



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

## **As teorias de desenvolvimento local nas políticas de turismo: entre mitos, falácias e contradições<sup>1</sup>**

Tania Mara Melquiades de Souza<sup>2</sup>

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

### **Resumo**

A chamada “nova economia” mundial imposta pelo domínio do neoliberalismo, está atrelada aos velhos problemas do desemprego e da marginalidade, agravados com a onda da globalização e da reestruturação produtiva do capitalismo. A redução significativa do emprego permitiu o surgimento da re-configuração da temática do trabalho e renda através de políticas públicas e ações denominadas “desenvolvimento local”. Este trabalho propõe fazer uma reflexão sobre como as políticas de turismo se apropriaram desses conceitos e teorias para promover o desenvolvimento de uma localidade ou região. Analisando os planos e as políticas de turismo implementadas no Brasil, constata-se que estas estão atreladas a estes “modelos” como estratégias de reestruturação do sistema produtivo, visando o aumento do emprego local e melhoria do nível de vida da população.

**Palavras chaves:** Turismo; Desenvolvimento local; Emprego e renda; Políticas de turismo

### **INTRODUÇÃO**

A evolução do turismo mundial nos últimos anos tem movimentado capitais de enormes proporções, colocando-se entre os cinco principais itens geradores de divisas da economia internacional. Embora as discussões recentes sobre o turismo ainda não permitam uma definição precisa sobre o objeto, dos princípios e métodos específicos de estudo, este é considerado um fenômeno espacial e social e tem sido foco das análises de diversas áreas, dentre as quais a geografia, a antropologia, a sociologia e a economia. Por esse motivo a atividade está sendo caracterizada como um fenômeno multidisciplinar que se reflete em diversas esferas da organização territorial.

Nas últimas décadas, difundiu-se no meio político institucional que esta atividade econômica é fonte de renda e divisas, representando a saída para os problemas de desemprego que assolam os países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que os efeitos da

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao GT – Interfaces com a Gestão de Negócios do IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo.

<sup>2</sup> Bacharel em Turismo, Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, professora do Departamento de Administração e Turismo da UFRRJ. Pesquisadora do NEPET – Núcleo de Pesquisa e Estudo em Turismo da UFRRJ. [tmelquiades@ufrj.br](mailto:tmelquiades@ufrj.br)



globalização econômica e da modernização tecnológica têm mudado as relações de trabalho em um espaço temporal muito curto. . A redução significativa do emprego permitiu o surgimento da re-configuração da temática do trabalho e renda através de políticas públicas e ações denominadas “desenvolvimento local”.

Este trabalho propõe fazer uma reflexão sobre como as políticas de turismo estão relacionadas a esses conceitos e teorias para promover o desenvolvimento de uma localidade ou região. Analisando os planos e as políticas de turismo implementadas no Brasil, constata-se que estas estão atreladas a estes “modelos” como estratégias de reestruturação do sistema produtivo, visando o aumento do emprego local e melhoria do nível de vida da população.

## **POLÍTICAS E PLANEJAMENTO DO TURISMO**

O reconhecimento do turismo como atividade importante é tema recente na literatura brasileira, que de acordo com Lage & Milone (2001) e Rabahy (2003), vem se destacando atualmente pela capacidade que possui em promover o desenvolvimento de países de capitalismo tardio. Os resultados positivos alcançados por alguns países se referem tanto com relação ao crescimento econômico com conseqüências na ampliação de oferta de empregos, aumento da renda da população e geração de divisas, assim como em termos de desenvolvimento, com diminuição nas diferenças regionais, melhoria da qualidade de vida das regiões mais atrasadas, que também se beneficiam com as obras de infra-estrutura básica para o atendimento da demanda turística.

Segundo Rabahy (2003, p. 2), o papel que a atividade turística passou a exercer na economia mundial após a segunda metade do século XX, a coloca “entre os cinco principais itens geradores de receitas e divisas na economia mundial, liderados pela exportações de armamento e de petróleo” movimentando cerca de 6% do PIB mundial. Dado o reconhecimento do incremento que a atividade turística era capaz de fornecer às economias, políticas voltadas para o setor e planos de desenvolvimento do turismo foram utilizados em diversos países com objetivo de promover o incremento da atividade de forma equilibrada com reversão de benefícios para as localidades e países.

