

Sistema de Governança e o Desenvolvimento Turístico de Salvador/Bahia

Jorge Antonio Santos Silva¹
Carolina de Andrade Spinola²

Resumo: Este artigo é fruto de uma pesquisa mais abrangente³ que teve como objetivo identificar modelos de governança do turismo aplicáveis à realidade de Salvador, tendo em vista a fragilidade da estrutura existente e o atual quadro de declínio quantitativo e qualitativo da atividade, comprometendo o nível da sua contribuição para a economia da cidade e para o bem-estar e qualidade de vida da população. Neste trabalho, destaca-se as principais percepções da comunidade sobre a atuação dos órgãos responsáveis pelo gerenciamento e planejamento do turismo, bem como sobre os principais gargalos da atividade e suas possíveis estratégias de enfrentamento, buscando-se sugestões sobre modelos alternativos de gestão que possam ser adotados. Além de rigorosa revisão bibliográfica, foram realizados três levantamentos de campo, junto aos residentes, aos empresários e aos especialistas (gestores públicos, privados e acadêmicos) do setor. A pesquisa concluiu que, na percepção dos entrevistados, inexistem um tecido institucional territorial capaz de fazer frente aos desafios que se apresentam para o turismo de Salvador.

Palavras-chave: 1. Turismo. 2. Competitividade. 3. Governança. 4. Desenvolvimento Turístico. 5. Salvador/Bahia.

Uma breve introdução ao tema

Segundo Lastres e Cassiolato (2005), no contexto da teoria das firmas, o termo governança corporativa foi utilizado para descrever mecanismos de coordenação e controle de redes internas

¹ Doutor em Ciências da Comunicação pela USP, área de concentração Turismo. Professor Adjunto e Coordenador do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). jorge.antonio@ufrb.edu.br e jantss@globo.com.

² Doutora em Geografia pela Universidade de Barcelona com ênfase na área de Análise Territorial e Planejamento do Turismo. Professora Titular e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (UNIFACS). cas.spinola@gmail.com.

³ A pesquisa que deu origem a este artigo intitula-se “Delineamento e Caracterização de um Sistema de Governança para o Desenvolvimento Turístico de Salvador – BA, com base em um Estudo Comparativo entre as Iniciativas de Clusterização de Turismo de Treze Tílias – SC, Bonito – MS, Serra Gaúcha – RS e Porto de Galinhas – PE”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - Fapesb.

e externas às empresas, referenciados à estrutura de decisão das organizações. Ainda segundo os autores, o termo governança passou a designar:

- processos de tomada de decisão levando à repartição de poder entre governantes e governados, descentralização da autoridade e das funções de governar e à parceria entre o público e o privado;
- gestão das interações, sistemas de regulação e mecanismos de coordenação e negociação entre atores sociais. (Lastres e Cassiolato, 2005).

Genericamente, então, o conceito de governança refere-se às diversas formas pelas quais indivíduos e organizações (públicas e privadas) gerenciam seus problemas comuns, acomodando interesses conflitantes ou diferenciados e realizando ações cooperativas. Diz respeito não só a instituições e regimes formais de coordenação e autoridade, mas também a sistemas informais (Lastres & Cassiolato, 2005, p. 12).

Conforme os autores, existem duas formas principais de governança: as hierárquicas e as não hierárquicas. Nas primeiras a autoridade é internalizada em grandes corporações, já as segundas correspondem a um sistema de micro, pequenas e médias empresas, além de outros agentes, no qual nenhum detém o domínio do processo decisório – tal processo é centralizado, no primeiro caso, e descentralizado, no segundo caso. (Lastres e Cassiolato, 2005)

Neste ponto torna-se nítida a relação entre o sistema de governança do turismo e a estruturação em rede dos negócios instalados em destinos turísticos, mesmo de dimensão local, face à coesão dos enlaces produtivos e sociais indispensáveis ao desenvolvimento de um núcleo turístico urbano, a exemplo de Salvador. A atividade turística é uma atividade de empresas que devem trabalhar e se comunicar “em rede”, entre si, já que todas elas atendem ao turista. Para que a produção-consumo turístico aconteça com a máxima eficiência e qualidade é preciso que as empresas funcionem de modo relacionado.

A maior consciência da dependência mútua e das necessidades de cooperação entre diversos atores e níveis para enfrentar os graves problemas sociais e econômicos confere um maior protagonismo à negociação como mecanismo nos processos de tomada de decisões sobre o território. Do conceito de governo, entendido como agente exclusivo e como principal resultado de um processo de decisões tipo *top-down*, se passa à noção de governança que se refere à

necessidade dos governos cederem lugar a outros agentes nos processos de tomada de decisões e à necessidade de que todos os níveis e áreas de governos estejam envolvidos nesses processos. Tudo isso tem como resultado uma articulação horizontal (entre diversos agentes e áreas de governo) e vertical (entre diferentes níveis). (Barroso González e Flores Ruiz, 2010).

