

Capítulo 1
O DESAFIO DO
DESENVOLVIMENTO E DA
COMPETITIVIDADE PARA OS
CENTROS URBANOS E PARA OS
DESTINOS TURÍSTICOS

1 O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO E DA COMPETITIVIDADE PARA OS CENTROS URBANOS E PARA OS DESTINOS TURÍSTICOS

Neste capítulo buscou-se analisar a questão da competitividade, os modelos de desenvolvimento, sendo também enfocada a competitividade urbana, o desenvolvimento local, a competitividade dos espaços turísticos, o papel das políticas públicas na competitividade e no desenvolvimento de destinos turísticos. Foram também investigados os programas e modelos de gestão dos espaços turísticos, com ênfase para os programas brasileiros de Municipalização Turística e de Regionalização do Turismo e os modelos do *Cluster*, da Economia da Experiência, do A.M.P.M (*Attractiveness, Marketing, Productivity, Management*) e das Redes Multiorganizacionais.

1.1. A questão da competitividade

O momento histórico atual caracterizado por um conjunto de transformações sociais, econômicas e políticas evidencia para as cidades a importância da competitividade, enquanto um elemento propiciador de posições de vanguarda. Neste novo cenário, as cidades ditas competitivas, tanto em âmbito regional, nacional ou internacional, serão aquelas que consigam responder, mais prontamente, às demandas relativas a infra-estrutura urbana, qualidade de vida, integração social e política e aos desafios engendrados pelo movimento de reestruturação econômica. O alcance da competitividade, em um mundo globalizado e concorrencial, passou a ser um desafio para as empresas, as indústrias, os setores, as cidades, ocupando a atenção de economistas, geógrafos, urbanistas, administradores... Mas o que, de fato, está por trás do conceito de competitividade?

As primeiras abordagens teóricas referentes à obtenção de vantagens nas trocas internacionais foram concebidas pelos economistas clássicos. Em contraposição ao pensamento mercantilista e respaldado pelo princípio da divisão do trabalho Adam Smith¹,

¹ Economista clássico nascido na Escócia em 1723 e falecido em 1790; tornou-se célebre após a publicação do seu livro “Uma indagação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”, em 1776 (ARAÚJO, 1988, p. 27).

com a sua Teoria das Vantagens Absolutas, apregoou as vantagens do livre comércio e da comercialização do excedente de produção, fruto da especialização internacional dos países. Para Smith, “[...] se as nações se especializarem na produção daquilo para o qual estão mais aparelhadas e, em seguida, trocarem a produção excedente entre si, todas serão beneficiadas [...]” (ARAÚJO, 1988, p. 42). Aperfeiçoando a teoria de Smith, David Ricardo propõe a teoria das Vantagens Comparativas na qual defende que um país deve especializar-se não nas produções em que obtém vantagem absoluta, mas sim naquelas em que dispõe de maiores vantagens relativas, dadas pelo mais baixo custo de produção. A aplicação da teoria de Ricardo conduziria a que os países se concentrassem na produção de bens e serviços relativamente aos quais possuíssem maiores vantagens comparativas resultando na especialização internacional. Para Ricardo mesmo que um país seja superior a outro na produção de dois bens, o comércio entre eles ainda é compensador; os países devem especializar-se naquilo que são mais capazes de produzir – produção a mais baixo custo – ainda que um deles seja mais eficiente do que outro na produção de todos os bens (ID., 1988, p. 43). A teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo permite mostrar que

[...] mesmo que um país esteja em condições de produzir a totalidade dos bens e serviços que consome, é do seu interesse limitar a sua produção aos bens e serviços cujo custo de produção é relativamente mais baixo do que os estrangeiros trocando a parte não consumida destes bens pelos que são produzidos no estrangeiro a custo relativamente mais elevado (RICARDO, *apud* CUNHA, 1997, p. 214).

A Teoria das Vantagens Comparativas, assim como a Teoria Clássica do Comércio Internacional que a originou, baseia-se no diferencial dado pelos custos de produção ou nas diferenças de produtividade entre as nações, tendo servido como referencial para a construção de outras teorias, a exemplo das Dotações Fatoriais de Ohlim, Heckscher e Paul Samuelson. Para estes teóricos as trocas internacionais são explicadas com base na abundância ou escassez relativa dos vários fatores de produção – terra, mão-de-obra, recursos naturais e capital. Cada país tende a especializar-se na produção e venda dos bens e serviços que integrem quantidades importantes dos fatores de produção de que dispõem em abundância. Para Heckscher e Ohlim

[...] um país disporá de uma vantagem comparativa na produção do bem que utilize mais intensamente o fator de que tem uma abundância relativa. Exportará este bem e importará o bem que for intensivo no fator de produção para o qual é pior dotado (HECKSCHER; OHLIM, *apud* CUNHA, 1997, p. 216).

As Vantagens Comparativas na versão da teoria da Dotação dos Fatores de Produção conduziu ao fortalecimento das políticas governamentais, uma vez que a intervenção estatal passou a ser vista como capaz de modificar a vantagem de fatores em setores específicos. Para assegurar a competitividade das suas empresas, reduzindo custos, em comparação com os custos dos rivais internacionais, os governos lançaram mão de políticas favoráveis às unidades empresariais, a exemplo da redução de taxas de juros, da desvalorização cambial - como forma de modificar os preços comparativos - dos subsídios e dos financiamentos para exportação.

