

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

DORES CRISTINA GRECHI

**O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA
INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE BONITO-MS**

PORTO ALEGRE

2011

DORES CRISTINA GRECHI

**O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA
INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE BONITO-MS**

Tese submetida ao Programa de pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito para obtenção do Título de Doutor em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi.

PORTO ALEGRE

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

G789d Grechi, Dores Cristina
O desenvolvimento turístico sob a ótica da economia institucional: uma análise do caso de Bonito (MS) / Dores Cristina Grechi. – Porto Alegre, 2011.
294 f. : il.

Orientador: Eduardo Ernesto Filippi.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado interinstitucional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre; Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, 2011.

1. Economia institucional : Turismo : Bonito (MS). 2. Ambiente institucional : Turismo : Bonito (MS). 3. I. Filippi, Eduardo Ernesto. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III. Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul. IV. Título.

CDU 338.48

DORES CRISTINA GRECHI

**O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA
INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE BONITO-MS**

Tese submetida ao Programa de pós-graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Economia, ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em Porto Alegre, 01 de setembro de 2011

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi – Orientador

UFRGS

Profa.Dra. Doris Van Meene Ruschmann – Examinadora

UNIVALI

Prof. Dr. Marcelino de Souza – Examinador

UFRGS

Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição – Examinador

PPGE/UFRGS

*Dedico este trabalho ao
meu filho Lucas por ser,
desde a concepção, o mais
capaz na lapidação de
minha alma.*

*Obrigada, filho, por sua
sabedoria e seu amor.*

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos a seguir não obedecem a uma ordem de importância, pois todas estas pessoas contribuíram, e algumas ainda contribuem com a minha eterna e constante construção e desconstrução, por isso:

- Agradeço a natureza divina da existência humana e os dons e dádivas que me foram concedidos. Aproveito, para manifestar meu amor, admiração e gratidão àqueles que me ofereceram, ao longo da vida e deste processo de qualificação, muito mais do que deviam: meus pais Humberto Ronald e Maria Eli.

- Duas outras pessoas me são muito valiosas pelos seus corações e atitudes, minhas amigas e colegas de trabalho, Graci e Patrícia. Obrigada por colaborarem sempre, meninas!

- Agradeço, também, à acadêmica Vanessa de Oliveira Dantas pelo auxílio nas questões computacionais que tanto nos atormentam em momentos de tensão;

- Quero registrar nesta página agradecimentos especiais ao Professor Dr. Eduardo Ernesto Filippi por aceitar ser meu orientador quando o processo já estava em curso e por sua postura profissional e comprometida;

- Esta tese pautou-se em pilares fundamentais para alcançar os resultados esperados, os quais foram: experiência na causa investigada; crença pessoal e orientação técnica. Este último pilar contou com a valorosa contribuição da Professora Dra. Luciana Ferreira da Silva, co-orientadora e pessoa responsável por iluminar a trajetória e apontar o Norte. Luciana, não fosse a sua participação, tenho sérias dúvidas se conseguiria transformar a experiência e a intuição em saberes técnicos. Muito obrigada mesmo!

- Não poderia deixar de agradecer à comunidade turística de Bonito que sempre me atendeu prontamente, primeiro no mestrado e, posteriormente, no doutorado;

- Há onze anos fui recebida na Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, instituição que amo e respeito. Espero retribuir-lhe, UEMS, tudo aquilo que me ofereceu: o pão de cada dia; novos amigos; capacitação profissional e, por fim, uma surpresa especial, meu companheiro e, também, colega de trabalho, Emílio. Tu foste deixado para o fim, amor, para que nas minhas derradeiras palavras de agradecimento ficasse marcado o quanto sou enamorada, tanto do homem, quanto da alma que nele habita. Obrigada por estar junto comigo na jornada da vida.

RESUMO

Esta pesquisa investiga a relação entre o contexto institucional de um destino turístico e o desenvolvimento local endógeno do ponto de vista da produção de conhecimento e inovação. Como objeto de análise e aplicação teórica, foi utilizado o município turístico de Bonito (MS), visto que o sistema gestor do turismo implantado na cidade é reconhecido nacionalmente como inovador e endógeno. A metodologia foi organizada em três etapas. A etapa um contemplou a revisão de literatura a respeito das diferentes abordagens da Economia Institucional e a descrição da trajetória institucional do turismo no Brasil. A etapa dois incumbiu-se de caracterizar o ambiente e o arranjo institucional do destino turístico e analisar sua efetividade. A etapa três consistiu na elaboração de matrizes institucionais e na construção da escala de avaliação de indicadores. O estudo resultou em um referencial metodológico que fornece a estrutura básica para avaliar a correlação entre contexto institucional (ambiente e arranjo institucionais) e desenvolvimento endógeno da atividade turística, servindo como ferramenta para qualquer processo de planejamento de destino turístico pautado na gestão descentralizada da atividade.

Palavras-chave: Instituições. Desenvolvimento endógeno. Turismo.

ABSTRACT

This research investigates the relation between the institutional context of a tourist destination and the endogenous local development from the point of view of the knowledge production and innovation. As object of analysis and theoretical application was used the Bonito (MS) tourist city, in function of the tourism management system implanted in the city be nationwide recognized as innovative and endogenous. The methodology was organized in three stages. Stage one contemplated the review of literature regarding the different approaches of the institutional economy and the description of the institutional trajectory of tourism in Brazil. Stage two was charged to characterize the environment and the institutional arrangement of the tourist destination and to analyze its effectiveness. Stage three consisted of the elaboration of the institutional matrices and of the construction of the scale of evaluation of indicators. The study resulted in a methodological frame that supplies the basic structure to evaluate the correlation between institutional context and endogenous development of the tourist activity, serving as a tool for any process of planning a tourist destination in the decentralized management of the activity.

Key-words: Institutions. Endogenous development. Tourism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 - Sistema de turismo (sistur) de Beni.....	46
Figura 2.2 - Processo de consolidação de arranjos institucionais de sucesso	48
Figura 2.3 - Fluxo do processo inovador segundo a economia evolucionista.	50
Figura 2.4 - Trajetória da mudança tecnológica.....	51
Figura 3.1 - Marcos institucionais do turismo brasileiro.	66
Figura 3.2 - Mapa das regiões turísticas do estado.	80
Figura 4.1 - Caminho percorrido na criação do atual sistema gestor.....	104
Figura 5.1 - Localização do município de Bonito-MS	122
Figura 5.2 - Mapa rodoviário do estado de Mato Grosso do Sul.....	123
Figura 5.3 - Distância de Bonito das principais cidades do país.....	123
Figura 5.4 - Gruta do Lago Azul.	124
Figura 5.5 - Vista aérea do balneário municipal.....	124
Figura 5.6 - Rede hidrográfica do município de Bonito-MS.....	125
Figura 6.1 - Causação circular adaptada ao sistema turístico de Bonito-MS	152
Figura 6.2 - Organograma da estrutura pública de turismo de Bonito - 2010.	157
Figura 6.3 - Organograma da estrutura pública do turismo de Mato Grosso do Sul em 2010.	157
Figura 6.4 - Círculo vicioso do turismo referente ao arranjo institucional público/privado	166
Figura 6.5 - Círculo virtuoso do turismo referente ao sistema gestor baseado no <i>voucher</i> padronizado.....	167
Figura 6.6 - <i>Voucher</i> padronizado.....	168
Figura 6.7 - As engrenagens do sistema gestor de turismo em Bonito-MS.	170
Figura 6.8 - Ciclo de vida da destinação turística Bonito-MS.	176
Figura 6.9 - Sistema turístico de Bonito adaptado de Hodgson.....	212

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1 - Comparação entre a economia institucional original (EIO) e a nova economia institucional (NEI) segundo Parada (2003).	40
Quadro 4.1 - Principais características do desenvolvimento endógeno.	89
Quadro 4.2 - Transformações ocorridas no município de Bonito-MS de 1991 a 2004...100	
Quadro 5.1 - Matriz Arranjos Institucionais em Bonito-MS.....	147
Quadro 5.2 - Matriz Ambientes Institucionais do Turismo em Bonito-MS.	148
Quadro 5.3 - Matriz Sistema Gestor do Turismo em Bonito-MS.....	148
Quadro 5.4 - Escala de avaliação dos indicadores.	149
Quadro 5.5 - Quadro auxiliar para pontuação dos critérios de cada indicador.	149
Quadro 6.1 - Evolução dos arranjos institucionais públicos de turismo na estrutura organizacional do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Bonito-MS: 1979 a 2010	156
Quadro 6.2 - Macroestratégias e estratégias do Plano de Ação “Serra da Bodoquena”.	173
Quadro 6.3 - Comparativo entre a composição do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, Bonito-MS: 1995/2010.	183
Quadro 6.4 - Caracterização dos arranjos institucionais do turismo nas instâncias de governança do estado e do município de Bonito.	186
Quadro 6.5 - Comparativo dos aspectos positivos e negativos relacionados às instâncias do ponto de vista dos seus representantes.	188
Quadro 6.6 - Comparativo entre os programas de apoio à comercialização do turismo: nacional e internacional.....	192
Quadro 6.7 - Comparativo entre os programas de promoção do turismo: nacional e internacional.....	192
Quadro 6.8 - Caracterização dos arranjos institucionais de Bonito-MS: ONGs investigadas.....	198
Quadro 6.9 - Entraves ao funcionamento das instâncias de governança.	207
Quadro 6.10 - Matriz arranjos institucionais de Bonito-MS.	208
Quadro 6.11 - Planos, programas e estudos em Bonito e região.	216
Quadro 6.12 - Matriz ambiente institucional de Bonito-MS.	222
Quadro 6.13 - Impactos negativos do turismo.	232
Quadro 6.14 - Aspectos fragilizadores das instâncias de governança.....	244
Quadro 6.15 - Matriz sistema gestor de Bonito-MS.	251

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 - Comparativo de chegada de turistas: mundo, América do Sul e Brasil – 1997 a 2007	62
Tabela 3.2 - Turismo no mundo: chegadas de turistas, segundo principais países receptores – 2003 a 2007.....	63
Tabela 3.3 - Receita cambial turística dos principais países receptores de turistas – 2003 a 2007	68
Tabela 3.4 - Conta turismo do Brasil – 1995 a 2007.....	69
Tabela 5.1 - População recenseada e estimada em Bonito-MS, no período 1996-2009. .	126
Tabela 6.1 - Evolução turística do destino “Bonito-MS” ao longo dos anos.	178

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 AS DIFERENTES ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS: QUADRO TEÓRICO PARA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO.....	19
2.1 INSTITUIÇÕES: CONCEITOS E DEFINIÇÕES A PARTIR DAS DIFERENTES ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS	22
2.2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI) E SUAS CONTRIBUIÇÕES À ANÁLISE DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO	25
2.2.1 Williamson e North: aproveitando convergências e divergências na investigação sobre o desenvolvimento local do turismo	36
2.2.2 As estruturas de governança e o desenvolvimento do turismo	42
2.3 O INSTITUCIONALISMO EVOLUCIONÁRIO E AS FORMAS DE COORDENAÇÃO	49
3 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO	57
3.1 EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FORMAIS DE TURISMO NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E POLÍTICOS.....	57
3.1.1 Da criação da Embratur até o Ministério do Turismo: os caminhos da Política Nacional de Turismo.....	58
3.1.2 O Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização.....	66
3.2 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL (LEGISLAÇÃO E ORGANIZAÇÕES) DO TURISMO EM MATO GROSSO DO SUL	77
4 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DO TURISMO E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL.....	82
4.1 O ESTADO DA ARTE NO QUE SE REFERE AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E SUA APLICAÇÃO NO TURISMO	82
4.2 QUESTÕES FUNDAMENTAIS AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO	89
4.2.1 Sistemas, interação e inovação nos destinos turísticos	89
4.2.2 Inovação e o ambiente institucional do sistema turístico em Bonito-MS	99
4.2.3 Capital Social: capacidade organizacional e conhecimento endógeno, matéria prima para o desenvolvimento local do turismo	107

4.3 AS DIMENSÕES INSTITUCIONAIS DO DESENVOLVIMENTO E O CAPITAL SOCIAL	113
4.4 A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DO TURISMO.....	119
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	122
5.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....	122
5.2 ETAPA 1: REVISÃO DE LITERATURA	126
5.2.1 1ª FASE: As Diferentes Abordagens Institucionalistas	126
5.2.2 2ª FASE: Descrição da trajetória institucional do turismo no Brasil	127
5.3 ETAPA 2: CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICO - PRIVADO DO TURISMO EM BONITO-MS.....	128
5.3.1 1ª FASE: Caracterização e análise da efetividade do ambiente e arranjo institucional do destino turístico.....	128
5.3.2 2ª FASE: Elaboração do Instrumento de Pesquisa.....	129
5.3.3 3ª FASE: Escolha dos atores	131
5.4 ETAPA 3: ELABORAÇÃO DAS MATRIZES INSTITUCIONAIS	133
5.4.1 1ª FASE: Construção das matrizes.....	133
5.4.2 2ª FASE: Escala de avaliação dos indicadores	148
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	151
6.1 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE BONITO-MS.....	151
6.1.1 Os Arranjos Institucionais de Bonito-MS no setor público	151
6.1.2 Arranjos Institucionais de Bonito-MS: instâncias de governança	182
6.1.3 Arranjos Institucionais de Bonito-MS: iniciativa privada.....	188
6.1.4 Arranjos Institucionais de Bonito-MS no segmento das Organizações Não Governamentais	196
6.1.5 Matriz dos Arranjos Institucionais	199
6.1.6 Análise intra-matriz: arranjos institucionais	209
6.2 AMBIENTES INSTITUCIONAIS DE BONITO-MS.....	210
6.2.1 Ambientes Institucionais: setor público.....	210
6.2.2 Matriz Ambiente Institucional	218
6.2.3 Análise intra-matriz: ambiente institucional	222
6.3 SISTEMA GESTOR DO TURISMO DE BONITO-MS (PÚBLICO, PRIVADO, TERCEIRO SETOR E ASSOCIAÇÕES DE CLASSE).....	224

6.3.1 Matriz Institucional Sistema Gestor do Turismo em Bonito	246
6.3.2 Resultado intra-matriz: Sistema Gestor do Turismo	252
6.4 RESULTADOS INTER-MATRIZES	252
7 CONCLUSÃO	254
REFERÊNCIAS	258
APÊNDICE A - Órgãos estaduais e municipais de turismo (Fundtur e Secretaria Municipal de Turismo)	265
APÊNDICE B - Instâncias de governança estadual (Fórum Estadual de Turismo), Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e Associação de Guias de Turismo de Bonito	273
APÊNDICE C - Empresas privadas (hotel, agência de turismo, e atrativo)	281
APÊNDICE D - Organizações não governamentais	287

1 INTRODUÇÃO

A evolução institucional do turismo no Brasil foi acompanhada por uma série de decretos que moldaram o caráter legal dos procedimentos mercadológicos da atividade. Ela atravessou diversos períodos que poderiam ser organizados a partir de 1938, quando da criação do primeiro decreto-lei referente ao setor, cujo propósito era estabelecer regras que balizassem a venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias. Mas é a partir de 1996 que o planejamento e a organização do turismo brasileiro sofrem transformações relevantes.

O primeiro programa que considerou o turismo de maneira territorialmente ampla foi o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, cujo foco direcionou-se para a gestão do turismo no âmbito municipal. O PNMT surgiu em 1996, sob a orientação das diretrizes da Organização Mundial do Turismo – OMT, com sede em Madri, e refletia as novas tendências de planejamento e gestão em que a participação da sociedade e a descentralização da gestão assumiam posição destacada no cenário mundial. Foi neste período que a atividade turística nacional iniciou um processo de construção de novas instituições de participação e representação tripartites (sociedade cível, governo e empresários) ilustradas pela figura dos Conselhos Municipais de Turismo (COMTURs).

A partir de 1990, Mato Grosso do Sul projetou-se nacional e internacionalmente como destino turístico focado nos segmentos de turismo rural, de aventura, de ecoturismo e, mais recentemente, de negócios e técnico científico. Com dois ecossistemas de apelo mundial (Bonito e Pantanal), o estado passou a explorar o turismo como alternativa ao binômio boi/soja, especificamente em regiões favorecidas pelas belezas naturais. Desde então, as políticas de desenvolvimento do estado incorporaram, ainda que timidamente, ações de fomento ao setor, esbarrando em aspectos complexos como falta de infra-estrutura; de mão de obra disponível e qualificada para o setor; e ausência de planejamento público adequado a esta atividade econômica.

O turismo em MS está vinculado, hierarquicamente, à estrutura da Secretaria Estadual de Produção, sob a gestão da Fundação Estadual de Turismo de Mato Grosso do Sul, cujas ações orientam-se pela Política Nacional de Turismo determinada pelo ministério correspondente. Sob o ponto de vista geográfico e turístico, o estado foi mapeado em dez regiões: Pantanal, Costa Leste, Vale do Aporé, Caminho dos Ipês, Bonito/Serra da

Bodoquena, Caminhos da Fronteira, Vale das Águas, Conesul, Grande Dourados e Rota Norte. As três regiões prioritárias, segundo oficina realizada pela Fundação de Turismo do estado, seriam Bonito/Serra da Bodoquena, Campo Grande e Região, e Região do Pantanal. Além disso, o ministério do Turismo realizou em 2007 uma pesquisa em todo país para identificar 65 destinos indutores, e sob a orientação da Fundação Getúlio Vargas levantou dados e indicadores acerca destes destinos.

Desde 2000, quando a UEMS implantou seus cursos de turismo, um grupo de pesquisadores dedica-se a pesquisas e ações relacionadas à gestão pública e privada do turismo no estado. O tema de pesquisa proposto surge inserido neste contexto. A consolidação do objeto de pesquisa deu-se a partir da prática cotidiana na construção e no fortalecimento de instâncias governamentais locais e regionais para o desenvolvimento turístico de MS e também da experiência quando da realização de pesquisa de mestrado, cujo foco centrou-se na evolução do sistema de gestão do turismo de Bonito-MS, município que se destaca nacionalmente pela prática sustentável de exploração do ecoturismo. Durante estes anos, percebeu-se a enorme dificuldade em mobilizar a sociedade turística (*trade*, poder público e terceiro setor) para desenvolver ações coordenadas em prol de maiores ganhos e do desenvolvimento local, mas também se constatou que há destinos em que esta coordenação parece ter acontecido efetivamente, refletindo-se em mudança institucional, em impactos positivos e em competitividade para o destino.

Diversos aspectos justificam a escolha deste objeto de pesquisa, porém o estímulo originário se vincula à necessidade de resgatar, do ponto de vista da Economia Institucional, a política de descentralização da gestão do turismo fomentada pelo governo federal desde a década de 1990, com a criação dos Conselhos Municipais de Turismo e, posteriormente, com a criação de instâncias de governança regionais e macroregionais. Tal necessidade surge da inquietação em que nos encontramos enquanto pesquisadores da área e membros atuantes dos organismos locais e regionais de turismo, quando nos deparamos com o distanciamento que há entre as diretrizes do governo federal e a realidade dos municípios turísticos brasileiros.

A experiência ao longo dos anos participando de oficinas, seminários e ações de planejamento em nível local e regional tem mostrado que pouco se evoluiu no que tange à gestão conjunta público-privada do turismo. Apesar deste panorama, acredita-se que há localidades onde aconteceu mudança institucional, fortalecimento das instâncias de governança coletivas, transformação, geração de conhecimento e inovação. Este parece ser o

caso de Bonito (MS), que desde a década de 1990 vem consolidando a imagem de destino turístico sustentável em diversos organismos nacionais, tanto públicos, quanto privados. É nesta seara institucional que se posiciona o foco deste trabalho: Como as instituições e organizações para coordenação de ações impactam o desenvolvimento local dos destinos turísticos? Que contexto institucional favorece a evolução institucional positiva que leva à inovação e à produção de conhecimento local?

O fato de existir um amplo aporte teórico em Economia Institucional relacionando esses temas foi motivador para escolha dos rumos da tese, e, também, a escassez de trabalhos que discutam o assunto no campo do turismo.

É premente a necessidade de se entender o papel das instituições no processo de desenvolvimento da atividade turística nos destinos, de como os atores interagem, onde interagem e porque interagem, de forma que se consiga identificar nas trajetórias de destinos bem sucedidos aspectos estruturantes comuns e particulares, bem como os entraves do processo de evolução institucional. O estudo resultou no resgate de um quadro teórico sobre arranjos institucionais e desenvolvimento local endógeno da atividade turística, bem como na elaboração de matrizes que forneceram a estrutura básica para sintetizar a correlação entre contexto institucional (ambiente e arranjo institucionais) e desenvolvimento endógeno da atividade.

O momento político atual também se mostra propício à reflexão a respeito do papel desempenhado pelas instituições, na medida em que foram criados no país e no estado de Mato Grosso do Sul, a partir da política do Ministério do Turismo (2003/2007 e 2007/2010), vários espaços de governança tripartites nos quais as reuniões para aprovação de projetos ainda não são subsidiadas por um diagnóstico oficial que norteie as tomadas de decisões e, muito menos, que aponte planos e programas para o desenvolvimento das regiões turísticas do estado a médio e longo prazo. Desta forma, o turismo tem sido tratado como atividade isolada e dissociado de outros setores produtivos do estado; as políticas não são apoiadas por instrumentos efetivos, reduzindo-se a discurso de campanha; há desconhecimento das realidades turísticas locais e regionais; as diretrizes políticas do setor não são claras para os municípios e regiões; há incapacidade institucional, resultando em dificuldades para avaliar o objetivo principal, bem como compreender e operacionalizar as proposições das diretrizes nacionais e há extrema limitação orçamentária e de recursos humanos habilitados.

É fator primordial para a consolidação de uma cultura de participação e de geração de conhecimento local que os atores envolvidos diretamente com a atividade turística vislumbrem crescimento e sustentabilidade no cenário turístico do estado e que as instituições possam evoluir a partir de diretrizes mais coerentes com as realidades locais do país.

Sendo assim, **o objetivo geral** de investigação desta tese é: “Verificar a relevância e a relação do ambiente e do arranjo institucionais para o desenvolvimento endógeno do turismo, enfatizando a produção de conhecimento local e a inovação”.

Neste estudo, consideraram-se, para arranjo e ambiente institucionais, os conceitos de Davis e North (p. 6-7, 1971), nos quais:

Ambiente institucional é um conjunto de regras políticas, sociais e legais fundamentais que estabelecem as bases para a produção, a troca e a distribuição. São exemplos disso as regras que organizam eleições, direitos de propriedade e o direito dos contratos.

E um arranjo institucional é:

[...] O que se estabelece entre unidades econômicas que organizam os modos pelos quais essas unidades podem cooperar e, ou, concorrer. Ele pode fornecer a **estrutura dentro da qual os seus membros podem cooperar, ou pode fornecer o mecanismo que tenha como resultado uma mudança das leis ou dos direitos de propriedade** (mercados, hierarquias empresariais, comunidades ou meios locais, Estado, redes de atores socioeconômicos, associações de interesses). (DAVIS; NORTH, p. 6-7, 1971, grifo nosso).

Além do objetivo geral, essa pesquisa teve como objetivos específicos:

- a) descrever a evolução institucional do turismo no Brasil;
- b) caracterizar o ambiente e arranjo institucionais do destino turístico referência – Bonito-MS;
- c) verificar a efetividade¹ das organizações turísticas para o desenvolvimento endógeno dos destinos;
- d) construir matrizes institucionais² a partir da geração de indicadores que representem, de forma geral e basilar, o contexto institucional local do destino investigado e que

¹A **efetividade** do programa social diria respeito, portanto, à implementação e ao aprimoramento de objetivos, independentemente das insuficiências de orientação e das falhas de especificação rigorosa dos objetivos iniciais declarados do programa. **Organizações são efetivas** quando seus critérios decisórios e suas realizações apontam para a permanência, estruturam objetivos verdadeiros e constroem regras de conduta confiáveis e dotadas de credibilidade para quem integra a organização e para seu ambiente de atuação (MARINHO, 2001, p. 6).

sirvam como ferramenta de avaliação e monitoramento para os destinos turísticos em geral.

Com estes objetivos, delimitou-se a área de abrangência do problema a partir da evolução institucional do turismo no país e no município de Bonito em Mato Grosso do Sul (considerado referência pelo Ministério do Turismo), e a relação desta evolução com o desenvolvimento endógeno na localidade, o que direcionou a formulação das seguintes **hipóteses**: Arranjos Institucionais efetivos e Ambientes Institucionais específicos são relevantes para o desenvolvimento endógeno do turismo no município de Bonito-MS. **E ainda**: Arranjos Institucionais efetivos e Ambientes Institucionais específicos são capazes de gerar produção de conhecimento local e serviços inovadores para o município de Bonito-MS.

Para corroborar ou refutar as hipóteses postas, o trabalho será orientado a partir da seguinte pergunta:

Arranjos e ambientes institucionais são relevantes para o desenvolvimento endógeno do turismo e capazes de gerar conhecimento local e criar produtos e serviços inovadores no município de Bonito?

A fim de buscar respostas à pergunta diretriz e testar as hipóteses estabelecidas, organizou-se o trabalho em sete capítulos. O primeiro capítulo consistiu na introdução, na qual são apresentados objetivos, problema e estrutura geral da tese; o segundo capítulo buscou subsidiar teoricamente o trabalho. Para tanto, elaborou-se uma revisão teórica da Economia Institucional e de suas principais correntes (Nova Economia Institucional – NEI e Institucionalismo Evolucionário). No item referente à NEI, há ainda duas subdivisões, a primeira é um exercício de síntese das semelhanças e diferenças entre as obras de Douglass North e Oliver Williamson, principais expoentes vinculados a esta corrente do pensamento econômico e de como a visão de cada um pode colaborar com a análise do desenvolvimento endógeno do turismo, e a segunda refere-se à relação entre as instâncias de governança e o desenvolvimento do turismo. A justificativa maior para lançar mão da base teórica da Economia Institucional é que para ela importa o “processo histórico” na formulação das idéias

² A matriz institucional produz o entrelaçamento entre instituição e organização, resultando na produção de redes externas (NORTH, 1994, p. 19).

e das políticas econômicas. E é justamente através do estudo do processo histórico da economia brasileira que se pretende desenhar a evolução do ambiente institucional (leis, organizações, estruturas de governança, políticas, rupturas e regularidades) do setor de turismo e posteriormente analisar o desenvolvimento da atividade em Bonito-MS, aproveitando a deixa dos evolucionistas de que a inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica, aparato institucional e evolução de instituições relevantes para certa tecnologia ou indústria revela uma complexa interação entre ações privadas de firmas competitivas, associações industriais, órgãos técnicos, universidades, agências governamentais, aparelho jurídico, entre outras.

O capítulo três teve o propósito de resgatar a evolução institucional no Brasil sob a perspectiva do desenvolvimento turístico com vistas a atender o primeiro objetivo específico e servir de base para analisar e compreender a trajetória de desenvolvimento do município foco deste estudo. Desta forma, a retrospectiva compreendeu primeiramente uma análise das características gerais das instituições brasileiras, sua origem, e, por fim, a trajetória do país até a criação da EMBRATUR em 1966, para, só então, descrever a evolução institucional do turismo. Este resgate se justifica em função da importância da trajetória histórica para entender os períodos de mudança institucional e sua repercussão no arranjo e ambiente institucional dos municípios turísticos. O capítulo quatro verificou a relação das organizações/arranjos turísticos com o desenvolvimento local endógeno nos destinos escolhidos, bem como a relação da interação, do capital social e da inovação. Para isso, serviu de auxílio o referencial sobre evolução institucional e desenvolvimento local, a partir dos conceitos de capital social e conhecimento endógeno. No quinto capítulo, apresentou-se o método de trabalho e sua respectiva justificativa. O capítulo seis compreendeu os resultados e a discussão do trabalho e o sete, as conclusões e recomendações.

A seguir, algumas considerações sobre questões centrais da Economia Institucional e sua relevância na análise do desenvolvimento turístico.

2 AS DIFERENTES ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS: QUADRO TEÓRICO PARA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

O ambiente complexo presente na maioria das sociedades modernas, bem como em suas respectivas organizações, reflete-se na compleição institucional de cada país, estado ou empresa e na direção do seu desenvolvimento. Esta afirmação é o mote de uma vertente da economia conhecida como “Economia Institucional”. Para os autores da chamada corrente institucionalista, o desenvolvimento das diferentes sociedades seria resultado de um processo evolucionista e histórico, bem como de fatores físicos e geográficos singulares a cada povo e lugar.

Para a Economia Institucional, os ambientes e os arranjos institucionais têm estreita ligação com o desempenho econômico e a estrutura do desenvolvimento de diversos países ou setores da economia. A maneira como se dá o processo de evolução das instituições e a relação com o desempenho socioeconômico dos países e de setores da economia é, sem dúvida, um campo de estudos intrigante e fértil para pesquisas e reflexões, somado à investigação do conjunto de elementos que, de um modo geral, fazem parte da configuração de arranjos institucionais econômica e socialmente eficientes. Porém, este parece ser um desafio difícil de ser atingido, desencadeado por Thorstain Veblen no início do século XIX, cuja base teórica inspirou-se fortemente nas idéias evolucionistas de Darwin.

Durante o desenvolvimento teórico da ciência econômica, o estudo da Economia Institucional perdeu espaço por um longo período e, a partir de 1960, voltou a ser foco de atenção com os trabalhos de autores da chamada corrente neo-institucionalista, visivelmente identificada com o institucionalismo de Veblen.

É válido ressaltar que a abordagem institucionalista tem se mostrado claramente oposta à posição econômica tradicional, na qual sobressaem-se conceitos de equilíbrio, racionalidade e otimização. O “homem econômico” otimizador e racional perde espaço na Economia Institucional para um homem mais real, singular e com capacidade limitada de sempre tomar a melhor decisão, pois está sujeito a outras interferências como: preferências, gostos e falta de informação completa. E mais, o individualismo metodológico, um dos pilares da economia neoclássica, perde eficiência como método de análise deste novo homem e de seu contexto e outra metodologia, mais complexa e completa, é demandada, um método que permita analisar o processo evolucionário de criação e anulação das instituições como local de

atuação e de desenvolvimento dos homens e de sua capacidade de crescimento e desenvolvimento econômico e social. Um método que incorpore os conceitos de dependência da trajetória (*path dependency*), causalção circular³ (*downward causation*), propriedades emergentes, multidisciplinaridade ou quem sabe até transdisciplinaridade e mais:

Os diferentes ambientes institucionais e o meio de contato com as firmas/empresas. As instituições de governança – representadas por contratos interfirmas, corporações, *bureaus*, empresas não-lucrativas, etc. – são sustentadas pelo meio ambiente institucional, onde se situam os indivíduos. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 17).

Ou seja, é importante considerar a análise do “processo” de desenvolvimento das regiões; a relação entre inovação, tecnologia e instituições; a influência da cultura e da história e a importância da contribuição de outras áreas da ciência para auxiliar na análise do desenvolvimento.

Na verdade, ao passo que se estudam as diversas correntes do pensamento econômico institucionalista, percebe-se a característica complementar de cada uma na composição de uma teoria econômica institucionalista. Os velhos institucionalistas, a NEI e os evolucionários confrontam-se e complementam-se no processo de construção de uma teoria da dinâmica.

A forma como funcionam os arranjos institucionais (fóruns, conselhos, comitês) respaldados pelo ambiente institucional (políticas, programas, leis), propiciada em grande parte pelo Ministério do Turismo – MTUR, não segue um padrão em todos os municípios ou estados; pelo contrário, há lugares que se destacam pela capacidade de governança local que desenvolvem, minimizando custos de transação,⁴ assimetria de informações e incerteza.

Compreendendo que as relações entre os agentes turísticos acontecem num determinado ambiente institucional, no qual existem custos de transação, as características destas regras e normas influenciarão a forma como os agentes se relacionam. Por isso, compreender como funcionam as regras do jogo facilitou a análise das estratégias

³ *Reconstitutive downward causation* : conceito desenvolvido por Geoffrey M. Hodgson e apresentado no texto “*What are Institutions?*” de 2004, p. 6.

⁴ Williamson (*apud* ZYLBERSZTAJN, 1995, p.15) define esses custos como os custos ex-ante de preparar, negociar e salvar um acordo, bem como os custos ex-post dos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas.

utilizadas pelo atores locais no estabelecimento de arranjos institucionais específicos para lidarem com a incerteza e assimetria de informações.

A ausência de monitoramento e avaliação sobre o desempenho da política nacional de turismo e a falta de estatísticas e de dados sobre os destinos turísticos brasileiros provocam falhas institucionais, dificultam a consolidação de arranjos eficientes e a troca de informações entre os indivíduos, organizações e ambiente institucional, estacionando os destinos num círculo vicioso ao invés de virtuoso. Este cenário perpetua entraves e problemas, e não favorece transformações mentais e mudanças institucionais que levem os destinos a um patamar mais sustentável em matéria de desenvolvimento.

No que diz respeito aos arranjos (Conselhos e Associações de turismo), a análise pautou-se nos estudos de Williamson e North, da Nova Economia Institucional, que compreendem estes arranjos como formas híbridas de governança cujo propósito é facilitar as transações num ambiente institucional complexo, heterogêneo e interligado, muito presente no desenvolvimento da atividade turística, no qual produção e consumo ocorrem simultaneamente. No que diz respeito à descrição da evolução do ambiente institucional federal (as regras do jogo) e sua repercussão no desempenho dos destinos em nível local, os autores da corrente evolucionária (Hodgson, Nelson, Langlois e Robertson) serviram de fundamento, de forma que a utilização destas duas correntes institucionalistas permitiu analisar os arranjos presentes na gestão turística local do município de Bonito, mas também a evolução desses arranjos ao longo do tempo e sob a interferência da alternância do ambiente institucional conforme mudam presidentes, partidos e legislação. Outro aspecto em que os evolucionários subsidiaram o estudo refere-se ao processo evolutivo que ocorre entre os âmbitos micro/macro: indivíduos – organização e os resultados desta “causação circular” para produção de conhecimento e inovação, não apenas no setor turístico local, mas para os demais aspectos das comunidades estudadas.

No próximo item, far-se-á uma breve apresentação das principais contribuições de algumas das abordagens institucionalistas e da possibilidade de diálogo com o estudo do desenvolvimento turístico.

2.1 INSTITUIÇÕES: CONCEITOS E DEFINIÇÕES A PARTIR DAS DIFERENTES ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS

Existe uma ampla e diversa variedade de definições para instituições e há uma preocupação eminente dos teóricos da área de economia em resolver este impasse. Contudo, ao longo do tempo, esta definição foi trabalhada de maneira incremental e complementar. A importância das instituições para a teoria econômica ganha terreno com Thorstein Veblen (1890-1925), John R. Commons (2003), Wesley Clair Mitchell, John Maurice Clark (1825-1939), cujos trabalhos refutavam os pressupostos neoclássicos de racionalidade ilimitada, equilíbrio e simetria de informação entre os atores: “Independentemente do enfoque adotado, atribui-se ao ‘[...] velho institucionalismo norte-americano’ – a partir dos escritos de Veblen, e em menor grau aos de Commons e Mitchel –, a matriz da Escola Institucionalista (CONCEIÇÃO, 2001, p. 27)”. Estes precursores da questão institucional para a economia foram chamados de “velhos institucionalistas” em detrimento de outras correntes que os sucederam, tais como: a Nova Economia Institucional – NEI, representada por Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North; os Neo-institucionalistas, os evolucionários (Hodgson, Rutherford, Samuels, Galbraith); e os regulacionistas (Boyer e Aglietta); dentre outros.

Apesar da diversidade de correntes, de definições e linhas teóricas, as instituições serão compreendidas nesta pesquisa como **unidades de análise para compreensão de diferentes trajetórias de crescimento econômico**, cujo formato assume caráter **formal** (leis, instituições, políticas, planos e programas) ou **informal** (hábitos, crenças, rotinas, costumes) **que se conjugam e se modificam mutuamente num processo circular de coevolução**. As instituições servem de elo entre o plano micro e o plano macroeconômico e, por serem “elo”, acabam exercendo, também, papel catalisador dessas mudanças causadas por conflitos e/ou inovações tecnológicas, sejam eles radicais ou incrementais (com relação ao aprimoramento do que já existe). Funcionam como uma corrente de transmissão entre os indivíduos e a sociedade, transformando a estrutura político-econômica no plano geral e os hábitos e as crenças no plano individual. Por serem “fruto” da ação humana e acompanharem o processo evolutivo das mesmas, as instituições estão estreitamente relacionadas ao processo histórico de cada lugar.

Conforme descrito no parágrafo anterior, não parece ser algo trivial definir “instituições”, e por isso é importante destacar o significado do termo para algumas das mais importantes escolas no sentido de comparar com a definição apresentada acima e destacar as principais referências.

A questão do **hábito e do aspecto cognitivo** na definição de instituição é destacada por Veblen. De Commons, vem o aspecto da interação entre **indivíduos** e a **ação coletiva** ampliando ou cerceando a ação individual. Em ambos, a cultura afeta a ação humana e organizacional. Para Hodgson, inserido na chamada escola evolucionária que tem sua origem em Veblen, as instituições são compreendidas como **sistemas duráveis de regras sociais** que estruturam a interação social. O aspecto comum entre estes estudiosos é a compreensão sobre a importância das ações/interações entre os indivíduos e a interação entre eles e as instituições, bem como a dependência da história (*path dependency*) e das características culturais. A novidade trazida por Hodgson (*apud* REIS, 1998) reside na introdução do conceito de “sistema” em sua definição.

O mundo que Veblen e Commons trouxeram para ser reconhecido pela economia é aquele em que o que mais conta é a vida coletiva, a evolução, a presença de agentes ativos e, por vezes, até irracionais; em que há eficiência, mas também desperdício; em que os desequilíbrios acontecem e são parte de um reino de incerteza; em que o conflito conta tanto como a cooperação. (REIS, 1998, p. 7).

A Nova Economia Institucional, apesar de não confrontar totalmente a economia neoclássica, também considera o não equilíbrio, a racionalidade limitada e o oportunismo como inerentes à vida real, num contraste evidente com os preceitos neoclássicos vigentes. Dentre os estudiosos desta vertente, destaca-se Douglas North, que, assim como outros estudiosos desta mesma escola, ressalta o caráter microeconômico da definição, relacionando-a às **regras do jogo** e concebendo-as como **constrangimentos formais e informais** para a ação humana, vinculando este conjunto de constrangimentos ao desempenho econômica de cada lugar.

De uma quarta escola, conhecida como “regulacionista” e representada por Boyer e Aglietta, também se enfatiza a interação humana, entretanto, focando nas instituições como mediadoras dos **conflitos e violências** resultantes desta interação (VILLEVAL, 1995).

Dentre estas definições das escolas institucionalistas mencionadas, observa-se que há

uma conexão maior entre o velho institucionalismo de Veblen, os neo-institucionalistas e os evolucionários em conceitos-chave como conflito e noção de poder; *path dependency*; causalção circular; processo, dinamismo; coletivismo metodológico; inovação, tecnologia e evolução institucional. Douglass North, Oliver Williamson e Coase, apesar de admitirem a influência de aspectos institucionais no desempenho das economias, focalizam as transações como objeto de análise e como justificativa para a existência das instituições.

No que se refere a esta tese, uma teoria econômica das instituições deve incluir conceitos de *path dependency* (as instituições do presente interligadas com as do passado e com aquelas que virão), assumir que o processo de desenvolvimento econômico caracteriza-se por diferentes formatos em cada lugar e em cada momento histórico e admitir o “não equilíbrio” causado pela inovação tecnológica e pelos conflitos inerentes à condição humana. Para Conceição (2002), o corpo de conhecimento institucionalista constitui-se de oito itens identificados nas diversas abordagens institucionalistas de diferentes escolas.

São eles:

1. Ênfase à evolução social e econômica e orientação explicitamente ativista das instituições sociais, que, pela sua importância, não podem ser tidas como *dadas*, pois são produto das interações humanas e são mutáveis.
2. Importância do controle social e da ação coletiva. Isto se opõe à ilusão neoclássica da operação dos mercados como autônoma, livre e independente da ação e controle humano. Para os institucionalistas, a economia de mercado constitui um sistema de controle social representado pelas instituições, que o conformam e o fazem operar.
3. Ênfase na tecnologia como força maior na transformação do sistema econômico. Para os institucionalistas, a lógica da industrialização exerce efeitos profundos sobre a organização social, política e econômica e sobre a natureza da cultura, a qual, por sua vez, exerce profundos efeitos na adoção e operação da tecnologia.
4. O determinante último da alocação de recursos não é qualquer mecanismo abstrato de mercado, mas as instituições, especialmente as estruturas de poder, as quais o estruturam e o fazem funcionar.

5. A “teoria do valor” dos institucionalistas não se preocupa com os preços relativos das mercadorias, mas com o processo pelo qual os valores se incorporam e se projetam nas instituições, estruturas e comportamentos sociais.
6. Ênfase no papel dual da cultura em um processo da causação cumulativa ou coevolução. A cultura tem um papel transcendental na formação da estrutura social e nas identidades individuais, metas, preferências e estilos de vida, os quais, de outro lado, exercem impacto sobre a vida econômica e ajustamento institucional, ambos relacionados à cultura e poder.
7. Para os institucionalistas, a estrutura de poder e as relações sociais jamais podem ser tidas como dadas, uma vez que geram uma estrutura marcada pela desigualdade e hierarquia, criando instituições que tendem a ser pluralistas ou democráticas em suas orientações.
8. Os institucionalistas são holísticos, pois definem a economia de maneira ampla, tornando seu objeto de estudo econômico necessariamente multidisciplinar.

O processo evolutivo da corrente econômica do institucionalismo sofreu influência e influenciou gerações de estudiosos não só na economia, mas em outras áreas do conhecimento. A partir das contribuições do institucionalismo original, surge outra corrente, denominada de Nova Economia Institucional – NEI, cujas principais características serão exploradas a seguir.

2.2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL (NEI) E SUAS CONTRIBUIÇÕES À ANÁLISE DA EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO TURISMO

“Não podemos ver, sentir ou tocar as instituições, pois são construções da mente humana”. (NORTH, 1993, p. 139).

A NEI surge por volta de 1937, com Ronald Coase e seu trabalho emblemático consubstanciado no livro - A Natureza da Firma:

O trabalho de Coase consistiu no primeiro esforço no sentido de prover maior compreensão quanto à natureza da empresa capitalista, deixando esta de ser

entendida unicamente como uma função de produção, para ser vista como uma forma de coordenação alternativa ao mercado. (VALLE; BONACELLI; SALLES FILHO, 2002, p. 6).

Apesar de ambas as correntes (o “velho” institucionalismo e a NEI) se preocuparem com a influência das instituições para o desempenho econômico de nações, firmas, cidades e regiões, a crítica é que os primeiros não ultrapassaram a etapa de generalizações teóricas e acabaram por não apresentar uma proposta de pesquisa consistente com um modelo teórico alternativo à proposta neoclássica preponderante. “Gunnar Myrdal (1953), por exemplo, qualificou o antigo institucionalismo americano como ‘empiricismo ingênuo’, apesar de o referido autor empregar o conceito de ‘processo de causação circular’, cuja origem está na concepção de Veblen” (CONCEIÇÃO, 2002, p. 122). Por outro lado, alguns autores criticam a NEI, pois afirmam que ela pretende explicar as instituições a partir dos preceitos da economia neoclássica, ao contrário do que propunham Veblen, Commons e Mitchell (REIS MOURÃO, 2007).

A idéia defendida pela NEI compreende a elaboração de modelos que permitem medir os custos inerentes às trocas promovidas no mercado e, nesta perspectiva, a firma seria uma alternativa para redução destes custos, que foram chamados por Coase de “custos de transação”. “Estes foram categorizados em duas instâncias principais, quais sejam, os custos para se descobrir os preços vigentes no mercado (ou custos de coleta de informações) e custos de negociação e estabelecimento de um contrato” (VALLE; BONACELLI; SALLES FILHO, 2002, p. 5). Apesar de avançar em uma definição para os custos existentes nas trocas econômicas, Coase não estabeleceu diretrizes para mensuração destes custos; somente com o trabalho de Williamson, em 1985, avançou-se na elaboração de critérios para medir estes custos e ampliou-se o espectro do que também deveria ser considerado como custos de transação, incorporando a racionalidade limitada (incapacidade de prever ações futuras⁵) e oportunismo (em virtude da assimetria de informações). Esses dois pressupostos, somados aos três atributos inerentes aos custos, como especificidade dos ativos,⁶ frequência das interações

⁵ “Racionalidade limitada é um princípio definido por Herbert Simon, a partir do reconhecimento do limite da capacidade da mente humana em lidar com a formulação e resolução de problemas complexos face à realidade. Em função de limites, tanto ‘neurofisiológicos’, quanto de linguagem, torna-se por demais onerosa a adaptação às sucessivas eventualidades futuras não previsíveis (CONCEIÇÃO, 2001, p. 38)”.

⁶ Em relação aos atributos das transações, compreende-se que um ativo apresenta especificidade quando seu uso alternativo não pode ser efetuado sem que haja uma perda considerável de seu valor (WILLIAMSON, 1985).

e incerteza serviram de referencial teórico para a proposição de um modelo analítico que permitisse medir o custo das transações e ajudasse a optar pelo modelo mais adequado de estrutura de governança. Segundo Williamson (*apud* VALLE; BONACELLI; SALLES FILHO, 2002, p. 8), são seis as condições que conferem especificidade a um determinado ativo: 1) *localização*, nos casos em que a localização próxima de firmas de uma mesma cadeia economiza custos de transporte e armazenagem; 2) *ativos físicos*; 3) *ativos humanos*; 4) *ativos dedicados*, relativos ao montante de investimentos cujo retorno depende da transação com um agente em particular; 5) *marca*; 6) *ativos temporais*, em que o valor de uma transação depende, sobretudo, do tempo em que esta se processa, aspecto estrutural na negociação de ativos perecíveis.

Williamson (1996) também acrescentou às formas de coordenação “mercado e hierarquia” uma terceira alternativa de coordenação para as trocas, a forma “híbrida” de governança, justificada para transacionar em ambientes cujos ativos assumissem características de complementaridade e especificidade e que não fosse conveniente o formato de hierarquia (internalização na firma de todas as etapas de produção).

Entre os estudiosos com maior destaque nesta seara, encontra-se Douglass North, economista ganhador do prêmio Nobel, cujo trabalho de maior relevância investiga aspectos evolutivos e determinantes no processo de diferenciação do desempenho econômico entre as nações.

A obra de North preocupa-se, entre outras coisas, em conceituar as instituições, em diferenciá-las das organizações e em comprovar como influenciam nos custos de transação e de produção. A questão fundamental é compreender a importância da colaboração humana nos diferentes processos de crescimento e desenvolvimento econômico das nações. Para o autor: “*La evolución de las instituciones que crea un medio propicio a las soluciones conjuntas del cambio complejo es favorable al crecimiento económico*” (NORTH, 1993, p. 7). Fica claro em seus estudos que nem toda cooperação resulta em êxito; por isso, defende a necessidade de buscar os aspectos do processo evolutivo institucional que o caracterizarão como bem sucedido economicamente ou não, como forma de elaborar uma teoria da mudança institucional e um marco analítico para a questão.

Para North, é indiscutível a influência das instituições no desempenho econômico dos países, bem como o fato de que esta diferenciação de desempenho se vincula ao processo evolutivo destas mesmas instituições ao longo do tempo. Segundo ele:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (NORTH, 1993, p. 13).

Por isso, sua obra buscou estruturar um escopo basilar que permitisse analisar as mudanças históricas, relacionando-as à análise das instituições e de sua evolução, de forma a ampliar as ferramentas de pesquisa das ciências sociais, principalmente da economia.

Compreende-se que as instituições podem ser formais e informais e que podem ser criadas ou evoluírem ao longo do tempo. Para o objeto de estudo desta pesquisa, será necessário investigar tanto aquelas estabelecidas pelo costume, como aquelas criadas por decisões políticas e inspiradas, muitas vezes, em modelos importados, o que é comum acontecer no Brasil. Outro aspecto fundamental, e que foi explorado por North, é a diferenciação entre instituições e organizações. Para o referido autor, ambas favorecem a interação humana e uma influencia o processo evolutivo da outra de maneira constante. As organizações são consequência de um determinado padrão institucional estabelecido e assumem formato político (partidos políticos, agências reguladoras), econômico (empresas, sindicatos, cooperativas) social (igrejas, clubes, associações desportivas) e educacional (escolas, universidades). As instituições seriam as regras do jogo e as organizações os jogadores que promoverão a mudança institucional. Por isso, North chama a atenção para a relação mútua entre instituições e organizações e o processo de evolução de ambas. Um aspecto ressaltado diz respeito à importância em distinguir a análise das regras do jogo (que no turismo seria a análise das leis, das políticas, planos e programas) da análise das estratégias dos jogadores (seriam as instâncias de governança: Fóruns, Conselhos, estrutura gerencial pública e estrutura privada) e ainda os jogadores propriamente ditos, que seriam os atores/indivíduos que participam do processo. Distinguir o ambiente institucional do arranjo

institucional, ou ainda: as macroinstituições das microinstituições, conforme a concepção de Williamson (1985).

As instituições informais (hábitos, costumes, conduta) são muito menos propensas a mudanças do que aquelas formais. Na maioria das vezes, as instituições formais evoluem de maneira incremental e essas mudanças interferem nos costumes, ou seja, no comportamento dos indivíduos; contudo, as mudanças na esfera informal ocorrem numa velocidade muito menor. O peso do passado, então, se faz sentir nas ações do cotidiano e até mesmo naquelas do porvir.

Percebe-se, também, que a seleção das instituições por competência não é a regra geral e nem sempre se confirma, ao passo que muitas instituições incompetentes sobrevivem em função do interesse de alguns governantes, não se refletindo em crescimento econômico para a sociedade, mas em defesa da propriedade destes mesmos governantes.

Para North, a diferença entre as instituições e as organizações, e a interação entre ambas é o que determina a direção das mudanças institucionais. As instituições, as limitações e a economia produzem as oportunidades em uma sociedade, sendo que os organismos serão criados para aproveitar estas oportunidades, interferindo nas instituições conforme elas evoluem. A mudança institucional seria, então, resultado da imbricação das instituições com as organizações, num processo evolucionário, e do processo de retroalimentação pelo qual as pessoas percebem e reagem às mudanças que se dão no conjunto das oportunidades (NORTH, 1993, p. 19).

Já a questão da cooperação tem sido discutida e analisada pelos economistas a partir da teoria dos jogos. De maneira bastante sintetizada, pode-se dizer que esta teoria defende que os indivíduos maximizadores agem cooperativamente quando o jogo se repete, quando a quantidade de informação é satisfatória e quando o número de jogadores é pequeno. E que a recíproca deste cenário apresentado é verdadeira, ou seja, não há cooperação quando o número de participantes é muito grande, quando não há repetição das jogadas e quando falta informação sobre os demais jogadores. Para North, a questão central sobre cooperação é descobrir: “[...] *en qué condiciones puede existir la cooperación voluntaria sin la solución hobbesiana de la imposición de un Estado coercitivo para crear producciones cooperativas*” (NORTH, 1993, p. 27). Pois o fato é que a questão da cooperação não se restringe aos dois cenários antagônicos colocados pela teoria dos jogos. Entre estes dois cenários, há inúmeras

nuances que são verificadas no mundo real e que dificultam a elaboração de uma teoria sobre cooperação. O pensar e o agir complexos e inerentes ao ser humano dificultam a atuação da teoria dos jogos no que se refere à avaliação dos custos de transacionar em diferentes situações e em ambientes e arranjos institucionais específicos.

O enfoque neoclássico para o comportamento humano tem sido alvo de críticas procedentes de vários setores da ciência, que o acusam de não ser suficiente para analisar o comportamento para a cooperação, pois a realidade é por demais multifacetada e heterogênea para ser previsível e equilibrada conforme apregoa a economia neoclássica. O enfoque racional para analisar as relações entre instituições e a ação dos atores demanda que se incluam outros aspectos que não somente a maximização da utilidade. A forma como os atores percebem a realidade e sua atuação nesta realidade também implica em aportes teóricos não estritamente neoclássicos. A incerteza, a subjetividade, a falta de informação para a tomada de decisão, bem como a capacidade cognitiva de cada ator são justificativas que explicam a criação das instituições que irão regular e regularizar os procedimentos de tomada de decisão numa tentativa de diminuir este cenário adverso; mas, como o próprio North afirma, as instituições estão longe de serem perfeitas.

Por isso, para North, a teoria institucional é uma teoria sobre o comportamento humano (suas motivações) e uma teoria dos custos de transação. *“Cuando las combinamos podemos entender por que existen las instituciones y qué papel desempeñan en el funcionamiento de las sociedades, y si agregamos una teoría de la producción podremos analizar las funciones de las instituciones en el desempeño de las economías”* (1993, p. 43).

O modelo institucional pesquisado por ele defende a necessidade de investigar cuidadosamente as características estruturais das limitações informais, das normas formais, bem como seu cumprimento, e o modo como evoluem.

As limitações informais seriam aquelas construídas ao longo dos tempos nas diferentes sociedades e transmitidas de geração em geração por meio da língua e da cultura⁷ de um povo. A título de ilustração, pode-se dizer que são as convenções, os códigos de conduta e as normas de comportamento. Todo este conjunto de restrições muda muito lentamente e,

⁷ “A natureza é tudo o que está em nós por hereditariedade biológica: a cultura é, ao contrário, tudo o que temos da tradição externa e [...] enfim, a cultura ou civilização é o conjunto de costumes, crenças, instituições tais como a arte, o direito, a religião, as técnicas da vida material, numa palavra, todos os hábitos ou aptidões aprendidas pelo homem enquanto membro de uma sociedade.” (CHARBONNIER, 1994, p. 39).

mesmo diante de alterações repentinas das normas formais resultantes de uma situação adversa (guerras, revoluções), resistem na incorporação destas mudanças. Além disso, essas limitações informais ou este conjunto cultural de regras é muito particular em cada nação e esta personalização se deve às mais diversas características que compõem cada uma destas nações. Por isso, a evolução institucional em cada lugar será de uma forma específica e resultará em diferentes dividendos, mesmo partindo de um mesmo padrão institucional formal.

As normas de conduta sancionadas socialmente ou limitações informais surgem para coordenar as interações humanas que se repetem e existem desde as sociedades primitivas estendendo-se até hoje nas comunidades modernas. Elas ditam as ações e não somente as regras formais. Estas limitações informais assumem três formatos na opinião de North (1993, p. 58-59): extensões, interpretações e modificações de normas formais; normas de conduta sancionadas socialmente e normas de conduta aceitas internamente; ou seja, neste terceiro caso a compreensão particular de cada ator, bem como sua motivação e reação fazem a diferença e desta forma não seguem sempre a lógica do argumento neoclássico de maximização da utilidade. Ao contrário, as ações são coordenadas pelo auto-interesse, mas também pelo alter-interesse, que significa motivações para o social, para o coletivo. Esta seria uma explicação consistente para a questão da persistência e renovação das limitações informais. A capacidade de cognição dos indivíduos e a forma como reagem aos estímulos do meio interferem nas escolhas tomadas e na evolução das regras informais e formais. Neste caso, para North (1993, p. 62), a cultura define a forma que os indivíduos processam e utilizam a informação, o que especificará as diferentes limitações informais (normas e convenções) de cada lugar. O mesmo pode-se dizer a respeito da maior ou menor capacidade de produzir ações coordenadas que determinadas culturas possuem. A escolha pela maximização da utilidade varia de indivíduo para indivíduo na medida em que o fator cultural é mais ou menos coercitivo com relação à moral e ao bem comum.

A influência da variável “percepções subjetivas” nas escolhas realizadas torna-se cada vez mais relevante em um sistema em que as limitações formais permitem liberdade de escolha. “As limitações institucionais formais nos permitem expressar nossas convicções a um preço muito baixo. As idéias, as ideologias organizadas, e inclusive o fanatismo religioso desempenham papel importante no que se refere à forma da sociedade e da economia” (NORTH, 1993, p. 63).

As limitações informais são resultado do que North chama de “processamento cultural da informação” e evoluem de maneira cumulativa e vinculada às decisões tomadas no passado. Por isso, diz-se que são resistentes as mudanças abruptas ou mudanças na esfera formal que foram construídas desvinculadas dos costumes daquele povo. Essa informação tem confirmação empírica em diversos trechos da história econômica e social do Brasil. Muitas das nossas leis simplesmente “não pegam”; em muitos casos, verifica-se que foram formuladas em gabinete, longe da realidade do país, ou copiadas de modelos exógenos construídos em sociedades que não se assemelham em nada com a constituição cultural brasileira. Por isso, North defende que as diferentes trajetórias evolutivas das nações são fruto do conflito entre as limitações informais e o estabelecimento das limitações formais.

Las reglas formales incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas, y contratos. La jerarquía de tale reglas, desde constituciones, estatutos y leyes comunes hasta disposiciones especiales, y finalmente a contactos individuales, define limitaciones que pueden fluctuar de reglas generales a especificaciones particulares. (NORTH, 1993, p. 67).

A função das normas é facilitar as trocas políticas e econômicas, de modo que fiquem claras aos participantes as regras disponíveis para maximização da utilidade. A estrutura das regras será determinada pela complexidade e diversidade dos tipos de interesses existentes nas trocas. Segundo o argumento inicial de North, as normas são elaboradas para atender a interesses individuais e não interesses sociais, por isso o conceito de “norma” não deve ser vinculado diretamente ao conceito de eficiência, mesmo porque aplicar normas significa ter que medir os custos de sua aplicação, os custos para monitorar sua aplicação e os custos em penalizar aqueles que não as cumprirem. Além do que, as normas que salvaguardam interesses econômicos são fruto das normas políticas estruturadas, as quais, por sua vez, são influenciadas pelos interesses econômicos estabelecidos, ou seja, um processo evolutivo imbricado econômica e politicamente. Quanto maior o número de grupos de interesses, mais complexos os processos de troca, os custos de transação e a conformação das estruturas institucionais disponíveis. Em função dos altos custos de transação resultantes dos processos de troca com situações de oportunismo, racionalidade limitada e assimetria de informações, as instituições políticas modelam regras que proporcionam maior segurança para futuras ações de cooperação entre os atores, o que parece ser bem o caso das políticas de turismo no Brasil

estabelecidas desde 1994, quando da implantação do PNMT, e depois, em 2003, com o PNRT. Desta forma, as instituições políticas: “*Reducen la incertidumbre creando una estructura estable de cambio, cuyo resultado es un sistema complejo de estructuras de comités, que consiste tanto en reglas formales como en métodos informales de organización*” (NORTH, 1993, p. 71).

Tanto mercados econômicos como mercados políticos eficientes são raros, com destaque para maior dificuldade dos mercados políticos eficientes, ao passo que o ambiente político está constantemente negociando com inúmeros grupos de interesses diferentes com o propósito de se manter no poder, principalmente os governos democráticos atuais. Para North, os elevados custos de transação no âmbito político e as percepções subjetivas dos atores não resultam em regras que propiciem o crescimento econômico, muito menos a criação de organizações eficientes. Por isso, ele argumenta que não se podem considerar apenas as regras formais como variável para relacionar ao desempenho dos países, mas deve-se considerar todo o conjunto de limitações formais e informais que interferem na tomada de decisões e nos respectivos êxitos.

Então, levando-se em consideração a afirmação do parágrafo anterior, o segredo de sucesso das sociedades desenvolvidas, segundo North, seria a execução obrigatória do contrato com baixo custo. O contrário aconteceria nos países com economia estagnada ou em desenvolvimento. Por isso, os frutos resultantes do comércio devem ser suficientes para promover a cooperação entre os atores de forma que haja evolução constante e ininterrupta de instituições eficientes, o que, absolutamente, não se vê no que se refere à grande maioria das regiões criadas para a coordenação e o desenvolvimento regional do turismo. As diversas tentativas de promover o trabalho conjunto do *trade* turístico repercutem em resultados pífios, em grande parte porque não há mensuração e avaliação dos impactos da atividade na economia dos destinos receptivos. Nem o poder público, nem a iniciativa privada conseguem enxergar ou se organizar para avaliar o ingresso de receitas provenientes dos fluxos de visitantes e não se sentem partícipes de uma estrutura produtiva comum.

A ausência de avaliação e monitoramento específicos para a atividade econômica do turismo e a incapacidade para exigir o cumprimento das regras formais interferem na percepção dos atores envolvidos com o comércio do turismo e enfraquecem o processo

evolutivo institucional para o desenvolvimento da atividade. Diz-se que os contratos são auto-obrigatórios quando custa mais caro para as partes deixar de cumprir as regras do que cumpri-las. Isto ocorre, principalmente, em situações onde a interação se repete e as partes se conhecem (rede social muito densa). Este seria o mundo das trocas pessoais. O mundo real, das trocas impessoais, que caracteriza a economia moderna, exige a presença de uma terceira parte que faça a arbitragem em prol do cumprimento dos contratos. Num mundo de informações completas, as instituições seriam desnecessárias, mas no mundo real, caracterizado pela informação assimétrica, ações de cooperação implicam a existência de mecanismos de fiscalização, controle e punição. Segundo North, o dilema fundamental do desenvolvimento econômico é que, se não dá para obtê-lo sem o Estado, tampouco o obteremos com ele (1993, p. 81), pois o grande conflito tem sido garantir a imparcialidade deste terceiro ator.

A base para o argumento em defesa da existência de uma terceira parte seria a de que o Estado fará cumprir os contratos sem custo para as trocas, de forma neutra, e, em caso de necessidade, fará cumprir as punições e as regras, tornando a quebra do contrato por uma das partes pouco compensatória. Porém, o autor reforça que existe diferença entre o grau de confiança na terceira parte de um país desenvolvido daquele de um país de terceiro mundo. A eficiência do sistema judiciário é uma variável importante na avaliação de quão confiável são as instituições formais públicas de um país, bem como a conduta do Estado. Assim, as constituições dos países seriam uma mistura de limitações formais e informais, onde as leis, a honestidade e integridade dos indivíduos são importantes e caracterizariam as normas de conduta auto-obrigatórias construídas a partir de um longo processo evolutivo, que posteriormente refletirão nas instituições formais.

Limitações informais (reputação, normas de conduta, acordos) seriam fundamentais na reiteração das limitações formais em função da assimetria de informações nos processos de troca e do alto custo do monitoramento da aplicação das limitações formais. Quanto maior a incerteza, menor o valor dos bens e serviços operados, por isso a estrutura institucional influenciará na tomada de decisão entre os agentes do mercado (oferta e demanda). Os custos de produção e de transação sofrem interferência do marco institucional em vigência em um país, pois a produção depende da tecnologia utilizada e a transação depende do arranjo

institucional disponível e da capacidade de controlar todo o processo de produção e transação dos produtos e serviços de forma estável e eficiente. A questão é que este marco institucional na realidade nunca atinge um estágio de perfeição, pois é composto por instituições que potencializam as trocas, bem como por instituições que dificultam as trocas de baixo custo. O percentual daquelas que potencializam em detrimento das que restringem é que determinará se o país é desenvolvido ou não, se fomentará o crescimento econômico ou não. Nos países em desenvolvimento ou naqueles ainda subdesenvolvidos, o setor informal acaba assumindo proporções relevantes em resposta aos impeditivos produzidos pelas limitações institucionais em vigor. Ele é uma tentativa de transacionar apesar das dificuldades institucionais impostas pelo país. Ocorre que a informalidade em nada ajuda no que concerne às mudanças estruturais da produção; ao contrário, reforça o quadro de subdesenvolvimento. Instituições inconstantes e frágeis limitam a perspectiva das empresas e não estimulam investimentos de longo prazo. Quando o marco institucional é incipiente, o horizonte das empresas é curto.

Cada lugar apresenta um conjunto de instituições formais e informais que interagem de forma a criar diferentes oportunidades em cada momento histórico e em cada país. Esta interação não se dá sempre da mesma forma; ao invés disso, o número de combinações possíveis varia no tempo e no espaço. Numa sociedade em que o marco institucional é claro e estável, a rede de interação amplia-se, criando um número maior de oportunidades para os atores. O contato entre as instituições formais e informais ao longo do tempo propicia mudanças incrementais contínuas, gerando alterações no marco institucional inicial, de acordo com North. No processo evolutivo, quanto mais caro e difícil for o processo de escolha e de tomada de decisão, mais influência terão as instituições informais.

Para North (1993, p. 95), a eficácia das instituições só será possível de medir quando conseguirmos valorar os custos totais de transação de uma instituição particular. O que não é tarefa trivial, uma vez que algumas instituições, ao invés de reduzir, aumentam os custos de transação, pois nem todas as instituições são eficientes. Contudo, apesar do grau de dificuldade em se comprovar a relação entre as instituições e o desempenho econômico, é fundamental fazê-lo, e o marco institucional parece ser o segredo ou a “chave”, como diz North, para compreender o desenvolvimento dos países industrializados. Por isso, quer-se identificar qual o marco institucional do turismo no Brasil.

2.2.1 Williamson e North: aproveitando convergências e divergências na investigação sobre o desenvolvimento local do turismo

Apesar de North e Williamson trabalharem o conceito de custo de transação, cada um o investiga sob um determinado ponto de vista: “*Macroéconomie et dynamique de long terme pour North, microéconomie et efficience organisationnelle pour Williamson*” (CHABAUD, 2004, p. 2).

Para Williamson, os custos de transação servem de ponto de partida para pensar a estrutura organizacional mais eficiente que minimize custos de produção e de transação. Para North, os custos de transação interferem positiva ou negativamente no desenvolvimento econômico, e se constituem num feixe de custos que inclui também os custos para fazer cumprir as mudanças estabelecidas (*enforcement*).

A diferença no campo de análise demandou a utilização de métodos diferentes. North lançou mão de ferramentas quantitativas para realizar a mensuração dos custos de transação, enquanto Williamson considerava muito difícil chegar a resultados reais ou próximos da realidade no que concerne à medição dos custos de transação; por isso, seu trabalho focou o estudo das formas genéricas de estruturas de governança.

Em Williamson, as transações constituem a unidade básica de análise. Seus atributos determinarão a estrutura de governança adotada. Em North, as transações são objeto central também, seja na mensuração ou nas características das instituições, que de um lado determinam a forma de enquadramento e o nível de desenvolvimento das transações e, de outro, suscitarão a emergência de instituições intermediárias. O que importa para Williamson é compreender as características dos atributos (incerteza, frequência e especificidade dos ativos) de uma transação particular; já para North, a transação equivale à mudança de mercado, que são os atributos das transações.

Williamson busca as “estruturas de governança” para gerenciar as transações, enquanto que North busca as “instituições” que melhor farão a gestão das transações. Sinteticamente pode-se entender que Williamson dedica-se a compreender os diferentes arranjos institucionais,

enquanto North se dedica ao ambiente institucional e seu papel no nível de desenvolvimento de uma nação, sociedade, região.

Em ambos, a metodologia pauta-se no individualismo metodológico. Com relação às hipóteses também há uma aproximação, cujo mote é a pluralidade das motivações humanas, que nem sempre são egoístas ou buscam a maximização da utilidade, e a dificuldade de mudar esquemas mentais forjados anteriormente, muito em função da racionalidade processual (limitada) vinculada às experiências anteriores.

Pour North, les institutions permettent de réduire les incertitudes (pp. 27 et sv), ce qui l'amène à insister sur le fait que l'aspect central de la limitation de la rationalité est le coût de mesure, le coût d'obtention de l'information qu'elle occasionne. Pour Williamson, la rationalité limitée dans un contexte d'incertitude "rend les contrats inévitablement incomplets", et permet l'exercice de comportements opportunistes. (CHABAUD, 2004, p. 6).

Ambos aplicam a hipótese da racionalidade limitada, apesar de fazerem isto com relação a problemas distintos.

No que diz respeito à eficiência das instituições, North reconhece que nem sempre elas são eficientes, por conta dos atores que estão no poder, cujo propósito se encaminha para manutenção de interesses particulares que, não necessariamente, são coincidentes com o melhor para o desenvolvimento do local.

Pour le dire différemment, ces agents, opportunistes, essaient de sauvegarder leur position, au prix d'institutions socialement inefficaces. Chez North, les individus à la tête de l'Etat développent des institutions qui sauvegardent leurs intérêts: elles sont ainsi efficaces à leurs yeux (adaptées à la maximisation de leur satisfaction). (CHABAUD, 2004, p. 7).

Williamson, por outro lado, defende que a pressão exercida pela concorrência força a procura pelas estruturas institucionais mais eficientes e esta "busca" acaba sendo um fator de desenvolvimento. Contudo, ele não deixa de observar que, mesmo buscando maior eficiência, as estruturas de governança estão sujeitas à racionalidade limitada e, conseqüentemente, ao comportamento oportunista.

Apesar da aparente divergência quanto à opinião sobre a eficiência ou ineficiência das instituições, é possível lançar mão dos dois pontos de vista de forma complementar. Para North, as instituições evoluem na medida em que interagem com as organizações, e o sentido deste desenvolvimento é dado pelos efeitos do *Lock in*⁸ e pelo *feedback* realizado pelos atores. Ainda que Chabaud observe que há diferença na teoria evolucionista de North:

L'évolutionnisme de North est quant à lui relativement différent des theories évolutionnistes «traditionnelles». North [1990a: 94-95] rend ainsi hommage aux travaux évolutionnistes de Arthur et David, mais insiste sur le fait qu'en dernière instance ce sont les organisations, comme acteurs du changement institutionnel, et non les dimensions technologiques, qui sont centrales. (2004, p. 8).

Sobre as motivações, Williamson insiste na existência do oportunismo, enquanto North defende que o altruísmo e o trabalho coletivo também agem como motivação, incluindo ideologias e vontade de trabalhar cooperativamente. Tudo isso se reflete no sistema de crenças e valores de uma sociedade. A busca de North é por uma teoria do comportamento individual e sua trajetória histórica, enquanto Williamson quer saber quais são os parâmetros que influenciam os atores. Por isso, incorporou no seu campo de pesquisa um conceito relacionado à capacidade de compreensão e leitura dos acontecimentos, que seria a “atmosfera” ou o ambiente institucional. A atmosfera seria, então, aqueles parâmetros coletivos para tolher os comportamentos oportunistas.

A existência do oportunismo, para Williamson, não impede a cooperação; porém, o autor sugere o estabelecimento (*ex-ante*) de mecanismos que desestimulem atitudes oportunistas e, ainda, afirma que a cooperação existe quando é mutuamente lucrativa para as partes envolvidas e que a organização só mudará de formato se os custos para realizar tal troca não forem superiores aos ganhos obtidos com o novo arranjo.

Para os autores da Nova Economia Institucional, alguns conceitos coadunam-se, tais como: a racionalidade limitada, a preocupação com uma economia mais realista e os custos de transação como unidade de análise. Como divergências, tem-se: a dinâmica imperfeita de crescimento em North e a análise estatística da melhor forma organizacional possível em

⁸ Rigidez estrutural, tanto institucional como tecnológica. (AREND; CÁRIO, 2004, p. 1).

Williamson. Já o conceito de remediabilidade de Williamson pode complementar a visão de mudança econômica limitada pela trajetória da dependência institucional defendida por North.

A principal reclamação da NEI sobre o institucionalismo original é que o mesmo padece de falta de teoria, e que seria apenas um conjunto de dados sem amarração teórica (PARADA, 2003, p. 2). Já a crítica com relação à NEI é que a mesma acontece na periferia do paradigma Neoclássico, enquanto que o Institucionalismo Original tem maior aproximação com a economia evolucionista (Darwinista). *“El dilema da economía institucional es que es muy difícil representarla mediante un conjunto de ecuaciones debido a la complejidad de los problemas. Como descubrieron tardíamente algunos teóricos de los juegos”* (PARADA, 2003, p. 94). O Quadro 2.1 sintetiza algumas das principais características destas duas correntes:

	Economia Institucionalista Original (EIO) Origem: paradigma heterodoxo	Nova Economia Institucional (NEI) Origem: na periferia da economia neoclássica
Metodologia	<ul style="list-style-type: none"> - Antiformalismo. - Holismo (o papel da sociedade, da interação e da retroalimentação entre indivíduo e sociedade). - Predomínio da Indução.⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> - Formalismo.¹⁰ - Individualismo (o indivíduo e a interação entre eles como origem das instituições). - Predomínio da Dedução. - Racionalidade Limitada - as decisões são racionais (apesar de limitadas) não apenas para alcançar lucros, mas para solucionar conflitos. - Existe oportunismo na ação dos agentes e este fato exige salvaguardas <i>ex-ante</i> nos contratos.
Instituições	<ul style="list-style-type: none"> - Hábitos do pensamento sobre as relações e funções do indivíduo e do coletivo. - As instituições mudam. - O objeto de análise são as instituições. - As mudanças são um resultado histórico e evolutivo. - A ação individual está incrustada no coletivo. - A construção das instituições não se dá pelo enfoque de reduzir custos de transação, mas pelo enfoque de evolução social. - Dependência da trajetória. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reduzem a incerteza e são as regras do jogo. - São restrições formais e informais. - O indivíduo e as transações são objetos de análise. As ações individuais formam as instituições, mas as instituições não modificam os indivíduos, apenas restringem e informam. - As instituições se originam e evoluem no sentido de reduzir custos de transação. - Conjunto de regras e normas para restringir o comportamento do indivíduo cujo propósito é a maximização da utilidade. - O incremento dos custos de transação redefine as regras do jogo que serve de estímulo as mudanças estruturais que se dão por meio do processo político. - Nem sempre a evolução institucional é eficiente.
	Economia Institucionalista Original (EIO) Origem: paradigma heterodoxo	Nova Economia Institucional (NEI) Origem: na periferia da economia neoclássica
Custos de transação	<ul style="list-style-type: none"> - Para Commons, estes custos se dividem em três: negociação, administração e racionalização. - Enfoca os custos de transação baseado na noção de poder econômico da firma. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para Coase, estes custos referem-se basicamente aos custos para utilizar o mecanismo de preços: buscar e estabelecer sociedades, elaborar contratos, fazê-los cumprir e medir seu desempenho; - Para Williamson existem custos de transação <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i>;

Quadro 2.1 - Comparação entre a Economia Institucional Original (EIO) e a Nova Economia Institucional (NEI) segundo Parada (2003).