A elaboração formal de planos de desenvolvimento do turismo é muito recente, surgindo somente a partir da década de 1940, na França e na Espanha. Apenas duas décadas depois é que surge no Brasil a Política Nacional de Turismo (1966), a criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a então Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), hoje



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM- 27 a 28 de agosto de 2007

Instituto Brasileiro de Turismo. A regularização do Sistema Nacional de Turismo ocorreu em 1967 e, em 1971, é criado o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR) com o objetivo de “fornecer recursos para financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico” (BARRETO, 1991, p. 89).

Posteriormente foram criados novos mecanismos de incentivos e facilidades oferecidas aos investidores nesta área, como o Fundo de Investimento Setorial de Turismo (FISSET) em 1974 com possibilidades de obtenção de recursos provenientes do Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e Fundo de Investimento da Amazônia (FINAN) que financiava até 50% do valor o investimento nas regiões Nordeste e Norte do país. Além disso, foram firmados convênios com as superintendências de desenvolvimento regional para aprovação de pleitos e convênios operacionais com Bancos de Desenvolvimento, Banco do Brasil e Banco do Nordeste (PAIVA, 2001). No entanto a Política Nacional de Turismo só veio a ser publicada no ano de 1977, onze anos após sua criação (BARRETO, 1991).

A partir de 1988, a nova Constituição Federal dá um destaque especial à questão do turismo, ampliando a todos os níveis de governo a iniciativa de promover a atividade, com vistas ao desenvolvimento, conforme estabelece o artigo 180, capítulo I, do título VII- Da ordem econômica e financeira: “A União, os estados, o DF e os municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”(BRASIL, 1988) .

Em 1994, a EMBRATUR organizou o “Curso de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável do Turismo” com a participação de consultores da OMT, absorvendo os conceitos da organização para a elaboração de um programa nacional de bases internacionais denominado PNMT- Programa Nacional de Municipalização do Turismo, incorporado ao Programa de Governo da gestão presidencial 1995-2003 (BRASIL, 2001). Cinco princípios fundamentais norteariam as ações do PNMT: descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação, cuja principal ferramenta seria a realização de oficinas de capacitação de enfoque participativo, envolvendo todos os setores da sociedade civil, a academia e os órgãos municipais, estaduais e federal (ibidem).

A municipalização do turismo considerava que o turista, ao usar os serviços do município, contribuía com recursos que gerariam impostos. Dessa forma, “a gestão da atividade deveria ser feita no próprio município, através de um consenso entre as autoridades e a comunidade local” (ibidem). O fortalecimento das instituições municipais para o



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

*IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007*

planejamento, execução e avaliação da atividade turística, permitiria que estas assumissem a responsabilidade do seu desenvolvimento, tendo em vista o fato de que são estes os agentes que melhor conhecem as particularidades da região, sendo capazes de encontrar soluções mais viáveis aos interesses das comunidades.

O PNMT, após oito anos de esforço e tentativa de articulação, parcerias e convênios, oficializou 1.529 municípios com potencialidade para o turismo, 28% dos municípios brasileiros. Até o ano de 2001, 289 municípios participaram da primeira fase do PNMT, chamada de “sensibilização”; 216 alcançaram também a segunda fase de “capacitação”; e apenas 169 alcançaram a terceira fase que consistia no “planejamento” efetivo da atividade turística local com a elaboração de um inventário turístico (ibidem). Alguns poucos municípios se destacaram e consolidaram a potencialidade existente, outros, no entanto, devido aos entraves políticos, não alcançaram a autonomia do seu desenvolvimento.

Com a vitória da oposição nas eleições de 2002, o novo governo abandonou o Programa Avança Brasil e com ele o PNMT, lançando as bases para uma política própria do turismo. Alegava-se que o Brasil, assim como outros países da América Latina, teria certa deficiência de promoção externa, inserindo-se de forma insuficiente no mercado internacional. Por esse motivo, desde sua posse na Presidência da República, a gestão 2003-2007 criou o Ministério do Turismo e elaborou o Plano Nacional do Turismo com o objetivo de incrementar a atividade no Brasil, através da criação de novos pólos turísticos, injetando maiores recursos na divulgação e promoção internacional, e estabelecendo escritórios em alguns países da Europa e na América do Norte. Esta política visava o aumento do número de turistas de 3,8 milhões em 2002 para 9 milhões até 2007, estimando uma taxa de crescimento de 15% ao ano.