O arcabouço teórico originalmente concebido por David Ricardo, e, posteriormente, reformulado pelos seus seguidores, alcançou notoriedade na análise da especialização internacional, destacadamente nos séculos XVIII e XIX, quando parte expressiva do comércio entre as nações refletia as diferenças nas condições de crescimento, recursos naturais e capital; quando um número significativo de indústrias encontrava-se fragmentado e a produção utilizava intensivamente uma mão-de-obra pouco especializada. Entretanto, baseando-se nos padrões atuais observados nas transações comerciais travadas entre os países, alguns teóricos analistas da competitividade, a exemplo de Michael Porter, passaram a criticá-la, afirmando que esta teoria já não consegue mais explicar a competitividade internacional. Como comentado por Porter (1989, p. 13), o exemplo de países como a Coreia e os Estados Unidos reforçam a incapacidade da teoria das Vantagens Comparativas em explicar os novos modelos vigentes nas trocas estabelecidas entre as nações. Estando completamente descapitalizada após a guerra travada em seu território, a Coreia conseguiu exportações expressivas em indústrias de capital relativamente intensivo, como aço, construção naval e automóveis; já os Estados Unidos, apesar de deterem mão-de-obra especializada, cientistas e capital, diminuíram a sua participação nas exportações de indústrias que requerem a dotação desses fatores, como a de produtos eletrônicos sofisticados, semicondutores e máquinas-ferramentas.

A crítica direcionada por Porter às Vantagens Comparativas refere-se à percepção deste autor de que os argumentos dessa teoria – interpretados por ele como a suposição de que não há economia de escala, que as tecnologias são idênticas em toda parte, que o conjunto dos fatores nacionais é fixo, que a mão-de-obra especializada e o capital não se movimentam entre as nações - têm pouca relação com a competição real para grande parte das indústrias, e que

este modelo teórico ignora o papel de aspectos essenciais à competição, como as estratégias desenvolvidas pelas empresas na diferenciação de produto e na melhoria da tecnologia utilizada. Para Porter,

[...] um número cada vez maior de indústrias não se parece com as indústrias que serviram de base para a formulação da teoria da vantagem comparativa. As economias de escala generalizam-se, a maioria dos produtos são diferenciados e as necessidades dos compradores variam entre os países. A mudança tecnológica é generalizada e constante. Tecnologias de ampla aplicação, como a microeletrônica, materiais avançados e sistemas de informação tornaram obsoletas as distinções tradicionais entre indústrias de alta e baixa tecnologia. O nível de tecnologia empregado numa indústria difere acentuadamente, com frequência, entre as empresas em diferentes países (ID., 1989, p. 14).

Porter reconhece que os custos dos fatores continuam sendo importantes em indústrias dependentes de recursos naturais, naquelas em que a mão-de-obra não-especializada ou semi-especializada é parte predominante do custo total ou naquelas em que a tecnologia é simples e fácil de ser encontrada, porém, argumenta que, desde os momentos iniciais da sua gestação, a teoria das Vantagens Comparativas teve algumas das suas premissas enfraquecidas pela Revolução Industrial e que o papel dos custos de fatores restringiu-se após a Segunda Guerra Mundial, quando um número maior de indústrias passou a utilizar intensamente o conhecimento. Argumentando que a Teoria das Vantagens Comparativas, assim como outras teorias explicativas da especialização internacional², não respondem a questões cruciais referentes às vantagens obtidas por segmentos e indústrias de determinados países nas suas transações com os demais - a exemplo das razões para o surgimento de diferença de produtividade ou de uma disparidade tecnológica entre as nações e dos motivos que levam a que certas empresas de uma dada nação preservem vantagens tecnológicas durante muitas décadas ao invés de perdê-las -, Porter (1989, p. 13-18) parte para a defesa da necessidade de criação de um novo paradigma explicativo das relações internacionais: a teoria da Vantagem Competitiva.

Para Porter uma nova teoria não pode desatrelar-se da análise da questão espacial, seja esta realizada em um micro ou um macro ambiente. Em uma visão micro, para as

² A exemplo da teoria da Procura Interna de Linder, que defende que a especialização internacional de um país depende da existência de uma procura doméstica suficientemente importante, dado que ela cria as condições favoráveis ao desenvolvimento do comércio internacional (LINDER, *apud* CUNHA, 1997, p. 222) ou da teoria do Ciclo do Produto de Raymond Vernon que busca explicar as razões para a liderança de empresas americanas em produtos avançados,

empresas parte do seu ambiente “[...] é a sua localização geográfica, com tudo o que isso significa em termos de história, custos e demanda”; já em uma perspectiva macro ambiental este autor posiciona-se de forma contrária à premissa da defesa da globalização enquanto eliminadora da importância da sede e argumenta que “[...] a vantagem competitiva é criada e mantida através de um processo altamente localizado [...] a nação sede adquire significação crescente, porque é fonte do conhecimento e da tecnologia que sustenta a vantagem competitiva” (ID., 1989, p. 20 e 31). Ainda no que toca aos impactos da globalização, Porter irá ressaltar que este processo não reduz a importância das particularidades das nações também no que se refere aos aspectos culturais. Para este autor

[...] à medida que se intensificou a globalização da competição, começou-se também a argumentar em favor de um papel menor para as nações. Em lugar disso, a internacionalização e a eliminação da proteção e outras deformações na competição tornam, como se pode argumentar, as nações mais importantes. As diferenças nacionais de caráter e cultura longe de estarem ameaçadas pela competição global, são fundamentais para o sucesso nela (ID., 1989, p. 31-32).