Parada (2003) lembra ainda que North, ao contrário de outros autores da NEI, avançou na teoria dos custos de transação ao reconhecer a necessidade de explicar a mudança

⁹ Método comparativo de estudos de caso que visam generalizações.

¹⁰ Uso da linguagem abstrata matemática ou lógica simbólica. (Apesar de North e Williamson não serem tão formais quanto os neoclássicos, uma vez que North admite a importância da história e Williamson não se aprofunda em questões matemáticas na teoria dos custos de transação)

institucional e, ainda, a implicação das limitações informais e sua resistência em mudar. Para ele, a questão da mudança institucional está relacionada: 1) aos rendimentos crescentes (é uma forma de *feedback* que as organizações obtêm sobre as mudanças contínuas entre elas e as instituições, a aprendizagem pela experiência e o aumento da rentabilidade das ações da organização); 2) ao comportamento dos agentes, que é afetado pela ideologia e pela informação incompleta.

Por isso, para North, a história importa, pois há dependência da trajetória percorrida em cada sociedade. O fato de o poder econômico determinar os acertos políticos implicará uma estabilidade mais que surpreendente das instituições políticas, cujos propósitos acabam sendo sempre os de “promover a cooperação entre quem toma as decisões” (PARADA, 2003, p. 110). Outro fator relevante refere-se ao conjunto de valores de uma sociedade (a ideologia vigente). Para ele, é o que apoia e viabiliza economicamente o cumprimento das regras estabelecidas, caso contrário, o custo de transação para fazer cumprir as regras inviabilizaria qualquer instituição formal. Neste caso, as mudanças na história econômica são guiadas pelas mudanças na ideologia que guia indivíduos e grupos, e que os faz agir contra uma determinada estrutura já estabelecida, em prol de coisas que acreditam serem mais justas. O Estado assume uma posição dual: ora é uma terceira via para melhorar a vida do coletivo, ora é capaz de provocar insegurança e aumentar custos de transação. Após este paralelo entre os aspectos trabalhados por North e Williamson nas suas pesquisas sobre as instituições, pode-se pinçar o que cada um destes autores oferecerá para a análise do processo de desenvolvimento local do turismo e sua relação com a evolução institucional do setor. Depois deste comparativo, fica evidente que, de Williamson, virão as contribuições sobre as estruturas e as formas de atuação das organizações de planejamento, gestão e controle do turismo e, de North, a relação entre evolução institucional e o desenvolvimento socioeconômico dos destinos turísticos, bem como a importância da interação entre as organizações e as instituições para a evolução e transformação destas. A seguir, um subitem que abordará as organizações ou estruturas de governança e suas implicações na coordenação das ações em prol do desenvolvimento turístico.

2.2.2 As estruturas de governança e o desenvolvimento do turismo

As estruturas de governança ou as estruturas de coordenação intra e interfirmas assumem basicamente três formas, segundo Williamson (1996): mercado, hierarquia e formas híbridas.

As formas híbridas de governança diferenciam-se das estruturas de mercado (firmas) e hierarquia (integração), pois se caracterizam por acomodarem transações mais complexas e surgem com o propósito de melhorar a coordenação das ações, de modo a diminuir situações de oportunismo, assimetria de informações e incerteza. A partir da possibilidade de criar arranjos institucionais locais para a coordenação das ações de desenvolvimento do turismo, percebeu-se que alguns destinos passaram a obter vantagens comparativas e competitivas¹¹ em função da estrutura de governança estabelecida, de maneira que melhoraram a relação entre os atores e se destacaram na gestão estratégica do destino, na sua segmentação e inovação.

A necessidade de gerir o turismo de maneira descentralizada e participativa faz parte de um movimento muito maior de âmbito mundial, no qual a gestão pública, de um modo geral, precisava ser melhor administrada, de forma a maximizar recursos escassos e reduzir condutas oportunistas por parte de políticos e demais gestores públicos. A forma “híbrida” (ou cooperação interfirmas)¹² caracteriza as organizações que congregam diferentes atores para acompanhar, fiscalizar e auxiliar nas decisões de gestão e aplicação de recursos. O objetivo destas organizações é facilitar a coordenação das ações num Estado que se torna cada vez mais fragmentado e burocratizado.

As *networks* são apontadas como uma forma híbrida, largamente informal, que vai além das fronteiras formais organizacionais e governamentais, sendo flexíveis e variadas. Vindo substituir ou complementar os acordos tradicionais de mercado ou as burocracias do Estado. (SILVA, 2006, p. 33).

¹¹ A vantagem competitiva faz o mercado desejar e comprar seus produtos e serviços, em detrimento dos seus concorrentes. As vantagens comparativas são qualidades únicas que dificilmente podem ser igualadas pela concorrência. (VIGNATI, 2008, p. 151)

¹² “O autor sugere também que as formas híbridas são uma estrutura de *governance* com propriedades distintas de mercados e hierarquias, por serem especializadas em lidar com a dependência bilateral, mas sem ir tão longe como a integração vertical. Assim, quando comparada com o mercado, a forma híbrida sacrifica incentivos em favor de uma coordenação superior entre as partes. E quando comparada com a hierarquia, sacrifica a cooperatividade em favor de maior intensidade de incentivos (GRASSI, 2003, p. 44)”.

Desta forma, se quer saber: Quais os determinantes para formatar os arranjos institucionais, estruturas de governança ou *networks* mais apropriadas para cada destino? ou, ainda: O que determina seu modo de adaptação ou processo de seleção para um formato mais eficiente?

Apesar de Williamson não realizar suas análises a partir de um prisma dinâmico e evolucionário, ao se observar a realidade, percebe-se que a coordenação estabelecida pela forma híbrida assume uma variedade enorme de formatos, conforme as características de cada localidade e de cada atividade econômica em questão, e sofre influências, mas também influencia o ambiente institucional, contribuindo para mudanças institucionais incrementais. Uma das características de arranjos híbridos é a presença de contratos do tipo “neoclássico”, que, segundo Williamson, são de longo prazo, de maneira contínua e nos quais a **reputação e a identidade** dos atores importam (GRASSI, 2003, p. 46). Estruturas desta natureza implicam em mecanismos de adaptação para possíveis distúrbios não previstos; uma zona de tolerância para preservar a relação entre os atores em caso de quebra de confiança; fornecimento de toda e qualquer informação aos pares no que diz respeito a alterações na coordenação de ações e capacidade de controle e arbitragem, porém com sérios comprometimentos por não ter a mesma autoridade de um contrato de hierarquia ou de mercado e por ser o consenso mais demorado e custoso.

Os contratos neoclássicos típicos das estruturas híbridas congregam, segundo Ménard (1996, p. 158-159 *apud* GRASSI, 2003, p. 48), alguns aspectos referentes à: **repartição da renda** gerada entre os participantes da estrutura de governança; **assimetria de informação** (causa conflitos por conta de favorecer desempenhos diferentes entre os atores e por provocar objetivos divergentes); **assimetria de poder** (as relações dentro da estrutura acabam sendo moldadas de acordo com o interesse daqueles agentes que detêm maior poder, os quais se relacionam numa estrutura interna e paralela que acaba centralizando as decisões de coordenação, implicando uma determinada hierarquia e repercutindo na maneira de exercer a arbitragem na estrutura de governança como um todo); **assimetrias de capacitação** (os conflitos tendem a diminuir em estruturas de governança nas quais a disparidade tecnológica entre os membros não é tão acentuada); **monitoração e incentivo** (verifica-se que a questão da monitoria caminha de mãos dadas com a punição por quebrar as regras do jogo; já os

incentivos funcionam no sentido de estimular o comportamento honesto de modo a convertê-lo em bonificações. Apesar de previstas no Programa Nacional de Regionalização do Turismo e no próprio Plano Nacional de Turismo (2003-2010), não há efetivamente ações de avaliação e monitoramento das estruturas de governança regionais, locais ou estaduais. Já com relação aos incentivos, o que se verifica é o atendimento prioritário aos projetos que estejam vinculados às estruturas de governança municipais/regionais e estaduais); **reputação** (nestas estruturas híbridas de governança a confiança amplia os horizontes de trocas entre os agentes e é favorecida pela reputação dos mesmos); **complexidade do arranjo corporativo** (alianças de cooperação mais forte e portanto mais complexas em nível tecnológico e de mercado versus arranjos contratuais mais simples, cujo objetivo é ampliar aspectos tecnológicos apenas); **ambiente institucional** (se a região tem tradição em cooperação, a proximidade geográfica e a existência de política de incentivo ao trabalho cooperado). Depois de apresentadas estas variáveis, a pergunta que Grassi (2003, p. 50) faz é: Em que medida elas poderão impactar os custos de transação de um determinado arranjo institucional?

Para a pesquisa sobre o desenvolvimento de destinos turísticos, o interesse se repete. Como estas variáveis impactam o desempenho das diferentes estruturas de governança em busca de vantagens competitivas? Para encontrar as respostas a esta pergunta, lançaremos mão de estudo de caso e buscaremos respaldo teórico junto aos economistas evolucionários, uma vez que a trajetória histórica e a maneira como evoluem as formas híbridas serão relevantes na construção de respostas às hipóteses estabelecidas no início da tese. A cooperação interfirmas assume outras nuances do que somente aquelas três tipologias apresentadas por Williamson (mercado, hierarquia e híbridos). Além disso, como o ambiente institucional interfere na formatação da estrutura de coordenação e na adaptação da mesma às instabilidades e incertezas do mundo real, cada lugar precisará desenvolver estratégias que permitam arbitrar com eficiência situações de discordância. Neste caso, é importante analisar a variável arbitragem além daquelas outras variáveis apontadas anteriormente. Por exemplo, que **estratégias de arbitragem** (modos de adaptação) as estruturas de governança estabelecem no intuito de conseguirem mais consenso, reduzirem custos de transação e obterem inovações organizacionais e vantagem competitiva? “Portanto, a análise de Ménard ajuda a sofisticar a abordagem de Williamson, caminhando no sentido de se superar a escolha

estática entre formas alternativas de *governance*, e também de melhorar a definição de ‘modo de adaptação’ das formas híbridas, a partir do conceito de arbitragem” (GRASSI, 2003, p. 54).

Com relação à arbitragem e sua eficiência na resolução de conflitos, o aspecto ambiente institucional (público e privado) impactará diretamente, promovendo ou não maior *embeddedness*¹³ em cada arranjo. Ou seja, quanto mais imbricadas ou embebidas no sistema turístico estiverem as regras estabelecidas, maiores serão as chances de sucesso daquele arranjo em função de fazerem parte do comportamento dos atores locais e sustentarem todo tipo de interação entre eles. É sabido que, para explorar profissionalmente a atividade turística, são necessários investimentos em capital físico ou humano por parte de todos os agentes da cadeia produtiva. Os investimentos em ativos específicos aumentam a dependência entre os atores e potencializam os riscos de comportamentos oportunistas.

Dentre as diversas formas de investimento que geram dependência, tem-se: a reforma e construção de novos empreendimentos; aquisição de equipamentos; investimento em tecnologia e treinamento de mão de obra; investimento em infraestrutura de acesso por parte do poder público, saneamento, sinalização e ações de planejamento; a comunidade que se capacita para ocupar os cargos que surgem no setor e que se beneficia cada vez mais dos efeitos multiplicadores provenientes da atividade. Este cenário se agrava mais quando se refere a municípios menores, cuja diversidade de atividades econômicas é mais limitada e a dependência do turismo é maior.

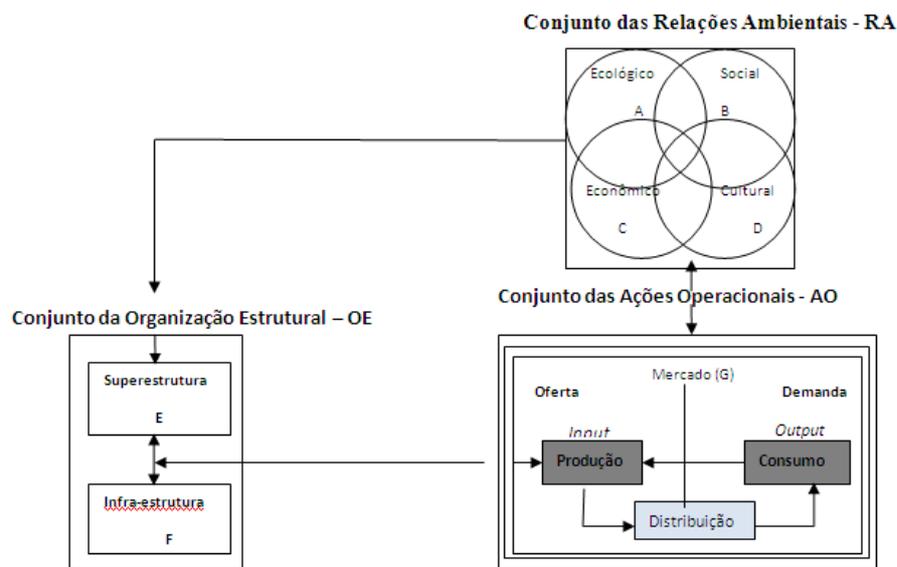
Outro aspecto relevante para a questão da dependência no turismo diz respeito à complementaridade da atividade, ou seja, o *trade* turístico não existe de forma independente. O hotel precisa do atrativo turístico de qualidade, o atrativo precisa do sistema de transporte e das vias de acesso, o poder público precisa de um sistema de arrecadação funcionando, os impostos arrecadados, por sua vez, precisam retornar em forma de iluminação pública, segurança, sinalização e limpeza urbana. O caráter sistêmico e complementar é indiscutível.

A perecibilidade dos insumos (o leite não vendido, a passagem não utilizada, o passeio não consumido naquele dia não poderão ser recuperados posteriormente, pois a oferta não é flexível) e o caráter intangível dos produtos (os produtos turísticos são formados em grande

¹³ Incrustação (*embeddness*) das práticas econômicas nos sistemas sociais e culturais (REIS, 1998, p. 27)

parte por experiências) são características que aumentam o peso dos determinantes incerteza e oportunismo na análise dos custos de transação turísticos. Além das questões climáticas (secas prolongadas, enchentes, catástrofes naturais), que também contribuem para aumentar o grau de incerteza. Já o fato de o cliente não poder experimentar antes de comprar, ou conhecer o lugar antes de viajar, bem como o contato ocasional entre contratante e contratado, que provavelmente não irá se repetir, favorece atitudes oportunistas, tanto de quem vende o produto, quanto de quem compra, com o agravante de que, entre um e outro, ainda existem as empresas intermediárias (os meios de transporte são um exemplo), que tornam ainda mais complexa a transação.

A questão sistêmica do turismo já foi abordada por muitos teóricos; neste estudo, será utilizado o modelo proposto por Beni (1998)¹⁴ para ilustrar o contexto de interação em que a atividade se desenvolve, que pode ser visto na Figura 2.1. No modelo de Beni, o sistema está caracterizado como aberto por influenciar e ser influenciado pelos sistemas com os quais se relaciona, seja ele ambiental, econômico, cultural e/ou social (LOHMANN; PALOSSO NETTO, 2008, p. 50).



Fonte: Beni, 1998.

Figura 2.1 - Sistema de Turismo (Sistur) de Beni.

¹⁴ “A proposta teórica de Beni caracteriza-se como a mais importante feita por um autor brasileiro, não somente por seu pioneirismo, ineditismo e por sua abrangência, mas também por sua complexidade e pela visão holística no desenvolvimento do turismo” (LOHMANN; NETTO, 2008, p. 53).

A singularidade do sistema turístico torna mais custosa a coordenação entre fornecedores, intermediários e produtores finais. Como nem todas as firmas ou destinos têm condições de funcionar na modalidade mercado ou hierarquia, ou até mesmo não têm interesse, surgiram as instâncias de governança municipais, regionais, estaduais e nacionais. Estas instâncias são arranjos de coordenação cujo propósito é reunir esforços para melhorar a competitividade dos destinos turísticos, atuando justamente na redução da incerteza, do oportunismo, na redução da assimetria de informações e na maximização de resultados para os integrantes.

Já se sabe que, no sistema turístico, o alto nível de investimento torna os ativos cada vez mais específicos; além disso, a frequência das transações entre visitantes e visitados, em muitos casos, ocorre uma única vez, favorecendo o comportamento oportunista e encarecendo custos de transação.

Mas há também as interações interfirmas, que serão repetidas infinitamente; neste caso, a propensão ao oportunismo diminuirá, no sentido de aumentar as expectativas de ganhos futuros.

A evidência experimental sugere que embora a não-cooperação surja como a estratégia dominante em situações de jogo estático (*one-shot*), sob condições de iteração (jogo repetido) a incidência de cooperação cresce substancialmente. A idéia é que, para a cooperação ser efetiva, uma probabilidade acima de zero de continuar o jogo precisa existir. Assim, uma relação cooperativa pode se desintegrar se há um determinado ponto final, refletindo horizontes finitos de tempo. (GRASSI, 2003, p. 57).

Por isso se quer saber qual o papel do ambiente institucional público e privado no modo de adaptação das estruturas híbridas e que fatores deste ambiente são determinantes nesse processo de criação de estruturas de governança para a coordenação do turismo e sua respectiva evolução. Sabe-se que a frequência das interações, a perspectiva de longo prazo, os investimentos em ativos específicos e a trajetória comportamental (reputação, confiança) entre os parceiros amplia o espectro de sucesso de estruturas de governança que buscam coordenar ações (AXELROD, 1984). Então, quais são as variáveis cruciais na cooperação interfirmas? Na Figura 2.2, estão reunidos diversos elementos de uma trajetória de arranjos de sucesso.

Sendo assim, ao se estudar as trajetórias de desenvolvimento das estruturas de governança para o desenvolvimento do turismo, é importante identificar estas variáveis, e verificar se a confiança entre os atores (a forma como percebem a estrutura de governança) e o investimento em ativos específicos repercutem em vantagens competitivas para os destinos turísticos.

[...] quando um nível de confiança maior (ou menor risco de oportunismo) está correlacionado a um maior comprometimento de ativos específicos, ambos (juntos) constituem-se em causa de menores custos de transação e, portanto, de maiores chances de criação de vantagem competitiva. (GRASSI, 2003, p. 60).

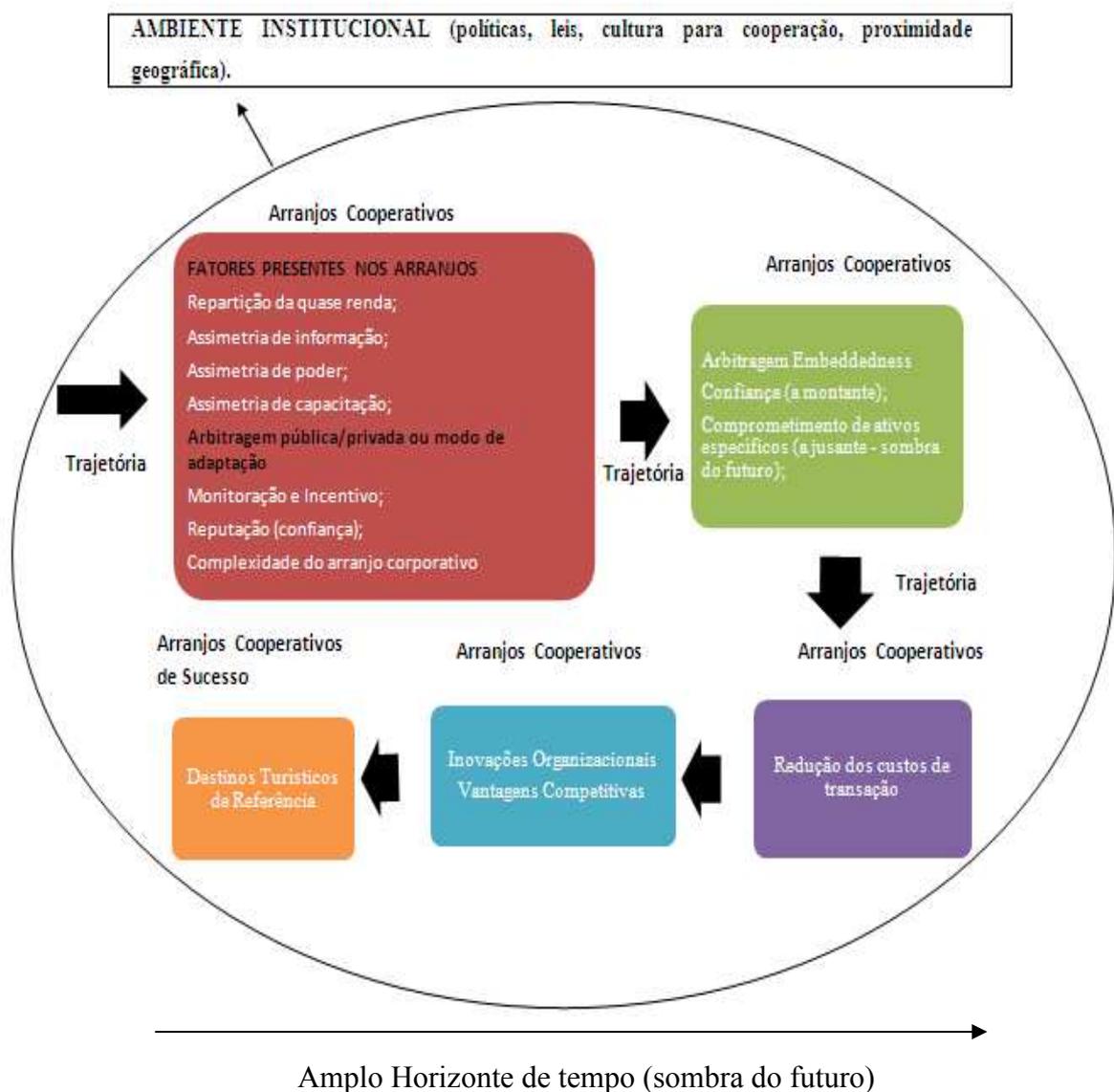


Figura 2.2 - Processo de consolidação de arranjos institucionais de sucesso.

Para Grassi (2003), verificar a confiança e medir o investimento em ativos específicos servem para avaliar a eficiência de um arranjo de cooperação interfirmas e a capacidade de gerar vantagens competitivas para seus participantes.

2.3 O INSTITUCIONALISMO EVOLUCIONÁRIO E AS FORMAS DE COORDENAÇÃO

Não é somente a redução nos custos de transação que justifica a escolha por uma ou outra estrutura de governança. Outros fatores interferem na escolha pela forma mais adequada de arranjo que coordenará os processos de troca. A economia evolucionista, baseada nas rotinas, na aprendizagem cumulativa, na tecnologia e na inovação por parte da firma, contribui para analisar a interferência desses outros elementos que não apenas os custos de transação.

A necessidade de utilizar outros parâmetros que não somente a transação se dá em função de que o sistema turístico é complexo e de natureza complementar, no qual a firma turística, para desempenhar competitivamente seu papel, necessita de outros membros da cadeia produtiva funcionando eficientemente. Muitas vezes, a estratégia clássica de hierarquização (vertical ou horizontal) não é possível ou mesmo viável e arranjos cooperativos serão buscados, mesmo quando significarem custos relevantes do ponto de vista estrutural, humano e financeiro. Nesses casos, a competitividade virá da capacidade de inovar (segundo os evolucionistas), desenvolvendo aprendizado a partir da interação constante entre diferentes firmas ou entre os atores dentro de cada firma. Esta interação permitirá desenvolver rotinas e competências tácitas¹⁵ que evoluirão para conhecimento tácito e resultarão em processos mais inovadores e competitivos. A evolução ocorre ao longo do tempo e está conectada ao ambiente institucional e à trajetória histórica de cada firma e de cada lugar. Sendo assim, o foco de análise para os evolucionistas não abrange apenas os custos de transação, mas a “instituição”, a firma inovadora e sua respectiva capacidade de interagir com o ambiente institucional e de modificá-lo, de promover a interação entre as firmas e os

¹⁵ Uma vez que o conhecimento é relevante no processo evolutivo, faz-se necessário distinguir os tipos de conhecimento existentes: há o conhecimento tácito, referente àquilo que se aprende fazendo e que não é tão fácil para transmitir, pois dependerá da trajetória do conjunto de atores de cada organização, suas rotinas, intensidade e frequência da interação dos membros e do contexto institucional do local naquele momento; o outro tipo de conhecimento seria o que North chama de comunicável, ou seja, capaz de ser transmitido a partir de treinamentos e capacitação.

indivíduos, o desenvolvimento de competências, o aprendizado, a produção de conhecimento especializado e inovador.

Desta forma, a abordagem evolucionista assume que empresas e demais organizações devem ser entendidas como um repositório de conhecimentos e competências, que possam ser empregados na atividade inovativa, consolidando e ampliando suas condições de competitividade. (VALLE; BONACELLI; SALLES FILHO, 2002, p. 11).

A representação do processo inovador pode ser visualizada na Figura 2.3 a seguir:

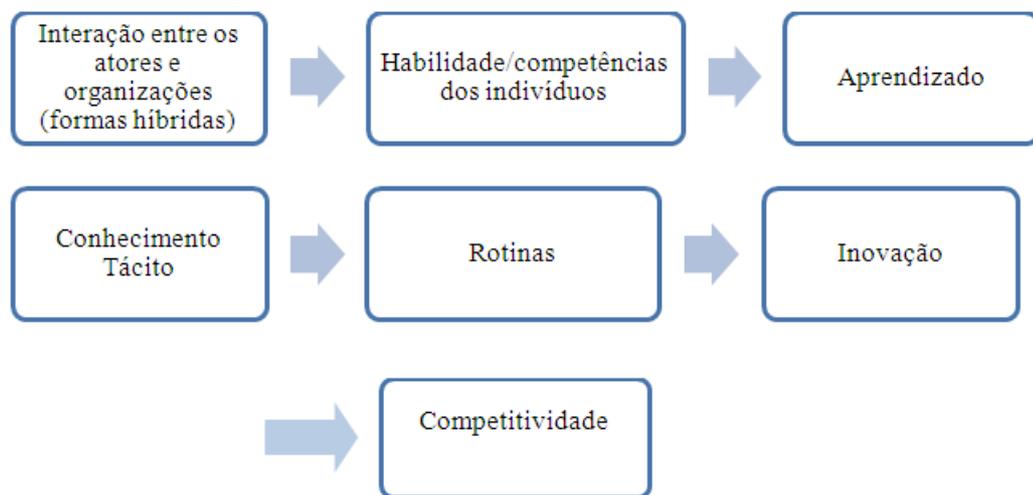


Figura 2.3 - Fluxo do processo inovador segundo a economia evolucionista.

Nesse sentido, **as competências** são consideradas, pelos evolucionários, ativos específicos fundamentais para a análise de desempenho de arranjos institucionais.

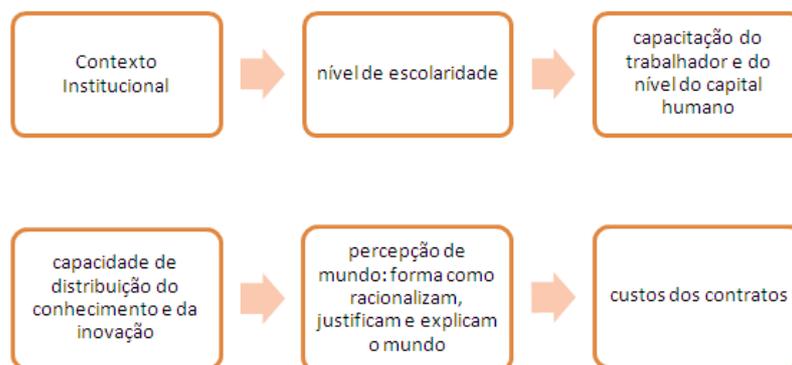
Na literatura evolucionista, fica claro que a escolha por determinado tipo de arranjo institucional se pauta em questões que estão “Além da Transação” (CONCEIÇÃO, 2007), alicerçadas na busca pela competitividade e pela inovação. Valle, Bonacelli e Salles Filho (2002, p. 13-14) listam alguns outros aspectos levados em conta quando da constituição das diferentes instâncias de governança cujo propósito é mais amplo que somente aqueles vinculados à transação: maior dinamismo na geração e difusão de inovações; redução da incerteza presente no ambiente inovativo; complementaridade de ativos; economias de escala em P&D; economias de escopo em P&D e ampliação das competências essenciais da organização.

Para North (1993, p. 99), o enfoque sobre as organizações considera que as mesmas são: “[...] entidades, ideadas por sus creadores con el propósito de maximizar la riqueza, el ingreso, y otros objetivos definidos por las oportunidades que brinda la estructura institucional de la sociedad”. Consequentemente, são elas, as organizações, e seus atores que terão influência na direção das mudanças institucionais, uma vez que são criadas no intuito de potencializar os ganhos inerentes aos processos de transação e minimizar riscos e perdas. O papel das organizações, seja no âmbito privado da firma particular, seja no terceiro setor, é facilitar as escolhas e coordenar as ações realizadas na busca por melhor desempenho.

O processo evolutivo das organizações pautar-se-á pela capacidade de desenvolver conhecimentos que somem vantagens na corrida pela busca de seus propósitos, levando em conta as limitações institucionais vigentes, sejam elas formais e/ou informais. Esses conhecimentos determinarão a forma como cada organização vai atuar e a aquisição de novos conhecimentos ao longo do tempo.

O desenvolvimento de conhecimentos implicará na necessidade de mais conhecimento, novas aptidões e ampliação do campo de alcance desse conhecimento, num processo que não para nunca e que vai modificando a percepção da sociedade quanto à importância do investimento para a geração de conhecimento e não apenas em função da obtenção do lucro ou do medo de uma punição. Parece claro que o desenvolvimento e a inovação dependem do cenário institucional formal e informal de um país.

Para ilustrar o caminho percorrido pela mudança tecnológica e/ou institucional elaboramos um Fluxograma (Figura 2.4) que compreendesse o formato a seguir:



Fonte: Fluxograma construído a partir do texto de North (1993, p.102-103).

Figura 2.4 - Trajetória da Mudança tecnológica.

Se as pessoas concordam com a justiça da estrutura das regras do sistema, reduz-se custo; e o contrário também é verdadeiro, ao passo que os custos de medição e verificação do cumprimento dos contratos são altos.

O quadro, contexto ou marco institucional determinará a direção da busca pelo conhecimento e os tipos de conhecimentos de cada nação. E a direção escolhida, por sua vez, determinará o rumo de desenvolvimento de cada sociedade. Para North (1993), a mudança institucional ocorrerá quando: a maximização objetivada pelas organizações for resultado do investimento em conhecimento; quando houver interação entre a atividade econômica, o conjunto de habilidades e conhecimentos e o contexto institucional e, quando a alteração incremental das limitações informais resultarem das atividades maximizadoras das organizações. Essa maximização poderá ser obtida a partir das regras já estabelecidas ou a partir da mudança dessas regras; tudo dependerá do custo/benefício resultante de uma ou de outra escolha.

Para desencadear um processo de mudança nas limitações formais existentes, é necessário que haja interação entre os atores econômicos e políticos. O fato de ocorrer pressão do agente econômico sobre o político acabará forçando mudanças incrementais que se estenderão além do campo de atuação da empresa negociadora, repercutindo em alterações em todo contexto institucional e na sociedade como um todo. Este processo forçado pelo agente econômico implicará uma busca generalizada por conhecimento, resultando em crescimento econômico para aquela sociedade.

Douglas North defende que as sociedades que investem sistematicamente em aptidões e em saber evoluem no sentido de desenvolver uma eficiência adaptativa¹⁶ além da eficiência distributiva. Uma característica da eficiência adaptativa é que ela é idiossincrática – ocupa-se de regras particulares que diferem de lugar para lugar – e assume a forma daquela sociedade onde se desenvolveu. A partir da análise da eficiência adaptativa das diferentes sociedades, pode-se verificar a predisposição para buscar conhecimento, inovar e evoluir

Os incentivos incrustados no marco institucional dirigem o processo de aprendizagem mediante a experiência prática e o desenvolvimento do conhecimento tácito que, nos processos de tomada de decisão, levará os indivíduos a evoluir

¹⁶ “Eficiência adaptativa [...] diz respeito aos tipos de regras que moldam a trajetória que uma economia percorre ao longo do tempo. Diz respeito também à vontade de uma sociedade de adquirir conhecimento e aprendizados, de induzir a inovação, de incorrer em riscos e atividades criativas de toda sorte, bem como de resolver problemas e estrangulamentos da sociedade ao longo do tempo” (NORTH, 1990, p. 80).

sistemas que gradualmente se diferenciarão daqueles com os quais começaram. (NORTH, 1993, p. 109).

A eficiência adaptativa incentiva processos descentralizados no que tange à resolução de problemas e desenvolvimento do conhecimento tácito em organizações públicas e nas empresas privadas. Ou seja, para desenvolver organizações eficientes, é relevante que o ambiente e o arranjo institucionais favoreçam um ambiente empresarial criativo e pautado no desenvolvimento do conhecimento tácito e idiossincrático, ao mesmo tempo em que desfavoreçam a consolidação de organizações (privadas e públicas) incompetentes. Por outro lado, a estabilidade institucional defronta-se com estas forças evolutivas e dinâmicas, compreendendo o conjunto de limitações formais e informais, sendo que estas últimas são mais difíceis de modificar, porque fazem parte dos costumes, comportamentos e hábitos das diferentes sociedades e atuam no âmbito das ações do dia a dia. As limitações formais obedecem a uma hierarquia na qual, quanto maior o nível hierárquico, mais difícil se torna a mudança. Para North (1993), é a interação de ambas, as limitações formais e as informais, que determinará nossos procedimentos rotineiros, tornando mais rápidas nossas escolhas e ações. O elemento que mais influencia a mudança institucional é, na opinião do autor, a mudança nos preços relativos, pelo fato de que, quando mudam os preços, mudam também os estímulos dos indivíduos na interação humana. A mudança nos preços relativos pode ser desencadeada por fatores exógenos ou endógenos. Um fator adicional à mudança relativa de preços seria apenas a mudança na preferência, mas a origem desta mudança foi pouco explorada.

O mesmo ocorre na situação de equilíbrio institucional, na qual não é negócio para os atores de determinado contexto institucional provocarem mudança nesse contexto. O equilíbrio também só deixa de existir quando ocorre mudança nos preços relativos e os participantes desse contexto econômico, político e institucional percebem que vale a pena lutar por mudanças. Nesse processo de intervenção e mudança das normas, surge a necessidade de desenvolver o que North chama de “organismos intermediários” (associações, comitês, conselhos) que servirão de locais de conjugação de esforços e representação do coletivo organizado, bem como de cobrança e pressão frente ao contexto político vigente.

É importante destacar que as mudanças institucionais, sejam no campo formal, como no informal, são incrementais, exceto em situações de revoluções, desastres naturais e

guerras; aí ocorre o “cambio descontínuo”. E que, entre as limitações institucionais, aquelas informais são as mais resistentes, demoram muito mais para serem modificadas e pouco se alteram em função das mudanças nos preços relativos, mas muito mais em função do processo evolutivo de aprendizagem e seleção natural. As limitações informais têm evoluído como uma extensão das normas formais previamente estabelecidas, mas não podemos negar a influência dos costumes na institucionalização das limitações formais e o fato de que alterações pequenas somadas gradualmente levam a mudanças institucionais mais amplas.

A persistência de sociedades e economias que não obtêm crescimento econômico a partir de sua matriz institucional, ou seja, que são ineficientes, justifica-se, na opinião de North, em função da dependência histórica e do caráter processual do desenvolvimento. Em função da história e do caráter processual, cada sociedade, empresa ou agente optará por determinada tecnologia e descobrirá seu próprio caminho para solucionar os problemas ao longo do processo. Cada contexto destes incorporará variáveis singulares e, conseqüentemente, desempenhos também singulares. A persistência no uso de uma dada tecnologia é influenciada pelo que North chama de mecanismos autorreforçadores e consistem: na redução dos custos, na medida em que aumenta a produção; nos efeitos positivos da aprendizagem; nos efeitos de coordenação e cooperação com outros agentes econômicos, e nas expectativas adaptativas (se deu certo no passado, espera-se bom resultado também no futuro). Esses mecanismos também atuarão nas mudanças institucionais, porém com outras características, uma vez que, em matéria de “instituições”, os rendimentos crescentes e os mercados imperfeitos é que moldarão a trajetória da mudança.

Um determinado contexto institucional produz um determinado custo de negociação e um conjunto de oportunidades para os atores atuantes naquela sociedade. Quando uma nova instituição é introduzida naquele contexto, novos custos serão incorporados ao processo num primeiro momento, porém outras oportunidades se tornarão possíveis, inclusive de aprendizagem. Além da criação de novos organismos, aqueles organismos já existentes serão impactados pela mudança e desencadearão um processo evolutivo; é claro que isso nem sempre levará a resultados melhores. Os efeitos de coordenação, por sua vez, serão diretos, por meio de novos contratos, e indiretos, como resultado de investimentos estimulados por políticas em setores complementares (este parece ser o caso das políticas de turismo do Brasil). Ou seja: cria-se uma regra, essa regra impactará o contexto das regras informais, as quais, por sua vez, novamente influenciarão as regras formais nas suas mais diversas

aplicações. Uma verdadeira “rede interdependente” de instituições, que acabará determinando a trajetória econômica de cada sociedade em cada momento histórico. “Uma vez que se estabelece uma rota de crescimento, as externalidades da rede, os processos de aprendizagem dos organismos e o modelamento subjetivo das questões, derivado historicamente, reforçam o curso” (NORTH, 1993, p. 129). O mesmo se pode afirmar com relação às trajetórias improdutivas, pois os grupos de interesse beneficiados com as trajetórias improdutivas continuarão legislando em causa própria.

Se a mudança institucional é acionada pelos empresários, sejam eles empresários políticos ou econômicos, no intuito de maximizar a utilidade mudando as escolhas de acordo com suas percepções de curto prazo, é importante lembrar que nem sempre essas escolhas serão eficientes no longo prazo. Entender que a trajetória evolutiva é dependente da história e é incremental implica que, para analisar as escolhas feitas no presente pelos organismos oficiais que planejam e gerenciam o turismo no país, será necessário analisar a evolução das instituições turísticas e sua conexão com a história do país, porque:

As instituições proporcionam a estrutura básica por meio da qual a humanidade ao longo da história criou ordem, e de passo tem procurado reduzir a incerteza. Junto com a tecnologia empregada determinam os custos de transação e transformação e, por conseguinte a utilidade e a viabilidade de participar na atividade econômica. Conectam o passado com o presente e com o futuro, de modo que a história é principalmente um relato incremental da evolução institucional no qual o desempenho histórico das economias só pode entender-se como a parte de uma história seqüencial. As instituições são a chave para entender a inter-relação entre a política e a economia e as conseqüências dessa inter-relação para o crescimento econômico ou estagnação e declínio. (NORTH, 1993, p. 130).

As sociedades, as economias e as organizações evoluem, predominantemente, de modo gradual e contínuo e o marco institucional de cada uma influenciou e continuará influenciando o processo evolutivo das mesmas, bem como o poder de negociação dos atores ou organizações implicará nas escolhas predominantes e, conseqüentemente, no tipo de mudança institucional que ocorrerá. Por isso, mesmo sob limitações institucionais formais idênticas, as sociedades demonstram trajetórias de crescimento diferenciadas.

A evolução depende das mudanças (sejam institucionais, sejam tecnológicas), que, por sua vez, dependem das escolhas dos empresários, as quais dependem das suas percepções e do poder de negociação dos mesmos frente aos demais atores (resultados da matriz institucional),

os quais, por sua vez, dependem da trajetória histórica e incremental (evolução e transformação constante entre as limitações formais e informais).

Há um embate contínuo entre a esfera política e a econômica, em que a predominância das decisões de uma em função da outra resultará nas especificidades de cada trajetória de mudança institucional e de desempenho econômico. As escolhas feitas refletem a percepção dos empresários (sejam políticos ou econômicos). Quando os resultados alcançados pelas escolhas realizadas coincidem, conclui-se que elas foram verdadeiras; caso contrário, percebe-se que houve incoerência entre a percepção e a realidade. Como conseguir que as economias sejam adaptativamente eficientes ainda é uma incógnita, apesar das pistas sobre a importância do investimento em educação formal e capacitação fazerem parte da receita de desenvolvimento de qualquer país de primeiro mundo.

De forma a construir um diálogo entre a Economia Institucional e o desenvolvimento das políticas de turismo, o capítulo seguinte estabelecerá um paralelo entre a origem, a construção e a evolução das instituições nacionais e sua relação com o desenvolvimento institucional do turismo no país.

3 A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Considerando a proposta do Plano Nacional de Turismo, que defende o desenvolvimento a partir da regionalização dos estados,¹⁷ bem como as fragilidades institucionais dos municípios e regiões turísticas do país, o presente capítulo pretende retomar aspectos históricos da economia brasileira com vistas a compreender e analisar a evolução institucional do turismo no Brasil e atual Política Nacional de Turismo (PNT, 2003-2010), bem como seus reflexos no turismo nacional.

3.1 EVOLUÇÃO DAS INSTITUIÇÕES FORMAIS DE TURISMO NO BRASIL: ASPECTOS LEGAIS E POLÍTICOS

A primeira tentativa de incluir a sociedade no planejamento nacional do turismo só aconteceu aqui no Brasil há treze anos, com a implantação dos Conselhos Municipais de Turismo, através do Programa Nacional de Municipalização do Turismo em 1996. De lá pra cá, a matriz institucional do turismo tem sido incrementada num processo marcado por avanços e retrocessos, típico de um país que ainda sofre com analfabetismo, baixa capacitação, carência de infraestrutura, distribuição desigual de renda e não possui a cultura da participação social na tomada de decisão para o coletivo. A evolução do turismo no Brasil foi acompanhada por uma série de decretos que moldaram o caráter legal dos procedimentos mercadológicos da atividade. Atravessou diversos períodos que poderiam ser organizados a partir de 1938, quando da criação do primeiro decreto-lei referente ao setor, cujo propósito era estabelecer regras que balizassem a venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias. Em 1940, tem-se outro decreto referente às agências de viagem e seus procedimentos comerciais. A função de planejar o turismo brasileiro tornou-se meta nacional com a criação da Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), a partir de 1958 (STRINGHINI, 2006). Passando

¹⁷ Segundo o documento “Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas”: A regionalização do Turismo é um modelo de gestão de Políticas Públicas descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (BRASIL, 2004, p. 11). O princípio básico desta tentativa de regionalizar o turismo nacional consiste em elevar a qualidade e a competitividade do turismo nas regiões do Brasil, impulsionando a produção turística e posicionando melhor o país no *ranking* de destinos turísticos mundiais mais procurados pela demanda internacional.

pela política de investimentos do regime militar, registra-se a criação da EMBRATUR¹⁸ em 1966 e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo, a primeira de caráter executivo e o segundo normativo. Certamente um marco importante para o turismo Nacional. Este fato será considerado neste trabalho como marco institucional do turismo, pois, apesar de o primeiro decreto datar de 1938, a instalação da Embratur significa a primeira iniciativa de planejamento de uma estrutura que, posteriormente, seria responsável por coordenar o processo de elaboração da Política Nacional de Turismo.

A criação da Embratur surge num momento da política econômica em que o país assume perspectivas de crescimento baseadas em aumento no montante de investimentos governamentais em detrimento ao estímulo exógeno à industrialização anteriormente vinculado ao mercado externo (substituição de importações). Esta transição para um novo modelo segue caminhos diferentes, porém não excludentes, e considera tanto as variáveis internas como as externas.

3.1.1 Da criação da Embratur até o Ministério do Turismo: os caminhos da Política Nacional de Turismo

Para o desenvolvimento econômico e social, o Brasil precisava, já em 67 e até mesmo muito antes, ultrapassar gargalos que dificultavam o crescimento que lhe era de direito, tais como: infraestrutura básica, transporte, comunicação, melhor distribuição de renda, diminuição das desigualdades regionais, sociais e setoriais. A continuidade da industrialização do país e de sua manutenção na corrida por mercados internacionais demandava melhorar, cada vez mais, as condições do mercado consumidor interno, o que poderia ser conquistado com políticas de bem-estar social e melhoria relativa na qualidade de vida dos brasileiros.

Além da preocupação com as estratégias de desenvolvimento do turismo nacional, havia necessidade de promover fundos¹⁹ que garantissem investimentos para o setor, cuja carência de equipamentos era evidente em qualquer região do país. Até então, o governo brasileiro assumira um papel centralizador, cuja função compreendia, além da elaboração e

¹⁸ Empresa Brasileira de Turismo, atualmente Instituto Brasileiro de Turismo.

¹⁹ FUNGETUR e FISET, Fundo Geral do Turismo (1971) e Fundo de Investimento Setorial de Turismo (1974) respectivamente (STRINGHINI, 2006, p. 6).

execução de políticas, investimentos na construção de equipamentos, tais como hotéis em estâncias de lazer, cuja responsabilidade deveria ser da iniciativa privada. Na década de 1970, o país recebe novos investimentos estrangeiros na área de hospedagem, inaugurando a fase das redes hoteleiras internacionais. Ainda neste mesmo período, surge a Lei que identifica os prestadores de serviços turísticos, sendo complementada por diversos decretos que regulamentavam hotéis, bares e restaurantes, agências de viagem e acampamentos. Vale ressaltar que, apesar do avanço com os recursos provenientes dos fundos e de seus respectivos agentes financiadores, os investimentos não foram respaldados por diretrizes turísticas nacionais, provocando uma discrepância entre o padrão estabelecido para a oferta, principalmente com relação aos meios de hospedagem, e o padrão socioeconômico da demanda nacional. Ou seja, o foco de atenção das políticas nacionais acabou sendo os turistas estrangeiros em primeira instância. Contudo, o país ainda não tinha condições estruturais para captar ou mesmo receber o fluxo internacional; enquanto isso, a demanda interna/doméstica ficava em segundo plano, pois a oferta turística disponível estava além da capacidade econômica de grande parcela desta demanda nacional, que não podia usufruir de passagens aéreas caras e hospedar-se nos luxuosos hotéis construídos com os financiamentos dos fundos de financiamento.

Na década de 1980, o Brasil enfrentou o que os autores da economia chamam de “década perdida” em função de baixos investimentos, dívida interna e externa altas, baixo crescimento econômico, inflação e aumento do déficit público. O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, posto em execução pelos militares na década de setenta, propunha investimentos estruturais de grande monta em bens de produção, financiados com recursos externos, sob a justificativa de que o Brasil somente seria capaz de competir se amenizasse seus gargalos estruturais, principalmente no campo energético. A consequência política do segundo PND foi um maior desgaste do regime militar e o aumento das pressões, inclusive da burguesia industrial, a favor de uma mudança para um governo civil, em primeira instância eleito indiretamente (1985 – Tancredo Neves e José Sarney) e, em seguida, repercutindo nas eleições diretas. Durante a década de 1980, o Brasil assistiu à alternância de diversos planos de estabilização: plano Cruzado (1986); Cruzado II; Plano Bresser e Plano Verão (1989), até o início da década de 1990, com a eleição de Fernando Collor de Mello que adotaria mais dois planos de estabilização: Planos Collor I e II.

A retomada do liberalismo econômico pelos países capitalistas, entre eles o Brasil, mudou a postura do governo com relação à sua participação no desenvolvimento econômico do país. Segundo Marques e Rego:

No início dos anos 1980, acreditava-se que a abertura econômica era inevitável, apesar das controvérsias a respeito de sua condução, uma vez que o processo de substituição de importações se esgotava e começava a ser questionado (2004, p. 201).

O papel centralizador e controlador cedeu espaço para uma atuação governamental mais reguladora e fiscalizadora.

Com relação ao turismo, pode-se dizer que a característica mais marcante nesta década refere-se ao fortalecimento do Sistema Turístico Nacional, que teve início na década de 1980 e robusteceu-se com a inserção da academia e iniciativa privada, promovendo a “cultura” da participação destes atores na elaboração e execução de políticas, planos e programas. Contudo, a despeito de todo esforço, até hoje ainda são pífios os exemplos de destinos onde as organizações coletivas para gestão do turismo sejam efetivas.

Durante o Governo de Itamar Franco, houve o lançamento do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo (1994), cujo objetivo maior era descentralizar a gestão do Turismo para os municípios, na medida em que estes deveriam se preparar para integrar o Plano Nacional de forma institucionalizada a partir da criação dos Conselhos Municipais de Turismo. O PNMT foi relevante para o turismo brasileiro no tocante à divulgação e sensibilização para a causa em quase todos os recantos do país. Segundo Cobos, Paixão e Silveira (p. 128, 2006): “O instrumento para operacionalizar a implantação destas idéias, denominado PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, iniciado na gestão de Itamar Franco, sobreviveu até o final da gestão de FHC, em 2002”.

Entretanto, como já ocorreu em outras passagens verificadas na história brasileira, a metodologia do Plano, recomendada pela Organização Mundial do Turismo – OMT, equivocou-se na hora de adaptar a metodologia às nossas características de país continental e acentuadamente assimétrico, o que se transformou em entrave para o pleno alcance das metas estabelecidas no plano, uma vez que os recursos turísticos nacionais ainda não haviam sido inventariados e apropriadamente diagnosticados para serem transformados em produto e postos à venda no mercado nacional e internacional.

Destacam-se, nessa época, outros programas do governo federal que objetivavam sanar problemas infraestruturais: dentre eles, temos os PRODETURs (programa de desenvolvimento do turismo) e o PROECOTUR (para a região amazônica). Estes programas previam recursos externos para viabilizar a construção de aeroportos, estradas, saneamento básico e outras obras que possibilitassem o desenvolvimento sustentável do turismo. O PRODETUR – NE foi o primeiro a ser implementado e já se encontra na segunda fase; os demais ainda não saíram do papel, pois os estados têm dificuldades (falta mão de obra especializada, as políticas estaduais de turismo não existem ou não são bem definidas, os municípios são desarticulados e fracamente representados junto ao governo federal) para se enquadrarem nas regras impostas pelas fontes de financiamento internacionais.

A estabilização iniciada com o lançamento do plano Real e a inserção da economia brasileira no processo de globalização impactaram fortemente o método de gestão das empresas nacionais. Muitas estavam acomodadas com os ganhos fáceis provenientes das elevadas taxas de inflação e descuidaram da parte operacional. A cultura gerencial das empresas prestadoras de serviços turísticos precisou adaptar-se à concorrência internacional provocada pela abertura comercial e econômica que acompanhou o plano de estabilização. No bojo destas mudanças, surgem referências aos termos “customização”, eficiência e marketing no discurso contemporâneo de gestão de empresas turísticas. A sobrevivência no mundo empresarial brasileiro pós-Plano Real focou a atenção dos empresários para o que ocorria em matéria de turismo no resto do mundo, causando uma total inversão dos paradigmas gerenciais, antes vinculados, principalmente, à gestão financeira. Para Lanzana, “A nova lógica da sobrevivência está associada ao próprio negócio e pode ser sintetizado numa palavra: eficiência” (p. 141, 2000).

O processo de adaptação desencadeado pelo plano Real e potencializado pela globalização introduziu ainda a variável tecnologia. A evolução dos meios de comunicação e a popularização da internet conduziram as empresas turísticas e também o governo brasileiro no caminho em direção ao século XXI e aos próximos desafios.

O século XXI surgiu ilustrando o desenvolvimento com a figura das instâncias de governança de participação tripartite (governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada). A concorrência internacional e a escassez de recursos forçavam arranjos mais sofisticados entre governo e sociedade e até mesmo entre empresas concorrentes ou entre setores econômicos estratégicos. A necessidade de profissionalizar-se cada vez mais forçou os

estados a introduzirem ferramentas de controle das contas públicas e de responsabilidade fiscal. Em 2003, finalmente, o governo Federal cria o Ministério do Turismo – MTUR, na tentativa de favorecer a exploração da atividade e diminuir a defasagem do país com relação aos números do setor no cenário internacional.

As **Tabelas 3.1 e 3.2** a seguir apresentam alguns números que servem de ilustração para a afirmação feita no parágrafo anterior a respeito do atraso brasileiro em matéria de demanda internacional:

Tabela 3.1 - Comparativo de chegada de turistas: Mundo, América do Sul e Brasil – 1997 a 2007.

Ano	Turistas (milhões de chegadas)			Participação %		
	Mundo	América do Sul	Brasil	América do Sul no Mundo	Brasil na América do Sul	Brasil no Mundo
1997	6 10,8	13,5	2,9	2,21	21,11	0,47
1998	6 26,6	15,5	4,8	2,47	31,08	0,77
1999	6 50,2	15,1	5,1	2,32	33,82	0,79
2000	6 89,2	15,2	5,3	2,21	34,95	0,77
2001	6 88,5	14,6	4,8	2,12	32,69	0,69
2002	7 08,9	12,7	3,8	1,79	29,80	0,53
2003	6 96,6	13,7	4,1	1,97	30,17	0,59
2004	7 65,5	16,2	4,8	2,12	29,55	0,63
2005	802,5	18,2	5,4	2,27	29,44	0,67
2006 ¹	847,3	18,7	5,0	2,21	26,83	0,59
2007 ²	903,3	18,7	5,0	2,07	26,88	0,56

Fonte: Ministério do Turismo: Estatísticas Básicas de Turismo, 2008.

Notas: 1. Dados de 2006 revisados.

2. Dados de 2007 estimados.

Tabela 3.2 - Turismo no mundo: Chegadas de turistas, segundo principais países receptores – 2003 a 2007.

Países de residência permanente	Turistas (milhões de chegada)				
	2003	2004	2005	2006 ¹	2007 ²
Mundo	6 96,6	765,5	802,5	847,3	903,3
França	7 5,0	75,1	7 5,9	7 8,9	8 1,9
Espanha	5 1,8	52,4	5 5,9	5 8,2	5 9,2
USA	4 1,2	46,1	4 9,2	5 1,0	5 6,0
China	3 3,0	41,8	4 6,8	4 9,9	5 4,7
Itália	3 9,6	37,1	3 6,5	4 1,1	4 3,7
Reino Unido	2 4,7	25,7	2 8,0	3 0,7	3 0,7
Alemanha	1 8,4	20,1	2 1,5	2 3,5	2 4,4
Ucrania	1 2,5	15,6	1 7,6	1 8,9	2 3,1
Turquia	1 3,3	16,8	2 0,3	1 8,9	2 2,2
México	1 8,7	20,6	2 1,9	2 1,4	2 1,4
Malasia	1 0,6	15,7	1 6,4	1 7,5	2 1,0
Áustria	1 9,1	19,4	2 0,0	2 0,3	2 0,8
Rússia	1 9,8	19,9	1 9,9	2 0,2	...
Canadá	1 7,5	19,1	1 8,8	1 8,3	1 7,9
Hong Kong (China)	9,7	13,7	1 4,8	1 5,8	1 7,2
...					
Brasil	4,1	4,8	5,4	5,0	5,0
Outros	287,6	321,6	333,6	357,7	404,1

Fonte: Ministério do Turismo: Estatísticas Básicas de Turismo, 2008.

Notas: 1. Dados de 2006 revisados

2. Dados de 2007 estimados

Conforme constatado na Tabela 3.2, o Brasil não se encontra nem entre os dez principais destinos mundiais; a despeito do discurso ufanista de que o Brasil é rico em belezas naturais e culturais, a caminhada até a posição de país apto a concorrer internacionalmente ainda é longa. Atualmente, o “destino Brasil” amarga a modesta marca de 5,4 milhões de visitantes, classificado em 24º lugar no *ranking* internacional, em entradas de turistas, logo atrás de Romênia, Bahrein e Formosa. O México recebe quatro vezes mais turistas que o Brasil e situa-se em 7º lugar. Os números demonstram que esta atividade econômica ainda não é competitiva no país. Contudo, há boas perspectivas para o setor: segundo o documento “Perfil Competitivo do Mercoeste” (SENAI, 2003), estimativas do World Travel and Tourism Council (WTTC) projetam que a cadeia do turismo no Brasil tem a perspectiva de gerar um milhão de novos empregos até 2011 – 320 mil empregos diretos e 700 mil indiretos, alcançando um PIB (da atividade econômica) de US\$ 136 bilhões e exportações próximas a US\$ 21,8 bilhões.

Analisando a evolução institucional do turismo no Brasil, percebe-se que este processo todo tem 80 anos. Em matéria de estrutura organizacional oficial para o turismo, tem-se a primeira tentativa em 1939; a década de 1940 foi praticamente perdida no que se refere à organização pública do turismo, talvez em função do próprio panorama mundial caracterizado pela ocorrência da 2ª Guerra Mundial. Na década de 1950, há uma retomada tanto da organização pública quanto privada, por meio das entidades de classe e da Comissão Brasileira de Turismo. Os anos 60 foram frutíferos para o turismo brasileiro, pois neste são estabelecidos marcos institucionais importantes, como a criação da Embratur e do Sistema Nacional de Turismo, além de um espaço dentro da estrutura organizacional do Ministério da Indústria e do Comércio. É no ano de 1966 também que surge a primeira Política Nacional de Turismo.

Na década de 1970, destaca-se o início do processo de formação técnica em nível superior na área de turismo; porém, é somente nos anos 1990 que o setor acadêmico se expande. Apesar dos autores em economia afirmarem que a década de 1980 foi uma década perdida, em matéria de organização do setor turístico não se pode concordar, pois os anos 80 foram ricos na regulamentação do setor no que se refere à questão jurídica: ao todo foram cinco decretos e cinco associações de classe, entre estas a Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo. Nos anos 90, destacam-se novos marcos institucionais. Sob a égide da descentralização política apregoada em nível mundial, institui-se o PNMT (Programa

Nacional de Municipalização do Turismo), com a finalidade de municipalizar a gestão do turismo nacional. Este programa veio no bojo da segunda tentativa de se estabelecer uma política nacional para o turismo, e é a partir daqui que muitos municípios brasileiros se percebem como “turísticos”, dentre eles Bonito, em Mato Grosso do Sul. A descentralização da gestão promoveu a democratização da informação para todos os rincões do país e colocou no mapa turístico lugares antes completamente desconhecidos. Além disso, o PNMT estimulou a criação de novos cursos de turismo, que surgiram com o propósito de servir as demandas do Governo Federal na profissionalização do setor. O aspecto falho da proposta deve-se ao fato de que a idéia do PNMT, como quase tudo neste país, veio de diretrizes da OMT – Organização Mundial do Turismo, sediada na Espanha, e quando foi implantada aqui esbarrou na fragilidade e despreparo da grande maioria dos municípios, estagnando o processo de desenvolvimento da atividade em muitos deles.

De acordo com Cerqueira, Furtado e Mazaro (2009) a atividade turística no Brasil passou a maior parte do tempo sob forte intervencionismo do Estado e apenas recentemente encontra-se sob a bandeira do liberalismo econômico. Nesse tempo todo (1939 a 2009), as formas organizacionais assumiram as mais diversas estruturas. O turismo já esteve sob o formato de Divisão, Conselho, Comissão, Empresa e Instituto, sempre vinculado ao Ministério da Indústria e Comércio, onde permaneceu de 1961 a 1997 (exceto no ano de 1991, durante o governo de Fernando Collor, quando o setor de turismo se vinculou à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República), embora com a Embratur assumindo a parte técnica desde 1966. Em 1998, o turismo foi vinculado ao Ministério do Esporte, e, finalmente, em 2003, ganhou um Ministério próprio.

Finaliza-se esta descrição com o período de 2000 a 2008, fase em que o turismo viveu sob a bandeira de um governo de “esquerda”. Nesta etapa, institui-se uma nova política, um ministério próprio, um sistema turístico mais complexo e, por fim, a aprovação da Lei Geral do Turismo. Nesta fase também se destaca a implantação de 284 cursos de turismo. Esta década se caracteriza pela ampliação da matriz institucional do Turismo em nível federal e estadual, bem como pela densidade das relações entre os atores que constituem a matriz, tudo em função das propostas contidas no PNMT (1994) e no PNRT (2003). A Figura 3. 1 ilustra e sintetiza a linha do tempo, contemplando os marcos institucionais do turismo brasileiro.

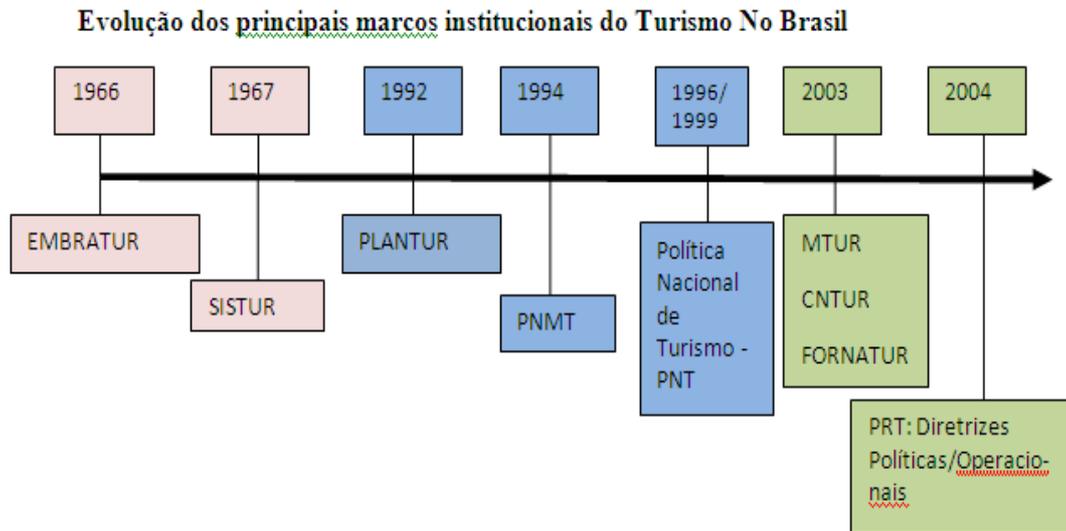


Figura 3.1: Marcos Institucionais do Turismo Brasileiro

A seguir serão apresentadas algumas informações e análises sobre o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT.

3.1.2 O Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização

A criação do Ministério do Turismo estabeleceu um divisor de águas no panorama turístico nacional. A institucionalização da atividade por meio de um ministério próprio e de outras instâncias de governança promoveu ações importantes em nível de superestrutura e infraestrutura turística. A estrutura do Ministério foi composta por uma Secretaria de Políticas de Turismo (na qual reside o Programa Nacional de Regionalização do Turismo); uma Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e Conselho Nacional de Turismo. O governo federal estabeleceu metas arrojadas, consolidadas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007, sendo elas:

Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; gerar 8 bilhões de dólares em divisas; aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos, e ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito federal. (BRASIL, 2003, p. 23).

Com o propósito de atingi-las, estruturaram-se sete Macro Programas denominados: Gestão e Relações Institucionais; Fomento; Infra Estrutura; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; Qualidade do Produto Turístico; Promoção e Apoio à Comercialização e Informações Turísticas.

Em 2006, o turismo foi o quinto maior item da balança comercial brasileira, com resultados que somam US\$ 4,3 bilhões, atrás apenas das exportações de minério de ferro, de petróleo bruto, de soja em grãos e de automóveis. Com relação ao emprego, registram-se, neste mesmo ano, 2,01 milhões de vagas, segundo dados do Ministério do Turismo. Diz-se que, para cada emprego formal, outros dois são gerados. Baseado nesta previsão, o governo projetou para 2007 a criação de 1,2 milhões de empregos e ocupações. É inegável que muito ainda precisa ser feito, principalmente quando se convive com gargalos em assuntos estratégicos (apagão aéreo, violência no trânsito, assassinatos de turistas estrangeiros) que impedem o desenvolvimento da atividade em sua potência total. Contudo, não justifica a situação que se encontra o turismo no cenário político do país.

A estratégia da política regional para o turismo no Brasil pautou-se, fundamentalmente, pela idéia de que a descentralização da gestão da atividade turística por meio da regionalização era essencial para a eficiência da política nacional de turismo proposta pelo atual governo. Sendo assim, foi apresentado, ainda em 2003, o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT. Esse programa consubstanciou-se em dois documentos que servem de norte para sua execução: Roteiros do Brasil Diretrizes Políticas e Roteiros do Brasil Diretrizes Operacionais.

O princípio básico desta tentativa de regionalizar o turismo nacional consiste em elevar a qualidade e a competitividade do turismo nas regiões do Brasil, impulsionando a produção turística e posicionando melhor o país no ranking de destinos turísticos mundiais mais procurados pela demanda internacional. Contudo, já se passaram anos e o país ainda enfrenta graves problemas logísticos e sociais que repercutem em todas as regiões brasileiras, em maior ou menor grau, e que impedem o alcance das metas estabelecidas. Segundo a revista *Veja*, de 9 de maio de 2007, o artigo sob o título “Turismo no Brasil ainda é coisa de amador” apresenta os resultados de um estudo encomendado pelo Ministério do Turismo à Unicamp. O trabalho considerou a taxa de crescimento anual do setor e sua participação no PIB de diversos países, classificando-os em quatro graus de competitividade, sendo que o Brasil ficou no pior grupo. Ou seja, mesmo que o gasto de turistas estrangeiros no Brasil tenha aumentado

116% desde 2002, o país ainda se encontra no grupo dos países em que o turismo cresce abaixo da média mundial e é pouco relevante para a economia. Na Tabela 3.3, são apresentados alguns dados fornecidos pelo Ministério do Turismo e OMT:

Tabela 3.3 - Receita cambial turística dos principais países receptores de turistas – 2003 a 2007.

Países de residência permanente	Receita cambial (bilhões de US\$)				
	2003	2004	2005	2006 ¹	2007 ²
Mundo	525,1	632,7	676,4	742,2	856,0
Estados Unidos	64,3	74,5	81,8	85,7	96,7
Espanha	39,6	45,2	48,0	51,1	57,8
França	36,6	45,3	44,0	46,3	54,2
Itália	31,2	35,7	35,4	38,1	42,7
China	17,4	25,7	29,3	33,9	41,9
Reino Unido	22,7	28,2	30,7	33,5	37,6
Alemanha	23,1	27,7	29,2	32,8	36,0
Austrália	10,3	15,2	16,9	17,8	22,2
Áustria	14,0	15,6	16,1	16,6	18,9
Turquia	13,2	15,9	18,2	16,9	18,5
Tailândia	7,9	10,0	9,6	13,4	15,6
Grécia	10,7	12,9	13,7	14,3	15,5
Canadá	10,5	12,9	13,8	14,6	15,5
Malásia	5,9	8,2	8,8	10,4	14,0
...					
Brasil	2,5	3,2	3,9	4,3	5,0
Outros	208,0	247,5	266,7	300,9	350,1

Fonte: Ministério do Turismo

Notas: 1. Dados de 2006 revisados

2. Dados de 2007 estimados

Verifica-se, na Tabela 3.3, que a França, em matéria de receita cambial, cai para a terceira posição em comparação com o ranking apresentado na Tabela 3.2 (países que mais recebem turistas no mundo). Em contrapartida, os Estados Unidos são projetados para o primeiro lugar atestando, com isso, maior eficiência na venda e distribuição de seus produtos turísticos. Ou seja, conseguem aumentar o gasto per capita em relação ao número de turistas ou mantê-los (os turistas) por mais tempo em território nacional.

De acordo com a série histórica dos registros cambiais da conta turismo (Tabela 3.4), o Brasil apresentou déficit de receita de 1995 a 1998; a partir de 1999, o saldo começa a ser superavitário e mantém-se desta forma até 2004. O déficit na conta turismo cresceu com regularidade no início da década de 1990. Evoluiu de US\$ 1.294 bilhões, em 1995, para cerca de US\$ 2,8 bilhões em 1997. Entretanto, a partir de 1999, houve o início de um processo de recuperação em favor do Brasil. Com a valorização do dólar, os gastos dos turistas brasileiros foram sendo reduzidos, gerando, naquele mesmo ano, o superávit de US\$ 909 milhões. Nos últimos anos (2005, 2006 e 2007), a conta da balança brasileira de turismo tornou a ficar deficitária.

Tabela 3.4 - Conta Turismo do Brasil – 1995 a 2007.

ANO	RECEITA ⁽¹⁾	DESPESA ⁽²⁾	(Em US\$ bilhões)
			SALDO
1995	2.097	3.391	(1.294)
1996	2.469	4.438	(1.969)
1997	2.595	5.446	(2.851)
1998	3.678	5.732	(2.054)
1999	3.994	3.085	(0,909)
2000	4.228	3.894	0,334
2001	3.701	3.199	0,502
2002	3.120	2.396	0,724
2003	3.386	2.261	1.125
2004	3.913	2.871	1.042
2005	3.861	4.720	(0,859)
2006	4.314	5.763	(1.449)
2007	4.952	8.209	(3.257)
2008	5.785	10.962	(5.177)
2009	5.305	10.898	(5.593)

Fonte: EMBRATUR e Banco Central do Brasil.

Notas: (1) Estimativa realizada através de pesquisa de Demanda Turística Internacional da EMBRATUR.
(2) Dados dos registros cambiais apurados pelo Banco Central do Brasil.

Apesar do aumento no número de entradas de estrangeiros no país, a valorização do Real frente ao Dólar favoreceu a saída de brasileiros do país. Ou seja, mesmo com todo o investimento resultante dos programas de desenvolvimento turístico e o apoio da Política Nacional de Turismo, a conta “turismo” é penalizada em virtude dessa relação cambial Dólar/Real. Nesse sentido, lançar mão de estratégias tais como o PNRT passa a ser interessante para fomentar o turismo doméstico e reduzir as disparidades regionais, bem como campanhas mais agressivas e profissionais que disponibilizem os produtos turísticos nacionais nas prateleiras do mercado internacional de viagens, facilitando e assegurando um consumo de produtos de excelência, amenizando a distância geográfica do país frente aos grandes destinos emissores de turistas.

Talvez o maior desafio do Programa de Regionalização, em detrimento à Municipalização proposta durante o governo de FHC, seja o seguinte:

Enquanto esta última restringia o processo político a um núcleo organizado em termos político-administrativos (i.e. o município); o êxito da política atual ainda depende da criação e do bom andamento de arranjos produtivos locais e regionais que gerem capacidade gerencial numa nova esfera que não dispõe de representantes tradicionais. (COBOS; PAIXÃO; SILVEIRA, 2006, p. 131).

A relação entre os objetivos regionais e a eficiência nacional, conforme discute Richardson, no texto “A estratégia da política regional” (1975, p. 371), apresenta-se comprometida, muito provavelmente em virtude de que a proposta nacional não levou, mais uma vez, em consideração os limites de cada uma das regiões estabelecidas, que nada mais são do que o reflexo da própria conjuntura nacional. Para Richardson, ainda, “Os planos e políticas regionais devem ser concebidos tanto em relação às metas nacionais quanto às regionais, sendo muito raros os programas com um único objetivo”.

O que acontece é que a ausência de políticas estaduais com diretrizes claras para o turismo permite que ocorra uma concorrência interregional pelos recursos federais e até mesmo internacionais, causando conflitos entre as regiões turísticas, impedindo um crescimento a médio e longo prazos, com indicadores favoráveis ao desenvolvimento socioeconômico dos estados.

O contexto da política brasileira, também, favorece situações de evasão de divisas de uma região em detrimento de outras, pois “Quando se tornam disponíveis fundos federais, eles podem ser dissipados na concorrência inter-regional em que o sucesso pode refletir o grau de relações públicas e capacidade de promoção e não a eficiência na alocação de recursos” (RICHARDSON, 1975, p. 371).

É sabido que um plano de desenvolvimento regional para o turismo deve levar em conta, da mesma forma, o interesse nacional, seja do ponto de vista dos objetivos econômicos, ou sob a forma de restrições. Muitas vezes, ao se elaborar uma política regional, devem-se considerar objetivos múltiplos, inclusive que fogem da esfera estritamente econômica e são mais difíceis de mensurar, invalidando o uso exclusivo da análise econômica e lançando mão de procedimentos interdisciplinares.

O caráter complexo dos problemas regionais, as condições de incerteza, a pertinência de critérios não econômicos e a probabilidade de restrições relativas a um orçamento limitado, todos estes fatores que tornam a análise de sistemas uma metodologia útil para a política de desenvolvimento regional. Essa técnica certamente tem um grande futuro na economia regional, ainda que seu potencial tenha sido pouco explorado até agora. (RICHARDSON, 1975, p. 373).

Outro aspecto a ser observado refere-se às diferenças nos diagnósticos das dificuldades das diversas regiões e as suas respectivas soluções.

No contexto atual de análise da política regional para o turismo, é premente a necessidade de formulação de planos e demais instrumentos políticos ou, no mínimo, uma revisão dos que aí estão para atingir mais eficientemente, pelo menos em nível regional, os objetivos escolhidos pelo Ministério do Turismo de desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais, e estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Mario Beni, em seu livro “Política e Planejamento Turístico no Brasil” (2006, p. 32), deixa claro o problema central a respeito do programa de regionalização: “O que temos visto com muita frequência são cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo, este sim, o alvo e a meta do governo federal” e ainda: “A ponta absolutamente não entendeu os postulados e a abrangência do Programa de Regionalização do Turismo. Não há planos, não existem projetos”.

Inserida nos estudos a respeito das estratégias regionais, encontra-se a discussão, em nível sub-regional, do conceito de polo de crescimento, ou seja, “certos pontos no interior de uma região possuem maior potencial dinâmico que outros” (RICHARDSON, 1975, p. 398). Nesse sentido, a análise do turismo nas regiões estabelecidas pelo governo do estado carece de informações sistematizadas sobre as cidades polo de crescimento, cuja influência econômica e social polariza mercadorias, serviços, tráfego, e promove alto poder de atração e disseminação do desenvolvimento. E será necessário “descrever a área dentro desse limite como uma área de crescimento e o ponto focal como pólo de crescimento” (RICHARDSON, 1975, p. 398). O propósito da escolha do polo e de sua respectiva descrição auxiliaria na tomada de decisões com relação às políticas estratégicas, bem como a alocação de recursos públicos, e a escolha destes polos dar-se-ia a partir da análise dos efeitos dessa cidade sobre as áreas vizinhas e sobre o seu maior potencial futuro.