O Plano Nacional de Turismo foi desenvolvido pelo Ministério do Turismo diante da “necessidade de criar empregos e gerar divisas, reduzir as desigualdades regionais e distribuir melhor a renda” acreditando que pela natureza das atividades turísticas e pela dinâmica de crescimento que o setor alcançou nos últimos dez anos, seria o segmento da economia que poderia atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios encontrados no país (BRASIL, 2003).

De acordo com o Plano, os recursos gerados pelo turismo a partir dos gastos praticados nos hotéis, nos restaurantes, nos bares, nas diversões e entretenimento, beneficiaria



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM- 27 a 28 de agosto de 2007

toda a localidade. O dinamismo provocado pela atividade envolve o jornaleiro, o taxista, as camareiras, os artesãos, os músicos, os pescadores, os barqueiros, enfim, uma vasta gama de atividades constituídas na maioria das vezes por pequenas e médias empresas que se movimentam a partir do fluxo turístico, fato que contribui para distribuição de renda.

Considera-se ainda que os investimentos para criação de postos de trabalho dentro do setor do turismo são de menor vulto, levando, dessa forma, o Governo Federal à pretensão de consolidar a geração de novos empregos no Brasil via promoção de investimentos no setor turístico, estabelecendo uma transversalidade entre os Ministérios do Turismo, Trabalho e Emprego e da Integração Nacional, incluindo parcerias com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

Para alcançar esses objetivos, recursos da ordem de R\$ 1,4 bilhão seriam disponibilizados, para o período 2004 a 2005, oferecendo novas linhas de financiamento, democratizando o crédito no Brasil, induzindo e incentivando investimentos de pequenos e micro empreendedores no setor. Ainda de acordo com o Plano, o Governo considera importante o papel do turismo no equilíbrio da balança comercial, ao ingressar divisas por meio do aumento no fluxo de turistas estrangeiros e na atração de investimentos para construção de equipamentos turísticos.

O papel da EMBRATUR nesse novo governo é a promoção, o *marketing* e o apoio à comercialização do “produto turístico brasileiro” no mundo, colocando o setor como uma das grandes prioridades do governo. O PNT é o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade em geral, propondo um novo modelo de gestão descentralizada através da reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais: “inovação nas relações com a cadeia produtiva pautada na visão sistêmica e cooperada entre os atores com vistas a resultar em maior competitividade empresarial e maior inclusão social” (ibidem).

De acordo com o diagnóstico do Ministério do Turismo, a atividade no Brasil, nos últimos anos, esteve desarticulada dos demais setores, com políticas desencontradas, poucos recursos financeiros, insuficiência de dados, informações e pesquisa, escassa qualificação profissional, cadeia produtiva desestruturada, produtos turísticos de baixa qualidade e mesmo assim conseguiu avançar, embora com timidez (ibidem).



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

Nesse sentido, todos os Programas, Projetos e Ações do Plano Nacional do Turismo teriam como princípios orientadores a redução das desigualdades regionais e sociais, a geração e distribuição de renda, a geração de emprego e ocupação e o equilíbrio do balanço de pagamentos. Para atingir esses objetivos, fatores estruturantes seriam incorporados para elevar o nível de atratividade e competitividade dos produtos e fazer crescer os fluxos. O aumento da competitividade geraria impacto com melhoria das condições de vida da população, mudando o padrão de desenvolvimento para que todas as regiões possam crescer de forma integrada.

Dentre os objetivos do Plano Nacional do Turismo, cabe ressaltar a melhoria da qualidade do produto turístico, a estruturação dos destinos turísticos, ampliação e qualificação do mercado de trabalho, aumento da inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional, ampliação do consumo do produto turístico no mercado nacional e aumento da taxa de permanência e gasto médio do turista. As metas para o período de 2003 a 2007 seria 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.

Uma das diretrizes das políticas do novo governo é o Programa de Regionalização do Turismo, que também sugere uma gestão descentralizada, porém coordenada e integrada entre regiões que possuem as mesmas características ou potencialidades turísticas. O programa tem base nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional, buscando sinergia nas decisões, transformando as ações centradas nas unidades municipais em uma política pública mobilizadora de planejamento integrado e participativo, coordenado para o desenvolvimento turístico local, regional, estadual e nacional. Estas são as diretrizes lançadas pelo governo, e caberia a cada localidade ou região, agir em função do seu próprio desenvolvimento.