Depreende-se, portanto, que governança corresponde ao desenvolvimento de mecanismos de concertação e coordenação de atores de diferente natureza institucional para o alcance da eficácia e eficiência econômica. (Jáuregui, 2000 apud Barroso González e Flores Ruiz, 2010).

A ideia de governança está relacionada com a ideia de governo e a ideia de governo está relacionada com os processos de decisão coletiva que permitem administrar os conflitos sociais. (Vera Rebollo et. al, 2011).

A governança não é potencializar a colaboração público-privada para melhorar o desenvolvimento do setor turístico em um espaço territorial determinado. A governança do turismo há de entender-se como parte dos processos de decisão público-privados cujo objetivo é a melhoria na gestão dos conflitos que de maneira inevitável são provocados pela atividade no destino. A governança turística implicaria avançar um passo a mais no governo do turismo. (Velasco González, 2007 apud Vera Rebollo et. al, 2011, p. 346).

Considerando o caráter transversal do turismo e sua dimensão de atividade complexa, variada e dinâmica, de interesses fragmentados e de complexas interdependências – sobretudo verticais-, a governança turística contempla uma ampla variedade de atores, com interesses quase sempre confrontados e contraditórios, que têm de alinhar-se em torno de um produto integral. (Vera Rebollo et. al, 2011).

Entende-se, portanto, por governança turística, “o processo de condução dos destinos turísticos através dos esforços sinérgicos e coordenados dos governos em seus diferentes níveis e atribuições, da sociedade civil que constitui as comunidades receptoras e do tecido empresarial relacionado com a operação do sistema turístico” (Madrid, 2008 apud Vera Rebollo et. al, 2011, p. 346).

Apesar da propagação e adoção generalizada das práticas relacionadas ao conceito de governança em prol de transformações territoriais, observa-se com frequência que nem os tecidos institucionais territoriais nem os instrumentos empregados na análise e na gestão territorial são

suficientes para fazer frente aos desafios que se apresentam, particularmente para regiões ou cidades menos desenvolvidas. Ocorre, então, que ao invés de governança se estaria diante de uma desgovernança territorial, tendo em vista a fragilidade ou falta de coordenação e a ineficiência na alocação de recursos destinados ao desenvolvimento territorial. (Barroso González e Flores Ruiz, 2010). Salvador parece enquadrar-se nesta condição.

Em última instância, o principal problema que se coloca é a inexistência de uma verdadeira cultura de cooperação e de participação no conjunto das instituições públicas e privadas envolvidas, o que pode resultar em prejuízos à competitividade de configurações territoriais estruturadas em *cluster*⁴.

Evolução da Governança do Turismo em Salvador

O turismo da Bahia e de Salvador, em particular, tem sido considerado como atividade econômica prioritária e constado com destaque dos planos de governo, pelo menos no papel e no discurso. Nos últimos sete anos o turismo em Salvador tem experimentado um declínio em seu dinamismo, a ponto de, no ano de 2007, passar por uma situação de crise que, inclusive, provocou uma relativa perda de competitividade da capital baiana como destino turístico. A transição do modelo de planejamento e gestão do turismo da Bahia e de Salvador, que vem ocorrendo desde meados da década passada, tem se caracterizado por uma não muito clara escolha de objetivos, por um direcionamento disperso e ações pontuais e fragmentadas.

Nessas condições o planejamento do desenvolvimento turístico e a contribuição social e econômica que o turismo pode acrescentar para o Estado e sua capital, se revelam desconexos e subaproveitados.

Em uma breve retrospectiva, observa-se, entre os anos de 1953 e 1964, algumas iniciativas no sentido de estruturar-se o turismo na cidade de Salvador, a saber: criação do Conselho de Turismo de Salvador e transformação da Seção de Turismo da Diretoria do Arquivo e Divulgação

⁴ Conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico, concentrado num espaço geográfico delimitado dotado de equipamentos e serviços de qualidade, de eficiência coletiva, de coesão social e política, de articulação da cadeia produtiva e de cultura associativa, e com excelência gerencial em redes de empresas que geram vantagens estratégicas comparativas e competitivas. (Beni, 2003, p. 74).

(primeiro órgão municipal de turismo) em Diretoria Municipal de Turismo. No mesmo período, elaborou-se um Plano Municipal de Turismo e instituiu-se a Superintendência de Turismo da Cidade do Salvador (Sutursa). (Bahia, 2005).