Um dos grandes entraves, atualmente, refere-se à falta de critérios para a tomada de decisões e para o estabelecimento de metas e diretrizes nos estados no que concerne ao desenvolvimento profissional do turismo. Ao pautar as decisões na estratégia de polo de crescimento como abordagem de planejamento regional, estaria resgatando outros estudos e diagnósticos já realizados para o desenvolvimento dos estados. Em Mato Grosso do Sul, por exemplo, temos os COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento; PDTUR – Plano de Desenvolvimento Turístico de MS, MS 2020 – Cenários para MS até 2020, o que auxiliaria e anteciparia etapas no alcance das metas estabelecidas pelo governo federal. É evidente que alguns locais apresentam, por sua localização e características físicas e geográficas, potencial elevado para se transformarem em polos de crescimento, incorporando, inclusive, o setor turístico. O que se propõe é um alinhamento estratégico de todos os planos, programas e projetos já estabelecidos para os estados que possam impactar diretamente o setor turístico e toda sua cadeia produtiva, sistematizando o processo de gestão destas informações, monitorando os resultados e retroalimentando os próprios programas e planos estabelecidos, além do investimento em capacitação continuada para o fortalecimento do capital social²⁰ de cada região.

²⁰ Definição de capital social segundo Putnan (*apud* LAHORGUE, 2004, p. 23): “As características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

A forma como os programas federais são implementados em muitos lugares, mas especialmente aqui no estado de MS, tem resultado apenas em ações de roteirização turística intermunicipal, em alguns casos, até mesmo interestadual; contudo, esta é apenas a ponta do novelo, o que deveria ser a etapa final de um processo gradual de regionalização. O argumento usado é de que não podemos nos atrasar em relação a outros estados que estão à frente do processo de regionalização. Ora, como sempre, aqui parece ocorrer um *déjà vu*: no afã de descontar o atraso histórico, se cai na tentação de querer pular etapas importantes na construção da sociedade e de suas instituições. Idéias de outros lugares são importadas sem se considerar o tempo e as particularidades de cada local. A consequência disso é que o que funcionou lá, nem sempre funciona cá. Poderíamos, novamente, lembrar da lição dada por Maria da Conceição Tavares (1972) quando da análise feita sobre o processo exitoso de substituição de importações ocorrido no Brasil, em comparação com outros países da América Latina, e aproveitar os exemplos positivos ensinados pela história. Lá no século passado, quando o país precisava se industrializar rapidamente, optou-se pela construção de vários andares do edifício ao mesmo tempo, medida que poupou tempo e permitiu agir estrategicamente. Poderia se pensar assim, também, com relação ao Programa Nacional de regionalização do Turismo, “roteirizar regionalmente” para ganhar tempo e espaço na mídia e no mercado, como se fosse a cobertura do edifício; mas, paralelamente, investir nos alicerces desta obra por meio de planos Regionais e Estaduais de Turismo com diretrizes claras que fortaleçam instâncias locais e regionais de discussão coletiva e sistemática do processo turístico e que permitam uma real “Regionalização do Turismo”. O que se vê, atualmente, é um prédio sendo construído apenas pela cobertura.

A intervenção do Estado no turismo brasileiro acontece a partir do momento que a atividade passa a ser vista como um dos elementos constitutivos do desenvolvimento do país. Desde então, a interferência do Estado sempre tomou a dianteira do processo de criação e divulgação do destino Brasil, incorporando campanhas de marketing repletas de estereótipos (mulatas seminuas, futebol, caipirinha e carnaval). A transformação da intervenção estatal nacional em uma gestão descentralizada acompanha o próprio processo mundial de profissionalização do turismo, no qual a iniciativa privada e as associações de classe participam cada vez mais na elaboração de políticas e execução de projetos. O próprio Plano Nacional de Turismo (2003) incorpora o Conselho Nacional de Turismo, formado por representantes de todas as associações de classe ligadas à exploração da atividade turística no Brasil interessados em elaborar a Política Nacional de Turismo e permitir a sua execução. O

ministério do Turismo, por sua vez, tem se preocupado em garantir a superestrutura turística com a elaboração dos planos nacionais (2003/2007, 2007/2010) e seus respectivos programas e projetos, de forma a servir de suporte e direção às ações da iniciativa privada. Contudo, enfrenta dificuldades históricas (oligarquias resistentes, gestores desqualificados, baixos investimentos privados em oferta turística específica) nas regiões e municípios do país.

As experiências de outros países com relação à promoção do turismo pela iniciativa privada e pelo Estado, sobretudo na Espanha e na América Latina (Chile e Argentina), apresentam uma nova estratégia, que está muito relacionada à criação de um terceiro setor. Cada vez mais, a participação do Estado assume o papel de regulamentar e coordenar as ações de desenvolvimento do turismo, bem como de zelar pela sustentabilidade dos destinos turísticos, inclusive capacitando e investindo na promoção institucional destes destinos no exterior. Em contrapartida, a iniciativa privada assume maiores responsabilidades com relação à construção dos investimentos e também co-financiando as campanhas promocionais. A participação do Estado difere em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento, sendo que, no primeiro caso, a ênfase refere-se às questões de promoção internacional e, no segundo, além da promoção, a área de abrangência acaba sendo bem maior, a partir de linhas de crédito e financiamentos, construção de infraestrutura básica e às vezes específica. Neste cenário, o terceiro setor, representado por Fundações, Agências, Conselhos ou Câmaras pode se transformar numa alternativa de sucesso para a cooperação entre público e privado, e para a resolução de conflitos em benefício do turismo e das populações onde ele acontece. “As câmaras de turismo de muitos países da América Latina podem ser um exemplo a ser considerado para estudar o que o terceiro setor pode representar para o desenvolvimento do turismo”. (PATRUCCO, 2005, p. 53) E ainda:

Argentina, Uruguai, Chile, Peru, Colômbia, Venezuela e Panamá têm as suas câmaras criadas como organizações privadas de interesse público sem fins lucrativos fazendo parte de uma estrutura federativa de câmaras municipais, provinciais e de uma câmara nacional que as reúne.

A história de participação do Terceiro Setor no turismo brasileiro começou com o PNMT²¹ e seus Conselhos Municipais de Turismo em 1994, e ganhou fôlego com o PNRT²² e

²¹ Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

²² Programa Nacional de Regionalização do Turismo.

os Fóruns Regionais de Turismo em 2007. Os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul foram pioneiros no estabelecimento desses espaços de discussão e fomento do turismo. Já no primeiro mandato do governo Lula, praticamente todos os estados brasileiros haviam constituído legalmente seus Fóruns ou Câmaras Estaduais de Turismo. Certamente, um aspecto positivo para consolidar a cultura democrática de participação, senão de fato, ao menos de direito. A próxima etapa compreenderá o fortalecimento desta participação, ao se cobrar cada vez mais espaço na elaboração das políticas para o setor e investir na própria edificação do capital social de cada região turística. Coordenar ações entre os parceiros e consolidar estas instâncias de governança tripartite (governo, iniciativa privada e sociedade organizada) exige pessoas capacitadas, informadas e dispostas a construir e a cumprir as “regras do jogo”; quando flexíveis, se adaptam rapidamente às mudanças globais e favorecem o ambiente inovador tão fundamental para qualquer atividade econômica e, preponderantemente, para o turismo.

A importância em se investir no capital social local e na representatividade do terceiro setor é uma garantia de que a regionalização/municipalização do turismo não seja uma forma de reforçar o poder das elites locais. Na medida em que se descentralizaria a gestão do turismo, a bandeira do liberalismo econômico é hasteada, podendo favorecer a condução das políticas turísticas locais pelos atores de sempre, ou seja, quem sempre deteve o poder político e econômico do município ou da região. Como o país é muito grande e pouco assistido, e como a cultura da participação popular é muito recente e frágil, perpetuam-se relações de vantagem e exploração econômica na região, reproduzindo a má distribuição da renda e de dinheiro público e as assimetrias regionais.

Ao analisar a história econômica do Brasil, o que se verifica é que as questões nevrálgicas para o nosso desenvolvimento (econômico e social) nunca conseguem ser ultrapassadas; entra governo, sai governo, mudam as teorias e ideologias, mas continuam os entraves da má distribuição de renda, da corrupção e do descaso com o dinheiro público. O ecletismo religioso, étnico e cultural parece se refletir também no ambiente político, de modo que nunca são claramente delimitados os contornos políticos; desta forma, somos neoliberais, porém taxamos sobremaneira o empresariado, e intervimos constantemente na economia do país. Ou, ainda, criamos agências reguladoras para evitar as falhas do poder público e garantir eficiência à população, mas elas (as agências) acabam por defender interesses privados de grandes corporações. E assim por diante, muitos outros exemplos poderiam ser apresentados.

Ou seja, imprimimos às teorias econômicas nossas cores tropicais e perpetuamos entraves e vícios que apenas mudam de nome ao longo da história. Se isso é bom ou ruim, não se sabe ainda... Talvez o tamanho continental do país e suas singularidades justifiquem estas adaptações teóricas controversas verificadas durante o curso de nossa história econômica e sejam uma preparação para aquelas mudanças substanciais que realmente permitirão ao Brasil galgar posições no ranking internacional dos países desenvolvidos.

A questão da macrocefalia do Estado e da fragilidade do “local” no Brasil ocasiona uma falha na matriz institucional²³ no que tange às redes de conexão municipais, impedindo ou atrasando o desenvolvimento da atividade turística e a obtenção de resultados. A consequência é um distanciamento cada vez maior do marco institucional federal e uma diminuição das conexões da matriz institucional, formando um círculo vicioso.

O primeiro marco institucional do turismo foi estabelecido em 1966 com a criação da Embratur, porém as mudanças institucionais formais foram muito lentas, em função, talvez, de uma matriz institucional frágil ou até mesmo inexistente. Somente em 1994, verifica-se a criação de um plano que estimulava a criação de organismos coletivos de fomento à atividade turística, o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo. O PNMT difundiu o estabelecimento de organizações e instituições (ambientes e arranjos institucionais) municipais para o desenvolvimento do turismo, resultando numa matriz institucional turística em função de que aumentou as redes de comunicação e coordenação do setor e promoveu inputs para mudanças e para o desenvolvimento da atividade, resultando, em 2003, na criação do Ministério do Turismo e na elaboração e aprovação da nova Lei Geral do Turismo em 2008 e sua regulamentação em 2010. Ou seja, verifica-se que os organismos criados com o PNMT e com outras políticas de turismo promoveram a troca do marco institucional original, o que incrementou ainda mais o entrelaçamento destes mesmos organismos e de outros, com as instituições turísticas brasileiras. O que parece ocorrer é que, mesmo com a construção de um novo marco institucional federal (o PNMT), e de organismos de ação conjunta (os jogadores), o processo evolutivo do turismo esbarra na fragilidade institucional e

²³ Para North (1993, p. 19): “A matriz institucional produz o entrelaçamento entre instituição e organização, resultando na produção de redes externas”.

organizacional dos municípios brasileiros, e conseqüentemente do respectivo processo de entrelaçamento da matriz institucional e da formação das redes externas produzidas.

3.2 EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL (LEGISLAÇÃO E ORGANIZAÇÕES) DO TURISMO EM MATO GROSSO DO SUL

O desenvolvimento e a evolução institucional do turismo como atividade econômica em MS é bastante recente. Apesar de, já em 1979, o primeiro governo instalado no recém-criado estado de Mato Grosso do Sul autorizar a criação da TURISUL (Empresa de Turismo de MS). Não obstante, o tratamento técnico do assunto seguiria fragilizado até 1995, quando o governo Federal instituiu o PNMT e descentralizou a gestão do turismo para os estados e municípios brasileiros. Esta iniciativa do governo federal promoveu uma socialização maior das informações técnicas sobre o turismo e exigiu dos estados que desejassem participar do processo maior organização institucional e de recursos humanos.

Em 1981, a empresa de turismo do estado passa a denominar-se MSTUR, agora vinculada ao Sistema Executivo para o Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Turismo, sendo o seu órgão central a Secretaria de Indústria e Comércio. No ano seguinte, o Decreto N° 1.774 transforma a MSTUR numa sociedade de economia mista, regida pela Lei das Sociedades Anônimas, reservando ao estado 51% das ações com direito a voto. Oito anos depois (abril de 1990), a MSTUR é dissolvida e reorganizada dentro da estrutura da então Secretaria de Indústria e Comércio sob o formato de Diretoria Geral de Fomento ao Turismo. Logo após, em junho de 1991, esta mesma Secretaria passa a chamar-se Secretaria de Estado de Turismo, Indústria e Comércio, e a Diretoria Geral de fomento ao Turismo subdividia-se em: Departamento de Operação e Turismo, e Departamento de Promoção e Divulgação. Novamente, no ano seguinte (1992), extingue-se a Diretoria Geral de Turismo e aprova-se o estatuto da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul – CODEMS. Finalmente, em 1993, o Decreto N° 7.059 dispõe sobre o Sistema de Informações Turísticas de MS, considerando a importância das informações sobre o Turismo para o Planejamento do Setor em MS.

Ou seja, faz dezesseis anos que o estado reconheceu a importância dos banco de dados e informações, mas ainda não conseguiu levar a cabo tal reconhecimento de maneira satisfatória; continua sem fornecer sistematicamente os dados e indicadores turísticos. A exceção se deve à experiência que o governo federal tem feito em cima dos 65 destinos indutores, sob a orientação da Fundação Getúlio Vargas. Destes 65 destinos, MS se destaca com Bonito, Campo Grande (capital) e Corumbá. Contudo, nem estas informações e dados levantados não se encontram disponíveis para pesquisa on-line. Apenas o Relatório Geral do projeto em âmbito nacional encontra-se disponível.

Entre 1993 e 1994, verifica-se uma profusão de Decretos relacionados a tombamentos de Bens públicos, à instituição de Reserva Particular de Patrimônio Natural – RPPN e à criação do Centro de Convenções de MS, que fica vinculado à CODEMS. Ou seja, a partir de 1993 a 1999, têm-se seis tombamentos de prédios históricos, criam-se dois Parques Estaduais e uma Estrada Parque no Pantanal e institui-se a Autorização Ambiental de pesca no estado. Em 1999, pela Lei N° 1.940, a coordenação, supervisão e fomento de desenvolvimento dos recursos turísticos do estado, principalmente o ecoturismo, fica sob a competência da Secretaria de Estado da Produção e do Desenvolvimento Sustentável. Percebe-se, pela quantidade de Decretos aprovados, que, na década de 1990, a questão turística, em parceria com a questão ambiental, institucionaliza-se no estado. Ainda em 1999, têm-se dois marcos institucionais importantes: a instituição do Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável – PDTUR e a aprovação do Regimento Interno do Fórum Gestor do Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de MS. Apesar de o PDTUR não ter conseguido sair da fase do inventário, oferecendo ao estado apenas um diagnóstico parcial das potencialidades de MS.

No ano 2000, mais dois parques estaduais foram criados e, ainda, um parque nacional, o “Parque Nacional da Serra da Bodoquena”, próximo aos Municípios de Bodoquena e Bonito. Neste ano, também, são criadas duas áreas de proteção ambiental, institui-se o Comitê Gestor da Área Especial de Interesse Turístico da Estrada Parque Pantanal, institui-se a Política para o Desenvolvimento do Ecoturismo do Estado de MS e o Pantanal é reconhecido como Patrimônio de Reserva Natural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO.

Em 2001, o Decreto N° 10.394 institui o Monumento Natural da Gruta do Lago Azul. Este atrativo é considerado um ícone de Bonito, tendo sido, inclusive, cenário de novela da rede Globo, e sua categorização como Monumento Natural foi emblemática para o

desenvolvimento turístico do Município. Neste ano, é instituída a Unidade Coordenadora Estadual do Programa Pantanal, dentro da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo; cria-se mais um Parque Estadual e, em 14 de novembro, o Decreto N° 10.552 institui a atual Fundação de Turismo de MS (FUNDTUR).

Em 2002, é criado o PRODETUR/SUL (Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Sul de MS), um programa instituído pelo governo federal destinado a todas as regiões do país, do qual MS fez parte juntamente com o Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Em 2003, tem-se a elaboração e o lançamento do Plano de Ação 2003-2006, para o desenvolvimento do turismo no estado, e a sanção da Lei n. 2. 652, que instituiu o Fundo para o Desenvolvimento do Turismo no estado, com o propósito de apoiar financeiramente as ações da FUNDTUR. Cria-se também, neste ano, a delegacia de Proteção ao Turista, dentro da estrutura básica da Diretoria-Geral da Polícia Civil; e constitui-se Grupo de Trabalho para a implantação do Projeto Trem do Pantanal.

Em 2004, altera-se o Estatuto da Fundação de Turismo de MS e, em 25 de julho de 2005, o Decreto N° 11.898 define a composição do Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado da Produção e do Turismo e da Fundação de Turismo de MS.

A partir de 2003, o estado de MS e sua respectiva Política Estadual de Turismo passam a seguir as orientações provenientes do Ministério do Turismo, sob o comando do então Ministro Walfrido dos Mares Guia e do Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Foram implantados o Fórum Estadual de Turismo e o Fórum de Secretários e Dirigentes Turísticos Municipais. O estado foi dividido em sete regiões turísticas, segundo o Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável de Mato Grosso do Sul – PDTUR, realizado no período 1999-2002, e segundo uma atualização feita pela FUNDTUR em setembro de 2005. Em 2009, as sete regiões viraram dez, sendo que a Região de Dourados foi desmembrada da região Caminhos da Fronteira, criaram-se as regiões Vale das Águas e Vale do Aporé e a região de Campo Grande passou a chamar-se Caminho dos Ipês, conforme ilustrado na Figura 3.2 a seguir:

MATO GROSSO DO SUL

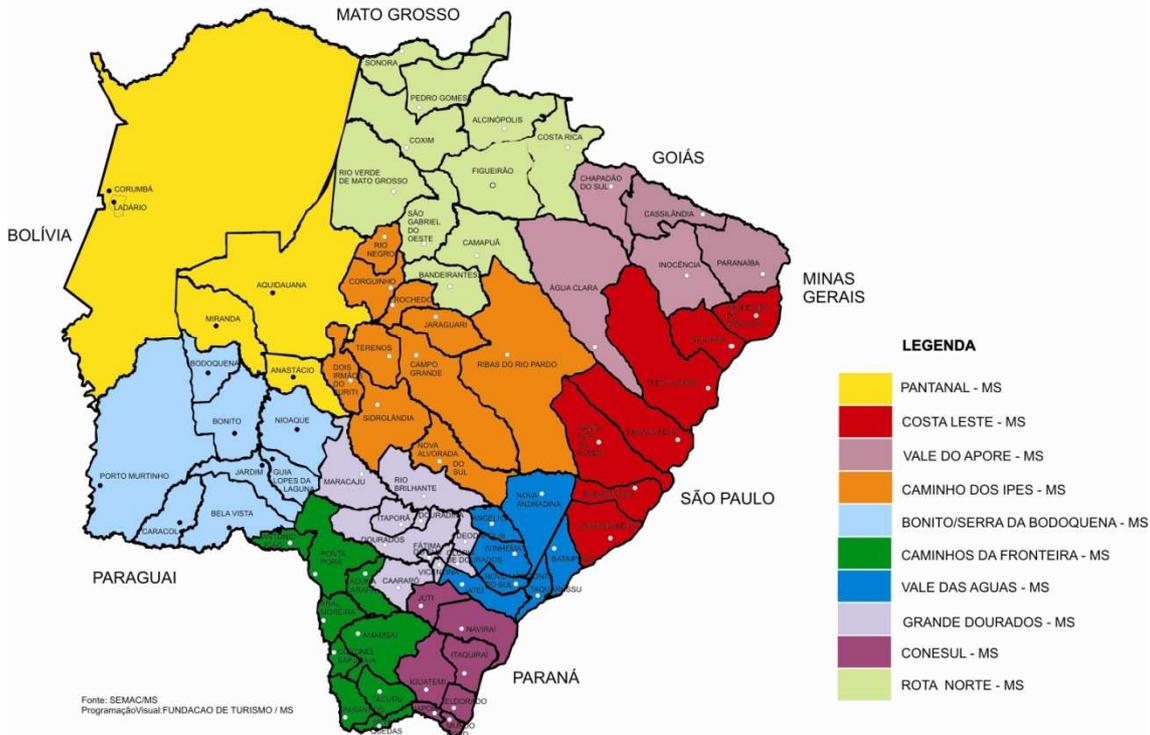


Figura 3.2 - Mapa das Regiões Turísticas do estado.

Destaca-se que a região turística Serra da Bodoquena é a que está pintada de azul claro, e é nesta região que se encontra o município de Bonito, objeto deste estudo.

Conforme a descrição da evolução institucional do turismo no país, realizada no item anterior, verificou-se que a proposta do governo Lula para o turismo veio focada na inclusão social e na gestão descentralizada por meio da criação de instâncias de governança regionais que permitissem a reunião das principais entidades relacionadas ao desenvolvimento do turismo. Depois da criação do Fórum Estadual, a Fundação de Turismo, com o apoio do Ministério, estimulou a criação de um Fórum ou Conselho em todas as dez regiões turísticas. O que se verifica, após anos de participação e atuação junto a estas instâncias, é que o próprio Fórum Estadual não funciona como deveria funcionar (ou seja, não discute diretrizes para o desenvolvimento do setor, não tem política e nem plano de turismo), e muito menos os Fóruns das regiões turísticas, pois as estruturas municipais são ainda muito frágeis, bem como os respectivos Conselhos Municipais de Turismo, salvo algumas exceções. A cultura da participação das entidades de classe e sociedade civil organizada é muito recente e ainda não

está consolidada, o que enfraquece o município, a região turística e, por fim, o próprio Fórum Estadual.

Para relacionarmos a evolução institucional (ambiente e arranjos institucionais) descrita até agora com o desenvolvimento endógeno do destino turístico “Bonito (MS)”, o próximo capítulo abordará conceitos relacionados a desenvolvimento local endógeno, capacidade organizacional, conhecimento, inovação e capital social para que, de posse dos resultados da pesquisa de campo, seja possível construir as discussões necessárias à análise do objeto de estudo.

4 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DO TURISMO E A DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Este capítulo pretende estabelecer a relação entre os conceitos teóricos do desenvolvimento endógeno e a dimensão institucional. O propósito é identificar nesta teoria elementos que auxiliem na análise da trajetória evolutiva do destino turístico “Bonito” que sirvam para elaborar indicadores para a governança local, de modo que ajudem futuras pesquisas relacionadas ao desenvolvimento de destinos turísticos. Tais indicadores incorporarão a organização da sociedade, a inovação e o desenvolvimento do capital social. Diante do que se espera para este capítulo, é inevitável indagar: O que caracteriza o desenvolvimento local endógeno? Ou ainda, o que caracteriza desenvolvimento endógeno no turismo? Qual o seu significado? Em busca de tais esclarecimentos, foi elaborado o item a seguir.

4.1 O ESTADO DA ARTE NO QUE SE REFERE AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E SUA APLICAÇÃO NO TURISMO

O novo cenário apresentado em consequência da globalização e de uma nova ordem mundial leva as empresas inovadoras a uma posição de destaque, sobrepunhando inclusive o papel do Estado.

A concorrência acirrada entre as empresas do mundo inteiro promoveu a maior revolução nos processos de produção até hoje vista, mesmo se comparada com a revolução tecnológica propiciada pelo término da Segunda Grande Guerra. A disputa por mercado ocorre num âmbito muito maior, para além das fronteiras do lugar e do país, e exigiu transformações ousadas em todas as esferas da sociedade. Estas transformações trouxeram à tona preocupações com a questão do desenvolvimento, mais especificamente, o desenvolvimento ocorrido no seio da própria comunidade ou região, o chamado desenvolvimento endógeno, com todas as características que o diferenciam dos demais tipos de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico local pode ser definido como um processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como pelo aproveitamento das economias externas e pela introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região. Quando a comunidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural, pode-se falar de desenvolvimento local endógeno ou, simplesmente, de desenvolvimento endógeno. (BARQUERO, 2001, p. 57).

É útil ressaltar a diferença entre desenvolvimento econômico local e desenvolvimento local endógeno. Este último é caracteristicamente conduzido pela população local, como nos garante o conceito acima; já no desenvolvimento econômico local, a condução do processo nem sempre está nas mãos da comunidade organizada, apesar de haver melhoria na qualidade de vida local e transformações estruturais.

Todas as características inerentes ao processo de localização (liberalização dos mercados, redução do papel do Estado, privatização) encontram-se presentes nas mais diversas regiões do planeta. A própria “regionalização” não deixa de ser uma forma de institucionalizar a globalização, na medida em que estimula parcerias e a criação de organismos reguladores regionais. O conceito de globalização abarca viéses econômicos, geográficos, políticos e históricos, porém todos ressaltam o papel assumido pelo avanço tecnológico neste contexto, principalmente referente à logística de transportes e telecomunicação. Então, a regionalização e a tecnologia são os dois aspectos que diferenciam a globalização contemporânea daquela histórica ligada ao comércio de especiarias e matérias primas vindas da colônia. O artifício das parcerias, combinações e redes de troca de informação e *Know How* também se configuram como baluartes deste novo paradigma.

Neste cenário, a competição não ocorre entre empresas, mas entre regiões e países. Todo arranjo político, institucional, jurídico e mercadológico de uma determinada região forma um coquetel que pode ou não ser positivo frente à carteira global de competidores.

Barquero (2001) apresenta o conceito de economia global policêntrica, no qual a assimetria econômica se sobressai, anulando a velha máxima de Norte rico e Sul pobre. A globalização permite que mesmo empresas ou cidades incrustadas em regiões pobres estejam

ligadas a uma rede comercial globalizada, bastando, para isso, que elas possuam características compatíveis com o sistema de competição global.

A teoria do desenvolvimento endógeno qualifica a acumulação de capital e o progresso tecnológico como fatores-chave para o crescimento econômico. E considera que o desenvolvimento econômico é determinado por fatores responsáveis por estimular a acumulação de capital. Barquero (2001, p. 19) sinaliza alguns fatores como: criação e difusão de inovações no sistema produtivo; organização flexível da produção; geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades e o fortalecimento das instituições.

Para se manter em um mercado altamente competitivo, as empresas investem em novas tecnologias, o que repercutirá em inovações (radicais ou parciais, privadas ou públicas) e em acumulação de capital, que posteriormente se expandirá por todos os setores econômicos de um modo geral. Para que as transformações ocorram de maneira maciça e relevante, o ambiente no qual estão instaladas as empresas tem papel fundamental, pois as regras do jogo, os custos de transação e as políticas implementadas são determinantes para estimular a busca do progresso tecnológico.

Além do ambiente, a organização do sistema produtivo local também é determinante para a acumulação de capital através da inovação. A rede de informações dentro das próprias empresas e entre empresas diferentes é que promove o intercâmbio de informações e o fortalecimento da economia do conhecimento, responsável pela manutenção dos rendimentos crescentes. Com essas redes, destaca-se a ampliação de mercado interno e externo em escala e em diversidade de produtos e serviços. Contudo, estas características não estão pairando no ar, necessitam de ações em nível político e institucional.

A Política de Desenvolvimento Endógeno surge na década de 1980, como resposta das próprias comunidades frente às dificuldades impostas pela globalização e às demandas urgentes por reestruturação produtiva e organizacional. A apatia do Estado, neste momento crítico de crise aguda nas empresas e desemprego crescente, insuflou no seio de diversas comunidades e regiões atitudes de cooperação institucional e planos estratégicos de sobrevivência no mercado mundial. Com relação à estratégia:

Esta deve ser instrumentada através de ações que procurem realizar os objetivos de aumento de produtividade e da competitividade do sistema produtivo, de melhoria de distribuição de renda e de conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural. (BARQUERO, 2001, p. 26).

A reforma dos arranjos institucionais, as trocas de informações através das redes de conhecimento e os centros tecnológicos estão entre as principais estratégias das políticas para o desenvolvimento local. Os atores locais, as especificidades positivas da região e suas instituições formam um ambiente propício para atrair mais investidores interessados em aumentar suas capacidades de poupança e, conseqüentemente, o crescimento econômico do local. Diferentemente das políticas neoclássicas, a política de desenvolvimento local endógeno “[...] está associada a uma abordagem de baixo para cima da política de desenvolvimento, na qual são os atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle” (BARQUERO, 2001, p. 29).

Por isso, o desenvolvimento endógeno é entendido como uma resposta das comunidades aos desafios da competitividade impostos pela globalização. A teoria do desenvolvimento endógeno sustenta que cada fator e o conjunto de fatores determinantes da acumulação de capital criam um entorno no qual tomam forma os processos de transformação e de desenvolvimento das economias (BARQUERO, 2001, p. 29).

É justamente esta atuação sistêmica dos fatores de acumulação de capital que é denominada de “fator de eficiência H”. Este fator H potencializa a capacidade de acumulação de capital de uma região e produz o chamado “efeito H”. Para que isso realmente ocorra, faz-se necessário que cada um dos fatores de acumulação funcione de maneira adequada. Os resultados de toda essa interação diferenciam-se de região para região, de acordo com o conjunto de fatores utilizados e das externalidades que este conjunto de fatores produzirá. É neste momento que se verifica a importância estratégica das políticas de desenvolvimento endógeno, pois seu objetivo é: “[...] atuar de forma conjunta sobre todos os fatores de acumulação, buscando melhorar o fator de eficiência H e estimular o processo de desenvolvimento endógeno de cada localidade ou território” (BARQUERO, 2001, p. 33).

O controle e a participação da comunidade local também são aspectos fundamentais para o paradigma do desenvolvimento endógeno, cujo objetivo almejado deve ser a sustentabilidade do local em todas as suas dimensões: ambiental, ecológica, econômica e institucional. No contexto deste paradigma, o território assume relevância estratégica, não apenas por ser o local que guarda os recursos locais, mas por promover a interação e a troca desses recursos, que servirão para o processo de transformação inerente à questão do desenvolvimento. Barquero (2001) afirma que, neste tipo de desenvolvimento, o aspecto social é intrínseco ao econômico, andam juntos e estão “enraizados no território”, e que ao

menos três dimensões são constatadas neste paradigma do desenvolvimento endógeno: a dimensão econômica (sistemas de produção específicos, aumento da produtividade e da competitividade), a sociocultural (denso sistema de relações entre os atores) e a política (iniciativas locais traduzidas num ambiente institucional favorável).

Mas como surgem os destinos turísticos competitivos? O que os caracteriza? O argumento de Barquero (2001) assinala que a competitividade de sistemas locais se caracteriza, sobretudo, pela existência de organização da produção, a qual reunirá em redes as empresas locais, alcançará vantagens de escala e reduzirá custos de transação. Já o surgimento de sistemas locais competitivos pode se dar em diversas situações, tanto pela existência de crises, ou pelo surgimento de novas oportunidades, como pelo acaso ou pela imitação da experiência exitosa de outras localidades. No caso de Bonito, a história do processo evolutivo local demonstra que a competitividade do destino se deu ao acaso, fortemente influenciada pela vocação natural do local. Porém, coadunou-se com o surgimento de políticas específicas de estímulo ao turismo local por parte do governo federal (implementação do PNMT) e com a disponibilidade de capacidade empresarial pública e privada que enxergou na exploração da atividade turística uma oportunidade de novos ganhos econômicos além da pecuária e da agricultura. “A economia local auto-organiza-se, de forma espontânea, guiada pelas necessidades que têm as empresas de produzirem bens e serviços para um mercado exigente, no qual precisam concorrer com produtos de outras cidades e regiões” (BARQUERO, 2001, p. 44).

A organização do sistema produtivo local depende da interação entre os atores envolvidos, a qual, por sua vez, dependerá do ambiente em que coexistem todos os elementos do sistema. Este ambiente compreenderá as instituições formais, informais e o capital social. Cada lugar desenvolverá evolutivamente ambientes singulares que irão refletir as características locais. Segundo Johanson Hakansson (1993 *apud* BARQUERO, 2001, p. 44), **uma rede** é formada por: atores (empresas locais); recursos (naturais, humanos e infraestruturais); atividades econômicas e relações de interdependência e de troca. As interações propiciam aprendizagem, inovação, troca de informação, adoção de procedimentos comuns, fomentam a cooperação e a concorrência entre as empresas. Todos esses elementos produzem mudanças e transformam as estruturas produtivas, os atores locais e, conseqüentemente, levam a situações de desenvolvimento, se compreendermos que desenvolvimento significa transformação. O fato de destinos turísticos buscarem experiências

de sucesso para pautarem seu próprio desenvolvimento não é visto como negativo, pois a imitação também poderá repercutir em aprendizagem e estímulo para reorganizar a produção e obter ganhos econômicos e sociais. O próprio Ministério do Turismo criou os projetos Excelência em Turismo e Vivências do Brasil, cujo objetivo é propiciar experiências de *Benchmarking* em turismo a partir de destinos mundiais que se destacam nos diversos segmentos da atividade turística, tanto no âmbito mundial como nacional. Em nível de Brasil, Bonito fez parte do projeto em 2006 no segmento ecoturismo, momento em que recebeu uma missão técnica de empresários de diversas regiões do Brasil para conhecer a organização local do sistema turístico do município, pois a difusão das inovações pode percorrer o caminho das empresas líderes para as demais, dentro de um próprio setor, como, também, pode se encaminhar para atividades econômicas diversas, bem como ultrapassar as fronteiras do município.

Com relação aos recursos externos, Barquero destaca que a origem dos recursos não é relevante, e que normalmente é uma combinação de recursos externos e locais, porém o que vai caracterizar o processo de desenvolvimento como endógeno vai ser a capacidade que a comunidade terá de conduzir o processo de transformação de modo ativo e com estratégias próprias. Um destino que se mostre propício à inovação e à auto-organização atrairá empreendimentos e investimentos externos. Estas empresas externas inovadoras “Da mesma forma, valorizam um marco institucional que assegura um clima empresarial propício à cooperação e à competitividade” (BARQUERO, 2001, p. 52).

Um aspecto importante e que merece destaque é que as políticas de desenvolvimento endógeno devem coincidir com os princípios de desenvolvimento sustentável, significando equilibrar eficiência no investimento de recursos públicos e privados, distribuição de renda e preservação ambiental. Mais uma vez, ressalta-se que as ações deverão buscar: melhoria da qualidade de vida, fomentar aprendizagem, conhecimento, informação, difusão da inovação, promoção da capacidade empresarial, qualificação profissional, formação de redes e estímulo às interações, conservação de recursos naturais, recuperação de patrimônio histórico e cultural, assim como gestão descentralizada e operacionalizada por organizações intermediárias. Outro fator relevante para um processo de desenvolvimento endógeno refere-se à presença de um ambiente institucional eficiente, que favorecerá o aproveitamento do potencial produtivo existente no local.

Todos estes itens citados por Barquero e aqui organizados servirão de norte para o levantamento e a caracterização do destino turístico em foco neste estudo, bem como para posterior análise e discussão dos resultados encontrados. O mesmo se dará com as proposições da teoria do desenvolvimento endógeno que apregoam que: - o desenvolvimento endógeno resulta do aproveitamento das externalidades nos sistemas produtivos locais, refletindo em rendimentos crescentes e, por fim, em crescimento econômico; - o acúmulo de capital se dá pela transferência de recursos de atividades mais tradicionais para outras mais modernas (da agricultura para o turismo, por exemplo). Ou seja, não existe um único caminho para o desenvolvimento. Mão de obra abundante, flexibilidade da produção, capacidade empresarial, atividade econômica que fomenta o cooperativismo, tudo isso pode ocorrer tanto na agricultura como na indústria ou no setor de serviços. A quantidade e a qualidade do capital social e dos recursos naturais disponíveis vão condicionar ou determinar a trajetória de desenvolvimento; - A terceira proposição caracteriza-se pela utilização do potencial existente no local pela própria comunidade e conduzido por ela. “A rede de atores locais permite que o território dê respostas estratégicas aos desafios da competitividade, o que limita os efeitos negativos do desenvolvimento dependente” (BARQUERO, 2001, p. 68); - a quarta e última proposição refere-se às transformações econômicas, políticas e sociais que acontecem nas localidades que se organizam para enfrentar a concorrência global, sob o ponto de vista de melhorias para as condições de vida da comunidade local. Essa transformação deverá repercutir no controle da comunidade sobre políticas de desenvolvimento, sobre as estratégias de ação, sobre o desenvolvimento de competências locais e sobre o processo, que permitirá sincronizar iniciativas locais às iniciativas exógenas. A investigação quer descobrir quais os arranjos institucionais que resultaram destas mudanças institucionais e quais as semelhanças e diferenças entre eles ao longo do processo evolutivo. O quadro a seguir (Quadro 4.1) sintetiza as principais características do processo de desenvolvimento local endógeno segundo Barquero (2001):

1. O processo é caracterizado pela incerteza.
2. Está na linha do pensamento evolutivo.
3. O processo de desenvolvimento se dá a partir de uma perspectiva territorial.
4. Defende a flexibilidade frente às formas rígidas de organização da produção.
5. O sistema de relações do local está condicionado à adoção de inovação e esta inovação surge da interação entre os atores, a qual promove troca e aprendizagem, por meio de mecanismos de retroalimentação.
6. Os sistemas produtivos que estiverem *embedded* (imersos) num território e num ambiente institucional que promova a inovação estarão mais suscetíveis às transformações e a um posicionamento mais competitivo.
7. Considera a forte imbricação entre economia e sociedade, tendo a empresa como intermediária nesta relação.
8. Os fatores determinantes do desenvolvimento atuam sinergicamente, resultando no efeito H.
9. A teoria do desenvolvimento endógeno é uma interpretação voltada para ação.

Quadro 4.1 - Principais características do desenvolvimento endógeno.

Depois desta síntese dos aspectos teóricos gerais da teoria do desenvolvimento endógeno, o próximo tópico abordará mais detalhadamente alguns dos aspectos fundamentais para o processo de desenvolvimento endógeno do turismo, tais como a inovação e a interação entre os atores.

4.2 QUESTÕES FUNDAMENTAIS AO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

4.2.1 Sistemas, interação e inovação nos destinos turísticos

A pressão exercida pela globalização e o aumento da concorrência implicaram novas estratégias para garantir mercado e economia de escala. Isso ocorreu em todos os setores econômicos, e na atividade turística não foi diferente. A facilidade de obter informação sobre

os destinos turísticos mundiais e o controle de qualidade por parte de grandes operadoras de turismo ou do público varejista tornou-se corriqueiro, basta ter acesso a um computador ligado em rede. Este panorama leva ao seguinte questionamento: Quais são os determinantes para o desenvolvimento endógeno e a inovação nos destinos? Para sobreviver enquanto produto turístico competitivo, os lugares perceberam que competir com eficiência demandava maior articulação em conjunto, configurando um verdadeiro Sistema Produtivo Local, no qual a confiança e a interação entre os atores do sistema seriam os principais ingredientes para uma receita de sucesso. Esta receita, segundo Barquero (2001, p. 69) para ser inovadora, demanda que os Sistemas Produtivos desenvolvam novos paradigmas, o que implicaria mais criatividade e capacidade de aprendizagem.

A teoria do desenvolvimento endógeno vem ao encontro destas novas necessidades com a proposta das “redes”, as quais configuram sistemas de relações entre os atores locais, com a finalidade de realizar negócios, trocas de serviços e produtos e potencializar a capacidade competitiva por meio do aprendizado conjunto e interativo. As redes caracterizam-se por serem formais (profissionais) ou informais (de cunho mais pessoal e espontâneo), e a estrutura de uma rede vai se formar e evoluir conforme questões culturais, bem como conforme as interações entre os membros da rede. Esta interação vai sendo construída a partir da confiança existente entre os atores e é marcada pelo dinamismo e desequilíbrio inerentes à condição humana. Esses desequilíbrios e assimetrias nas interações vão construindo as relações de poder e refletirão a eficiência de cada rede ou sistema produtivo local. Afinal, os sistemas produtivos locais “[...] constituem um tipo especial de rede, marcada pelo forte enraizamento no território e pela manutenção de relações comerciais baseadas, sobretudo na confiança” (BARQUERO, 2001, p. 98).

Além da confiança, a comunicação é fundamental para compartilhar informações, conhecimentos e inovações. A troca de informações permite construir um aprendizado coletivo para tomada de decisões e atuação conjunta. O ambiente de rede, que não deixa de ser um mecanismo de governança, se fortalece quanto maior é o uso e servirá para coordenar ações dos diferentes setores turísticos que interagem. É o que acontece, ou pelo menos deveria acontecer, nos Conselhos Municipais de Turismo espalhados pelo país e nos Fóruns Regionais e Estaduais de Turismo. Pois os mesmos foram criados com o propósito de serem local de encontro do *trade* turístico para troca de informações, aprendizagem e realização de ações coordenadas. Sem dúvida, uma estratégia nova para enfrentar a concorrência turística

que não se dá apenas em nível local, mas internacional. As redes ou os sistemas produtivos locais assumem um caráter mais flexível no modo de produção, gestão e comercialização dos produtos turísticos, o qual passa a ser coordenado pelos atores e também pelos fornecedores. Conseqüentemente, entornos inovadores e organizados são foco de atração para outras empresas ou negócios inovadores, formando um círculo virtuoso. É importante ressaltar que, se a comunidade local não tiver a cultura da participação e um ambiente institucional propício ao controle e coordenação, grandes empresas poderão ser um risco para as regras locais e para o meio ambiente. Quando ambiente e arranjo institucionais são propícios à coordenação e controle, grandes empresas podem fortalecer o processo de aprendizagem, de capacitação dos recursos humanos e difusão da inovação.

Com relação às políticas de desenvolvimento local, algumas estratégias são fundamentais: construir e fortalecer a capacidade organizacional dos agentes econômicos (empresários) e das instituições; aumentar a cooperação por meio de redes de empresários e de instituições; estimular a aprendizagem e a inserção no mercado nacional e internacional como forma de garantir a eficácia das estratégias de desenvolvimento local. Os sistemas produtivos locais podem ser identificados segundo suas capacidades inovadoras e de aprendizagem ou segundo a capacidade empresarial e organizacional; ou, ainda, por ambas as capacidades. Diante disso, Maillat (1995 *apud* BARQUERO, 2001, p. 118) identifica quatro tipos de sistemas de produção: Sistemas locais de empresas (sistemas locais de empresas bem organizado, mas precisando de inovações para fortalecimento da competitividade); Áreas rurais (territórios fracos em inovação e em capacidade empresarial); Espaços de inovação e aprendizagem (pequena capacidade empresarial ou de organização do sistema local, mas fortalecidos em decorrência de políticas tecnológicas para difusão de inovações); e, por fim, os Entornos inovadores (capacidades empresarial e organizacional altas e respostas inovadoras aos desafios da competitividade).

Analisando-se a situação do sistema produtivo de Bonito, poder-se-ia enquadrá-lo na tipologia “Sistemas Locais de Empresas”. Ou seja, a cidade tem certa capacidade organizacional e institucional. Tanto é verdade, que conseguiu se destacar em matéria de gestão turística sustentável em nível nacional; entretanto, ainda não conseguiu estabelecer um padrão de excelência generalizado, este está restrito apenas aos produtos mais caros e a poucos empresários inovadores. Na hora de competir com outros destinos nacionais ou até mesmo internacionais, a falta de preparo e qualificação da mão de obra e dos pequenos

empresários deixa a desejar. Outro fator refere-se à sazonalidade que o destino enfrenta nos meses de baixa temporada. Na tentativa de ressaltar os pontos fortes do sistema, iniciativas ligadas ao fortalecimento da capacidade empresarial, à inserção do destino no mercado internacional e nacional e à criação de produtos e serviços inovadores são demandadas e são fundamentais para aumentar o ciclo de vida do produto Bonito. Pois:

A eficiência da organização dos sistemas produtivos locais aumenta quando as inovações se difundem rapidamente pelo tecido produtivo e a cidade se torna mais atrativa e suas infra-estruturas mais acessíveis para as empresas, bem como quando as instituições conseguem dar respostas satisfatórias às necessidades de empresas e organizações. (BARQUERO, 2001, p. 120).

A inovação é reconhecidamente um diferencial para empresas e economias num quadro de competitividade global. Empresas que inovam saem na frente na disputa por clientes. Para esta tese, o conceito de inovação refere-se também àquelas incrementais, e não somente às inovações radicais. Ou seja, para a gestão do turismo importa a invenção, a imitação e a inovação (a invenção transformada em aplicação prática) nos âmbitos público, privado e misto. Inovações nos processos de gestão, produção e comercialização dos produtos turísticos.

As inovações surgem em consequência de processos contínuos de aprendizagem coletiva imbricados no contexto social, institucional e cultural específico, que permite às empresas ter acesso a elas. É nas empresas que a inovação ocorre, a partir das rotinas e da própria evolução delas. Os resultados alcançados pelas empresas e por suas rotinas singulares determinarão quais tecnologias permanecerão sendo utilizadas e quais serão substituídas, agindo como mecanismo que seleciona o que permanece e o que tem que mudar. Nas palavras de Barquero (2001), as inovações são vistas como mutações das tecnologias vigentes.

A difusão destas inovações é um processo que se estabelece de forma natural, em decorrência das próprias inovações. Quando o processo de inovação é complementado por mudanças institucionais e por novas regras sociais e políticas, ocorre o surgimento de um novo paradigma técnico-econômico, base do novo ciclo longo da economia.

O compartilhamento de rotinas de produção, organização e aprendizagem torna os sistemas produtivos locais ambientes nos quais a inovação ocorre de maneira coletiva, repercutindo no entorno e promovendo o desenvolvimento pela interação.

A cooperação entre os atores de um sistema produtivo local é a base para a inovação, bem como a existência de organizações flexíveis (conselhos, fóruns, associações, *bureaux*) nas quais o conhecimento e a informação se difunde, de forma não linear, chegando a transformar o espaço além das empresas.

Na realidade, uma única empresa não poderia mostrar-se inovadora em termos de todos os elementos da linha de produção, razão pela qual precisa do apoio das demais – especializadas em atividades complementares –, sendo que todas trabalham em conjunto e se sentem parte de uma rede de empresas inovadoras. (BARQUERO, 2001, p. 141).

Pode-se utilizar esta frase para entender a inovação nos sistemas produtivos locais de turismo, nos quais a exploração da atividade só será bem sucedida se o controle de qualidade perpassar todos os envolvidos no processo da experiência turística. Basta um dos atores operar mal para comprometer a imagem do produto. O mesmo ocorre com a inovação. Para o sistema ser inovador, os atores precisam interagir, trocar informações e conhecimento, de forma a promover o aprendizado conjunto. As ações coordenadas fomentam soluções e respostas criativas para as novas situações colocadas pela concorrência e pelas necessidades da demanda. Então, a inovação depende, ainda, além dos elementos já mencionados, do território e do saber fazer local, bem como do tipo de relação estabelecida com o entorno (densidade e qualidade das relações), dos recursos humanos qualificados, financiamento para desenvolvimento de pesquisas, sistema institucional diversificado e complexo (conjunto de instituições ligadas à pesquisa e parcerias entre empresas públicas e privadas e universidades), redes densas entre os atores e políticas interativas com vistas à inovação incremental atendendo as médias e pequenas empresas.

Diante de tudo o que já foi escrito, se ainda houver dúvida a respeito da importância de se estudar sobre a inovação e sua difusão em sistemas produtivos locais no que tange ao turismo, Barquero (2001) também assegura que iniciativas nessa direção são a base da política de desenvolvimento local. Agora, para que haja inovação, é fundamental a introdução e difusão de conhecimento técnico. Eis o “xis” da questão: no que se refere a turismo, ainda não

se conseguiu introduzir e difundir conhecimento técnico na grande maioria das atividades que compõem a rede de produtos e serviços. Há desconhecimento das técnicas de produção, gerenciamento, controle e comercialização. Sendo assim, fica difícil produzir inovação, seja ela de produto, processo ou de organização.²⁴ O suporte institucional até existe, em forma de conselhos, fóruns e associações, mas será que estes conseguem responder às necessidades e demandas dos atores, sejam eles inovadores ou não? Ou há um distanciamento entre os arranjos existentes e o grau de interação entre os atores, ou até mesmo entre os arranjos e o capital humano dos destinos turísticos do país, em especial de Mato Grosso do Sul? Os arranjos institucionais fomentam a verdadeira participação da sociedade e produzem capital social e interação para a transformação? Há ações políticas que “Assegurem investimentos locais, provenientes de boa parcela da riqueza gerada pela própria localidade, a fim de garantir o desenvolvimento local sustentado que, então, deverá ser regulado no próprio município” (SAMPAIO, 2004, p. 65)? Pois estes questionamentos surgem justamente a partir da realidade vivenciada na atuação das redes locais de turismo quando na comparação com a teoria estudada. Quando se confronta a teoria com a prática, percebe-se que há algo errado, ou pelo menos faltam ingredientes fundamentais ou estruturais nesta receita de desenvolvimento local do turismo.

Para os evolucionários, a inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica, aparato institucional e evolução de instituições relevantes para certa tecnologia ou indústria revela uma complexa interação entre ações privadas de firmas em competição, associações industriais, órgãos técnicos, universidades, agências governamentais, aparelho jurídico e outros fatores que caracterizam um verdadeiro sistema. É importante conhecer o que Nelson (2006, p. 430) destaca sobre o conceito de sistema:

Não há qualquer presunção de que esse sistema tenha sido conscientemente projetado ou mesmo que o conjunto de instituições envolvidas trabalhe conjuntamente de maneira harmônica e coerente. Em vez disso, o conceito de

²⁴ As **inovações de produto** (criação de novos passeios, ou de passeios com diferenciais por segmento de mercado, por exemplo) são um fator de expansão das atividades produtivas e aumentam a competitividade das empresas. As **inovações de processo** (novas maneiras de realizar os serviços turísticos: a fruição de um atrativo natural, a re-elaboração de um roteiro, uma nova maneira de realizar a limpeza dos quartos) contribuem para a padronização e diminuem os custos de produção, assim como os preços dos produtos. As **inovações de organização**, por sua vez, reduzem os custos de transação e de produção (organizar coordenadamente a venda dos atrativos da cidade por meio de uma associação, sistematizar e divulgar resultados de pesquisas de demanda realizadas junto aos consumidores finais, organizar conjuntamente o marketing do local).

sistema é aqui utilizado para designar um conjunto de atores institucionais que, em conjunto, desempenha o importante papel de influenciar uma performance inovadora.

Ressalta-se a importância da interação entre atores e entre as instituições, e o caráter inconsciente do processo, esclarecendo que nem sempre esse sistema é harmônico e muito menos planejado. Desta forma, salienta-se que os hábitos dos indivíduos, as rotinas institucionais, as interações entre ambos (indivíduos e instituições) e entre sistemas diferentes no nível micro e macro assumirão uma dimensão maior de análise para a pesquisa, uma vez que parecem exercer influência sobre os desempenhos de diferentes regiões. Em contrapartida, a existência ou não de Planos, Programas e Projetos que orientem o desenvolvimento das diversas regiões não parece exercer posição mais destacada, do que os fatores acima, em suas performances. É claro que tal interpretação não passa de simples conjectura, que só poderá ser testada com pesquisa empírica e maior aprofundamento teórico. Portanto, ficam os questionamentos referentes a qual sistema de instituições apoia a inovação e o desempenho da atividade turística no destino considerado referência pelo Ministério do Turismo, e de que maneira se dá o avanço dos processos e dos atores institucionais envolvidos.

Para buscar algumas das respostas a estes questionamentos, serão utilizadas as proposições estabelecidas por Nelson, nas quais tecnologia e ciência estão entrelaçadas, sendo o conceito de tecnologia reconhecido como:

Um conjunto de projetos e práticas específicas e também como um corpo de conhecimentos genéricos que envolvem os projetos e fornecem um entendimento sobre como as coisas funcionam, sobre variáveis-chave que afetam a performance, sobre a natureza das limitações correntes e as abordagens promissoras para conseguir superá-las. (NELSON, 2006, p. 432).

Apesar da imbricação da tecnologia com a ciência, é importante ressaltar que a intensidade e a frequência dessa relação variam de um campo a outro. As inovações não ocorrem somente nos laboratórios; há processos inovadores que se desenvolvem em função do dia a dia das empresas, porque são conhecimentos que se adquire com a experiência diária das diferentes organizações e não demandam experimentos laboratoriais. Além das empresas,

as universidades e os governos e suas políticas são atores também importantes no processo de inovação. Para Nelson (2006), um foco importante é como a pesquisa e a orientação do ensino nas universidades de determinado país refletem ou moldam as indústrias que são importantes para aquele país. E ainda, que um conjunto muito amplo e diversificado de fatores influencia a performance inovadora dos diferentes setores produtivos de cada país. Diante desta conclusão, Nelson estabeleceu duas decisões estratégicas e que poderão ser úteis também para esta pesquisa: uma foi limitar o número de aspectos a serem estudados, e a outra foi identificar o tipo de comparação que seria mais expressiva para o trabalho em questão. No caso do turismo, talvez não seja apenas o desempenho econômico a melhor característica para realizar as comparações, mas outras relacionadas ao sistema gestor, aos aspectos ambientais, e mercadológicos. Espelhando-se em Nelson, poder-se-ia perguntar: Quais as diferenças entre as regiões turísticas e seus fatores subjacentes? Ou seja, qual foi o processo de desenvolvimento institucional pelo qual passou Bonito e que repercutiu em inovações e auto-organização? Quais características relevantes para os sistemas turísticos inovadores são específicas, são conhecimentos tácitos/fatores subjacentes ou apenas refletem tendências gerais do mercado? A gestão da atividade turística nas regiões inovadoras incorpora quais elementos?

Nelson (2006) continua sua investigação especulando o que seria necessário para uma inovação eficiente. Para o autor, seria manter a empresa competitiva e, neste caso, a competitividade varia de contexto para contexto. Se fôssemos fazer a mesma pergunta voltada para a investigação desta tese, poder-se-ia perguntar: O que seria uma inovação eficiente no turismo? Neste caso, seria manter-se competitivo de acordo com o contexto no qual a empresa atua.

O que caracteriza os países considerados inovadores são algumas características comuns e que compreendem perícia, por parte das firmas, não somente no projeto, mas na produção, distribuição e gestão do novo produto ou processo. Ou seja, é um conjunto de habilidades no nível das “firmas inovadoras” que faz a diferença. Essas firmas podem ser também organizações mistas público/privadas, nas quais a gestão da atividade turística conjunta ocorre, tais como os Fóruns, Conselhos, *Bureaux* ou empresas estabelecidas no local que obtêm destaque na produção e gestão de processos e produtos turísticos.

Fica claro que são as firmas (sejam elas públicas, privadas ou mistas) o local onde as inovações ocorrem; elas são as protagonistas num processo de inovação fortemente endógeno,

cujo tamanho e investimento em pesquisa e desenvolvimento (P e D) são fatores relativamente impactantes, pois há tanto grandes firmas inovadoras quanto pequenas, bem como firmas que estão na vanguarda em certos ramos da economia, porém suas atividades não se enquadram em P e D. Não obstante, muito mais impactante parece ter sido a variável “competição”. Países cujos setores alcançam resultados inovadores estiveram submetidos à forte rivalidade interna ou externa. Somando-se a isso, outro ingrediente pôde ser observado, referente à existência de interação estratégica entre os fornecedores e as suas respectivas firmas compradoras.

O fato de as firmas serem atores-chave no processo da inovação desencadeou uma nova etapa exploratória, com o propósito de pesquisar “[...] sob que condições se dá o surgimento de uma firma forte?” (NELSON, 2006, p. 444). A resposta indica como componentes a base histórica nacional e os sistemas de educação e treinamento aplicados nos países que conseguiram dar respostas mais convergentes com as demandas do setor produtivo. Ou seja, as universidades e os governos proporcionaram formação para atender pesquisa e desenvolvimento de alta tecnologia, porém conseguiram fazer formação também para atender o mercado.

Um terceiro componente está relacionado aos incentivos de políticas governamentais para exportação. Corroborando com a tese de que o governo tem papel relevante em sistemas nacionais inovadores, o autor destaca duas características que estão a cargo do governo e que são destaques nos países onde as empresas inovam: a educação da força de trabalho e o clima macroeconômico. Já os programas governamentais orientados para o avanço tecnológico diferem amplamente de um país para o outro. Dependendo do campo de pesquisa, universidades e recursos públicos têm feito grande diferença, principalmente naqueles voltados para pesquisas ligadas ao setor produtivo, onde há ligação direta entre as empresas e pesquisadores ou grupos de pesquisa vinculados por consultorias ou programas específicos. Em muitos países, a P e D militar compreende a parcela majoritária do montante geral dos recursos públicos. Em alguns casos, os resultados dessas pesquisas servem para usos civis; um exemplo disso foram as inovações desenvolvidas pelos Estados Unidos e disseminadas após a Segunda Guerra Mundial.

Resumidamente, a análise de Nelson aponta para os incentivos governamentais à inovação promovidos por “políticas diversificadas” focadas em financiamentos de pesquisas em universidades e laboratórios públicos “em prol do setor produtivo”; em programas de

defesa, em programas espaciais, de energia ou programas de apoio ou proteção a certas atividades industriais. Esses incentivos nem sempre estão relacionados a amplas políticas industriais ativas e coerentes, mas sim ao seu caráter diversificado e protecionista.

Os programas de grandes investimentos em P e D para a alta tecnologia, com protecionismo e subsídio à exportação foram justificados com o argumento de que os países que quisessem se manter competitivos deveriam investir nesse campo. Contudo, as pesquisas mostraram que nem sempre inovações estão ligadas a altos investimentos em P e D. Desta forma, o impacto positivo de se investir em alta tecnologia não está diretamente relacionado somente às inovações no campo de computadores e semicondutores, porém o uso dessa tecnologia promove inovações em outros campos diversificados que passam a utilizar uma nova base tecnológica em seus processos e produtos. É por isso que os países que querem se manter na vanguarda investem em uma educação que permita controlar a produção da sua base tecnológica e garantem a não dependência de outros países. Investir em alta tecnologia de base gerará externalidades que irão repercutir em outros setores econômicos do país. Entretanto, este argumento ainda não é consenso entre os autores que estudam sistemas nacionais de inovação, de que investir em alta tecnologia garanta bom desempenho econômico, uma vez que há casos em que essa relação não se verifica, ou ainda, há casos em que essa relação é inversamente proporcional, ou seja, baixos investimentos em alta tecnologia, mas produtividade e níveis de renda mais altos.

Então, apesar do conceito de sistemas nacionais de inovação estar cada vez mais comprometido em virtude da crescente internacionalização tecnológica, *know How* e aptidões específicas continuam fazendo diferença, bem como programas educacionais, universidades e laboratórios governamentais e demais instituições que sustentam as inovações (legislação, instituições financeiras, políticas fiscais, monetárias e de comércio internacional). A seguir, são apresentados alguns dados sobre Bonito no que se refere à história turística do município e sua evolução institucional, bem como aspectos sobre inovação local.

4.2.2 Inovação e o ambiente institucional do sistema turístico em Bonito-MS

O desenvolvimento da atividade turística na cidade de Bonito-MS deu-se, de maneira comercial, a partir de 1990 e pautou-se fortemente no apoio de instituições formais (universidades, sistema “S” e poder público instituído) e aspectos regionais, principalmente de caráter físico, geomorfológico e geográfico.

O município de Bonito, desde 1996, aproximadamente, implantou um sistema de *voucher*²⁵ padronizado, com o qual controla o número de visitantes por dia em cada um dos passeios existentes na cidade. Aliás, Bonito pode ser considerado um exemplo de que investimento em capacitação da população, criação de instâncias de participação e apoio governamental direcionado por políticas adequadas pode trazer resultados positivos. No período em que a cidade recebeu estes estímulos, houve uma grande transformação no local, que por fim estendeu-se, mesmo que arrefecidamente, aos municípios vizinhos de Jardim e Bodoquena. O município, que antes da década de noventa, explorava agricultura, pecuária e extração de calcário precisou se adequar rapidamente a uma nova demanda relacionada à exploração da atividade turística. A adaptação para o turismo consistiu num processo rico de inovações (o *voucher* padronizado é um exemplo) resultantes de capacitações para os munícipes, investimentos em infraestrutura, criação de novos ambientes e arranjos institucionais que estabeleceram as regras do jogo e proporcionaram a participação dos atores envolvidos com a atividade. O contexto histórico, social, geológico e geográfico permitiu que, em Bonito, ocorressem inovações e transformações sociais e econômicas capazes de gerar desenvolvimento.

Não se pode negar o progresso dos últimos anos em função do turismo. Afinal, atualmente mais de 56% da mão-de-obra está voltada diretamente para esta atividade econômica. São inúmeros atores desempenhando os mais variados papéis neste processo - guias, agentes de viagem, remadores, monitores, recepcionistas, motoristas, gerentes, guardas, telefonistas etc. (BONITO, [20--] n. p.).

²⁵ Implantado desde 1996, o modelo de Gestão através do *Sistema de Voucher Único* – Controle de Arrecadação de Impostos dos Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN – abrange toda movimentação da prestação de serviços pela cadeia turística: guias de turismo, agências/operadoras e atrativos, permitindo-se assim, levantar indicadores como fluxo de visitação de acordo com a capacidade de carga dos atrativos, índices de crescimento, estimativa de fluxo e sazonalidade dos mais de 60 passeios como opções (MATO GROSSO DO SUL, 2006)

É atribuída ao turismo uma série de melhorias e transformações no município, tais como:

1991 a 2000	<ul style="list-style-type: none"> • O IDH teve um aumento de 14%, saltando para o 18º em relação aos municípios de MS. • Queda expressiva da mortalidade infantil de 47% e uma expectativa de vida 8% maior. • Aumento de 19% no índice de educação, o que se deve há um aumento da taxa de alfabetização e, um aumento da taxa de escolarização; • Aumento de 9% do índice da renda <i>per capita</i>.
2003	A partir do ano de 2003, foram implantados novos métodos de cobrança, fazendo com que a receita aumentasse em 40,84% já no primeiro ano, sendo a atividade turística direta e indiretamente por grande parte dessa receita. Neste ano, o Turismo representou 68% da arrecadação do ISS.
2004	Evolução do PIB <i>per capita</i> da ordem de 72% de 2000 para 2004.

Quadro 4.2 - Transformações ocorridas no município de Bonito-MS de 1991 a 2004.²⁶

Além das informações do Quadro 4.2, outro fator interessante se refere à quantidade de associações criadas a partir da década de noventa. Registram-se atualmente quatorze associações representativas referentes a: guias; proprietários de atrativos; meios de hospedagem; agências de ecoturismo; classe empresarial; proprietários e operadores de botes; mergulhadores, *Bonito Convention Bureau*; Conselho Municipal de Turismo; Cooperativa Prestadora de Serviços Turísticos; Agências de Viagem e Turismo de Bonito; Fundação Neotrópica de Bonito; Instituto de Ensino Superior e Sindicato Rural Patronal.

A constituição do Conselho Municipal de Turismo levou os vários setores que compõem o *trade* a buscar uma organização mais eficiente. O resultado foi a criação das associações, as quais Lunas (2000) chama de entidades representativas do TRADE turístico de Bonito.²⁷ Em ordem cronológica, com exceção da Associação Comercial, tem-se:

- 1994 - Associação dos Guias de Turismo de Bonito (AGTB). A função da associação era, principalmente, a de agenciar trabalho para os contribuintes²⁸ e

²⁶ Dados da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio de Bonito-MS (www.bonito-ms.com.br).

²⁷ A dissertação do Prof. José Roberto Lunas traz um breve histórico de cada uma destas entidades, excetuando a recém-criada Associação dos Transportes.

²⁸ Cada associado contribui com uma anuidade de R\$ 20,00; além disso, a associação recebe um percentual da venda de ingressos do Balneário Municipal.

fiscalizar o cumprimento da Lei Municipal Nº 689/95, que tornou obrigatório o acompanhamento de guias nos passeios turísticos locais, com exceção para os atrativos da modalidade de turismo de aventura e turismo de lazer. Além de promover e incentivar a capacitação e o aperfeiçoamento, o que tem sido realizado com o auxílio de parcerias.

- 1996 - Associação das Agências de Ecoturismo de Bonito (ABAETUR).
- 1997 - Associação dos Atrativos Turísticos de Bonito (ATRATUR).
- 1998 - Associação Bonitense de Hotelaria (ABH).
- 2000 - Associação dos Transportes (ATB).
- 2001 - Associação dos Bares, Restaurantes e Similares.
- 2005 - Convention e Visitors Bureau .
- 2008 - Grupo Gestor do Projeto “65 Destinos Indutores”.

Em matéria de associação, o município se destaca no quesito quantidade, contudo seria importante investigar o funcionamento qualitativo destes arranjos, de forma que se possa identificar o papel desempenhado por elas e a representatividade que exercem frente aos seus associados e frente à comunidade em geral.

Até 1990, não existia departamento ou secretaria específica para o turismo, uma vez que o município, assim como quase todo o estado, desenvolvia essencialmente atividades de pecuária, agricultura e, no caso de Bonito, mineração de calcário. Apesar disso, já existia um fluxo espontâneo de visitantes e moradores locais que desfrutavam, desde a década de 1970, de alguns lugares de lazer nos finais de semana ou nas férias, em casa de parentes e amigos. Segundo Barbosa e Zamboni (2000), nesta época, iniciam-se os passeios à Gruta do Lago Azul, descoberta por um índio terena e tombada, em 1978, pelo antigo Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, assim como à Ilha do Padre, que começava a receber as primeiras estruturas de lazer e recreação.

No início de 1980, o governo estadual demonstrou interesse nos recursos espeleológicos da região e, a partir de então, várias ações relacionadas à pesquisa e estudo nesta área foram incentivadas. Em 1983, acontecia em São José dos Campos um congresso de espeleologia, no qual se registrou a presença de um funcionário do Departamento de Cultura do estado de Mato Grosso do Sul, juntamente com o “Serjão da Gruta”, personagem que

acompanhou o início da história, trabalhando informalmente como guia. Neste evento, deu-se o primeiro contato do professor Paulo Boggiani²⁹ com o potencial espeleológico de Bonito. Esse encontro resultaria num projeto destinado ao estudo das grutas de Bonito. Neste primeiro estudo, foi proposta a criação de um Conselho Municipal de Meio Ambiente e demonstrou-se a certeza do potencial turístico da região, principalmente como complemento ao potencial do Pantanal.

Em 1991, segundo pesquisas na Câmara de Vereadores, foi a primeira vez que o Turismo ocupou lugar, ainda que não exclusivamente, numa Secretaria Municipal. À época, chamou-se o órgão encarregado do turismo de “Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer”, sob o governo do Prefeito Naldemir Xavier. Quanto às incumbências da Secretaria, estas eram: articulação com outros organismos estaduais e divulgação dos atrativos turísticos do Município, que, nesta época, compreendiam a Gruta do Lago Azul, o Balneário Municipal, o Passeio de Bote e a Ilha do Padre. Neste primeiro momento, não se verificam preocupações com a formulação de uma política ou plano de desenvolvimento turístico para o município, apenas propostas incipientes de serviços de divulgação e apoio operacional básico. Ao todo, essa gestão reunia seis secretarias mais os órgãos de aconselhamento, entre eles o Conselho Municipal de Turismo. Este primeiro conselho, diferente daquele criado em 1995 como resultado do PNMT, era composto de número ímpar de membros escolhidos pelo prefeito municipal e com mandato coincidindo com o do chefe do Executivo Municipal. As atividades eram reguladas por regimento interno, elaborado pelos conselheiros e aprovado pelo Prefeito.

Em 1993, sob o comando do prefeito José Arthur Soares de Figueiredo, o poder executivo organizou-se por meio de seis órgãos, diretamente subordinados ao prefeito: de aconselhamento, de colaboração com o governo federal, de assistência imediata, de assessoramento, de administração geral e de administração específica. A Secretaria de Turismo assumiu a nomenclatura de Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico e fazia parte dos órgãos de administração específica. Neste período, eclodiram ações importantes para o desenvolvimento do turismo. Várias propostas, ações e atitudes que estavam sendo implementadas pelas pessoas envolvidas com o turismo no município encontraram respaldo no poder público da época, convergindo para a realização de fatos importantes para a história do turismo de Bonito. Entre eles, temos: realização do primeiro

²⁹ Geólogo e professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

curso de guia (1993), participação no Programa Nacional de Municipalização do Turismo do Turismo PNMT, criação do COMTUR e Fundo do Turismo (FUTUR, 1995) e organização e implementação do *Voucher* (ordem de serviço) único.

Encerrou-se, no ano de 1996, mais uma gestão municipal marcada por transformações na estrutura organizacional pública e, principalmente, por acontecimentos de extrema relevância para o desenvolvimento do turismo local. De acordo com algumas entrevistas, o poder público, durante este período, acompanhou a evolução do processo turístico que acontecia na comunidade. Mostrou-se descentralizador, no momento em que determinou a ocupação da presidência do COMTUR pela iniciativa privada; receptivo às novas idéias e participativo, enviando secretários e monitores a conhecer outros conselhos pelo Brasil; e aglutinador, pelo fato de incentivar o trabalho em equipe. Nesta primeira etapa da gestão do turismo em Bonito, o poder público não foi criticado por atrapalhar o fluxo natural de auto-organização dos outros segmentos locais.

A próxima fase compreende o período de 1997 a 2000, etapa que está caracterizada por novas alterações na estrutura organizacional pública e por um conselho de turismo mais amadurecido. A administração do Prefeito Nercy Soares dos Santos ampliou o número de secretarias. A estrutura administrativa conta com oito secretarias, ao invés das cinco do governo anterior. O turismo passa a fazer parte da “Secretaria de Turismo, Meio Ambiente, Indústria e Comércio”, cuja competência consistia em organizar os respectivos setores, e preparar uma política de permanente preservação e conservação ambiental. Nota-se que, pela primeira vez, as palavras “meio ambiente” entraram no nome de uma secretaria, ocupando o mesmo status do Turismo, Indústria e Comércio. Além das secretarias, esta gestão caracterizou-se pela presença de nove órgãos de aconselhamento. Em 5 de junho de 1997, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), por meio da Portaria Nº 57, instituiu o Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas (CECAV) em Bonito, em decorrência do aumento do uso turístico desordenado e predatório e de outras circunstâncias. Já em 15 de junho de 1998, o então governador do estado sancionou a Lei Nº 1.871, que estabeleceu a forma de conservação da natureza, proteção do meio ambiente e defesa das margens nas áreas contíguas aos rios da Prata e Formoso. Esta lei é conhecida popularmente como Lei Paulo Correia, sendo este o deputado que encampou, à época, este processo.

Em janeiro de 2001, o novo prefeito eleito, Geraldo Marques, assinou a Lei Complementar número 38. Essa lei trouxe expressões como “qualidade ambiental” e “desenvolvimento sustentável” e manteve separada a Secretaria de Turismo da Secretaria de Meio Ambiente.

De 2005 até 2012, tem-se como prefeito o Sr. José Arthur Soares de Figueiredo (terceiro mandato), que já havia governado de 1993 a 1996. Em 2010, a organização do arranjo público do turismo em Bonito configurava-se em Diretoria, vinculada à Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo.

Em 2012, serão 23 anos de institucionalização do turismo no âmbito público municipal. Em todo este período, contabilizaram-se seis processos eleitorais e quatro governantes, sendo que um deles esteve no poder por doze anos, significando 52% do tempo total.

De maneira sintética, a Figura 4.1 ilustra o caminho percorrido para a criação do atual sistema gestor:

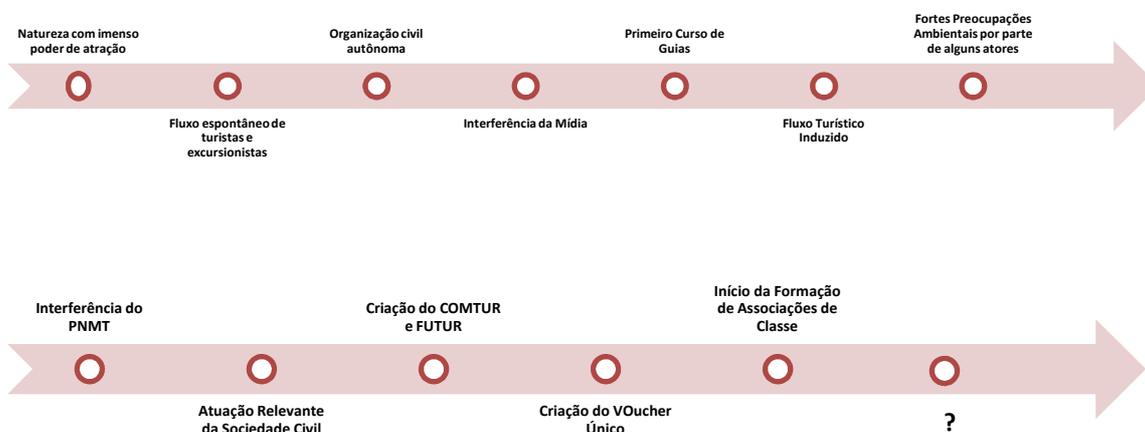


Figura 4.1 - Caminho percorrido na criação do atual sistema gestor.

Hoje, a evolução do turismo de Bonito e sua sustentabilidade carecem de novos investimentos em capacitação, como aquele feito para formação de guias na década de 1990, porém, agora, uma capacitação focada em outras necessidades locais que foram apontadas pela pesquisa: formação e fortalecimento de capital social voltado para o planejamento e gestão endógena do destino turístico. A história do lugar mostrou, quando da realização do

primeiro curso de guias, que há potencial no local para grandes transformações endógenas quando há investimento em capacitação tanto para o capital humano, quanto para o capital social. O ponto de interrogação na figura significa que a linha evolutiva está sem respostas há algum tempo, pois as instituições não conseguem ultrapassar o estágio de organização alcançado, sobre o qual se descobriu que, apesar do destaque que obtém no panorama nacional, apresenta fragilidades extremamente inibidoras da competitividade e da inovação no longo prazo.