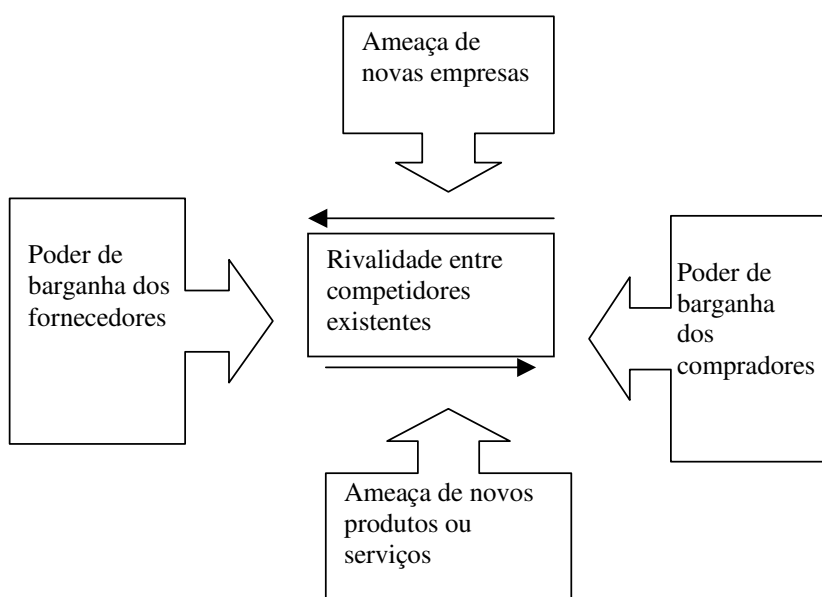
Porter defende a sua teoria enquanto um novo paradigma, através do qual buscará explicar as razões para que as empresas de um país obtenham vantagens competitivas em todas as suas formas e não apenas vantagens decorrentes dos fatores de produção, como preconizado pela teoria das Vantagens Comparativas. Resgatando a visão de Schumpeter, da inexistência de equilíbrio na competição, percebe este fenômeno (a competitividade) enquanto um “processo dinâmico e em evolução”, e parte para refletir uma “concepção rica da competitividade”, incluindo temas como mercados segmentados, produtos diferenciados, diferenças de tecnologia, economias de escala, qualidade, inovação de produtos, dentre outros, que possibilitem a compreensão das razões que conduzem a que empresas de algumas nações sejam melhores que outras na criação de “vantagens essenciais à alta e crescente produtividade” (ID., 1989, p. 21-30).

Ressaltando que são as empresas e não as nações que competem nos mercados internacionais, Porter defende a existência de cinco forças competitivas que determinam a competição na indústria e cujo vigor varia de indústria para indústria, definindo a sua lucratividade a longo prazo, quais sejam: a ameaça de novas empresas; a ameaça de novos

argumentando que estas exportaram durante as fases iniciais do desenvolvimento da indústria e em seguida estabeleceram a produção no exterior, à medida que a demanda crescia em outros países (VERNON *apud* PORTER, 1989, p. 18).

produtos ou serviços; o poder de barganha dos fornecedores; o poder de barganha dos compradores e a rivalidade entre competidores existentes (Figura 3).

FIGURA 3
As cinco forças competitivas que determinam a competição na indústria



Fonte: Porter, 1989, p. 45.

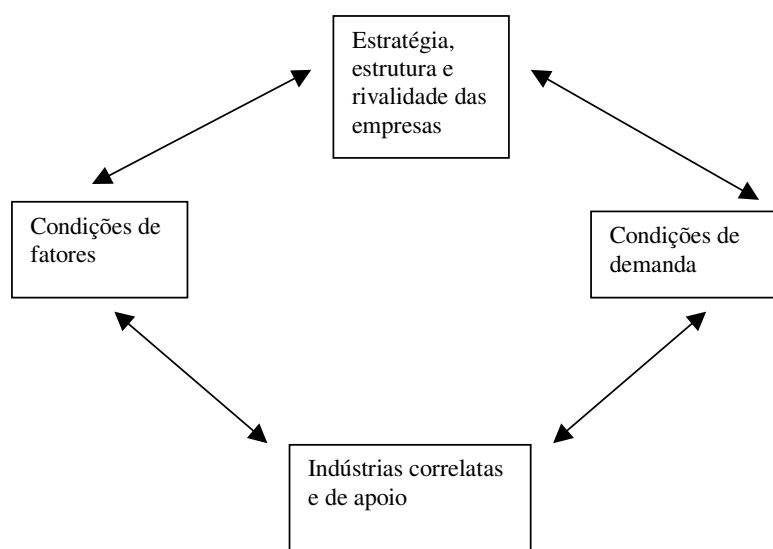
No esquema traçado por Porter, o poder das forças competitivas é dado pela estrutura da indústria ou das características econômicas e técnicas a ela subjacentes. São as forças competitivas que determinam a lucratividade da indústria, definindo os preços que as empresas podem praticar, os custos que têm de suportar e o investimento necessário para competir. As empresas sofrem as influências da ameaça de novos concorrentes, o que limita o potencial de lucro geral da indústria; da ação de fornecedores poderosos, que restringem o lucro; da intensa rivalidade competitiva, que exige maiores custos de competição, a exemplo dos gastos em promoção e vendas e conduzem à prática de menores preços, com transferência de lucro para os consumidores e da presença de concorrentes, que limitam os preços a serem praticados (ID., 1989, p. 46).

