULTZ, G. Inovação, conhecimento e aprendizagem: um estudo sobre arranjos produtivos locais de erva-mate no sul do Brasil. *Mundo Agrario*, v. 20, n. 43, e108, 2019. DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e108>.
- CHIM-MIKI, A. F.; RUIZ, T. C. D. A geografia econômica relacional e sua aplicação nos estudos de arranjos produtivos do turismo. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 12, n. 2, p. 129-151, 2018. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v12i2.1392>.
- COSTA, M. E. C. *O arranjo produtivo de calçados em Juazeiro do Norte: um estudo de caso para o estado do Ceará* (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.
- DIAS, R. D. B. O que é a política científica e tecnológica? *Sociologias*, v. 13, n. 28, p. 316-344, 2011.
- DORNELAS J. C. *Empreendedorismo corporativo: como ser empreendedor, inovar e se diferenciar na sua empresa*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, 2ª. ed.
- FUINI, L. L. Os arranjos produtivos locais: uma breve explanação sobre o tema. *GeoTextos*, v. 9, n. 2, 2013. DOI: <https://doi.org/10.9771/1984-5537geo.v9i2.6985>.
- GALVÃO, A. C. F. A política brasileira de desenvolvimento regional e o ordenamento territorial. In: DINIZ, C. C. (org.) *Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2007.
- GONÇALVES, C. C. S.; FARIA, D. M. C. P.; HORTA, T. A. P. Metodologia para mensuração das atividades características do turismo: uma aplicação para o Brasil e suas unidades da federação. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 14, n. 3, p. 89-108, 2020. DOI: <https://doi.org/10.7784/rbtur.v14i3.1908>.
- HJALAGER, A. A review of innovation research in tourism. *Tourism Management*, v. 31, n. 1, p. 1-12, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.08.012>.
- KNUPP, M. E. C. G.; NAVES, F. L. Redes do turismo: uma análise da política de turismo do estado de Minas Gerais, Brasil. *Revista Turismo em Análise*, v. 23, n. 3, p. 663-690, 2012. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v23i3p663-690>.
- LASTRES, H. M. M. *Políticas para promoção de arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas: vantagens e restrições do conceito e equívocos usuais*. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist), UFFRJ, 2004.

- LENZI, F. C.; SANTOS, S. A.; CASADO, T.; RODRIGUES, L. C. *Talentos inovadores na empresa: como identificar e desenvolver empreendedores corporativos*. Curitiba: Ibpex, 2011.
- LIBERATO, M. M. et al. Criatividade e inovação no setor de turismo: uma revisão sistemática da literatura. *Revista GEINTEC*, v. 10, n. 3, p. 5.517-5.526, 2020. DOI: <https://doi.org/10.7198/geintec.v10i3.1460>. Acesso em: 23 set. 2021.
- LIMA, M. C. O. P.; AZEVEDO, A. C.; BRANDÃO, M. F. C. P.; EMMENDOERFER, M. L. Interface entre ecossistemas empreendedores e atividade turística: integrando literaturas em prol do desenvolvimento. *Turismo, Visão e Ação*, v. 25, n. 1, p. 51-71, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v25n1.p51-71>.
- LUSTOSA, M. C. J.; ROSÁRIO, F. J. P. *Desenvolvimento local e inovação em atividades tradicionais: o arranjo produtivo local de turismo Lagoas e Mares do Sul, Alagoas, Brasil*. Interações (Campo Grande), v. 17, n. 1, 2016. DOI: <https://doi.org/10.20435/1518-70122016110>.
- MARTINS, L. A. V.; GARCIA L.; ANJOS, S. J. G. A. Percepção dos hóspedes quanto aos serviços nos hotéis de Balneário Camboriú/SC Brasil. In: *Anais do X Fórum Internacional de Turismo do Iguazu*. Foz do Iguazu-PR, 2016.
- MELLO, C. M.; NEVES, H. L.; VALENZUELA, J. B.; MATTIEL, K. Do que estamos falando quando falamos empreendedorismo no Brasil? *Revista de Administração da UNIMEP*, v. 8, n. 3, p. 80-98, 2010. DOI: <https://doi.org/10.15600/1679-5350/rau.v8n3p80-98>.
- MONFORT, M.; V. M. *Competitividad y factores críticos de éxito en la "hotelería de litoral": experiencia de los destinos turísticos Benidorm y Peñíscola*. Tesis Doctoral, Universidad de Valência, Espanha, 1999.
- MTUR – Ministério do Turismo. *MTur estabelece parceria internacional para promoção de destinos turísticos inteligentes no Brasil. 2021a*. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/mtur-estabelece-parceria-internacional-para-promocao-de-destinos-turisticos-inteligentes-no-brasil>. Acesso em: ago. 2023.
- MTUR – Ministério do Turismo. *Câmara do Turismo 4.0. 2021b*. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/camara-do-turismo-4.0>. Acesso em: ago. 2023.
- POZO, H.; TACHIZAWA, T. Desenvolvimento sustentável em turismo: um estudo para a capacitação de gestores com ensino a distância. *Revista Reuna*, v. 23, n. 4, p. 42-61, 2018.
- SANTOS, A. B.; FAZION, C.; MEROE, G. P. S. Inovação: um estudo sobre a evolução do conceito de Schumpeter. *Ca-derno de Administração da FEA – PUC/SP*, v. 5, n. 1, 2011.
- SANTOS, I. S.; ALVES, C. E. S.; DEWES, H. Produção científica no empreendedorismo rural relacionado ao turismo. *Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo*, v. 15, n. 3, e-2037, maio/ago 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.7784/rbtur.v15i3.2037>.
- SANTOS, L. C. R.; SAMPAIO, C. A. C. S.; PROCOPIUCK, M.; SILVA, F. P. S.; PANKE, R. Arranjo institucional e socioprodutivo correlações e sustentabilidade: um estudo de caso no município de Salvador, Bahia. *Journal of Social, Technological and Environmental Science* v. 8, n. 3, p. 397-417, 2019. DOI: <https://doi.org/10.21664/2238-8869.2019v8i3.p397-417>.
- SANTOS, V. S.; ALDRIGUE, N. D. S. 2022. Aglomerações econômicas no turismo: um estudo sobre clusters e arranjos produtivos locais. *Turismo, Sociedade & Território*, v. 4, n. 1, e28510, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/revtursoter/article/view/28510>. Acesso em: ago. 2023.
- SCHUMPETER, J. *The theory of economic development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1934.
- SETTE, I. R. 2018. *O índice de competitividade turística do Ministério do Turismo no contexto da Política Nacional de Turismo*. Dissertação de Mestrado, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo. DOI: 10.11606/D.100.2018.tde-28112018-112125. Disponível em: www.teses.usp.br. Acesso em: jul. 2023.
- SETTE, I. R.; TOMAZZONI, E. L. Os desafios, as limitações e as perspectivas do modelo do índice de competitividade turística no contexto da política nacional de turismo brasileira. *Turismo, Visão e ação*, v. 19, n. 2, 2017. DOI: <https://doi.org/10.14210/rtva.v19n2.p292-318>.
- SINAY, M. C. F.; SINAY, L.; BRAGA, I. L. Diagnosticando a viabilidade da instalação de um arranjo produtivo local para o turismo. *Revista de Cultura e Turismo*, v. 12, n. 1, edição especial, 2018. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/cultur/article/view/2021>. Acesso em: ago. 2023.
- SOUZA, M. J. B.; TRINDADE, F. M.; FREIRE, R. Empreendedorismo sob o enfoque de diferentes perspectivas teóricas. In: GIMENEZ, F.; FERREIRA, J. M.; RAMOS, S. C. *Empreendedorismo e estratégia de empresas de pequeno porte: 3ES2PS*. Coleção empreendedorismo e estratégia, v. 1. Curitiba: Champagnat, 2010, p. 43-56.