No ano de 1966, já no âmbito do Poder Público estadual, instituiu-se a Secretaria de Assuntos Municipais, à qual vinculava-se um Departamento de Turismo. Em 1968 criou-se a empresa Hotéis de Turismo do Estado da Bahia S/A - Bahiatursa, que, em 1973, passou a denominar-se Empresa de Turismo da Bahia S/A. (Bahia, 2005).

Em 1970, foi concluído pelo Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER) o Plano de Turismo do Recôncavo, a primeira estratégia elaborada para promover o desenvolvimento turístico na Bahia, enfatizando o Recôncavo da Bahia e Salvador. Um ano depois, o turismo passa a ter prioridade no âmbito das políticas públicas do Estado, focadas em sua capital. (Bahia, 2005).

No ano de 1991, o governo da Bahia realiza importante intervenção no turismo, com o objetivo de consolidar o desenvolvimento do turismo no Estado, o Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (Prodetur-Ba), um instrumento de política econômica previsto para vigor entre 1991 e 2005.

Coube à Bahiatursa desenvolver e coordenar as etapas iniciais do Programa, no tocante ao turismo, competindo à Secretaria do Planejamento orientar as ações na área cultural, o que se verificou até o ano de 1994. Com a criação da Secretaria da Cultura e Turismo do Estado (SCT), em janeiro de 1995, a gestão do Prodetur-Ba ficou sob a responsabilidade dessa pasta [...]. (Bahia, 2005, p. 42).

A partir de 2001 iniciou-se a experiência de um modelo compartilhado de planejamento e gestão do turismo entre o poder público e a iniciativa privada, com a instalação do Cluster do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia, em 2002, trazendo ao debate o conceito de “trade alargado”.

A iniciativa de organizar o Cluster do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia partiu do governo do Estado, envolvendo a Secretaria da Cultura e Turismo (SCT), a Empresa de Turismo da Bahia S/A (Bahiatursa), a Secretaria de Planejamento do Estado (Seplan) e a Fundação Luiz Eduardo Magalhães (FLEM).

Desse modo, instalou-se o Conselho do Cluster do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia, instituído sob a forma

de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que se [propunha] a coordenar as ações do trade turístico, em parceria com o governo estadual, colaborando para a promoção institucional e a melhoria da qualidade da experiência turística dos visitantes. Levando-se em consideração que um cluster tem como característica o envolvimento de entidades e agentes produtivos vinculados a uma atividade específica, em um espaço geográfico determinado, o Cluster do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia [abrangeu] Salvador e os municípios em seu entorno. (Bahia, 2005, p. 61).

No ano de 2007, o governo do Estado extinguiu a Secretaria da Cultura e Turismo, fazendo retornar a Secretaria de Cultura e criando a Secretaria de Turismo.

O modelo do Cluster não deslanchou, não “startando” o arranco do desenvolvimento turístico da Bahia, ao que se propunha, e de Salvador, o seu “carro-chefe”. Atualmente, o Cluster deixou de ter funcionalidade, encerrando suas atividades e encontrando-se, praticamente, extinto.

No transcorrer de todo esse processo, descrito de forma bem sintética, ressalva-se que Salvador sempre foi contemplada, prioritária ou majoritariamente, como beneficiária das políticas públicas para o turismo engendradas no âmbito do governo do Estado. Dois importantes aspectos se fizeram presentes nesse processo:

- o não protagonismo da iniciativa privada, sempre vindo a reboque do setor público;
- o não protagonismo do governo municipal, com o planejamento e ações em prol do desenvolvimento turístico de Salvador sempre sendo promovidos pelo governo estadual.

Constata-se, portanto, que o município de Salvador sempre delegou ao governo do Estado – ou se retraiu-, as principais decisões que, desde a década de 1970, afetaram o turismo da cidade, restringindo seu papel e responsabilidade à organização de eventos pontuais das festas populares, notadamente do carnaval.

A governança do turismo de Salvador sob a ótica dos entrevistados

A fase da coleta de dados da pesquisa, na cidade de Salvador, ocorreu em três momentos distintos: a primeira fase, entre os meses de abril e maio de 2010, compreendeu a pesquisa com

os residentes; na segunda fase, entre junho e agosto de 2010 ocorreu as entrevistas com os especialistas; e na terceira fase, entre outubro e dezembro de 2010, realizou-se a pesquisa com as empresas. No mês de novembro de 2010, foram realizadas as entrevistas com os especialistas dos demais locais pesquisados fora da Bahia.⁵

Na pesquisa dos residentes, os entrevistadores se deslocavam para as regiões-alvo⁶ e procuravam as áreas de maior movimento/concentração de transeuntes, a exemplo das praças e centros comerciais, observando-se o critério da preservação da segurança dos mesmos. Na abordagem aos entrevistados, realizava-se uma primeira pergunta filtro que selecionava apenas respondentes que fossem, efetivamente, moradores de algum bairro da região. Já na pesquisa com as empresas, os entrevistadores eram conduzidos para as ruas de maior movimento comercial e faziam a abordagem porta a porta. Também nesse caso adotou-se uma pergunta filtro que garantia que o respondente fosse o proprietário ou gerente do estabelecimento. As entrevistas com os especialistas foram presenciais, mediante contato e agendamento prévio.