O estudo de Porter, entretanto, não se restringiu à análise da competitividade em empresas ou indústrias tendo também abarcado a questão da competitividade das nações a

qual, em essência, encontra-se mais coadunada com os objetivos desta tese, que se propõe a enfocar a competitividade em um espaço específico: Salvador, a cidade turística baiana selecionada. Observa-se, porém, que mesmo quando trata desta última temática Porter (1989, p. 218) tem por foco o segmento empresarial, uma vez que, na sua concepção, “não existem nações competitivas, porém, nações com produtos ou empresas competitivas”.

Para compreender os determinantes da vantagem competitiva nacional, ou as razões pelas quais um país obtém êxito internacional em uma determinada indústria, Porter analisou a ação de quatro atributos centrais que conformam o sistema que denominou de “Diamante da Competitividade”, quais sejam: 1) *Condições de fatores*, definida pela posição do país nos fatores de produção, como trabalho especializado e disponibilidade de infraestrutura, capital e incentivos à inovação; 2) *Condições de demanda*, relativa à natureza da demanda interna para os produtos ou serviços das indústrias - a existência de uma demanda exigente é considerada um importante incentivo à inovação; 3) *Indústrias correlatas e de apoio*, atrelada à existência (ou não), no país, de indústrias abastecedoras e indústrias correlatas internacionalmente competitivas; 4) *Estratégia, estrutura e rivalidade das empresas*, referentes à natureza da rivalidade interna e às condições existentes no país para a criação, organização e gestão das empresas – a competitividade é vista como o motor para a inovação (Figura 4).

FIGURA 4
Determinantes da vantagem nacional



Fonte: Porter, 1989, p. 88.

Na teoria da Vantagem Competitiva das Nações, Porter ressalta ser necessário obter vantagens em todo o “Diamante” para se alcançar e manter o sucesso em indústrias que requerem conhecimento intensivo e constituem o alicerce das economias adiantadas. Chama a atenção, entretanto, para a existência de duas variáveis adicionais que podem influenciar o sistema nacional de forma substancial, interferindo na questão da competitividade. Essas variáveis são o acaso e o governo. A primeira variável é representada por acontecimentos que fogem ao controle das empresas, a exemplo de guerras, descobertas tecnológicas básicas, acontecimentos políticos externos, dentre outros. A segunda variável elencada por este autor - o governo -, como visto, também se constitui no agente central das hipóteses formuladas neste trabalho.

Na sua teoria, Porter reserva um papel especial para os governos, enfatizando a importância das políticas governamentais, em nível estadual e municipal, na formação da vantagem nacional e defendendo uma posição ativa do Estado em prol da competição e da produtividade. Conforme este autor,

[...] os governos nacionais, por sua vez, devem fixar a meta adequada, produtividade, que sustenta a prosperidade econômica. Devem lutar pelos seus verdadeiros determinantes, como incentivo, esforço e competição, não por escolhas tentadoras, mas geralmente contraproducentes, como subsídios, colaboração ampla e proteção ‘temporária’, freqüentemente propostos (PORTER, 1989, p. 31-32).

Apesar do reconhecimento da relevância do papel do Estado e de considerá-lo enquanto uma variável que pode influenciar expressivamente o sistema nacional, Porter observa que o seu estudo da competitividade realizado em dez países não leva a que seja atribuído ao poder público um papel de maior destaque na definição da competitividade nacional. Assinala que a influência do governo sobre o “Diamante” é importante, ainda que parcial, considerando-o como capaz de melhorar ou piorar a vantagem nacional. De acordo com Porter,

[...] a vantagem competitiva nacional numa indústria é função dos determinantes básicos, profundamente arraigados em muitos aspectos do país. O governo tem participação importante na influência sobre o ‘diamante’ – mas apenas parcial. Êxito só quando trabalha em conjunto com os determinantes (ID., 1989, p. 758).

Na sua análise do papel do governo, Porter critica a visão, que considera freqüente entre os estudiosos da questão da competitividade, do poder público enquanto um agente auxiliar ou de apoio da indústria, capaz de propiciar subsídios, de desvalorizar a moeda

artificialmente, de contribuir para fusões internas, de garantir a demanda governamental, dentre outras ações. Assinala, assim, como mencionado anteriormente, que

[...] o desempenho adequado do governo é como *pressionador e desafiador*. Há um papel vital para a pressão e mesmo a adversidade no processo de criação de vantagem competitiva nacional. São essas forças que o governo enfraquece, ao proporcionar assistência excessiva. O papel do governo devia ser transmitir e ampliar as forças do ‘diamante’ bem como ajudar a melhorar os determinantes. Uma política governamental sólida busca proporcionar os instrumentos necessários à competição, através de esforços ativos para estimular a criação de fatores ao mesmo tempo em que cria um certo desconforto e uma intensa pressão competitiva. O papel adequado do governo é animar ou mesmo empurrar as empresas para que aumentem suas aspirações e passem a um nível superior de feitos competitivos, embora esse processo possa ser desequilibrador e mesmo desagradável (ID., 1989, p. 758).