TIZZIOTTI, C. P. P.; TRUZZI, O. M. S.; BARBOSA, A. S. Arranjos produtivos locais: uma análise baseada na participação das organizações locais para o desenvolvimento. *Gestão & Produção*, v. 26, n. 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-530X-2579-19>.

TOLEDO, G. L.; VALDÉS, J. Á.; POLLERO, C. Configuración del turismo en el ambiente globalizado: estudio de casos de clusters turísticos. *Turismo em Análise*, v. 13, n. 1, p. 90-104, 2002. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4867.v13i1p90-104>.

TOMAZZONI, E. L. *Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores*. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.

VALDUGA, M.; OLIVEIRA, R.; SILVA, M.; TAVARES, B. Inovação e empreendedorismo no turismo rural: limites e potencialidades de novas tendências no cenário brasileiro. *Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo*, v. 15, n. 3, p. 25-51, 2021. DOI: <https://doi.org/10.17648/raoit.v15n3.7144>.

WALMSLEY, A. 2019. *Entrepreneurship in tourism*. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=ZlgPE-AAAQBAJ&pg=PA26&hl=pt-BR&source=gbs_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false. Acesso em: ago. 2023.

10 Turismo e desenvolvimento: contribuições teóricas para reflexão sobre as práticas contemporâneas

Diego Uliano Rocha³⁶
Marcela Fontes³⁷

INTRODUÇÃO

[...] a riqueza não é evidentemente o bem que procuramos: é algo de útil, nada mais, e ambicionado no interesse de outra coisa. (Aristóteles)

O recorte da frase proferida por Aristóteles (1979), na obra *Ética a Nicômaco*, possibilita embasar o raciocínio aqui desenvolvido. Seu significado está relacionado ao entendimento sobre a riqueza. Em um esforço interpretativo, pode-se se dizer que, por trás do enunciado encontra-se o seguinte questionamento: em que medida a riqueza ajuda a obter o que se deseja? Essa pergunta amplia o sentido da frase. Isso deve-se à possibilidade de perceber que não é a materialidade em si que gera benefícios. É um instrumento e não um fim em si mesmo.

A riqueza é um elemento que contribui para um padrão de vida confortável que se deseja conquistar. Conforto não necessariamente está restrito ao dinheiro ou a bens materiais. Em sentido amplo, pode abranger fatores sociais, ambientais, culturais, de saúde, entre outros. Esse é o pano de fundo para as discussões sobre o desenvolvimento.

Em uma determinada perspectiva, o desenvolvimento seria associado a uma relação de equiparação com a riqueza, na perspectiva de ter recursos financeiros. Em sua acepção abrangente, pode estar vinculado a ela na saciedade das diversas necessidades humanas. Qual é a associação dessa discussão com o turismo? Esta é uma questão que não se pode perder de vista. A atividade não é desejada sem intencionalidades. Espera-se que o seu surgimento proporcione riqueza, e, conseqüentemente, desenvolvimento. Mas de que riqueza e desenvolvimento se está falando e qual sua relação com as atividades econômicas e, especialmente, com o turismo?

³⁶ Mestre em Bens Culturais e Projetos Sociais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ), Turismólogo e Cientista Social. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2932350686906306>. E-mail: uliano@usp.br.

³⁷ Especialista em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense. Graduada em Petróleo e Gás pelo Instituto Federal Fluminense (IFF). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4951488731078377>. E-mail: marcelapfontes@gmail.com.