Dando continuidade à política que prioriza o turismo como condutor do desenvolvimento, com a reeleição, o governo federal lança em 2007 o PNT para o período 2007/2010, reforçando a idéia de que a atividade é uma importante engrenagem na geração de trabalho e renda visando, ainda, a inclusão social. Tendo como objetivos principais o fortalecimento do turismo interno, a descentralização e a gestão participativa, possui metas para os próximos 4 anos de estruturar 65 destinos turísticos, criar 1,7 milhões de empregos e gerar US\$1,7 bilhões de divisas. De acordo com o novo plano, entre os anos 2003 a 2006



foram gerados, em decorrência da atividade turística, cerca de 891 mil empregos formais e informais, de uma meta de 1.200 mil empregos estabelecida até 2007, níveis muito próximos aos estabelecidos (BRASIL, 2007).

Este plano se torna um instrumento de planejamento e gestão que coloca o turismo como indutor do desenvolvimento e de geração de emprego e renda, atrelado ao PAC – Plano de Aceleração do Crescimento, lançado também em 2007, que propõe ações, metas e um amplo conjunto de investimentos em infra-estrutura e medidas de incentivo aos investimentos privados, cujo objetivo é o crescimento do país com desenvolvimento.

Segundo Sachs (2003, p. 1), “o Brasil precisa voltar a crescer”, e “sem emprego a equação brasileira não fecha”. Esta necessidade de crescimento econômico, geração de emprego e renda, e de um “desenvolvimento incluyente e nivelador das disparidades de renda e riqueza”, é a variável que concede ao turismo receptivo importância estratégica para o desenvolvimento do país.

## **AS TEORIAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NA DIMENSÃO DO TURISMO**

A chamada “nova economia” mundial imposta pelo domínio do neoliberalismo, está atrelada aos velhos problemas do desemprego e da marginalidade, agravados com a onda da globalização e da reestruturação produtiva do capitalismo. A redução significativa do emprego permitiu o surgimento da re-configuração da temática do trabalho e renda através de políticas públicas e ações denominadas “Desenvolvimento Local”.

Nesse campo entram diversas concepções e propostas, cujas abordagens se apresentam como portadoras dos elementos centrais das teorizações e proposições de políticas públicas cujo núcleo são as mudanças que ganharam relevo nas últimas três décadas no mundo da economia e que têm por objetivo promover o desenvolvimento econômico à escala local e regional, dentro das novas condições concorrenciais do capitalismo (CRUZ, 2001, p. 17).

A questão do desenvolvimento local pode ser entendida de diversas formas, e suas ações e estratégias não estão limitadas às teorias clássicas de desenvolvimento, e nem se pode afirmar que exista uma definição precisa. Para os defensores desse modelo, a forma flexível de regulação do desenvolvimento, impulsionou a adoção de políticas de desenvolvimento local como estratégias de reestruturação do sistema produtivo, visando o aumento do emprego e a melhoria do nível de vida da população, tendo em vista as mudanças no poder de





intervenção dos Estados em consequência da nova lógica do sistema capitalista. Para Barquero (1995), o processo de desenvolvimento local é possível a partir da elevação da confiança nos valores e sinergias locais, por meio da valorização da mudança e estímulo à concorrência, criando um ambiente cultural próprio, adquirido de forma “espontânea” ou “induzida”.

Todo o discurso do novo paradigma organizacional encontra na atual denominação de desenvolvimento local o caminho para soluções de incremento em economias estagnadas dos países em desenvolvimento. Através de receitas e modelos, os organismos multilaterais como a OMT adotaram as políticas de desenvolvimento local como estratégia para o incremento do turismo como o grande potencializador de geração de emprego e renda- um dos maiores desafios dos países periféricos na atualidade.

Esses modelos são absorvidos pelos governos centrais, e disseminados às demais esferas do governo através de políticas e planos para o turismo, que se multiplicam e lançam as raízes da necessidade de transformar cidades e regiões com vocação turística em lugares homogeneamente equipados e dotados de infra-estruturas capazes de concorrer no mercado nacional e internacional. A atração dos fluxos turísticos e de investimentos para o setor seria a solução para os problemas de desemprego, e a competição entre as cidades proporcionaria oportunidades de desenvolvimento para todas que estivessem no mesmo nível de concorrência.