Diante do exposto, fica claro o papel de polo turístico que a cidade assume, recebendo um fluxo anual de aproximadamente 100 mil visitantes e distribuindo-os para outros destinos da região e do estado. Reconhecida a importância turística de Bonito e a capacidade de organização local, supõe-se que a estratégia seguinte do ciclo de vida do produto Bonito deva seguir na direção de capacitação continuada; promoção e divulgação estratégicas, respaldadas por políticas bem direcionadas e supervisionadas com o apoio de redes de inovação; e sistematização da informação e dos próprios processos inovadores. Com relação à estratégia, Barquero (2002, p. 26) assinala que:

Esta deve ser instrumentada através de ações que procurem realizar os objetivos de aumento de produtividade e da competitividade do sistema produtivo, de melhoria de distribuição de renda e de conservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural.

Assim como em Bonito, outros pólos no estado mereceriam atenção semelhante e até mais intensa, uma vez que se encontram em estágio organizacional mais rudimentar e em cenário bem mais complexo, como é o caso da região do Pantanal, que compreende uma extensão territorial bem maior e de difícil acesso.

Reconhecer o papel de pólo de um destino turístico é considerar que ele exercerá influência sobre o crescimento de outros lugares, remetendo à necessidade de planejamento turístico e de sistematização das informações dos pólos, assim como de fomentar a ligação entre os mesmos a partir de redes de interação e inovação que codifiquem as informações locais e permitam cooperação e coordenação entre eles. A compreensão a respeito da relação entre redes interativas de inovação, conhecimento local e regionalização foi discutida por Bjorn T. Asheim and Philip Cooke, num texto de 1999, no qual os autores focam a evolução

pela inovação e no quanto a sistematização desta inovação pode ser estratégica para uma região. Um assunto que, certamente, auxiliará a compreensão de como o conhecimento local e as redes interativas de inovação podem contribuir para a regionalização do turismo e o desenvolvimento local da atividade.

Cada lugar apresenta um arranjo institucional que espelha determinada sociedade e que impacta diretamente a economia desta sociedade positiva ou negativamente. Um ambiente rico em cultura associativa e em diversidade institucional é favorável às trocas econômicas, às transformações, inovações e desenvolvimento. A questão estratégica referente às instituições consiste em que a própria existência delas significa maior segurança para realização de novos investimentos, ações inovadoras e, conseqüentemente, maior acumulação de capital.

Por isso a insistência nos arranjos institucionais e nas trocas de informações através das redes de conhecimento. Estas duas diretrizes estão entre as principais estratégias das políticas para o desenvolvimento local do turismo, sob a ótica dos Polos de Crescimento. Os atores locais, as especificidades positivas da região e suas instituições formam um ambiente propício para atrair mais investidores interessados em aumentar suas capacidades de poupança e, conseqüentemente, o crescimento econômico do local.

Nelson (2006) pontuou algumas características que são relevantes para os países e regiões que buscam a competitividade pela inovação e que reconhecemos na história de Bonito, tais como: forte interação entre atores envolvidos; sistema educacional que atendeu às demandas do setor produtivo, tanto a Universidade Federal de MS como o Sistema S; políticas de governo no âmbito macroeconômico, uma vez que o governo Federal iniciou em 1994 o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, cujas propostas incluíam institucionalização de instâncias locais de discussão e gestão democrática da atividade, tais como os Conselhos Municipais de Turismo; e a existência de uma base histórica, geológica e geográfica importantes. Excluímos o item “forte competição” porque não foi o caso da cidade de Bonito, uma vez que não havia concorrência interna e nem mesmo externa naquele momento da história turística do país em matéria de ecoturismo ou turismo de natureza. Mas os outros elementos já apontados conferem com os aspectos assinalados pelo texto de Nelson e corroboram a proposta de pesquisarmos os elementos característicos de regiões turísticas inovadoras e seus respectivos processos evolucionários no tocante à constituição de seus ambientes e arranjos institucionais. Continuando com a missão de se

relacionar desenvolvimento, inovação e conhecimento local, o próximo assunto será os conceitos de capacidades específicas e organização sob os pontos de vista de Chandler (1992) e Langlois e Robertson (1995) e de como esses conceitos podem servir à análise do turismo. No próximo item, aprofundar-se-á a investigação sobre o desenvolvimento local endógeno por meio de outros aspectos inerentes a esta questão e que servirão, assim como as redes e a inovação, para subsidiar a compreensão e análise do contexto institucional em que se desenvolveu o destino Bonito (MS).

4.2.3 Capital Social: capacidade organizacional e conhecimento endógeno, matéria prima para o desenvolvimento local do turismo

A constatação de que a capacidade humana de organização assume papel destacado no bojo do processo de desenvolvimento tecnológico produziu mudanças na forma como os empresários deveriam se organizar para poderem explorar todo o potencial das vantagens de custo, de escopo e de escala. Surgem então as gerências de nível intermediário e de nível avançado, os oligopólios e monopólios. Novos mercados (geográficos ou de produtos) foram possíveis graças às vantagens competitivas adquiridas através da capacidade organizacional conquistada por meio da exploração de economias de escala. A importância da capacidade organizacional consistiu no fato de que, além de possibilitar o crescimento das firmas que a conquistaram, o impacto refletiu-se também nas indústrias das quais as firmas faziam parte e posteriormente no desenvolvimento das economias nacionais nas quais essas indústrias operavam. O processo de desenvolvimento das habilidades e capacidades organizacionais deu-se por tentativa e erro, *feedback* e avaliação e localizou-se em determinadas indústrias. Esse tipo de aprendizagem é específico e não pode ser comprado ou simplesmente transferido para outras indústrias ou locais, pois faz parte do processo singular de desenvolvimento de cada lugar, momento histórico, empresa e/ou indústria e é denominado de *core capabilities* ou capacidades centrais.

O conceito de *core capabilities* demanda compreender, também, o conceito de hierarquia das rotinas organizacionais praticadas, o qual define as habilidades desde os níveis mais baixos até os mais elevados e como coordenar essas habilidades.

Existem as rotinas que envolvem as atividades funcionais da empresa (produção, fornecedores, clientes, distribuição, marketing) e aquelas rotinas que envolvem a coordenação destas diversas atividades funcionais. Há, ainda, aprendizagem referente às questões estratégicas de competição, ao custo de buscar novos mercados e de sobreviver às mudanças no ambiente econômico, político e social. Por todo esse conhecimento envolvido, Chandler (1992) afirma ser a empresa muito mais que a soma das partes. E, ainda, que os indivíduos são efêmeros e as instituições não.

O surgimento da base para aprendizagem organizacional tem a ver com a base tecnológica ou a capacidade organizacional em que as empresas operam em determinada indústria. Indústrias que exigem uma escala mínima maior forçam a existência da economia de escala e isso favorece a utilização da aprendizagem armazenada para construir novas facilidades.

Quando Chandler buscou descrever a experiência histórica das nações desenvolvidas, verificou que investimento em produção, distribuição e gerência para explorar economias de escala e escopo por parte dos *first movers* foi um aspecto semelhante entre eles e parece ter sido a base que permitiu aprendizagem organizacional, capacidades específicas de produção para determinadas indústrias, pesquisa e desenvolvimento, compra e relações de trabalho na Alemanha e nos USA, ao contrário do que ocorreu na Inglaterra.

O crescimento que se estabeleceu após, no período pós I Guerra Mundial, foi muito mais em função da estratégia de longo prazo, na qual se utilizou a vantagem comparativa resultante da coordenação das rotinas aprendidas, do que em função da redução de custos de transação. O mesmo acontece com relação à criação de novas indústrias e produtos, experiência resultante da aprendizagem continuada, pautada na aprendizagem organizacional acumulada no desenvolvimento, produção e mercado dos produtos iniciais. “De modo geral, a economia industrial evoluiu ao longo do tempo para consolidar a incorporação de temas ligados à evolução e organização de empresas e setores, com suas dimensões de estratégia, de interação e de implicações sobre as recomendações de políticas públicas” (HENKIN, 2008, p. 2).

Já para Langlois e Robertson (1995), as firmas compreendem duas partes distintas: a primeira seria o *intrinsic core* (compreenderia os elementos que são idiossincráticos, inimitáveis e não contestáveis); tais conhecimentos não podem ser comprados, vendidos ou

copiados e eles geram resultados mais eficientes por estarem agindo conjuntamente, ou seja, resultados maiores que a simples soma das partes. O restante da organização seriam as *ancillary capabilities* (seriam os elementos passíveis de contestação e não exclusivos daquela empresa). As fronteiras dessa organização, ou seja, em que medida as *ancillary capabilities* serão internalizadas ou compradas através do mercado dependem: da capacidade da organização relativa àquilo que pode ser comprado, por exemplo, os custos para produzir; os custos de transação e os custos de governança na produção ou na compra dessas capacidades. De qualquer forma, estas fronteiras mudarão ao longo do tempo em função de mudanças nas capacidades da organização e de mudanças em organizações concorrentes. Até mesmo suas *core capabilities* poderão erodir em função de outras firmas concorrentes atingirem o mesmo patamar em que se encontra a firma. O raciocínio seria válido não somente para firmas privadas e com fins lucrativos, mas para qualquer outro tipo de organização.

Ainda em Langlois e Robertson (1995), os autores suscitam alguns questionamentos fundamentais para os estudos evolucionários sobre crescimento e desenvolvimento: como são criados os valores das firmas; como as instituições sociais e diferentes formas de organizações empresariais conduzem ao crescimento e à competitividade e como elas são formatadas por esse crescimento e competição. Para explorar tais questionamentos que perpassam o comportamento das firmas, apresentam e discutem o “porquê” das firmas; as rotinas, capacidades e organização; e as estratégias e fronteiras da firma (ou até onde a firma atua ou pode atuar).

Uma das formas de se classificar o processo produtivo é de acordo com o seu grau de articulação formal. As fronteiras da firma ou as formas organizacionais são analisadas a partir de duas dimensões da integração: o grau de integração vertical e o grau de coordenação desta integração (custos de transação e governança para um determinado grau de integração vertical escolhido). Essas dimensões seriam complementares, porém capazes de ser separadas para posterior análise. Um fator importante para determinar o comportamento da firma não é somente a capacidade de gerar lucros e produzir bens e serviços, mas a escolha feita pelos trabalhadores da firma quanto ao caminho a seguir para produzir tais bens e serviços, para que, ao mesmo tempo que atendam às necessidades dos clientes, gerem lucros para a firma. Ou seja, o que produzir e como produzir. Esta concepção vê a firma como uma organização que precisa atingir vários objetivos. Esses objetivos são interdependentes e devem ser gerenciados de forma a não ocasionar conflitos uns com os outros. Para isso, precisam de

informação e conhecimento sobre produtos e processos produtivos. Outra aspecto refere-se à questão da empresa ser verticalmente integrada, ou constituída por diversas firmas especializadas em etapas diferentes do processo produtivo ou por um grupo de trabalhadores independentes. A resposta dependerá dos níveis dos custos de transação, mas isso também depende da natureza das atividades e do tipo e distribuição dos recursos que serão necessários, especialmente referentes às habilidades ou talentos humanos.

Além das questões técnicas, outras características interferem na análise dos custos de internalizar ou trocar no mercado, tais como características comportamentais ou cognitivas. Onde há um baixo grau de interdependência entre as atividades, os resultados equivalem à soma das partes separadamente; onde o grau de complementaridade e interdependência é elevado, os resultados de uma performance combinada são maiores que a simples soma das partes. Esta parece ser exatamente a situação da atividade turística, pois é notoriamente uma atividade cuja cadeia produtiva é interdependente, complementar, heterogênea e composta por produtos tangíveis e intangíveis. A interdependência leva à inseparabilidade, contudo não exclui a possibilidade de transação entre os componentes. O que ocorre é que a produção de um bem particular depende do uso coordenado.³⁰ Ou seja, o que acaba com a transação não é a inseparabilidade do processo, mas a combinação da interdependência das atividades e o custo de transferência de conhecimento ou de imitação de um ou mais componentes do processo. Neste caso, o que passa a ser realmente idiossincrático ou *core* de uma instituição é a coordenação dos recursos vitais (sinergicamente idiossincráticos) para os objetivos da organização.

The idiosyncratically synergistic resources that bind organizations together are, in fact, most frequently forms of knowledge that are difficult both to acquire and to communicate to others. This knowledge is often expressed in the form of the individual and collective behavior of members of the organization. (LANGLOIS; ROBERTSON, 1995, p. 13).

A variação do tamanho do *core* da instituição e os caminhos pelos quais a firma atuará dependerão do contexto no qual ela está inserida. Em contextos diferentes, o grau de variação aumenta. Por extensão, este comportamento é eficiente e difícil de copiar, promovendo uma vantagem que será perdida se a firma se dividir ou se dispersar.

³⁰ Com relação à gestão pública do turismo no Brasil, existem fortes políticas no sentido de estimular o trabalho regional e coletivo de produção, gestão e venda de produtos turísticos, a exemplo do Programa Nacional de Regionalização do Turismo, vigorando desde 2003. Mais informações em www.turismo.gov.br.

Para Langlois e Robertson, o conhecimento idiossincrático e o modo de agir da firma são o coração da firma enquanto organização. Este conhecimento também é reconhecido por diversos autores como “recurso”, “conjunto de recursos” ou “capacidade”. A discussão a respeito das capacidades das organizações enxerga a firma como “um conjunto de recursos”, não só tangíveis, mas também intangíveis (habilidades, experiência e conhecimento). Esses recursos vão se acumulando com o passar do tempo, a partir da experiência acumulada, e este excesso de recursos é o que permite a inovação e as estratégias diversificadas. Porém, cada firma é única e mesmo numa mesma indústria as firmas e suas rotinas e estratégias se diferenciam. Outro fator importante refere-se aos limites das capacidades das firmas. Tais limites levam as estratégias das firmas a se manterem no campo de atividades semelhantes às que elas já desempenham, pois assim as capacidades exigidas serão as mesmas. A escolha do escopo das atividades da firma depende também dos atributos que a firma possui, tais como excesso de capacidade em marketing, produção e finanças, gerencial ou empresarial, habilidades e experiência (LANGLOIS; ROBERTSON, 1995).

Outro aspecto das capacidades é a cultura organizacional. As organizações desenvolvem hábitos coletivos ou formas de pensar que são transformados gradualmente. Dependendo da cultura da organização, as mudanças ocorrem ou não. Nelson e Winter (2005) definem a natureza das capacidades como hábitos e rotinas que os indivíduos e organizações adquirem através da prática. As rotinas seriam as habilidades de uma organização e se referem àquilo que a organização faz, enquanto capacidades seriam o que a empresa faria se seus recursos fossem realocados. As rotinas seriam um subconjunto das capacidades da firma que influenciam, mas não determinam completamente as competências que a firma tem e como ela é organizada: como recursos humanos e físicos são utilizados, como estas capacidades e rotinas são utilizadas para desempenhar as tarefas. Parte deste conjunto de recursos é tácito (a essência da firma / *core capabilities*), parte é passível de ser adquirido por quem tiver condições para tanto. A natureza do *core capabilities* da firma também pode mudar no longo prazo em função de diversos aspectos, como mudanças tecnológicas, aprendizagem e relacionamento com clientes e fornecedores, o que repercutirá em alteração também nas fronteiras entre a firma e o mercado.

A estratégia corporativa tomada pela firma também afeta as fronteiras (o grau de integração vertical) da firma e do mercado, porque são de longo prazo e atingem parte considerável da estrutura empresarial em questão. O objetivo estratégico da firma consiste em

encontrar a combinação ideal entre o que produzir e o que comprar de outras firmas. Escolher a estratégia mais eficiente requer gestão sobre os recursos disponíveis, principalmente sobre aqueles que são idiossincráticos. Eis aí um dos grandes entraves para o desenvolvimento do turismo em diversas regiões do país e que mereceria maior atenção em estudos futuros. Há dificuldades no estabelecimento de estruturas adequadas para a gestão regional da atividade, bem como de estratégias eficientes, porque há dificuldade em diagnosticar, de forma eficaz, quais são os recursos disponíveis e idiossincráticos, onde estão, como podem ser transformados em produtos e distribuídos numa escala que dê bons resultados. Aliado a estas dificuldades, o país ainda tem um contexto nada favorável de desigualdades regionais e má distribuição de renda. “*Strategy implementation requires that firms compare their existing resources to their future needs and then determine how to make up any shortfall by either generating new resources internally or arranging to purchase them through the market*” (LANGLOIS; ROBERTSON, p. 18-19, 1995).

Além disso, outros fatores devem ser considerados quando se busca traçar estratégias; dentre eles, tem-se a racionalidade limitada, o oportunismo e a incerteza. A integração vertical pode ser uma destas estratégias, quando utilizada não só para baratear os custos de produção em massa, mas também e, sobretudo, para aumentar o espaço de criação, inovação e especialização da produção. A estratégia da integração, quando usada ofensivamente, gera *core capabilities* e vantagens comparativas substanciais que podem ser usadas para inovação. Percebe-se que há uma forte simbiose “determinística” entre estratégia e estrutura. A estratégia determinaria a estrutura, apontando a direção para o *core capability* da organização no futuro, e a estrutura, por sua vez, condiciona a estratégia, visto que o surgimento de novas competências é *path dependent* das capacidades iniciais.

A explicação precedente sobre a capacidade e desenvolvimento das firmas/organizações a partir do estudo das estratégias mostra-se essencialmente evolucionista e parece ser útil para analisar o desenvolvimento de instituições turísticas, principalmente aquelas envolvidas com a coordenação de interesses públicos e privados. Este tipo de instituição vem assumindo proporções cada vez mais relevantes no cenário nacional, desde 1994, com a implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo e, posteriormente, com a elaboração do Plano Nacional de Turismo – PNT, em 2003. O PNT reforçou a necessidade de estruturação de instituições de governança tripartites para o desenvolvimento local do Turismo em escala regional em todo território nacional. Contudo,

apesar de destacar a importância de se estruturar ambientes e arranjos institucionais para o desenvolvimento turístico em nível regional, as firmas existentes (instituições estabelecidas em nível municipal, regional e estadual) não conhecem a matéria prima com que trabalham, seus recursos disponíveis ou potenciais e suas capacidades centrais enquanto região ou até mesmo no nível da firma e, desta forma, não são capazes de pensar e agir estrategicamente e tampouco providenciar as estruturas adequadas. O resultado disso é que entram num círculo vicioso, no qual a inovação não acontece e a disputa por mercado interno e externo fica altamente comprometida.

4.3 AS DIMENSÕES INSTITUCIONAIS DO DESENVOLVIMENTO E O CAPITAL SOCIAL

Quando se quer relacionar as instituições com o desenvolvimento de uma nação, região ou local, deve-se ter em conta a função dessas instituições, a forma com que foram constituídas, ou seja, o processo e o contexto histórico, político e econômico e a sua eficiência. Mas o que são instituições eficientes?³¹ São instituições que foram criadas democraticamente no intuito de favorecer o desenvolvimento econômico e social e não para defender interesses de um determinado grupo que se encontra no poder. Por vincularem sua origem num processo democrático, servem à vontade da maioria e espelham a realidade de determinada região.

Para Furlanetto (2008), o enfoque institucional do desenvolvimento demanda atentar para três elementos: o território (que é o local onde as coisas acontecem), as parcerias público-privadas e a participação da sociedade. Ao fazer isto, o autor sugere que o que vai fazer a diferença no grau de desenvolvimento de diferentes regiões será o capital social, que

³¹ Como **instituições eficientes** entendem-se aquelas que favorecem o desenvolvimento econômico e social de uma determinada região, proporcionando condições para tal. É importante destacar que essa eficiência será sempre vista dentro de uma perspectiva histórica e por meio de uma análise comparativa. Por sua vez, **instituições democráticas** são aquelas construídas com a participação da sociedade, aquelas que oferecem oportunidades iguais a todos, em que as diferenças existentes são decorrentes de interesses, dedicações, visões empreendedoras e aproveitamentos diferenciados, mas nunca em função de benefícios advindos de regras que beneficiem somente determinadas classes sociais. (FURLANETTO, 2008, p. 4).

atuará como amálgama entre os atores locais nos diferentes processos de interação e que, quanto mais democrática for a trajetória de construção das instituições, menos distanciadas da realidade as instituições estarão e, conseqüentemente, será maior o potencial de eficiência institucional.

É comum entre os estudiosos do tema, a tese de que os benefícios advindos do capital social de uma população poderão tornar o processo produtivo mais eficiente. Assim sendo, admite-se como conceito de capital social de uma determinada população o conjunto de bens sociais, psicológicos, cognitivos e institucionais que possibilitam o comportamento cooperativo entre os indivíduos dessa mesma população. (FURLANETTO, p. 12, 2008).

Ou ainda: O capital social refere-se, então, à capacidade e à habilidade dos cidadãos de conectarem-se (2008, p. 13).

Putnam (1994) defende que a história molda as instituições e estas, as políticas. Por isso, para ele, o capital social é produtivo, porque consegue resolver o dilema da ação coletiva, que é a deserção. Uma vez que o capital social implica confiança e esta, por sua vez, estreita as relações entre os atores, ele permite maior interação, favorece a troca de conhecimento e aprendizagem e, por fim, desenvolvimento. Para ele: “*Social capital here refers to features of social organization, such as trust, norms, and networks, that can improve the efficiency of society by facilitating coordinated actions*” (PUTNAM, p. 167, 1994).

O estudo de Putnam dialoga com a proposta de Granovetter (2007), para o qual as relações sociais interferem no comportamento e nas instituições e são inerentes às atividades econômicas, tanto num contexto pré-mercantil, quanto moderno.

O argumento da imersão enfatiza, por sua vez, o papel das relações pessoais concretas e as estruturas (ou “redes”) dessas relações na origem da confiança e no desencorajamento da má-fé. A preferência dominante em fazer transações com indivíduos de reputação conhecida implica que poucos estão realmente dispostos a confiar na moralidade generalizada *ou* nos dispositivos institucionais para evitar problemas. (GRANOVETTER, 2007, p. 12).

Para a teoria da imersão,³² as relações sociais são mais eficientes no que respeita à estruturação da confiança nas transações do que os mecanismos institucionais ou a moralidade generalizada, embora não sejam suficientes para evitar completamente o comportamento oportunista. Ou seja, o fato único e exclusivo de existir um relacionamento pessoal não é garantia de honestidade eterna entre as partes. Tanto é que muitos relacionamentos longos e confiáveis padecem por traição.

Para o autor, as relações pessoais exerceram e exercem um papel importante sobre as transações econômicas em qualquer ramo de atividade e em qualquer época da história da humanidade, inclusive no mundo atual. Os relacionamentos existentes dentro de uma organização cuja rotatividade é baixa são mais consolidados e densos, podendo implicar em alterações na própria organização. Ou seja, os indivíduos interagem e esta interação interfere na rotina das organizações, exercendo pressão para mudanças institucionais. Estas mudanças, por sua vez, vão se refletir novamente nos indivíduos. Esse processo evolutivo é contínuo e cumulativo. “Provavelmente essa rede de interações é o principal elemento que explica o nível de eficiência, alto ou baixo, da nova forma organizacional” (GRANOVETTER, 2007, p. 27).

É importante destacar, ainda, que, para o autor, essas relações ocorrem internamente, sob o modo de coordenação tipo “hierarquia” proposto por Williamson, mas, também, entre empresas diferentes existentes no mercado. O fato de existirem redes de relacionamento dentro e fora das empresas despertou o interesse de Granovetter no sentido de buscar bases empíricas para sua hipótese de que pode existir ordem e eficiência em situações onde não existe o poder de uma autoridade tal qual no modo hierarquia proposto por Williamson. E que isso é possível em função da natureza das relações pessoais estabelecidas e das redes de relações entre as empresas e no próprio âmbito das empresas. Para Granovetter (2007, p. 27), a estrutura das relações é mais relevante do que a forma organizacional. A contribuição de Granovetter traz para este trabalho uma nova ótica. Um espectro de visão mais ampliado, que irá direcionar a investigação para questões relacionadas à qualidade da relação pessoal (interação) entre os atores dentro de cada organização turística e das redes de relação desenvolvidas, dentro e fora destas organizações. Servirá como um alerta para que não

³² A perspectiva da imersão está associada à escola “substantivista” na Antropologia, representada especialmente por Karl Polanyi (1944; POLANYI; ARENSBERG; PEARSON, 1957), e à idéia de “economia moral” em história e em ciência política (THOMPSON, 1971; SCOTT, 1976). Ela também possui uma clara relação com o pensamento marxista (GRANOVETTER, 2007, p. 3).

foquemos apenas os formatos dos arranjos institucionais, mas também a estrutura da interação pessoal no interior destas organizações e nas redes estabelecidas com as demais organizações.

Certas implicações se seguem às condições sob as quais se pode esperar a ocorrência de integração vertical em vez de transações entre empresas em um mercado. Em condições idênticas, por exemplo, podemos esperar pressões para a integração vertical em um mercado no qual as empresas que conduzem as transações não possuam uma rede de relações pessoais que as una ou no qual essa rede incorra em conflitos, desordens, oportunismo ou má-fé. Por outro lado, em mercados nos quais uma rede estável de relações assegure a mediação de transações complexas e gere padrões de comportamento entre as empresas, essas pressões estariam ausentes. (GRANOVETTER, 2007, p. 28).

A racionalidade dos procedimentos nas escolhas feitas pelos indivíduos não incorporaria apenas ganhos econômicos, mas ainda a luta por status, poder e socialização. O “homem econômico” é frequentemente sobrepujado pelo “homem social”. A escolha feita pode ser considerada não racional sob a ótica estritamente econômica, porém do ponto de vista psicológico e sociológico não.

A relação entre desenvolvimento, capital social e evolução institucional parece evidente e reforça a tese de que uma sociedade que interage, se conhece melhor, tem história e é capaz de agir coletivamente por que conhece os problemas locais e sabe em quem confiar e em como punir a quebra do contrato. A cooperação demanda, para Putnam (1964), informação acurada e governança real, de forma que as transformações ocorram e resultem em mudanças institucionais em prol do desenvolvimento local. O pano de fundo para o desenvolvimento do capital social é a sociedade democrática, na qual todos exercem sua participação, suas escolhas e cobram de quem os representa diretrizes claras conforme a demanda existente.

O capital social é como um bem público, que aumenta com o uso e se caracteriza pelas normas sociais, redes e confiança. O acúmulo deste capital permitirá círculos virtuosos no que tange à cooperação.

Ainda Putnam defende que a eficiência das instituições depende do contexto social e histórico do local e da tradição do trabalho coletivo. Para o autor, mudanças nas instituições

formais podem provocar mudanças na prática política; contudo, construções comunitárias precisam surgir a partir de coisas que a comunidade realmente quer, e não somente a partir de uma agenda externa. A educação é um pré-requisito para níveis altos de capital social, apesar de que pouco se tem notícia de investimentos em educação.

Abrindo organizações locais e dando-lhes responsabilidades, os governos incentivam a organização local. Em muitas experiências, ações específicas do governo foram fundamentais para criar capital social; em contrapartida, também podem destruí-lo. Porém, de qualquer forma, o poder público parece ser um ingrediente fundamental para a construção da comunidade. Interação e engajamento cívico entre os cidadãos foram essenciais para realizar um trabalho de participação democrática, segundo os estudos de caso levantados por Putnam. Muitos destes casos dependeram de circunstâncias particulares de tempo, local, cultura e personalidade.

As pesquisas mostram que o capital social é mais forte em estruturas pequenas. Ouvir e confiar, nestas situações, é mais fácil, além do que, grupos pequenos são mais homogêneos. Eles também proporcionam mais encontros e conexões mais sustentáveis. Num outro prisma, grupos grandes têm suas vantagens em função do poder que exercem, da capacidade crítica e diversidade. Ou seja, tamanho também é importante e é desejado pelos grupos pequenos. O dilema, então, é como combinar as vantagens da pequena escala com as vantagens de um amplo escopo. Putnam sugere a criação de estrutura celular com grupos pequenos, ligados de forma a compreender uma ampla estrutura. A mistura e o contato entre grupos pequenos proporcionarão troca de experiências e aprendizagem institucional.

Mudanças sociais tomam tempo e exigem paciência e persistência. A construção do capital social é incremental e cumulativa; por isso, diz-se que caminhos de sucesso chamam mais sucesso e, por outro lado, o sucesso traz com ele novos desafios.

Outro pré-requisito, além do investimento em educação, é a existência de espaços coletivos para encontros e debates. O mesmo se pode afirmar com relação a suporte de recursos humanos, salas de convivência e espaços urbanos que favoreçam a interação, assim como meios de comunicação, jornais locais, fóruns de debates e tecnologias de suporte para comunicação.

Depois de apresentar neste item as dimensões institucionais do desenvolvimento sob o enfoque de Furlanetto: território, parcerias e envolvimento da sociedade; de Granovetter: a

qualidade da interação social; e, de Putnam: a importância do capital social no processo de evolução e mudança institucional, conclui-se que o desenvolvimento local do turismo não pode fugir do processo de investimento em educação, capacitação, estruturação de arranjos institucionais que promovam a interação entre os atores de forma que estes possam trocar experiências, inovar em produtos e processos e construir uma trajetória de crescimento que sirva de terreno fértil para as transformações necessárias ao processo de desenvolvimento. Pode-se incluir, ainda, a importância das rotinas dos arranjos institucionais locais ou as tecnologias sociais (NELSON; SAMPAT, 2001) que foram se instalando e evoluindo ao longo do desenvolvimento dos destinos turísticos. Nelson e Sampat (2001) definem instituições como tecnologias sociais, quando elas se referem à “maneira padrão e esperada de interação dos agentes econômicos para alcançar determinados resultados” (2001, p. 14), ou às interações que já se converteram em padrões esperados, segundo os objetivos e o contexto (interação padronizada da atividade econômica). Os autores sugerem que, para se caracterizar as instituições ou “as tecnologias sociais” existentes em determinada região, é importante levar em conta o conceito de rotina.

Em atividades que requerem interação efetiva entre diferentes participantes, o conhecimento mútuo e o uso da combinação adequada de rotinas padrão pode ser essencial para lograr a coordenação. Por isso a importância do estudo das tecnologias sociais. (NELSON; SAMPAT, 2001, p. 20).

Sob o ponto de vista deles, o conceito de instituições como tecnologias sociais ou arranjos institucionais (Williamson) é coerente para analisar crescimento econômico e desenvolvimento, pois se as tecnologias físicas são protagonistas na história do crescimento econômico, as tecnologias sociais viabilizam a implantação das tecnologias físicas. Em harmonia com essa análise, esta pesquisa concordará que: “Uma rotina consiste em um conjunto de procedimentos que dão lugar a um resultado previsível e específico” (NELSON; SAMPAT, 2001, p. 17). E que todas as rotinas estão interligadas, fazendo parte de um sistema composto por rotinas e sub-rotinas que servem para facilitar o desenvolvimento das atividades, diminuir incertezas, custos e aumentar a eficiência dos procedimentos. Este cenário está em constante evolução e transformação, apesar dos riscos que se corre em sair da rotina já estabelecida, mesmo porque o ambiente institucional, político, tecnológico e econômico muda e pressiona alterações no processo.

4.4 A CONTRIBUIÇÃO DA POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO DO TURISMO

O principal aspecto referente às políticas públicas e privadas diz respeito à sua capacidade de extrair de uma região ou localidade todo o seu potencial de desenvolvimento. Este potencial pode se basear nos recursos humanos, naturais, empresariais, na combinação de alguns deles ou, até mesmo, na combinação de todos eles. Outro aspecto referente às políticas de desenvolvimento local é sua interferência nos processos de transformação da estrutura produtiva das regiões. Ou seja, na sua capacidade de buscar investimentos e qualificação que permitam transformar a maneira pelas quais as atividades produtivas são realizadas, ou até mesmo, mudar ou diversificar o conjunto das atividades produtivas realizadas. Mas como fazer isto? Que estratégias utilizar?

A mudança da estrutura produtiva exige aprendizagem e ajustes nos contextos institucional, social, econômico e cultural. O objetivo é permitir que o local possa negociar com o mercado global, obtendo economias de escala e escopo. As experiências de desenvolvimento local pesquisadas por Barquero (2001) sustentam que a principal estratégia nesta seara compreende ações de “desenvolvimento empresarial” com foco na produtividade e competitividade. Segundo Barquero, há duas escolhas a serem feitas: uma é a mudança radical com custos sociais inerentes à mudança estrutural da economia, e a outra é processual, com aproveitamento do saber local, aliada a pequenas mudanças sempre sob o comando e acompanhamento da comunidade local. Ambas as escolhas apresentam riscos e oportunidades, mas o que este trabalho discute é como o turismo pode acontecer sob a perspectiva do desenvolvimento local endógeno e, neste caso, a segunda alternativa é mais condizente com os conceitos de desenvolvimento assumidos aqui, dentre eles o de que o desenvolvimento é:

[...] um processo que busca a melhoria da eficiência na alocação de recursos públicos, o fomento à equidade na distribuição da riqueza e do emprego e a satisfação das necessidades presentes e futuras da população, tendo sempre em conta um adequado uso dos recursos naturais e do meio ambiente. (BARQUERO, 2001, p. 200).

Diante desse entendimento do tipo de desenvolvimento que se quer, as ações vislumbradas pelas políticas de desenvolvimento turístico endógeno conjugam:

1) **ações de melhoria de infraestrutura**, como o fortalecimento de redes de transporte e comunicação, criação de áreas específicas para atrair empresas, melhorias de acessibilidade, ações que fomentam o desenvolvimento do capital social e o atendimento às suas necessidades e ações que tornam as cidades melhores para o turista e para o morador, ou, nas palavras de Barquero, “cidades mais atrativas como locais para morar e produzir” (2001, p. 202).

2) **Criação de empresas de desenvolvimento**, focadas na melhoria de aspectos qualitativos e imateriais do desenvolvimento local e que “[...] contribuem para o surgimento de novos empresários, transformando uma idéia em uma empresa viável e competitiva, ao mesmo tempo em que lhes prestam informações e assessoramento a respeito dos riscos envolvidos no projeto, mantendo-os igualmente a par dos auxílios com que podem contar para sua efetivação (BARQUERO, 2001, p. 203)”. Tais como ações de qualificação de recursos humanos, difusão tecnológica, informações para as empresas e sobre elas, promoção das exportações de forma coletiva (no turismo se verifica em projetos municipais de marketing e promoção conjugados com os estados e o governo federal, ou quando os municípios se organizam em regiões), formação de empresários, informação sobre financiamentos, etc.

3) **Difusão das inovações e do conhecimento** por meio de centros tecnológicos, institutos tecnológicos e ações de formação contínua de recursos humanos em resposta à inovação contínua e às demandas empresariais.

4) **Organização do desenvolvimento local** por meio de redes e associações entre empresas e organizações.

Em suma, as políticas de desenvolvimento endógeno assumem cores mais difusas e democráticas, explorando o que os territórios têm em matérias de recursos e potencialidades diversas. São políticas vinculadas à história e ao processo de desenvolvimento evolutivo do local, enfocando inovação, aprendizagem, flexibilidade e complementaridade do sistema produtivo, no qual os setores primário, secundário e terciário dialogam e se complementam no processo de buscar respostas aos desafios. Essas respostas estarão pautadas na gestão descentralizada e no incentivo a projetos que se complementem, diferentemente daqueles que se destacam pelo tamanho da empresa, pois estes geram cada vez mais dependência ao longo

do tempo. Acredita-se que este viés é o grande diferencial das políticas atuais de desenvolvimento local. Além das redes e organizações intermediárias entre mercado e governo, pensar o desenvolvimento criando capital social e negócios que sejam flexíveis, que incorporem as potencialidades da região e possam, sinergicamente, resultar em efeitos maiores do que a simples soma das partes. Ou seja, não seria apenas dar recursos para as regiões turísticas, mas dotá-las dos serviços necessários para aumentar ou garantir sua competitividade e resolver seus problemas de maneira cada vez mais autônoma. Tais problemas resultam do avanço tecnológico e da rapidez com que se difundem as informações.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa procurou compreender a relação dos contextos institucionais com o desenvolvimento endógeno dos destinos turísticos, utilizando o município de Bonito, em Mato Grosso do Sul, como estudo de caso. A escolha do município de Bonito justifica-se em função de que ele já foi objeto de estudo desta pesquisadora, o que facilita o acesso aos dados, e pelo fato de o município sempre se destacar na mídia internacional e nacional como destino pioneiro e inovador no segmento de mercado do ecoturismo, em função de sua excepcional beleza natural e de seu sistema de controle da atividade turística. Visando atingir este objetivo, a metodologia foi organizada em **três etapas** e suas respectivas fases serão descritas neste capítulo. Inicialmente, será apresentada a caracterização do objeto de estudo no que se refere à sua localização, coordenadas geográficas, rede hidrográfica e outras informações relevantes para a pesquisa.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A região de Bonito está localizada no sudoeste do estado de Mato Grosso do Sul – MS, mais precisamente nas encostas da Serra da Bodoquena, a 280 km da capital Campo Grande, conforme ilustra a Figura 5.1 a seguir:

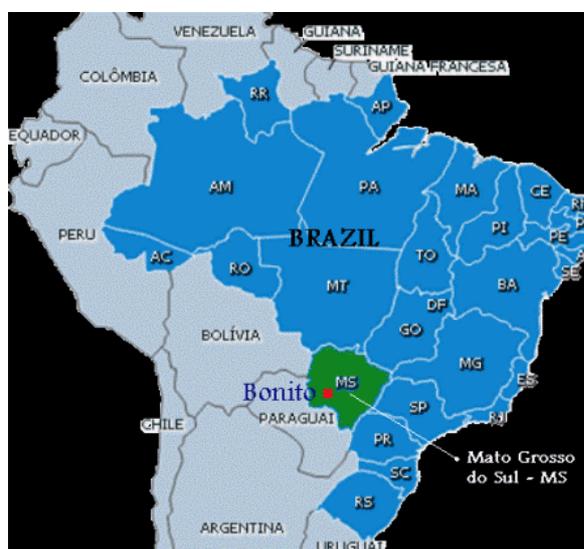


Figura 5.1 - Localização do município de Bonito-MS.

A cidade faz limite com os municípios de Aquidauana e Nioaque a Leste, Bodoquena e Miranda ao Norte, Porto Murtinho a Oeste e Guia Lopes da Laguna e Jardim ao Sul. As Figuras 5.2 e 5.3 a seguir mostram os limites e as distâncias entre esses municípios.



Figura 5.2 - Mapa rodoviário do estado de Mato Grosso do Sul

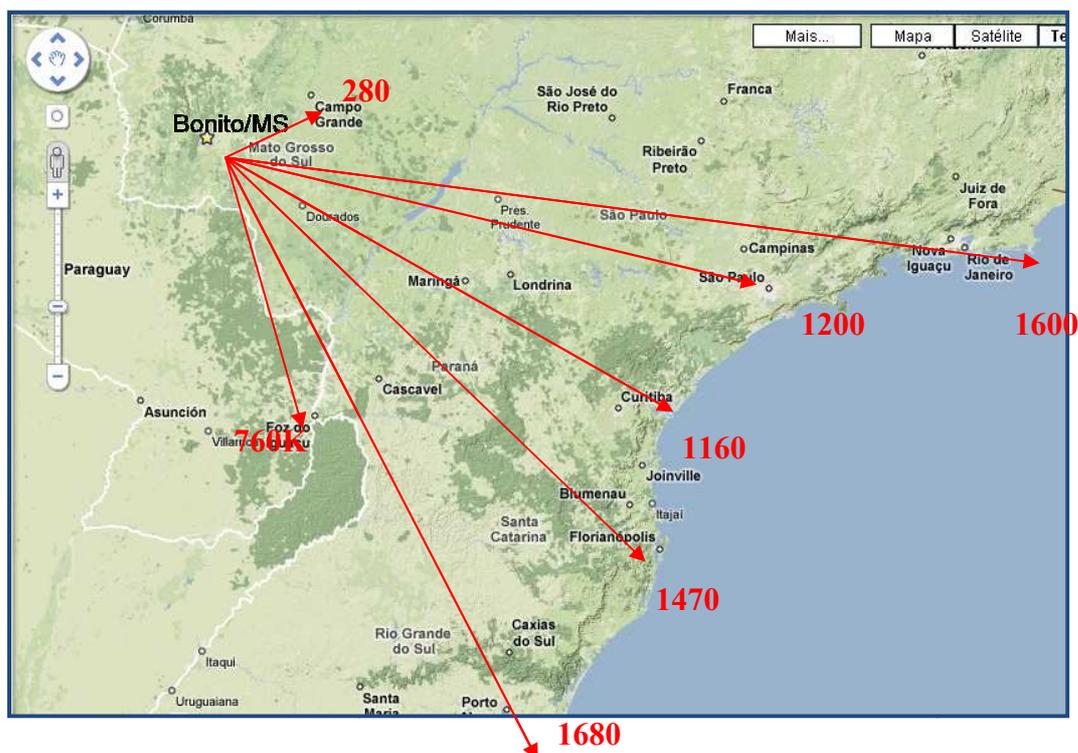


Figura 5.3 - Distância de Bonito das principais cidades do país.

O município de Bonito-MS possui um sistema hidrográfico com forte presença de rochas calcárias, as quais proporcionam o aspecto cristalino das águas, precipitando partículas em suspensão para o fundo dos rios. Além do que, favorece a formação de um vasto emaranhado de rios subterrâneos, grutas, abismos, fendas, cachoeiras, ressurgências, olhos d'água, tufas calcárias e um relevo bastante acidentado (*canyons*), conforme pode ser visto nas Figuras 5.4 e 5.5 a seguir. Todo este cenário vocacionou, naturalmente, a região para o turismo.³³



Figura 5.4 - Gruta do Lago Azul.



Figura 5.5 - Vista aérea do Balneário Municipal.

O município de Bonito está inserido na Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai, Sub-Bacia do Miranda e Aquidauana, sendo seus principais cursos d'água o rio Miranda, rio Formoso e rio da Prata. Os rios que nascem no município são o rio do Peixe, rio Formoso, rio Perdido e Sucuri, que têm grande importância para o desenvolvimento do turismo no município, conforme demonstra a Figura 5.6.

³³ A região já foi um mar, tendo sido chamado de Mar de Corumbá, e existiu na época da formação de calcário, mas depois de muitos terremotos a movimentações de placas tectônicas acabou provocando um choque de dois antigos continentes e por fim o fechamento do provável mar. Ao longo dos anos, em função das movimentações tectônicas, criou-se a Cordilheira dos Andes e depois a formação do Planalto da Bodoquena. Tem águas ricas em minerais (bicarbonato de cálcio e bicarbonato de magnésio), provenientes do calcário, que é uma rocha abundante na região. Informações obtidas no endereço: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Bonito>, acessado em 18 de março de 2010.

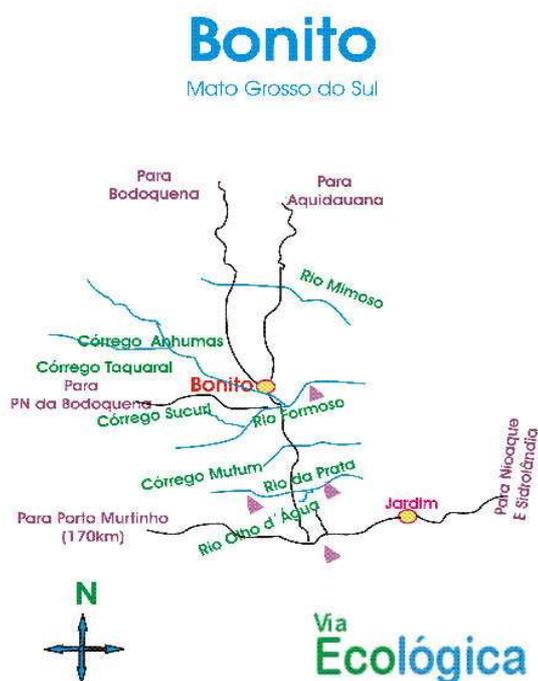


Figura 5.6 - Rede Hidrográfica do município de Bonito-MS.

A vegetação existente na região compreende espécies de Cerrado, Cerradão, Campo Cerrado e Campo Limpo. Há também a ocorrência de floresta estacional semidecidual e floresta estacional decidual.

O clima em Bonito é o tropical úmido, com temperaturas predominantemente quentes, numa média de 22° centígrados, período de chuvas entre outubro e abril. A precipitação anual situa-se entre 1.000 e 2.000 mm. No inverno, a temperatura varia entre 15° C e 20° C. Quanto à altitude, Bonito encontra-se a 350 metros do nível do mar, com o ponto mais alto (Serra da Bodoquena) chegando a 720 metros. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2000), a área do município é de 4.934 Km².

O relevo destaca-se pela Serra da Bodoquena, a oeste do município, que é um divisor entre as depressões de Bonito, Miranda e Apa, o que a caracteriza como um relevo residual, com formas calcárias. E pela depressão do Miranda, localizada entre a depressão do Aquidauana e Bela Vista.

Ainda conforme o IBGE 2007, o município conta com uma população estimada em 17.856 habitantes, com uma densidade demográfica de 3,6 hab./ Km².

Como se pode observar na tabela Tabela 5.1 a seguir, verifica-se um aumento progressivo do contingente populacional de 1996 a 2007.

Tabela 5.1 - População recenseada e estimada em Bonito-MS, no período 1996-2009.

BONITO	1996	2000	2007	2009
População recenseada e estimada	15.252	17.827	17.856	17.856 ³⁴

Fonte: IBGE - Contagem da População, 1996, 2000 e 2007.

5.2 ETAPA 1: REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura foi realizada em **duas fases**, como se segue:

5.2.1 1ª FASE: As Diferentes Abordagens Institucionalistas

Nessa **primeira** fase da revisão, realizou-se a pesquisa bibliográfica sobre Economia Institucional, as diferentes correntes de pensamento da Economia Institucional, a evolução e a transformação institucionais, e a relação das instituições com o desempenho econômico, com a produção de conhecimento e inovação. A revisão teórica da Economia Institucional

³⁴ <www.ibge.gov.br>. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 14 de agosto de 2009. Página visitada em 18 de março de 2010.

incorporou o estudo de suas principais correntes (Nova Economia Institucional – NEI e Institucionalismo Evolucionário). No item referente à NEI, houve duas subdivisões, a primeira é um exercício de síntese das semelhanças e diferenças entre as obras de Douglass North e Oliver Williamson, principais expoentes vinculados a esta corrente do pensamento econômico e de como a visão de cada um pode colaborar com a análise do desenvolvimento endógeno do turismo; e a segunda refere-se à relação entre as instâncias de governança e o desenvolvimento do turismo. A justificativa para lançar mão da base teórica da Economia Institucional é que, para ela, importa o “processo histórico” na formulação das idéias e das políticas econômicas. O outro aporte teórico configurou-se no campo do desenvolvimento endógeno, de forma que se extraíssem conceitos, indicadores e demais características que permitissem identificar a existência de desenvolvimento endógeno no destino turístico escolhido e que orientassem as etapas subsequentes.

5.2.2 2ª FASE: Descrição da trajetória institucional do turismo no Brasil

Após a revisão de literatura sobre os temas inerentes à pesquisa, partiu-se para a **segunda fase** da pesquisa, na qual se descreveram as características gerais da trajetória institucional do turismo no Brasil e no destino escolhido. Foi através do estudo do processo histórico da economia brasileira que se analisou e desenhou a evolução do ambiente institucional (leis, organizações, estruturas de governança, políticas, rupturas e regularidades) do setor de turismo e posteriormente o desenvolvimento da atividade em Bonito-MS, baseando-se na afirmação dos evolucionistas de que a inter-relação entre desenvolvimento, crescimento, inovação tecnológica, aparato institucional e evolução de instituições relevantes para certa tecnologia ou indústria revela uma complexa interação entre ações privadas de firmas competitivas, associações industriais, órgãos técnicos, universidades, agências governamentais, aparelho jurídico etc. Nesta fase, fez-se a revisão bibliográfica de dados secundários que recuperassem essas trajetórias evolutivas. Utilizou-se o município de Bonito-MS como foco de análise, principalmente, por ter sido considerado pelo Ministério do Turismo referência no desenvolvimento do turismo, no segmento de ecoturismo e turismo de aventura quanto à organização empresarial e o associativismo, conforme considerou o projeto Vivências do Brasil em 2006:

Bonito é, hoje, referência em Ecoturismo no Brasil, devido, sobretudo, à organização empresarial e ao associativismo. O Comtur (Conselho Municipal de Turismo) representa as principais entidades de classe, que fazem a interlocução com o poder público e a defesa dos interesses dos profissionais e empresários do setor. O trabalho conjunto tem resultado em iniciativas que conjugam promoção e comercialização, sem deixar de lado a preocupação com a sustentabilidade e a preservação da natureza. Uma dessas iniciativas é a criação do *voucher* único. Ao mesmo tempo que centraliza a gestão e comercialização do destino e seus atrativos, ele permite controlar o número diário de visitantes. Também é exemplar, em Bonito, a preocupação com a segurança e implementação das Normas de Segurança para prática do turismo de aventura. (BRASIL, 2007).

5.3 ETAPA 2: CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO PÚBLICO - PRIVADO DO TURISMO EM BONITO-MS.

A ETAPA 2 da pesquisa foi realizada em **três fases**, apresentadas a seguir.

5.3.1 1ª FASE: Caracterização e análise da efetividade do ambiente e arranjo institucional do destino turístico

Para a caracterização e análise da efetividade do ambiente e arranjo institucionais do destino turístico, realizou-se um levantamento por meio de roteiros de entrevistas e pesquisas em dados primários e secundários a respeito do destino. Os roteiros de investigação foram elaborados com o propósito de:

- a) identificar políticas, planos, programas e projetos, e a existência de regulamentação do setor (leis, decretos);
- b) identificar e caracterizar as instituições de apoio ao desenvolvimento do turismo;
- c) descrever a gestão público/privado do turismo e o sistema turístico vigente (existência de acompanhamento sistemático do destino por parte do Conselho Municipal de Turismo; existência de banco de dados e redes de informação; existência de uma agenda de prioridades para a gestão pública do turismo).

Dentre as organizações de interesse para pesquisa, destacou-se o Conselho Municipal de Turismo, e, de maneira complementar, o Fórum Estadual de Turismo.

O período investigado estendeu-se de 1994 a 2010. A escolha justifica-se em função de que, em 1994, foi implantado pelo governo federal o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, cujo mote era a descentralização da gestão turística a partir da criação dos Conselhos Municipais de Turismo (instância de governança local). O ano de 2010 por ser o último ano do primeiro mandato do PT, cujo destaque maior para o turismo refere-se à criação do Ministério e à continuidade da proposta de descentralização da gestão do turismo, porém sob o enfoque regional, apesar de continuarem existindo os Conselhos Municipais de Turismo.

5.3.2 2ª FASE: Elaboração do Instrumento de Pesquisa

Com o levantamento bibliográfico em mãos procedeu-se à elaboração do instrumento de pesquisa, que consistiu em quatro roteiros de entrevista separados por setor de atuação: público, privado, arranjos que coordenam interesses públicos/privados e terceiro setor. Apesar de o objeto da tese ser o município de Bonito, os roteiros foram aplicados também na esfera estadual. a título de complementação e maior enriquecimento da pesquisa.

Os roteiros foram organizados para atender a segunda etapa da pesquisa, a qual teve como objetivo caracterizar e diagnosticar a efetividade do contexto institucional do destino turístico. Para isso, organizou-se um roteiro para cada setor investigado. Ao todo, foram quatro roteiros. O Roteiro tipo A (Apêndice A) coletou informações junto ao órgão de turismo estadual (Fundação de Turismo do estado) e municipal (Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo); o Roteiro tipo B (Apêndice B) coletou informações junto às instituições que coordenam interesses públicos e privados (Fórum Estadual de Turismo, Conselho Municipal de Turismo e Associação de Guias de Turismo de Bonito); o Roteiro Tipo C (Apêndice C) coletou informações junto aos representantes da iniciativa privada – atrativos, agência de turismo e hotel; e o Roteiro tipo D (Apêndice D) foi formatado para as Organizações não governamentais instaladas na região.

Os dados e informações dos Roteiros tipos A, B, C e D foram utilizados também para definir os indicadores de análise a serem aplicados na quarta etapa da pesquisa, referente à elaboração das matrizes de análise do processo de desenvolvimento endógeno do turismo.

A construção dos roteiros foi organizada em três blocos e seguiu a seguinte ordem: a) identificação e caracterização dos arranjos institucionais (públicos, privados e terceiro setor) de apoio ao desenvolvimento do turismo; b) identificação do ambiente institucional (políticas, planos, programas e projetos e a existência de regulamentação do setor); c) Caracterização, descrição e análise do sistema gestor do turismo (existência de acompanhamento sistemático do destino por parte do Conselho Municipal de Turismo; existência de banco de dados e redes de informação; existência de uma agenda de prioridades para a gestão pública do turismo).

Para atender aos objetivos de identificação e caracterização dos arranjos e ambiente institucional local, e, também, para a descrição e análise do sistema gestor, os roteiros contemplaram os seguintes temas, que, posteriormente, foram transformados nos indicadores das matrizes:

- Tempo de existência;
- Forma como foi concebido;
- Composição;
- Instrumentos jurídicos;
- Infraestrutura;
- Dinâmica de trabalho;
- Articulações intra e inter conselho (existência de parcerias);
- Trabalho em conjunto visando resultados coletivos;
- Visão de futuro em conjunto (crenças, missão);
- Inovações;
- Quantidade e qualidade (gênero, idade, formação, atuação profissional) do capital social;
- Capacitação para o fortalecimento institucional;
- Produção de conhecimento local (capacidades tácitas);
- Existência de um sistema de avaliação e acompanhamento das políticas, planos e programas turísticos do estado, e de como se dá o processo de gestão do turismo nos municípios;
- Estratégia da organização para gestão do turismo (Existe uma estratégia de desenvolvimento local compartilhada?);
- A estrutura e as capacidades organizacionais;

- Definição das rotinas (habilidades) organizacionais: as que envolvem as atividades funcionais da empresa e aquelas rotinas que envolvem a coordenação destas diversas atividades funcionais

Para a análise da efetividade do contexto institucional do setor turístico, os roteiros contemplaram questionamentos que permitiram analisá-los frente aos preceitos teóricos que tratam das questões relacionadas à eficiência das instituições. Tais como: o papel efetivamente desempenhado pelas instituições turísticas para além das prescrições legais e normativas, seus entraves e pontos positivos e o modo como lideranças de diferentes segmentos, atuantes na área de turismo, desenvolvem suas estratégias de ação e como participam destas instâncias de governança.

5.3.3 3ª FASE: Escolha dos atores

Em seguida à elaboração do instrumento de pesquisa, o próximo passo foi escolher os atores que seriam investigados. O procedimento de escolha e a respectiva justificativa serão assuntos tratados a seguir.

Ao todo foram realizadas 10 entrevistas: três na iniciativa privada; três em arranjos mistos (terceiro setor municipal e estadual); duas organizações não governamentais e dois representantes do poder público (local e estadual). Cada entrevista durou entre uma hora e uma hora e meia.

Para investigar a iniciativa privada, escolheu-se um representante de cada segmento turístico diretamente atuante no sistema gestor: uma empresa de passeio turístico, uma agência de viagens e os guias de turismo que foram representados pela Associação de Guias de Turismo de Bonito, entrando, desta forma, no questionário tipo B (instância de governança). Além disso, entrevistou-se também uma empresa que representasse os meios de hospedagem. A empresa de meio de hospedagem não se encontra vinculada pelo *voucher* único ao sistema gestor da cidade, ou seja, não precisa do *voucher* para atuar no mercado. A escolha das empresas que seriam entrevistadas foi pautada em características como tempo de atuação, reconhecimento de mercado (inovação e qualidade/sustentabilidade) e histórico de participação em instâncias de governança locais. Com relação às outras três empresas, todas

cumprem os requisitos estabelecidos, inclusive com certificações e premiações de organismos nacionais, referentes à qualidade e sustentabilidade.

Como o objetivo estava em focar empresas de turismo inovadoras e competitivas e analisar a sua relação com os arranjos e ambientes institucionais locais, houve dúvidas com relação a qual segmento encaixar os guias de turismo. Isso porque, não são empresas, são profissionais autônomos, entretanto precisariam ser investigados, uma vez que são parte estratégica do sistema turístico de Bonito, representado sinteticamente pela tríade: guias, agências e atrativos turístico. Desta forma, acabou-se por considerar a Associação de Guias como objeto da investigação e não um único guia especificamente. Neste caso, a investigação foi conduzida pelo roteiro tipo B, referente às instâncias de governança, bem como na análise dos resultados e na construção das matrizes este ator foi considerado como instância de governança.

Das três empresas entrevistadas, uma apenas é mais recente e tem entre sete e oito anos; as outras duas têm entre quinze e dezessete anos. As mais antigas sofreram um desenvolvimento mais empírico e gradual, conforme o cenário turístico ia se consolidando. Cresceram junto com o destino e não tiveram um planejamento pré-estabelecido. O contrário percebe-se nas empresas mais novas, pois ambas tiveram um planejamento anterior e se instalaram num cenário turístico mais competitivo, já comercializado por operadoras nacionais. Tinham, no momento de sua instalação, um foco bem delimitado de atuação. Segundo registro oficial (BONITO, [2010]), existiam, em 2001, ano de abertura da agência pesquisada, mais de 25 empresas similares operando na cidade. Ou seja, o empresário que quisesse investir nessa área precisaria inovar e focar num negócio específico. Em 2010 já eram 44 as agências de viagem em funcionamento na cidade de Bonito.

Com relação ao contingente de funcionários, tem-se: o passeio turístico com 40 funcionários, a agência de viagem com 36 e o meio de hospedagem com 20 funcionários. Cada empresa tem particularidades que são inerentes ao seu negócio. A agência tem filiais em outras cidades do estado e fora do estado e outro ponto de venda em Bonito, além da matriz. A empresa referente ao segmento passeio turístico contabiliza dois passeios e uma Reserva Particular de Patrimônio Natural – RPPN, que também demanda contratação de funcionários. O meio de hospedagem configura-se como pousada e tem uma estrutura de 20 unidades habitacionais (UH), caracterizando um funcionário para cada unidade habitacional. Três das quatro empresas possuem escritório em Campo Grande. Todas as empresas pesquisadas são

familiares, compostas pela sociedade marido/mulher/filho (a) e em duas delas existe a participação de um sócio externo. Com relação às estratégias de gestão, todas as empresas se assemelham no quesito uso de tecnologia como suporte gerencial, especificamente softwares de planejamento e gestão financeira, operacional e administrativa, bem como na utilização da internet para gestão, controle, comunicação, prospecção.

5.4 ETAPA 3: ELABORAÇÃO DAS MATRIZES INSTITUCIONAIS

A **terceira e última etapa** consistiu na elaboração das matrizes institucionais, as quais resultaram da formulação dos indicadores que foram construídos a partir dos roteiros de entrevistas e do referencial teórico pesquisado. Esta etapa foi realizada em duas fases, descritas a seguir.

5.4.1 1ª FASE: Construção das matrizes

A idéia de trabalhar com indicadores e matrizes surgiu em função da necessidade de tornar os aportes teóricos estudados aplicáveis à realidade pesquisada de maneira mais objetiva. Após anos de trabalho empírico em arranjos turísticos de coordenação coletiva como fóruns e conselhos, ficou evidente a necessidade de instrumentos que permitissem avaliar o trabalho realizado e, principalmente, roteiros que sinalizassem a direção a ser seguida por estes arranjos. Diretrizes que permitissem escolhas mais estratégicas de atuação e que fossem capazes de provocar transformações que levassem ao desenvolvimento local.

A escolha de trabalhar com indicadores foi inspirada na proposição metodológica adaptada da *Organization For Economic Cooperation And Development* – OECD (1997). Essa abordagem utiliza indicadores de desempenho como ferramenta de comparação, incorporando indicadores descritivos e referências a um objetivo político específico. Fornecem aos tomadores de decisão informações sobre o grau de sucesso na realização de metas locais, regionais, nacionais ou internacionais. Essas ferramentas são utilizadas dentro de diversas escalas, no campo da avaliação política e no processo decisório. No contexto desta pesquisa, os indicadores foram selecionados na etapa 3 com o objetivo de avaliar o grau de efetividade das políticas para geração

de conhecimento local e inovações existentes em Bonito. Esses indicadores foram divididos em 3 grupos de análise, como se segue:

- GRUPO 1: Indicadores que compõem os arranjos institucionais;
- GRUPO 2: Indicadores que compõem o ambiente institucional;
- GRUPO 3: Indicadores que compõem o sistema gestor do turismo.

Cada um destes grupos se transformou em uma matriz. Os resultados finais foram analisados intra e inter grupos (MOLDAN; BILHARZ, 1997). Ao todo, foram construídas três matrizes, uma representando o arranjo institucional de Bonito, outra o ambiente institucional e a terceira representando o sistema gestor. Cada matriz foi constituída por um respectivo número de indicadores e cada indicador, por sua vez, por um número específico de critérios que serviram para avaliá-los com relação à escala estabelecida. É importante ressaltar que as matrizes arranjo institucional e ambiente institucional foram analisadas segundo os diferentes segmentos investigados, público, privado e terceiro setor. Ressalta-se, ainda, que a avaliação do arranjo institucional pelo terceiro setor foi feita da ótica do COMTUR com relação ao Fórum Estadual de Turismo.

Ao todo, foram construídos 12 indicadores (A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L) referentes à matriz arranjo institucional; 6 indicadores (A, B, C, D, E, F) referentes à matriz ambiente institucional e 7 indicadores (A, B, C, D, E, F, G) referentes à matriz Sistema Gestor. A seguir, serão apresentados os indicadores e os respectivos critérios avaliados para cada uma das matrizes:

➤ **MATRIZ “ARRANJO INSTITUCIONAL”:**

INDICADOR (A) – AMBIENTE INSTITUCIONAL FORMAL DOS ARRANJOS INSTITUÍDOS

Critérios:

1. Existência de regimento interno (diretrizes que orientam a composição, forma de escolha dos representantes, temporalidade de mandato);
2. Garantia legal de recursos financeiros (não se aplica para o setor privado);
3. Garantia legal de recursos humanos para execução das leis, políticas, planos e programas (não se aplica para o setor privado);
4. Respaldo Legal.

INDICADOR (B) – CAPACITAÇÃO

Critérios:

1. É continuada;
2. Ocorre por região, para o fortalecimento do capital social (este critério não se aplica ao segmento privado);
3. Proporciona fortalecimento do arranjo institucional;
4. É promovida pela instituição;
5. É apoiada pela instituição;
6. É realizada em função das demandas internas da instituição.

INDICADOR (C) – CAPACIDADE ORGANIZACIONAL

Critérios:

1. Existe capacidade organizacional ou *core capabilities*;
2. Explora todo o potencial das vantagens de custo, escopo e escala;
3. Fomenta a criação de vantagens competitivas;
4. Relaciona-se às rotinas que envolvem as atividades funcionais do arranjo (produção, fornecedores, clientes, distribuição, marketing) e aquelas rotinas que envolvem a coordenação destas diversas atividades funcionais;
5. Mudam ao longo do tempo.

INDICADOR (D) – ROTINAS

Critérios:

1. Envolvem as atividades funcionais do arranjo;
2. Envolvem a coordenação destas diversas atividades funcionais;
3. Relacionam-se às capacidades organizacionais;
4. Rotinas para aprendizagem referente às questões estratégicas de competição, ao custo de buscar novos mercados e de sobreviver às mudanças no ambiente econômico, político e social (não se aplica para o COMTUR);
5. Rotinas relacionadas aos objetivos da empresa/instituição;
6. Rotinas de informação e conhecimento sobre produtos e processos produtivos.

INDICADOR (E) – ESTRATÉGIAS DE GESTÃO

Critérios inerentes à questão estratégica:

1. Existem;
2. São elaboradas participativamente e pautadas em diagnóstico;
3. Repercutem em processos de transformação e em mudanças estratégicas;
4. Determinam metas e objetivos de longo prazo;
5. São acompanhadas dos meios para alcançá-las e dos recursos que serão demandados;
6. Produzem as principais políticas e planos para se atingir objetivos e metas;
7. Definem o negócio em que a empresa está ou pretende estar;
8. Convertem a competência distintiva (essencial) em vantagem competitiva (vantagens com relação aos oponentes);
9. Fomentam as novas competências para garantir a liderança sustentável;
10. São escolhidas a partir da gestão dos recursos disponíveis, principalmente sobre aqueles que são idiossincráticos.

INDICADOR (F) – RECURSOS FINANCEIROS

Em consonância com o objeto deste estudo, optou-se por se considerar apenas os recursos referentes ao segmento público municipal (orçamento anual para o turismo) e terceiro setor, representados pelos recursos do Fundo de Turismo.

INDICADOR (G) – ASPECTOS POSITIVOS: (CERQUEIRA et al., 2009, p. 227)

Critérios - Os Arranjos/redes devem:

1. Manter e garantir a sua legitimidade;
2. Evitar o protagonismo institucional na sua gestão (devem alternar a instituição que toma a frente);
3. Apresentar pouca assimetria de poder, de capacidade técnica e de informação (buscar representantes com certo equilíbrio nestes requisitos);
4. Executar as ações planejadas através de modelos organizacionais de gestão;
5. Promover a redução dos custos de transação através do estabelecimento de regras e posturas coletivas que deverão ser respeitadas pelos diferentes segmentos, diminuindo, assim, a burocracia e imprimindo maior agilidade ao sistema turístico;

6. Promover dinâmicas de gestão (fluxos de interação) que revitalizem continuamente o arranjo;
7. Investir em capacitação focada em aumentar o nível do capital social ou humano;
8. Promover mudanças na prática política;
9. Ter diversidade;
10. Responder às necessidades e demandas dos atores;
11. Assegurar investimentos locais, provenientes de boa parcela da riqueza gerada pela própria localidade;
12. Arbitrar;
13. Ser efetivamente espaço de articulação dos três segmentos sociais (além de terem assento na instância, os segmentos participam de fato das suas reuniões e atividades);
14. Ser espaço de proposição, monitoramento e avaliação onde os membros propõem, monitoram, analisam e avaliam políticas, estratégias, planos, projetos, ações;
15. Ter clara a sua missão (sentido de propósito das suas atividades e meios; das suas áreas de atuação);
16. Ter a coordenação comandada pelo *trade* ou terceiro setor;
17. Apresentar resultados efetivos produzidos por meio de um plano de trabalho ou direcionamento estratégico;
18. Divulgar os resultados por meio de uma estratégia de comunicação (interna e externa);
19. Ter gestão profissional (definir funções gerenciais e procedimentos administrativos: planejamento, organização, direção, acompanhamento);
20. Possuir grupos de trabalho ou comitês específicos, por assunto, atuantes e monitorados;
21. Possuir parcerias efetivas;
22. Possuir suporte de recursos humanos,
23. Ter visão regional;
24. O empresariado local se faz representar em entidades de classe representativas;
25. A existência de instituições de apoio técnico (Sebrae, universidades, centros tecnológicos) que auxiliam de modo sistemático.

INDICADOR (H) – ESTRUTURA

Este indicador foi dividido em dois subitens: os critérios 1, 2 e 3 referem-se aos aspectos físicos e os critérios 4 e 5 se referem à estrutura funcional (recursos humanos).

Critérios:

Físicos:

1. Existente;
2. Exclusiva;
3. Adequada ao negócio da empresa/firma.

Funcionais:

4. Adequada em quantidade ao negócio a que se propõe;
5. Adequada em perfil ao negócio a que se propõe.

INDICADOR (I) – INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Crítérios:

1. Existência de relatórios e/ou atas;
2. Distribuição eletrônica e impressa das informações;
3. Existência de reuniões sistemáticas (ordinárias e extraordinárias);
4. Promoção de encontros e/ou eventos;
5. Existência de **REDES SOCIAIS**: *twitter, facebook, páginas, sites etc.*

INDICADOR (J) – PARTICIPAÇÃO NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS LOCAIS

Crítérios:

1. A instância/empresa participa dos arranjos locais;
2. A participação está oficializada;
3. A participação é efetiva (sem faltas);
4. Existe retorno oficial das informações para a empresa ou instituição a qual representa através de ata, relatório ou outra espécie de documento.

INDICADOR (K) – PERCEPÇÃO SOBRE A INFLUÊNCIA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS³⁵**Crítérios:**

³⁵ Neste indicador, o COMTUR será analisado com relação ao Fórum Estadual de Turismo.

1. Na aproximação dos agentes;
2. Na redução da assimetria de informação;
3. Na resposta às suas demandas e necessidades;
4. No desenvolvimento da confiança;
5. Na promoção da capacitação técnica;
6. Na redução dos custos de transação;
7. Evita assimetria de poder;
8. Proporciona a existência de espaços coletivos para encontros, interação e debates;
9. Na mudança de rotinas das empresas ou instituições;
10. Na aprendizagem;
11. Na geração de conhecimento;
12. No fomento da Inovação para a empresa ou para o arranjo que representa;
13. Na disseminação da inovação.

INDICADOR (L) – PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS EFETIVAS E FUNCIONANDO

Crítérios para o indicador “parcerias”:

1. Existem;
2. Estão formalizadas;
3. São financiadas em conjunto;

➤ **MATRIZ AMBIENTE INSTITUCIONAL**

INDICADOR (A) – ARCABOUÇO LEGAL

Crítérios:

1. Organizar o sistema;
2. Normatizar e estabelecer diretrizes;
3. Prever punições e restrições quando houver quebra no cumprimento das regras estabelecidas;
4. Estar devidamente regulamentado pelo poder legislativo local;
5. Estar em consonância com a Lei maior do país e ser, no mínimo igual ou mais restritivo que ela;
6. Ser construído, preferencialmente, pelos atores locais em função de seus hábitos, costumes e cultura local; e, por fim,
7. Prever a existência de arranjos que permitam executar as normas estabelecidas.

INDICADOR (B) – POLÍTICAS

CrITÉrios:

1. A competitividade (caracterizada, sobretudo, pela existência de organização da produção, a qual reunirá em redes as empresas locais, alcançará vantagens de escala e reduzirá custos de transação);
2. A construção e fortalecimento da capacidade organizacional;
3. A cooperação por meio de redes de empresários e de instituições;
4. A inserção no mercado nacional e internacional;
5. A conservação dos recursos naturais e culturais (criação de parques, RPPNs, qualidade da água, do ar);
6. A melhoria na distribuição de renda;³⁶
7. Investimentos e qualificação que permitam transformar a maneira pela qual as atividades produtivas são realizadas;
8. A capacidade de extrair de uma região ou localidade todo o seu potencial de desenvolvimento, ou seja, fazer com que todos os fatores de acumulação de capital³⁷ ajam da melhor forma e sistematicamente;
9. A obtenção dos resultados a que se propôs;
10. A criação de mecanismos de envolvimento e participação dos outros setores do governo para solucionar de forma planejada as demandas turísticas;
11. O fortalecimento de instrumentos de controle e fiscalização que coíbam os desvios do setor;
12. A consolidação de uma base orçamentária de investimento no setor de turismo, incluindo investimentos dos setores público e privado;
13. O acompanhamento da execução orçamentária;
14. Estratégias de desenvolvimento local;
15. A melhoria da infraestrutura (o fortalecimento de redes de transporte e comunicação) em áreas específicas para atrair empresas;
16. O desenvolvimento do capital social;

³⁶ PIB per capita Bonito (2008) – 10.924 reais; Brasil (2009) – 5.405,00 reais; Mato Grosso do Sul (2008).

³⁷ **Fatores de acumulação de capital:** Estratégias; Arranjos institucionais; Redes de conhecimento; Centros tecnológicos; Atores locais; Especificidades positivas da região e Instituições.

17. A difusão das inovações e do conhecimento por meio de centros tecnológicos, institutos tecnológicos e ações de formação contínua de recursos humanos (BENI, 2006, p. 116-117).

INDICADOR (C, D, E) – PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS: responsáveis por expressar as ações planejadas conjuntamente e de maneira transparente.

Critérios – Os PPPs devem:

1. Estar consubstanciados em algum documento;
2. Ser facilmente acessados;
3. Ser de conhecimento de todos aqueles diretamente envolvidos com a atividade;
4. Serem precedidos de estudos específicos;
5. Prever a criação de uma estrutura de gestão em que há participação de segmentos empresariais e demais organizações sociais/ descentralização e operação por meio de organizações intermediárias;
6. Estabelecer diagnósticos consistentes e eleger objetivos com metas prioritárias;
7. Promover a capacidade empresarial, a qualificação profissional, a formação de redes e o estímulo às interações e a conservação de recursos naturais;
8. Fomentar a aprendizagem, o conhecimento, a informação e difusão da inovação;
9. Recuperar os recursos naturais, históricos e culturais;
10. Avaliar detalhadamente a interação com outros setores e identificar as bases de convencimento para a cooperação com o setor de turismo;
11. Adotar mecanismos de acompanhamento e avaliação das ações com base em indicadores de sustentabilidade;
12. Divulgar resultados. (BENI, 2006, p. 116).

INDICADOR (F) – COORDENAÇÃO INTERSETORIAL

Critérios – a coordenação intersetorial deve:

1. Promover a existência de encontros sistemáticos e oficiais para comunicação e troca de informação;
2. Buscar a adoção de procedimentos comuns;
3. Coordenar as ações dos diferentes setores, turísticos ou não, da prefeitura;
4. Executar ações conjuntas;
5. Elaborar conjuntamente o arcabouço legal;

6. Elaborar conjuntamente políticas, planos, programas e projetos;
7. Dispor de um sistema de informação que integre a organização e auxilie na coordenação das diferentes unidades organizacionais (departamentos, setores).

➤ **MATRIZ INSTITUCIONAL SISTEMA GESTOR DO TURISMO EM BONITO**

INDICADOR (A) – DIAGNÓSTICO: reflexão e ação da situação turística do município.

Critérios:

Precisa estar pautado em análises e estudos específicos sobre:

1. O meio ambiente

Características de ordem natural: localização, delimitação, geologia, relevo, hidrografia, clima e tempo, paisagens.

Análise ambiental (impacto – EIA/RIMA).