Prosseguindo, Porter atribuirá ao governo o papel essencial de facilitar, sinalizar e estimular às empresas, influenciando as suas forma de competir. Ressalta que os líderes podem decidir as questões de importância nacional e estabelecer estratégias perante os problemas enfrentados pelas indústrias. Para este autor, os instrumentos mais efetivos que o governo dispõe para fomentar a competitividade são de “ação lenta”, e muitas vezes impopulares, a exemplo do estímulo à criação da rivalidade interna, da determinação de prioridades nacionais, da desconcentração do poder econômico e da influência sobre a sofisticação da demanda (como a fixação de padrões rigorosos de qualidade e a questão da qualidade ambiental). Já os instrumentos de ação mais rápida, como os subsídios e a proteção são tidos como contraproducentes. Critica também a colaboração entre empresas e governo apontando que esta, quando em excesso, pode ser perigosa, fazendo com que, dentro de um país, apenas poucas indústrias ganhem. Conclui, assim, que

o governo não deve exagerar seu papel na vantagem competitiva nacional. Se o fizer, criará uma economia de empresas dependentes, atrasadas e, em última análise, malsucedidas. Ao mesmo tempo, o governo deve reconhecer as áreas nas quais tem influência legítima na criação de condições para a prosperidade econômica. Essas áreas são diferentes e, em muitos aspectos, mais amplas do que as áreas que preocupam grande parte do debate político contemporâneo [...]. Com visão estreita da vantagem competitiva nacional centrada nos custos de fatores e economias de escala, é demasiado fácil que os debates políticos degenerem em ‘nós contra eles’³[...]. As causas básicas da vantagem nacional continuada são melhoria e inovação [...]. Se o ritmo da inovação se torna mais lento porque uma atitude ‘nós contra eles’ leva ao subsídio, à proteção e consolidação que embota os incentivos, as conseqüências para países adiantados e menos adiantados são igualmente sérias (ID., 1989, p. 759-760).

³ O autor utiliza esta expressão referindo-se à teoria do comércio estratégico que mostra como um país pode se beneficiar às expensas de outros.

A teoria de Porter, embora amplamente adotada e consagrada como um referencial ao estudo da competitividade, apresenta inúmeros pontos de fragilidade levantados, dentre outros autores, por Omar Aktouf. Tecendo uma análise sucinta, mas contundente, da obra de Porter, Aktouf, professor titular da HEC, Montreal, aponta que, apesar do modo porteriano de concepção do mundo e da economia ter-se espalhado por todo o planeta enquanto uma “ideologia plena e inteira”, o arcabouço teórico que o sustenta está respaldado em uma metodologia de estudos de caso de setores industriais, firmas e grupos de firmas, predominantemente americanas, que resulta na “descrição da forma de funcionamento da economia, tal qual desejam as classes dominantes” e não, exatamente, em um método científico (AKTOUF, 2002, p. 49).

Aktouf questiona se o modelo de Porter, ao tratar “os Estados e sociedades humanas como somente negócios agregados, voltados para o serviço da multiplicação de dinheiro” não seria também uma “mega (ou meta) teoria da governança”. Na visão deste autor, na “teoria da governança” de Porter, a microeconomia, assim como as decisões empresariais seriam preponderantes. Conforme Aktouf

Fazendo do planeta um vasto campo de batalha pela infinita competitividade, sob a única obrigação de maximização de lucros e dividendos de firmas colocadas como a finalidade histórica das nações, Porter simplesmente nos conduz a submeter a macroeconomia a uma dependência da microeconomia e as políticas nacionais das decisões empresariais! O tratamento da economia é concebido somente em curto prazo e em agravamento exponencial de desequilíbrios, já desastrosos, entre norte e sul e entre os próprios fatores de produção (capital, trabalho e natureza) [...] (ID., 2002, p. 52).

Aktouf (2002, p. 44) relembra que as idéias de Porter foram desenvolvidas “a partir das noções de análise do setor concorrente, barreiras de entrada, estratégias genéricas, produção de valor e de cadeia de valor, de produtos de substituição, até aquelas das vantagens competitivas das nações”, tendo como eixos centrais a liderança em custos e o posicionamento pela diferenciação, que, na sua visão, se constituem em políticas de redução massiva de mão-de-obra. Para esse autor, o edifício teórico construído por Porter, além de não o permitir situar-se claramente em relação às duas grandes tradições das vantagens comparativas – a smithiana e a ricardiana –, ignora a valiosa contribuição de teóricos que “[...] apresentam a generalização do sistema econômico do tipo capitalista à escala do planeta, não como uma inelutável graça para todos, mas como uma calamidade tendo por motor as guerras

e a pressão sem fronteiras das contradições históricas do capitalismo [...]”. Em síntese, conforme o professor canadense, o modelo de Porter promove o capitalismo neoliberal e as suas “leis”, defendendo que a acumulação e a produção de riquezas podem ser infinitas e o progresso gerado pela organização da sociedade capitalista, possível de ser generalizado a todos (ID., 2002, p. 48).