De uma maneira geral, percebeu-se uma grande insatisfação entre os atores entrevistados quanto à atuação dos “órgãos”⁷ responsáveis pelo turismo de Salvador. Sobre essa questão, a grande maioria das empresas respondentes afirmaram não perceber qualquer tipo de interferência externa, sendo o desenvolvimento do turismo um fenômeno espontâneo.

Para os residentes entrevistados na pesquisa, independentemente da sua região de domicílio, a administração pública municipal é inativa na implementação de ações que visem estimular o turismo na cidade (87%).

⁵ Foram entrevistados em Salvador 415 moradores, 398 empresários e 32 especialistas ligados ao trade, à gestão pública do turismo e à academia. Nos outros destinos foram entrevistados 52 especialistas. As amostras de residentes e empresários foram estratificadas por sub-regiões turísticas da cidade, de acordo com proposição de divisão territorial da atividade. Pelo imperativo das normas editoriais de submissão de trabalhos para o IX Seminário da ANPTUR, os critérios utilizados para a amostragem e a regionalização serão esclarecidos em uma outra publicação.

⁶ Região 1 – Primeiro Povoamento. Região 2 – Salvador Colonial e expansão da cidade planejada. Região 3 – Ribeira dos Galeões. Região 4 – Caminho da Liberdade. Região 5 – Subúrbio Ferroviário. Região 6 – Orla Norte.

⁷ Muitos dos entrevistados, notadamente residentes e empresários, não souberam precisar qual seria o órgão responsável pela gestão do turismo municipal, havendo uma atribuição dessa responsabilidade à esfera estadual.

Os especialistas compartilham dessa mesma percepção, atribuindo à inatividade dos órgãos responsáveis a involução do fluxo turístico e dos indicadores como permanência média e ocupação hoteleira, conforme expressam os depoimentos abaixo:

Hoje estamos colhendo somente o que foi plantado na gestão anterior. A política atual é desastrosa. O destino se acentua [sic] somente por causa do crescimento do país, com a população consumindo mais turismo. A política atual se resume a eventos pontuais.

Nos últimos cinco anos, os titulares (que assumiram) são despreparados e a atividade não é considerada relevante. Há falta de interesse e falta de controle.

A cidade de Salvador está deteriorada, sem condições de segurança. O Pelourinho está ruim, as praias deterioradas, segurança é o caos e o aeroporto tem pouca pista e está saturado. O estágio é estagnado.

Salvador precisa de mais investimentos no turismo, entender que turismo é a principal atividade da cidade e voltá-la para serviços. Existe uma carência na renovação dos equipamentos e atrativos turísticos da cidade, sendo importante campanhas de envolvimento da população no sentido de preservar os bens culturais e patrimoniais e valorizar os visitantes. Especialistas de Salvador (Pesquisa, 2012).

As reclamações incluem, ainda, a falta de inovação nos produtos turísticos de Salvador, as dificuldades de licenciamento dos empreendimentos junto aos órgãos ambientais, a carência de eventos culturais e a concorrência das localidades do Litoral Norte no segmento de sol e praia.

O não reconhecimento das atribuições de responsabilidade sobre a atividade assim como da existência de uma instância municipal ligada ao setor, em parte, ajudam a explicar as respostas obtidas acima. Quando solicitados a avaliar o nível de influência de entidades relacionadas com o turismo, através de uma lista previamente fornecida, percebeu-se que os órgãos estaduais (Secretaria de Turismo do Estado da Bahia - Setur, Secretaria de Cultura do Estado da Bahia - Secult e Empresa de Turismo da Bahia S/A – Bahiatursa) obtiveram as maiores votações tanto dos residentes quanto dos empresários, embora, em ambos os casos, a influência dessas entidades no fomento do turismo tenha sido considerada baixa. Até mesmo entidades não diretamente vinculadas à atividade como o comércio local, o Sebrae e as instituições de ensino obtiveram uma avaliação mais favorável que o órgão municipal de turismo, a Salvador Turismo (Saltur). Também chama atenção a baixa percepção da atuação dos órgãos de classe ligados ao trade turístico, o que pode significar um certo isolamento dessas entidades em torno de seus próprios interesses em

detrimento de uma maior comunicação com a sociedade. A figura do Cluster do Entretenimento, Cultura e Turismo foi lembrada pelo empresariado mas é desconhecida da maioria absoluta dos residentes (94%).