Os responsáveis pelas localidades desejam que seus respectivos espaços sejam turísticos, não pelo turismo em si, mas pela promessa da melhoria da qualidade de vida da população local, advinda dos benefícios gerados pelos ingressos dos turistas e dos investimentos do governo em infraestrutura para receber esses visitantes. O reconhecimento identitário e a valorização da cultura local também são desejados. Acredita-se, ainda, que contribuirão para a preservação e a conservação dos lugares considerados turísticos – como áreas de proteção ambiental e redutos histórico-culturais – não apenas os visitantes, mas, também, a própria população que ali reside.

Será o turismo, então, uma panaceia para os problemas da humanidade? Diversos estudos mostram que é um caminho que pode levar à redenção e, ao mesmo tempo, à destruição de uma localidade. Dito isto, este capítulo propõe uma reflexão sobre a ideia de desenvolvimento e os caminhos para aproximar esta discussão com a recente ciência do turismo e a sua implementação na realidade.

BREVE IDEIA DO DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento é um assunto amplo, de caráter interdisciplinar. Pode ser adjetivado de diferentes formas, como social, econômico, político, cultural, ambiental. Além disso, nas análises dessas adjetivações, é possível encontrar diversas perspectivas diferentes. Entende-se, aqui, que o desenvolvimento é, antes de mais nada, um discurso. Está localizado em tempos e em espaços próprios. Subordina-se a interesses diversos, de acordo com os grupos que o profetizam. A intenção é criar pensamentos, conceitos e teorias que mobilizem a ação política, que pode ter, como alvo, os agentes sociais, os grupos, os governos ou as classes sociais. Os debates e as ações em torno desses discursos tomaram amplitude global, gerando consequências locais para os que participam ou não dos debates e ações.

É necessário alertar que a escolha feita delimita o debate aqui proposto e não o limita. Entender o desenvolvimento como uma plataforma discursiva e mutante permite visualizar as suas várias faces ao longo da história e, com isso, é possível reconhecer também quem está por detrás delas. Com uma pesquisa mais apurada, tendo em vista o discurso e o autor, podem-se deduzir os interesses. Não se chegará a tanto. Aqui se traça o enredo principal do debate e suas implicações no turismo.

CONCEPÇÃO CLÁSSICA

Um dos usos mais comuns da palavra “clássico”, conforme indica o dicionário Houaiss (2001), refere-se a algo que permanece fiel às suas origens de concepção. Em alguns casos, também aponta para aquilo que é o mais usual. A palavra tem mais significados, mas esses já justificam a escolha para classificar a noção de desenvolvimento em seu aspecto econômico.

A economia é considerada a primeira ciência social a se preocupar com o assunto. Adam Smith, David Ricardo, entre outros economistas neoclássicos do século XIX, mesmo não abordando diretamente o conceito, tinham como pretensão de suas obras apontar caminhos para o crescimento financeiro das nações e seus possíveis empecilhos (Anjos Filho, 2013). Havia a crença geral de que o enriquecimento individual levaria à prosperidade coletiva. Tratava-se, para eles, de uma forma de fazer pela qual todas as nações, um dia, chegariam a tal *status*.

Pode-se dizer que esses ainda eram os primórdios da discussão. Isso porque ainda não se falava, claramente, em desenvolvimento. No entanto, são as teorias dos economistas, ou dos que se propuseram a falar de economia no século XIX que balizaram os primeiros conceitos sobre o assunto, após a 2ª Guerra Mundial. Foi nesse período de reconstrução da Europa pós-guerra e, ao mesmo tempo, de debate sobre as áreas de influência dos países centrais, que a discussão sobre desenvolvimento se ampliou. Tratava-se de uma disputa sobre quem influenciaria os territórios considerados subdesenvolvidos e como seria possível fazê-los produzir economicamente, na prática, a seu favor.

É nesse contexto que surge a definição clássica de desenvolvimento econômico, que pode ser entendida conforme a reflexão a seguir:

Mas o que é Desenvolvimento sob o ponto de vista da ciência econômica? [...] Não existe uma definição universalmente aceita de Desenvolvimento. Uma primeira corrente de economistas, de inspiração teórica, considera crescimento como sinônimo de Desenvolvimento. Já uma segunda corrente, voltada para a realidade empírica, entende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Para os economistas que associam crescimento com desenvolvimento, um país é subdesenvolvido porque cresce menos que os desenvolvidos, embora possua recursos ociosos, como terra e mão de obra. Não utiliza, assim, integralmente, os fatores de produção de que dispõe e, portanto, a economia expande-se abaixo das possibilidades (Benfatti, 2014, p. 17).

É necessário fazer a ressalva de que há um salto histórico, do período pós 2ª Guerra Mundial, para uma concepção de desenvolvimento econômico atual. Mas, em sua essência, o conceito de desenvolvimento econômico permanece o mesmo, conforme pode ser visto nas obras de Anjos Filho (2013), Benfatti (2014), Bresser Pereira (2014) e Arndt (2015). A intenção não é discutir, detalhadamente, a evolução do conceito – como dito anteriormente, pretende-se apontá-lo como um discurso. Assim, é possível identificar origens, mudanças e permanências.

Para entender com melhor concretude a definição, faz-se necessário explicar o que está sendo definido como crescimento econômico, que pode ser entendido como o conjunto de riquezas produzidas por um país em um determinado momento histórico (Anjos Filho, 2013, p. 17). Observa-se que o seu entendimento comum está associado, principalmente, ao aumento de consumo, empregos, renda e, necessariamente, à expansão do mercado financeiro.