Para Aktouf, Porter parte de situações limitadas e situadas no espaço, no tempo e na ideologia e as universaliza, enquanto instrumentos de tomada de decisões, que extrapola as fronteiras, as nações, as culturas e o Estado. Nas palavras do autor

O que queremos dizer com isso é que, ao ler Porter, trata-se de uma conduta à pretensão heurística. Trata-se, primeiramente, de induzir para depois deduzir, a partir de situações limitadas e estritamente situadas no espaço (espaço em geral americano), no tempo (pós-guerra e ascensão da economia financeira da administração), na ideologia (aquela do mercado neoliberal e dos detentores de interesses financeiros, à exclusão de qualquer outro); de regras e leis com pretensões universais para a tomada de decisão e a conduta das instituições e organizações. Tudo isso indo além dos espaços, das fronteiras, das nações, das histórias, das culturas, e atualmente, indo também para além do Estado e dos serviços públicos (ID., 2002, p. 48).

Fazendo uma ressalva às críticas apontadas, embora não no sentido de minimizá-las, mas, tão somente, de reconhecer a essência do pensamento analisado, Aktouf identifica na obra de Porter, a existência de numerosas passagens suscetíveis de importunar o pensamento econômico e gerencial dominantes. Dentre estas cita o reconhecimento – ainda que, como constata, não assumido explicitamente -, por parte do autor da “Vantagem competitiva das nações”, da intervenção do Estado como nem sempre indesejável quanto se pretende para a economia. Ressalta também que Porter admite ser necessária uma advertência quanto à questão da definição do conceito de competitividade e que afirma perceber como mais grave que a falta de consenso sobre este conceito, a inexistência de teoria amplamente aceita para explicá-lo (ID., 2002, p. 46).

Sem desconhecer a relevância e pertinência das críticas lançadas por Aktouf, não se pode negar a importância de Porter para o estudo da competitividade. Uma outra contribuição valiosa à compreensão desta temática refere-se ao estudo da espacialização internacional do economista Paul Krugman, Geografia e Comércio, apresentado inicialmente, em 1990, nas conferências Gaston Eyskens, realizadas na Universidade Católica de Leuven, na Bélgica. No seu trabalho Krugman traça uma crítica inicial às análises da economia

internacional indicando que estas não fazem uso dos resultados da geografia econômica ou das teorias da localização, tratando os países como “pontos carentes de dimensão” e ignorando o papel do espaço e dos custos dos transportes dos fatores de produção e dos bens comercializados, bem como o fato de que “[...] os países ocupam um espaço e existem nele” (KRUGMAN, 1992, p. 7-9).

Para Krugman, esta ignorância por parte da economia internacional deve-se ao seu enfoque centrado nos rendimentos constantes de escala e na concorrência perfeita. Conforme este autor, desde os tempos de Ricardo até a década de 1980 a economia internacional enfocou, quase exclusivamente, a vantagem comparativa – ou, como visto, a idéia de que os países trocam para aproveitar as diferenças existentes entre eles - que facilmente podia ser representada pelos modelos que supunham rendimentos constantes e concorrência perfeita, ao invés de explicar o comércio internacional através dos rendimentos crescentes, que pressupõem que os países comercializam devido à existência de vantagens inerentes à especialização, tendo, assim, ignorando aspectos essenciais que não podiam ser explicados pelos modelos citados. Ressalta, entretanto, que, embora não se perceba um consenso entre os estudiosos, hoje as novas teorias do comércio – dentre as quais o autor inclui a sua própria teoria - estão se preocupando com novas questões, como os rendimentos crescentes de escala, a concorrência imperfeita, os equilíbrios múltiplos, um papel decisivo para os acontecimentos históricos e os acidentes (ID., 1992, p. 12-15).

Em Geografia e Comércio, Paul Krugman comenta que os rendimentos crescentes afetam a geografia econômica em vários âmbitos, com influências que podem ser observadas na localização de setores (denominado pelo autor como de âmbito reduzido), na existência de cidades (âmbito mais amplo), ou no desenvolvimento desigual de regiões inteiras (âmbito superior); por considerar a urbanização um tema bastante estudado, procurará centrar a sua atenção no primeiro e no último âmbito citados, deixando, portanto, de abordar aspectos que seriam de interesse para este trabalho, porém, assim como a teoria de Porter foi comentada por ser considerada de um aporte fundamental para a compreensão da questão da competitividade, o estudo de Krugman será mencionado, por idêntica razão.

Iniciando a sua análise pelo desenvolvimento desigual de regiões, através do estudo de caso do Cinturão Industrial dos Estados Unidos⁴, este autor busca demonstrar que a “[...] interação entre a demanda, os rendimentos crescentes e os custos de transporte são a força motriz de um processo acumulativo que acentua as divergências regionais [...]” (ID., 1992, p. 16). Ao explicar as razões pelas quais parcela tão considerável da indústria dos Estados Unidos permaneceu em uma franja reduzida do seu território - o Cinturão Industrial -, Krugman defende, com este exemplo concreto, a idéia de que a concentração geográfica decorre das vantagens proporcionadas pela interação dos rendimentos crescentes propiciados pelo agrupamento, com a redução dos custos de transporte e a existência de demanda. Para este autor,

Se as economias de escala são suficientemente grandes, cada fabricante prefere abastecer o mercado nacional a partir de um único ponto. Para minimizar os custos de transporte, elege uma localização que permita contar com a demanda local grande. Mas a demanda local será grande precisamente ali onde a maioria dos fabricantes elegeram localizar-se. Desse modo existe um agrupamento circular que tende a manter a existência do Cinturão Industrial uma vez que este tenha sido criado [tradução livre nossa] (ID., 1992, p. 20).