Outro ponto em que se firma o discurso do desenvolvimento local é a idéia de convergência entre os objetivos econômicos e a cidadania, cujas possibilidades de inserção e participação popular na gestão e decisões contribuiriam para uma maior qualidade de vida das populações. De acordo com Braga (2001), duas lógicas opostas estão por trás das propostas de desenvolvimento local. Uma é a lógica da solidariedade que fortalece a participação e gestão local, e preserva o conteúdo da cidadania e da equidade. Outra é a lógica mercadológica e concorrencial que poderia “transformar participação em estratégias de legitimação de interesses dominantes” (2001,p.26). Nessa ótica, competitividade e cidadania se contradizem.

Para Oliveira (2001), o termo desenvolvimento local teria a noção aproximada do desenvolvimento humano estabelecido pela ONU, como conquista de vários requisitos de bem-estar e qualidade de vida atingidos por intermédio de conflitos. Entretanto, da maneira como as políticas de desenvolvimento local são expostas e implementadas, seguem a lógica





neoliberal, na qual, cidadania “é sinônimo de não conflito, de harmonia, de paz social” parecendo “mais adaptações dos dominados do que alternativa à dominação” (OLIVEIRA, 2001, p. 13).

Embora os planos de desenvolvimento turístico se estabeleça através da participação de várias entidades públicas e privadas - *trade* turístico - com a criação de conselhos e fóruns de discussão e articulação, a participação nem sempre é autêntica, podendo provocar tanto a emergência de novas elites quanto a justificativa para políticas que vão contra os interesses das comunidades. Para construir políticas de desenvolvimento local baseadas na inclusão social e solidariedade, é necessário compreender a força dos oponentes, pois a articulação entre grupos de interesse distintos é de difícil mediação e dela depende a recuperação da política para construção dos laços de solidariedade (BRAGA, 2001).

Outra questão é que as tentativas de desenvolvimento muitas vezes recaem “somente sobre os instrumentos de gestão do espaço”, reduzindo as ações a “uma mera questão de escala” ((*ibidem*, p. 29). No processo de descentralização ocorrido após a década de 1980, os governos municipais ficaram sobrecarregados com os crescentes problemas de ordem urbana, provocados pelos conflitos nas ações e competências entre os níveis de governo. O poder local, embora com a autonomia política concedida pela Constituição Federal, sofreu limitações principalmente econômicas e financeiras para promover o seu próprio desenvolvimento.

A alternativa que algumas localidades adotaram, muito mais pelo apoio e políticas centrais, foi a adoção do modelo do desenvolvimento local, no qual a cidade passa a ser uma mercadoria, “vendida” no mercado internacional, para atração de empresas e/ou fluxos turísticos, sob o discurso de democratização dos processos participativos na política e gestão da cidade, possibilitando o desenvolvimento e o crescimento de “trabalho e renda”. Este modelo de desenvolvimento deixa de lado as transformações a que está sujeito o sistema econômico mundial e não destaca que a execução de políticas de desenvolvimento depende de políticas macro, como a política econômica e a política de emprego, originadas em níveis superiores e fora do controle do poder local (*ibidem*).

A crise do capitalismo da década de 90 juntamente com o processo de globalização, amparados pelas políticas do governo central, impulsionou algumas cidades a adotarem políticas de renovação urbana, dotando-se de obras de infra-estrutura e “operações logísticas



de otimização tecnológica” (SANCHES, 2001, p. 251) para a inserção competitiva no mercado internacional. O consumo do espaço para o turismo e o lazer se insere neste contexto, através da necessidade de adoção de “equipamentos materiais e imateriais” (ibidem) para se conectar às redes de cidades e atrair turistas do mercado mundial, que “exigem” equipamentos e infra-estruturas de níveis e padrões desproporcionais às mantidas para as populações residentes.

A homogeneização dos equipamentos urbanos e comunicacionais para uso turístico, cria, de acordo com Sanches (ibidem, p. 252) “profundas desigualdades formando ilhas urbanas super-equipadas tecnológica e informaticamente, áreas residenciais exclusivas com fronteiras demarcadas e as zonas de domicílio precário e de miséria absoluta”. Os instrumentos utilizados para que a cidade seja inserida de forma competitiva no mercado internacional são voltados para atenderem à demanda, ou seja, aos “consumidores” e “grupos-alvos”, orientados por atores que encaminham para o “novo modelo de gestão urbana”, através do propagado planejamento estratégico e *City Marketing*, quer na utilização do espaço para atividades ligadas ao lazer e ao turismo quanto na atração de empresas multinacionais. Os investimentos são priorizados para modernização de infra-estruturas de transportes (principalmente aeroportos), de espaços de lazer (*shopping centers*, redes de hotéis de luxo, centros de convenções) e de renovação das áreas centrais (revitalização de áreas degradadas), entre outras formas de reorganização espacial (ibidem).