Esses e outros fatores relacionados, para serem considerados desenvolvimento, devem ser constantes e atingir determinados parâmetros considerados satisfatórios. Acredita-se, em linhas gerais, que o aumento da riqueza financeira, por si só, leva à satisfação e ao bem-estar da sociedade (Bresser Pereira, 2014). Essa não é a única visão de desenvolvimento, conforme já mencionado. Porém foi e ainda é predominante no cenário contemporâneo, na maior parte dos ramos produtivos (Sen, 2010). Nesse sentido, inclui-se a atividade turística (Irving *et al.*, 2005).

[...] No início, o crescimento econômico serviu como um substituto do desenvolvimento. Posteriormente, outras dimensões foram gradualmente adicionadas ao conceito, levando a uma litania de adjetivos [...]. Trabalho hoje com o conceito de desenvolvimento socialmente inclusivo, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado (Sachs, 2009, tradução própria).

Conforme observado por Ignacy Sachs, inicialmente a ideia de desenvolvimento foi naturalizada sob o olhar da economia, pelo preceito do crescimento econômico. Em meados da década de 1970, diante do alarmismo relacionado à limitação dos recursos planetários, surgiu a necessidade de outro conceito. Algumas décadas depois, em 1990, a questão do bem-estar ganhou protagonismo, desvinculando-se da ideia de riqueza financeira. Esses movimentos suscitaram novos discursos sobre o desenvolvimento, abrindo caminhos para seu entendimento plural e interdisciplinar. O turismo, por ser uma atividade considerada, na época, como geradora de desenvolvimento, foi abarcada por essas discussões, ainda presentes.

O discurso do desenvolvimento, do ponto de vista econômico, vai ao encontro do modelo de organização social vigente: o sistema capitalista. Nele, o que se defende, em premissas gerais, é que a riqueza está atrelada às capacidades de produzir e de consumir mais. Tendo em vista que o desenvolvimento é o crescimento econômico constante, não existem limites.

Porém, observa-se que essa lógica é contrária à realidade planetária. Não se pode aumentar a produção de forma constante e infinitamente, pois é preciso considerar os limites do planeta e de seus recursos naturais (Vargas, Aranda e Radomsky, 2018). Nesse sentido, diversos intelectuais, sob a insígnia do Clube de Roma e da Organização das Nações Unidas (ONU), apontavam para a necessidade de uma mudança radical da existência na Terra, vista a possibilidade de extinção da humanidade em um período próximo (Dias, 2012). Novas visões de desenvolvimento são então concebidas.

Cria-se, então, o termo sustentabilidade para adjetivar essa tipologia capaz de evitar o colapso planetário. Inicialmente, buscou-se pregar uma nova forma de compatibilizar o que parece incompatível: crescimento constante da economia com a necessidade de limitação do uso de recursos naturais. Incompatível no sentido de que o aumento da venda e da produção, nesse período, estão associados à maior demanda desses recursos.

Ainda nesse contexto, uma série de países com recursos naturais disponíveis estavam imbuídos do desejo de se tornarem desenvolvidos. Ou seja, na perspectiva clássica, tinham o interesse de utilizar o máximo de recursos naturais possíveis para crescer economicamente e, assim, se desenvolver. Tratava-se de um grande problema, conforme a questão anterior, de necessidade imperiosa de diminuir a produção e o consumo e, assim, o crescimento econômico.

No contexto deste trabalho, enfatiza-se que o turismo surgiu como uma solução para os países subdesenvolvidos, que desejavam crescer economicamente, sem consumir seus recursos naturais. Era entendido como uma indústria sem chaminés, ou seja, gerador de riquezas sem causar destruição dos recursos naturais. Posteriormente, viu-se que a atividade turística gerava impactos significativos, que podiam ser tão danosos quanto as indústrias tradicionais (Dias, 2012).

É interessante destacar que esse alarmismo, com relação à finitude planetária e à incompatibilidade do modelo de produção, fez com que a ótica econômica dividisse o lugar de protagonismo nas discussões. Abriu-se caminho para refletir sobre até que ponto o discurso clássico gerou melhoria de qualidade de vida para a humanidade. Nesse sentido, surgiram diversas propostas para novos entendimentos sobre o desenvolvimento.

Na década de 1990, prevaleceu a crítica com relação aos limites do meio ambiente. Associado a ela, surgiram novas concepções de desenvolvimento: “[...] voltaram-se à compreensão do modo como as pessoas veem seu lugar no mundo e procuram construir alternativas para viabilizar a vida que elas mesmas julgam adequada” (Freitas *et al.*, 2016, p. 50).

Por essa perspectiva, a riqueza material não necessariamente é sinônimo de bem-estar, de liberdade ou de sensação de felicidade. Sendo assim, deve-se desassociar essas questões da produtividade econômica e torná-las a finalidade última das ações dos governos, do Estado e do mercado (Sen, 2010). A população não deve ser sacrificada para alcançar o desenvolvimento. Dessa forma, para desenvolver deve-se seguir um direcionamento em que “os indivíduos possam agir para ir ao encontro das mudanças a eles propiciadas, de acordo com seus valores e objetivos” (Freitas *et al.*, 2016, p. 51).

Essas discussões atingiram, diretamente, as reflexões sobre a atividade turística, visto que ainda é entendida como um caminho para o desenvolvimento. Percebeu-se que, além de a atividade proporcionar intenso consumo de recursos naturais, pode ser, também, fator de crescimento econômico atrelado a um baixo nível de bem-estar da população receptora. Isso, normalmente, ocorre quando o turismo é aplicado de forma impositiva, com determinação de estratégias definidas por atores externos, sem participação endógena dos atores dos territórios (Ouriques, 2005).