2. A economia

Atividades econômicas exploradas na região.

3. Os aspectos sociais

Demografia.

Geração de empregos.

4. A legislação

Lei orgânica do município.

Legislação e procedimentos legais para o desenvolvimento do turismo no município.

5. A participação da comunidade

Pesquisa de opinião.

Relatório da comunidade.

6. O inventário da oferta

Atrativos (naturais, culturais, eventos) e outras instalações: taxas e programas de visitação.

Recursos naturais e culturais.

Equipamentos e serviços turísticos: ex. Alojamento – oferta, tipo, situação e taxa de ocupação.

Hospedagem.

Alimentação.

Recreação e entretenimento.

Serviços de apoio e agenciamento turístico.

Infraestrutura de apoio turístico.
 Informações básicas do município.
 Sistemas de transportes.
 Sistemas de comunicação.
 Sistemas de segurança.
 Equipamentos médico, hospitalar e farmacêutico.
 Sistema bancário.
 Sistema de postos e serviços.
 Sistema de abastecimento de alimentos e bebidas.

7. Outros serviços.

Mapeamento dos atrativos e serviços turísticos.

8. O inventário da demanda

De onde vêm e porque vêm.

Como vêm.

Quanto gastam e como gastam.

Quanto tempo ficam no local.

Pesquisa de opinião.

INDICADOR (B) – SISTEMA DE INFORMAÇÃO E MONITORAMENTO: reduz a incerteza porque facilita o acesso à informação nos processos de tomada de decisão. Necessita de equipe, equipamentos e sistemas de banco de dados e banco de modelos.

Critérios:

Cada fase deste indicador possui subsistemas que a alimentam. Por exemplo:

1. A fase de coleta de informações compreende:

Informações internas – dados e resultados periódicos sobre as ações executadas. Banco estatístico, informes financeiros e relatórios das áreas de fomento, desenvolvimento, marketing e promoção. Informações originadas do organismo oficial (nacional, estadual, municipal) de turismo.

Pesquisa de mercado – É um desenho sistemático. Recompila, analisa e divulga dados e resultados relevantes relativos à comercialização. Os instrumentos de investigação podem ser pesquisa de campo, secundária e visual.

Concorrência – Esse subsistema é alimentado com dados referentes às ações da concorrência. Informações sobre mercados emissores, empresas de turismo nacional (companhias aéreas, operadoras de turismo e agentes de viagens).

2. A fase do sistema de controle compreende:

Controle de resultados – comprova discrepância em relação ao que foi previamente estabelecido;

Avaliação – analisa e determina a eficácia das ações executadas. Neste caso, indicadores precisam ser previamente estabelecidos.

Ações corretivas – ajustar os programas e projetos conforme os objetivos estabelecidos.

3. A fase da tomada de decisão compõe o subsistema de programas de ação, o qual realimenta os sistemas de informação e controle, anteriormente apresentados.

INDICADOR (C) – COMPETITIVIDADE

Critérios:

Utilizou-se um estudo de competitividade feito para Bonito pelo projeto 65 Destinos Indutores do MTUR, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, realizado em 2009. Neste documento, foram analisadas 13 dimensões e 60 variáveis de Bonito que mantêm ligação direta com a competitividade do destino turístico: Infraestrutura geral; Acesso; Serviços e equipamentos turísticos; Atrativos turísticos; Marketing; Políticas públicas; Cooperação regional; Monitoramento; Economia local; Capacidade empresarial; Aspectos sociais; Aspectos ambientais e Aspectos culturais. A escala de avaliação variou de 0 a 100.

INDICADOR (D) – INOVAÇÃO

Critérios:

Um ambiente de inovação demanda:

1. Análise sistemática das variáveis socioeconômicas e políticas relativas ao destino;
2. Interação entre os atores para troca de informação, de conhecimento e promoção de aprendizado conjunto (densidade e qualidade da interação);
3. Um sistema de informação relativo à demanda e oferta turística;
4. O aperfeiçoamento contínuo de produtos, serviços e processos;
5. O estabelecimento de padrões de qualidade certificados;

6. Estudo da concorrência e de novos nichos de mercado;
7. A promoção de prêmios e concursos;
8. A sistematização de processos e estruturas que permitam compartilhar de forma regular o *know-how* adquirido;
9. A organização de conselhos de gestão com capacidade de liderança e de assumir riscos;
10. Financiamento para desenvolvimento de pesquisas;
11. Sistema institucional diversificado e complexo (conjunto de instituições ligadas à pesquisa e parcerias entre empresas públicas e privadas e universidades),
12. Políticas interativas com vistas à inovação incremental atendendo as médias e pequenas empresas;
13. Recursos humanos qualificados;
14. Introdução e difusão de conhecimento técnico.

INDICADOR (E) - USO DOS ATRATIVOS PELA POPULAÇÃO LOCAL

Critérios:

1. Existe ambiente institucional (regras, regimentos, leis, regulamentos, projetos) que organize a participação da comunidade;
2. A participação/visitação nos passeios privados é sistemática;
3. É monitorada e avaliada;
4. O uso dos atrativos públicos pelos moradores locais é livre.

INDICADOR (F) – GERENCIAMENTO DO SISTEMA TURÍSTICO

Critérios;

1. A prefeitura prioriza o turismo;
2. Há baixa rotatividade dos gestores dos cargos públicos;
3. A Secretaria municipal de turismo dispõe de estrutura mínima (equipe técnica qualificada e equipamentos de informática);
4. O gerenciamento do turismo é profissional, focado em resultados e baseado no ciclo da gestão (planejamento, implementação, avaliação, re-planejamento);
5. O Conselho Municipal de Turismo atua de maneira representativa e de acordo com o papel para o qual foi criado;
6. O segmento empresarial está organizado através de filiação a entidades representativas do segmento;
7. Existe clareza dos papéis do setor público e privado;
8. Capacidade de exercitar gestão voltada para resultados;

9. Há compreensão da cooperação público/privada (o governo propõe a política pública e aporta os instrumentos necessários, bem como os empresários não esperam que as soluções venham do governo);
10. Existe visão regional por parte das lideranças;
11. Os gestores públicos e atores do turismo têm visão estratégica da atividade turística enquanto indutora do desenvolvimento regional;
12. Há gestão profissional dos arranjos institucionais;
13. Comunicação eficiente entre as diferentes secretarias, instituições de apoio técnico e instâncias de governança.

INDICADOR (G) – ASPECTOS QUE DEVEM ESTAR PRESENTES EM UM SISTEMA EFICIENTE DE GESTÃO TURÍSTICA

Critérios:

1. Programas personalizados para cada região – não “programas pacote” de desenvolvimento territorial, os quais aplicam um modelo único para diferentes territórios (SILVEIRA, 2009, p. 44);
2. Buscar, necessariamente, o compromisso do executivo (prefeito em particular);
3. Trazer resultados econômicos;
4. Pautar-se num planejamento que deverá ser consubstanciado num documento chamado plano. Normalmente, este plano contempla: diagnóstico, prognóstico, objetivos, metas, estratégias, diretrizes e avaliação.
5. Apresentar inovações que se difundem rapidamente pelo tecido produtivo;
6. Tornar a cidade mais atrativa e suas infraestruturas mais acessíveis para as empresas;
7. Possuir instituições que coordenam ações e dão respostas satisfatórias às necessidades de empresas e organizações frente à concorrência e pelas necessidades da demanda;
8. Compartilhar rotinas de produção, organização e aprendizagem, tornando os sistemas produtivos locais ambientes nos quais a inovação ocorre de maneira coletiva;
9. Existir cooperação entre os atores;
10. Existir organizações flexíveis nas quais o conhecimento técnico é introduzido e difundido;
11. Apresentar relações densas e de qualidade com o entorno.

A seguir, os Quadros 5.1, 5.2 e 5.3 apresentam o modelo das matrizes com os indicadores e os respectivos setores avaliados em cada uma delas.

MATRIZ ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO TURISMO EM BONITO - MS												
Indicadores	Instituições formais (A)	Capacitação (B)	Capacidade Organizacional (C)	Rotinas (D)	Estratégia De Gestão (E)	Recurso (F)	Aspectos positivos (G)	Estrutura (H)	Instrumentos de divulgação de produtos e serviços/ Redes Sociais (internet, Orkut, facebook, twitter) (I)	Participação nos arranjos institucionais locais (J)	Reflexo da participação no desempenho e inovação da organização (K)	Parcerias Público-Privadas (L)
Setores												
Público												
Privado												
Terceiro Setor (COMTUR para com o FÓRUM												

Quadro 5.1 - Matriz Arranjos Institucionais em Bonito-MS.

MATRIZ AMBIENTES INSTITUCIONAIS DO TURISMO EM BONITO-MS							
Indicadores	Arcabouço Legal (A)	Políticas (B)	Planos (C)	Programas (D)	Projetos (E)	Coordenação Inter-setorial (F)	Inter-
Setores							
Público							
Privado							
Ter. Setor							
COMTUR							
ONGs							

Quadro 5.2 - Matriz Ambientes Institucionais do Turismo em Bonito-MS.

SISTEMA GESTOR DO TURISMO EM BONITO EM BONITO - MS							
Indicadores	Diagnóstico (inventário) (A)	Sistema de Informação e Monitoramento (B)	Competitividade (C)	Inovação (D)	Uso dos atrativos pela população local (E)	Gerenciamento (F)	Aspectos Positivos (G)
Sistema Gestor							

Quadro 5.3 - Matriz Sistema Gestor do Turismo em Bonito-MS.

5.4.2 2ª FASE: Escala de avaliação dos indicadores

A avaliação dos indicadores de cada uma das matrizes seguiu uma escala de 0 a 4, conforme apresentado no quadro 5.4 a seguir:

Escalas de avaliação dos indicadores		
0	Inexistente	A pontuação zero será aplicada quando nenhum dos critérios estabelecidos para o indicador for cumprido;
1	Ruim	A pontuação um será aplicada quando o indicador tiver cumprido até 25% dos critérios estabelecidos;
2	Regular	A pontuação dois será aplicada quando o indicador tiver cumprido até 50% dos critérios estabelecidos;
3	Bom	A pontuação três será aplicada quando o indicador tiver cumprido até 75% dos critérios estabelecidos;
4	Excelente	A pontuação quatro será aplicada quando o indicador tiver cumprido acima de 75% dos critérios estabelecidos;
NA	Não se aplica	Quando o indicador não for compatível com o segmento analisado.

Quadro 5.4 - Escala de avaliação dos indicadores.

Com o objetivo de pontuar os critérios que cada indicador alcançava nos três segmentos investigados (público, privado e terceiro setor), optou-se pela elaboração de um quadro auxiliar (quadro 5.5), conforme mostra o exemplo a seguir:

INDICADOR (A, B, C...)				
Critérios	1	2	3	4 (...)
Setor Público				
Setor Privado				
Terceiro Setor				

Quadro 5.5 - Quadro auxiliar para pontuação dos critérios de cada indicador.

A partir do quadro auxiliar, verificou-se o percentual de critérios atingidos para cada setor, o que permitiu avaliá-los de acordo com a escala estabelecida anteriormente. Cada critério atingido recebeu um sinal positivo (+), caso contrário o sinal era negativo (-). Nos

casos em que o critério era preenchido em apenas alguns aspectos, considerou-se um sinal de mais ou menos (+ -). Nestes casos, a cada dois sinais de mais ou menos se considerou um sinal de mais (+).

A matriz de número 3, referente ao sistema gestor do turismo, não foi analisada do ponto de vista de cada setor, mas de forma geral, ou seja, o funcionamento do sistema turístico como um todo. Para isso, foram utilizados todos os depoimentos colhidos na pesquisa de campo e também os dados obtidos em documentos secundários e bibliografia tradicional (documentos oficiais, pesquisas, artigos científicos, livros).

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo foram descritos, analisados e discutidos à luz do referencial teórico, os três principais elementos de investigação da tese: o arranjo institucional, o ambiente institucional e o sistema de gestão do turismo de Bonito-MS. Para essa análise e caracterização, foram elaboradas matrizes institucionais específicas, de acordo com o proposto na metodologia desta tese. Essas matrizes nos permitiram visualizar de maneira sintética o panorama geral do desenvolvimento turístico endógeno para o município avaliado.

6.1 OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE BONITO-MS

6.1.1 Os Arranjos Institucionais de Bonito-MS no setor público

Neste subitem, será descrita a evolução do arranjo institucional público do turismo nas esferas estadual e municipal de 1970 até 2010, bem como apresentados os resultados e análises referentes a esta questão, apontando semelhanças, divergências e considerações sobre os objetos investigados. A interpretação dos resultados deu-se a partir dos teóricos da Economia Institucional, que serviram de referencial teórico para a elaboração desta tese, bem como de autores relacionados ao estudo do turismo. Ao final, será apresentada a matriz que sintetiza a avaliação realizada sobre os arranjos institucionais locais, permitindo uma análise mais esquemática da situação.

No estado de Mato Grosso do Sul, a atividade turística é coordenada por uma Fundação de Turismo. Porém, antes de ser Fundação de Turismo, o arranjo institucional do turismo assumiu formatos variados. Em 1979, por exemplo, tinha o formato de Empresa de Turismo, chamada de TURISUL/MS, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Em 1982, continuava sendo Empresa, mas, à época, sob a sigla MSTUR e vinculada à Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Em 1990, reorganizou-se a estrutura básica e a Secretaria passou a chamar-se Secretaria de Indústria e Comércio e o arranjo estabelecido para o turismo denominou-se Diretoria Geral do Fomento ao Turismo, extinta em 1992. Em

seu lugar, surgiu a Companhia de Desenvolvimento de MS – CODEMS, que, entre outras coisas, tratava, também, do desenvolvimento do turismo através de uma Diretoria de Turismo. Todos esses arranjos subordinavam-se à Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio. É neste momento, a partir de 1993, que Bonito começa a despontar como destino turístico, pois se registra o início da exploração profissional do turismo no local. Neste ano, ocorreu um fato bastante emblemático para a história do turismo de Bonito: foi realizado o primeiro curso de guia de turismo na cidade. Entre 1992 e 1993, o município começa a estruturar seu arranjo para o turismo. Detectou-se que o poder executivo local espelha sua organização, enquanto secretaria de turismo e afins, no modelo adotado pelo estado, e até pelo ambiente institucional federal, pois em 1995 o município cria o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, resultado da implantação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT no âmbito federal. Ou seja, o ambiente institucional federal (leis, planos e programas) exerce influência no arranjo institucional local (secretarias e Conselhos) e estes, por sua vez, influenciam os indivíduos (HODGSON, 2004). Este fluxo acontece de cima para baixo, mas, também, de baixo para cima, conforme ilustra a Figura 6.1 a seguir, pois os indivíduos também modificam os arranjos e estes podem servir para aprimorar as políticas maiores, apesar de este fluxo contrário ser mais lento e difícil.

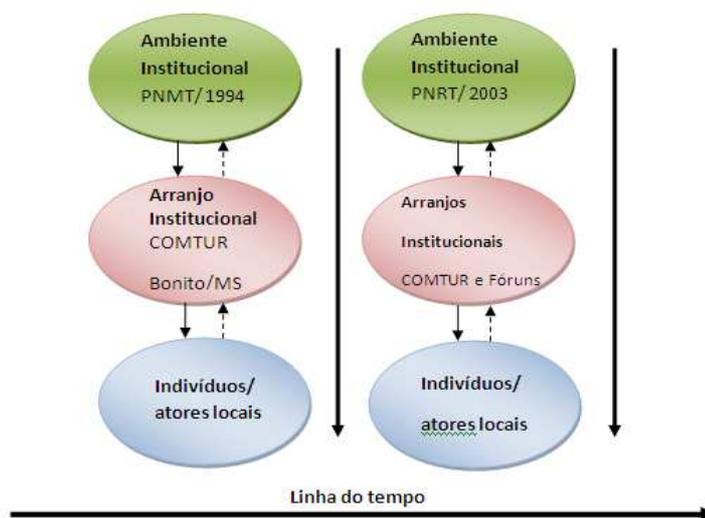


Figura 6.1 – Causação Circular adaptada ao sistema turístico de Bonito/MS

Fonte: adaptado de Hodgson, 2004.

De cima para baixo, tem-se o ambiente institucional federal e a criação do PNMT, cujo principal mote era a descentralização da gestão turística através dos municípios. Para isso, o governo federal lançou mão da estratégia dos arranjos institucionais locais denominados de conselhos municipais de turismo. Foi exatamente isso que se viu refletir em Bonito, embora antes já existissem outros arranjos locais, como no caso da Associação de Guias de Turismo da cidade, e uma primeira versão do Conselho que antecedia a proposta Federal.

De baixo para cima, pode-se afirmar que a natureza singular da região e o fato de os atrativos estarem em propriedades privadas (na grande maioria) produziram inovações tais como o *voucher* único, o caráter deliberativo do Conselho e a condução da sua presidência pela iniciativa privada. Tais inovações proporcionaram energia suficiente para influenciar o ambiente institucional local com a criação de leis que respaldaram os arranjos e suas práticas e, posteriormente, chamaram a atenção do arranjo institucional federal, que passou a incorporar o destino “Bonito-MS” em seus programas estratégicos (65 Destinos Indutores). No percurso do tempo, pode-se afirmar que todo este processo levou dez anos, de 1993 a 2003.

Neste mesmo período, em 1993, voltando à análise para o arranjo do estado, o turismo foi alocado dentro da Companhia de Desenvolvimento Econômico de MS – CODEMS e no município de Bonito na Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico, especificamente no Departamento de Turismo. Em 1998, a Secretaria Estadual muda para Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e posiciona o turismo em uma superintendência chamada Indústria, Comércio e Turismo. Conseqüentemente, o município altera sua secretaria para Secretaria Municipal de Turismo, Meio Ambiente, Indústria e Comércio, continuando com o Departamento de Turismo anterior. Este mimetismo³⁸ entre estado e município acontece até 2000, ou seja, durante sete anos. Nesta época, o Partido dos Trabalhadores assume pela primeira vez o governo do estado e adota uma nomenclatura para Secretaria que incorpora o termo “Produção”, o qual se mantém até 2007. Contudo, verificou-se que esta nova terminologia não se refletiu na esfera municipal.

³⁸ Expressão emprestada da biologia cujo significado é: Mudança consonante ao meio. Para se defenderem de predadores as espécies mais fracas mimetizam a forma de outros animais (FERREIRA, 1975).

Em 2001, instituiu-se a Fundação de Turismo de MS, a qual sempre esteve sob a direção de uma mesma pessoa, exceto durante dois curtos períodos, entre 2002 e 2004 e de 2006 a 2007. Esta situação não deixa de ser intrigante. Como uma pasta do governo permanece com o mesmo partido e sob a mesma direção durante 10 anos num país onde é notória a mudança política dos ocupantes dos cargos de confiança? Será que nenhum outro partido político se interessa pela pasta do turismo? Será que ela nunca é motivo de disputa política? Será que o turismo não tem relevância política nenhuma no cenário do estado? Esta pesquisa não tem o objetivo de investigar isso, mas certamente é um assunto que mereceria maiores esforços de análise em outras oportunidades.

Em 2008, a Secretaria de Estado continuou usando o termo “Produção”, porém agora acompanhado de Desenvolvimento Agrário, Indústria, Comércio e Turismo. Aqui, novamente o município se equipara à nomenclatura adotada pelo estado, excetuando os termos “Desenvolvimento Agrário e Produção”. Observa-se que, neste período, os governos estadual e municipal são do mesmo partido. Toda esta evolução pode ser acompanhada no Quadro 6.1 a seguir e nas Figuras 6.2 e 6.3.

ANO	ESTADO (MS)	ANO	MUNICÍPIO (Bonito)
1979 a 1980	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul (TURISUL, MSTUR) 		
1982	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo - Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul (MSTUR) 		
1990	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Indústria e Comércio - Diretoria Geral de Turismo 	1991	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer - Departamento de Turismo
1993	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Turismo, Indústria e Comércio - Companhia de Desenvolvimento Econômico de MS - CODEMS/Diretoria de Turismo 	1993	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico - Departamento de Turismo
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Superintendência de Indústria, Comércio e Turismo/Diretoria de Turismo da Superintendência - CODEMS/Diretoria de Turismo da CODEMS 	1996 - 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Turismo, Meio Ambiente, Indústria e Comércio - Departamento de Turismo

2000	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Produção e Desenvolvimento Sustentável - Superintendência de Turismo - CODEMS - Diretoria de Turismo - Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo - Superintendência de Turismo 		
2001	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo - Fundação de Turismo de MS 	2001- 2004	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio - Divisão de Turismo, Indústria e Comércio
2003/2004	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Produção e do Turismo - Fundação de Turismo de MS 		<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio
2005 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Produção e do Turismo - Fundação de Turismo de MS 	2005 - 2008	
2008 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo - Fundação de Turismo de MS 	2009 - 2010	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio

Quadro 6.1 - Evolução dos arranjos institucionais públicos de turismo na estrutura organizacional do estado de Mato Grosso do Sul e do município de Bonito-MS: 1979 a 2010.

As expressões em destaque sinalizam os momentos em que houve sincronia entre o arranjo estadual e municipal.

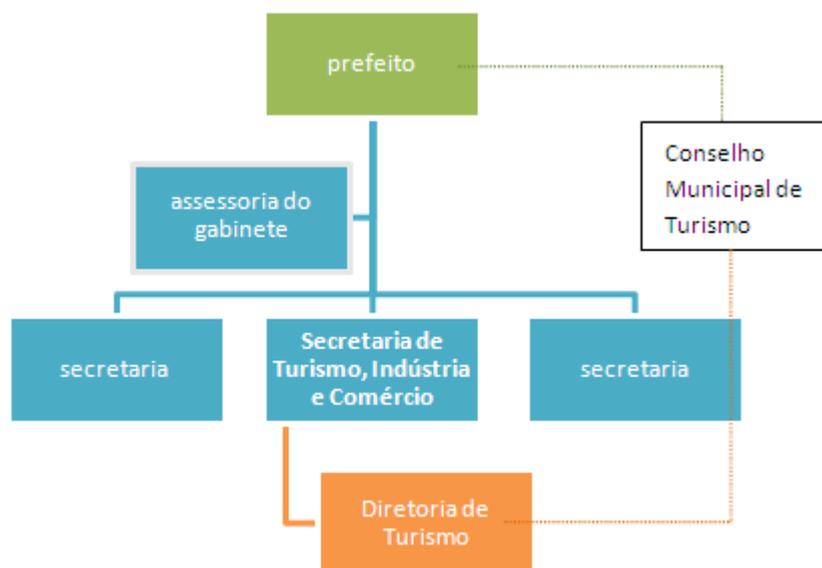


Figura 6.2 - Organograma da Estrutura pública de Turismo de Bonito - 2010.

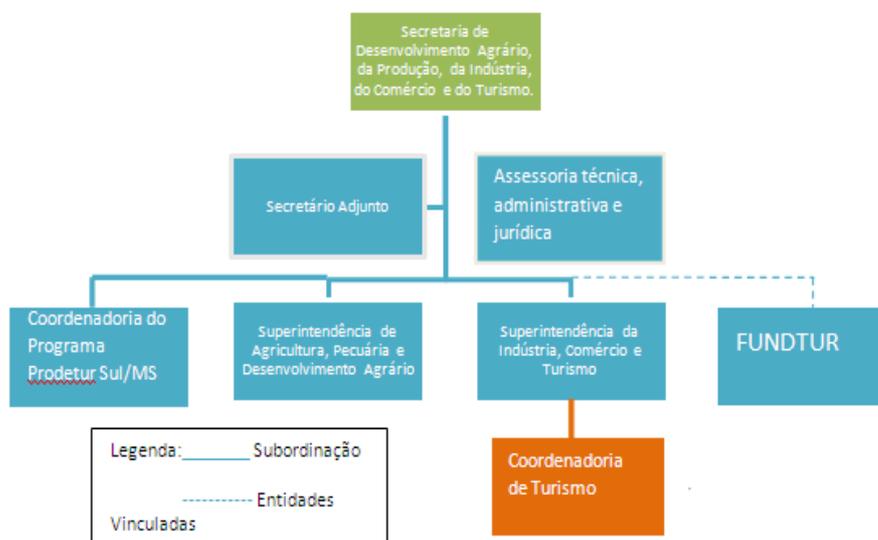


Figura 6.3 - Organograma da estrutura pública do turismo de Mato Grosso do Sul em 2010.

Verifica-se que o arranjo institucional do turismo em Bonito esteve ligado à questão da “indústria e do comércio” na maior parte do tempo, exceto no início do desenvolvimento do turismo em 1990, em que a Secretaria chamava-se Turismo, Esporte e Lazer e no estado vigorava uma Diretoria Geral do Turismo. As principais incumbências da secretaria eram: articulação com outros organismos estaduais e divulgação dos atrativos turísticos do

Município, que, nesta época, compreendiam a Gruta do Lago Azul, o Balneário Municipal, o Passeio de Bote e a Ilha do Padre. Logo em seguida, outros passeios foram abertos. Neste primeiro momento, não se detectam preocupações com a formulação de uma política ou plano de desenvolvimento turístico para o município, apenas propostas incipientes de serviços de divulgação e apoio operacional básico. No mesmo período, criou-se também o Conselho Municipal de Turismo. Este conselho, diferente do outro, criado em 1995, era composto de número ímpar de membros escolhidos pelo prefeito municipal e com mandato coincidindo com o do chefe do Executivo Municipal. As atividades do conselho eram reguladas por regimento interno, elaborado pelos conselheiros e aprovado pelo Prefeito. Dessa forma, é anterior à proposta do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

Analisando e comparando os arranjos institucionais para o turismo nas esferas estadual e municipal ao longo dos anos, verificou-se que, na maior parte do tempo, estado e município assumem a mesma terminologia ou terminologias muito semelhantes para as suas Secretarias. Contudo, não se pode deixar de ressaltar que a partir de 2001, o governo do estado cria a Fundação de Turismo de MS – FUNDTUR e que tal organismo/arranjo não foi replicado no município de Bonito até hoje. A conclusão que se chega é que de 1995 (ano de sua criação), até 2005, o COMTUR de Bonito tinha um papel mais executivo em função de seu caráter deliberativo, e talvez, por isso, o *trade* não sentisse necessidade de um organismo mais ágil e efetivo na estrutura do executivo municipal, uma vez que o Conselho tinha recurso financeiro e autonomia para agir e era um local onde o próprio *trade* deliberava. O que não ocorre mais, pelo atual formato do COMTUR, que desde 2005 passou a ser apenas consultivo.

Com relação ao contingente de funcionários no órgão de turismo do estado, apurou-se que a Fundação comportava, em 2010, 68 funcionários;³⁹ entretanto, não tem a envergadura de uma Secretaria de Governo e, desta forma, está vinculada à SEPROTUR (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo). Há alguns anos houve a contratação de uma consultoria que sugeriu mudanças, embora nenhuma de caráter estrutural.

No município, assim como no estado, também não existe uma secretaria exclusiva para o turismo, apenas uma diretoria, vinculada à Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, sendo que os três funcionários atendem também às demandas dos outros dois

³⁹ Dado proveniente de entrevista obtida em 22/04/2010.

segmentos (indústria e comércio). Neste aspecto, comparando estado e município, percebe-se nitidamente a macrocefalia brasileira, ou seja, a concentração política, administrativa e de funcionários, conforme afirma Carvalho (2003). A estrutura do estado é grande (68 funcionários) e a do município, mínima (três funcionários que se alternam entre outras funções), quer dizer, uma cabeça grande com mãos e braços pequenos.

A evolução da estrutura organizacional pública em Bonito não teve grandes mudanças ao longo dos anos, apenas aumentou ou diminuiu o contingente de pessoas em função de pequenas alterações, inclusive tecnológicas, o que se verifica, por exemplo, na questão dos agendamentos dos passeios para a Gruta do Lago Azul, que estão sob a responsabilidade do poder público municipal desde 1995. As facilidades tecnológicas (leia-se: internet), permitiram a implantação de um Centro de Atendimento ao Turista – CAT, vinculado à Diretoria de Turismo e localizado na entrada da cidade. Este Centro é responsável pelos agendamentos de passeios que estão sob a gerência da prefeitura, que são a Gruta do Lago Azul e o Balneário Municipal. Atualmente, o trabalho acontece *on-line* e é realizado por seis pessoas, indicadas pelo prefeito. Os resultados obtidos deixam claro que as mudanças estruturais só acontecem devido à pressão da demanda, quando há necessidade ou pressão por algum assunto específico, como foi o caso da criação do setor de cursos dentro da Diretoria de Turismo. Como a cidade recebe muitos treinamentos e cursos, houve a necessidade de se colocar uma pessoa para gerenciar este setor. O terceiro cargo dentro da diretoria de turismo é a Assessoria ao Conselho Municipal de Turismo. Como o Conselho deixou de ser deliberativo desde 2005, sua assessoria passou a funcionar dentro da Diretoria de Turismo da prefeitura. A assessora do Conselho é paga pelo Fundo Municipal de Turismo.

Referente à **capacitação**, em qualquer que seja o segmento investigado, chegou-se à conclusão que o Ministério do Turismo tem exercido um papel importante. Todos os resultados apontam o estímulo do MTUR por meio de projetos específicos, parcerias ou pelo ensino à distância, o que tem permitido qualificar a mão de obra e o próprio empresariado. Em segundo plano, estão as entidades (Sistemas “S”, associações de classe e ONGs) que também auxiliam, oferecendo treinamentos e capacitações focadas em determinado assunto: higiene, segurança, uso de redes sociais nos negócios turísticos etc. Em terceiro lugar, as iniciativas que partem das próprias empresas ou órgãos públicos.

Aqui acontece um afunilamento. Os resultados demonstram que somente um dos empresários investe em treinamento específico para seu negócio e, para isso, contratou

empresa especializada no assunto. Nos outros casos, o que ocorre é o direcionamento dos funcionários para os cursos que aparecem, porque, de acordo com os resultados, por vontade própria ninguém se capacita. Os aspectos comuns a todas as empresas são: o rateio das despesas com os funcionários e a flexibilização do horário de trabalho para favorecer a participação. Não se verificou planejamento para a capacitação; a mesma ocorre conforme aparece a oportunidade. Ou seja, é sempre uma ação reativa. Na Fundação de Turismo, a necessidade de capacitação para cada setor foi apontada por uma empresa de consultoria e, a partir de então, os próprios setores fazem a solicitação. Observa-se que não se tomou conhecimento da existência de um cronograma formal para capacitação dos setores, embora os resultados apontem que o controle deste assunto fica sob a responsabilidade do setor de Recursos Humanos.

Os autores estudados Arns (2009); Parente (2009); Silveira (2009) e Cerqueira et al. (2009) são contundentes quando afirmam que a capacitação é fundamental para geração e fortalecimento do capital social, porém não se verificaram investimentos estratégicos por parte do governo do estado ou por parte do município nesse aspecto. É certo que os municípios não têm condições de investir em formação de competências, uma vez que dependem de recursos federais e estaduais, por isso o autor defende que: “O apoio deve vir das esferas federais e estaduais através da descentralização, do incentivo a criação de agências territoriais de desenvolvimento ou cobrindo lacunas de competências e serviços essenciais” (ARNS, 2009, p. 107). Silveira reforça que há uma relação indiscutível entre o processo de aprendizagem e a gestão: “É questão chave a imbricação entre as ações de capacitação e a própria dinâmica de gestão compartilhada. Separar uma coisa da outra simplesmente não funciona: capacitar para gestão compartilhada do desenvolvimento territorial quer dizer capacitar na própria gestão compartilhada” (2009, p. 39).

Sobre as **estratégias dos segmentos públicos**, apurou-se que, no estado, essas estratégias são pautadas nas orientações do MTUR e na experiência da presidente da Fundação. Essa estratégia sustenta-se no tripé composto por: capacitação, infraestrutura básica e turística e o marketing. Este tripé equivaleria também, segundo os resultados obtidos, à política de turismo para o estado e consta no planejamento estratégico realizado pela Fundação de Turismo em 2009, com vigência até 2020. Além dos três elementos do tripé, somar-se-iam outros dois pilares: o fortalecimento local e a participação da governança local. O resultado desta pesquisa demonstra, contudo, que essa política é desconhecida pelo *trade*. A

consequência é que a diretriz de desenvolvimento do setor não está clara para os principais envolvidos com o turismo. Não foi realizada uma discussão coletiva no Fórum sobre esta questão, apenas apresentou-se o plano de ação de cada região. O que o estado chamou de “planejamento turístico” do estado foi realizado em cada região turística separadamente, mas a metodologia aplicada não foi apresentada e partilhada no Fórum, que deveria ser a instância democrática e participativa máxima do setor. No Fórum, somente foram apresentadas as ações estabelecidas para as dez regiões. A pergunta que se faz é: Para que, então, existe o Fórum? Para cancelar decisões anteriormente tomadas e homologar as decisões do governo? Decisões estas que não foram construídas coletivamente? Cerqueira et al. (2009) apontam bem isso em seu trabalho, quando afirmam que é muito pouco usar as instâncias de governança apenas como canceladoras de projetos a elas encaminhados. Evidencia que cancelar é apenas um dos papéis que fóruns e conselhos devem desempenhar.

O trabalho de planejamento das regiões já chegou estruturado nas regiões turísticas; para a comunidade restou preencher os quadros apresentados, sob a orientação dos técnicos da Fundação de Turismo, e para o Fórum, coube somente o cancelamento final. Todos os autores que discutem sobre políticas públicas são categóricos em afirmar que a construção das políticas e do planejamento turístico demanda discussões coletivas e participação da população. Além do que, é necessário estabelecer estratégias de operacionalização destas políticas, no âmbito jurídico, intersetorial e orçamentário. Caso contrário, as intenções morrerão antes de se tornarem ações. É sabido que a sequência da estruturação e organização do setor turístico de um país, estado ou município envolvem a política de turismo, o plano de turismo, os programas e os projetos. Neste trabalho, adotamos o conceito de política de Sansolo e Cruz, que afirmam que a política é:

Parte do processo de planejamento governamental e envolve tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente a um dado setor da vida social. Vista assim de forma tão abrangente, a política pública funde-se ao próprio processo de planejamento, com a diferença de que o planejamento é o processo e a política pública é o posicionamento da administração pública frente a um aspecto da vida social em um dado momento (SANSOLO; CRUZ, 2003, p. 3).

No caso de MS, a comunidade diretamente envolvida com a questão turística não sabe qual é a política de turismo. Não se sabe afinal o que é o turismo para o governo do estado,

como o governo enxerga a atividade e como se posiciona a respeito do assunto. Pode ser que o fato de não se posicionar seja proposital, mas pode ser, também, falta de cultura democrática e participativa por parte do estado, que não tem o hábito de construir coletivamente suas diretrizes e, por parte do *trade*, que transfere ao estado a responsabilidade total sobre diretrizes tão estratégicas para seus negócios. Neste caso todos perdem, pois como afirma Vignati: “Quando uma instituição de turismo redige e aprova sua política com a participação de todos os associados, tal documento torna-se um parâmetro para as futuras decisões políticas da instituição” (2008, p. 63). A afirmação de que não existe política estadual de turismo também é compartilhada por Oliveira et al. (2009).

As situações demonstradas indicam que a organização do turismo em Mato Grosso do Sul ainda é incipiente. A ausência de uma política estadual de turismo também contribui para a situação mencionada, uma vez que não são estabelecidas as diretrizes e as prioridades para o desenvolvimento da atividade turística no Estado. É possível afirmar que problemas relacionados tanto à infra-estrutura básica (acesso, saneamento, comunicações etc.) e infra-estrutura turística (hospedagem, agenciamento, alimentação, entretenimento etc.) quanto à capacitação profissional da mão-de-obra local são os principais gargalos da cadeia do turismo do Estado, constituindo-se assim em entraves para a formatação de produtos turísticos de qualidade e competitivos. (OLIVEIRA et al., 2009, p. 227).

Continuando na escala da organização da estrutura pública, na sequência da Política tem-se o Plano de Turismo, um documento que consubstancia a política previamente apresentada e discutida. Segundo Bissoli (2000), o plano materializa o planejamento e compreende diagnóstico, prognóstico, objetivos, metas, estratégias, diretrizes e avaliação. E serve, entre outras coisas para: “Fornecer uma base racional para a tomada de decisão para os setores público e privado em relação ao desenvolvimento turístico” (2000, p. 34). Para Ruschmann (1997), o plano de desenvolvimento turístico é instrumento fundamental para elencar as prioridades que impactarão no desenvolvimento ou não do turismo e quais ferramentas serão necessárias para o controle sustentável da atividade. Um terceiro autor define os planos como “Instrumentos básicos da política de turismo”. “E para que um plano tenha valor público, é necessário que seja resultado do consenso das negociações, que seja publicado, divulgado e aprovado pelos órgãos legislativos pertinentes, como a Câmara de Vereadores” (VIGNATI, 2008, p. 86). Vignati sustenta ainda que um plano deve ser

precedido de estudos especializados e isso é que queremos discutir! Estes estudos nunca acontecem. É por este motivo que os planos são falhos ou nem são implantados. Não existem inventários atualizados, pesquisas de demanda dos produtos e de recursos necessários para atender os turistas e nem pesquisas sobre a capacidade de geração de emprego e distribuição da renda. As ações são estabelecidas em discussões coletivas, isso não podemos negar, mas as decisões não são tomadas baseadas em pesquisas e estudos e, sim, naquilo que os participantes “acham”.

Ressalta-se que a grande maioria dos atores não tem domínio de técnicas de gestão do turismo; eles tem experiência de vida empresarial, que, em muitos casos, se restringe a mecanismos familiares e domésticos de gestão. O poder público estadual, que deveria coordenar estes estudos, também não o faz, e não o faz porque não tem um planejamento institucional voltado para instrumentalizar tecnicamente os municípios, e os municípios, por sua vez, não o fazem porque o turismo não é prioridade e o setor que deveria coordenar as ações do turismo não tem funcionários ou, quando tem, muitas vezes são pessoas que ocupam cargos que resultaram de favores políticos. Além disso, falta coordenação entre as políticas de urbanismo, meio ambiente, cultura e turismo. Ou pior, estas políticas nem existem, como é que se vai exigir coordenação entre elas? Pelo menos foi este o resultado levantado pelas pesquisas de campo.

Ainda nesta seara, Vignati (2008) estabelece oito características que um plano de desenvolvimento turístico deve apresentar: territorialidade, racionalidade, unidade, previsão, flexibilidade, descentralização, continuidade e participação. Destas características, queremos ressaltar três: a **previsão**, uma vez que todas as ações elencadas devem estar orçadas e previstas no planejamento financeiro dos municípios; a **flexibilidade**, que significa criar estruturas e instrumentos de negociação e diálogo sistemático; e a **descentralização**, baseada em instrumentos que permitam que essas estruturas liderem o processo de planejamento turístico.

A previsão, já se viu que fica quase sempre comprometida, em função de que o orçamento turístico não recebe previsão, ou se recebe, não é executado. Além disso, os investimentos são quase sempre referentes à promoção e marketing apenas.

A flexibilização também fica comprometida no processo de planejamento, visto que não existem mecanismos de comunicação entre os envolvidos no processo, ou se existem,

estes são restritos a páginas virtuais, e-mails, atas de reuniões e, mais recentemente, um Boletim Informativo *On-line* enviado pelo COMTUR de Bonito. Mas relatórios e estatísticas raramente fazem parte do processo de comunicação.

E, por fim, a descentralização, característica na qual se encontram os principais entraves. O governo federal vem, desde 1995, criando instâncias de governança, contudo não existem instrumentos que viabilizem a descentralização real. As instâncias não têm recursos ou, quando têm, não têm autonomia para decidirem sua aplicação. No caso do Conselho de Bonito é assim. O Fundo de Turismo tem recursos, porém a utilização destes fica à mercê do gabinete do prefeito desde 2005, quando se tornou apenas consultivo. Com relação à previsão no orçamento financeiro dos municípios, outro impedimento surge: o legislativo, muitas vezes, não está envolvido com a questão turística, e é ele que aprova os orçamentos; além disso, frequentemente ocorre que o chefe do executivo não possui visão ampla sobre as possibilidades que o turismo oferece e não ousa inserir a questão nas pastas dos seus secretariados.

Um dos resultados obtidos na pesquisa de campo aponta bem isto: existe preconceito com relação a adotar o turismo como uma das bandeiras de trabalho num país e num estado com tradição na agropecuária; além do que, ainda é novidade nas prefeituras do país adotar uma postura profissional nas secretarias, pois o que se vê é a distribuição “politiqueira” dos cargos e dos setores entre os “parceiros” de campanha. A esse contexto de não mudança Faoro (2007) chama de “a mudança que não muda”, tão característico de nosso país. Entra governo, sai governo, mas tudo continua como está para que não se criem problemas para o estamento burocrático (elite política do patrimonialismo⁴⁰ que é responsável por imprimir a flexibilidade necessária para manutenção dos aspectos fundamentais do sistema político e econômico frente às demandas externas e internas que exigem transformação). A consequência desta “moldura estamental” são as leis construídas segundo influência estrangeira e que não representam o costume local e por isso “não pegam”; as estratégias econômicas academicamente perfeitas, porém, teóricas, e os planejamentos modernos, que

⁴⁰ “A propriedade do rei – suas terras e seus tesouros – se confundem nos seus aspectos público e particular. Rendas e despesas se aplicam, sem discriminação normativa prévia, nos gastos de família ou em obras e serviços de utilidade geral” (FAORO, 2001, p. 23). Ou: “O Patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo – assim é porque sempre foi” (2001, p. 819).

não serão executados, pois não encontrarão alicerce consistente na democracia nacional e municipal.

A incolumidade do contexto de poder, congelado estruturalmente, não significa que ele impeça a mudança social, quer no acomodamento ao campo internacional, quer no desenvolvimento interno. A permanência da estrutura exige o movimento, a incorporação contínua de contribuições de fora, adquiridas intelectualmente ou no contato com as civilizações mais desenvolvidas. (FAORO, 2007, p. 833).

Esta descrição parece-se muito com aquilo que se vê, não só em Bonito, mas em boa parte do país, e é o grande motivo pelo qual se insiste em que a proposta do desenvolvimento endógeno é a mais adequada para a sustentabilidade do turismo em todas as suas facetas, inclusive na questão político/institucional.

A idéia que se tem sobre as transformações institucionais brasileiras está vinculada ao conceito de sair e voltar para o lugar de partida, assim como fazem os turistas que partem do seu país de origem, perfazem longas distâncias, conhecem novos lugares, absorvem novos costumes, compram lembranças de cada lugar que passam e, em alguns casos, sofrem transformações, mudam concepções e idéias, mas, depois, retornam para o mesmo lugar de onde saíram. É claro que não podemos negar que, apesar da essência dessas pessoas permanecer a mesma, o fato de saírem e se depararem com o diferente causará nelas algum impacto, alguma transformação. Também não se pode negar que, quanto mais viajarem, mais experiências e mais transformações ocorrerão de maneira processual e cumulativa. De certa forma, essa metáfora parece servir ao objetivo de analisar as transformações institucionais do Brasil, uma vez que, quase sempre, nossos governantes se cercam de exemplos estrangeiros para compor nossas leis e organizações, o mesmo ocorrendo com a população, que, por sua vez, também absorve costumes e hábitos das nações “mais desenvolvidas”. Essa característica de nos espelharmos em exemplos exógenos, frequentemente resulta em modelos nacionais que não são mais àqueles do país de origem, pois assumem as cores locais e acabam não cumprindo o papel para o qual foram criados. O Brasil assimila alguma coisa, modifica a aparência, mas na essência continua o mesmo país, com a mesma história, os mesmos entraves e perpetuando problemas estruturais cujas transformações seriam estratégicas para o desenvolvimento do país. Em Bonito não é diferente, pois está inserido no contexto do país e é espelhado nele que organiza sua estrutura pública.

Neste cenário, não tem como ocorrer mudanças estratégicas em prol da competitividade do destino. Pelo contrário, ocorrem perdas gradativas da qualidade ambiental e da paisagem, fragilização e a deslegitimação das governanças locais. A indisponibilidade de recursos, somada à falta de mão de obra profissional nos departamentos de turismo, a ausência de políticas e de estudos de mercado reforçam um círculo vicioso (Figura. 6.4), que vai contra a filosofia do turismo sustentável, a qual se pauta na qualidade dos recursos ambientais e socioculturais como elementos estratégicos para posicionar o destino competitivamente.

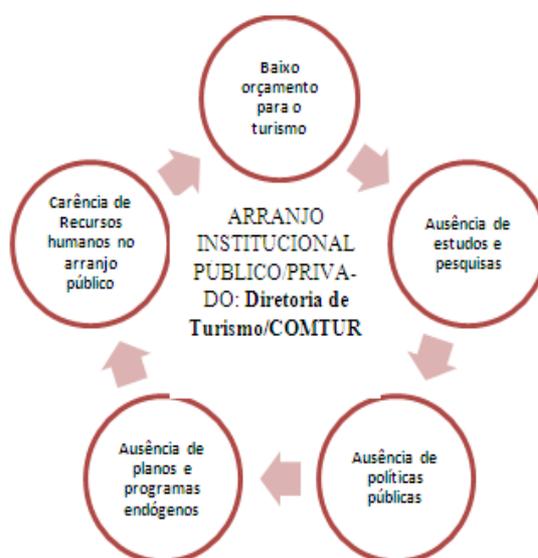


Figura 6.4 - Ciclo vicioso do turismo referente ao arranjo institucional público/privado.

Nesse processo, as vantagens comparativas diminuem cada vez mais e novos concorrentes diretos aparecem. Nobres, no Mato Grosso e Chapada Diamantina, na Bahia, também apresentam características geomorfológicas semelhantes e possuem, inclusive, suas respectivas Grutas do Lago Azul. Por isso, chamamos a atenção para a necessidade de Bonito ser mais estratégica no que confere às vantagens competitivas e não estacionar nas vantagens comparativas apenas. Isto significa ter capacidade de sustentar-se perante os concorrentes mais novos, ter capacidade de atrair mais e melhores visitantes, de fidelizar os que já consomem o produto, de explorar mais suas singularidades culturais e manter a qualidade dos seus recursos naturais. Para isso, é importante estabelecer estratégias. A sustentabilidade tão difundida em Bonito pode ser, sim, uma ótima estratégia competitiva, porém precisa ser posta

em prática, principalmente no contexto institucional (ambiente e arranjo). No ambiente institucional, no que tange ao controle fiscal, a cidade já se destaca com o famoso *voucher*. Mas só isso não é suficiente para tornar o destino competitivo e nem mesmo para garantir a perpetuidade das belezas naturais. O sistema precisa de novos *inputs* referentes à fiscalização, monitoramento, planejamento estratégico, apoio logístico e respaldo legal, fomento do capital social e um sistema eficiente de comunicação entre os componentes do sistema. Para Vignati (2008, p. 42), a sustentabilidade política refere-se a: “Manutenção das políticas em horizontes temporais, que extrapolem o curto prazo dos mandatos políticos. Para sua viabilização, propõe-se que as políticas sejam formuladas e controladas com a participação da sociedade civil”.

Apesar de Bonito se destacar nacionalmente pelo seu sistema gestor, o que chamamos neste estudo de **círculo virtuoso** representado na Figura 6.5, a fragilidade política e institucional é uma ameaça constante, bem como um impeditivo ao alcance da excelência. Ou seja, o círculo virtuoso fica ameaçado pelo círculo vicioso. Os dois convivem lado a lado.



Figura 6.5 - Círculo virtuoso do turismo referente ao sistema gestor baseado no Voucher padronizado.

em 2010 a cidade recebeu mais um prêmio⁴² em função do *voucher*. O Ministério do Turismo, através do Programa “65 Destinos Indutores” organizou uma premiação para valorizar as melhores práticas dos destinos indutores participantes do Programa. Consideraram-se, exclusivamente, as práticas vinculadas às treze dimensões que compõem o Estudo de Competitividade, sendo as mesmas divididas e analisadas em cidades capitais e não capitais. O resultado da ação compreendeu 27 premiações; destas, o estado do Paraná obteve maior destaque, recebendo sete prêmios nas modalidades de acesso, serviços e equipamentos turísticos, marketing e promoção do destino, monitoramento e, por último, capacidade empresarial; o segundo lugar foi ocupado, simultaneamente, por São Paulo e Rio de Janeiro, com cinco prêmios cada um e, em terceiro lugar, Rio Grande do Sul e Pernambuco, com duas premiações cada. As demais premiações ficaram pulverizadas entre sete outros estados, incluindo Mato Grosso do Sul (Bonito) que recebeu o prêmio “ironicamente” no item políticas públicas, referente à adaptação do *Voucher* padronizado para versão digital. Isto mostra que a inovação social implantada em 1995 rende dividendos até hoje para o município. Até quando o município vai angariar espaço na mídia em função disso não se sabe, mas o que se sabe é que o município não se destaca nacionalmente em outro quesito que não o *Voucher* padronizado, excetuando-se desta afirmação, é claro, suas belezas naturais, mas estas não são fruto do trabalho da sociedade.

O Voucher Digital foi lançado pela Prefeitura Municipal através da Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio e Secretaria de Administração e Finanças no dia 21 de maio deste ano, juntamente com a Nota Fiscal Eletrônica. Os objetivos das inovações são modernizar o recolhimento de tributos e as visitas aos atrativos turísticos, realizando um controle em tempo real da capacidade de carga (lotação) como forma de garantir a exploração sustentável. A emissão do *voucher* se dá através do site www.voucherdigital.com.br e além da agilidade fiscal proporciona maior qualidade nos serviços, beneficiando os turistas, guias, agências de turismo e atrativos turísticos locais. Disponibiliza também a emissão do documento em horários fora do expediente, domingos e feriados. (MUNICÍPIO..., 2010).

Detectou-se, na análise dos resultados, que os arranjos institucionais (público, privado e governanças) estão emperrados ou, no mínimo, funcionando muito lentamente, atrapalhando

⁴² <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/acontece/detalhes>.

a evolução do sistema turístico. Na verdade, ambos os círculos (vicioso e virtuoso) precisariam conectar-se, transformando-se em um sistema de engrenagens, conforme demonstra a Figura 6.7 a seguir, no qual cada engrenagem exerce papel fundamental no funcionamento do todo.



Figura 6.7 - As engrenagens do sistema gestor de turismo em Bonito-MS.

Os arranjos e o ambiente institucional estão distanciados e este distanciamento não é positivo para o funcionamento do sistema, pois favorece o oportunismo, a incerteza e limita a racionalidade. Todo este contexto aumenta os custos de transação e, conseqüentemente, reduz a competitividade do destino turístico. Fica claro que o ambiente institucional formal forjado pelos Programas e Planos de Turismo do Governo Federal de 1994/95 e de 2003, respectivamente, ambos inspirados por trabalhos da Organização Mundial do Turismo com sede em Madri, não conseguiram transpor os limites impostos pelos nossos arranjos municipais vigentes e tampouco pelo ambiente institucional informal (crenças, desconfianças, desesperanças, hábitos e costumes). A incredulidade no poder público, resultado da péssima reputação dos executivos e legislativos do país, e a ausência de resultados dos arranjos tripartites (Fóruns e Conselhos) vêm tornando esses espaços de coordenação cada vez menos legítimos. Ocorre um esvaziamento das instâncias e uma completa confusão a respeito dos papéis que lhe são inerentes. Além disso, o *voucher* seria apenas uma ferramenta do ambiente

institucional necessário ao desenvolvimento sustentável do turismo em Bonito. Outras diretrizes precisam ser discutidas pelos atores e sacramentadas pelo aparato público (executivo e legislativo); uma delas, inclusive, é a própria política de turismo da cidade.

A região da Serra da Bodoquena tem um “Plano de Ação” para ser desenvolvido, mas os municípios não discutiram antes da formatação deste plano quais as diretrizes políticas para a atividade em seus municípios. Apenas preencheram as tabelas que a Fundação de Turismo estruturou, baseadas no Plano Nacional de turismo do Governo Federal. Este documento, chamado de “Estratégias para o Desenvolvimento do Turismo”, construído em 2009, congrega diversos Planos de Ação para cada uma das dez regiões turísticas do estado, embora ele não tenha aparecido nos resultados das pesquisas de campo, pois nenhum entrevistado mencionou tal documento. Também não se tem notícia de que tenha sido aprovado no legislativo do estado, mesmo porque são ações “pontuais” e distribuídas nas diversas pastas do governo; nem mesmo as ações que seriam pertinentes à Diretoria de Turismo de Bonito foram aprovadas. Não existe orçamento municipal para as ações previstas nas macro-estratégias do Plano de Ação “Bonito e Serra da Bodoquena”, e os resultados também não apontaram que este Plano esteja servindo de norte para as ações desenvolvidas pela Diretoria de Turismo, pois esta afirma que age conforme as orientações do COMTUR, o qual, já se viu, não pauta suas discussões em nenhum documento desse tipo. Mesmo assim, achou-se por bem inserir o Quadro 6.2 a seguir, que apresenta as principais macro-estratégias e estratégias previstas no Plano de ação citado.

GOVERNANÇA E GESTÃO PÚBLICA	Estratégias
Fortalecimento dos Órgãos Oficiais de Turismo dos Municípios	Implementar as articulações entre as diversas pastas administrativas
	Implementar o processo de captação de recursos junto aos Ministérios para melhoria das infraestruturas turísticas e de apoio ao turista
	Fomento à Iniciativa Privada
Fortalecimento das relações entre o Poder Público, Iniciativa Privada e Sociedade Civil	Implementar as ações dos Conselhos Locais e Regionais de Turismo
	Sensibilizar o empresariado e a comunidade para a atividade turística
	Expandir a atividade turística em toda a Região
Implantação/Implementação de Sistema de Informações	Gerar indicadores para conhecer e decidir sobre a atividade turística na Região
	Gerar indicadores básicos para avaliar o impacto da atividade na economia e nas condições socioambientais.
ESTRUTURAÇÃO DOS SEGMENTOS TURÍSTICOS E ROTEIRIZAÇÃO	Estratégias
Ampliação e Diversificação da Oferta Turística	Segmentar a oferta turística da Região ordenando e consolidando cada segmento.
	Estruturar Roteiros Turísticos Integrados
	Estruturar a produção associada ao turismo, como forma de ampliar e diversificar a oferta
INFRAESTRUTURA TURÍSTICA E DE APOIO	Estratégias
Melhoria na Infraestrutura de Informação e Logística	Melhorar a infraestrutura de acesso à Região e aos atrativos – rodoviário, aéreo, fluvial e ferroviário
	Melhorar a infraestrutura de informações turísticas e de produção associada, inclusive nas paradas ao longo das rodovias
	Melhorar a infraestrutura dos Parques Naturais e Unidades de Conservação
Melhoria na Infraestrutura dos Equipamentos Turísticos	Incentivar a implantação e melhoria de equipamentos turísticos que agreguem valor à atividade

QUALIFICAÇÃO DA ATIVIDADE TURÍSTICA	Estratégias
Qualificação dos equipamentos e serviços	Promover a qualificação e o aperfeiçoamento dos agentes atuantes em toda a cadeia produtiva do turismo
	Apoiar a instituição e aplicação da Lei Geral do turismo
	Estimular a adoção de boas práticas, através de mecanismo de certificação
MARKETING	Estratégias
Posicionamento da Região como Destino Turístico	Implementar Políticas Regionais de comercialização
	Participar de eventos Regionais, Estaduais, Nacionais e Internacionais
	Fomentar o turismo interno
	Dar visibilidade aos atrativos da Região

Quadro 6.2 - Macroestratégias e Estratégias do Plano de Ação “Serra da Bodoquena”.

Fonte: <http://www.turismo.ms.gov.br>, página visitada em 01/11/2010.

Na página da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, podem-se encontrar apenas as “Estratégias de Desenvolvimento do Turismo de MS 2009-2020”, que, nas palavras do próprio documento oficial, são:

[...] ações pontuais nas questões da Gestão Pública e Governança; Estruturação e Roteirização, Qualificação dos Serviços e Empreendimentos Turísticos, Infraestrutura Turística e de Apoio e Marketing.

A continuidade deste processo se dará através da parceria entre o Poder Público – Estadual e Municipal, a Iniciativa Privada e a Sociedade Civil na execução deste Plano de Ação. (MATO GROSSO DO SUL, 2010).

Percebe-se, claramente, uma completa discrepância: as regiões têm o tal plano de ação, mas não têm recursos humanos para levar a cabo estas “ações pontuais”, enquanto o estado tem 68 funcionários na Fundação de Turismo, mas não tem um plano de ação para ser executado, pois os planos das regiões deverão acontecer pelas mãos das prefeituras locais. Resumindo: a Fundação foi até as regiões, coordenou o preenchimento das tabelas com as

macro-estratégias, estratégias e respectivas ações e depois voltou para a capital, deixando para os municípios a árdua tarefa de executar o planejamento realizado para região. A pergunta é: como os municípios vão executar as ações estabelecidas se eles não têm contingente profissional nos órgãos públicos e nem orçamento disponível para o turismo? Se nos próprios municípios também não existe uma política de turismo clara? Se nos próprios municípios não existem planos de turismo? Quando o documento afirma que “a continuidade deste processo se dará através da parceria entre o poder público estadual e municipal, a iniciativa privada e a sociedade civil na execução deste Plano de Ação”, mais uma pergunta surge: que tipo de parceria? Uma parceria pontual? Ou uma parceria continuada, robusta e pautada numa política de turismo para o estado, com um plano estabelecido no coletivo e, por que não, em prol das regiões? Um plano que contemple programas criados aqui em MS e para as diretrizes políticas estabelecidas em MS e para MS? Será que o Plano Nacional de Turismo 2003-2010 projetado em esfera nacional é suficiente para servir de único modelo para o desenvolvimento do turismo em MS? Porque, conforme os resultados desta pesquisa, as ações turísticas no estado são conduzidas exclusivamente a partir do MTUR.

Levando-se em consideração que cada estado tem características específicas e um processo histórico singular, não seria o caso de decidir aqui no MS qual o tipo de plano de turismo queremos? Ou, no mínimo, que aspectos do Plano Nacional de Turismo serão replicados aqui? E como, e quando, e onde e com que finalidade? Estas discussões não foram realizadas até hoje.

Segundo o governo do estado, existe uma política estadual de turismo, porém os atores do sistema turístico de Bonito não mencionam esta política. É possível que tenham tido contato apenas com um produto dela, que é o documento “Estratégias de Desenvolvimento do Turismo de MS 2009-2020”, concebido como um plano de ação e considerado pelo estado como a atual política de turismo.

Mas o que norteou este plano de ação? Esta pergunta também já foi feita por Sansolo e Cruz, referindo-se ao Plano Nacional de Turismo 2003-2010, do governo Lula: “O que vem antes, a política pública ou o plano? Se partimos da premissa de que a política pública de turismo é tudo aquilo que um governo decide fazer ou não relativamente ao setor, temos de considerar o plano como um produto da política pública” (2003, p. 4).

Fica evidente que o plano do estado, assim como o do país, não foi precedido de uma discussão da Política de Turismo; contudo, o plano estadual tem ainda outro agravante em relação ao Plano Nacional de Turismo, pois, se este todos conhecem, o mesmo não se pode dizer do Plano de Ação do estado, que não apareceu em nenhum dos resultados da pesquisa de campo realizada. Ou seja, existe um Plano de Ação para o turismo no estado, mas que não está institucionalizado na percepção dos atores do trade.

Depois das Políticas e dos Planos, na terceira etapa da estruturação e organização do setor turístico no âmbito público, encontram-se os programas e projetos de turismo. Estes tornam possível atingir as diretrizes estabelecidas e explicitadas na política e no plano de turismo respectivamente. Em MS, os resultados da pesquisa também não demonstraram nenhum programa desenvolvido pelo turismo e para o turismo, o que se constatou foi a existência de projetos isolados provenientes do MTUR e replicados aqui no estado, os quais serão apresentados no item “Ambiente Institucional”.

Sobre as **estratégias municipais** para o turismo, levantou-se que estas consistem nas decisões do COMTUR. Principalmente as que se relacionam à participação nas feiras. Mais uma vez, constata-se que o tal Plano de Ação do Estado ou “Estratégias” não é sequer mencionado. Quanto à estrutura ser ou não correspondente à estratégia estabelecida, obteve-se resultado discrepante entre estado e município, sendo que no estado há convergência e no município não. Mais uma vez a macrocefalia brasileira. A estrutura pesada na cabeça e braços e pernas frágeis, como interpretou Carvalho (2003). O município não tem capacidade política, física, funcional e técnica para levar adiante o Plano Federal e o Plano de Ação Estadual para a região. No arranjo público municipal, não há relação entre a estratégia e a estrutura. Primeiro, porque não existe competência instalada no que tange à elaboração de projetos, e segundo, porque o setor de turismo municipal, na realidade, não tem estratégia nenhuma. O fato de a Diretoria trabalhar “conforme as decisões do COMTUR” não pode ser aceito como estratégia, mesmo porque o COMTUR também não tem estratégia, como se apurou nos resultados. Segundo Jordán: “O desenho de uma estratégia implica em escolhas a saber, a orientação a seguir e o destino a alcançar, um caminho a percorrer dentre os possíveis e, com base nestas definições, construir uma agenda de prioridades” (2009, p. 54). Como não existe esta agenda de prioridades para o turismo no âmbito público em Bonito, conseqüentemente também não há estratégias. O caso é que o poder público é justamente considerado peça-chave no processo de formulação de estratégias para destinos turísticos, pois, segundo Costa,

Boaventura e Silva Barreto (2010, p. 111) é o poder público que tem capacidade de envolver os *stakeholders* e de orientar a organização das diferentes atividades. Na revisão teórica destes autores, fica evidente a estreita relação entre estratégia e competitividade. Mesmo considerando que seguir as orientações do COMTUR fosse uma estratégia, esta não poderia ser a única, uma vez que o destino se encontra num estágio já amadurecido, de acordo com o gráfico do ciclo de vida de produtos turísticos, conforme se verifica na figura 6.8, ilustração adaptada de R.W. Butler (*apud* RUSCHMANN, 1997, p. 103).

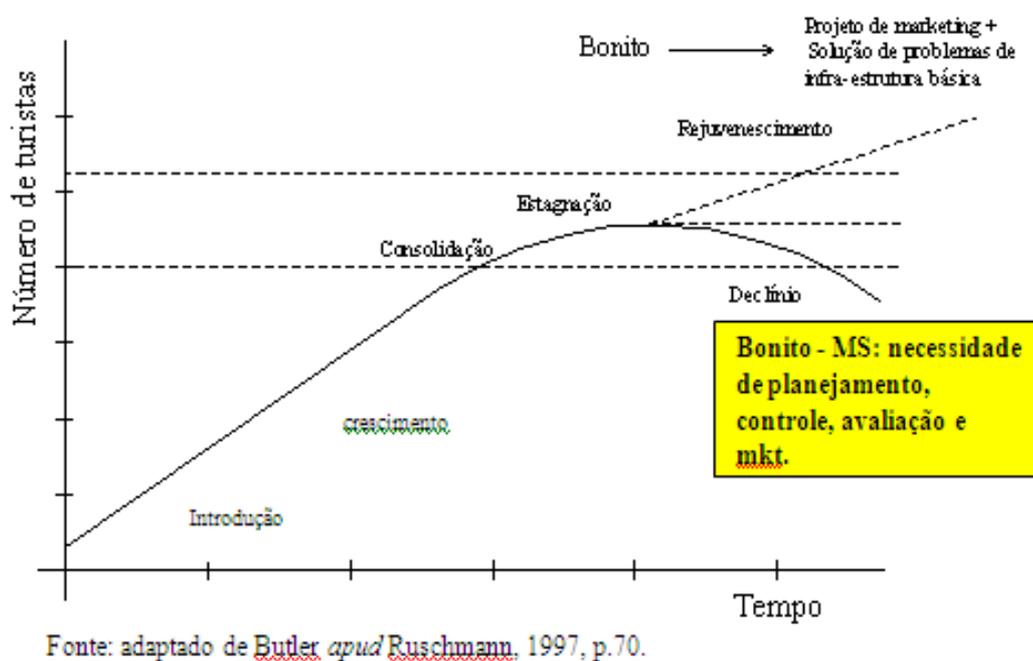


Figura 6.8 - Ciclo de vida da destinação turística Bonito-MS.

Bonito já compete com outros destinos nacionais e internacionais, o que demanda um posicionamento mais agressivo e profissional, conjugando ações de planejamento, monitoramento, avaliação e marketing estratégico.

Muitos autores já escreveram, descreveram e difundiram os conceitos de “ciclo de vida das destinações turísticas”, mas foi em 1980 que R.W. Butler criou o conceito com base em *marketing* de produtos e, segundo Ruschmann, (1997, p. 103), “[...] aplicou-o para estudar o crescimento e o declínio dos equipamentos turísticos e das regiões nas quais estes se localizavam”. O estudo do ciclo de vida das destinações turísticas é um instrumento utilizado no planejamento turístico para direcionar suas ações de acordo com a fase em que se encontra tal produto. Essas fases compreendem: exploração, investimento, desenvolvimento, consolidação, estagnação, declínio e, talvez, rejuvenescimento.

Observando-se o caso de Bonito, percebe-se, segundo o modelo de Butler, que o produto turístico “Bonito” está numa fase de transição entre as etapas desenvolvimento e consolidação. Ainda está crescendo em matéria de fluxo turístico, porém já apresenta algumas das características de produto maduro. Na etapa de maturidade/consolidação, o destino já está mais dependente do turismo e a população começa a percebê-lo como atividade fundamental para economia local, aumentam as tendências ao declínio, aparecem franquias e redes, os impactos causados pelo turismo já passam a exigir gestão, é também o momento em que as ONGs surgem para ajudar na gestão dos impactos socioculturais e no desenvolvimento sustentável. Os fluxos de pessoas aumentam, bem como a diversidade de segmentos explorados, ampliando-se, por conta disso, as necessidades dos turistas. A concorrência entre as empresas aumenta e há necessidade de profissionalizar o marketing ainda mais, lançando mão de promoções, descontos e ofertas. Normalmente, há excesso de oferta turística e baixo grau de diferenciação em relação a outros destinos competidores (VIGNATI, 2008). A partir desta etapa, o sistema desenvolvido em Bonito mostrará a sua real eficiência, completando o ciclo de vida, ou entrando em declínio, ou se adaptando a partir de inovações de forma a impedir seu declínio com o passar do tempo. Frata (2007) estudou o ciclo de vida do destino Bonito-MS em sua dissertação de Mestrado e chegou à conclusão de que Bonito se encontra no estágio de consolidação, apontando as seguintes características verificadas: 1- fluxo de turistas em declínio (o fluxo aumentou de 1993 a 2003, depois decaiu até 2008, somente em 2009 voltou a crescer); 2 - aumento dos períodos de baixa temporada em detrimento dos de alta, em 2006 havia 99 dias de alta temporada e em 2007, 63 dias de alta (FRATA, 2007, p.

69), em 2009, 79 dias, em 2010, 82 dias e para 2011 a previsão é de 81 dias de alta temporada, ou seja, houve uma retomada do crescimento, mas ainda não se alcançou o recorde de 2006; e 3 - maior sofisticação e renovação dos atrativos e demais produtos em virtude de maior concorrência (FRATA, 2007, p. 69). Além de Frata (2007), Almeida (2010) também posiciona Bonito entre o estágio de crescimento e consolidação em sua Tese de Doutorado sobre a atuação dos operadores de turismo de Bonito. Beni (1998) apresenta diferentes estratégias de marketing e desenvolvimento para cada estágio do ciclo de vida dos destinos turísticos. Dentre elas, o autor ressalta o fortalecimento da marca, a personalização do produto e dos canais de distribuição, o aumento de investimentos, a diversificação da oferta, acompanhamento estatístico rigoroso, identificação da demanda básica de sustentação, adaptação do produto às tendências do mercado e busca de inovações tecnológicas.

A seguir, a Tabela 6.1 apresenta a evolução do destino ao longo dos anos, o que reitera a afirmação de que Bonito já está transitando para a fase madura:

Tabela 6.1 - Evolução Turística do destino “Bonito-MS” ao longo dos anos.

Ano	Total de Turistas ⁴³	Arrecadação do FUNTUR ⁴⁴	População	Atrativos	Guias	Hotéis	Agências
1996	106.371/ 35.500	----- -----	15.252	14	52	22	10
1997	143.855/ 48.000	----- -----	-----	14	88	31	12
1998	144.939/ 48.300	100.221,34	----- -	14	----- -----	41	14
1999	186.077/ 62.000	----- -----	----- -	26	121	51	14
2000	174.732/ 58.300	338.683,79	17.856	26	----- -----	57	17
2001	177.945/ 59.300	----- -----	----- --	28	81	60	21
2002	216.791/ 72.270	278.867,31	----- -	31	92	63	22

⁴³ O total de *vouchers* emitidos é dividido por três, pois esta é a quantidade de passeios que os turistas realizam, em média, em Bonito, segundo a Fundação de Turismo do estado.

⁴⁴ Em Reais.

2003	228.865/ 76.290	----- -----	----- --	36	100	67	26
2004	224.299/ 74.800	----- -----	----- ----	38	105	71	30
2005	221.246/ 73.750	650.744, 08	----- ----	40	106	73	34
2006	198.482/ 66.000	510.074, 11	----- ----	42	108	78	34
2007	195.237/ 65.000	791.072, 85	17 275	44	110	85	39
2008	170.006/ 56.700	686.456, 70	----- ----	45	111	89	44
2009	258.744/ 86.300	1. 018. 860, 50	19. 459	47	113	101	44

Fontes: Sistema de contabilidade pública, informações obtidas na central de arrecadação de ISSQN de Bonito (impressão em 16 de abril de 2010); COMTUR; IBGE - Contagem da População, 1996, 2000 e 2007, 2010.

A partir dos dados da Tabela 6.1, verifica-se que ainda há mudança no crescimento das variáveis, porém, de maneira cada vez mais tímida, exceto o fluxo de turistas entre 2008 e 2009, pois este quase duplicou de um ano para o outro e, conseqüentemente, o mesmo ocorreu com a arrecadação. A questão é que justamente agora que o produto está mais amadurecido e precisando de excelência, as instâncias de governança se fragilizaram e a participação coletiva na tomada de decisão já não empolga mais como no início do processo. Na verdade, e perderam muito da sua legitimidade. Hoje, existem diversos espaços de governança que, no início do processo turístico, não existiam. Além do COMTUR, surgiram o *Convention Bureau*, o Conselho da Região da Bodoquena e o Comitê Gestor do Programa 65 Destinos Indutores. Algumas destas instâncias ainda não conseguiram exercer o real papel para o qual foram criadas e parece haver certa confusão em quem faz o quê.

Os resultados obtidos sobre o COMTUR apontam que o mesmo não entende que o papel de elaborar ou analisar políticas, planos, programas de turismo faça parte das suas obrigações centrais, embora tais obrigações estejam escritas até mesmo na Lei de Criação do próprio Conselho, aprovada em 2005. A análise que se faz deste cenário é que a Diretoria de Turismo e o Conselho não sabem ao certo quais são os seus papéis ou, se sabem, não querem desempenhá-lo. Para o Conselho, as tarefas de planejar e pensar o turismo local são

responsabilidade da Diretoria de Turismo. Esta, por sua vez, alega que só atua conforme as orientações do COMTUR, o qual, já vimos, nada orienta por entender que não é sua função. Tem-se então, novamente, um círculo vicioso que não leva a lugar nenhum. O máximo que o Conselho faz é discutir assuntos de curto prazo, o calendário de participação em feiras e o calendário de alta e baixa temporada. E o que a Diretoria faz é acatar as decisões de curto prazo do Conselho, os calendários de alta e baixa temporada e o calendário de participação em feiras de turismo. É uma discrepância preocupante no que se refere ao papel do COMTUR previsto na Lei 1.048 de março de 2005. A referida Lei, no seu artigo 2º, parágrafo I, diz que é competência do Conselho: *formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo*; e ainda, no parágrafo IV: *desenvolver programas e projetos de interesse turístico visando incrementar o fluxo de turistas ao Município, através da Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio*. Contudo, os resultados mostraram que o Conselho não compreende que este seja seu papel. Veja a resposta obtida para o questionamento sobre a existência de políticas, planos e programas turísticos no município: *“perguntas referentes a estes assuntos deveriam ser feitas à Secretaria de Turismo, que seria quem responderia com maior propriedade, pois este assunto fugiria do papel do Conselho”*.

No que se refere ao **recurso** para o turismo, ambos, estado e município, possuem um Fundo de Turismo. No estado, o recurso do fundo é proveniente do ICMS arrecadado e só pode ser utilizado para marketing, e no município, o recurso vem das visitas na Gruta do Lago Azul e configura 25% do dinheiro obtido com a venda deste passeio⁴⁵.

Um resultado positivo apontado, referente ao arranjo institucional público na esfera estadual, seria que a visão do atual governo passou a incorporar a atividade turística na base produtiva do estado, e que muito se deve ao MTUR, por que este promoveu uma política única para o turismo, influenciando a bancada estadual e inclusive a compreensão dos prefeitos. Este resultado não se confirmou na esfera municipal. Pelo contrário, os resultados obtidos em Bonito, referentes ao sistema gestor do turismo, demonstram que a atividade não é tão valorizada, pelo executivo e pelo legislativo, como a pecuária e agricultura. Neste caso, percebe-se uma visão discrepante entre a forma como o estado enxerga o desenvolvimento do turismo nos municípios e a forma como o município de Bonito enxerga seu próprio

⁴⁵ Em 2009, a arrecadação anual do FUMTUR ficou em R\$ 1.018.860, 50, (25% referentes aos ingressos vendidos para a Gruta do Lago Azul).

desenvolvimento turístico. Fica claro, neste caso, que estado e município, no âmbito do arranjo público, não compartilham as mesmas opiniões.

Outro resultado obtido na pesquisa refere-se ao contingente de funcionários do estado, que apesar de ser expressivo (68 funcionários), é mencionado como um entrave para melhorar o desempenho dos trabalhos. Outro entrave levantado diz respeito ao Fórum Estadual de Turismo, que, segundo as pesquisas, poderia fomentar mais eficientemente a participação do *trade*, uma vez que o mesmo não atende às necessidades para as quais foi criado porque não sabe quais são estas reais necessidades.