Para os especialistas a participação do Cluster e das entidades de classe parece mais evidente, superando todos os órgãos governamentais. Considerando-se as indicações de médios e altos níveis de influência, os mais bem avaliados foram o Convention e Visitors Bureau com 93%, o Sebrae com 90%, a Abrasel com 78%, a ABIH com 73%, a Setur-Ba com 72% e a Bahiatursa com 69%. Com um baixo nível de influência, as principais indicações corresponderam a: instituições de ensino (52%), Cluster do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia (43%), Prefeitura de Salvador (41%) e Saltur (38%). Interessante mencionar que tanto a SETUR-BA como a Bahiatursa foram avaliadas como tendo um baixo nível de influência por 25% dos respondentes, cada uma. Agregando-se as indicações nulo e baixo níveis de influência, os especialistas entrevistados contemplaram o Cluster do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia com 72%, a Prefeitura de Salvador com 66%, as instituições de ensino com 62% e a Saltur com 54%.

Quanto à existência e conhecimento, por parte dos entrevistados, de instrumentos formais de planejamento da atividade para Salvador, é importante ressaltar a inexistência desse tipo de documento, em nível municipal, tendo ficado todo o planejamento turístico da cidade vinculado às instâncias estaduais e a macroprogramas de desenvolvimento do governo federal como o Prodetur (Programa de Desenvolvimento do Turismo). Um dos entrevistados resume assim: “Não há nada consistente. O pessoal novo não tem talento para liderar o planejamento do desenvolvimento turístico” (Pesquisa, 2012).

Quanto à participação de outros agentes da sociedade na governança do turismo de Salvador, a centralização das ações de planejamento e fomento da atividade no Governo Estadual é considerada por alguns especialistas como uma das causas do baixo nível de participação e associativismo percebido no setor. Para alguns entrevistados, entretanto, isso também se deve a uma questão cultural.

É uma questão cultural, há uma dependência muito grande da ação do Governo e o setor privado não assume papel, nem de protagonista nem de coadjuvante no

planejamento do desenvolvimento do turismo de Salvador. Especialista de Salvador. (Pesquisa, 2012).

As poucas iniciativas associativistas lembradas na pesquisa referem-se, em sua maioria, à constituição de associações de classes que reúnem os trabalhadores ou as empresas de um determinado segmento do setor turístico, além do Cluster, do Convention Bureau e do Conselho Baiano de Turismo.

A participação da comunidade e das instituições de ensino no processo é tida como marginal. Em Salvador, apesar dos conselhos requeridos pelo Prodetur II terem sido lembrados por alguns entrevistados, o entendimento geral é de que, apesar da hospitalidade do povo que, naturalmente, recebe bem a todos os visitantes, não existem envolvimento mais concretos: “Não houve inclusão. A comunidade sempre foi “pano de fundo”. Decisões tomadas de cima para baixo” (Pesquisa, 2012).

Já o envolvimento das instituições de ensino com o turismo se processa, de maneira mais efetiva, no nível de formação superior, através dos cursos de Turismo de faculdades/universidades⁸.

Quando indagados sobre que instituição deveria assumir o protagonismo do processo de desenvolvimento turístico de Salvador, a maioria dos respondentes optou pela permanência do Governo Estadual, através da Secretaria de Turismo e da Bahiatursa.

As principais críticas dos especialistas no que se refere ao gerenciamento do produto turístico Salvador, fazem referência à sua perda de competitividade, tanto no âmbito estadual como no nacional⁹. Essa perda de competitividade se deveria a duas razões principais: a falta de

⁸ No final dos anos 1990, houve um “boom” na quantidade de cursos de graduação em turismo que, por um breve período e de maneira muito concentrada, se fizeram representar em iniciativas como o Fórum de Estudos Avançados em Turismo – FEAT, que tinha a intenção de, a partir da reunião de representantes de todos os setores da sociedade civil envolvidos com a atividade, discutir propostas para o desenvolvimento sustentável da atividade. Essa participação foi breve, assim como a existência desses próprios cursos que, em descompasso com a realidade, foram fechados, em sua maioria.