CAMINHOS PARA PENSAR CRITICAMENTE O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO: SUSTENTABILIDADE E RESPONSABILIDADE

A organização social contemporânea levou à superação das necessidades fisiológicas e de segurança de uma parte dos seres humanos. Entretanto, a desigualdade faz com que parte de determinados grupos e territórios siga sem ter suas necessidades básicas atendidas. Há urgência, por uma questão moral e humanitária, em devotar atenção para que sejam supridas. Paralelo a isso, observa-se a limitação dos recursos planetários e a impossibilidade de se produzir o que se deseja em suficiência para todos, em escala planetária. A saída narrativa encontrada para esse problema não pontuou a necessidade de redistribuir a produção social ou diminuir o consumo. Procurou-se incentivar uma nova

forma de consumir que gerasse, ao adquirir a mercadoria, melhoria de problemas sociais e ambientais. É nesse caminho que surge o desenvolvimento do turismo e suas respectivas adjetivações de sustentabilidade e responsabilidade.

A ideia de sustentabilidade é relativamente recente. Surgiu na década de 1980, em meio às discussões sobre as questões ambientais e a preocupação com o impacto do desenvolvimento econômico na natureza e na sociedade. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, criada em 1983, foi um importante marco para a popularização do conceito. O relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland, definiu desenvolvimento associado à sustentabilidade como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas próprias (Dias, 2012; Budeanu, Moscardo e Ooi, 2016). É evidente a preocupação com a manutenção da existência da humanidade frente ao uso indiscriminado dos recursos naturais.

A popularização do tema alavancou, também, questões relacionadas à lavagem verde (do inglês, *greenwashing*), quando ações são propagadas alinhadas a credenciais ecológicas, mas não avançam para a efetividade, restringindo-se a aparentar aderência à sustentabilidade. Procurou-se conciliar duas questões que, a princípio, são inconciliáveis: uso consciente e aumento do consumo (Souza, 2018). O termo *greenwashing* é instrumentalizado para denunciar tal prática. Ao mesmo tempo, pode ser visto como uma tentativa de alcançar o ideal da sustentabilidade, sem ainda ter meios eficazes de fazê-lo.

Deliberou-se globalmente por manter um sistema capitalista onde o ponto-chave é a produção e o consumo incessante. Para resolver a questão, foi escolhido o caminho do investimento em tecnologia a fim de propiciar formas de consumo que trouxessem menos riscos ao planeta. Assim, a sustentabilidade passou, ao longo dos anos, de uma questão de sobrevivência coletiva para uma demanda de inovação voltada para a formatação de produtos que minimizem ou amenizem o impacto ao ambiente (Veiga, 2015).

O turismo surge nesse contexto sob o discurso de ser uma atividade de produção e consumo que não necessitaria da transformação dos recursos naturais. Por isso, apelidada de “indústria sem chaminés”. Posteriormente, da década de 1990 até o presente, foi-se descortinando os diversos impactos ambientais e sociais que podem ser causados pela atividade (Jiménez e Nechar, 2014).

A atividade turística seguiu a tendência macro da sustentabilidade. Ao perceber que esse tipo de viagem gerava uma série de problemas, optou-se por propor novas maneiras de realizá-la, em vez de descartá-la ou reduzir sua frequência de consumo. Sustentável foi um adjetivo associado a ela. Em meio às denúncias de *greenwashing* no uso de vários produtos como integrantes de um “turismo sustentável” e à crítica de autores sobre a impossibilidade de existência de uma atividade turística nessas premissas, surgem outros termos. O de maior voga, até o momento, é a adjetivação do desenvolvimento do turismo como “responsável”.

Sua origem é atribuída à Conferência da Cidade do Cabo sobre Turismo Responsável nos Destinos, evento paralelo que antecedeu à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, em 2002. Enfatizou-se, na Conferência, o conceito de turismo responsável: criar lugares melhores para as pessoas viverem e lugares melhores para as pessoas visitarem (Goodwin, 2019). Na ocasião, foram definidas por Goodwin as características do turismo responsável:

[...] minimiza os impactos econômicos, ambientais e sociais negativos; gera maiores benefícios econômicos para a população local e melhora o bem-estar das comunidades anfitriãs; melhora as condições de trabalho e o acesso à indústria; envolve a população local em decisões que afetam suas vidas e oportunidades de vida; faz contribuições positivas para a conservação do patrimônio natural e cultural e para a manutenção da diversidade mundial; proporciona experiências mais agradáveis para os turistas por meio de conexões mais significativas com a população local e uma maior compreensão das questões culturais, sociais e ambientais locais; fornece acesso para pessoas com deficiência física; é culturalmente sensível, gera respeito entre turistas e anfitriões; constrói orgulho e confiança local (Goodwin, 2019).

O *overtourism* é apontado como antítese do turismo responsável: é a consequência de dar pouco mais do que elogios à sustentabilidade e assumir que não há limites para o crescimento (Goodwin, 2019). O resultado do desenvolvimento social no campo do turismo, em uma abordagem contemporânea, demonstra-se no turismo predatório, com o consumo de bens e serviços com a carência ou completa inexistência de compromisso com a manutenção dos recursos aplicados.

A oposição dos termos pode ser vista se analisado o ponto central de cada abordagem. O turismo clássico, feito de forma predatória, tem sua atividade orbitando em torno da satisfação do visitante, cuja experiência é monetizada pontualmente, ainda que desencadeie o perecimento. O turismo responsável, por outro lado, envolve fatores de manutenção sustentável trazendo prioridade a quem vive no local visitado em aspectos econômicos, sociais e ambientais, remetendo a valores análogos ao desenvolvimento coletivo após a superação de necessidades básicas (Camilleri, 2016). Sendo assim, o turismo responsável condiz com a evolução social em uma visão de desenvolvimento humano, agregando aspectos cada vez mais refinados às preocupações coletivas na medida em que avançam técnicas, métodos e a própria ciência.