Já no **arranjo institucional público municipal**, os **entraves** apontados são: a insuficiência de recursos humanos no setor de turismo; a preponderância da pecuária no cenário político/econômico; o impacto negativo exercido pela forte sazonalidade; a incompreensão do chefe do executivo no que tange à contratação de mão de obra capacitada para trabalhar com projetos que mitiguem a sazonalidade; e a falta de poder político do *trade/Conselho* para exercer pressão e mudar tal situação.

Quanto aos resultados sobre os **aspectos positivos** na opinião do segmento público municipal investigado, destaca-se o protagonismo da iniciativa privada, que foi e ainda é uma característica muito forte do destino, hoje não mais na questão do associativismo, mas ainda na excelência da prestação do serviço alcançada por algumas empresas. Outros aspectos positivos dizem respeito ao recente investimento em melhorias no espaço urbano (com recursos federais); a capacidade de auto-organização e a beleza natural do local; a premiação outorgada pelo Guia Quatro Rodas;⁴⁶ a instalação do Centro de Convenções de Bonito, que causou um efeito positivo nos profissionais da cidade;⁴⁷ a existência do COMTUR, (que para este ator fomenta verdadeiramente a participação do *trade* turístico, mesmo mudando de deliberativo para consultivo, pois consegue responder às necessidades para as quais foi criado, encaminhando para a secretaria as ações a serem realizadas de maneira detalhada; e, por fim, a existência do Fórum Estadual, que, apesar de não ter uma atuação notória, serve como local de discussão, fomentando a participação do *trade* como local de conversa e troca de informações.

⁴⁶ Em 2010, Bonito recebeu, pelo 9º ano consecutivo, o prêmio de melhor destino de ecoturismo do país, outorgado pela revista Quatro Rodas.

⁴⁷ Muitos empresários e profissionais perceberam que era importante investir em capacitação, uma vez que viam como pessoas do país inteiro pagavam para vir a Bonito participar de eventos e cursos de qualificação profissional.

6.1.2 Arranjos Institucionais de Bonito-MS: instâncias de governança

Da mesma forma que o subitem anterior, nesta etapa serão descritos, analisados e interpretados os arranjos do turismo no segmento das instâncias de governança, tanto na esfera estadual, quanto municipal. Sempre com o propósito de levantar indicadores capazes de facilitar o estudo do desenvolvimento endógeno do turismo em Bonito e sua relação com a questão institucional.

Neste âmbito, o arranjo institucional mais antigo é a Associação de Guias de Turismo de Bonito, que existe há 17 anos; sua criação foi resultante de um curso de guias de turismo oferecido na cidade em 1993. Em seguida, no ano de 1995, como já foi dito, criou-se o Conselho Municipal de Turismo. O Fórum Estadual de Turismo é o mais recente arranjo, existindo há apenas oito anos. Vê-se aqui que o município foi pioneiro na instituição de instâncias tripartites para o turismo, tendo criado um Conselho sete anos antes de o estado instituir uma instância com objetivos semelhantes que atuasse no âmbito estadual. Contudo, o Fórum Estadual já nasceu consultivo, diferentemente da situação original do COMTUR de Bonito.

Ao longo dos quinze anos de existência, o COMTUR de Bonito alterou sua composição e seu formato. Em 1995, era deliberativo, consultivo e de assessoramento. Compreendia dez membros, quatro do poder público e seis da iniciativa privada. Em 2005, dez anos depois, passou a ser consultivo e de assessoramento, compreendendo quatorze membros, cinco do poder público e nove da iniciativa privada. A seguir, no Quadro 6.3, apresenta-se um comparativo entre a composição do COMTUR em 1995 e em 2010.

COMPARATIVO ENTRE A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO – COMTUR, BONITO-MS – 1995/2010.		
Composição	1995	2010
	<p>10 membros - quatro do executivo municipal e seis representantes do <i>trade</i> turístico local:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Associação Bonitense de Hotelaria; - Associação Comercial e Industrial de Bonito; - Associação dos proprietários de agências de turismo local; - Associação dos proprietários de atrativos turísticos; - Associação dos proprietários de restaurantes, bares e similares; - Sindicato Estadual dos Guias de Turismo; - quatro representantes do poder público. 	<p>14 membros – quatro do executivo municipal, um do IPHAN, nove representantes do <i>trade</i> local:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Associação Bonitense de Hotelaria; - Associação de Guias de Turismo de Bonito; - Associação dos proprietários de restaurantes, bares e similares; - Associação dos proprietários de agências de turismo local; - Associação dos proprietários de atrativos turísticos; - Associação Comercial e Industrial de Bonito; - quatro representantes do poder público; - Cooperativa de Serviços Turísticos, Agência de Viagens e Turismo (COOPERBON); - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); - Sindicato Rural Patronal.

Quadro 6.3 - Comparativo entre a composição do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, Bonito-MS: 1995/2010.

Das três entidades (COMTUR, Associação de Guias e Fórum), o COMTUR é o que tem mais recursos, por intermédio do Fundo de Turismo do Município, sustentado por recursos provenientes da arrecadação das visitas na Gruta do Lago Azul e 10% provenientes dos ingressos do Balneário Municipal. A Associação de Guias depende da mensalidade de seus contribuintes e de um percentual referente ao convênio com a prefeitura para atendimento do balneário municipal, e o Fórum não possui recurso algum. Segundo os resultados obtidos junto ao COMTUR, o poder público teria mais força atualmente, apesar de a maioria dos votos serem de cadeiras da iniciativa privada, bem como a sua presidência.

As três instâncias possuem um calendário fixo de reuniões para o ano todo. A frequência das reuniões é mensal no Fórum e na Associação de Guias; no COMTUR, é quinzenal. A Associação de Guias separa as reuniões de sorteio de convênio daquelas que discutirão assuntos gerais. O COMTUR também é o único que possui uma assessoria para assuntos de secretaria executiva. Todos os três têm diretoria escolhida por intermédio de eleição. Os atuais presidentes são todos da iniciativa privada. Das três instâncias, a que menos tem alternado a presidência é o COMTUR, há cinco anos não muda a presidência. Tal contexto pode exprimir constância e equilíbrio institucional, ou apenas falta de outros interessados para assumirem a causa. Os resultados apontam que a segunda hipótese é a mais provável, uma vez que, nos depoimentos colhidos, fica clara a opinião sobre a atual fragilidade de representatividade do COMTUR. No entanto, outro resultado levantado sinaliza que o poder público local não realiza nada relacionado ao turismo sem passar pelo Conselho.

Quanto a sede própria, nenhuma instituição a tem. No que diz respeito a divulgação, das três instituições, somente o COMTUR possui um Boletim Informativo *on line*, cujo propósito é divulgar ações e informações relacionadas ao turismo. Além disso, faz divulgação nos eventos de que participa, ministrando palestras ou em revistas especializadas.

O COMTUR atua, principalmente, na participação em feiras cujo público tenha potencial de consumidor final, e os resultados levantados indicam que o Conselho não permite discussões de assuntos sobre os quais não tenha poder de decisão. Já o Fórum Estadual pauta suas estratégias conforme as diretrizes do Ministério do Turismo.

No quesito capacitação, o COMTUR afirma não a promover para seus membros, pois argumenta que é apenas consultivo e alega que não é seu papel. O Fórum responsabiliza a falta de recursos para participar de capacitações promovidas pelo MTUR e alega receber apenas aquelas provenientes do próprio governo do estado. Por outro lado, a Associação de Guias informou que, obrigatoriamente, os guias precisam atualizar cursos de primeiros socorros a cada ano ou a cada dois anos; além disso, os associados sempre aproveitam as palestras ou pesquisadores que estão na cidade. A associação realizou, em 2009, parceria com uma ONG local para uma capacitação específica para os guias, e oferece também cursos de complementação profissional sobre plantas aquáticas, geologia, atendimento a portadores de necessidades especiais e observação de pássaros. Ou seja, a instância que mais investe em capacitação, das três investigadas, é a Associação de Guias. A seguir, o Quadro 6.4, que sintetiza alguns indicadores obtidos como resultado da pesquisa.

Arranjos Institucionais (Instâncias de Governança)			
Indicadores	Associação de Guias de Turismo	Conselho Municipal de Turismo – COMTUR	Fórum Estadual de Turismo do Estado de MS
Existência	17 anos (1993)	15 anos (1995)	8 anos (2002/2003)
Origem	Em função do primeiro curso de guias.	Crescente demanda turística e PNMT.	Criado informalmente em 2002, sob a forma de Conselho Estadual de Turismo. Em 2003 oficializou-se como Fórum, seguindo diretrizes do MTUR.
Formato	Associação	Originalmente deliberativo. A partir de 2005, consultivo.	Consultivo.
Composição	38 associados.	14 membros, cinco do poder público e nove da iniciativa privada.	47 instituições, oito públicas, 39 privadas.
Requisito para ingresso	Ser Guias de Turismo	Para participar do Conselho, o segmento precisa estar organizado.	Por meio de solicitação. Os COMTURs têm acesso livre.
Periodicidade de reuniões	Mensal. As decisões são tomadas diante de assembléia-geral. Todos têm direito ao voto, desde que não estejam punidos por alguma atuação.	Quinzenais. Decisões são votadas.	Mensal. Decisões são votadas.
Presidência	Guia de Turismo Diretoria é eleita a cada dois anos	Iniciativa privada Sempre. A gestão é anual.	Iniciativa privada Na Gestão 2009/2010
Estrutura física	Alugada. Previsão de construção de sede própria.	Funciona em espaços emprestados, mas há previsão de construção com recursos do executivo.	Funciona no Centro de Convenções de Campo Grande.
Estrutura funcional	Não possui gestor executivo, apenas a colaboração da atual diretoria da Associação	Possui uma assessoria paga pelo Fundo municipal de Turismo.	Não tem gestor executivo. Recebe apoio nas questões de secretaria de uma funcionária do Centro de Convenções.
Capacidades	Realizar sorteios dos atrativos conveniados, repassar informações aos associados; representar os interesses dos associados junto ao Conselho Municipal de turismo.	Assessorar a Diretoria de Turismo em demandas urgentes; Participar de feiras de turismo; Discutir sobre questões relacionadas ao turismo.	O Fórum é capaz de mobilizar, atuar politicamente, sugerir mudanças e ações do governo.
Recursos financeiros	Convênio com a Prefeitura Municipal, a prefeitura paga para os guias atenderem no Balneário Municipal; 30% do pagamento é repassado para manter a associação. Mensalidade fixa paga pelos associados.	Provenientes da arrecadação das visitas na Gruta do Lago Azul e 10% proveniente dos ingressos do Balneário Municipal.	Não tem. Estão trabalhando no sentido de conseguir um repasse do Fundo Estadual de Turismo.
Alternância da presidência	-----	Anual. Desde 2006 a mesma pessoa à frente da presidência.	Bianual

Estratégia	<p>Não há uma estratégia. Quando a diretoria está disponível, realiza as atividades de administração e gestão da Associação. Um dia antes das reuniões ordinárias ou extraordinárias, a diretoria se reúne e estabelece os pontos de pauta, para que todos saibam o que será discutido com antecedência.</p> <p>A Associação elabora um calendário fixo para os dias de reunião. Atualmente, existem reuniões separadas, uma para assuntos diversos e outra para sorteio do convênio. Cada uma costuma durar em média duas horas.</p>	<p>Participação em feiras de turismo. O Conselho decidiu estrategicamente que participar em feiras cujo público é o consumidor final tem sido a melhor estratégia.</p> <p>Não faz parte das estratégias do Conselho nenhum tipo de monitoria e controle; ele apenas encaminha para os órgãos necessários e responsáveis.</p>	<p>A atuação é favorecida por uma dinâmica que envolve flexibilidade e busca por uma composição de membros mais comprometidos;</p> <p>Utiliza as estratégias passadas pelo Ministério, por intermédio da articuladora, com o propósito de ajustar o foco do Fórum com relação aos objetivos do MTUR.</p> <p>(No final de 2009, realizou-se uma reunião de coordenação do fórum para que houvesse uma reorganização da instância de governança).</p>
Divulgação das ações	Somente nas reuniões.	A divulgação das ações do COMTUR é feita nas participações em feiras, revistas especializadas e Boletins Informativos <i>on line</i> .	Somente nas reuniões.
Capacitação	<p>Obrigatoriedade de fazer atualizações em cursos de primeiros socorros, a cada ano ou a cada dois anos.</p> <p>Fazem também cursos de complementação profissional, sobre plantas aquáticas, geologia, atendimento a portadores de necessidades especiais, observação de pássaros.</p> <p>A Associação convida pesquisadores que vêm para a cidade desenvolver algum trabalho técnico relacionado à função do guia, para socializar a informação. A Associação realiza também parcerias com ONGs na realização de cursos.</p>	<i>“O Conselho é consultivo, e por isso não executa nada, não contrata nada e não compra nada. Por isso não desenvolve nenhuma capacitação e desconhece se já existiu”.</i>	Quando oferecida pelo Ministério do Turismo ou pela Fundação.

Quadro 6.4 - Caracterização dos Arranjos Institucionais do Turismo nas Instâncias de Governança do Estado e do Município de Bonito.

Quanto aos **aspectos positivos** relacionados às instâncias, do ponto de vista dos seus próprios representantes, tem-se:

- Para a Associação de Guias, um aspecto positivo é a opinião de que o grau de informação da associação é alto porque seus associados estão infiltrados em várias outras associações. Outro é a cobrança por um serviço de qualidade que alguns dos passeios fazem; tal postura força a qualificação constante dos guias. Caso o passeio se posicione negativamente sobre o serviço do guia, ele ficará suspenso dessas atividades e terá que fazer estágios para se tornar apto novamente. Sobre os aspectos negativos, levantou-se que se referem à capacidade organizacional restrita e à ausência de oportunidade técnica para buscar recursos e parcerias fora do município, pois o município todo sofre com a baixa temporada.
- Sobre o posicionamento do COMTUR a respeito de entraves e aspectos positivos da instituição, obteve-se a resposta que não se vê nenhum entrave, somente aspecto positivo.
- Já o Fórum Estadual de Turismo posicionou-se favorável à característica do Fórum de que a presidência e vice-presidência são da iniciativa privada, imprimindo velocidade e visão empresarial à instituição. Argumentou-se que um entrave ainda é o preconceito que o turismo sofre por parte da população geral: as pessoas ainda não vêem o turismo como atividade econômica, embora considere-se que o MTUR imprimiu mudança nessa visão, porque as pessoas imaginam que se existe um ministério para esse setor é porque deve ser uma “coisa” importante.

Percebe-se que somente a Associação de Guias conseguiu exprimir opinião sobre seus entraves, enquanto instância de governança; o COMTUR alega não ter nenhum aspecto negativo/entrave e o Fórum manifestou apenas um entrave, e o mesmo é exógeno a ele. A interpretação que se faz com relação aos dados obtidos é de que o Conselho não tem sequer consciência de que esteja deixando de cumprir seu papel, uma vez que alega não ter nenhum aspecto negativo ou entrave. O COMTUR ainda está em um estágio de “incompetência inconsciente”, termo cunhado por Jolles (1996) em 1957, no qual o autor afirma que instituições e pessoas nesse estágio são as mais difíceis de ajudar, uma vez que nem percebem que estão com problemas, acham que está tudo ótimo. Por isso é importante o levantamento de informações e, neste caso, o levantamento de indicadores que mostrem o grau de efetividade das instâncias de governança para que possam passar para o estágio seguinte, de “incompetência consciente”, no qual as coisas começam a melhorar pelo simples fato de que, neste estágio, a instituição continua ineficiente, mas pelo menos sabe que não está alcançando o desempenho que deveria. A seguir, o Quadro 6.5, que sintetiza alguns indicadores obtidos como resultado da pesquisa.

Arranjos Institucionais – Instâncias de Governança			
Indicadores	Associação de Guias de Turismo	Conselho Municipal de Turismo - COMTUR	Fórum Estadual de Turismo do Estado de MS
Positivos	<p>Estão inseridos em outras associações, então a gama de informações é muito grande;</p> <p>Têm contato com turistas do mundo inteiro, o nível de informação de Bonito é muito alto em relação a outros locais de turismo;</p> <p>A preparação, no que se refere a primeiros socorros, capacitação constante;</p> <p>Caso o passeio se posicione que o guia não atende às suas necessidades, o guia é suspenso e terá que passar por estágios para se tornar apto novamente para trabalhar naquele atrativo;</p>	<p>Os resultados desta investigação mostram que o COMTUR, para seu próprio representante, possui todos os aspectos positivos, e com relação aos entraves, não apresenta nenhum.</p>	<p>Presidência e a vice-presidência são da iniciativa privada, isso imprime uma velocidade maior e uma visão mais empresarial do turismo.</p>
Negativos	<p>Com relação aos entraves que a associação enfrenta, referem-se à própria falta de capacidade organizacional. A Associação é rica de informação, mas falta oportunidade técnica no sentido de buscar recursos e parcerias fora do município, por que o município todo sofre com a baixa temporada.</p> <p><i>“Temos que falar bem de todo mundo, porque dependemos da agência e dependemos do passeio, o guia é a válvula de escape para todos”.</i></p>		<p>Os entraves referem-se aos preconceitos com relação à atividade turística por parte da população de uma forma geral. A palavra turismo ainda não soa como um negócio.</p> <p>Os resultados da pesquisa demonstram que há um problema cultural, as pessoas ainda não vêem o turismo como atividade econômica. Embora tenha havido mudança a partir da criação do Ministério do Turismo, pois as pessoas imaginam que se existe Ministério para o setor deve ser uma “coisa” importante.</p>

Quadro 6.5 - Comparativo dos aspectos positivos e negativos relacionados às instâncias do ponto de vista dos seus representantes.

6.1.3 Arranjos Institucionais de Bonito-MS: iniciativa privada

Os resultados relativos às empresas entrevistadas indicam que os proprietários acompanham atentamente as rotinas das suas empresas, embora afirmem que têm conquistado liberdade para participar de feiras e negócios ou para viajar por lazer. Fazem o controle por intermédio da internet. Outro dado importante e presente nos resultados referentes à iniciativa

privada referem-se à utilização de manuais de procedimento e regulamentos, cartilhas e apostilas para padronização do atendimento e controle da qualidade dos serviços oferecidos. E todas trabalham com planejamento. Destacam a importância das parcerias para os seus negócios, tanto parcerias público-privadas, quanto no âmbito privado somente. O fortalecimento da rede de parceiros através de treinamentos, fornecimento de material informativo e patrocínio de *tours* de familiarização com agentes locais e externos foi mais um dos resultados que surgiram na investigação. Dois outros fatores também ficaram claros na pesquisa: a importância que a questão ambiental teve e tem em todo processo de criação e desenvolvimento do negócio e a importância que imprimem às instâncias de governança locais para o fortalecimento do destino e, conseqüentemente, de seu negócio. Cada empresa tem estratégias que lhes são específicas. Uma estimula o relacionamento interpessoal como algo estratégico e inegociável dentro da empresa, bem como lança mão de um sistema de participação nas receitas da empresa a título de estimular a equipe de trabalho. A outra usa como estratégia a conquista de certificação internacional, o posicionamento em São Paulo de um dos seus escritórios, o acompanhamento sistemático dos clientes antes, durante e depois da venda/consumo do produto turístico e, também, a segmentação de mercado do ponto de vista da oferta. A terceira posiciona-se estrategicamente a partir de parcerias com o governo do estado. No quesito **estrutura**, os resultados mostram que estão de acordo com as estratégias estabelecidas, embora assinalem que não dependem exclusivamente de suas estruturas, mas também, da estrutura de todos os parceiros da cadeia turística. O que é muito comum no turismo, visto que uma das características do produto turístico é a interdependência ou complementaridade. Ou seja, para uma experiência turística ser considerada positiva, todos os seus momentos precisam ser bem avaliados pelo turista: a hospedagem, a alimentação, os atrativos e o transporte, tanto na prestação do serviço, quanto nos aspectos físicos.

O turista quando toma a decisão de viajar, executa uma atividade que é percebida como um só produto: a viagem. Dessa maneira, não avalia isoladamente cada parte da cadeia, mas sua satisfação final com a experiência. É o que se chama de uma experiência turística integral (OMT, 2001, p. 326).

Em matéria de comunicação e divulgação, os resultados mostram que todas as empresas utilizam, maciçamente, a internet e redes sociais e, principalmente, posicionamento no ranking virtual. Quanto a este último quesito, lançam mão da aquisição de *sites* bem

posicionados ou produção de notícias. Para isso, a estratégia utilizada refere-se à contratação de jornalistas e assessoria de imprensa. Sobre a internet, Vignati (2008, p. 130) afirma que, depois dos assuntos ligados ao erotismo, o turismo é o tema mais procurado na internet, e que a relação custo/benefício dos investimentos em marketing virtual supera enormemente os meios impressos mais tradicionais.

Gabriela Otto, especialista em hotelaria de luxo e articulista da revista on-line *Hoteliernews*, apresentou, em um de seus artigos, que este comércio *on-line* só tende a crescer:

- De acordo com a Forrester Research, reservas online é o maior segmento do e-commerce mundial.
- O site eMarketer prevê aumento de 11% das viagens online em 2010.
- A PhoCusWright já confirma que um viajante visita 3,6 sites antes de decidir pela compra de um bilhete aéreo.
- A HeBs estima que, em 2009, nos Estados Unidos, a comercialização online de hotéis já se divide entre 60% de vendas diretas (homepage dos hotéis) e 40% de indiretas (OTAs).
- As OTCs tiveram um aumento no share de 10 pontos percentuais em 2009, comparados a 2008.
- Para 2010, a HeBs afirma que 45% do total de reservas dos hotéis americanos serão através da internet. (OTTO, 2010).

Outro fator de destaque diz respeito ao aproveitamento da mídia espontânea sobre Bonito para divulgação da empresa, pois Bonito é frequentemente apresentado em reportagens e programas de televisão. As empresas participam de feiras e eventos ou, no mínimo, patrocinam parte das despesas de agências que vendem o seu produto nestas feiras. Estas participações ocorrem, na maioria das vezes, por intermédio de parcerias com outros empresários, ou com o poder público municipal e/ou estadual, ou, ainda, com associações de classe. Outra parceria que ocorre é com relação às folheterias conjuntas, por intermédio de prefeitura/governo do Estado ou associações de classe que divulgam o destino como um todo ou o conjunto de seus associados. Os anúncios em revistas especializadas têm um custo altíssimo. O que fica mais marcado no discurso do segmento privado no tocante à propaganda e comunicação é o uso da internet e suas redes sociais, a questão das parcerias e trabalho conjunto e a participação em feiras e eventos.

Os resultados apontam diferentes opiniões sobre a participação em instituições de governança. Participa-se mais pelo medo de perder do que pela vontade de ganhar; por entender que é importante para o fortalecimento do destino e por que é importante para a empresa um bom relacionamento com a comunidade, com o estado e com o município. O quantitativo de participações varia de duas instâncias de governança até oito. Das empresas entrevistadas, apenas uma participa diretamente do COMTUR; as demais participam indiretamente, por intermédio da associação de classe a que pertencem. Além de participarem de instâncias de governança, estas empresas participam de projetos regionais e federais; um deles é o Projeto Economia da Experiência.⁴⁸ Deste projeto participam três das quatro empresas. Enquanto resultado, conclui-se como fundamental existirem espaços de participação coletiva, porém as de Bonito já funcionaram com mais eficiência, tanto para a organização do local, quanto para inovação. As empresas já se beneficiaram por participar dos arranjos institucionais como conselhos, fóruns e associações, no que tange a informações, cursos, treinamentos, normatizações.

Quanto aos aspectos positivos, os resultados destacam o poder de atração dos “atrativos turísticos”. O fator “novidade” do destino, a sua natureza singular, a capacidade de trabalhar com o público “família”, a diversidade de atrações naturais e seu estado de conservação e, por fim, a organização do sistema turístico que acaba sendo mais um diferencial: *“É um atrativo a mais, as regras já estão aceitas, arraigadas, consolidadas na população, não tem mais ninguém contestando isso ou aquilo. Integra-se a ele ou não trabalha”*.

Com relação aos entraves destacados na pesquisa, tem-se a política de marketing do governo federal, que insiste na captação de turistas estrangeiros e deixa de lado o público interno, não levando em conta a balança comercial do turismo, que há anos encontra-se negativa.

⁴⁸O Projeto tem como referência as teorias defendidas por Rolf Jensen, a partir do seu livro *The Dream Society* (A Sociedade dos Sonhos, 1999) e pelos autores Joseph Pine e James Gilmore, por meio da publicação, *The Experience Economy* (Economia da Experiência, 1999). A tendência destacada por estas teorias evidencia que o turista não quer mais ser um sujeito meramente contemplativo, mas sim o ator de sua própria experiência e, portanto, o protagonista de seus sonhos no destino que escolheu para sonhar. (<http://www.tourdaexperiencia.com/inicio>; acessado em 23/09/2010).

Conforme os Quadros 6.6 e 6.7 a seguir, verifica-se que, em matéria de comercialização, as ações se equiparam em quantidade, porém, quanto à promoção, há grande diferença. Apenas uma ação destinada ao público nacional, enquanto que para o público externo existem seis ações de promoção. Confirmam-se os resultados da pesquisa relacionados ao investimento em políticas externas em detrimento do público nacional.

Principais ações do Programa de Apoio à Comercialização Nacional:	Principais ações do Programa de Apoio à Comercialização Internacional:
1. Projeto Benchmarking em Turismo;	1. Bureaux de Comercialização;
2. Caravana Brasil Nacional;	2. Excelência em Turismo;
3. Salão do Turismo – Roteiros do Brasil;	3. Caravana Brasil Internacional;
4. Vai Brasil;	4. Escritórios Brasileiros de Turismo (EBTs);
5. Viaja Mais Melhor Idade;	5. Noites Brasileiras e Festivais Gastronômicos;
6. Brasil Vendo Melhor;	6. Roadshows;
7. Viaje com Agente;	7. Seminários Descubra o Brasil;
8. Caminhão Destino Brasil	8. Treinamentos presenciais de agentes de viagem.

Quadro 6.6 - Comparativo entre os programas de apoio à comercialização do turismo: nacional e internacional.

Fonte: http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/promocao_comercializacao/, acessado em 14 de outubro de 2010.

Principais ações do Programa de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro:	Principais ações do Programa de Promoção Internacional do Turismo Brasileiro:
Promoção do Turismo Interno.	1. Apoio à Captação de Eventos Internacionais
	2. Apoio à Promoção de Eventos Internacionais
	3. Feiras
	4. Relações Públicas
	5. Webmarketing
	6. Campanhas

Quadro 6.7 - Comparativo entre os programas de promoção do turismo: nacional e internacional.

Fonte: http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/promocao_comercializacao/, acessado em 14 de outubro de 2010.

Esta mesma política de promover o turismo externo reflete-se no governo estadual, que investe mais em feiras internacionais do que na captação do público interno: “[...] *inventam políticas dos mais diferentes tipos, inventam coisa que é absurda, a gente participa com medo de perder, na maioria das vezes acaba perdendo tempo. As empresas privadas, por conta desta postura do governo, têm que investir sozinhas na divulgação para o público direto*”. Este assunto deveria, inclusive, ser pauta do Fórum Estadual de Turismo. A apresentação do calendário de feiras chega nesta instância de governança já estabelecida, somente para cancelamento. O mesmo se verifica com o material de divulgação e demais ações de marketing do estado. O Fórum não tem sido espaço de discussão e construção. Tem servido, sim, como espaço para apresentar projetos e ações que o governo do estado já decidiu e, muitas vezes, já realizou. Não é um espaço verdadeiramente democrático, serve para homologar decisões tomadas no âmbito da Fundação de Turismo.

Novamente se vê repetir o que ocorreu com o “Plano de Ação para o Desenvolvimento do Turismo em MS – 2009/2020”. Conclui-se que o poder público estadual não valoriza esta instância de governança e o *trade* não reage a este ostracismo em que o Fórum foi lançado. Ou por não acreditar em mecanismos democráticos neste país, ou por falta de visão da importância destes espaços de coordenação e cooperação. A segunda hipótese já foi investigada e o resultado mostra que os empresários sabem, sim, o quanto são importantes as redes sociais e as instâncias de governança, portanto resta a primeira hipótese: a descrença de que fóruns e conselhos possam interferir na tomada de decisão dos órgãos públicos. Uma descrença construída ao longo dos anos de participação inócua, onde se gastava muito tempo aprovando projetos completamente soltos, sem estratégia de longo prazo e sem capacidade de impactar a realidade do turismo no estado, salvo questões muito pontuais. O fato de que as pessoas não participam dessas instâncias deve-se à forma como esses espaços “democráticos” são criados, mas não instrumentalizados, nem com recursos humanos e técnicos, muito menos financeiros. Ora, cada participante já sofre suas próprias pressões, como acumular, ainda, as demandas provenientes de fóruns e seus similares se a experiência já lhes mostrou que o máximo que acontece lá são discussões que na maioria das vezes não repercutirão em mudança alguma? As intenções dos participantes são boas, mas não são suficientes, precisariam ser materializadas em atitudes e ações respaldadas pelo executivo e legislativo. Estes, como demonstrado nos resultados desta pesquisa, não vêem o turismo como questão prioritária. Mais uma vez, tem-se a repetição daquele círculo vicioso observado entre o

COMTUR de Bonito e a Secretaria de Turismo local, só que, no caso do Fórum, existe, sim, a compreensão de que é seu papel discutir as diretrizes da política de turismo no estado, o contrário do que se observou no discurso do COMTUR.

Ocorre que o governo não quer fazer esta discussão porque acredita que isso já tenha sido feito em cada região turística. A consequência deste contexto é que o estado, no seu conjunto, continua sem diretrizes turísticas, e o pior, mesmo que as tivesse, como pô-las em prática, se quem executa não enxerga além da pecuária, agricultura e mineração? É realmente um círculo vicioso que se repete, entra governo e sai governo. As mudanças acontecem, mas são muito lentas, porque dependem de construção social e esta construção tem que ser feita em cada comunidade e pela comunidade, resultado do conjunto de instituições informais (cultura, hábitos, tradições, costumes) e formais (arranjos e ambientes institucionais). Neste resultado, não tem consultor que dê jeito. Se fosse assim, pela quantidade de consultorias que já passaram por Bonito, a cidade seria exemplo mundial de ecoturismo. O município de Bonito é apenas o retrato do Brasil e das suas instituições políticas, fiscais, educacionais, legais, ambientais e por aí afora. Seu grande diferencial foi o destaque dado pela mídia nacional na divulgação desse ambiente natural, com suas características geológicas e geográficas específicas.

Outro resultado apontado como entrave está relacionado às estradas e ao acesso aéreo, este último criticado como muito restrito e caro. A estrutura urbana deficiente também foi destacada, sob o ponto de vista de que a cidade não faz jus às belezas naturais do local. E, finalmente, a questão da baixa qualificação da mão de obra, e a dificuldade de se encontrar pessoas com o perfil adequado, que conjuguem capacidade de ficar longe dos centros urbanos e, ao mesmo tempo, aptidão para lidar com turistas e não apenas com agricultura e pecuária.

Sobre a mão de obra e sua qualificação para trabalhar com o turismo, há uma ferida que não se cura. Esta reclamação acontece no país inteiro e não é mérito do turismo. Talvez no turismo seja mais grave, em função de variáveis como a não regulamentação da profissão, que repercute na sua baixa valorização, e pelo fato de que outras áreas acreditam poder atuar no turismo sem nenhum tipo de preparo. Engenheiros, biólogos, contadores, advogados, administradores que se lançam no mercado de trabalho do turismo, mas não conhecem as demandas do setor. Um terceiro aspecto que interfere neste contexto é que a maioria das

empresas de turismo é familiar e oferece pouca oportunidade de crescimento da carreira, além de sofrer todo tipo de interferência doméstica, configurando um ambiente pouco profissional.

O contingente de estudantes que procuram os cursos de turismo, por sua vez, tem se mostrado cada vez mais deficiente, talvez muito em função da baixa valorização da profissão, conseqüentemente não atenderá às necessidades da profissão, que exige alta capacidade de comunicação, incluindo domínio de outros idiomas, e disponibilidade para trabalhar nos momentos em que todos estão descansando. A experiência de dez anos de curso na universidade pública tem mostrado que os alunos chegam, cada vez mais, com deficiências na utilização da própria língua materna, indaga-se então se estarão aptos para usarem outros idiomas. Os índices oficiais respaldam esta afirmação: no IDEB 2009, os resultados mostram sinais de melhora, porém no ensino médio (antigo segundo grau) a melhora foi muito tímida, o IDEB subiu de 3,5 para 3,6⁴⁹ e ainda, embora o IDEB tenha subido em termos nacionais, o nível de aprendizagem dos estudantes brasileiros continua muito baixo. As notas de língua portuguesa e matemática ficaram abaixo dos resultados de 1995, 15 anos atrás. Quer dizer, o contexto educacional do país não colabora com a profissionalização de qualquer setor produtivo. É claro que não se quer eximir da responsabilidade os cursos de turismo e seus currículos, bem como a importância de serem revistos continuamente, mesmo porque a profissão é muito recente e sofre interferência constante das novas ferramentas tecnológicas, que por sua vez mudam constantemente.

Este desencontro entre o que o mercado quer e o que a Universidade consegue oferecer em função do material humano que lá chega pelos processos de seleção é, entre outras coisas, um reflexo da própria situação educacional e social do país e isto precisa ser considerado na análise do mercado. Como o brasileiro vai receber o turista estrangeiro sem falar outro idioma? Como vai usar as ferramentas tecnológicas para divulgar e promover seus produtos turísticos se não tem acesso nem à internet? E se tem, não consegue comunicar-se em outra língua? Quer dizer, não dá para o MTUR e a Fundação de Turismo usarem uma política de venda externa se não se consegue vender bem nem de brasileiro para brasileiro. Existem exceções, é claro, como as empresas inovadoras; aliás, estas investem em planejamento, em cursos de idiomas ou em pessoas que têm domínio de outra língua, em

⁴⁹ <http://oglobo.globo.com/educacao/video/2010/18657>, acessado em 14 de outubro de 2010.

todas as redes sociais disponíveis e se esforçam em garantir um ambiente profissional apesar de serem familiares. Os resultados da pesquisa mostram isso.

Uma constatação a que se chega nesta etapa da investigação é que a distância entre a eficiência do poder público e das instâncias de governança das empresas inovadoras é muito grande. Enquanto os procedimentos das empresas privadas inovadoras não se refletem nos órgãos públicos e, pelo menos, num contingente maior das empresas locais, vai ser difícil Bonito estabelecer-se como destino competitivo e de excelência. Ficam claras neste contexto as desigualdades do Brasil. Um número mínimo de empresas inovadoras e competitivas num cenário de empresas que lutam para sobreviver sem capacidade de posicionar-se estrategicamente e, somado a isso, poder público e governanças que refletem essa maioria despreparada para competir. Mais uma vez, é importante reforçar que este contexto não é mérito de Bonito, mas sim, um reflexo da situação socioeconômica do país. Não se enxerga outra saída para combater isso senão o investimento no capital social e na profissionalização dos arranjos institucionais, instrumentalizando-os com tecnologia e desenvolvendo ininterruptamente as competências instaladas. Porém, nada disso adiantará, se não existirem procedimentos e ferramentas de avaliação e controle do processo. Neste ponto, o MTUR poderá contribuir decisivamente. Aliás, já tentou fazer isso a partir dos 65 destinos indutores. Ou seja, indicadores que garantam maior eficiência na tomada de decisão e no estabelecimento de diretrizes.

6.1.4 Arranjos Institucionais de Bonito-MS no segmento das Organizações Não Governamentais

A respeito das ONGs entrevistadas e seus respectivos arranjos institucionais, verificou-se que a mais antiga foi instituída há 19 anos e a mais recente há 10 anos. Ambas militam na questão ambiental, porém cada uma delas originou-se com um propósito. A primeira ONG pautou sua fundação na necessidade de contrapor a visão essencialmente ruralista do estado, cuja matriz econômica sempre foi a pecuária e a agricultura. Seu mote foi a criação de unidades de conservação em Mato Grosso do Sul e, a partir de agora, a título de preservar a identidade e facilitar a descrição e análise, será nominada nesse trabalho como ONG “A”. A segunda ONG, bem mais recente, acompanhou o surgimento do turismo no

município de Bonito e sua bandeira é o cuidado com os recursos hídricos da região, principal matéria prima do turismo local, e a partir de agora nominada como ONG “B”. Ambas sobrevivem de recursos provenientes das aprovações de projetos, porém a ONG B recebe contribuições de associados e mantenedores. Em estrutura funcional, a ONG A é mais complexa, possui três funcionários fixos e quatro vinculados a projetos; além disso, uma das estratégias usadas pela instituição é a de reunir pessoas em seu Conselho Curador de áreas expressivas no que se refere à conservação da natureza, mas compreende, também, proprietários rurais, e empresários de turismo de Bonito, buscando contemplar um mix que enriquecesse as discussões. Outra estratégia é manter um relacionamento estreito entre o núcleo gestor da ONG, bem como a clareza de que a equipe técnica tem que “vestir a camisa”, “falar a linguagem” da ONG.

Já a ONG B lança mão de estratégias como parcerias com a Promotoria Pública e perspectivas de Convênios com entidades como a SOS Mata Atlântica. Ambas as organizações investigadas manifestaram-se pesarosas com relação às suas fragilidades financeiras e estruturais e suas respectivas dependências das captações de projetos. A ONG A reúne-se quinzenalmente e a ONG B bimestralmente. Quanto à capacitação, a ONG A promove capacitação para equipe técnica. Recentemente, esta ONG foi selecionada para uma capacitação com duração de um ano, promovida por uma fundação latino-americana, cujo objetivo foi melhorar a qualidade de gestão do terceiro setor. Participaram também de várias edições do projeto *treinee* da Fundação Boticário. Além disso, desenvolve um projeto com recursos do *City Bank* e com apoio da Associação dos Atrativos e Associação dos Guias de Turismo de Bonito, cujo objetivo é fortalecer e qualificar o serviço prestado pelos guias de turismo.

A ONG B resume suas capacitações entre oficinas e treinamentos. O entrevistado menciona que a ONG promove cursos não só para os membros e funcionários, mas para a comunidade também. Com relação à comunicação e divulgação de ações, a ONG A afirma ser este um ponto frágil da organização, pois realizam muitas atividades, mas não as divulgam. A ONG B afirma que a divulgação acontece apenas pelo *site* institucional. Ambas são favoráveis ao desenvolvimento do turismo e trabalham fortemente com parcerias público-privadas ou terceiro setor-iniciativa privada.

Arranjos Institucionais de Bonito: ONGs		
Indicadores	ONG A	ONG B
Tempo de atuação	19 anos	10 anos
Origem	Criação de unidades de conservação em Mato Grosso do Sul	Cuidado com os recursos hídricos da região
Recursos	Provenientes das aprovações de projetos.	Provenientes das aprovações de projetos, porém recebe contribuições de associados e mantenedores.
Estrutura	Três funcionários fixos e quatro vinculados a projetos	----- -
Estratégia	Reúne pessoas de áreas expressivas no que se refere à conservação da natureza, mas compreende, também, proprietários rurais, e empresários de turismo de Bonito, buscando um mix que enriqueça as discussões. Outra estratégia é a de manter um relacionamento estreito entre o núcleo gestor da ONG, bem como a clareza de que a equipe técnica tem que “vestir a camisa”, “falar a linguagem” da ONG. Trabalha com parcerias público/privadas/terceiro setor.	Parcerias com a Promotoria Pública e Convênios.
Capacitação	Promove capacitação para equipe técnica e para comunidade também.	-----
Comunicação	Através do site institucional	Através do site institucional
Entraves	Fragilidades financeiras e estruturais. A questão da divulgação e comunicação com a comunidade externa.	Fragilidades financeiras e estruturais

Quadro 6.8 - Caracterização dos Arranjos Institucionais de Bonito-MS: ONGs investigadas.

Estudando-se os resultados referentes às ONGs, conclui-se que elas têm exercido um papel de apoio ao desenvolvimento do turismo, no sentido de educar, treinar, preservar e divulgar boas práticas. Outro aspecto importante refere-se ao olhar positivo que têm sobre o turismo, que a nosso ver se deve ao fato de que, num estado onde a exploração agrícola sempre foi muito forte, o turismo passa a ser uma alternativa econômica que merece ser

estimulada, por gerar mais emprego e possibilitar, quando bem gerenciado, uma boa bandeira para o desenvolvimento sustentável. Pelo menos, melhor que a agricultura e a pecuária.

As ONGs têm consciência das suas dificuldades e limitações, o que as coloca um passo a frente daquelas instituições que afirmam que não existem entraves para suas atuações. Os resultados mostraram também que, em função da eterna luta em busca de recursos, as ONGs se posicionam e atuam com maior profissionalismo que as instâncias de governança. Elas também têm mais foco, uma vez que foram criadas com metas e políticas muito claras e que servem sempre de norte para qualquer ação que desenvolvam. Todos sabem exatamente qual é o papel da entidade, a começar pelos seus representantes. Este fato aparece como relevante para o desempenho das entidades, principalmente no que diz respeito às parcerias com órgãos públicos e à elaboração de projetos que visem captação de recursos.

6.1.5 Matriz dos Arranjos Institucionais

Os arranjos institucionais predominantes em uma determinada região são resultado do ambiente institucional vigente e o propósito destes arranjos deveria ser a redução dos custos de transação. Para que isso aconteça, devem impedir o oportunismo (transparência e punição) e mitigar a racionalidade limitada dos agentes, subsidiando-os com o máximo de informações e favorecendo a comunicação entre os agentes e entre as instituições. Gomes (2008, p. 38) defende que: “Estruturas de governança eficientes devem alinhar os atributos das transações (frequência, especificidade dos ativos, incerteza) com os pressupostos comportamentais dos agentes (racionalidade limitada e oportunismo)”. Concordando com este autor, serão apresentados a seguir os indicadores da matriz arranjo institucional e suas respectivas avaliações a partir da escala estabelecida. De acordo com a metodologia proposta, detalhada no capítulo anterior, a escala variou de zero (0) a quatro (4), incluindo, ainda, o conceito “não se aplica (NA)”.

INDICADOR (A) – AMBIENTE INSTITUCIONAL FORMAL DOS ARRANJOS INSTITUÍDOS

Neste indicador, constatou-se que os três segmentos receberam pontuação máxima, o que equivale a quatro na escala de avaliação, pois estão legalmente formalizados e apresentam

regras internas já estabelecidas, como: regimentos, códigos, registros oficiais de criação, leis etc.

INDICADOR (B) – CAPACITAÇÃO

Quanto à capacitação, ficou claro que não existe uma agenda pré-definida de capacitação nos âmbito público e terceiro setor. No setor privado, a capacitação também não é totalmente pró-ativa, embora os empresários procurem capacitar segundo suas demandas, o que fortalece a empresa, e, investem recursos próprios para isso. Na escala de avaliação, o setor público e o terceiro setor atingiram nota dois (regular) em função de que apenas 33% dos critérios foram alcançados. O segmento privado destacou-se, atingindo 90% dos critérios estabelecidos para o indicador capacitação, o que o posicionou na escala quatro. Tanto no público, quanto no privado, não existe orçamento previsto para capacitação. Ambos aproveitam os treinamentos oferecidos na cidade para se capacitarem ou capacitarem sua equipe. Também não há um cronograma de capacitação pré-estabelecido; os treinamentos ocorrem aleatoriamente.

INDICADOR (C) – CAPACIDADE ORGANIZACIONAL

O processo de desenvolvimento das habilidades e capacidades organizacionais é um tipo de aprendizagem específico e não pode ser comprado ou simplesmente transferido, pois é idiossincrático daquele determinado local. São as *core capabilities* ou capacidades centrais.

Neste indicador, o setor público deixa a desejar, pois sua capacidade organizacional principal está relacionada à organização da demanda para os cursos oferecidos por outras entidades, as quais a diretoria de turismo apoia. Contudo, esta capacidade não está relacionada diretamente ao que deveria ser o papel central da diretoria de turismo: planejar e organizar o setor de turismo. Em função deste cenário, o segmento público ficou avaliado na escala **zero**, com nenhum dos critérios atingidos. Ou seja, não existem, ainda, capacidades centrais desenvolvidas no segmento público. No terceiro setor, este indicador também não recebeu boa avaliação, pois, assim como o setor público, não conseguiu atingir os critérios estabelecidos, exceto por uma pequena diferença no terceiro critério, pois mesmo com as confusões a respeito do seu papel, o COMTUR possui a capacidade de realização sistemática de algumas atividades operacionais/funcionais, embora esta capacidade não se reflita nas questões de competitividade e nas questões estratégicas, aspectos primordiais para este arranjo. Sua pontuação atingiu nota dois (regular), contabilizando 20% apenas dos critérios atingidos. O

setor privado apresentou, neste indicador, um contraste acentuado com relação ao setor público, contabilizando 100% dos critérios atingidos, posicionando-se na escala quatro. Caracterizou-se por saber claramente o seu papel e por buscar explorar ao máximo seu potencial através do estabelecimento de capacidades organizacionais.

INDICADOR (D) – ROTINAS

Rotinas compreendem habilidades desde os níveis mais baixos até os mais elevados e a coordenação dessas habilidades. “Uma rotina consiste em um conjunto de procedimentos que dão lugar a um resultado previsível e específico” (NELSON; SAMPAT, 2001, p. 17). Todas as rotinas estão interligadas, fazendo parte de um sistema composto por rotinas e sub-rotinas que servem para facilitar o desenvolvimento das atividades, diminuir incertezas, custos e aumentar a eficiência dos procedimentos. Para Langlois e Robertson (1995), as atividades que uma firma irá realizar, ou seja, seu portfólio de atividades, estão relacionadas aos atributos da firma. Como exemplo, os autores citam a capacidade em marketing, produção e finanças, capacidade gerencial ou empresarial, habilidades e experiência.

Como o indicador “rotinas” está relacionado com o indicador anterior “capacidades organizacionais”, o segmento público e o terceiro setor continuaram com baixa avaliação na escala estabelecida. O setor público ficou na escala um, com 17% dos critérios atingidos e o terceiro setor, um pouco melhor avaliado, atingindo 40% dos critérios estabelecido, posicionando-se na escala dois. A baixa avaliação relaciona-se, ainda, com a ausência de planejamento estratégico, o que implica a falta de coordenação de todas as sub-rotinas e de rotinas que posicionem a instituição estrategicamente, criando capacidades organizacionais “core”, bem como ao não estabelecimento das atividades funcionais. Mesmo assim, a capacidade de aglutinar os atores foi considerada como capacidade central, o que elevou as reuniões e os boletins informativos do COMTUR ao patamar de rotinas relacionadas às capacidades centrais ou *core*. O segmento privado destacou-se mais uma vez, atingindo 100% dos critérios estabelecidos.

INDICADOR (E) – ESTRATÉGIAS DE GESTÃO

As estratégias já foram estudadas por diferentes enfoques. Uma escola se detém na forma como as estratégias devem ser formuladas; a outra, em como são efetivamente formuladas, e, por fim, como se dá o processo de transformação e mudança estratégica em decorrência de sua aplicação. Chandler (1992, p. 13) define estratégia como: “A determinação

das metas e de objetivos básicos de uma empresa para o longo prazo, assim como a adoção de cursos de ação e a alocação dos recursos necessários para atingir essas metas”. Em sua essência, um dos conceitos de estratégia incorpora, além da idéia de revelar objetivos e metas, a produção de políticas e planos para atingi-los e a definição do negócio da empresa. A definição do negócio está permeada pela idéia das competências essenciais, que deverão se transformar em vantagens competitivas por meio das estratégias escolhidas. Bonito definiu há muito o seu negócio turístico (turismo de natureza e suas variações) e desenvolveu competência essencial na organização do sistema turístico local, através da estratégia do *voucher* único, convertendo essa competência numa vantagem competitiva. Contudo, esta estratégia ficou isolada num universo institucional que vem demandando outras transformações que possam sustentar a competitividade do destino frente à concorrência e com relação a ele mesmo. Por isso, as necessidades mais prementes com relação às novas estratégias para o sistema turístico local referem-se à retomada da reputação e da confiança nos arranjos institucionais do destino, uma vez que estas são questões fundamentais ligadas ao negócio turístico desenvolvido em Bonito. Além disso, experiências de desenvolvimento local pesquisadas por Barquero (2001) sustentam que uma estratégia importante na seara do desenvolvimento endógeno é o investimento em ações de “desenvolvimento empresarial” com foco na produtividade e competitividade. Esta estratégia é importante na sustentação das vantagens competitiva ao longo do tempo.

Quanto ao objeto estudado, pode-se dizer que as estratégias existentes são formuladas participativamente, porém não se pautam em estudos e diagnósticos preliminares que sustentem tecnicamente a tomada de decisão. A consequência é que não acontecem transformações realmente estratégicas, pois as metas e objetivos estabelecidos são soltos e pouco fundamentados, pautados no senso comum, além do que os órgãos/instituições locais não têm recursos humanos suficientes para conduzir a realização do que foi estabelecido e nem mesmo ambiente político que, tradicionalmente, priorize investimentos em formação de capital humano e estruturas de gestão profissional. Sampaio (2004) aponta que escolher a estratégia mais eficiente requer gestão sobre os recursos disponíveis, principalmente sobre aqueles que são idiossincráticos. Eis aí um dos grandes entraves para o desenvolvimento do turismo em Bonito, pois existem dificuldades para estabelecer arranjos públicos adequados para gestão da atividade, e, conseqüentemente, para estabelecer estratégias eficientes. É recorrente a dificuldade para se diagnosticar os recursos disponíveis e idiossincráticos, identificar como podem ser transformados em produtos e como distribuí-los numa escala

eficiente, o que seria fundamental, pois o referencial teórico aponta que há uma forte simbiose “determinística” entre estratégia e estrutura. A estratégia determinaria a estrutura apontando a direção para o *core capabilities* da organização no futuro e a estrutura, por sua vez, condiciona a estratégia, em razão de que o surgimento de novas competências é *path dependent* das capacidades iniciais. Ou seja, tem-se um círculo vicioso que não consegue ser quebrado. Por isso, neste indicador, os segmentos público e terceiro setor foram avaliados na escala um, uma vez que nestes segmentos apenas 15% dos critérios estabelecidos para o indicador foram contemplados. O segmento privado recebeu nota quatro, configurando 100% dos critérios atendidos no tocante às estratégias do setor.

INDICADOR (F) – RECURSOS FINANCEIROS

Barquero (2001) argumenta que a origem dos recursos não é importante, mas a capacidade da comunidade em estabelecer estratégias sim. Para ele, um destino que se mostre propício à inovação e a auto-organização atrairá empreendimentos e investimentos externos.

Em consonância com o objeto deste estudo, optou-se por se considerar apenas os recursos referentes ao segmento público municipal (orçamento anual para o turismo) e terceiro setor, representados pelos recursos do Fundo de Turismo.

Os critérios estabelecidos foram apenas dois: se existem os recursos e se são regulares. Para ambos os setores, constatou-se que sim, pontuando-os na escala quatro (excelente), pois tanto a prefeitura como o Fundo possuem recursos e os recebem regularmente.

INDICADOR (G) – ASPECTOS POSITIVOS

Para validar o indicador, foi utilizada a devida proporção quanto ao número de critérios estabelecidos para cada setor. Desta forma, foi possível avaliar segundo a escala estabelecida, pois os setores não são passíveis de serem analisados de maneira idêntica. Dos 25 critérios apontados por Cerqueira et al. (2009, 220-229) como fundamentais para arranjos eficientes, todos serviram para analisar o Conselho. Destes, o COMTUR atingiu um percentual de 36%, o que o enquadra na escala dois (regular). Com relação ao poder público, foram utilizados 16 dos 25 critérios estabelecidos. Destes, apenas 19% deles foram atingidos, enquadrando o segmento na escala um (ruim). Este indicador não foi aplicado à iniciativa privada, pois o estudo de Cerqueira et al., que serviu de base teórica para a formulação deste indicador, refere-se aos arranjos mistos e públicos. Dos 25 critérios estabelecidos, apenas 13

poderiam ser aplicados para analisar o segmento privado, o que se considerou insuficiente para uma análise comparativa com os outros dois segmentos.

INDICADOR (H) – ESTRUTURA

Neste indicador, o setor público foi classificado na escala um (ruim), com 25% dos critérios cumpridos, pois, apesar de existir um espaço físico, o mesmo não é exclusivo e não atende às necessidades do arranjo, inclusive no que se refere à estrutura funcional. Com 25% dos critérios alcançados, ficou, também, o terceiro setor. Apesar de não ter espaço, possui assessoria executiva para realizar as ações demandadas nas reuniões. Esta assessoria fica instalada na própria sala da Diretoria de Turismo Municipal. O segmento privado foi avaliado na escala quatro, com 100% dos critérios atingidos, inclusive porque a estrutura está de acordo com as estratégias adotadas pelas empresas e com as suas capacidades organizacionais centrais.

INDICADOR (I) – INSTRUMENTOS DE COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO

Neste indicador, há semelhança de resultado entre o privado e o terceiro setor: ambos encontram-se na escala quatro, com 90% e 80% respectivamente de critérios atingidos. O setor privado ainda se destaca no geral por possuir diversos tipos de redes sociais além da página na internet. Quanto ao setor público, não se registrou nenhum tipo de comunicação sistemática, nem virtual, nem impressa. Desta forma, ficou na escala zero.

INDICADOR (J) – PARTICIPAÇÃO NOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS LOCAIS

Neste indicador, os segmentos público e privado ficaram na escala quatro. O terceiro setor atingiu 50% dos critérios estabelecidos, ficando na escala dois, deixando a desejar nos critérios referentes ao retorno oficial das informações da participação para os membros do Conselho e no critério da participação efetiva, pois nem sempre se faz presente nas reuniões do Fórum Estadual de Turismo.

Observa-se que, neste indicador, o COMTUR foi analisado com relação ao Fórum Estadual de Turismo.

INDICADOR (K) – PERCEPÇÃO SOBRE A INFLUÊNCIA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS⁵⁰

Para o poder público local, a percepção sobre a instância de governança é extremamente positiva: dos treze (12) critérios estabelecidos,⁵¹ o poder público só não considera que o COMTUR promova a capacitação técnica, o que coloca a percepção do poder público a respeito da instância de governança na escala mais alta da matriz, com uma nota quatro (excelente). Tal percepção não é partilhada pela iniciativa privada, pois de 13 critérios ela considerou que a instância representa apenas sete, ou 54%, posicionando o indicador na zona de transição entre as escalas dois (regular) e escala três (bom). Quanto à percepção do COMTUR a respeito do Fórum Estadual de Turismo, verifica-se que não há uma participação efetiva ou não há a devolutiva desta participação para o Conselho, uma vez que o Fórum não é mencionado como uma instituição presente no Conselho. Dos 13 critérios estabelecidos, apenas três podem ser destacados, os quais seriam: a reunião dos agentes, a redução da assimetria de informação e a capacidade de reunir a coletividade para discussões e debates. Diante deste contexto, a percepção do COMTUR a respeito da sua participação no Fórum se enquadra na escala um (ruim), com 23% dos critérios atingidos.

A conclusão a que se chega, apurando estes resultados, é de que existe uma discrepância nítida entre o ponto de vista da iniciativa privada e do poder público acerca do poder de influência do arranjo institucional local. O cenário real levantado pelas pesquisas de campo e documental demonstra que o ponto de vista da iniciativa privada está muito mais próximo da realidade acerca das instâncias de governança locais do que aquele apontado pelo poder público, pois não existem ações sendo realizadas que atendam aos referidos critérios, o que coincide com a percepção da iniciativa privada.

INDICADOR (L) – PARCERIAS PÚBLICO/PRIVADAS EFETIVAS E FUNCIONANDO

A cooperação entre os atores de um sistema produtivo local é a base para a inovação, bem como a existência de organizações flexíveis (conselhos, fóruns, associações, *bureaux*) nas quais o conhecimento e a informação se difunde, de forma não linear, chegando a transformar o espaço além das empresas.

⁵⁰ Neste indicador, o COMTUR será analisado com relação ao Fórum Estadual de Turismo.

⁵¹ Neste indicador, o critério nove foi eliminado para o segmento público.

Com relação às parcerias, todos os segmentos possuem-nas. Porém, nos segmentos público e privado, essas parcerias assumem caráter mais formal, inclusive com contrapartidas em dinheiro ou serviço. Desta forma, estes dois setores obtiveram uma classificação idêntica, com 67% dos critérios alcançados, classificando-se na escala três (bom). O COMTUR classificou-se na escala um, com 33% dos critérios atingidos, pois as parcerias não são oficiais, elas ocorrem mais como articulação entre os membros do que como parceria com objetivos de longo prazo; acontecem mais como pequenas ações informais.

Entraves ao bom funcionamento das instâncias de governança

O quadro a seguir foi elaborado a partir de estudos de Cerqueira et al.(2009) e se refere aos entraves ao funcionamento das instâncias de governança (arranjos públicos e terceiro setor). O objetivo é utilizá-lo como auxílio para analisar as instâncias investigadas em Bonito. Verifica-se que o autor elenca seis aspectos a serem observados a respeito da eficiência ou não em diferentes instâncias de governança. Cada um destes aspectos se desdobra em diversos itens, que serão apresentados no Quadro 6.9:

Quanto à organização	<ol style="list-style-type: none"> 1. As Secretarias Municipais de Turismo não dispõem de estrutura mínima; 2. Inexistência ou fragilidade dos Conselhos; 3. O segmento empresarial não está organizado; 4. Os prefeitos não priorizam o turismo no município; 5. Rotatividade dos gestores dos cargos públicos.
Quanto ao empoderamento dos atores locais	<ol style="list-style-type: none"> 6. Crença de que a instância para funcionar precisa do aporte financeiro do Estado; 7. Visão paternalista com relação ao Estado; 8. Descrença no poder dos atores locais; 9. Desinteresse e desmotivação das entidades empresariais e da sociedade civil em relação às instâncias de governança; 10. Descrença generalizada em relação ao papel e à ação efetiva do Estado.
Quanto à articulação e liderança	<ol style="list-style-type: none"> 11. As diversas entidades que atuam no território agem, em geral, de forma isolada, resultando em ações fragmentadas e desarticuladas; 12. Engajamento parcial dos municípios da região; 13. Desconhecimento de outras experiências de instâncias de governança de turismo
Quanto à estrutura operacional das Instâncias	<ol style="list-style-type: none"> 14. Falta de clareza do papel das instâncias; 15. Trabalho pautado no voluntarismo, não se sustentando no longo prazo; 16. Indefinição das regras de funcionamento (estatuto,

	<p>regimento interno, etc;</p> <p>17. Falta de monitoramento e pactuação das ações definidas nas reuniões;</p> <p>18. Em algumas situações, perfil inadequado das representações do poder público e privado;</p> <p>19. Gestão amadora da instância. Acúmulo de trabalho para algumas pessoas;</p>
Quanto ao entendimento do papel deste órgão colegiado como uma vantagem competitiva para o sucesso do destino	<p>20. Incipiente capital social nas regiões: déficit de qualificação generalizado nos três setores (público, privado e terceiro setor);</p> <p>21. Falta compreensão da cooperação público-privada (o governo propõe a política, mas não aporta os instrumentos necessários; por outro lado, os empresários ficam esperando que as soluções venham do governo);</p> <p>22. Falta de visão regional das lideranças;</p> <p>23. Gestores públicos e atores do turismo sem visão estratégica da atividade turística, enquanto indutora do desenvolvimento regional.</p>
Quanto ao apoio institucional	<p>24. Capacidade reduzida das secretarias estaduais/municipais e instituições de apoio técnico para instrumentalização das instâncias;</p> <p>25. Dificuldade de comunicação entre secretarias, instituições de apoio técnico e instâncias de governança.</p>

Quadro 6.9 - Entraves ao funcionamento das instâncias de governança.

Fonte: Elaborado a partir de estudos de Cerqueira et al. (2009).

Dos 25 critérios estabelecidos por Cerqueira et al. para caracterizar instâncias de governança ineficientes, somente dois podem ser desconsiderados no contexto dos arranjos de Bonito. Tais critérios são: a relativa organização da iniciativa privada por meio de associações de classe e alguma normatização do setor por meio da existência de regras, como leis, estatutos e regimentos. Ou seja, 86% dos critérios considerados ruins fazem parte da realidade da governança local referente ao segmento público e terceiro setor. Tal contexto impacta negativamente o destino, apontando as fragilidades que precisam ser neutralizadas para que o desenvolvimento sustentável e competitivo do setor de turismo aconteça. Tal qual no indicador “aspectos positivos”, aqui também não se aplicou a avaliação para iniciativa privada pelo mesmo motivo anterior. O Quadro 6.10 mostra a organização da matriz dos arranjos institucionais.

MATRIZ DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS													
Indicadores	Ambiente institucional Formal (A)	Capacitação (B)	Capacidade Organizacional (C)	Rotinas (D)	Estratégia De Gestão (E)	Recurso (F)	Aspectos positivos (G)	Estrutura (H)	Instrumentos de divulgação de produtos e serviços/ Redes Sociais (internet, Orkut, facebook, twiter) (I)	Participação nos arranjos institucionais locais (J)	Reflexo da participação no desempenho e inovação da organização (K)	Parcerias Público-Privadas (L)	Total de Pontos
Sectores													
Público	4	2	0	1	1	4	1	1	0	4	4	3	25
Privado	4	4	4	4	4	NA	NA	4	4	4	2/3	3	37
Terceiro Setor	4	2	2	2	1	4	2	1	4	2	1	1	26
Total	12	8	6	7	6	8	3	2	8	10	7	7	88

Quadro 6.10 - Matriz Arranjos Institucionais de Bonito-MS.

6.1.6 Análise intra-matriz: arranjos institucionais

Para a matriz arranjo, foram estabelecidos 12 indicadores nos segmentos público e terceiro setor e dez indicadores para o segmento “iniciativa privada”, de modo que auxiliassem no diagnóstico da efetividade dos mesmos. A pontuação máxima que cada segmento poderia obter se tirasse nota máxima em todos os indicadores seria: 48 pontos para segmentos público e terceiro setor, o que significa quatro (nota máxima da escala estabelecida) x 12 (número de indicadores aplicáveis aos segmentos) e 40 pontos para iniciativa privada, o que significa quatro (nota máxima da escala estabelecida) x 10 (número de indicadores aplicáveis para o segmento). O total geral máximo da matriz seria 136 pontos.

Em ordem decrescente, tem-se o segmento privado em primeiro lugar, com a maior pontuação obtida, totalizando 37 pontos dos 40 possíveis (93%); em seguida, o terceiro setor, com 26 pontos obtidos dos 48 possíveis (54%) e, por fim, o segmento público, com 25 pontos obtidos dos 48 possíveis (52%).

Apenas no indicador “ambiente institucional formal” os três segmentos se igualam na mesma escala de avaliação (quatro) com o conceito excelente. Nos demais indicadores, há uma variação bastante relevante entre os três segmentos investigados.

O segmento público e o segmento privado empatam nos indicadores A, J e L que significam, respectivamente: existência de ambiente formal respaldando o arranjo; participação nos arranjos institucionais e parcerias público/privadas.

O segmento público e o terceiro setor empatam nos indicadores A, B, E, F e H, significando, respectivamente: existência de ambiente formal respaldando o arranjo; capacitação; estratégia de gestão; disponibilidade de recurso e estrutura.

O segmento privado e o terceiro setor empatam nos indicadores A e I, significando, respectivamente: existência de ambiente formal respaldando o arranjo e presença de instrumentos de divulgação de produtos e serviços.

Como se pode perceber, somente o indicador A se repete nos três segmentos. Os segmentos que mais se assemelham em notas dos indicadores são o público e o terceiro setor.

Estes dados ilustram e sintetizam a enorme discrepância entre o desempenho do segmento público e terceiro setor do desempenho do segmento privado no sistema turístico de Bonito, no quesito arranjos institucionais, e corroboram a visão do sistema turístico como uma engrenagem que atua de maneira lenta e pouco estratégica em função dos componentes público e terceiro setor.

A pontuação máxima alcançada pela matriz arranjo institucional se os três segmentos alcançassem a maior pontuação quanto aos critérios cumpridos seria 136 pontos. A análise nos mostra, contudo, que o resultado obtido foi de 88 pontos, o que equivale a um percentual de 65% dos critérios totais atingidos pelos indicadores. Segundo a escala estabelecida, a matriz “arranjo institucional”, no geral, atinge o conceito Bom (três), sendo alçada para lá pelo segmento privado, que, de um total de 40 pontos máximos, atingiu 37.

A seguir, apresentam-se as análises referentes aos ambientes institucionais.

6.2 AMBIENTES INSTITUCIONAIS DE BONITO-MS

6.2.1 Ambientes Institucionais: setor público

Sobre o ambiente institucional público, optou-se por se iniciar com uma cronologia que, de maneira breve, ajudará a compreender a evolução do sistema turístico. Para isso, escolheu-se partir do ano de 1993, marcado pelo surgimento das primeiras Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), sendo que a primeira foi criada em Bonito. Em 1994 foi introduzido no estado o conceito de ICMS ecológico, que começou a ser operado em 2000. Em Bonito, a geomorfologia e a biogeografia foram determinantes para o surgimento do turismo na cidade, sendo que o segmento turístico explorado, originalmente, em Bonito, sempre foi o turismo de natureza (ecoturismo, aventura, turismo rural). Tudo começou com uma expedição de espeleologia franco-brasileira que procurou Bonito na década de 1980 em função de seu rico patrimônio espeleológico. Segundo Boggiani (2002, p. 157):

Em setembro de 1992 foi realizada a Expedição Franco-brasileira/Bonito/92, através da qual mergulhadores brasileiros, do Grupo Bambuí de Pesquisas Espeleológicas, e franceses fizeram explorações de cavidades subaquáticas, colocando, assim, as cavernas de Bonito como alvo de interesse, principalmente internacional, para esse tipo de atividade.

Registra-se, em 1995, a Lei de criação do Conselho Municipal e do Fundo Municipal de Turismo de Bonito, a resolução normativa sobre a expedição do *Voucher Único* e a Lei que torna obrigatório o acompanhamento de guias na realização dos passeios feitos na cidade. De 1995 até 2006 (onze anos), tem-se um registro de quatorze instrumentos legais⁵² voltados diretamente para o turismo, que vão compor o ambiente institucional local, criando as condições para o estabelecimento e fortalecimento dos arranjos institucionais, como o COMTUR, por exemplo. Além das regras para o sistema de gestão do turismo, acrescentam-se outras relacionadas ao meio ambiente, mas com implicações no turismo (ex. Lei Paulo Correia sobre o tráfego de embarcações motorizadas nos recursos hídricos da região e a Lei que proíbe a pesca). O ambiente e o arranjo institucional forjados em Bonito resultaram num sistema gestor bastante singular, que, somado ao ambiente natural, lançaram Bonito como destino turístico em nível nacional. A Figura 6.9 a seguir, ilustra esse sistema turístico e, também, como o sistema pode ser analisado sob o conceito de *Reconstitutive downward causation* desenvolvido por Geoffrey M. Hodgson e apresentado no texto “*What are Institutions?*” (2004). Hodgson defende que existe um movimento circular e evolutivo no processo de desenvolvimento das diferentes localidades em que os indivíduos interferem nos arranjos institucionais, que por sua vez interferem no ambiente institucional. E vice-versa.

⁵² Leis, Projetos de Lei, Resolução Normativa, Decretos.



Figura 6.9 - Sistema Turístico de Bonito adaptado de Hodgson.⁵³

Todo esse fluxo de baixo para cima também acontece de cima para baixo, o que é caracterizado como *up/downward causation* (causação circular). É por isso que as instituições se modificam constantemente, influenciam e são influenciadas num processo evolutivo e ininterrupto. O *voucher*, enquanto regra do jogo regulamentada por Lei, influencia a atuação dos seguintes atores: guias, agências de viagem, passeios turísticos e poder público (este último em função da arrecadação, que fica garantida pelo uso obrigatório do *voucher*). Já as normas referentes às questões ambientais influenciam diretamente o segmento dos passeios turísticos locais.

O serviço dos guias de turismo é bem diferenciado na cidade de Bonito em função do seu respaldo legal, pois a Lei Nº 919, de 13 de Maio de 2002, torna obrigatório o acompanhamento de um guia local para a realização dos passeios. Antes desta Lei, já existia outra, desde 1995, que dispunha sobre a obrigatoriedade do acompanhamento de Guias.

⁵³ **Ambiente Institucional** - Todas as leis, normas, regras, políticas, planos e programas que direcionam, coordenam e gerenciam a exploração da atividade turística no país, no estado e no município. **Arranjos Institucionais** - COMTUR, Secretaria de Turismo, Indústria e Comércio, Associações de Classe, Conselho de Turismo da Região da Bodoquena/Fundação de Turismo do Estado, Fórum Estadual de Turismo/Ministério do Turismo, Conselho Nacional de Turismo, Fórum Nacional dos Dirigentes de Turismo. (HODGSON, 2004, p. 6).

As agências também se diferenciam daquelas existentes nos demais destinos turísticos no país, uma vez que são agências caracteristicamente receptivas e centralizam e coordenam o funcionamento do sistema turístico local por deterem a posse dos talonários de *vouchers* distribuídos pela prefeitura para recolhimento e controle do ISS (Imposto sobre Serviço Prestado), pois ninguém pode visitar os atrativos sem que tenha a posse de um *voucher* e o acompanhamento de um guia local. Esta prática, desenvolvida endogenamente, encontra-se respaldada na Resolução Normativa do COMTUR 001/1995 e, depois, na Lei Complementar Nº 43, de dezembro de 2001, que obriga a utilização do *Voucher* único, no ambiente institucional local desde 1995, e que, posteriormente, sofreu ajustes. Alguns elementos foram estratégicos para o destaque que o sistema ganhou ao longo dos anos: criação endógena de tecnologias sociais (*voucher* único); existência de COMTUR deliberativo, respaldado legalmente e com recursos financeiros assegurados por lei, cuja fonte provém da exploração turística da Gruta do Lago Azul.⁵⁴ A Gruta foi considerada Monumento Natural desde julho de 2001, por intermédio do Decreto Estadual Nº 10.394. Obviamente, nada disto seria possível se os atrativos naturais de Bonito não tivessem alta capacidade de atração e, por conta disso, obtivessem destaque na mídia televisiva e impressa, fato que ocorre até hoje. Esta conjunção de elementos, onde a natureza deu o tom e o *start* do processo, encontrou suporte na sociedade local e no contexto institucional que se configurava no país e no estado de MS, tanto do ponto de vista dos arranjos institucionais como dos ambientes institucionais, sejam eles referentes ao meio ambiente ou ao turismo.

Os resultados encontrados concernentes ao ambiente institucional não surpreendem no quesito “políticas públicas”, uma vez que só comprovaram os pressupostos já apresentados: nem estado, nem município pautam suas ações em diretrizes claramente definidas; talvez estejam claras para o gestor público estadual, mas não para o *trade* turístico do estado. A política de Bonito para o turismo significa, de acordo com os resultados apurados, “*elaboração de calendário de alta e baixa temporada, organização do calendário de participação em feiras/eventos, participação das reuniões esporádicas do Conselho Turístico da Serra da Bodoquena, participação em cursos e treinamentos que porventura surjam na cidade, em função de projetos do Ministério do Turismo, ou em função de alguma entidade de classe*”. Ou seja, são ações pontuais que não representam o posicionamento estratégico do

⁵⁴ Passeio considerado ícone da cidade de Bonito, sendo inclusive cenário de novela da Rede Globo de Televisão.

turismo na política municipal.

Quanto aos planos, programas e projetos, a fundação estadual afirma possuir um Planejamento Estratégico para o Turismo, porém esse documento, que está inclusive disponível na página virtual da fundação, não congrega o estado como um todo. Na verdade, é um conjunto de documentos referente a cada região turística, e em alguns casos um mosaico de recortes colados, vinculado a um conjunto de ações do governo do estado chamado “MS Forte”,⁵⁵ cujo mote é a questão infraestrutural. Não existem diretrizes turísticas para o estado, somente para as regiões. Não existe um plano coletivo, com diretrizes gerais e estruturais que congregue oferta, demanda, infraestrutura geral e turística, produtos turísticos e marketing para o estado (promoção, comunicação, pesquisa, publicidade). No município, nem se menciona a existência deste planejamento estratégico por região; não faz parte do discurso local, pois quando questionados sobre a existência de um plano municipal de turismo, afirmou-se que existe apenas um Plano de Marketing com validade até 2012, mas que tal plano não foi colocado em prática. Nenhum dos resultados encontrados aponta a existência deste planejamento estratégico realizado pela Fundação. Os documentos que mais apareceram nos resultados foram o Plano de Marketing, o plano diretor da cidade e o Projeto “65 Destinos Indutores” do MTUR em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, do qual Bonito faz parte. Ora, se a Fundação de Turismo argumenta que existe um planejamento estratégico para o turismo do estado organizado por regiões, como é que em Bonito nenhum dos atores que participam ativamente do turismo local, seja no âmbito público ou no privado, mencionam o tal planejamento? Certamente este documento não foi endogeneizado pela governança local. Verificou-se que, no estado, a orientação é seguir as diretrizes do governo federal, mais especificamente do Programa Nacional de Regionalização do Turismo. No município não é muito diferente, embora lá exista o projeto “65 Destinos Indutores”. Os resultados demonstram a importância do trabalho que o MTUR vem desempenhando, embora na opinião da iniciativa privada fique explícito que muitas destas ações e programas são realizados apenas a título de cumprimento de agenda entre estado e Governo Federal, não havendo um retorno efetivo para competitividade dos produtos turísticos estaduais.