⁹ No próprio estado da Bahia, Salvador concorre com outras localidades praianas como Praia do Forte, Itaparica, Morro de São Paulo, Barra Grande, Itacaré e Porto Seguro, as duas últimas acessadas por aeroporto regional, desviando o fluxo de Salvador, que deixa de ser uma porta de entrada, ganhando, por esse motivo, mais importância. Em termos de Nordeste, deve-se considerar todas as capitais, mais especificamente Natal, Fortaleza, Recife e Maceió. Porto de Galinhas apareceu entre as localidades nordestinas lembradas. O Rio de Janeiro foi o único destino lembrado

diversificação do destino e à estagnação em termos de investimentos públicos que, nos últimos anos, têm ficado restritos à organização do Carnaval. O descontentamento dos representantes do trade e da academia no que tange ao atual gerenciamento do turismo da cidade pode ser expresso pelos seguintes depoimentos colhidos na pesquisa de campo e publicados na mídia local:

[...] Com certo estardalhaço próprio do setor, foram divulgados na mídia nacional [os 7 Pontos Mágicos]. Contudo, seríamos muito mais produtivos se nos concentrássemos no combate às nossas mazelas, e elegêssemos os pontos não mágicos. É imprescindível investirmos no aprimoramento dos nossos degradados pontos turísticos e na eliminação dos absurdos existentes. No ritmo em que a nossa cidade vai, em breve qualquer divulgação turística será acionada no Procon como propaganda enganosa. Há muito tempo, o turista de lazer em Salvador se tornou residual, dando lugar ao turista de negócios e, sobretudo, de eventos. (Sena, Cícero. 2011).

[...] “As intervenções nesses locais que são roteiros, podendo englobar mais de um atrativo turístico, são rotineiras. Além disso, a prefeitura faz altos investimentos nas festas populares, que movimentam a economia local o ano inteiro, a exemplo do Carnaval, quando são gastos mais de R\$30 milhões”, explica George Melo Barreto, diretor de desenvolvimento do produto turístico da Saltur. Implantados em 2009, o projeto 7 Pontos Mágicos ainda é desconhecido de boa parte dos profissionais que trabalham com turismo em Salvador. “Nunca ouvi falar desses tais 7 Pontos Mágicos. O que eu sei é que a prefeitura precisa investir massivamente na limpeza da cidade, uma das principais queixas dos meus clientes. E no transporte público, a falta do metrô já é uma piada internacional”, desabafa a guia de turismo Ana Maria Siemann. [...] Questionado sobre o assunto, o secretário Domingos Leonelli explica que cabe à prefeitura administrar esses equipamentos, mas que o governo do Estado adotou um pacote de medidas para recuperar os pontos turísticos em toda a Bahia, “Foram investidos R\$20 milhões na recuperação de prédios e patrimônios históricos do Centro Antigo. Além disso, a capital foi beneficiada com projetos na área de qualificação profissional”, afirma. (Prefeitura diz que “Pontos Mágicos” são requalificados, 2012).

O Conselho Baiano de Turismo (CBTur), composto por todas entidades representativas do setor na Bahia, encaminhará ao prefeito de Salvador, João Henrique, um pedido de resolução “imediate e urgente” dos “principais problemas criticados pelos milhares de turistas que chegam à capital baiana neste verão e para o Carnaval”. **[como se as entidades que integram o CBTur não fossem parte dos problemas e das soluções]**.

fora da região Nordeste, além de República Dominicana e Caribe (embora a República Dominicana esteja no Caribe) no quesito sol e praia. Portugal e Buenos Aires também aparecem como possibilidades do turismo cultural, os quais, nos últimos anos, têm se mostrado, inclusive, mais acessíveis.

O presidente da Salvador Turismo (Saltur), Claudio Tinoco, [...] sugeriu a criação de um fundo de turismo para receber um percentual das receitas advindas do Imposto sobre Serviços (ISS) gerado por hotéis e outras atividades da área. “Algumas destas medidas foram apresentadas ao prefeito há mais de cinco anos, através de um documento extraído de um *city tour* realizado com o trade e órgãos da prefeitura e do Estado diretamente ligados aos problemas, sem que até o momento houvesse qualquer solução”, criticou o presidente do CBTur, Silvio Pessoa. Segundo ele, transtornos como a limpeza da cidade, asfaltamento das principais avenidas e ruas, recuperação de passeios e calçadas nos pontos turísticos, além do ordenamento de vendedores, ambulantes e limpeza das praias, que necessitam de resolução imediata, têm que ser solucionados. “O bordão de que a ‘cidade boa para seus habitantes é boa para os turistas’ não se aplica mais. Salvador não está sendo boa nem para moradores nem para turistas”, ressaltou. (Setor turístico quer revitalizar cartões-postais, 2012).