A narrativa do turismo responsável coexiste e interage com a de turismo sustentável, conforme pode ser visto nos parágrafos anteriores. Não há dúvida que seus preceitos são desejáveis. Mas até que ponto se materializam na prática do seu desenvolvimento? Manente *et al.* (2014) afirmam que essa é uma questão do desenvolvimento sustentável: há falta de clareza na adoção de normas e sanções que estipulem e fiscalizem ações para o desenvolvimento sustentável. Ponto interessante para se pensar a nova roupagem de desenvolvimento turístico, seja ele nomeado como responsável ou sustentável, que se diz preocupado com a natureza, a sociedade e a manutenção plena do planeta terrestre.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os discursos de desenvolvimento do turismo, cujas terminologias são sustentabilidade e responsabilidade, podem ser coerentes na teoria, mas é preciso analisar criticamente as realidades. Os princípios analíticos do turismo sustentável e responsável são: minimização dos impactos econômicos, ambientais e sociais negativos; geração de benefícios para a população local e melhoria da qualidade de vida das comunidades anfitriãs; condições de trabalho e de maior acesso às atividades; envolvimento da população local em decisões sobre políticas públicas do setor; conservação do patrimônio natural e cultural para a preservação da autenticidade; experiências agradáveis para os turistas, por meio de relações virtuosas de hospitalidade; infraestrutura e serviços de acessibilidade e de mobilidade; fortalecimento da autoestima dos anfitriões e da imagem do destino turístico.

O turismo em que a monetização é pontual, isto é, em que se prioriza, exclusivamente, a satisfação dos clientes, pode dificultar o ciclo de vida dos destinos. O turismo responsável fundamenta-se na sustentabilidade, com base no desenvolvimento socioeconômico e na preservação dos recursos naturais, que são atrativos do setor. Contextualiza-se no paradigma do desenvolvimento humano, considerando os interesses coletivos e a aplicação de conhecimentos científicos nos métodos de planejamento e de gestão dos destinos.

É necessária a priorização dos interesses locais, objetivando a realização das vontades coletivas. Sua efetivação deve ser por instrumentos participativos, a fim de consolidar a governança. A tomada de responsabilidades, no turismo, deve surgir de ações que transformem os lugares, primeiramente, para se viver com qualidade, e depois para proporcionar experiências agradáveis aos visitantes. O turismo, por si só, não deve ser a solução para os desafios coletivos. Mas pode ser um instrumento de reflexão e de intervenção em busca do desenvolvimento realmente sustentável. Têm-se, portanto, expectativas de que vislumbre êxito das teorias econômicas clássicas e contemporâneas, que fundamentam o desenvolvimento em sentido pleno, considerando as contribuições do turismo sustentável.

REFERÊNCIAS

- ANJOS FILHO, R. N. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. In: Os Pensadores v. II. Trad. Leonel Vallandro & Gerd Bornheim da versão inglesa de W.D. Ross. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- ARNDT, H. W. *Economic development: the history of an idea*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- BENFATTI, F. F. N. *Direito ao desenvolvimento*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. *Lua Nova*, n. 93, p. 33-60, 2014.
- BUDEANU, A.; MOSCARDO, G.; OOI, C. Sustainable tourism, progress, challenges and opportunities: an introduction. *Journal of Cleaner Production*, n. 111, parte B, p. 285-294, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.10.027>. Acesso em: ago. 2023.
- CAMILLERI, M. A. Responsible tourism that creates shared value among stakeholders. *Tourism Planning and Development*, v. 13, n. 2, p. 219-235, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1080/1568316.2015.1074100>.
- DIAS, R. *Turismo sustentável e meio ambiente*. São Paulo: Atlas, 2012.
- FREITAS, T. D.; CASSOL, A.; CONCEIÇÃO, A. F.; NIEDERLE, P. A. Sen e o desenvolvimento como liberdade. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (org.). *Introdução às teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: UFRGS, 2016.
- GOODWIN, H. *Overtourism: causes, symptoms and treatment*. Tourismus Wissen, 2019.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M.; FRANCO, F. M. M. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. São Paulo: Objetiva, 2001.
- IRVING, M. A.; BURSZTYN, I.; SANCHO-PIVOTO, A.; MELO, G. Revisitando significados em sustentabilidade no planejamento turístico. *Caderno Virtual de Turismo*, n. 18, p. 1-8, 2005.
- JIMENÉZ, C.C.; NECHAR, M.C. Sosteniendo al turismo o turismo sustentable: reflexões teóricas. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, v. 23, p. 376-395, 2014.
- MANENTE, M.; MINGHETTI V.; MINGOTTO E.; CASARIN F. *Consumer confidence in responsible tourism: how business reporting systems can encourage respectful behaviour*. 2014. DOI: 10.4018/978-1-4666-5880-6.ch013.
- OURIQUES, H. R. *A produção do turismo: fetichismo e dependência*. Campinas: Alínea, 2005.
- SACHS, I. Revisiting development in the twenty-first century. *International Journal of Political Economy*, v. 38, n. 3, p. 5-21, 2009.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SOUZA, F. Uma abordagem crítica sobre o *greenwashing* na atualidade. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, v. 3, n. 2, p. 148-172, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9628/2017.v3i2.3765>.
- VARGAS, F.; ARANDA, Y. P. C.; RADOMSKY, G. Desenvolvimento sustentável: introdução histórica e perspectivas teóricas. In: NIERDELE, P. A.; RADOMSKY, G. (org.). *Introdução às teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: UFRGS, 2018.
- VEIGA, J. E. *Agenda 2030. Valor Econômico*. Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2015/10/209-Agenda-2030-Valor-27out15.pdf>. Acesso em: ago. 2023.