Verifica-se, nos resultados, que o MTUR se faz presente, basicamente, por intermédio

⁵⁵ “Ações para o Desenvolvimento de Mato Grosso do Sul”, que contemplam os 78 municípios do Estado com investimento de R\$ 3 bilhões em obras e programas. Desse valor, 80% são recursos próprios do governo estadual que serão aplicados nas áreas de saúde, educação, habitação, assistência social, infraestrutura logística (www.jornaldiadia.com.br, acesso em 23 de novembro de 2010).

de dois projetos: Economia da Experiência e 65 Destinos Indutores. Esta afirmação pode ser constatada na pesquisa de campo e confrontada em documentos oficiais do MTUR, disponíveis na sua página institucional (www.turismo.gov.br). Além destes, outros programas e projetos do Ministério também são mencionados, mas não de maneira recorrente. Não se verificou a existência de planos e programas provenientes do município ou do estado, somente ações em nível de projetos. Parece clara aqui a ausência da gestão pública endógena, pois apenas são acatadas as políticas federais. Ainda no âmbito de projetos, nota-se que as ONGs se destacam oferecendo ações de capacitação focadas na questão da natureza e da sua utilização para o turismo. É importante ressaltar que ficou destacada na fala dos entrevistados a necessidade de capacitar a comunidade para elaboração de projetos, uma vez que os resultados mostram a existência de recursos para este fim no MTUR, liberados mediante a apresentação de projetos. O Quadro 6.11 apresenta uma cronologia de planos, projetos e estudos já desenvolvidos ou ainda em vigência em Bonito.

Período	Plano/Programa/Projeto	Órgão Financiador/Executor
1994/95	Programa Nacional de Municipalização do PNMT	Governo Federal/EMBRATUR
1996 (início das discussões 2001 (assinatura do Decreto)	Programa Pantanal: projetos de monitoramento da qualidade das águas e de saneamento urbano.	BID/Tesouro Nacional/Estado de MS. Previsão de término – 2009.
2000	Estudo: Formação de um “cluster” em torno de natureza sustentável em bonito – MS.	IPEA
2002	Plano Regional de desenvolvimento sustentável – Região Sudoeste.	Âmbito estadual (governo do estado)
2002	Polo ecoturístico de Bonito. Inventário – Primeira Etapa. Relatório preliminar. Bonito, MS.	FUNBIO/MPE/COMTUR
2002	Plano Diretor do Município de Bonito.	Prefeitura Municipal
2002	Projeto da Bacia hidrográfica do rio Formoso.	Ministério do Meio Ambiente – MMA. Agência Nacional de Águas. SEMA/IMP/GERÊNCIA de Recursos Hídricos de Mato Grosso do Sul

		(coord.).
2003/2007- 2007/2010	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, é um Programa do Plano nacional de Turismo, está em processo de implantação na Região da Serra da Bodoquena.	Ministério do Turismo
2004	Projeto Formoso Vivo – uma estratégia integrada para conservação da bacia hidrográfica do Rio Formoso, Bonito-MS.	CONSTANTINO, R.; LOUBET, L.; BRAMBILLA, M.; PELLIN, A.
2004	PRODETUR-SUL – MS. Campo Grande	MTUR/Secretaria de Estado, Produção e Turismo
2004	Plano de desenvolvimento integrado do turismo sustentável – PDITS. Foi uma exigência do termo de referência do MTUR ao qual o Prodetur-Sul está vinculado.	Secretaria de Estado de Produção e do Turismo
2007	Diagnóstico Socioambiental de Bonito-MS.	Fundação Cândido Rondon/Campo grande-MS
2008/2009	Estudo de Competitividade dos Destinos turísticos Brasileiros-Bonito; Projeto 65 Destinos Indutores e Projeto “Economia da Experiência”.	MTUR/FGV
2009	Estratégias de Desenvolvimento do turismo 2008 – 2010. Região de Bonito/Serra da Bodoquena.	FUNDTUR/MS
2009/2010	Plano Diretor do Município (em discussão).	Prefeitura Municipal

Quadro 6.11 - Planos, Programas e Estudos em Bonito e Região.

Para Trentin (2006, p. 69), muitos destes planos, programas e projetos se sobrepõem em algum aspecto e não conseguem avançar além do diagnóstico, sendo esta a causa do “descrédito” dos que estão envolvidos com o turismo na localidade. Esta mesma autora defende o uso de indicadores para Bonito, tanto para facilitar a tomada de decisão, quanto para avaliar a evolução de ações implementadas. Sua pesquisa trabalha com indicadores para a região, mas do ponto de vista ambiental.

Investigando-se a ambiência institucional de Bonito, verificam-se dois entraves:

- Existe um limite intransponível no atual estágio de desenvolvimento do destino no que se refere ao ambiente institucional quanto aos planos e programas. Não há evolução para além do estágio de diagnóstico; aliás, o próprio diagnóstico encontra-se comprometido, pois está desatualizado e não há previsão de continuidade no processo de levantamento de dados. Também não existe estratégia a respeito de pesquisas de mercado no arranjo público e nem na instância de governança COMTUR.
- O arcabouço legal existente a respeito do COMTUR não está sendo usado para conduzir a atuação do mesmo, o que ocasiona confusão no papel desempenhado. Ou seja, há um descolamento entre as regras do jogo (LEI Nº 1.048, DE 23 DE MARÇO DE 2005/ COMTUR) e a forma como os jogadores atuam.

Com relação à intransponibilidade da fase de diagnóstico, ficou claro nas investigações realizadas que a questão está vinculada à carência de investimentos em equipes técnicas que possam levar adiante as ações diagnosticadas nos inúmeros levantamentos feitos na região. Ou seja, a baixa profissionalização da gestão pública local não permite dar continuidade aquilo que os diagnósticos e planos apontam, o que, sabidamente, não é exclusividade de Bonito. É papel do poder público coordenar levantamentos, pesquisas e planejamentos, bem como discutir as diretrizes de desenvolvimento com a sociedade, além de disponibilizar orçamento para contratações e parcerias necessárias. Mas não é isso que se verifica Brasil afora.

Outro aspecto que não ajuda a mitigar este problema é a centralização técnica da Fundação de Turismo do estado. Apesar de disponibilizar um interlocutor para cada região turística, falta estabelecer uma política transparente de atuação para esta interlocução, pautada em diretrizes e metas estipuladas conjuntamente com a região. Faltam, também, ferramentas de medição dos dados e de monitoramento do processo, bem como estratégias de comunicação entre estado e município.

Finalmente, falta às instâncias de governança locais (Conselho e associações de segmentos ligadas ao turismo) tomarem consciência do seu real papel, cobrando e colaborando com uma gestão pública mais profissional. É preciso que também elas estabeleçam plataformas de atuação mais estratégicas e focadas em resultados. O desafio,

diante de tudo isso, parece ser resgatar a confiança nestes espaços de coordenação, pois a confiança diminui os custos de transação e torna os espaços de cidadania e coordenação mais eficientes. Gomes (2008) atesta isso quando analisa políticas públicas e transações em regiões turísticas usando como pano de fundo a obra de Williamson (1989). Gomes (2008) defende que menos oportunismo implica mais confiança e, conseqüentemente, custos de transações menores; para isso, sugere que os espaços de coordenação promovam discussões a respeito de seus objetivos. Para ele, muitos dos participantes de arranjos institucionais não têm clareza sobre o que são políticas públicas de turismo, qual o papel da instância de governança e qual o posicionamento do estado no que se refere a estas políticas. Esta falta de informação e formação seria responsável pelo posicionamento equivocado dos agentes frente aos arranjos ou associações gestoras, como ele mesmo diz, reduzindo a atuação dos mesmos ao atendimento de demandas individuais e ações de curto prazo.

6.2.2 Matriz Ambiente Institucional

Segundo os estudos teóricos realizados na elaboração desta tese, pautados, principalmente, em North (1993), Williamson (1985) e Barquero (2001) e a vivência da pesquisadora em diferentes processos de desenvolvimento do turismo no estado de Mato Grosso do Sul, é certo afirmar que o ambiente, no qual estão instaladas as empresas, tem papel fundamental na formatação dos arranjos institucionais, além de que, as regras do jogo, os custos de transação e as políticas implementadas são determinantes para estimular o progresso. E mais, a organização do sistema produtivo local é primordial para a obtenção de rendimentos crescentes e para inovação. Todas estas características mencionadas demandam ações em nível político e institucional.

A seguir, serão apresentados os indicadores que devem compor o ambiente institucional de determinado local, os quais foram estabelecidos a partir da orientação que o estudo bibliográfico de Economia Institucional e os roteiros de entrevista sinalizaram, bem como o referencial teórico sobre planejamento e gestão do turismo, ambos já apresentados nos capítulos anteriores. A escala foi definida tomando-se como referência a percentagem de critérios cumpridos para cada um dos indicadores estabelecidos: zero – inexistente; um até 25%; dois até 50%; três até 75% e quatro até 100%. O propósito é que esta caracterização

sirva de referência para se analisar e avaliar o grau de efetividade do ambiente institucional do turismo no município de Bonito-MS.

INDICADOR (A) – ARCABOUÇO LEGAL

Neste indicador, Bonito recebeu pontuação máxima (excelente) nos segmentos público, privado e terceiro setor (ONGs e COMTUR), embora não tenha atingido cem por cento dos critérios estabelecidos, mas 86%, o que, segundo a escala, representa nível quatro. O indicador só não atingiu o total máximo possível em função do critério referente à normatização e estabelecimento de diretrizes para o setor. Os resultados apontaram a falta de um código de turismo municipal que padronize a atuação dos diferentes segmentos da cadeia produtiva: a atuação da hotelaria, das agências, dos atrativos, dos demais prestadores de serviço turístico. É importante mencionar que neste indicador houve equilíbrio entre os três segmentos analisados.

INDICADOR (B) – POLÍTICAS

“Não se faz política com intenção e discurso (BENI, 2006, p. 116)”. North (1994 *apud* GOMES, 2008, p. 38) defende que um ambiente político eficiente seria aquele em que as políticas podem ser avaliadas, em termos dos efeitos que teriam ao serem adotadas. Sendo assim, elencou-se a seguir uma relação de critérios que servem para avaliar o ambiente político de um destino turístico. Ressalta-se que os critérios não foram integralmente considerados para os três setores analisados e ficaram assim distribuídos: 17 critérios para o indicador política de turismo no âmbito público; 13 critérios para o indicador política de turismo no terceiro setor e 9 critérios para o indicador política de turismo no âmbito privado.

No indicador políticas públicas para o turismo, considerou-se pontuação um(ruim) para Bonito no segmento público. A justificativa é o fato de que não se verificou no segmento público uma política endógena para o turismo; as ações desenvolvidas pelo poder público são fruto de políticas provenientes do governo federal ou de outras organizações e mesmo estas alcançam no município apenas 24% dos critérios estabelecidos. Neste indicador, fica claro o distanciamento entre o público e o privado, pois as empresas privadas têm uma política de atuação clara no que se refere ao seu negócio e ao seu posicionamento frente aos colaboradores e à concorrência. Por isso, o segmento privado enquadra-se na escala máxima da avaliação, pontuando nota quatro. Quanto à existência de política de atuação no terceiro setor, verificou-se que as ONGs, assim como as empresas privadas, posicionam-se claramente

quanto à sua forma de atuação e de posicionamento frente aos seus colaboradores, pontuando nota quatro na escala, atingindo 100% dos critérios. O COMTUR, mesmo não atuando conforme o previsto na Lei que o instituiu, tem um posicionamento quanto à sua atuação, que é não interferir em nada no que se refere a políticas, planos e programas, entendendo serem estes assuntos da prefeitura. Diante desse posicionamento, alcançou 38% dos critérios estabelecidos, ficando na escala zero (inexistente), pois não atinge nenhum dos critérios que deveria atingir.

INDICADOR (C, D, E) – PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS (responsáveis por expressar as ações planejadas conjuntamente e de maneira transparente)

O indicador C (Plano) ficou numa escala considerada ruim (um) para o setor público, por ter atingido apenas 23% dos critérios estabelecidos. Existem os planos, porém não são pautados em estudos específicos anteriores, ou, quando são, tais estudos não passam de diagnósticos parciais. Outro fator a ser apontado é que os Planos existentes não prevêem uma estrutura de gestão para sua execução e monitoramento, conforme preconiza o quinto critério. Desta forma, acabam não sendo executados e, conseqüentemente, nenhum dos outros critérios é atendido. Na iniciativa privada, a escala atingida no indicador “planos” assume nota quatro, 100% dos critérios atingidos. O mesmo se dá no âmbito das ONGs, cuja atuação está pautada em planejamento estratégico. O COMTUR não atua conforme um plano, apenas realiza ações pontuais inerentes ao desenvolvimento do turismo local (calendário de reuniões, calendário de alta e baixa temporada, calendário de participação em eventos) e discussões das pautas que chegam até ele no decorrer do ano. Desta forma, recebeu avaliação zero (0), enquadrando-se no patamar inexistente, no qual nenhum dos critérios estabelecidos para o indicador foi cumprido. Ressalta-se que o critério nove não foi aplicado para avaliar a atuação do COMTUR. Verificou-se que, assim como no indicador “políticas”, no indicador “plano” também há discrepância entre a atuação privada, pública e terceiro setor.

Com relação ao indicador D (Programas), não existem programas construídos endogenamente, mas sim o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, lançado pelo governo federal em 2003 e adotado na região de Bonito. Dos onze critérios estabelecidos, o Programa em nível nacional previu todos, porém em Bonito se efetivaram apenas o estabelecimento da instância de governança regional chamada “Fórum da Região Turística Bonito e Serra da Bodoquena”, mas sem a respectiva estrutura de gestão que a atendesse, e um documento produzido na região sob a orientação do governo do estado, denominado

“Ações estratégicas para Região Bonito-Serra da Bodoquena”, que não chega a ser um plano, mas deveria servir como diretriz principal de atuação do Fórum Regional. Dos onze critérios estabelecidos para este indicador, apenas dois foram cumpridos integralmente e um terceiro de forma parcial, portanto o indicador “programa” também atinge apenas 23% dos critérios estabelecidos o que o deixa numa escala considerada ruim (zero). O indicador “programas” ficou avaliado na escala quatro, com 100% de critérios atingidos no terceiro setor referente às ONGs, significando que cumprem todos os requisitos necessários ao desenvolvimento dos programas dos quais participam ou elaboram. O mesmo não ocorreu com o COMTUR, que se enquadrou na escala dois neste mesmo indicador, recebendo uma avaliação regular, pois participa do Programa Nacional de Regionalização do Turismo, porém não atinge mais do que 36% dos critérios que deveria desempenhar participando do referido Programa. Quanto à iniciativa privada, duas das três empresas entrevistadas afirmaram participar de Programas, inclusive programas endógenos, criados pela própria empresa. Os critérios nove e 10 foram excluídos por não se aplicarem à situação. Sendo assim, neste indicador a iniciativa privada se enquadra na escala 3 (bom).

O indicador E (Projeto) está representado por duas iniciativas. Uma é o projeto “Economia da Experiência” e o outro o projeto “65 Destinos indutores”. Ambos são originários do MTUR. Porém, somente o segundo projeto mencionado atua no âmbito público e é a partir dele que se fez a avaliação. O percentual de critérios estabelecidos e que foram ou estão sendo cumpridos pelo indicador “Projetos” configura 100%, enquadrando o município na escala excelente (quatro). O indicador “projetos” foi bem avaliado no âmbito público, privado e terceiro setor, embora somente as ONGs tenham projetos endógenos, desenvolvidos por elas mesmas para a comunidade. Os demais apenas participam de projetos do MTUR, os quais atingem todos os critérios estabelecidos, posicionando-se na escala quatro da matriz de avaliação.

INDICADOR (F) – COORDENAÇÃO INTERSETORIAL

Não existe a coordenação intersetorial no âmbito do poder público municipal, porém constatou-se a existência de ações pontuais realizadas em conjunto entre o órgão de turismo e demais setores e departamentos da prefeitura. Contudo, não se verifica o atendimento de mais nenhum outro critério para este indicador, o que o posiciona numa escala ruim, com menos de 25% dos critérios atingidos. Este indicador não foi considerado no âmbito privado e no terceiro setor.

A seguir, o Quadro 6.12, referente ao ambiente institucional.

MATRIZ AMBIENTE INSTITUCIONAL DO TURISMO EM BONITO-MS							
Indicadores Setores	Arcabouço Legal (A)	Políticas (B)	Planos (C)	Programas (D)	Projetos (E)	Coordenação Intersetorial (F)	Total de pontos
Público	4	1	1	1	4	1	12/24
Privado	4	4	4	3	4	NA	19/20
Ter.Setor COMTUR	4	2	0	2	2	NA	10/20
ONGs	4	4	4	4	4	NA	20/20
Total de pontos	12/12	8/12	7/12	7/12	11/12	1/4	46/64

Quadro 6.12 - Matriz Ambiente Institucional de Bonito-MS.

6.2.3 Análise intra-matriz: ambiente institucional

A análise da matriz “ambiente institucional” permite concluir que há uma distância relevante entre a atuação do poder público e terceiro setor, e a atuação da iniciativa privada e, ainda, verifica-se que parece existir também esta distância entre os empresários inovadores e o restante, no que se refere ao número de clientes e formas de gestão, mas para sustentar esta afirmação haveria necessidade de continuar a investigação em estudos futuros. A difusão da inovação também não ocorre sistematicamente, nem do ponto de vista dos processos, nem do ponto de vista da tecnologia, embora nesta última as mudanças ocorram de maneira mais rápida e sejam mais fáceis de copiar.

A matriz ambiente institucional não é tão complexa quanto a matriz arranjo, pois um número menor de indicadores foi suficiente para realizar a análise necessária. Foram elencados seis indicadores para o segmento público e cinco indicadores para os segmentos privado e terceiro setor.

Pela matriz visualiza-se que, assim como na outra, o segmento privado se destaca no quesito maior número de notas máximas (quatro), pois dos cinco indicadores estabelecidos

para este segmento, foi avaliado como excelente em quatro deles. Em segundo lugar, o segmento público, com duas notas quatro, e o terceiro setor em último lugar, com apenas um quatro. Os três segmentos repetiram o mesmo desempenho que na matriz arranjo.

Um aspecto curioso foi que nesta matriz fez-se também a análise das ONGs inseridas no segmento terceiro setor; estas, contudo, diferentemente do COMTUR, tiveram um destaque semelhante ao segmento privado, com uma pontuação até maior, levando nota quatro nos cinco indicadores estabelecidos. As ONGs possuem um comportamento bastante profissionalizado.

Com relação aos empates entre os segmentos, tem-se:

- Segmento público, iniciativa privada e terceiro setor (COMTUR e ONG) empataram apenas no indicador A referente a arcabouço legal, com nota quatro;
- Segmento público empatado com privado somente no indicador E, referente a projetos, também com nota quatro; e
- Segmento privado empatou somente no indicador A com o terceiro setor (COMTUR), porém se considerarmos como terceiro setor as ONGs, empataria em todos os indicadores com nota máxima (quatro);

Com relação ao desempenho comparado entre os três segmentos não se considerando as ONGs, ter-se-ia: em primeiro lugar, o segmento privado, com 95% da pontuação máxima possível para o segmento; em segundo lugar, empatados, o segmento público e o terceiro setor, com 50% da pontuação máxima possível. Percebe-se que não existe discrepância entre os resultados do segmento privado e terceiro setor (ONGs), porém a diferença é grande entre estes e o segmento público. Repetiu-se o resultado geral da matriz “arranjos institucionais”.

Fazendo-se uma análise geral da matriz, ter-se-ia um posicionamento da mesma no conceito “Bom”, pontuação três da escala estabelecida, pois, somando-se os resultados obtidos na matriz pelos três segmentos, chegou-se a um somatório de 46 pontos alcançados, no total de 64 pontos máximos que poderiam ser obtidos caso o destino cumprisse 100% dos critérios estabelecidos para os indicadores. Isso representa um percentual de 72% dos critérios cumpridos.

A seguir, os resultados e a discussão referentes ao sistema gestor do turismo no município de Bonito-MS.

6.3 SISTEMA GESTOR DO TURISMO DE BONITO-MS (PÚBLICO, PRIVADO, TERCEIRO SETOR E ASSOCIAÇÕES DE CLASSE)

“Porque os atrativos são Premium e aí esta organização toda aconteceu. Porque os atrativos Premium estão de posse de empresários, que eram fazendeiros que perceberam ao longo do tempo, quando as suas atividades declinaram em termos de rentabilidade, que outras atividades tinham sido desprezadas e que de repente definiram até o tom dos seus negócios.”

A intenção de se construir um esquema de investigação que contemplasse também a esfera estadual em detrimento de apenas investigar o município, tinha o propósito de conhecer o funcionamento dos arranjos estaduais para o turismo e auscultar a opinião dos mesmos sobre o sistema turístico de Bonito, além de identificar padrões de comportamento entre as instituições estaduais e municipais que pudessem esclarecer se existe alguma relação entre eles. Esta estratégia mostrou-se válida e corroborou com o que se havia imaginado: não só os ambientes e arranjos institucionais do estado se refletem no município, como o contexto institucional federal também, de certa forma, interfere no contexto institucional local. Apesar disso, percebeu-se que o que foi criado endogenamente (*voucher*, Lei dos Guias Locais, Fundo de Turismo) teve representatividade e resiliência maiores em comparação com as instituições propostas por políticas federais, por exemplo, os fóruns regionais, o Fórum Estadual de Turismo, ou as “Ações para o Desenvolvimento do Turismo 2009-2002”. Este último não exerce representatividade alguma, pois não aparece em nenhum dos resultados (nenhum dos entrevistados locais mencionou-o, quando arguidos sobre a existência de algum planejamento turístico, exceto o próprio estado). O mesmo pode-se dizer do Fórum Estadual de Turismo; esta entidade não faz parte do discurso das pessoas entrevistadas, exceto daquelas envolvidas com a entidade. O COMTUR, apesar de ter exercido papel de destaque na história da formação do sistema turístico vigente, inclusive como local de discussão onde surgiram as estratégias endógenas acima mencionadas, não exerce mais a mesma representatividade, principalmente por ter mudado sua configuração de deliberativo para consultivo. Embora a representatividade não dependa exclusivamente de o Conselho ser ou não deliberativo, pois outros ingredientes, como organização do setor, planejamento, avaliação, conhecimento técnico e qualificação, produção de conhecimento, parcerias e poder político são sinônimos de governanças efetivas em que os resultados esperados são conquistados. As reclamações sobre a atuação do Conselho já foram objeto de análise em estudos anteriores, datadas do início dos anos 2000, presentes em Grechi (2002, p. 16), cujos resultados já demonstravam confusão no

papel exercido pelo Conselho Municipal de Turismo de Bonito, embora à época ele fosse bem mais considerado.

Outro aspecto interessante e bem característico do município é que Bonito é pródigo no quesito associação de classes. Na cidade existem em torno de oito associações, fora Sindicatos, ONGs e *Convention Bureau*, que compõem o sistema gestor do turismo local.

Para abstrair os resultados acerca do sistema gestor do turismo, as informações coletadas foram agrupadas conforme os diferentes segmentos investigados. Este procedimento foi tomado no intuito de facilitar a descrição e análise das informações e o estabelecimento de comparativos e discrepâncias sobre o assunto em segmentos distintos, o que poderá ser constatado a seguir.

O primeiro dado levantado refere-se às **pesquisas de oferta e demanda**. Constatou-se que não existem pesquisas neste campo e muito menos gestão das informações pesquisadas. O município tem apenas um inventário realizado pelo FUMBIO em 2002, mas que precisaria ser atualizado. A universidade existente na cidade pretende trabalhar neste sentido e já ensaiou pesquisas do perfil do turista. Algumas pesquisas de oferta e demanda já foram realizadas, além do inventário, porém de forma pontual e inconstante, por exemplo: pesquisa do perfil de turistas na Gruta do Lago Azul em 2010 e no Festival de Inverno de Bonito em 2009, realizada pela UFMS e pesquisa do perfil dos turistas de Bonito 2006, 2007 e 2008 realizada pela FUNDTUR, usando a FNRH – Ficha Nacional de Registros de Hóspedes.

No estado não é diferente, foi realizado um inventário da oferta turística em 1999/2000, resultado do Plano de Desenvolvimento Turístico – PDTUR, coordenado por uma empresa de consultoria de Santa Catarina, mas não foi atualizado. Em 2008, a fundação promoveu um treinamento para implantar o INVTUR, um programa do MTUR, porém, atualmente, esta ação federal encontra-se estagnada. Já as pesquisas de demanda assumem uma natureza quantitativa e referem-se apenas à demanda real, ou seja, aquela que já consome o produto turístico do estado. Os dados são provenientes do aeroporto da capital e das rodoviárias das cidades consideradas “portão de entrada” para Mato Grosso do Sul, não se detendo em aspectos qualitativos. O que o estado possui diz respeito às informações coletadas pelas FNRHs (Ficha Nacional de Registro de Hóspedes) obtidas junto aos hotéis cadastrados. A comunicação do estado com as regiões turísticas é realizada por duas jornalistas e um funcionário do setor de marketing.

Quanto ao **sistema de informação turística**, o município também não o possui, embora um dos entrevistados argumentasse que existem os sites das associações, do Conselho e da Prefeitura. A pergunta referente à existência de relatórios de conjuntura estatística no Município ficou inviabilizada, uma vez que, se não existe um sistema de informação, subentende-se que não haja relatório de conjuntura estatística. Quanto à **estatística**, a secretaria de turismo de Bonito tem apenas os números provenientes da Gruta do Lago Azul e aqueles referentes ao controle do *voucher*, contudo estes números referem-se aos passeios e não ao número de turistas. Não existe gestão dos dados coletados. O único **monitoramento de projeto** é feito pelo MTUR e é exclusivo dos projetos “65 Destinos Indutores e o Economia da Experiência”. O monitoramento dos 65 Destinos Indutores ainda não tem uma periodicidade, está em fase de implantação; a Diretoria de Turismo capta as informações e subsidia o sistema. Um dos entrevistados afirmou que a divulgação das informações do Programa 65 Destinos Indutores acontece pelas páginas institucionais, embora no período da entrevista fossem feitas pesquisas nas páginas mencionadas e não se encontrou nenhuma informação a este respeito.

Quanto ao projeto Economia da Experiência, foi contratada uma empresa de consultoria da cidade que faz o acompanhamento do processo de mudança dos atrativos e empresas engajadas. Posteriormente, esta encaminha seus dados ao MTUR. O SEBRAE também acompanha, porque desenvolve algumas ações no projeto. Quem paga a consultoria é o SEBRAE.

A **avaliação e o monitoramento** de programas por parte do estado também não acontecem. Existe apenas um acompanhamento do que está em andamento, mas a avaliação é delegada para cada região, embora a Fundação disponibilize um bacharel em turismo para acompanhar as reuniões dos Fóruns Regionais. O governo estadual, por sua vez, também tem um conjunto de ações chamado MS Forte e faz o monitoramento das ações em cada região. Porém, este acompanhamento não observa uma periodicidade pré-estabelecida. Esta situação não é “privilegio” de MS, o país inteiro, salvo uma ou outra exceção, não possui controle no que confere às ações públicas; às vezes, até existem metas estabelecidas, mas depois de iniciado o processo, o monitoramento das metas é relegado em detrimento de novas ações e assim sucessivamente. Existem dificuldades em se estabelecer indicadores que permitam avaliar o andamento das ações e interpretar a efetividade das políticas implementadas. As idéias são lançadas, as instituições são criadas, mas não se consegue sair do estágio inicial.

Talvez porque sejam construções exógenas, que não foram fruto de construções locais e, muitas vezes, ainda não existem as competências necessárias instaladas nos arranjos constituídos para seguir adiante com as ações previstas nos planos. Ou ainda, porque não há compreensão por parte dos órgãos públicos sobre a importância de se investir em recursos humanos mais qualificados e menos apadrinhados politicamente. Trentin (2006) afirmou a mesma coisa em trabalho anterior, quando aponta que:

Observando as estratégias e ações dispostas nas políticas, planos e programas para Bonito e Serra da Bodoquena percebe-se que há uma sobreposição de ações mais a título de discurso do que a execução prática das propostas, pois todos os programas listados e descritos acima apresentam algum tipo de levantamento e inventário da oferta turística, da infra-estrutura urbana entre outros aspectos, mas os resultados que seriam a seqüência do diagnóstico não se concretizam. É o que aponta a Diretora de Turismo, como causa do descrédito por parte daqueles que estão envolvidos direta e indiretamente com a atividade turística. (TRENTIN, 2006, p. 69).

Somada a tudo isso, tem-se a pouca experiência, enquanto brasileiros, de construir de forma democrática e coletiva o desenvolvimento, pois somos acostumados a receber as diretrizes prontas, ao invés de construí-las coletivamente, caracterizando o real conceito de desenvolvimento endógeno. Ou seja, soluções desenvolvidas localmente para atender os problemas locais.

Nem no estado, nem no município de Bonito existem mecanismos específicos de **divulgação de ações e projetos**, embora a Fundação elabore anualmente um relatório e mantenha um *site* com algumas informações.

De um modo geral, os sites institucionais fazem o papel de divulgação. Excetuando o COMTUR, que, além de manter um *site*; faz o encaminhamento por e-mail das Atas das reuniões para as instituições que possuem assento no Conselho e emite um Boletim Informativo on-line para divulgar assuntos e ações pertinentes a ele. Fica claro que, em matéria de divulgação, quem se destaca mesmo são os representantes da iniciativa privada, pois lançam mão de todos os recursos virtuais possíveis, bem como de outras estratégias mais comuns: revistas especializadas, malas diretas etc. O Fórum Estadual de Turismo é a única instituição que não possui *site*, apenas encaminha as Atas das reuniões por e-mail.

Sobre **avaliação e monitoramento do turismo no município**, os resultados colhidos nas entrevistas ilustram a atual situação, como no exemplo: *“O município está carente de um direcionamento, quem fazia isso antes era o Conselho que se reunia e uma vez por ano, traçava metas. Atualmente, o Conselho determina o período de alta e baixa temporada, acho que é a única coisa que ele faz de importante atualmente, a partir do momento que o conselho passou a ser consultivo as instituições perderam a credibilidade no COMTUR e por enquanto está solto”*. Esta afirmação pode ser constatada também nos resultados da pesquisa que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) fez em parceria com o MTUR no projeto “65 Destinos Indutores”. Como Bonito foi considerado um dos 65 municípios turísticos indutores do desenvolvimento turístico regional, a cidade recebeu, a partir de 2007, uma equipe de pesquisadores para investigarem alguns quesitos que pudessem determinar o estágio de organização e desenvolvimento da atividade turística local. A pesquisa da FGV (BRASIL, 2007b) apontou que, de todas as dimensões avaliadas no estudo feito, o item monitoramento foi o que recebeu a menor pontuação no comparativo com o âmbito nacional e regional (levando-se em conta todo o Centro-Oeste). Em uma escala de zero a cem, recebeu nota 3,0, enquanto que a nota média de outras cidades não capitais foi 30,0. Ou seja, são 27 pontos de diferença. Certamente, este é um dado que possibilita muitas interpretações. A primeira delas é que fica claro que controle e avaliação não fazem parte da cultura dos gestores locais, nem no âmbito público e nem nos arranjos de coordenação. Este trabalho não é realizado pelo setor de turismo da prefeitura e nem é cobrado pelas instâncias de governança locais. Pois se o turismo já é explorado há 15 anos, pelo menos, e até hoje não se registrou trabalhos desta natureza nos arquivos sobre Bonito, parece óbvio que monitorar o desenvolvimento da atividade não é prioridade, nem nunca foi. Esta constatação leva a outra interpretação. A de que não há planejamento, ou, se há, as ações realizadas não são pautadas por ele. Esta afirmação é possível porque, para qualquer planejamento, é preciso ter dados e informações. Ruschmann (1997), Petrocci (1998), Bissoli (2000), Beni (2006) e Vignati (2008) atestam isso em seus respectivos trabalhos. Sem banco de dados, não há como planejar o destino. Cadastros, inventário e indicadores precedem qualquer trabalho de planejamento e tomada de decisão. Na pesquisa da FGV, os aspectos a serem monitorados seriam: demanda, oferta, produção de relatórios estatísticos, avaliação dos impactos do turismo e criação de um setor de estudos e pesquisas. No ranqueamento de prioridades, todos estes itens receberam uma classificação de “máxima urgência”, objetivando alcançar competitividade para o destino. Como recomendação, o relatório sugere:

[...] desenvolver um conjunto de indicadores para acompanhar os objetivos dos projetos de turismo e de se manter uma série histórica desses dados. Dessa forma, é possível realizar análises comparativas que permitam medir a evolução da atividade turística no destino, subsidiando tomadas de decisão estratégicas por parte do setor público e da iniciativa privada. (BRASIL, 2007b).

Não há no município acompanhamento da demanda turística, nem da evolução da infraestrutura, excetuando-se a secretaria de meio ambiente e obras, porém não foi mencionado nenhum instrumento oficial de controle e acompanhamento. Não existe também acompanhamento das preferências e satisfação da demanda nem da qualidade dos serviços prestados. O que há é informal e realizado pelas agências de turismo e pelas pesquisas de opinião dos passeios.

Já o monitoramento da demanda turística no estado é realizado por exigência da Embratur e é efetuado por uma empresa contratada por ela. Neste processo, o governo do estado entra com o apoio logístico. Os destinos são trabalhados dentro do Plano Aquarela do Governo Federal. A informação está on-line, tanto com relação à demanda nacional (Plano Cores), quanto internacional (Plano Aquarela).

Com relação à existência de pesquisas sobre as exigências e preferências da demanda, elas não existem nem por parte dos arranjos institucionais públicos, nem por parte das instâncias de governança. Apenas pesquisas de opinião dos passeios, como mencionado anteriormente. Mais uma vez, o pouco que existe nesse sentido é realizado pela iniciativa privada, pois se verificou que o setor de turismo municipal tem apenas três funcionários para as pastas de turismo, indústria e comércio e que eles não realizam estudos e pesquisas no destino, nem tinham, no momento, parcerias com outras instituições para este propósito. A existência de indicadores é defendida por todos os estudiosos que trabalham com desenvolvimento regional, local e endógeno. Antes mesmo que se pense em qualquer programa ou projeto, é necessário levantar e analisar indicadores nos diferentes setores. Parente (2009) afirma que: “Antes de construir planos e programas, alguns estados como Minas e Ceará construíram seus indicadores de resultado de governo e setoriais, resgatando compromissos de campanha e alinhando objetivos” (p. 149).

Quando o assunto é **orçamento**, a fundação tem um fundo que recebe 20 mil UFRMS⁵⁶ por mês, o que equivale a R\$ 292.800,00. O dinheiro depositado no Fundo de Turismo do estado é todo investido em marketing, distribuído em sinalização e alguma coisa em capacitação. O percentual do orçamento do estado (fonte 00) destinado ao turismo não foi obtido pelas entrevistas por desconhecimento do entrevistado. A diretoria de turismo do município também não soube informar, porque não sabe a arrecadação do município. Só informou a respeito do Fundo de Turismo, que recebe 25% do que é arrecadado na Gruta, o que equivale por mês a R\$ 85.454,25.⁵⁷ Nenhum dos gestores conhece o orçamento destinado ao turismo de cabeça, mas indicaram fontes onde se obteria a informação caso necessário. Este fato não condiz com os cargos que ocupam na pasta do turismo, pois se espera dos gestores públicos que tenham de pronto o quantitativo dos recursos orçamentários aos quais terão direito, pois é a partir deles que o planejamento de gastos e investimentos será realizado. No item orçamento turístico, as instâncias de governança investigadas também não têm conhecimento, bem como noção dos investimentos federais e estaduais, sendo que a governança local afirma que o percentual investido em promoção vem para o Conselho em forma de balancete para aprovação, trimestralmente, como mera formalidade, mas argumenta que não é responsabilidade do conselheiro.

Ou seja, o que se percebe é que os gestores públicos não têm noção do orçamento, bem como os representantes das instâncias de governança do setor, tanto estadual, quanto federal. O *trade* não acompanha este tipo de informação, conseqüentemente subentende-se que também não há cobranças sobre o assunto e nem sequer é pauta de discussão. Investimento e orçamento são questões que não chegam às instâncias de governança. Tudo o que se sabe são informações que a mídia geral divulga.

Quanto ao número de empregos gerados no município de Bonito pela exploração da atividade turística, os resultados mostram que gira em torno de 41%, a partir de somatórios do comércio varejista, alojamento e alimentação, enquanto que a agropecuária emprega 28% (PROJETO RONDON, 2007).

O resultado do valor dos **investimentos em turismo** não foi obtido por intermédio das entrevistas, nem no estado nem no município. Mais uma vez se percebe que não há

⁵⁶ Unidade monetária, onde 1 UFRMS equivale a R\$14,64 (serc.ms.gov.br).

⁵⁷ Média calculada a partir do valor total do fundo referente ao mês de abril de 2010 e que totalizou R\$341.817,82 (Prefeitura Municipal de Bonito, comparativo mensal das receitas do FUMTUR).

acompanhamento dos gestores e nem da sociedade ligada diretamente com o turismo a respeito de orçamento e investimentos para o turismo. Estas informações não se encontram em nenhum dos sites pesquisados, nem no site da prefeitura, nem no site do COMTUR e nem no site da FUNDTUR.

Com relação à existência de instrumentos que fazem com que o dinheiro recebido com o turismo seja reinvestido na cidade, um dos pronunciamentos ilustra: *“Há sim reinvestimento grande, novos empresários vieram para Bonito. Mas o turismo de Bonito não gera tanto dinheiro assim como as pessoas pensam, por que o custo Bonito é muito alto. Ainda tem fuga de divisas, porque vários atrativos turísticos são de propriedade de fazendeiros que têm outros empreendimentos fora”*. Quanto ao recurso público, ele acredita que poderia ser mais bem investido, acha que não é totalmente reinvestido, citando o exemplo da dificuldade em arrumar a escadaria da Gruta do Lago Azul, que vem se arrastando desde 2002. Argumenta, inclusive, que: *“aumentaram o valor da gruta de R\$20 para R\$25, sendo estes cinco para investir na escadaria. O aumento persistiu todos estes anos, mas a arrumação nada”*. O argumento de que muitos empresários são de fora da cidade pode ser comprovado pelo próprio conjunto de entrevistados desta pesquisa. As quatro empresas investigadas por serem inovadoras e competitivas são de pessoas de fora, embora em duas delas os proprietários residam na cidade. Esta questão é realmente impeditiva para o pleno desenvolvimento local, uma vez que os empresários, por exemplo, não dependem das estruturas da cidade para a educação dos seus filhos e nem do serviço de saúde local, o que causa falta de compromisso. Esse contexto do turismo é apenas um espelho do que já acontecia na agricultura, o estado tem um histórico de pessoas que residem na capital ou nas cidades maiores e exploram a pecuária ou a agricultura no interior. A pergunta que se faz é se a intensidade do vínculo com o local é suficiente para desencadear processos endógenos de mudanças. Ou ainda, mesmo sendo uma vinculação forte, se a ausência destes gestores no dia a dia do local não seria um impeditivo para o fortalecimento de ações de cooperação ou para o fortalecimento das governanças locais. Como estes proprietários de atrativos turísticos ou de empresas de turismo conseguem participar da construção de redes de gestão e coordenação locais? São perguntas que demandariam uma nova pesquisa, mas que certamente interferem na evolução do destino. A impressão que se tem é que este contexto atrasa a evolução dos arranjos institucionais do turismo em Bonito em matéria de efetividade e eficiência. A ausência de grande parte destes gestores dá a entender que Bonito é apenas mais uma das fontes de renda dos investidores, não é a única e nem é prioritária. Não se pretende generalizar, é claro. Mas

certamente este é um aspecto que merece ser considerado em nossa análise. Talvez este seja mais um dos motivos pelos quais as ações coletivas sejam sempre pontuais e de curto prazo. O processo de planejamento e controle do “destino” fica sempre comprometido pelas idas e vindas dos membros que são proprietários de negócios turísticos. O mesmo não se percebe no âmbito das suas empresas, pois, como já foi mencionado anteriormente, os empresários das empresas inovadoras, morando ou não na cidade, têm total controle sobre os seus negócios, mesmo a distância. E pautam suas decisões em estudos, experiência e planejamento.

Sobre a participação da sociedade civil no desenvolvimento do turismo, os resultados apontam para uma participação ainda tímida, em função do alto nível do turismo local, o que acarretaria certa exclusão da sociedade civil das funções que tenham relação direta com o atendimento ao turista. Para os autóctones, restariam os bastidores. Esta realidade não é exclusividade de Bonito. Muitos autores já trataram deste assunto em estudos sobre impactos positivos e negativos do turismo. Dentre eles, a própria Organização Mundial do Turismo – OMT (2001), e Lohmann e Panosso Netto (2008). Nessas obras, são listados diversos impactos ocasionados pela atividade turística em geral. Dentre os negativos, têm-se os apresentados no Quadro 6.13.

- Exploração da mão de obra da população local com pagamentos de baixos salários;
- Inflação;
- Especulação imobiliária;
- Alta dependência do setor;
- Perda de acesso às atividades de recreio e lazer por parte da população local (este impacto é relativo em Bonito);
- Sazonalidade;
- Fuga de dividendos para os países de origem dos investidores;
- Supervalorização do turismo e o descaso com outras atividades essenciais;
- Os empregos oficiais de turismo são usados como moeda de troca de favores políticos e conchavos politiqueros por governos que não valorizam a atividade;
- Políticos, associações de classe e indivíduos que se apropriam do discurso turístico para fins particulares e de grupos restritos.

Quadro 6.13 - Impactos negativos do turismo.

Fonte: adaptado de Lohmann e Panosso Netto (2008, p. 206) e OMT (2001, p. 207 e 208).

Existem ainda diversos outros impactos sociais, ambientais e socioculturais, mas neste quadro foram inseridos apenas aqueles de cunho socioeconômico que foram identificados em Bonito por meio dos resultados da pesquisa.

Quanto ao uso efetivo de atrativos locais por parte da população, verificou-se um contexto positivo. Há possibilidade de visita de qualquer passeio mediante agendamento junto às agências. Neste quesito, o bom senso prepondera, pois os atrativos turísticos oferecem cortesias para o público em geral, principalmente pessoas que estão ligadas à questão do turismo, e essas pessoas passam pelo mesmo procedimento que o turista. Um aspecto curioso referente à visita de atrativos privados pela população geral é que a mesma deixa de explorar a oportunidade oferecida em função de que procuram os passeios somente na alta temporada, ou em finais de semana e feriados prolongados, justamente os períodos em que os atrativos mais lucram, o que inviabiliza o uso por parte dos autóctones. Contudo, no Balneário Municipal, os moradores têm entrada franca. Sobre as políticas de sensibilização da comunidade a respeito do setor de turismo, os resultados apontam que esta incumbência está mais relacionada às ONGs locais do que ao poder público; já a conscientização do turista é realizada, informalmente, pelos guias de turismo durante o próprio passeio turístico.

Quanto à **cooperação público/privada**, tanto no estado quanto no município, resume-se à participação em feiras, eventos e alguma capacitação; o foco maior da fundação tem sido na comercialização. No município, destaca-se a parceria com a promotora pública. Tanto para o estado quanto para o município, a atuação do MTUR tem sido relevante para o desenvolvimento da atividade turística.

Sobre os **investimentos** do governo federal o município alega que recebeu investimentos em saneamento, reestruturação da avenida principal, da praça e da rodoviária, recurso proveniente de emenda parlamentar e do MTUR, mais contrapartida do município. Coletou-se na mídia a informação a respeito deste assunto, na qual o secretário de turismo de Bonito afirma que o Ministério do Turismo já investiu 20 milhões de reais (BONITO..., 2011) em Bonito.

Quando questionados se o estado consegue **coordenar as políticas federais, estaduais e municipais**, os entrevistados do poder público e da instância de governança local alegam que no que se refere a Bonito sim, entendem que se o estado não atinge mais

eficiência nesta coordenação é por conta da sua responsabilidade com outras regiões. Porém que o estado poderia usar mais o turismo para desenvolver outras áreas.

O primeiro dado que se obtém observando os resultados sobre **aspectos positivos e negativos** do sistema turístico de Bonito é que os aspectos negativos superam em quantidade os positivos. Dos dez atores entrevistados, seis deles tecem críticas contundentes sobre o sistema. O principal alvo das críticas é o Conselho Municipal de Turismo de Bonito, seguido pelas questões políticas e de planejamento. Em terceiro lugar, estão as questões sociais referentes à: fragilidade dos investimentos em capacitação em função da sazonalidade ser muito aguda, o que causa discrepância entre a qualidade dos recursos naturais e a qualidade do serviço prestado – os moradores locais afirmam só ficarem com os piores empregos, pois o turismo exige alta qualificação; falta de compromisso social por parte dos empresários, pois poucos são realmente do local; o *trade* tem uma postura passiva e as entidades, por sua vez, que deveriam ter maior comunicação com o poder público, também não o fazem; *“as organizações da cidade estão mais fracas do que eram, a gente tem a impressão que as pessoas têm medo de falar”*. É citada como entrave, também, a mentalidade interiorana do destino como impeditivo para estabelecer-se visão de longo prazo mais arrojada; e, por fim, a inflação no local, sentida no preço dos produtos, que, segundo entrevistado custam 10% mais caro que em outros locais do estado, o que acaba afetando a população local.

Em quarto e último lugar estão as críticas referentes à infraestrutura e aquelas referentes à comercialização e divulgação do destino.

É importante ressaltar que, no item infraestrutura, as opiniões são bem variadas e abrangem: o aeroporto, com seus entraves jurídicos e sua baixa utilização pela companhia aérea que o explora; a infraestrutura urbana, criticada por não ser agradável nem para os habitantes, e nem para os turistas; as vias de acesso; a existência de um único hospital que mal consegue atender a população local; a falta de corpo de bombeiros ou de uma brigada e a falta de um serviço de resgate; e, por último, o lixo urbano que continua sendo um problema, pois o aterro, cujo poder público anuncia como sendo controlado, na verdade, segundo os resultados, não o é.

Quanto à comercialização e divulgação, verificou-se que, embora o esforço do estado tenha melhorado com relação à divulgação do destino, infelizmente Bonito/Pantanal ainda continuam pouco conhecidos e os representantes públicos estão sempre pensando em eleição

e não têm foco. Segundo um dos entrevistados “*A Fundação está fazendo ‘política de feira’, de ‘estar nas feiras’ e não política de venda*”. É interessante verificar que este resultado coincide com a pesquisa realizada em Bonito pela Fundação Getúlio Vargas sobre Destinos Indutores (2007). Esta mostrou que, em matéria de marketing, Bonito se destaca quando comparado a outros destinos do país, mas que as ferramentas que utiliza são apenas a participação em feiras, folheteria e internet e que estas ferramentas não são aplicadas como resultado de um plano de marketing. Aqui, a ausência de uma política estadual e municipal clara para o turismo se faz sentir novamente. Tais ações não resultam de uma estratégia de marketing e o impacto das participações em feira não é mensurado e nem monitorado. A pesquisa aponta a ausência de uma política de marketing que mostre os segmentos de demanda que se deseja atingir, embora no plano de ação estabelecido para a região da Bodoquena estejam classificados os segmentos: ecoturismo; turismo cultural; turismo de estudos e intercâmbio; aventura e turismo de negócios e eventos. De qualquer forma, estes segmentos não são objetos de nenhum programa ou projeto local. Não existem pesquisas que investiguem preferências, opinião e tendências. Apurou-se também que a questão de divulgação do destino ainda é um aspecto deficiente e a forma como o turismo é vendido deixa muito a desejar; como exemplo, é citado que a comunidade não sabe aproveitar o fato de o destino ser, pelo nono ano consecutivo, o melhor destino de ecoturismo do país. O preço pode ser encaixado em dois temas nesta análise de resultados: no tema “política”, em função do argumento de que falta uma política de baixa temporada que congregue projetos de estímulo à visitação, inclusive para o público do estado; e no tema “comercialização”, no que tange a preços diferenciados.

Sobre o **Conselho de Turismo**, as críticas consistem no fato de que ele mudou de deliberativo e consultivo para apenas consultivo e que hoje é usado pelo poder público; que o poder público não tem mais voto, mas tem mais representatividade/força; e que o atual Conselho é aliado politicamente com o poder executivo, o que foi considerado uma perda, sob o argumento de que um conselho de turismo tem que ser autônomo e ter política de turismo e não política partidária. Vejamos uma sequência de depoimentos de atores diferentes:

“Antes o COMTUR era deliberativo e de certo período para frente passou a ser consultivo e ele não tem mais poder para nada, o poder público acabou se infiltrando, praticamente tomou conta do conselho, para poder divulgar as suas ações. Então

basicamente é isso, enquanto a iniciativa privada tenta fazer, o poder público tenta emperrar.”

Ou: “[...] os órgãos públicos tomaram conta do Conselho, era um conselho autônomo tinha uma verba própria e nós decidíamos o que era para fazer, a decisão do Conselho era soberana, tínhamos que obedecer a uma série de determinações legais mais tínhamos plena autonomia, hoje os empresários... já não se decide mais nada lá dentro por que o poder público tem poder de veto, ao meu ver um Conselho deste tipo perde 90% do seu interesse.”

Ainda: “[...] hoje o COMTUR é consultivo, antes ele era deliberativo, quando era deliberativo deliberava e fazia, na minha avaliação o pessoal da administração hoje peca muito nisso, querem criar um dogma, uma história de quando era deliberativo jogava dinheiro fora, era o banquinho do povo, não era assim, ele tinha um filtro, qualquer solicitação que chegava ao conselho, já se analisava se estava envolvido com turismo.”

“[...] preferem votar em quem é mais legal com ela, quem é amiga dela, falta de conhecimento sobre associativismo, Bonito ainda tem que amadurecer isso tem relação, principalmente com relação ao Conselho Municipal de Turismo. O nosso Convention Bureau também virou uma coisa cômica, a secretaria é dentro de um Centro de Convenções, o Convention era para dar a informação privilegiada para os associados, agora é tudo escondido, faz nove meses que não tem uma reunião, não desempenha nem 5% do papel para o qual foi criado.”

Os entrevistados, em sua maioria, acreditam que o Conselho já foi relevante para o desenvolvimento do turismo, mas que atualmente não fomenta a verdadeira participação do *trade*, está mais como um veículo de informação, que perdeu autonomia e deixou de exercer o papel para o qual foi criado, perdendo a credibilidade junto às entidades. Por fim, que o Conselho não é aproveitado para normatizar a atividade turística através de um Código de Turismo Municipal, com o objetivo de dimensionar um pouco melhor os investimentos realizados no município e que, mesmo antes de ser somente consultivo, o Conselho de Turismo sempre teve uma atuação mais tímida que a do Conselho de Meio Ambiente no quesito normatização. Além disso, os resultados da pesquisa mostraram que atualmente o Fundo de Turismo é administrado pelo gabinete do prefeito e o maior entrave, tanto do COMTUR, quanto do Fórum, é o fato de ambos serem apenas consultivos.

Quanto ao estado, os resultados indicam que as diretrizes de trabalho da política estadual deveriam sair do Fórum Estadual de Turismo. Nada mais justo, pois foi com este objetivo que o Fórum foi constituído, embora jamais tenha atuado nesta vereda. As poucas tentativas de se discutir planejamento e políticas de turismo não passaram da primeira oficina, ou de documentos que não repercutiram em ações reais. Para o MTUR (2006, p. 17), dentre os objetivos dos colegiados estaduais (Fóruns e Conselhos) para a gestão descentralizada do turismo, tem-se: “Apoiar na definição e execução da Política de Desenvolvimento Turístico do Estado, Regiões e Municípios; Promover, coordenar, monitorar, incentivar e avaliar a execução dos programas da Política de Turismo, e Integrar e articular as políticas públicas e privadas do setor”. Como bem se vê, deveria ser questão fundamental dos fóruns estaduais a política de turismo dos respectivos estados que representam, bem como a monitoração e avaliação de possíveis programas de turismo. Estas ações nunca foram tema de discussão no Fórum de Turismo de Mato Grosso do Sul.

Sobre a participação do COMTUR no Fórum Estadual de Turismo, levantou-se que: *“Por uma questão de hierarquia, o COMTUR não se comunica diretamente com o Fórum, pois quem deve fazer isso é a Secretaria de Turismo do Município”*. Esta afirmação deixa claro, mais uma vez, que há uma distorção no papel do COMTUR, pois o Conselho tem, sim, assento no Fórum de Turismo do estado, o que não acontece com a Secretaria, pois esta nem faz parte do Fórum, uma vez que a instância de governança na qual ela deve participar é o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – FORNATUR, na esfera estadual. Atualmente, o COMTUR de Bonito tem assento e representante no Fórum Estadual de Turismo, mas os resultados mostram que esta participação não é representativa perante o Conselho de Turismo de Bonito. É uma pena que uma instância de governança como o Fórum Estadual não consiga exercer o papel para o qual foi criado, mesmo depois de o MTUR ter investido numa ação de fortalecimento em 2009, trazendo um representante ministerial para redirecioná-lo. Apesar de este não ser o espaço adequado para esta discussão, cabe deixarmos um questionamento: o Fórum não funciona porque não há participação do *trade*, ou não há participação do *trade* no Fórum porque ele não funciona? Ele já nasceu fadado ao fracasso em função do preconceito com relação ao turismo, bem como da incipiente cultura de associativismo no estado, como sugerem os resultados desta pesquisa?

Sérgio Buarque de Holanda já escreveu sobre isso em “Raízes do Brasil”. Nessa obra, ele argumenta que nossa evolução, atrelada à herança ibérica, a autonomia, o personalismo,⁵⁸ o estoicismo⁵⁹ e a sobranceria,⁶⁰ são características que repercutem fortemente na tibieza institucional e associativa da sociedade brasileira. “Em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (HOLANDA, 1995, p. 32). Para o autor, a falta de cultura associativa, de trabalho em conjunto, sistemático e perene não pode ser explicada senão por essas raízes ibéricas/religiosas. Segundo Buarque, o protestantismo favoreceria o comportamento econômico e racional do capitalismo, como o espírito associativo; o contrário ocorreu com o catolicismo e o livre arbítrio, que era desfavorável à vida social coesa. Holanda credits à escravidão e à estrutura da economia colonial o desenvolvimento pífio de organismos de cooperação profissional entre nós. A facilidade de enriquecer com o suor escravo e a troca constante de ofício foram reproduzidos no meio urbano e logo trataram de impregnar também os hábitos:

Nos ofícios urbanos reinavam o mesmo amor ao ganho fácil e a infixidez que tanto caracterizam, no Brasil, os trabalhos rurais. Espelhava bem essas condições o fato, notado por alguém, em fins da era colonial, de que nas tendas de comerciantes se distribuía as coisas mais disparatadas deste mundo, e era tão fácil comprarem-se ferraduras a um boticário como vomitórios a um ferreiro. Poucos indivíduos sabiam dedicar-se a vida inteira a um só mister sem se deixarem atrair por outro negócio aparentemente lucrativo. (HOLANDA, 1995, p. 58-59).

A cooperação para o trabalho conjunto, tão difundida por programas e projetos do governo brasileiro em diferentes níveis, seja federal, estadual ou municipal, tem sofrido revezes porque, dentre outras coisas, esbarra nestas instituições informais da cultura brasileira: a falta de prestígio da labuta sistemática; o caráter inconstante da economia e das regras do jogo; e a inexperiência do trabalho coletivo e democrático. Embora nos últimos anos não se possa queixar da estabilidade econômica.

⁵⁸ Tornar o público particular (FERREIRA, 1975).

⁵⁹ Impassividade (FERREIRA, 1975).

⁶⁰ Proeminente, superior, acima de. (FERREIRA, 1975).

Outro aspecto negativo ressaltado refere-se à inexistência de representação do turismo na Câmara de Vereadores, o que ocasiona um distanciamento entre o executivo e o legislativo, bem como entre o privado e o público. De acordo com os resultados, a iniciativa privada trabalha e o poder público freia: *“Precisamos soltar estas amarras que o poder público está segurando cada vez mais, então, hoje em dia o imposto é de 5% em cima de tudo que é gerado em Bonito é um custo alto, por que uma agência receptiva ganha dos passeios em torno de 10 a 15% e ela tem que dar 5%, até 10% para uma operadora de fora para mandar 50, 100 visitantes, então quer dizer que o lucro da agência local é muito pequeno, fica sem força, sem competitividade para poder crescer e buscar reforços externos”*.

O discurso anteriormente citado reflete exatamente o que foi ilustrado com a figura da engrenagem do sistema turístico de Bonito sobre a importância de profissionalização do arranjo institucional público do turismo, de modo que ele não seja a engrenagem que emperra o sistema. O estágio em que se encontra o destino turístico demanda um posicionamento mais técnico, estratégico e profissional por parte da prefeitura, para que Bonito não perca competitividade.

Os outros entraves demonstrados pela pesquisa referem-se: ao fato de o poder público municipal não conseguir acompanhar o crescimento do turismo; de o turismo não ser prioridade do governo do estado; de a Fundação de Turismo não ter autonomia plena; da necessidade de uma política de desenvolvimento regional (pois os prefeitos têm dificuldades entre si); da dependência que o destino tem do governo por serem investimentos muito elevados; da falta de recursos humanos para o setor no âmbito público (pois recursos financeiros existem no MTUR) e, por fim, do poder público agir sempre em função da política e das eleições. Este contexto não permite uma melhor articulação para o sistema funcionar de maneira mais técnica e menos política. A existência de bens/atrativos públicos e a interdependência entre os elementos da oferta turística de um lugar exigem uma participação muito atuante dos órgãos públicos, pois a ingerência nos serviços públicos afeta diretamente a vantagem competitiva de um destino. Não dá mais para improvisar em matéria de turismo, ainda mais em Bonito, que já é um destino conhecido e sistematicamente premiado. OMT (2003) e Vignati (2008) insistem que a profissionalização pública é urgente e aguardada ansiosamente pela sociedade.

Quanto ao estado, levantou-se que o mesmo não discute com as bases; não procede como uma empresa e acaba acatando as políticas federais sem um posicionamento estratégico.

Participa de todo tipo de programa do governo federal, o que não se reflete em resultados relevantes. O resultado é que todos afirmam estarem “sobrecarregados de tanta reunião”. Nem estado, nem município conseguem coordenar as políticas turísticas locais com as federais, setoriais e regionais; quando o estado consegue, não chega à base, não atinge os resultados esperados, não consegue chegar até o público, turistas ou empresas; ou ainda, quando consegue, é mérito dos contatos pessoais e não de programas de governo. Neste ponto, quero chamar a atenção para a necessidade de reformas políticas que o país tem. Esta necessidade pode ser verificada na ineficiência das políticas de desenvolvimento regional induzidas pelo governo federal desde 2003. Enquanto as personagens locais e regionais sejam elas procedentes do âmbito público, quanto privado, lançarem mão da estratégia “emenda parlamentar”, pouco se vai evoluir em matéria de desenvolvimento endógeno local. Pois, para quê a região vai se esforçar coletivamente para desenvolver instâncias de governança, se para conseguir recursos para região basta ter um “padrinho” senador, deputado, vereador e assim por diante? O que reforça nossa cultura clientelista, fisiologista e paternalista. Arns (2009) afirma ser difícil estimular a participação dos governos locais em função de que:

[...] mecanismos tradicionais de obtenção de recursos públicos a partir de transferências voluntárias (canais diretos dos gabinetes ministeriais, emendas parlamentares, etc.) continuam tendo resultados mais vantajosos que dedicar tempo nas disputas dos recursos que são colocados à disposição nos colegiados territoriais (p. 105).

Segundo Parente (2009, p. 160): “80% do orçamento anual do MTUR, executado nos últimos anos, provêm de emendas parlamentares”. Ou seja, os resultados são consequência dos contatos políticos que as pessoas de cada comunidade têm e não de políticas e programas de desenvolvimento regional.

Continuando a avaliação sobre Bonito, obteve-se como resultado que a cidade necessita definir suas políticas setoriais, até com relação à prefeitura, pois: “*Não existe programa de meio ambiente, programa de turismo, somente programas dos partidos, cada um brinca do que quer*”. Para os atores entrevistados, “o município está carente de um direcionamento”; o poder público “espera acontecer para depois remediar”; “falta visão de longo prazo e a comunidade reivindicar de maneira mais positiva”. Segundo eles, “faltam diretrizes do que é realmente estratégico (prioritário) para a cidade e para o turista”. Na

opinião de um entrevistado, a política entre o ministério e o estado “funciona muito bem”, mas o contexto local está sem nenhuma amarração, nenhuma perspectiva enquanto sistema turístico: “*Não tem uma diretriz, não tem um foco*”.

Quanto aos **aspectos positivos**, os entrevistados deixam claro que a natureza foi um elemento fundamental, por sua beleza, poder de atração e caráter diferencial: “*A natureza deu o tom a partir do momento que a iniciativa privada percebeu isso, uma vez que os atrativos encontram-se na mão da iniciativa privada. Se fossem bens públicos teria sido diferente. Não teria o sucesso que teve; Bonito aconteceu porque era destino “Premium”*”.

Além disso, houve destaque para o fato de que em Bonito não há prostituição infantil, nem pedintes; a cidade tem um programa de coleta seletiva que funciona com uma cooperativa de catadores, apesar do problema com o aterro sanitário mencionado anteriormente; com relação ao saneamento, a Petrobrás investiu dez (10) milhões de reais.

Sobre o fato de o município sofrer com a sazonalidade, os resultados mostram que o município bate recordes de público e que os picos de alta ainda conseguem compensar a baixa temporada. Foi mencionada como positiva também a existência do *Convention Bureau* na cidade, que trabalha em parceria para captação de eventos para cidade, embora tenha-se afirmado nos aspectos negativos que não existe muita transparência na atuação do *Convention Bureau*. Sobre a comunidade geral, parece não haver resistência com relação ao turismo, mas esta investigação mereceria maior atenção num outro trabalho.

Sobre o **sistema gestor** os aspectos positivos apontados referem-se: ao reconhecimento da mídia nacional por meio das inúmeras premiações; a criação e implantação do *voucher* único; a obrigatoriedade do guia ser local; a existência de associativismo (embora nos aspectos negativos tenha sido ressaltado que o associativismo é frágil, tanto no município, quanto no estado); a forma como o município de Bonito gerencia a exploração da atividade turística, vinculando passeio, guia local, agência local e prefeitura, o que foi apontado como resultado dos espaços de coordenação e cooperação como COMTUR e/ou associações de classe; todos consideram relevantes para cidade a existência destes mecanismos de participação para o desenvolvimento do turismo. As discussões no Conselho geram amadurecimento da comunidade, embora haja confusão com relação ao papel do COMTUR.

Sobre a **inovação e produção de conhecimento**, os resultados apontam o reconhecimento de que houve benefícios por participar do COMTUR, principalmente com relação ao apoio para participação em congressos e feiras e consideram uma vantagem competitiva a participação em organizações como conselhos e associações. Reconhecem que, no turismo, as redes são importantes, bem como o fortalecimento delas. Afirmaram também que já inovaram (em produtos e serviços) como resultado da participação e envolvimento em associações, fóruns e conselhos, principalmente em função do aprendizado. Outro resultado diz respeito à consideração de que é vantajosa a participação em instâncias de governança somente no longo prazo, e uma terceira vertente considera vantajosa a participação somente naquelas instâncias fora do âmbito municipal.

Com relação ao diálogo entre o governo do estado e Bonito, os resultados mostram que tem havido um esforço constante por parte do estado em desenvolver um trabalho não só de divulgação, como de organização geral da atividade turística, mas ao mesmo tempo não existem elementos que permitam uma avaliação mais concreta. Neste momento, fica claro que a ausência de avaliação e monitoramento, bem como de ferramentas de diálogo mais eficientes por parte do estado e do município acabam por fragilizá-los perante a percepção da comunidade. O *trade* desconhece o desempenho dos órgãos públicos porque não tem acesso à informação, mesmo porque os dados não existem; quando existem, são poucos e não são publicados.

Percebem ainda que há uma comunicação mais aberta com o *trade* do que nas gestões passadas:

“Existe diálogo entre Bonito e o governo do estado, mas por que o governo federal estimula muito isso, o ministério meio que obriga, a gente sabe que tem pontos de colisão. Às vezes as pessoas não querem admitir que teve um avanço no turismo por conta do ministério, o ministério deu visibilidade, não tinha nada”.

“[...] agora tem projetos que vêm direto do Ministério do Turismo pelo Sebrae, não passando pelo estado”; e, finalmente, que o estado atua com maior ênfase na participação em feiras e na promoção, mas com relação aos projetos, novamente mencionam que o vínculo é direto com o MTUR, Instituto Marca Brasil e SEBRAE.

Fica claro nos resultados que o MTUR tem se feito presente na questão turística local, pois todos os entrevistados mencionam este aspecto, da mesma forma que mencionam a

presença do governo do estado no que se refere ao fomento para participação em eventos e feiras de turismo ou de consumidor final. Hoje, a imagem do empenho do estado na questão turística está ligada ao seu apoio para divulgação e venda do turismo estadual nas feiras nacionais e internacionais.

A investigação realizada reitera a hipótese de que os arranjos e ambientes institucionais de Bonito já foram relevantes, contudo, sofreram modificação no seu papel original, o que resultou num novo posicionamento no que se refere ao consciente coletivo do *trade* turístico local. O COMTUR não se mostrou representativo ao longo dos anos, embora seja inegável o seu papel inicial. Mas por que não manteve sua representatividade? Um dos fatores investigados diz respeito à ausência de monitoramento e avaliação sobre o desempenho da política nacional de turismo desde o PNMT, e, em cascata, pela ausência de avaliação oficial no estado e no município. A falta de estatísticas e de dados sobre os destinos turísticos brasileiros provoca falhas institucionais, dificulta a consolidação de arranjos eficientes e a troca de informações entre os indivíduos, organizações e ambiente institucional, estacionando os destinos num círculo vicioso ao invés de virtuoso. Esse cenário perpetua entraves e problemas, e não favorece transformações mentais e mudanças institucionais que levem os destinos a um patamar mais sustentável em matéria de desenvolvimento. Toda a energia gasta para criar as instâncias de governança para o turismo se perde quando não há continuidade nas ações. Não adianta fomentar a implantação destas estruturas de governança sem prever ações posteriores de fortalecimento, recursos e auxílio técnico continuado. Cerqueira et al. (2009, p. 218-220) elencou diversos entraves ao funcionamento das instâncias de governança para o turismo país afora, os quais podem ser verificados no Quadro 6.14; quase todos são encontrados, também, em Bonito.

- As Secretarias Municipais de Turismo não dispõem de uma estrutura mínima (equipe técnica qualificada e equipamentos de informática);
- Não existência e/ou fragilidade de atuação dos Conselhos Municipais de turismo;
- Não existe clareza dos papéis do setor público e privado;
- Os prefeitos não priorizam o turismo no município;
- Rotatividade dos gestores dos cargos públicos (prefeitos, secretários de turismo, etc.)
- Crença de que a instância para funcionar precisa de aporte financeiro do

estado;
- Desinteresse e desmotivação das entidades empresariais e da sociedade civil em relação às instâncias de governança;
- Falta de clareza do papel da instância;
- Trabalho pautado no voluntarismo, não se sustentando no longo prazo;
- Falta de monitoramento e avaliação das ações pactuadas nas reuniões;
- Necessidade de profissionalização da instância (gestão amadora). O acúmulo de trabalho sob a responsabilidade de poucos;
- Incipiente capital social na região: déficit de qualificação generalizado nos três setores (estado/município, sociedade civil organizada e <i>trade</i>), em especial no que tange à capacidade de exercitar a gestão colegiada voltada para resultados;
- Falta de compreensão da cooperação público-privada (o governo propõe a política pública, mas não aporta os instrumentos necessários; por outro lado, os empresários ficam esperando que soluções venham do governo);
- Falta de visão regional das lideranças;
- Gestores públicos e atores do turismo sem visão estratégica da atividade turística, enquanto indutora do desenvolvimento regional;
- Capacidade reduzida das Secretarias Estaduais de Turismo e instituições de apoio técnico para instrumentalização das instâncias.

Quadro 6.14 - Aspectos fragilizadores das instâncias de governança.

Fonte: Cerqueira et al. (2009, p. 218-220).

Os municípios brasileiros, salvo algumas exceções, não têm estrutura para sustentar a democracia inerente aos Conselhos e Fóruns. Ainda mais num país que está engatinhando na gestão democrática e participativa e num estado onde turismo é muito distante da realidade vigente da pecuária e da agricultura. Além disso, questões básicas de cidadania não estão nem próximo de serem resolvidas no país. Saúde e educação, saneamento, acessos, logística e por aí vai não somam à causa turística.

A análise do processo de desenvolvimento do destino; a relação entre inovação, tecnologia e instituições; a influência da cultura e da história devem ser levados em conta para estudar um destino. Compreender as regras do jogo facilita a análise dos arranjos formatados pelo destino turístico para lidar com incertezas e assimetria de informações. Afinal, os arranjos e ambientes institucionais são as unidades de análise para compreensão da trajetória

turística de Bonito, unidades que se conjugam e se modificam mutuamente num processo circular de coevolução. O COMTUR serviu de amálgama entre o plano micro e o plano macro e, por isso, exerceu, também, papel catalisador de mudanças causadas por conflitos e/ou inovações tecnológicas, sejam radicais ou incrementais. O COMTUR de Bonito esteve, sempre, estreitamente relacionado ao processo histórico do lugar, refletindo o ambiente institucional federal. Em Bonito, na época de maior inovação e produção de conhecimento local referente ao turismo, os arranjos e ambientes institucionais formatados resultaram de uma sincronia simbiótica⁶¹ entre o ambiente institucional posto pelas políticas públicas federais (PNMT) e a sociedade local de Bonito. O elo que estabeleceu o diálogo entre governo federal e sociedade local foi justamente o arranjo institucional chamado COMTUR. Foi por meio dele, do COMTUR, que se promoveu o ajuste necessário e efetivo entre a intenção de se desenvolver o turismo e a estrutura capaz de fazê-lo com maior eficiência possível. O resultado expressou-se na forma do *Voucher* unificado e de um COMTUR deliberativo e consultivo, presidido pela iniciativa privada e com fundos garantidos por lei.

Mas não dá para ficar estacionado nos louros conquistados. Arns (2009) afirma que a governança democrática é diretamente proporcional à existência de capital humano desenvolvido (com informação, conhecimento, capacidade cognitiva para processar a informação) e capacidade associativa forte. Para ele, se quisermos que nossos arranjos funcionem efetivamente, é inevitável fortalecer o capital humano que os constitui. Só assim teremos espaços que coordenem negociações e sinergias em torno de propósitos comuns que irão promover o desenvolvimento do território de maneira endógena (de dentro para fora). A construção deste capital social ocorre a partir do território, segundo Tânia Zapata (2010), pois é lá que estão universidades, pessoas e a competência local. Para ela, a inovação está muito mais relacionada a processos de produção, gestão social e institucional: “Num arranjo produtivo, o avanço não está só na melhoria do processo de produção, mas também em uma forma de governança que fomente redes de cooperação e aprendizagem”. Por isso, é fato, se quisermos competitividade e inovação será preciso aprender “individual e coletivamente” a ter disciplina e a investir em capital humano e social. Pois ficou evidente na pesquisa teórica que capacitação continuada é questão estratégica no fortalecimento das instâncias de

⁶¹ Associação de duas plantas ou de uma planta e um animal, na qual ambos os organismos recebem benefícios, ainda que em proporções diversas (FERREIRA, 1975, p. 1. 301).

governança democráticas e estas, como vimos, são fundamentais na formação de territórios inovadores e sustentáveis.

6.3.1 Matriz Institucional Sistema Gestor do Turismo em Bonito

INDICADOR (A) – DIAGNÓSTICO

Reflexão e ação da situação turística do município. Precisa estar pautado em análises e estudos específicos.

Quanto ao critério meio ambiente, a cidade possui estudos de caracterização que contemplam os itens estabelecidos, porém os Estudos de Impacto Ambiental existem apenas de maneira incipiente e por parte da iniciativa privada. Quanto aos atrativos públicos, houve iniciativas para Gruta do Lago Azul, mas não são estudos sistemáticos. No critério aspectos sociais, não existem estudos oficiais sobre o número de empregos gerados pela atividade turística. Os trabalhos que mencionam essa informação apresentam variações consideráveis que transitam entre 40% e 70%. A última informação oficial foi oferecida pelo Secretário de Turismo em entrevista para um jornal local, porém as fontes da informação não foram apresentadas. Segundo o Secretário, o turismo empregava, em 2010, 51% da população ativa. Para o critério participação da comunidade também não existem estudos oficiais. O parecer a este respeito está pautado no senso comum, no qual impera a opinião de que não há rejeição da comunidade à atividade turística. Quanto ao critério inventário, já foi realizado, mas atualmente se encontra desatualizado e ainda assim não contempla todos os aspectos necessários expostos acima. O inventário existente também não está disponível on-line para ser pesquisado. O critério inventário da demanda não é sistemático e não contempla todos os aspectos necessários; existem pesquisas de perfil de demanda em alguns atrativos públicos e as pesquisas de opinião de atrativos particulares, contudo estas informações também não são disponibilizadas oficialmente e no âmbito público ocorrem esporadicamente. Diante do exposto, tem-se um resultado de 63% dos critérios atendidos, o que enquadra o sistema gestor do turismo na escala três (bom) quanto ao indicador diagnóstico.

INDICADOR (B) – SISTEMA DE INFORMAÇÃO E MONITORAMENTO

Reduz a incerteza, porque facilita o acesso à informação nos processos de tomada de decisão. Necessita de equipe, equipamentos e sistemas de banco de dados e banco de modelos.

Segundo Bissoli (2000), as organizações necessitam de sistemas de informações que permitam posicionamentos mais assertivos e ágeis. Para a autora, além dos sistemas de informação, outro aspecto fundamental é a automatização desses sistemas, o que os tornaria mais eficientes, pois a rapidez com que se tomam as decisões é fator relevante para um posicionamento mais destacado de um destino turístico frente à concorrência. Acerenza (1992 *apud* BISSOLI, 2000, p. 75) define assim o sistema de informação e controle: “Uma contínua e interatuante estrutura de pessoas, equipamentos e procedimentos elaborada para reunir, classificar, analisar, avaliar e distribuir informação exata e a tempo, com finalidade de ser utilizada por quem toma decisões na área de planejamento, execução e controle de planos e projetos”. Para o autor, estes sistemas são constituídos de diferentes fases, tais como: coleta de informação, controle, avaliação dos resultados e ações corretivas.