O último seminário Agenda Bahia do ano de 2011 contemplou o tema Turismo. Durante o debate “Como grandes eventos podem transformar um destino turístico”, dois dos debatedores foram o Sr. Claudio Tinoco, presidente da Salvador Empresa de Turismo (Saltur) e o Sr. Domingos Leonelli, Secretário de Turismo do Estado da Bahia. Para a finalidade da pesquisa, no que respeita ao sistema de governança para o turismo de Salvador, destaca-se o registro feito pelo Jornal Correio de trechos da intervenção de um e de outro.

1) Claudio Tinoco

O que falta à prefeitura de Salvador para executar obras e dar mais dinamismo ao setor turístico da capital baiana não são ideias ou projetos, mas dinheiro. [...] Tinoco reconheceu que três símbolos turísticos de Salvador, o Elevador Lacerda, as praias e o Pelourinho têm muitos problemas operacionais. “A prefeitura não possui mais capacidade de endividamento e, sozinha, não vai resolver estes e outros problemas”, afirmou. Durante o debate, Claudio Tinoco apresentou pela primeira vez o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável [de Salvador] no seminário. “São projetos que, se executados, vão transformar Salvador em uma cidade muito mais moderna, acessível e dinâmica”. No total, os projetos incluídos no plano estão orçados em US\$455 milhões.

2) Domingos Leonelli

[...] o secretário Domingos Leonelli disse que a prefeitura não trata o turismo como prioridade, ao ser perguntado por Claudio Tinoco se trocaria o projeto da Baía de Todos os Santos pelo programa da prefeitura para toda Salvador. “A prefeitura não pode considerar importante (o turismo) e colocar só R\$2 milhões no orçamento. Ninguém pode realizar nada sem dinheiro”, Segundo o secretário, embora com atrasos, as obras previstas para o Mundial serão realizadas. Leonelli disse que o governo estadual está trabalhando para aproveitar todas as oportunidades proporcionadas pelo Mundial. “Estamos atraindo muitas empresas

IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
30 de agosto e 01 setembro de 2012 – Universidade Anhembi Morumbi - São Paulo

e oferecendo linhas de financiamento para a construção de novos hotéis e renovação de muitos outros equipamentos”, afirmou. O secretário adiantou ainda no debate que irá renovar a redução no ICMS dos combustíveis de aeronaves na Bahia. (Agenda Bahia. Turismo. *Correio*. Salvador, 2 out. 2011. p. 10).

Será que eles estão falando da mesma cidade? A Salvador que um enxerga é a mesma que o outro vê, e vice-versa? Onde se encontra ou como se percebe a população da cidade em suas intervenções?

[...] Aliás, parece ser impossível fazer qualquer intervenção na área urbana de Salvador, por conta dos interesses econômicos, do jogo político na Câmara dos Vereadores, da paranoia ambientalista, da defesa pseudopreservacionista e da irracionalidade de algumas ações do Ministério Público. Tudo isso impede Salvador de andar, e, incapaz de decidir, o poder público se retrai a cada mobilização deste ou daquele grupo, que, no mais das vezes, não representa o desejo da cidade. Governar é vencer resistências e implantar um projeto de cidade. Infelizmente, a prefeitura mostra-se incapaz de agir nesse sentido, e o governo do Estado parece ter lavado as mãos em relação ao destino da cidade. A população não que saber se o prefeito é deste ou daquele partido, quer simplesmente ação e planejamento.

Não falta autoestima a Salvador, falta gerenciamento, falta decisão, falta colocar quadro técnico nos postos-chave, falta um choque de gestão capaz de tirar dinheiro de áreas supérfluas direcionando-o para áreas essenciais, falta a união de todas as esferas do poder público e o apoio da sociedade para que seja possível resgatar, [...] não a autoestima, que essa a população nunca perdeu, mas a dignidade de Salvador. **[Falta uma efetiva estrutura de governança]**(Avena, Armando. 2011).

Diante dos depoimentos acima, não é de estranhar que a ação municipal no turismo de Salvador tenha uma avaliação tão negativa junto aos especialistas da cidade, respondentes da pesquisa, considerando que, somando-se os percentuais indicados nas opções nível nulo e baixo nível de influência para a Prefeitura de Salvador e a Saltur, a mesma correspondeu a 41% como nulo e 79% como baixo nível de influência.

Conclusão

Atualmente, a despeito de Salvador ser decantada como destino turístico que se encontra na condição de prioridade de visitação por turistas brasileiros e estrangeiros, divulga-se na cidade, questiona-se e discute-se sobre o abandono e a degradação de seus principais pontos turísticos – os cartões-postais da capital baiana.

O pressuposto da pesquisa, de que o turismo em Salvador vem declinando e perdendo competitividade, há cerca de sete anos, e que uma causa fundamental disso é a falta ou fragilidade de um sistema de governança direcionado ao desenvolvimento turístico da cidade, pode ser constatado por meio dos levantamentos de campo realizados e dos enquadramentos teórico, metodológico e analítico utilizado.