Outros aspectos também considerados por Krugman (1992, p. 20-36) na sua análise das razões que levam à concentração geográfica referem-se às expectativas (nem sempre positivas), acentuadas por mecanismos de divulgação e de promoção das localidades, a exemplo dos incentivos dados pelo setor público e das tentativas de criação de um clima de otimismo em relação ao lugar, e às vantagens históricas – como a diminuição dos custos de transporte, industrialização e economias de escala crescentes.

Deve-se salientar que no modelo de Krugman (1992, p. 92-93 e 106), a redução dos custos de transporte pode propiciar o aparecimento de dois efeitos: facilitar a que a produção se realize em lugares em que o custo é menor; tornar mais fácil a que a produção se concentre em um único lugar, em geral naquele que possui mais acesso aos mercados – ainda que seus custos sejam superiores -, de modo a aproveitar as economias de escala. Outro ponto a observar é que nesse modelo as relações centro-periferia ou o desenvolvimento desigual das regiões são explicados, em grande escala, através da interação entre os rendimentos crescentes

⁴ Região que abarca o Nordeste e parte oriental do Centro Oeste americano, compreendendo também a parte industrial do Canadá, concentrada em uma zona de Ontário, e que tomou forma na segunda metade do século XIX (KRUGMAN, 1992, p. 17).

de escala e os custos de transporte. Também está implícito no esquema de Krugman que as regiões que conseguem desenvolver a produção industrial antes das demais, podem atrair as indústrias daquelas que possuem condições iniciais mais desfavoráveis.

Outro elemento fundamental ao modelo de Krugman é o comércio. Este desempenha um papel relevante no processo de concentração industrial, ainda que na presença de fatores adversos, como a imobilidade do trabalho e do capital entre as nações. Como afirma o autor citado,

Se o comércio fosse completamente livre, a imobilidade do trabalho, e, inclusive, do capital entre as nações, não necessariamente suporiam uma barreira à concentração industrial. Pelo contrário, em cada país haveria uma tendência a se desenvolver uma série de indústrias caracterizadas por sua concentração geográfica, cujos produtos seriam exportados, importando-se os bens não produzidos por estas [tradução livre nossa] (ID., 1992, p. 81).

Assim como Krugman, Porter (1989, p. 186), na sua teoria da Vantagem Competitiva, considera a importância da concentração geográfica para as empresas, explicando que esta ocorre, muitas vezes, em indústrias bem-sucedidas internacionalmente, porque a proximidade geográfica dentro de um país intensifica a “[...] influência dos determinantes individuais do diamante e seu fortalecimento mútuo”. Entretanto, enquanto Krugman (1992, p. 25-26) explica a atração e a diferenciação regional através de um processo circular – “[...] os empresários querem situar suas fábricas ali onde existe o maior mercado e o mercado será maior no lugar onde os empresários estejam localizados” [tradução livre nossa] - aliado aos rendimentos crescentes e ao custo de transporte, Porter (1989, p. 186-189) enfatiza que o aspecto mais importante da concentração geográfica é a sua influência na melhoria e inovação e assinala que as razões que conduzem uma cidade ou região a obter êxito numa determinada indústria são abrangidas pelas mesmas considerações existentes no “diamante” - condições de fatores; condições de demanda, indústrias correlatas e de apoio e estratégia, estrutura e rivalidade das empresas.

Na compreensão do fenômeno que denominou como de âmbito de ação reduzido - a localização industrial – Krugman, sem deixar de mencionar autores, como Porter, Hoover, Henderson e outros, que estudaram este fenômeno, resgata os Clássicos e, mais precisamente, um dos mais ilustres autores Neoclássicos, Alfred Marshall, que, em 1920, identificou razões

favoráveis à concentração de empresas de um mesmo ramo num determinado lugar⁵. Através da construção de um modelo pautado em exemplos, Krugman (1992, p. 44-56) parte para explicar a localização das atividades industriais tomando Marshall como referencial. Prioriza inicialmente, na sua análise, dois aspectos tratados pelo autor Neoclássico, o mercado de trabalho conjunto e os fatores intermediários - ou seja, a disponibilidade de fatores e serviços específicos em uma indústria; demonstra que estes aspectos dependem, em certa medida, da existência de economias de escala para que possam propiciar a concentração das atividades produtivas.

Krugman (1992, p. 60-62) fará a opção por tratar por último a questão da osmose tecnológica, também apontada por Marshall, ressaltando que este fator é percebido por muitos economistas enquanto o “determinante mais óbvio da concentração”. Sem deixar de enfatizar a importância dos processos de osmose tecnológica na concentração de alguns setores, chama a atenção para o fato de que, apesar da notoriedade alcançada pelos parques tecnológicos americanos, muitas dentre as indústrias que, na atualidade ou no passado, estiveram concentradas nos Estados Unidos não pertencem ao setor de alta tecnologia; indica a existência de outras forças, que não a tecnologia, que promovem a concentração. Ressalta, ainda, que, diferentemente dos outros fluxos, os de conhecimento são invisíveis, ou seja, difíceis de mensurar e, portanto, sujeitos a que muitas conjeturas, por parte dos economistas, possam ser realizadas em torno dos mesmos.