Parafraseando Vainer (2001), as alternativas de desenvolvimento local que se baseiam na competitividade entre as cidades, vendendo-as no mercado mundial como mercadorias, constitui uma verdadeira “guerra de lugares”, levando muitos governos a investirem altas quantias na promoção e *marketing* de suas cidades, para atração de investidores ou turistas, em detrimento das necessidades básicas de sua população. Para esse autor, os discursos políticos e as discussões acadêmicas sobre escalas de ação política têm evidenciado uma poliariedade local/global ao lado dos discursos nacionalistas para alcance da cidadania.

Enquanto os globalistas defendem a proposta de uma esfera global como arena prioritária para ação política e afirmação da cidadania, os localistas lutam por engajar as cidades na competição global pelo fato de que os governos locais estariam mais capacitados a “cumprir as funções tradicionais dos estados nacionais” porque gozam de “maior capacidade de representação, de legitimidade e de flexibilidade para manobra dos fluxos” (ibidem, p.



142). A terceira alternativa rejeita as anteriores, e “reivindica a centralidade da escala nacional como única capaz de propiciar resistência a dissolução das soberanias” (ibidem, p.144), ou seja, é a única escala em condições de viabilizar a construção de alternativas viáveis do capitalismo “globalitário e fragmentador”.

Ainda segundo Vainer (2001), a colocação do local como escala preferencial das ações políticas para atingir o mercado global deve ser descartada, pois subestima a escala nacional e regional, muito embora a construção de um projeto de desenvolvimento em qualquer escala seja sempre dificultada pela diversidade de pensamentos que permeiam as políticas atuais.

Autores como Castells defendem a capacidade dos governos locais promoverem o seu próprio desenvolvimento, baseado no fato de que o modelo “informacional” modifica as relações de capital-trabalho, sendo por isso capaz de inserir novas localidades nos circuitos globais. No entanto Harvey (1996 apud COMPANS, 2001), sugere que o controle do trabalho seja central, muito embora as elites locais possam assumir papéis desenvolvimentistas na implementação de estratégias de controle de mão-de-obra. Compans (2001) defende a idéia de que, uma vez que o “novo paradigma tecnológico” favorece que o mercado imponha as relações de trabalho, os governos locais e mesmo demais instituições políticas não têm como regular a organização do trabalho, e nem mesmo como corrigir as distorções e desequilíbrios constantes.

Ainda com relação as dificuldades dos municípios induzirem o seu próprio desenvolvimento, Compans (2001) afirma que os governos locais não são capazes de oferecer crescimento econômico duradouro, pois rejeitam a centralidade da regulação das relações sociais e fortalecem o setor empresarial com a flexibilização das ações. Esta flexibilização se dá com relação ao uso do solo, à renúncia fiscal e ao subsídio ao investimento privado em detrimento da mediação e arbitragem do conflito de interesses entre classes. Ou seja, a transferência das atribuições concede na verdade um maior nível de autonomia municipal, porém, os municípios que se apropriaram da lógica do capital e da acumulação como justificativa para a geração de emprego, levaram o interesse público à subordinação do lucro privado (ibidem).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

O resultado dos estudos realizados sinaliza a existência de uma relação entre as políticas de turismo que conduz os setores, público e privado, a investirem na atividade e aumentar cada vez mais os fluxos inserindo os lugares na competição do turismo global. A adoção do turismo como fator de desenvolvimento nas políticas governamentais se respalda principalmente, na capacidade que a atividade possui em gerar empregos, o que nos remete aos modelos de desenvolvimento local disseminados no Brasil a partir dos anos 1990.

A dinâmica na geração de emprego dos sub-setores do turismo tem sido maior que outras atividades econômicas, fazendo com que a atividade turística se torne um “mito”, ao sinalizar possibilidades para o desenvolvimento de localidades estagnadas. Entretanto, o tipo de emprego gerado pela atividade, por um lado exige baixa qualificação profissional nos sub-setores de alimentação e hospedagem, e por outro, as remunerações são muito baixas, impedindo dessa forma melhoria na qualidade de vida da população. Além disso, a forma como as políticas de turismo incentivam os investimentos estrangeiros e de grandes grupos, não permitem que a renda seja distribuída entre a população, e o desenvolvimento tão almejado, alcançado. Cabe destacar ainda, que é no setor serviços e, por conseguinte nas atividades ligadas ao turismo que se concentra um grande número de trabalhadores informais.