Posfácio

Edegar Luis Tomazzoni

Este e-book, “Gestão do Turismo nas Perspectivas da Governança, da Regionalização e do Desenvolvimento”, apresenta conceitos aplicados às práticas da gestão de segmentos do setor. Para a primeira edição, intitulada “Gestão Regional e Políticas Públicas de Turismo” e publicada em 2021, as então doutorandas Gleice Regina Guerra e Grislayne Guedes Lopes da Silva, aceitaram e venceram o desafio de padronizar e organizar as resenhas produzidas pelos autores.

Para a edição atual, os discentes João José dos Santos Junior, Jordana de Souza Cavalcante e Amanda Cabral da Silva, juntamente com o docente, organizaram a estrutura do e-book, seguindo o objetivo de apresentar conteúdo científico e didático consistente a pesquisadores, educadores, gestores e profissionais da área. Como resultado da dedicação da equipe publica-se, mais uma vez, uma produção que deverá incentivar outras iniciativas desta modalidade.

Naquele primeiro volume, um dos principais questionamentos foi quanto à efetividade da regionalização, que é a principal política pública do Ministério do Turismo do Brasil. No presente volume, a mesma questão é reiterada, sugerindo-se que, com a sistematização dos conceitos dos capítulos, vislumbrem-se maiores entendimentos dos métodos de aplicação dessa política.

Reflexões sobre a clareza das funções e das responsabilidades dos formuladores das políticas públicas, em âmbitos das instâncias de governança do setor, deve ser uma das contribuições dos autores. Nesse sentido, as organizações de mercado (operadoras, agências, serviços de hospitalidade) realizam o trabalho empresarial, com foco na lucratividade, e, também, geram impactos econômicos positivos sobre toda a cadeia produtiva regional, pois o desenho cartográfico não impõe limites, mas sugere flexibilidade. Os fluxos turísticos transcendem as bases territoriais dos entes federativos municipais e estaduais, reiterando a ideia de que as divisões constitucionais, nas práticas do mercado turístico, não são referenciais para a governança do setor.

Da mesma forma que o ciclo produtivo, no campo acadêmico, envolve refletir sobre a divulgação dos estudos, no campo prático da governança regional do turismo os gestores públicos têm a missão de comunicar, claramente, as finalidades das políticas. O modelo dos 65 destinos indutores não teve continuidade, mas representou experiências importantes para a atual categorização (A, B, C, D e E) dos municípios no Mapa do Turismo Brasileiro do Ministério do Turismo, que se fundamenta em coletas de dados quantitativos e objetivos.

Essas abordagens evocam a ideia recorrente das dificuldades de desenvolver o turismo em um país de dimensões continentais, mas, também, do reconhecimento das iniciativas exitosas de soluções de problemas da qualidade da oferta turística de vários destinos regionais do Brasil. O turismo criativo, os cruzeiros marítimos e o turismo de fronteiras representam oportunidades de ampliação de conhecimentos das tendências regionais do setor, na fase da recuperação, após os impactos da crise pandêmica de covid-19.

A estruturação deste livro não significa que as quatro partes determinem blocos herméticos de articulações conceituais. Pelo contrário, a ligação entre os conteúdos é, também, uma proposta de exercício de transversalidade no arcabouço teórico da regionalização e da governança do turismo. Roteirização, segmentação e arranjos produtivos locais apresentam fortes identificações metodológicas, que se imbricam no planejamento e no fortalecimento do capital social dos destinos turísticos regionais.

Estas análises resultam das contribuições dos autores, que são elos de valor da rede de cooperação entre academia, mercado e sociedade, razão pela qual é importante observar os seus perfis profissionais.

Amanda Cabral da Silva é bacharel em lazer e turismo, técnica em guia de turismo, mestre em turismo e professora do Senac de São Paulo.

Ana Jéssica Corrêa Santos é bacharel em turismo, especialista em marketing, mestre em educação e professora do Instituto Federal no Estado do Maranhão.

Blanche Levenhagen é bacharel em biologia, mestre em sustentabilidade e gestão ambiental, doutoranda em turismo e consultora socioambiental em soluções sustentáveis.

Cecília Galvão Fonseca é bacharel em turismo, gestora de instâncias de governança e conselheira de federação de circuitos de turismo em Minas Gerais.

Darlyne Fontes Virginio é bacharel em administração e em turismo, mestre e doutoranda em turismo e professora de Instituto Federal no Rio Grande do Norte.

Diego Uliano Rocha é tecnólogo em turismo, mestre em bens culturais e projetos sociais e professor em educação básica técnica na área de turismo.

Elisama da Silva Souza é bacharel e mestranda em turismo e agente de inovação do Sebrae de São Paulo.

Erika Miguel de Jesus é bacharel e mestranda em turismo, especialista em gestão de projetos e marketing e consultora de negócios do Sebrae de São Paulo.

Fernanda Calumby Fernandes é bacharel em hotelaria, mestre em desenvolvimento e meio ambiente, doutoranda em turismo e professora de Instituto Federal em Pernambuco.

João José dos Santos Junior é tecnólogo em eventos, mestre em turismo, doutorando em mudança social e participação política e gestor em organização do terceiro setor.

Jordana de Souza Cavalcante é tecnóloga em gestão de turismo, mestre em desenvolvimento regional e doutoranda em turismo.

Judi Peratelli é tecnóloga em gestão de turismo e administradora em empresa da área de iluminação cênica.

Kaique Bezerra é bacharel em lazer e turismo, mestrando em geografia e pesquisador em projetos de patrimônio e turismo de base comunitária.