Conforme o referencial teórico apresentado, verificou-se que nenhum dos critérios estabelecidos pelos autores podem ser encontrados no destino pesquisado, o que o posiciona na escala zero (inexistente) no que se refere ao indicador sistemas de informação.

INDICADOR (C) – COMPETITIVIDADE

“Competitividade do destino turístico é a capacidade que um destino turístico tem para concorrer com outros destinos do mundo, gerando um nível de renda superior à média e mantendo essa situação a longo prazo, com o mínimo custo social e ambiental possível” (VIGNATI, 2008, p. 113). Para o autor, estratégias pautadas em uma organização elementar e marketing não trazem resultados relevantes quando o assunto é competitividade, principalmente com relação ao mercado internacional. Conforme os resultados levantados pela pesquisa de campo realizada em Bonito, é exatamente este cenário que se tem lá. Estruturas organizacionais elementares e investimentos desarticulados em marketing e promoção por parte de alguns empresários mais empreendedores, e, muitas vezes, com o apoio do estado. Na contramão disso, estudos indicam que cooperação e estratégias integradas das empresas locais é que irão garantir competitividade e não simplesmente a presença de recursos naturais e/ou socioculturais diferenciados (VIGNATI, 2008). O autor argumenta que,

para sustentar um destino turístico competitivo, quatro estruturas são importantes: a estrutura empresarial, a social, a pública e a territorial. Para cada uma dessas estruturas existem aspectos que deveriam ser verificados pelos planejadores e tomadores de decisão. Bonito foi avaliado com nota 45,8, pelo estudo de competitividade realizado pela FGV, numa escala de zero a cem. A média do Brasil foi 52,0; a média dos destinos das capitais foi 59,3 e a média dos destinos das não capitais foi 46,7. A conclusão é que Bonito não atingiu 50% dos pontos na escala avaliativa, ou seja, se transformarmos o resultado obtido pela FGV para a escala criada para esta pesquisa (de zero a quatro), Bonito obteria uma nota dois (regular), pois 45,8 significaria 46% de critérios atingidos para o indicador competitividade.

Das treze dimensões investigadas, aquelas que puxam o resultado do destino para baixo foram, em ordem da mais crítica para a menos crítica: monitoramento; capacidade empresarial; serviços e equipamentos turísticos; aspectos culturais; políticas públicas; atrativos turísticos; aspectos sociais; aspectos ambientais e infraestrutura geral. Destas nove dimensões, a maior discrepância entre o resultado Brasil (a média dos 65 Destinos Indutores pesquisados) e a situação de Bonito encontra-se no “monitoramento”. Nesta dimensão, o destino ficou com nota 3,0 enquanto que o país foi avaliado em 34,8. A dimensão “capacidade empresarial” também aparece no estudo como um ponto de estrangulamento. O que confirma, mais uma vez, os resultados obtidos na pesquisa de campo realizada em Bonito para esta tese.

INDICADOR (D) – INOVAÇÃO

Para Vignati (2008), a inovação nos destinos turísticos está intimamente relacionada com a capacidade dos destinos de fidelizar os clientes. Para o autor, os destinos com elevada capacidade de inovação (que lançam continuamente novidades no mercado) é que conseguem manter um público cativo. Já o posicionamento de Barquero (2001) quanto a um sistema ser inovador é o de que os atores precisam interagir. Essa interação propiciaria: aprendizagem conjunta, inovação, troca de informação, adoção de procedimentos comuns, fomenta a cooperação e a concorrência entre as empresas. Todos esses elementos produzem mudanças e transformam as estruturas produtivas, os atores locais e, conseqüentemente, levam a situações de desenvolvimento, se compreendermos que desenvolvimento significa transformação.

Na realidade, uma única empresa não poderia mostrar-se inovadora em termos de todos os elementos da linha de produção, razão pela qual precisa do apoio das demais – especializadas em atividades complementares –, sendo que todas

trabalham em conjunto e se sentem parte de uma rede de empresas inovadoras. (BARQUERO, 2001, p. 141).

Em matéria de turismo, ainda não se conseguiu introduzir e difundir conhecimento técnico na grande maioria das atividades que compõem a rede de produtos e serviços. Há desconhecimento, em grande parte dos empresários e do segmento público, das técnicas de produção, gerenciamento, controle e comercialização. Sendo assim, fica difícil produzir inovação, seja ela de **produto** (a criação de novos passeios, ou de passeios com diferenciais por segmento de mercado, por exemplo, são um fator de expansão das atividades produtivas e aumentam a competitividade das empresas), **processo** (novas maneiras de realizar os serviços turísticos: a fruição de um atrativo natural, a re-elaboração de um roteiro, uma nova maneira de realizar a limpeza dos quartos; contribuem para a padronização e diminuem os custos de produção, assim como os preços dos produtos) ou de **organização** (organizar coordenadamente a venda dos atrativos da cidade por meio de uma associação, sistematizar e divulgar resultados de pesquisas de demanda realizadas junto aos consumidores finais, organizar conjuntamente o marketing do local, são exemplos de inovação que reduzem os custos de transação e de produção).

A interação entre os atores para troca de informação, de conhecimento e promoção de aprendizado conjunto (densidade e qualidade da interação) encontra-se comprometida em função da própria fragilidade dos arranjos/governanças locais. O aperfeiçoamento contínuo de produtos, serviços e processos (inovação incremental) acontece nas empresas pesquisadas e no próprio sistema gestor, pois o *voucher* acabou de ser premiado pelo governo federal em função de seu aprimoramento; contudo, esta inovação incremental é muito mais lenta ou não ocorre na grande maioria dos prestadores de serviço e até mesmo no órgão público, que há anos mantém a mesma forma de operar seus arranjos. A existência de sistematização de processos e estruturas que permitam compartilhar de forma regular o *know-how* adquirido fica bem evidente nas empresas pesquisadas, mas não se reflete no âmbito público e terceiro setor. O financiamento para o desenvolvimento de pesquisas ocorre por intermédio do Conselho de Turismo quando a universidade oferece alguma proposta, ou até mesmo pela iniciativa privada, quando o projeto de pesquisa interessa à empresa em questão.

Quanto ao sistema institucional complexo, ele até existe em forma de conselhos, fóruns e associações, mas não consegue responder às necessidades e demandas dos atores, sejam eles inovadores ou não. Há um descompasso entre o contexto institucional (ambiente e arranjo arranjos) proposto pelos programas do governo federal e o capital humano e social disponível no destino turístico; porém, este cenário não é exclusividade de Bonito. Estudos posteriores poderão continuar pesquisando outros lugares e suas instituições a partir das matrizes aqui estabelecidas e, então, comparações poderão ser feitas para comprovar esta afirmação. A presença de universidades e organizações do sistema S não são suficientes para assegurar parcerias continuadas em capacitação e pesquisa, pois, para atuarem, dependem de investimentos e recursos públicos e privados. Como não há prioridade política do ponto de vista público, visão técnica do ponto de vista empresarial e muitas das instituições de ensino são recém-criadas e ainda não se consolidaram, os entraves são consideráveis no que diz respeito à inovação. Após a análise dos critérios estabelecidos para o indicador, constatou-se que o destino se encontra na escala um (ruim) com 25% dos critérios atendidos.

INDICADOR (E) – USO DOS ATRATIVOS PELA POPULAÇÃO LOCAL

Este indicador foi elencado porque uma característica marcante de Bonito é congregar a maioria dos atrativos naturais em espaços de domínio privado. É visto como fundamental para a sustentabilidade do negócio turístico o apoio da sociedade em geral e, para isso, é importante que esta mesma sociedade tenha acesso aos recursos turísticos do território para poder conhecer, respeitar e participar endogenamente do desenvolvimento local. Este indicador tem o propósito de apontar se o sistema gestor do turismo permite e estimula o contato da população autóctone com os produtos turísticos locais.

O uso dos atrativos privados pelos moradores locais acontece da mesma forma que pelos turistas, ou seja, precisam contatar as agências e manifestar vontade em realizar o passeio e conhecer o atrativo. Na medida do possível, esta agência encaixa o solicitante no passeio desejado ou em algum outro que esteja disponível. Ressalta-se que as vagas são destinadas apenas nos momentos de baixa demanda, pois em feriados ou finais de semana as vagas são destinadas apenas aos turistas. Não existe um ambiente institucional formalizado, mas informalmente a participação da comunidade é garantida no âmbito privado. No âmbito público, o acesso aos atrativos é garantido formalmente ao morador local. Neste indicador, o destino se enquadra na escala dois (regular), com 50% dos critérios atendidos.

INDICADOR (F) – GERENCIAMENTO DO SISTEMA TURÍSTICO

Neste indicador, o destino foi avaliado na escala um (ruim), pois atingiu apenas 7,7% dos critérios estabelecidos. Confirmou-se o pressuposto de que há um distanciamento entre o desempenho das empresas inovadoras e dos arranjos públicos de gestão do turismo, bem como das governanças mistas, como o Conselho Municipal de Turismo.

INDICADOR (G) – ASPECTOS QUE DEVEM ESTAR PRESENTES EM UM SISTEMA EFICIENTE DE GESTÃO TURÍSTICA

No indicador **aspectos presentes em um sistema gestor eficiente**, Bonito se enquadrado no nível um (ruim), visto que atendeu apenas a 18% dos critérios estabelecidos. Os critérios 5, 6, 7 e 9 foram considerados parcialmente e, por isso, na hora de avaliar o indicador, cada dois critérios parciais representou um critério integral, o que explica o percentual alcançado.

A seguir, apresenta-se a matriz “Sistema Gestor” (Quadro 6.15) e suas respectivas pontuações.

MATRIZ SISTEMA GESTOR DO TURISMO EM BONITO								
Indicadores	Diagnóstico (inventário) (A)	Sistema de Informação e Monitoramento (B)	Competitividade (c)	Inovação (D)	Uso dos atrativos pela população local (E)	Gerenciamento (F)	Aspectos Positivos (G)	Total de Pontos
Sistema Gestor	3	0	2	1	2	1	1	10/28

Quadro 6.15 - Matriz Sistema Gestor de Bonito-MS.

Na matriz Sistema Gestor (Quadro 6.15), o procedimento utilizado diferenciou-se das demais, pois não foi realizada análise em função dos segmentos público, privado e terceiro setor, mas sim em função do sistema gestor como um todo, a partir do material colhido nas entrevistas. O ponto de vista representado na matriz reflete a opinião dos entrevistados e os resultados da pesquisa em dados primários feita no local.

6.3.2 Resultado intra-matriz: Sistema Gestor do Turismo

A análise geral da matriz “Sistema Gestor do Turismo” permite inferir que, da pontuação máxima possível (28 pontos), Bonito atingiu apenas 10 pontos, ou seja, 36%, o que coloca a matriz no conceito regular (dois) da escala de avaliação proposta. O indicador que mais compromete o desempenho do Sistema é aquele referente a monitoramento, coincidindo com a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas. Em seguida, tem-se inovação e gestão como outros indicadores que mereceriam investimento estratégico por parte do destino.

6.4 RESULTADOS INTER-MATRIZES

A análise das três matrizes e dos respectivos percentuais obtidos por elas em comparação com a pontuação máxima possível permite inferir que, dos três aspectos investigados: arranjo institucional (65%), ambiente institucional (63%) e sistema gestor (36%), aquele mais estrangulado é realmente o sistema gestor. Os arranjos e ambientes funcionam acima da média por conta do segmento privado inovador, que impulsionou a pontuação para cima, porém é válido lembrar que o segmento privado inovador não representa a maioria, afirmação confirmada pelo estudo de competitividade já realizado pelo projeto “65 Destinos Indutores”, que apresenta a dimensão “capacidade empresarial” como bem abaixo da média nacional dos destinos fora das capitais; então o resultado das matrizes arranjo e ambiente não corresponde ao panorama geral no que confere ao segmento privado.

A escolha dos atores privados baseada na inovação serviu para entender como o destino, apesar de apresentar limitadores comuns à maioria dos municípios do país, consegue ainda se sobressair no cenário nacional como exemplo de destino ecoturístico. Isto acontece porque existe um polo de desenvolvimento que continua agindo em Bonito e gerando transformações pontuais em nível municipal. É claro que não é só o segmento privado inovador o responsável pelo destaque conseguido, não se pode esquecer que a comunidade civil organizada teve papel preponderante na história bem sucedida do nascimento do turismo em Bonito. O turismo lá nasceu bem e a trajetória do destino demonstra que se soube

aproveitar, pois ela ainda se mostra ascendente dezoito anos depois. O que se constata é que o sistema não conseguiu mais reproduzir o mesmo nível de capital social formado no início do processo, quando da formação da primeira turma de guias, e isso seria a causa da incapacidade para criar novas soluções endógenas e transformações político/institucionais responsáveis por projetar o destino para um patamar de maior competitividade, visto que a política federal continua tão ou até mais favorável ao desenvolvimento institucional do turismo no município como no princípio.

Faltam investimentos no fortalecimento do capital social local, pois a capacitação individual até vem acontecendo. É necessário fortalecer Bonito naquela vantagem competitiva que lhe foi determinante no início da trajetória: a capacidade de autogestão do sistema. Esta foi a principal diretriz apresentada pelos resultados da pesquisa feita. Planos e programas só conseguirão gerar transformações reais se a capacidade de gestão coletiva e de coordenação for estimulada com investimentos em contratação ou formação de equipe técnica e em pesquisas que produzam base de dados e permitam o monitoramento do sistema gestor. Somente com a avaliação continuada das variáveis relevantes para o sistema e um sistema gestor mais profissionalizado é que decisões poderão ser tomadas, soluções locais criadas e inovações desenvolvidas no âmbito do coletivo. A própria história do turismo de Bonito confirma esta avaliação, pois o *voucher* foi resultado do investimento em capacitação quando da formação de guias de turismo e de um contexto institucional favorável promovido pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que estimulou a formação do Conselho Municipal do Turismo, e repercutiu na criação de normatização para o desenvolvimento da atividade.

7 CONCLUSÃO

Neste último capítulo, retoma-se o objetivo geral da tese, “verificar a relevância e a relação do ambiente e do arranjo institucionais para o desenvolvimento endógeno do turismo, enfocando a produção de conhecimento local e a inovação”, para arrematar o trabalho com algumas questões conclusivas e outras, ainda sem respostas, que surgiram durante a investigação e mereceriam pesquisas futuras. Diante disso, tem-se que:

- A fragilidade do capital social local e questões políticas desgastaram a governança existente em Bonito ao longo dos anos. Os arranjos institucionais já não fomentam mais a verdadeira participação da sociedade e não produzem capital social e interação para a transformação, apesar de, no passado, o terem feito;
- A distância entre a eficiência do poder público e das empresas privadas inovadoras é muito grande. Enquanto os procedimentos das empresas privadas inovadoras não se refletem nos órgãos públicos e, pelo menos, num contingente maior das empresas locais, vai ser difícil Bonito estabelecer-se como destino competitivo e de excelência. A saída para combater isso seria o investimento em capital social e na profissionalização dos arranjos institucionais, instrumentalizando-os com tecnologia e desenvolvendo ininterruptamente as competências instaladas. Porém, nada disso adiantará se não existirem procedimentos e ferramentas de avaliação e controle do processo. Neste ponto, o MTUR poderá contribuir decisivamente, institucionalizando recursos específicos para o fortalecimento institucional nos destinos prioritários e em suas respectivas regiões.
- Os empresários reconhecem o quanto são importantes a cooperação e as instâncias de governança, mas há a descrença de que fóruns e conselhos possam interferir na tomada de decisão dos órgãos públicos. Esta má reputação ocorre porque os espaços “democráticos” foram criados, mas não foram instrumentalizados, nem com recursos humanos e técnicos, muito menos financeiros, não possuem recursos que garantam que as providências necessárias e decididas nas reuniões sejam tomadas e não há uma política no estado de Mato Grosso do Sul de fortalecimento institucional para estes arranjos coletivos.

Por isso, as necessidades mais eminentes com relação às novas estratégias para o sistema turístico local referem-se à retomada da reputação e da confiança nos arranjos institucionais do destino, uma vez que estas são questões fundamentais ligadas ao negócio turístico.

A conclusão a que se chega sobre o sistema turístico de Bonito após o percurso percorrido nos caminhos da Economia Institucional, do desenvolvimento endógeno e do conhecimento empírico é que existem dois universos paralelos que não conseguem se comunicar ou, se conseguem, o fazem apenas por pequenos instantes. Estes dois universos são representados pelo poder público e pela iniciativa privada. O terceiro setor, representado pelas instâncias de governança ou arranjos de coordenação coletiva (comturs, fóruns), seria o responsável por aqueles momentos de encontro entre esses dois universos. Acontece que, para um sistema funcionar efetivamente, todos os subsistemas precisam estar conectados, como numa engrenagem. E o mecanismo de funcionamento da engrenagem, neste caso, deveriam ser estes arranjos de coordenação coletiva existentes nas localidades. Contudo, no caso de Bonito, os arranjos não estão desempenhando o papel para o qual foram destinados, nem tampouco o poder público está.

Para o sistema funcionar efetivamente e resultar em produção de conhecimento e inovação que garantam a competitividade do destino no longo prazo e ganhos crescentes para a coletividade, são prementes investimentos na profissionalização do setor público, dos arranjos coletivos e do segmento privado de maneira mais generalizada, pois sabemos que um aspecto limitador da pesquisa refere-se ao critério de escolha dos sujeitos que representam o segmento privado (caráter inovador), que não se aplica ao segmento como um todo. Se considerássemos o universo de empresas privadas na sua totalidade, as diferenças não seriam tão expressivas ao se comparar os arranjos institucionais públicos com os privados.

Desta forma, a inovação e a produção de conhecimento que hoje ocorrem no pequeno núcleo de empresas inovadoras refletir-se-ão nos outros dois subsistemas e serão difundidas de maneira mais abrangente e rápida no destino como um todo. Entretanto, o contexto político do Brasil permite reforçar a afirmação que só se conseguirá profissionalizar o setor público através de pressão da sociedade civil organizada. Por isso, antes de tudo, os investimentos devem acontecer nos arranjos coletivos, pois somente quando eles estiverem cientes do seu

papel (visão de futuro compartilhada) e de como desempenhá-lo é que aumentarão as chances das mudanças acontecerem.

Outro entrave à competitividade do sistema turístico de Bonito é exógeno, e se refere ao sistema político do país. Como os investimentos em turismo são altos e dependem de recursos federais, na maioria das vezes, e estes recursos federais chegam ao destino por intermédio de emendas parlamentares, a política nacional de turismo fica enfraquecida justamente no aspecto das instâncias locais de governança. Pois a liberação dos recursos de emendas não está vinculada à aprovação dos arranjos coletivos, como apregoa o Programa Nacional de Regionalização do Turismo, mas aos contatos que os políticos locais têm com deputados e senadores, fortalecendo a visão paternalista da política brasileira e a postura passiva da sociedade. O *trade* já percebeu que, para obter recursos e investimentos públicos, os Conselhos de Turismo não são importantes, então “para que perder tempo com isso se dinheiro que é bom não virá?” Essa é a pergunta que muitos se fazem ao desistir de participar de arranjos do tipo conselhos e fóruns.

Em Bonito, esta situação é mais visível ainda, porque, durante vários anos, o Conselho foi deliberativo além de consultivo, e tinha autonomia plena sobre o recurso proveniente do Fundo Municipal de Turismo. A transformação de deliberativo para consultivo provocou uma mudança de status do COMTUR frente ao *trade* e interrompeu um processo de aprendizagem importante relacionado a ambientes de coordenação coletiva. O Conselho acabou por perder prestígio junto à comunidade turística, fragilizando esta instituição, cuja existência já exerceu forte influência em âmbito local. Contudo, não foi apenas por deixar de ser deliberativo que o Conselho enfraqueceu-se. Na verdade, arranjos coletivos de coordenação, a exemplo dos conselhos de turismo, não são instituições tradicionais no Brasil, foram importadas de outras nações e precisam de estímulo e capacitação constantemente aqui até que se consolidem. Falta, ao coletivo, a compreensão de que muitas outras coisas podem ser feitas por intermédio da união em prol de um objetivo coletivo, além da obtenção de recurso. Esta compreensão só virá quando a sociedade enxergar o que pode ser feito em arranjos desta natureza e, principalmente, como pode ser feito. Para que isto ocorra, mais uma vez se insiste em afirmar que capacitar e fomentar o capital social é urgente. Este ponto de vista é compartilhado também pelo Ministério do Turismo, que lançou, no final de 2010, um projeto denominado “Planejamento e Gestão do Turismo Regional”, focado na gestão e acompanhamento das

instâncias regionais e no processo de institucionalização das mesmas. Dentre os objetivos do Projeto, um está completamente em sintonia com os resultados obtidos nesta tese e se refere a “definir indicadores e monitorar a atuação das instâncias de governança”. Entretanto, durante a investigação, chegou-se à conclusão de que existe esta mesma necessidade nas instâncias municipais e em ordem de prioridade, porque se estas não funcionam a contento, a efetividade das instâncias regionais também ficará comprometida.

Um aspecto limitador da pesquisa refere-se ao critério de escolha dos sujeitos que representam o segmento privado (caráter inovador), que não se aplica a todo esse segmento. Considerando-se todo o universo de empresas privadas, as diferenças não seriam tão expressivas ao se comparar com os arranjos institucionais.

Quem poderá ajudar nesta caminhada rumo à capacitação e ao profissionalismo dos órgãos públicos e dos arranjos coletivos de coordenação? A resposta parece estar relacionada, inicialmente, ao ambiente institucional federal. A atuação do MTUR, por intermédio de suas políticas, planos, programas e projetos, tem auxiliado na organização do sistema turístico nacional, porém faz-se necessário o estabelecimento de vínculos com outros arranjos locais e regionais mais técnicos e menos sujeitos ao calendário político-eleitoral que os governos estaduais. As universidades e outras organizações técnicas presentes nas regiões turísticas deveriam ser convidadas, capacitadas, incentivadas e responsabilizadas a participar, juntamente com os governos estaduais, na implantação das políticas federais de turismo nas regiões e municípios, de modo a neutralizar o impacto negativo causado nas regiões em função das mudanças políticas frequentes. Mesmo porque os governos estaduais não estão presentes diretamente nas regiões turísticas e a realidade das prefeituras municipais se caracteriza, em grande parte, pela existência de patrimonialismo e falta de gestão profissional. Como a capacitação para o fomento do capital social não pode ser interrompida, as regiões não podem ficar reféns do poder público, seja ele local ou estadual. Há necessidade de que o ambiente institucional federal encontre uma base de sustentação e diálogo com outros arranjos institucionais que não somente os governos estaduais, até que se tenham arranjos coletivos de coordenação mais amadurecidos.

Encerra-se com uma frase de um dos entrevistados que ilustra bem as conclusões apresentadas: *“A política entre o ministério e o estado funciona muito bem, mas o contexto local está sem nenhuma amarração, nenhuma perspectiva enquanto sistema turístico”*.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Noslin de Paula. **Atuação dos Operadores de Turismo no Processo de Turistificação de Bonito-MS**. Rio Claro, SP: [s.n.], 2010.

ARNS, Paulo Cesar. Governança democrática e desenvolvimento territorial: avanços e limites das iniciativas brasileiras. In: ZAPATA, Tânia (Org.). **Desenvolvimento Local e a Nova Governança**. Recife: IADH, 2009.

ASHEIM, Bjorn. T.; COOKE, Philip. Local Learning and Interactive Innovation Networks in a Global Economy. In: MALECKI, E. et al. (Ed.) **Making connections and regional economic change**. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd, 1999.

AXELROD, R. **The evolution of cooperation**. New York: Basic Books, 1984.

AREND, Marcelo; CÁRIO, Silvio Antônio Feraz. *Path dependence, Lock-in, Catching-up, Embeddedness* e Desequilíbrio na Trajetória de Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul no Século XX. **Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia da ANPEC**. Niterói, RJ: Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2004.

BANCO Central apresenta dados sobre o turismo brasileiro. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: fev. 2007.

BARQUERO, Antônio Vázquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Trad. Ricardo Brinco. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

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

_____. **Análise Estrutural do Turismo**. 2. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 1998.

BISSOLI, Ângela M. A. **Planejamento Turístico Municipal com Suporte em Sistemas de Informação**. São Paulo: Ed. Futura, 2000.

BOGGIANI, Paulo César. **Ciência, Meio Ambiente e Turismo em Bonito**: a combinação que deu certo? In: BANDUCCI Jr. Álvaro; MORETTI, Edvaldo (Orgs.). **Qual paraíso? Turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal**. Campo Grande: Edições Chronos, 2002, p. 151-165.

BONITO. Prefeitura Municipal de Bonito. Secretaria de Administração e Finanças, Central do ISSQN. **Relatório de Contribuintes**, 16 abr. 2010.

BONITO. Prefeitura Municipal de Bonito. Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio de Bonito-MS. **O sistema turístico de Bonito-MS**. Disponível em: <www.bonito-ms.com.br/download/texto_bonito.doc>. Acesso em: 28 fev. 2008.

BONITO: secretário fala do aumento recorde de turistas. 22 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.fatimanews.com.br/noticias/bonito-secretario-fala-do-aumento-recorde-de-turistas>>. Acesso em: 22 fev. 2011.

BRASIL, Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo. Programa de Gestão Descentralizada do Plano Nacional de Turismo, 2003-2007. **Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo**. Brasília, DF: MT, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Benchmarking em turismo**: aprendendo com as melhores experiências. 1. ed. Brasília: MT/Sebrae, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estatísticas Básicas de Turismo**. Brasília, DF: MT, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Oficina de Planejamento do PNMT/1998**. Programa Nacional de Municipalização do turismo. Brasília, DF: MT, 1998.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: diretrizes, metas e programas – 2003/2007. Brasília, DF: MT, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: roteiros do Brasil. Brasília, DF: MT, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**: estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional – Bonito. Brasília, DF: MT, 2007b.

CARVALHO, J. M. de: **A Construção da Ordem – a elite política imperial e Teatro das Sombras – a política imperial**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CERQUEIRA, Liz Rodrigues; FURTADO, Edna Maria; MAZARO, Rosana Mara. Políticas Públicas em Turismo no Brasil: cronologia dos 70 anos da Legislação Turística e das Instituições Oficiais de Turismo. In: SEMINÁRIO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO, 6., São Paulo, 2009.

COSTA, B. K.; BOAVENTURA, J. M. G.; SILVA BARRETO, L. M. T. da. Formulação de Estratégias no Turismo: um estudo em órgãos municipais do Estado de São Paulo. **Turismo em análise**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 110-129, abr. 2010.

CHABAUD, Didier; PARTHENAY, Claude; PEREZ, Yannick. **North versus Williamson?** Oppositions et complémentarités dans la Nouvelle Economie Institutionnelle. ADIS WORKING PAPER n. 2004-04.

CHANDLER, Alfred D. Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise. **Jornal of Economic Perspectives**, v. 6, n. 3, p. 79-100, Summer 1992.

COBOS, Valdir José; PAIXÃO, Dário Luiz Dias; SILVEIRA, Carlos Eduardo. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. **Ciência & Opinião**, Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006.

COMMONS, J. R. Economía institucional, **R. E. I.**, n. 8, p. 191-201, 2003.

CONCEIÇÃO, Octávio Augusto C. O Conceito de Instituição nas Modernas Abordagens Institucionalistas. **Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002b.

_____. Os Antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica**, a. 19, n. 36, 2001.

_____. Além da Transação: uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-Keynesianos. **Revista de Economia**, AMPEC, set./dez. 2007.

DAVIS, Lance; NORTH, Douglass. **Institutional Change and American Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1971.

DOURADOS. COREDES. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Grande Dourados**. Dourados, 2001.

DOURADOS. COREDES. **Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Região Sudoeste**, 2001.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. 7. reimpr. São Paulo: Globo, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira S.A., 1975.

FURLANETTO, Egidio Luiz. Instituições e desenvolvimento econômico: a importância do capital social. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 16, p. 55-67, ago. 2008.

FRATA, Ângela Maria. **Ciclo de Vida do Destino Turístico do Município de Bonito em Mato Grosso do Sul**. 2007. 144f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios)– Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Universidade de Brasília; Universidade Federal de Goiás, Campo Grande, MS, 2007.

GRANOVETTER, Mark. Ação Econômica e Estrutura Social: o problema da imersão. **RAE-eletrônica**, São Paulo, v. 6, n. 1, art. 9, jan./jun. 2007.

GRASSI, Robson Antônio. Williamson e “Formas Híbridas”: uma proposta de redefinição do debate. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, n. 1, a. 20, p. 43-64, jan./jun. 2003.

GRECHI, DORES C. **Resgate Histórico do Sistema de Gestão do Turismo em Bonito-MS**. 2002. 122f. Dissertação (Mestrado)–UNB/CDS, Brasília, DF, 2002.

HENKIN, H. **Introdução**: o desenvolvimento da economia industrial. Material disponibilizado na disciplina Organização Industrial do Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, fev. 2008.

HODGSON, Geoffrey M. **What are Institutions?** From Orders to Organizations. Rough Draft of 20 June 2004. The Business School, University of Hertfordshire, De Havilland Campus, Hatfield, Hertfordshire AL 10 9 AB, UK.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JOLLES, Robert L. **Como Conduzir Seminários e Workshops**. Trad. Aguinaldo Neri, Paula Casella. 2. ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.

JORDÁN, Arturo. Experiências de Planejamento como Ferramenta da Governança e Desenvolvimento Local: Três Temas Interconectados. In: ZAPATA, Tânia (Org.) **Desenvolvimento Local e a Nova Governança**. Recife, PE: IADH, 2009.

LAHORGUE, M. A. **Pólos, parques e incubadoras: instrumentos de desenvolvimento do século XXI**. Brasília: Anprotec; Sebrae, 2004.

LANZANA, Antônio Evaristo Teixeira. Impactos do Plano Real sobre as Agências de Turismo. In: LAGE, Beatriz H. G. MILONE, Paulo César. **Turismo: Teoria e Prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

LANGLOIS, Richard N.; ROBERTSON, Paul L. **Firms, Markets and Economic Changes: a dynamic theory of business institutions**. London: Routledge, 1995.

LOHMANN, Guilherme; PANOSSO NETTO, Alexandre. **Teoria do Turismo: conceitos, modelos e sistemas**. São Paulo: Aleph, 2008.

LUNAS, José Roberto da Silva. **Turismo sustentável: descrição e avaliação da gestão do Turismo de Bonito-MS**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)– UnB, Brasília, 2000.

MARINHO, Alexandre. Façanha, Luiz Otávio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. IPEA, Rio de Janeiro: 2001. Texto para discussão Nº 787. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0787.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2010.

MARQUES, Rosa Maria; REGO, José Márcio (Orgs.). **Economia Brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MATO GROSSO DO SUL. Fundação de Turismo de MS – FUNDTUR. **Estratégias de Desenvolvimento do Turismo de MS 2009-2020**. Disponível em: <www.turismo.ms.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2010.

MATO GROSSO DO SUL. Fundação de Turismo de MS – FUNDTUR. **Indicadores Turísticos de MS**. Campo Grande, 2006.

MOLDAN, B.; BILHARZ, S., **Sustainability indicators: report of the project on indicators of sustainable development**. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., 1997.

MUNICÍPIO recebe prêmio do Turismo pelo voucher digital. 4 nov. 2010. Disponível em: <<http://www.agenciaarbonito.com.br/noticias>>. Acesso em: 4 nov. 2010.

NELSON, R. R. Why Firms Differ, and How Does it Matter? **Strategic Management Journal**, n. 12, p. 61-74, Winter 1991.

NELSON, R. R. Sistemas nacionais de inovação: retrospecto de um estudo. In: _____. **As fontes do crescimento econômico**. Tradução de Adriana Gomes de Freitas. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2006. p. 427-469.

NELSON, R. R.; SAMPAT, B. N. 2001. Las instituciones como factor que regula el desempeño econômico. **REI**, n. 5, p. 17-51, 2001.

NELSON, R. R.; WINTER, S. Uma teoria evolucionária da mudança econômica. Tradução de Cláudia Heller. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. Tradução de Agustín Bárcena. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OLIVEIRA, Lis Damaceno; PINHEIRO, Luiz Eustáquio Lopes; MICHELS, Ido Luiz. Caracterização da Cadeia Turística do Mato Grosso do Sul. **Turismo em Análise**, v. 20, n.2, p. 210-229, ago. 2009.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT -OECD. **Environmental Indicators for Agriculture**. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1997.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – OMT. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

OTTO, Gabriela. **Tudo que você precisa saber sobre as OTAs**. Disponível em: <www.hoteliernews.com.br>. Acesso em: 5 maio 2010.

PARENTE, Silvana. Canais e Mecanismos de Financiamento do Desenvolvimento Territorial. In: ZAPATA, Tânia (Org.) **Desenvolvimento Local e a Nova Governança**. Recife, PE: IADH, 2009.

PETROCCHI, MARIO. **Turismo: planejamento e gestão**. São Paulo: Ed. Futura, 1998.

PARADA, J. J. Economía Institucional Original y Nueva Economía Institucional: semejanzas y diferencias. **REI**, n. 8, p. 92-116, 2003.

PATRUCCO, Luiz Gustavo. **O Terceiro Setor no Turismo: o caso da Câmara de Turismo do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado)– Universidade de Caxias do Sul, 2005.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Heder, 1966.

PUTNAM, Robert D. **Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1964.

PROJETO RONDON. **Relatório Final**. Campo Grande, MS, fev. 2007.

REIS MOURÃO, Paulo. El Institucionalismo Norte Americano: Orígenes y presente. **Revista de Economia Institucional**, v. 9, n. 16, p. 315-325, Primer semestre 2007.

REIS, José. **O Institucionalismo Econômico: crônica sobre os saberes da economia**. Texto da Lição apresentada nas Provas de Agregação na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em Julho de 1998.

RICHARDSON, Harry. **Economia Regional: Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

RUSCHMANN, D. V. de M. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. Campinas: Papirus, 1997.

SANSOLO, Davis Gruber; CRUZ, Rita de Cássia. Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno>>. Acesso em: 12 out. 2010.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Desenvolvimento Sustentável e turismo: implicações de um novo estilo de desenvolvimento humano na atividade turística**. Blumenau: Edifurb; Florianópolis: Bernúncia, 2004.

SERVIÇO NACIONAL DA INDÚSTRIA – SENAI. Perfil Competitivo do Mercoeste. Brasília-DF, 2003.

SILVEIRA, Caio. Lugares que Viram Redes: democracia e território. In: ZAPATA, Tânia (Org.). **Desenvolvimento Local e a Nova Governança**. Recife: IADH, 2009.

SILVA, Nuno Miguel da Costa Ribeiro e. **A Cooperação das Câmaras Municipais Nas Associações de Municípios: o caso do distrito de Braga**. 2006. 412f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)– Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Portugal, 2006.

STRINGHINI, Adriano Candido. Turismo: Anotações Jurídicas. In: BRASIL. **Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro**. Brasília, DF: MT, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.

TRENTIN, Fábila. Políticas Públicas de Turismo e Indicadores de Sustentabilidade Ambiental: um estudo sobre Bonito-MS. **Turismo - Visão e Ação**, Santa Catarina, v. 8, n. 1, p. 61-74, jan. /abr. 2006.

UNICAMP. Estudo de competitividade do turismo brasileiro. **Revista Veja**, São Paulo, a. 40, n. 18, p. 35, 2007.

VALLE, Marcelo Gonçalves do; BONACELLI, Maria Beatriz Machado; SALLES FILHO, Sérgio Luiz Monteiro Salles. **Aportes da Economia Evolucionista e da Nova Economia**

Institucional na Constituição de Arranjos Institucionais de Pesquisa. 2002. In: SIMPÓSIO DA GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 22., Salvador, 2002.

VARGAS, Icléia A. de. A gênese do turismo em Bonito. In: BANDUCCI JÚNIOR, A.; MORETTI, Edvaldo C. (Orgs.). **Qual paraíso?** Turismo e ambiente em Bonito e no Pantanal. São Paulo: Chronos; Campo Grande: Ed. UFMS, 2001. p. 127-149.

VILLEVAL, Marie-Claire. Une théorie économique des Institutions? In: BOYER R.; SAILLARD, Y. **Téorie de La régulation: l'état des saviors.** Paris: La Découverte, 1995.

VIGNATI, Federico. **Gestão de Destinos Turísticos:** como atrair pessoas para pólos, cidades e países. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio, 2008.

WILLIAMSON, Oliver. **The Economic Institutions of Capitalism:** Firms, Markets and Hiraquies. New York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. In: _____. **Mechanisms of Governance.** Oxford: Oxford University Press, 1996.

Sites

www.pnud.org.br. **Atlas do Desenvolvimento Humano.** Ranking decrescente do IDH-M dos municípios do Brasil. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2000). Acesso em: 18 mar. 2010.

www.ibge.gov.br. **Produto Interno Bruto dos Municípios 2003-2007.** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 16 dez. 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2003_2007/tab01.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2010.

APÊNDICE A

PESQUISA

O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE BONITO – MS

QUESTIONÁRIO TIPO A

ÓRGÃOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE TURISMO (FUNDTUR e Secretaria Municipal de Turismo)

Data: _____

- A) Objetivo:** A coleta do questionário tipo A tem o objetivo de reunir informações para a caracterização do ambiente e dos arranjos institucionais do destino turístico de excelência (Bonito-MS) conforme a 3ª Etapa da pesquisa. Além do questionário Tipo A, também serão coletadas informações nas instituições que coordenam interesses públicos e privados (Fórum Estadual de Turismo, Conselhos Municipais de Turismo e Associação de Guias) - questionário tipo B; o questionário Tipo C, junto aos representantes da iniciativa privada (atrativos, agência de turismo e hotel) e, por fim, o questionário tipo D formatado para as Organizações não governamentais instaladas na região. Os dados e informações dos questionários tipos A, B, C e D serão utilizados para a análise da efetividade do ambiente e arranjo institucionais do setor turístico no destino conforme a 4ª Etapa da pesquisa e para definição dos indicadores de análise (de Estado, Pressão e Resposta) a serem aplicados na 5ª Etapa da pesquisa, referente à análise do processo de desenvolvimento endógeno do turismo.
- B)** Será realizado um levantamento por meio de entrevista semi-estruturada com os atores locais e pesquisa em dados primários e secundários que: a) identifiquem e caracterizem as instituições de apoio ao desenvolvimento do turismo; b) identifiquem a existência de

políticas, planos, programas e projetos e a existência de regulamentação do setor; c) permitam descrever a gestão público/privado do turismo e o sistema turístico vigente (existência de acompanhamento sistemático do destino por parte do Conselho Municipal de Turismo; existência de banco de dados e redes de informação; existência de uma agenda de prioridades para a gestão pública do turismo).

C) Aplicação do questionário: Este questionário deverá ser aplicado aos seguintes órgãos:

- i) Estadual de turismo, responsável pela aplicação no Estado da Política Federal de Turismo;
- ii) Municipal de turismo, responsável pela aplicação das políticas Federal, Estadual e Municipal de turismo.

C) Instruções para a coleta de informações

- Anexar cópias dos documentos legais, convênios e outros atos administrativos que forem citados;
- Destacar os itens que não se aplicarem à situação atual do sistema turístico no estado ou no município;
- As informações que não estejam disponíveis devem ser assinaladas, identificando-se as causas de cada uma das omissões e os meios necessários para coletá-las;

1) IDENTIFICAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA

1.1 Informações gerais

- Estado / Município:
- Órgão Turístico:
- Nome do titular:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:

1.2 Responsável(is) pelos dados e informações

- Nome(s):
- Instituição:
- Formação e cargo:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:

- Data da entrevista:

2) ARRANJOS INSTITUCIONAIS (SECRETARIA DE ESTADO DE PRODUÇÃO E TURISMO/FUNDAÇÃO DE TURISMO/SECRETARIA MUNICIPAL DE TURISMO)

Para o estado

- Apresentar o fluxograma do sistema estadual de turismo, com a definição das competências institucionais;
- Apresentar o organograma do órgão estadual de turismo, detalhando as unidades administrativas encarregadas do PRT – Programa de Regionalização do Turismo;
- Evidenciar a estrutura de desconcentração administrativa (fóruns, agências, representações fora da capital), atribuições, número de funcionários, indicando os principais problemas relativos à desconcentração, bem como os aspectos positivos;

Para o município

- Apresentar o fluxograma do sistema municipal de turismo, com a definição das competências institucionais;
- Apresentar o organograma do órgão municipal de turismo;

Quadro I

Unidade administrativa					
Atribuição					
Pessoal					
	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço

2.1 Qual o tempo de existência da atual composição?

2.2 Como a Secretaria/Fundação de Turismo chegou na atual composição?

2.3 Existe capacitação orientada para as diferentes funções exercidas dentro da Fundação/Secretaria ?

2.4 Qual a estratégia (mecanismo utilizado) da Fundação/Secretaria para gestão do turismo? (Por exemplo, a gestão é descentralizada?)

2.5 A estrutura da Fundação/Secretaria reflete a estratégia adotada? A Secretaria/Fundação possui representação nas regiões turísticas do estado?

2.6 Quais são as capacidades organizacionais da instituição? (o que a instituição é capaz de realizar?)

2.7 Como é a dinâmica de trabalho? Quais são as rotinas organizacionais das atividades funcionais e aquelas que envolvem a coordenação destas diversas atividades funcionais?

2.8 A Secretaria/ Fundação tem autonomia em função da existência de fontes próprias de recursos?

2.9 Como é a participação do órgão em programas de atualização administrativa e fiscal?

2.10 Há utilização de mecanismos atuais de participação popular no município/Estado?

2.13 Existe articulação entre os diferentes setores e funções da Secretaria/Fundação (intra-organizacional)?

2.14 Existem parcerias (inter organizacional) da Fundação de Turismo com demais secretarias? Trabalho em conjunto visando resultados coletivos?

() infra-estrutura geral;

() acesso;

() infra-estrutura turística;

() atratividade turística;

() *marketing* e promoção do destino;

() políticas públicas;

() cooperação regional;

() monitoramento;

() atividades econômicas;

() capacidade empresarial;

() aspectos sociais, ambientais e culturais; e

() qualificação profissional.

2.15 Quais aspectos positivos e quais os entraves (dificuldades de mercado enfrentadas pela atividade principal, baixa capacidade empresarial e de organização; qualificação insuficiente dos recursos humanos) que enfrenta?

2.16 A Secretaria/Fundação presta algum tipo de suporte empresarial para o desenvolvimento de negócios?

Grau de cooperação com o Fórum Estadual de Turismo

- Há participação no Fórum estadual de turismo?
- Ocorre por representação direta ou por meio de instância regional? (Só para o município)
- O Fórum fomenta a verdadeira participação do *trade*?
- O Fórum Estadual de Turismo (arranjo Institucional) consegue responder as necessidades e demandas para as quais foi criado?

3) AMBIENTE INSTITUCIONAL

3.1 Legislação (*Devem ser fornecidas cópias de todos os documentos citados*)

- Leis, decretos, resoluções e outros diplomas legais referentes ao turismo para o estado e o município;
- Formas de apoio aos municípios para a implantação e fortalecimento da política nacional de turismo;
- (Convênios ou outras formas de cooperação técnica, com vistas ao desenvolvimento do turismo, com outras entidades estaduais e municipais; convênios com outras instituições do estado); com instituições acadêmicas e de pesquisa; seus objetivos e principais atividades.

3.2 Existe um Plano Estadual de Turismo? O Estado tem conseguido coordenar o Plano Estadual de Turismo com o Plano Nacional de Turismo e com as políticas regionais? E com as políticas setoriais (saúde, educação, segurança, infra-estrutura)?

- 3.3 Há participação do Estado/Município em programas ou projetos com o Ministério do Turismo?
- 3.4 Quais programas de turismo em andamento?
- 3.5 Existem políticas formais de sensibilização da população/comunidade sobre o setor de turismo? (Só para o município)
- 3.6 Existem políticas formais de conscientização do turista acerca da comunidade que ele visita? (Só para o município)
- 3.7 Há programas de incentivo à população para o uso efetivo de atrativos locais (naturais, culturais, artificiais e técnico-científicos)? Qual a natureza da utilização (gratuita ou paga)? (Só para o município)
- 3.6 Há ações políticas que assegurem investimentos locais, provenientes da riqueza gerada nos próprios municípios turísticos? (Só para o município)

4) GESTÃO TURÍSTICA:

- 4.1 Existem pesquisas sobre a oferta turística⁶² (atrativos, equipamentos/serviços turísticos, serviços públicos e infra-estrutura básica)?
- Natureza dos dados levantados (número de hotéis, unidades habitacionais, leitos e pessoal ocupado);
 - Tipos de levantamentos realizados (inventário turístico e cadastramento de equipamentos turísticos).
 - Periodicidade das pesquisas de oferta
- 4.2 Existe um sistema de informação turística? Este sistema está on-line ?
- 4.3 Como é realizada a comunicação das regiões turísticas com a Fundação? Através de quais instrumentos? Com que periodicidade? Há um setor específico para realizar este acompanhamento? **(Somente para o Estado)**
- 4.4 Existem relatórios de conjuntura estatística?

⁶² Definição de oferta turística segundo IGNARRA, 1999, p. 47.

4.5 Existe um sistema de avaliação e acompanhamento da política, planos e programas turísticos do Município/Estado? (Um sistema de acompanhamento de objetivos da política em turismo por níveis federal, estadual)

4.6 Qual a periodicidade das ações de acompanhamento e fiscalização?

4.7 Quais os instrumentos de divulgação (como relatórios gerenciais internos, divulgação pública geral ou sistemática na imprensa local)?

4.8 Que tipos de pesquisas são utilizadas para monitorar a demanda turística?(pesquisas realizadas pelos municípios; informações oriundas de centros de atendimento aos turistas, pesquisas realizadas por outras organizações).

4.10 Existem pesquisas sobre as exigências e preferências da demanda? (avaliação dos turistas sobre os serviços ofertados no local visitado, assim como na satisfação do turista, seus hábitos, atitudes e expectativas).

4.11 Existe um setor específico de estudos e pesquisas no Estado/Município com profissionais aptos a realizar pesquisas e análises de dados?

4.12 Qual a participação da verba de fomento do turismo no orçamento do Município/Estado?

4.13 Qual o montante de empregos gerados pelo turismo no Município/Estado?

4.14 Qual o valor do investimento no setor: público e privado?

4.15 Há cooperação pública/privada? Em que tipo de ação?

() imagem do destino;

() preservação de recursos históricos e culturais;

() atividades de treinamento e educação para o turismo;

() melhorias na segurança do destino;

() proteção ao meio ambiente;

() padronização de padrão de qualidade;

- () *marketing* eletrônico e distribuição;
- () proteção ao consumidor;
- () melhorias na infra-estrutura de transporte e serviços básicos;
- () participação em feiras de turismo;
- () participação conjunta em campanhas de *marketing*;
- () financiamento de novos negócios turísticos;
- () redução de impostos para preservação ambiental, social e cultural;
- () provisão de suporte técnico para produtos inovadores; e
- () projetos sociais de redução de desigualdades.

4.16 Há práticas de benefícios fiscais e linhas especiais de financiamento?

4.17 Qual percentual dos recursos da Fundação/do Estado é investido em promoção?

4.18 Que fatores (econômicos, sociais e institucionais) revelam deficiências em termos competitivos em MS/Bonito?

4.19 A atuação do MTUR tem contribuído ou não para o desenvolvimento da atividade no Estado/Município?

4.20 Quais são os investimentos recebidos por parte do governo federal?

4.21 Quais são os investimentos recebidos por parte do governo estadual? (Só para o Município)

APÊNDICE B

PESQUISA

O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE BONITO – MS

QUESTIONÁRIO TIPO B

INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA ESTADUAL (Fórum Estadual de Turismo), CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO (COMTUR) E ASSOCIAÇÃO DE GUIAS DE TURISMO DE BONITO

Data: _____

- D) Objetivo:** A coleta do questionário tipo A tem o objetivo de reunir informações para a caracterização do ambiente e dos arranjos institucionais do destino turístico de excelência (Bonito-MS) conforme a 3ª Etapa da pesquisa. Além do questionário Tipo A, também serão coletadas informações nas instituições que coordenam interesses públicos e privados (Fórum Estadual de Turismo, Conselhos Municipais de Turismo e Associação de Guias) - questionário tipo B; o questionário Tipo C, junto aos representantes da iniciativa privada (atrativos, agência de turismo e hotel) e, por fim, o questionário tipo D formatado para as Organizações não governamentais instaladas na região. Os dados e informações dos questionários tipos A, B, C e D serão utilizados para a análise da efetividade do ambiente e arranjo institucionais do setor turístico no destino conforme a 4ª Etapa da pesquisa e para definição dos indicadores de análise (de Estado, Pressão e Resposta) a serem aplicados na 5ª Etapa da pesquisa, referente à análise do processo de desenvolvimento endógeno do turismo.
- E)** Será realizado um levantamento por meio de entrevista semi-estruturada com os atores locais e pesquisa em dados primários e secundários que: a) identifiquem e caracterizem as

instituições de apoio ao desenvolvimento do turismo; b) identifiquem a existência de políticas, planos, programas e projetos e a existência de regulamentação do setor; c) permitam descrever a gestão público/privado do turismo e o sistema turístico vigente (existência de acompanhamento sistemático do destino por parte do Conselho Municipal de Turismo; existência de banco de dados e redes de informação; existência de uma agenda de prioridades para a gestão pública do turismo).

F) Aplicação do questionário: Este questionário deverá ser aplicado aos seguintes órgãos:

- i) Fórum Estadual de Turismo, responsável pelo acompanhamento da Política Federal de Turismo no Estado;
- ii) COMTUR, responsável pelo acompanhamento da aplicação das políticas Federal, Estadual e Municipal de turismo.
- iii) Associação dos Guias de Turismo;

C) Instruções para a coleta de informações

- Anexar cópias dos documentos legais, convênios e outros atos administrativos que forem citados;
- Destacar os itens que não se aplicarem à situação atual do sistema de turístico no estado ou no município;
- As informações que não estejam disponíveis devem ser assinaladas, identificando-se as causas de cada uma das omissões e os meios necessários para coletá-las;

1) IDENTIFICAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA

1.2 Informações gerais

- Estado / Município:
- Órgão Turístico:
- Nome do titular:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:

1.2 Responsável(is) pelos dados e informações

- Nome(s):

- Instituição:
- Formação e cargo:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:
- Data da entrevista:

3) ARRANJO INSTITUCIONAL (FÓRUM ESTADUAL DE TURISMO, CONSELHO MUNICIPAL DE TURISMO, AGTB)

Para o estado e o município:

- Evidenciar a estrutura administrativa, atribuições, número de funcionários,
- Apresentar o organograma da organização;

Quadro I

Unidade administrativa					
Atribuição					
Pessoal					
	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço

2.1 Qual o tempo de existência da organização?

2.2 Como a Organização chegou na atual composição?

2.3 Quais parceiros e atores sociais que participam de sua composição (número de membros, evolução quantitativa e qualitativa)?

2.4 Existe capacitação orientada para as diferentes funções exercidas dentro da organização?

2.5 Quanto às reuniões periódicas da instância de governança em termos de:

- Periodicidade:
- Acessibilidade para os membros (como é possível fazer parte):
- Poder de decisão de seus representantes:
- Há interação, por meio de reuniões periódicas, com outras instâncias de governança?

- A instância regional do destino é provida de um gestor executivo para coordenar suas atividades?
- Quais os tipos de suporte fornecidos para a condução de suas atividades em termos de origem (setor privado e governos estadual e municipal) e natureza (passagens, despesas fixas, compras de equipamentos e materiais, financiamentos etc.)
- Qual a ocorrência de projetos apresentados ao COMTUR no caso da associação de guias, ao Fórum no caso do COMTUR? (só para o município)
- Quais os instrumentos de disseminação das informações:

() eventos realizados no município;

() mídias adequadas;

() internet;

() documentos oficiais do município;

() redes de relacionamento; e

() outras formas de disseminação de informações

2.6 Existe uma estratégia de gestão da organização/associação? Qual a estratégia (mecanismo utilizado) da organização para gestão da do turismo?

2.7 A estrutura da Organização reflete a estratégia adotada? (estrutura física da instância e disponibilidade de recursos próprios).

2.8 O que a organização é capaz de realizar? Quais são as capacidades organizacionais do Fórum/Conselho?

2.9 Como é a dinâmica de trabalho? Quais são as rotinas da organização e aquelas rotinas que envolvem a coordenação das diversas atividades funcionais?

2.10 A organização tem autonomia em função da existência de fontes próprias de recursos?

2.11 Existe articulação/parceria entre os diferentes atores da organização (intra-organizacional)?

2.12 Existem parcerias (inter organizacional) do Fórum/Conselho com outras organizações? Trabalho em conjunto visando resultados coletivos?

- () infra-estrutura geral;
- () acesso;
- () infra-estrutura turística;
- () atratividade turística;
- () *marketing* e promoção do destino;
- () políticas públicas;
- () cooperação regional;
- () monitoramento;
- () atividades econômicas;
- () capacidade empresarial;
- () aspectos sociais, ambientais e culturais; e
- () qualificação profissional.

2.13 O Fórum/COMTUR fomenta a verdadeira participação do *trade*?

2.14 O Fórum Estadual de Turismo (arranjo Institucional)/COMTUR consegue responder as necessidades e demandas para as quais foi criado?

2.16 Quais aspectos positivos e quais os entraves (dificuldades de mercado enfrentadas pela atividade principal, baixa capacidade empresarial e de organização; qualificação insuficiente dos recursos humanos) que enfrenta?

2.17 A associação/organização presta algum tipo de suporte empresarial para o desenvolvimento de negócios?

3) AMBIENTE INSTITUCIONAL

3.1 Legislação (*Devem ser fornecidas cópias de todos os documentos citados*)

- Leis, decretos, resoluções e outros diplomas legais referentes ao turismo para o estado e o município;

- Formas de apoio ao município para a implantação e fortalecimento da política nacional de turismo;
- (Convênios ou outras formas de cooperação técnica, com vistas ao desenvolvimento do turismo, com outras entidades estaduais e municipais; convênios com outras instituições do estado); com instituições acadêmicas e de pesquisa; seus objetivos e principais atividades.

3.1 Existe um Plano Estadual de Turismo? O Estado tem conseguido coordenar o Plano Estadual de Turismo com o Plano Nacional de Turismo e com as políticas regionais? E com as políticas setoriais (saúde, educação, segurança, infra-estrutura)?

3.2 Há política, plano, programas e projetos de turismo em andamento no Município?(Só para o COMTUR)

3.3 Como o Fórum/COMTUR participa destes planos, programas e projetos? (propõe, monitora/acompanha, fiscaliza, avalia)

3.4 A atuação do MTUR tem contribuído ou não para o desenvolvimento da atividade no Estado/Município?

4) SISTEMA GESTOR DO TURISMO EM MS/BONITO:

4.1 A Organização sabe se existe um inventário, diagnóstico do destino turístico?

4.2 Como é realizada a comunicação Município/Estado ou no caso do Fórum: membros-presidência do fórum de turismo? Através de quais instrumentos? Com que periodicidade?

4.3 A Organização sabe se existe um sistema de informação turística no Estado/município? Este sistema está on-line? (Para fornecer informações aos diferentes usuários do sistema, de forma que a administração pública e iniciativa privada possam dispor de dados para a elaboração de estratégias e políticas em turismo).

4.4 Existem relatórios de conjuntura estatística no Estado/Município?

4.5 Existe um sistema de monitoramento das políticas, planos e programas turísticos do Estado/Município? (Um sistema de acompanhamento de objetivos da política em turismo por níveis federal, estadual ou municipal)

4.6 Qual a periodicidade das ações de acompanhamento e fiscalização?

4.7 Quais os instrumentos de divulgação (como relatórios gerenciais internos, divulgação pública geral ou sistemática na imprensa local)?

4.8 Existem pesquisas sobre a oferta turística⁶³ (atrativos, equipamentos/serviços turísticos, serviços públicos e infra-estrutura básica)?

- Natureza dos dados levantados (número de hotéis, unidades habitacionais, leitos e pessoal ocupado);
- Tipos de levantamentos realizados (inventário turístico e cadastramento de equipamentos turísticos).
- Periodicidade das pesquisas de oferta

4.9 Existem pesquisas sobre as exigências e preferências da demanda? (avaliação dos turistas sobre os serviços ofertados no local visitado, assim como na satisfação do turista, seus hábitos, atitudes e expectativas).

4.10 Que tipo de pesquisas são utilizadas para monitorar a demanda turística local?(pesquisas realizadas pelos municípios; informações oriundas de centros de atendimento aos turistas, pesquisas realizadas por outras organizações).

4.11 Existe, no Estado/Município, um setor específico de estudos e pesquisas no destino com profissionais aptos a realizar pesquisas e análises de dados?

4.12 O Fórum/COMTUR discute a participação da verba de fomento do turismo no orçamento do Estado/Município?

4.13 O Fórum/COMTUR tem conhecimento do montante de empregos gerados pelo turismo no Estado/Município?

4.14 O Fórum/COMTUR tem à disposição informações sobre qual o valor do investimento Estadual público/privado no setor de turismo?

4.15 O Fórum/COMTUR sabe quais são os investimentos recebidos por parte do governo federal?

4.16 Há cooperação pública/privada no Fórum/COMTUR? Em que tipo de ação?

⁶³ Definição de oferta turística segundo IGNARRA, 1999, p. 47.

- () imagem do destino;
- () preservação de recursos históricos e culturais;
- () atividades de treinamento e educação para o turismo;
- () melhorias na segurança do destino;
- () proteção ao meio ambiente;
- () padronização de padrão de qualidade;
- () *marketing* eletrônico e distribuição;
- () proteção ao consumidor;
- () melhorias na infra-estrutura de transporte e serviços básicos;
- () participação em feiras de turismo;
- () participação conjunta em campanhas de *marketing*;
- () financiamento de novos negócios turísticos;
- () redução de impostos para preservação ambiental, social e cultural;
- () provisão de suporte técnico para produtos inovadores; e
- () projetos sociais de redução de desigualdades.

4.17 Há práticas de benefícios fiscais e linhas especiais de financiamento no Estado?

4.18 O Fórum/Conselho sabe qual o percentual investido em promoção?

4.19 O COMTUR tem conhecimento se há ações políticas por parte do Estado/Município que assegurem investimentos locais, provenientes da riqueza gerada no próprio município? (Só para o COMTUR)

4.20 Quais são os fatores econômicos, sociais e institucionais que revelam as deficiências em termos competitivos em MS/Bonito?

4.21 Há participação no fórum estadual de turismo? A maneira como isso ocorre (representação direta ou por meio de instância regional)? (Só para o COMTUR e Associação de Guias)

APÊNDICE C

PESQUISA

O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE BONITO-MS

QUESTIONÁRIO TIPO C

EMPRESAS PRIVADAS (Hotel, Agência de Turismo, e Atrativo)

Data: _____

- G) Objetivo:** A coleta do questionário tipo A tem o objetivo de reunir informações para a caracterização do ambiente e dos arranjos institucionais do destino turístico de excelência (Bonito-MS) conforme a 3ª Etapa da pesquisa. Além do questionário Tipo A, também serão coletadas informações nas instituições que coordenam interesses públicos e privados (Fórum Estadual de Turismo, Conselhos Municipais de Turismo e Associação de Guias) - questionário tipo B; o questionário Tipo C, junto aos representantes da iniciativa privada (atrativos, agência de turismo e hotel) e, por fim, o questionário tipo D formatado para as Organizações não governamentais instaladas na região. Os dados e informações dos questionários tipos A, B, C e D serão utilizados para a análise da efetividade do ambiente e arranjo institucionais do setor turístico no destino conforme a 4ª Etapa da pesquisa e para definição dos indicadores de análise (de Estado, Pressão e Resposta) a serem aplicados na 5ª Etapa da pesquisa, referente à análise do processo de desenvolvimento endógeno do turismo.
- H)** Será realizado um levantamento por meio de entrevista semi-estruturada com os atores locais e pesquisa em dados primários e secundários que: a) identifiquem e caracterizem as instituições de apoio ao desenvolvimento do turismo; b) identifiquem a existência de políticas, planos, programas e projetos e a existência de regulamentação do setor; c)

permitam descrever a gestão público/privado do turismo e o sistema turístico vigente (existência de acompanhamento sistemático do destino por parte do Conselho Municipal de Turismo; existência de banco de dados e redes de informação; existência de uma agenda de prioridades para a gestão pública do turismo).

C) Aplicação do questionário: Este questionário deverá ser aplicado para um representante de cada uma das seguintes áreas do turismo:

- i) Empresa representante dos Atrativos Turísticos;
- ii) Empresa Operadora de Turismo; e
- iii) Empresa Hoteleira.

A escolha das empresas levou em consideração a posição de liderança das mesmas no que se refere à qualidade na prestação dos serviços, faturamento, participação em associações de classe e/ou outras instâncias de governança.

1) IDENTIFICAÇÃO DA EMPRESA PESQUISADA E DO REPRESENTANTE

1.3 Informações gerais

- Estado / Município:
- Empresa Turística:
- Nome do titular:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:
- Data da entrevista:

1.2 Responsável(is) pelos dados e informações

- Nome(s):
- Formação e cargo:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:

4) ARRANJO INSTITUCIONAL

- Evidenciar a estrutura administrativa (gerências/diretorias/coordenações), atribuições de cada estrutura, número de funcionários,
- Apresentar o organograma da empresa;

2.1 Qual o tempo de existência da empresa?

2.2 Como a empresa chegou na atual composição?

2.3 Existe capacitação para as diferentes funções exercidas dentro da empresa?

2.4 Quais os instrumentos de divulgação dos produtos e serviços oferecidos pela empresa?

() eventos realizados no município, estado, país, exterior;

() mídias. Quais: internet,

() documentos oficiais do município;

() redes de relacionamento; e

() outras formas de disseminação de informações

2.5 Qual a estratégia de gestão da empresa? (mecanismo utilizado) quais os procedimentos de gestão da empresa?

Como é que você estabeleceu estes procedimentos de gestão?

2.6 A estrutura da Organização reflete a estratégia adotada? (estrutura física e mão de obra qualificada).

2.7 Quais são as rotinas funcionais dos diferentes setores da empresa e aquelas que envolvem a coordenação das diversas atividades funcionais? (Como é a dinâmica de trabalho)?

2.8 Quais são as capacidades organizacionais da empresa? O que a empresa é capaz de realizar?

2.9 Elas se modificaram ao longo do tempo? Ampliaram? Reduziram?

2.10 Qual o motivo da transformação?

2.11 A empresa participa ou participou de ações de qualificação?(quantos e quando)

2.12 Existem parcerias da empresa com outras empresas ou organizações fora o poder público? Trabalho em conjunto visando resultados coletivos?

() acesso;

- () infra-estrutura turística;
- () atratividade turística;
- () *marketing* e promoção do destino;
- () monitoramento;
- () atividades econômicas;
- () capacidade empresarial;
- () aspectos sociais, ambientais e culturais; e
- () qualificação profissional.

2.13 Quais aspectos positivos e quais os entraves (dificuldades de mercado enfrentadas pela atividade principal, baixa capacidade empresarial e de organização; qualificação insuficiente dos recursos humanos) que a empresa enfrenta?

2.14 A empresa recebe algum tipo de suporte empresarial para o desenvolvimento de negócios?

2.15 Pretende modificar a oferta de serviços e produtos? Qual a perspectiva?

2.16 A empresa possui recursos tecnológicos para gestão dos negócios?

2.17 Existem pesquisas sobre as exigências e preferências da demanda? (avaliação dos turistas sobre os serviços ofertados no local visitado, assim como na satisfação do turista, seus hábitos, atitudes e expectativas).

2.18 Que tipo de pesquisas são utilizadas para monitorar a demanda turística?

2.19 Qual a periodicidade das ações de acompanhamento?

2.20 Há cooperação pública/privada? Em que tipo de ação?

- () imagem do destino;
- () infra-estrutura geral;
- () políticas públicas;

- () cooperação regional;
- () preservação de recursos históricos e culturais;
- () atividades de treinamento e educação para o turismo;
- () melhorias na segurança do destino;
- () proteção ao meio ambiente;
- () padronização de padrão de qualidade;
- () *marketing* eletrônico e distribuição;
- () proteção ao consumidor;
- () melhorias na infra-estrutura de transporte e serviços básicos;
- () participação em feiras de turismo;
- () participação conjunta em campanhas de *marketing*;
- () financiamento de novos negócios turísticos;
- () redução de impostos para preservação ambiental, social e cultural;
- () provisão de suporte técnico para produtos inovadores; e
- () projetos sociais de redução de desigualdades.

2.21 Qual o percentual investido em promoção e divulgação do negócio?

3) AMBIENTE INSTITUCIONAL

3.1 Legislação (*Devem ser fornecidas cópias de todos os documentos citados*)

- Leis, decretos, resoluções e outros diplomas legais referentes ao desenvolvimento da atividade em questão em nível estadual, municipal e nacional;
- Formas de apoio às empresas para implantação e fortalecimento dos negócios;
- (Convênios ou outras formas de cooperação técnica, com vistas ao desenvolvimento do turismo, com outras entidades estaduais e municipais; convênios com outras

instituições do estado); com instituições acadêmicas e de pesquisa; seus objetivos e principais atividades.

3.2 Participa de algum projeto ou programa em andamento no Estado, no país ou no município?

4) SISTEMA TURÍSTICO MUNICIPAL:

4.1 Quais são os fatores econômicos, sociais e institucionais que revelam as deficiências em termos competitivos em Bonito?

4.2 A empresa participa do Conselho Municipal de Turismo através da sua associação de classe?

4.3 O senhor considera uma vantagem competitiva a participação em organizações como conselhos e associações?

4.4 A sua empresa já inovou (em produtos e serviços) como resultado da participação e envolvimento em associações, fóruns e conselhos?

4.5 O turismo local já obteve alguma vantagem por existirem espaços de coordenação e cooperação como COMTUR e/ou associações de classe?

4.6 Acha relevante para cidade a existência destes mecanismos de participação para o desenvolvimento do turismo?

4.7 Na sua opinião, quais são os aspectos positivos e quais os entraves do COMTUR e do Fórum?

4.8 Há participação no fórum estadual de turismo? A maneira como isso ocorre (representação direta ou por meio de associação)?

4.9 O Estado tem conseguido coordenar as políticas turísticas locais com as federais, setoriais e regionais de forma a neutralizar as limitações de cada uma delas?

APÊNDICE D

PESQUISA

O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SOB A ÓTICA DA ECONOMIA INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DO CASO DE BONITO – MS

QUESTIONÁRIO TIPO D

ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Data: _____

- I) Objetivo: Objetivo:** A coleta do questionário tipo A tem o objetivo de reunir informações para a caracterização do ambiente e dos arranjos institucionais do destino turístico de excelência (Bonito-MS) conforme a 3ª Etapa da pesquisa. Além do questionário Tipo A, também serão coletadas informações nas instituições que coordenam interesses públicos e privados (Fórum Estadual de Turismo, Conselhos Municipais de Turismo e Associação de Guias) - questionário tipo B; o questionário Tipo C, junto aos representantes da iniciativa privada (atrativos, agência de turismo e hotel) e, por fim, o questionário tipo D formatado para as Organizações não governamentais instaladas na região. Os dados e informações dos questionários tipos A, B, C e D serão utilizados para a análise da efetividade do ambiente e arranjo institucionais do setor turístico no destino conforme a 4ª Etapa da pesquisa e para definição dos indicadores de análise (de Estado, Pressão e Resposta) a serem aplicados na 5ª Etapa da pesquisa, referente à análise do processo de desenvolvimento endógeno do turismo.
- J)** Será realizado um levantamento por meio de entrevista semi-estruturada com os atores locais e pesquisa em dados primários e secundários que: a) identifiquem e caracterizem as instituições de apoio ao desenvolvimento do turismo; b) identifiquem a existência de políticas, planos, programas e projetos e a existência de regulamentação do setor; c)

permitam descrever a gestão público/privado do turismo e o sistema turístico vigente (existência de acompanhamento sistemático do destino por parte do Conselho Municipal de Turismo; existência de banco de dados e redes de informação; existência de uma agenda de prioridades para a gestão pública do turismo).

K) Aplicação do questionário: Este questionário deverá ser aplicado aos seguintes órgãos:

D) Instruções para a coleta de informações

- Anexar cópias dos documentos legais, convênios e outros atos administrativos que forem citados;
- Destacar os itens que não se aplicarem à situação atual do sistema turístico no estado ou no município;
- As informações que não estejam disponíveis devem ser assinaladas, identificando-se as causas de cada uma das omissões e os meios necessários para coletá-las;

1) IDENTIFICAÇÃO DA INSTITUIÇÃO PESQUISADA

1.4 Informações gerais

- Estado / Município:
- Órgão Turístico:
- Nome do titular:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:
- Data da entrevista:

1.2 Responsável(is) pelos dados e informações

- Nome(s):
- Instituição:
- Formação e cargo:
- Endereço, telefone, fax, endereço eletrônico:

5) ARRANJOS INSTITUCIONAIS (ONGS)

- Evidenciar a estrutura administrativa, atribuições, número de funcionários,
- Apresentar o organograma da organização;

2.1 Qual o tempo de existência da organização?

2.2 Como a Organização chegou na atual composição?

2.3 Quais parceiros e atores sociais que participam de sua composição (número de membros, evolução quantitativa e qualitativa)?

2.4 Existe capacitação orientada para as diferentes funções exercidas dentro da instituição ?

2.5 Quanto às reuniões periódicas da ONG em termos de:

- Periodicidade:
- Acessibilidade para os membros:
- Conhecimento e poder de decisão de seus representantes:
- Há interação, por meio de reuniões periódicas, com outras organizações público/privadas ou mistas?
- A ONG é provida de um gestor executivo para coordenar suas atividades?
- Quais os tipos de suporte fornecidos para a condução de suas atividades em termos de origem (setor privado e governos estadual e municipal) e natureza (passagens, despesas fixas, compras de equipamentos e materiais, financiamentos etc.)
- Quais os instrumentos de disseminação das informações:

() eventos realizados no município;

() mídias adequadas;

() internet;

() documentos oficiais do município;

() redes de relacionamento; e

() outras formas de disseminação de informações

2.6 Qual a estratégia (mecanismo utilizado) da ONG para gestão das atividades?

2.7 A estrutura da Organização reflete a estratégia adotada? (estrutura física da instância e disponibilidade de recursos próprios).

2.8 Quais são as rotinas da organização e aquelas rotinas que envolvem a coordenação das diversas atividades funcionais? (Como é a dinâmica de trabalho)?

2.9 Quais são as capacidades organizacionais da ONG? (o que a instituição é capaz de realizar?)

2.10 A organização tem autonomia em função da existência de fontes próprias de recursos?

2.11 Existe articulação/parceria entre os diferentes atores da organização (intra-organizacional)?

2.12 Existem parcerias (inter organizacional) com outras organizações? Trabalho em conjunto visando resultados coletivos?

2.13 A ONG têm conseguido responder as necessidades e demandas para as quais foi criada?

2.17 Quais aspectos positivos e quais os entraves (dificuldades enfrentadas pela atividade principal, baixa capacidade executiva e de organização; qualificação insuficiente dos recursos humanos) que enfrenta?

2.18 A organização é favorável ao desenvolvimento do turismo?

2.19 Quais as formas de apoio aos municípios da região para a implantação e fortalecimento do turismo (Quais os programas e projetos institucionais em andamento)?

2.20 Existe um sistema de monitoramento dos programas em andamento? E do desenvolvimento turístico? (Um sistema de acompanhamento dos projetos em níveis federal, estadual ou municipal)

2.21 Qual a periodicidade das ações de acompanhamento e fiscalização?

2.22 Quais os instrumentos de divulgação (como relatórios gerenciais internos, divulgação pública geral ou sistemática na imprensa local?

2.23 Há cooperação pública/privada? Em que tipo de ação?

- () imagem do destino;
- () preservação de recursos históricos e culturais;
- () atividades de treinamento e educação;
- () melhorias na segurança do destino;
- () proteção ao meio ambiente;
- () padronização de padrão de qualidade;
- () *marketing* eletrônico e distribuição;
- () proteção ao consumidor;
- () melhorias na infra-estrutura de transporte e serviços básicos;
- () participação em feiras de turismo;
- () participação conjunta em campanhas de *marketing*;
- () financiamento de novos negócios turísticos;
- () redução de impostos para preservação ambiental, social e cultural;
- () provisão de suporte técnico para produtos inovadores; e
- () projetos sociais de redução de desigualdades.

3) AMBIENTE INSTITUCIONAL

3.1 Legislação (*Devem ser fornecidas cópias de todos os documentos citados*)

- Leis, decretos, resoluções e outros diplomas legais referentes à ONG e sua atuação;
- (Convênios ou outras formas de cooperação técnica com outras entidades estaduais e municipais; convênios com outras instituições do estado); com instituições acadêmicas e de pesquisa; seus objetivos e principais atividades.

4) QUANTO AO SISTEMA GESTOR DO TURISMO NA REGIÃO:

4.1 Qual a sua opinião sobre a forma como o município de Bonito gerencia a exploração da atividade turística? (a utilização do *voucher* único, a obrigatoriedade do guia ser local, a existência de associativismo)

4.2 Quais são os fatores econômicos, sociais e institucionais que revelam as deficiências em termos competitivos em Bonito?

Sobre as relações com o COMTUR

4.3 A ONG participa ou participou do Conselho Municipal de Turismo?

4.4 A atuação do COMTUR tem contribuído ou não para o desenvolvimento da atividade no município?

4.5 Em caso afirmativo ou negativo, como e por quê?

Quanto ao Governo Estadual

4.6 Há participação no fórum estadual de turismo? A maneira como isso ocorre (representação direta ou por meio de instância regional)?

4.7 O Estado tem conseguido coordenar as políticas turísticas locais com as federais, setoriais e regionais de forma a neutralizar as limitações de cada uma delas?