Em que pese ter ocorrido crescimento nesse período em alguns segmentos ou setores do turismo na cidade, não se invalida o pressuposto levantado e os resultados obtidos, por conta de que o retrocesso de Salvador como destino turístico é marcadamente qualitativo. Como reverter este processo? O possível conjunto de soluções passa por dotar Salvador de uma estrutura de governança

A configuração de um sistema de governança territorial para o turismo se justifica por não existir nenhum tipo de empresa que satisfaça a totalidade das demandas do turista, necessitando para tal de um sistema de empresas e órgãos públicos que se articulem em rede.

Nesse contexto, um agravante a ser colocado é a fragmentação dos agentes que atuam nos diversos sub-sistemas que compõem o sistema maior – o turismo, prevalecendo uma visão setorial e segmentada que turva a percepção e o entendimento sobre o aspecto central e estratégico do sistema em seu conjunto que é a capacidade do destino turístico de produzir valor de forma global.

A maioria dos entrevistados, nos três grupos de atores sociais abordados, concorda quanto à ausência do poder público municipal na gestão da atividade e desconhecem a existência de um planejamento específico para o turismo de Salvador, mas divergem quanto às entidades que consideram mais atuantes. Em todos os casos o Governo do Estado, através de suas secretarias de Turismo e de Cultura e da Bahiatursa, é lembrado, mas os especialistas destacam a atuação do Convention Bureau, das associações do trade e do Cluster, o qual, por suas características, se tivesse funcionado efetivamente, poderia exercer esse papel de articulação de que tanto o turismo de Salvador se ressente. A miopia competitiva desses agentes, públicos e privados, entretanto, contribui para a perenização dos pontos de estrangulamento identificados.

IX Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
30 de agosto e 01 setembro de 2012 – Universidade Anhembi Morumbi - São Paulo

Nesse sentido, torna-se necessário existir e ser efetiva uma instância de governança que contemple a participação e dê “voz” aos agentes dotados de menor poder econômico e político, envolvendo-os nos processos de tomada de decisão, de definição de temas de políticas públicas e de viabilização de suas demandas por meio dos instrumentos de planejamento para o desenvolvimento do turismo. Em última instância, dessa pesquisa, reforça-se a constatação da inércia do órgão municipal de turismo e reivindica-se que Salvador obtenha a sua maioria, colocando-se como um destino capaz de gerir o seu produto turístico e definir as suas próprias diretrizes estratégicas, para muito além do carnaval.

Referências

- Agenda Bahia. Turismo. *Correio*. Salvador, 2 out. 2011. p. 10.
- Avena, Armando. A autoestima de Salvador. *A Tarde*. Salvador, 16 dez. 2011. p. A3.
- Bahia. Secretaria da Cultura e Turismo (SCT). *Século XXI – Consolidação do Turismo: Estratégia Turística da Bahia 2003 – 2020*. Salvador: SCT, 2005. (Col. Selo Turismo)
- Barroso González, María de la O. & Flores Ruiz, David (Coord.). *Teoría y estrategias de desarrollo local*. Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía, 2010.
- Beni, Mario Carlos. *Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira*. São Paulo: Aleph, 2003. (Col. Turismo).
- Lastres, Helena M. M. & Cassiolato, José E. (Org.). *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. 5ª revisão. Rio de Janeiro: IE-UFRJ / RedeSist; SEBRAE, Junho 2005. www.ie.ufrj.br/redesist
- Pesquisa, Relatório. *Delineamento e Caracterização de um Sistema de Governança para o Desenvolvimento Turístico de Salvador – BA, com base em um Estudo Comparativo entre as Iniciativas de Clusterização de Turismo de Treze Tílias – SC, Bonito – MS, Serra Gaúcha – RS e Porto de Galinhas – PE*. Salvador, Janeiro 2012. Mimeografado. (Financiada pela Fapesb – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia)
- Prefeitura diz que “Pontos Mágicos” são requalificados. *A Tarde*. Salvador 10 jan. 2012. p. A4.
- Sena, Cícero. Por uma Salvador mais turística. *A Tarde*. Salvador, 29 ago. 2011. p. A3.
- Setor turístico quer revitalizar cartões-postais. *A Tarde*. Salvador, 12 jan. 2012. p. A9.
- Tinoco, Claudio. Um grande salto no turismo. *A Tarde*. Salvador, 31 ago. 2011. p. A3.
- Vera Rebollo, J. Fernando (Coord.); López Palomeque, Francisco; Marchena Gómez, Manuel J. & Anton Clavé, Salvador. *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011. (Col. Crónica)