Os desafios que a competitividade global impõe ao desenvolvimento dos territórios, não estão ligados apenas aos enormes volumes de recursos necessários para a implementação de infra-estrutura, ou aos benefícios fiscais que deverão ser concedidos, ou ao *marketing* e promoção turística necessária para atrair o público-alvo, mas também aos processos de re-configuração e re-estruturação das disparidades sociais existentes nas localidades.

Falar, porém, em desenvolvimento local implica partir da idéia de que esta forma de desenvolvimento surge de ações locais -endógenas- sem interferências das escalas superiores do governo, com objetivos de atingir dimensões globais, ou seja, disputar o mercado mundial. Com efeito, o local poderia ser a principal escala para a busca de convergência entre os objetivos econômicos e aqueles relativos à cidadania, incremento da participação popular e melhoria da qualidade de vida.

Considerando as observações realizadas ao longo do trabalho e não tendo a pretensão de esgotar a discussão sobre o tema, podemos concluir que muitas idéias contidas nos planos de turismo estão diretamente ligadas aos modelos e teorias de desenvolvimento local, através da busca de soluções para os problemas de desemprego, de melhoria da qualidade de vida e

cidadania, de atração de fluxos e investimentos que visam a concorrência dos destinos turísticos no mercado nacional e internacional..

Acreditamos que, sendo o turismo uma atividade econômica e social dinâmica, possui condições para contribuir com desenvolvimento de locais e regiões, entretanto, a falácia das grandes possibilidades de geração de emprego e renda e as contradições entre a lógica de mercado e cidadania, necessitam ser superadas, para que o mito possa se transformar em uma realidade.

## REFERÊNCIAS

BARQUERO, Antonio Vazquez. **Desenvolvimento Local: Novas Dinâmicas na Acumulação e Regulação do Capital**. Porto Alegre: Ensaio FEE, p. 221-241, 1995.

BARRETO, Margarita. **Planejamento e Organização em Turismo**. Campinas: Papyrus, 1991.

BRAGA, Tania Moreira. **Desenvolvimento Local Endógeno**, Entre a Competitividade e a Cidadania. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. A3, n.5. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, p. 25-39, 2001.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. EMBRATUR: Brasília, 2001

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo**. Diretrizes, Metas e Programas. EMBRATUR: Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo 2003/2007**. Uma viagem de inclusão. Ministério do Turismo: Brasília, 2007.

COMPANS, Rose. **Os limites da ação pública local**. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, p. 197-209/2001.

CRUZ, José Luis Vianna. **Trabalho, Renda e Desenvolvimento Local: Algumas Questões**. Boletim Técnico do Senac, Rio de Janeiro, v.27, n.1, jan./abr., p. 17-25, 2001.

LAGE, Beatriz H.G; MILONE, Paulo César. **Economia do Turismo**. São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Francisco. **Aproximações ao Enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** Polis - Programa Gestão Pública e Cidadania, São Paulo: EAESP.FGV, 2001.

OMT- Organização Mundial do Turismo. **Desenvolvimento do Turismo Sustentável: manual para organizadores locais**. Brasília: Embratur, 1995.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes V. **Sociologia do turismo**. Campinas: Papyrus, 1995.

RABAHY, Wilson. **Turismo e Desenvolvimento**. Barueri: Manole, 2003.



ANPTUR

Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo

IV Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo UAM– 27 a 28 de agosto de 2007

SACHS, Ignacy. Palestra Magna. **O tripé do desenvolvimento includente**. SEMINÁRIO DE INCLUSÃO SOCIAL. Set. 2003, BNDES. Disponível em [www.bndes.gov.br/inclusão\\_ignacysachs.pdf](http://www.bndes.gov.br/inclusão_ignacysachs.pdf), Acesso em 04 de setembro de 2005.

SANCHES, Fernanda. **Cidades Reinventadas Para Um Mercado Mundial: Estratégias Trans-Escalares Nas Políticas Urbanas**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2001. v.1. p. 246-257.

VAINER, Carlos B. **As Escalas do Poder e o Poder das Escalas: O Que Pode o Poder Local?** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2001. v.1. p. 140-151