Luiz Ailil Vianna Martins é tecnólogo em turismo, mestre em turismo e hotelaria, especialista (ecoturismo e pedagogia) e professor no Instituto Federal do Paraná.

Marcela Fontes é graduada em petróleo e gás, especialista em administração pública, guia de turismo e servidora pública do estado do Rio de Janeiro.

Mariana Magalhães Cavalcante é bacharel em arquitetura e urbanismo, mestranda em turismo e pesquisadora em projetos acadêmica na área.

Matheus Almeida Sobrinho é bacharel em turismo, mestre em turismo e atua em empresa de coordenação de soluções tecnológicas para governos.

Paulo Henrique Ferreira Lacerda é bacharel em turismo, mestrando em turismo e professor em cursos técnicos de guia de turismo.

Silvonetto Oliveira da Silva é bacharel em turismo, mestre em sociologia, consultor e gestor público de turismo.

Rina Ricci-Cagnacci é tecnóloga em turismo, mestre em turismo, especialista em gestão industrial e consultora de planejamento de viagens e roteiros turísticos personalizados.

Rosana Barbosa é tecnóloga em gestão de turismo, agente e guia de turismo, atua em operacionalização de viagens e é consultora em tecnologia na área.

Priscilla Moreira Argentin é bacharel em geografia, mestranda em turismo e pesquisadora do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo.

Túlio César Rocha Camargo é tecnólogo em processamento de dados, bacharel em geografia, mestre em sustentabilidade, doutorando em turismo, professor de Escola Técnica em Sorocaba (SP) e pesquisador em turismo e meio ambiente.

Willi Jardim Costa Klink é bacharel em turismo, graduando em direito e ministrante de palestras sobre temas das áreas.

Os destaques às sínteses das formações e das atuações profissionais dos autores é motivada pela reflexão sobre os retornos da produção acadêmica, desafio inerente à atividade, em nível da pós-graduação. Essa questão é recorrente nas discussões sobre a consistência e a eficácia dos métodos e dos conteúdos de ensino na área do turismo.

Além dos envolvimento em gestão pública e atuações em segmentos empresariais, os participantes dedicam-se a pesquisas, estudos e ensino em turismo. Quanto às formações, dos 26 autores, 15 têm graduação em turismo (dez são bacharéis e cinco, tecnólogos); 11 são mestres ou estão em fase de conclusão de mestrado na área; e cinco são doutorandos em turismo. Em outras áreas, são seis graduados (biologia, hotelaria, administração, geografia, arquitetura e urbanismo) e cinco mestres (educação, sustentabilidade, projetos culturais, sociologia, desenvolvimento). Um autor é doutorando em mudança social e participação política. Em relação às atuações profissionais, cinco são professores em cursos superiores de turismo, um é professor em curso técnico; quatro atuam na gestão pública do setor; quatro atuam no meio empresarial; e um atua em organização do terceiro setor.

Verificam-se as razões das aproximações dos autores para as produções dos capítulos, considerando identificações entre os temas e as convergências específicas das experiências profissionais. Vários são docentes de importantes instituições de ensino e pesquisa e escolherem temas vinculados às identidades das vocações turísticas de suas regiões de atuação.

Pensar sobre os diferenciais de conceitos e modelos aplicados ao campo do turismo justifica-se, por um lado, pela necessidade de intensificar a cooperação organizacional e institucional e, por outro, pelas características favoráveis às convergências de múltiplos atores e interesses nas oportunidades do mercado e de estudos no desenvolvimento regional do setor. São turismólogos de diferentes procedências e atuações em diversas regiões turísticas do país que se encontraram para produzir seus capítulos e publicá-los nesta edição.

A expectativa dos editores, organizadores e autores dos dez capítulos é quanto aos impactos desta publicação, aspecto nem sempre fácil de monitorar e mensurar. Entende-se, porém, que, conforme os textos do prefácio e da apresentação da obra, o conteúdo contribui para atender às diretrizes institucionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Este livro é indicador de resultado do trabalho de qualificação profissional, no mercado, na gestão pública e na própria produção acadêmica, em ensino, pesquisa e extensão, em planejamento e gestão regional em turismo.

Coleção Desenvolvimento do Turismo

O turismo é uma atividade que afeta praticamente todas as pessoas em todos os cantos do planeta. Por sua natureza humana e complexa, ele pode ser interpretado sob diversas perspectivas, tais como um fato econômico, uma atividade de lazer, um conjunto de negócios, um fenômeno sociológico, cultural, espacial ou histórico, entre outras. O turismo também pode ser estudado sob a lente de quase todas as ciências e correntes epistemológicas existentes. Essa diversidade de perspectivas possíveis no estudo do turismo deve ser reconhecida e valorizada.

Com esse caráter multidisciplinar e eclético, a coleção “Desenvolvimento do Turismo” traz pesquisas desenvolvidas no Programa de Pós-Graduação em Turismo da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (PPGTUR-EACH-USP).

“Desenvolvimento do Turismo” é o nome da primeira disciplina de curso superior no Brasil que tinha em seu título a palavra turismo, criada em 1970 na USP, no Departamento de Relações Públicas e Propaganda (CRP).

“Desenvolvimento do Turismo”, em todos os seus matizes, nos campos social, humanístico, cultural, ambiental, político, econômico e científico, é também o nome da área de concentração do PPGTUR-EACH-USP.

Assim, em sua essência, essa coleção tem o propósito de contribuir para o turismo, especialmente no Brasil, de forma ampla, diversa, consistente, crítica e construtiva.

**Programa de Pós-Graduação em Turismo
da Universidade de São Paulo
PPGTUR-EACH-USP**



PPGTUR - Programa de Pós-Graduação em Turismo
Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Universidade de São Paulo