Após a releitura da obra de Marshall, Krugman parte para uma análise mais precisa do conceito de nação, evidenciando uma outra diferença expressiva entre a sua obra e a de Porter no tratamento da questão da competitividade. Esta se refere ao fato de que, enquanto este último autor busca analisar “as vantagens competitivas das nações”, compreendendo as nações enquanto regiões definidas por fronteiras políticas, e argumentando que “as nações ainda são importantes [...]”; muitos dos determinantes da vantagem são mais semelhantes dentro de uma nação do que entre nações” e que “as políticas do governo [...], as regras jurídicas, as condições do mercado de capital, os custos de fatores e muitos outros

⁵ Foram estas: 1) o agrupamento das empresas em um mesmo lugar, como um centro industrial, cria um mercado para trabalhadores qualificados, que beneficia a estes e aos empreendimentos; 2) um centro industrial permite o provisãoamento, a um custo mais baixo, de insumos necessários ao setor; 3) um centro industrial permite a profusão de idéias e tecnologias (MARSHALL, *apud* KRUGMAN, 1992, p. 43-44).

atributos comuns a um país tornam importantes as fronteiras nacionais” (PORTER, 1989, p. 189), o primeiro defende um novo conceito de nação e a inexistência de razões que levem a indicar a importância das fronteiras políticas na determinação das regiões relevantes. Para Krugman,

Uma nação não é uma região ou uma localização. Quer dizer, quando nos referimos às economias externas que, como tenho defendido nas páginas anteriores, promovem tanto a concentração industrial como o surgimento de sistemas centro-periferia, não há nenhuma razão para supor que as fronteiras políticas definam as unidades relevantes nas quais as economias externas entram em ação [...]. Suponhamos, por exemplo, que estou interessado nas economias de localização. Estas surgem, como tenho defendido, da bem estabelecida trilogia marshalliana de mercado de trabalho conjunto, oferta de bens intermediários e avanços tecnológicos. Estes três elementos exercem sua influência, como regra geral, ao nível de uma cidade ou de uma pequena aglomeração de cidades [...]. Suponhamos, alternativamente, que meu interesse se centre nas grandes tendências aglomerativas que aparecem no modelo centro-periferia. Neste caso, a natureza das externalidades provém, como tenho defendido, dos efeitos do tamanho do mercado frente aos custos de transporte – da existência de nexos para frente e para trás, que incita aos produtores a concentrar-se nas proximidades dos grandes mercados – e, ademais, situa os mercados importantes ali onde se concentram os produtores. Com respeito a esta questão, não existe de novo nenhuma razão para pensar que as fronteiras nacionais definam as regiões relevantes [tradução livre nossa] (KRUGMAN, 1992, p. 78-79).

Mas, se a princípio, as considerações de Krugman levam a indicar que o conceito de nação deve ser abandonado, em uma análise mais detalhada da sua obra, observa-se que o autor de Geografia e Comércio reserva a este um papel relevante no processo de localização industrial, argumentando que o mesmo deve ser incluído, para que o seu modelo esteja completo. Isto, em face aos possíveis impactos ocasionados pelas políticas implementadas pelos governos nacionais na circulação dos bens e dos fatores. Conforme este teórico,

As nações são importantes – quer dizer, devem ser incluídas em um modelo, para que este esteja completo – porque nelas existem governos cujas políticas afetam ao movimento dos bens e dos fatores. Em particular, as fronteiras nacionais com frequência atuam como barreiras ao comércio e à mobilidade dos fatores de produção. Todos os países contemporâneos impõem restrições à mobilidade do trabalho. Muitos países impõem restrições ao movimento do capital, ou ao menos ameaçam fazê-lo. Por último, apesar das contínuas negociações para liberalizar o comércio internacional, existem, todavia, por todas as partes, barreiras reais ou potenciais à mobilidade das mercadorias [tradução livre nossa] (ID., 1992, p. 80).

Cabe ainda assinalar na obra de Krugman que, em relação, especificamente, aos serviços - que interessará a este trabalho de modo especial dado que o turismo, atividade central aqui analisada, compõe o setor de serviços - este autor chamará atenção para o fato de que a concentração neste setor vem acontecendo de forma acentuada e como a produção é

difícil de transportar, poderá repetir-se o ocorrido com o setor industrial, ou seja, os empresários, em função das economias de escala e dos custos decorrentes das transações no espaço, terão um incentivo a concentrar a produção em um número limitado de lugares. Os lugares preferidos serão aqueles em que a demanda é grande ou a oferta de fatores é conveniente – em geral lugares também eleitos por outras empresas, conduzindo a que a concentração tenda a se auto-sustentar (ID., 1992, p. 108). Porter, na Vantagem Competitiva das Nações, também aborda a questão dos serviços e aponta as economias de escala como uma das forças que vem motivando, nas últimas décadas, a crescente competição internacional neste setor. De acordo com este último autor,

As economias de escala permitem à empresa global de serviços distribuir pelas receitas de vendas mundiais o custo de desenvolvimento de tecnologia, infraestrutura de treinamento e outras atividades bem como desfrutar de uma capacidade de pressão ainda maior nas compras. A empresa global obtém outras vantagens, também. Pode atender a clientes multinacionais em qualquer lugar, diferenciando-se da competição global. Podem ser criadas marcas de reputação mundial que obscurecem as empresas locais. Pessoal e material especializados podem ser mais bem utilizados, com seu emprego em qualquer país, em muitos casos suplementados por operações locais (PORTER, 1989, p. 296).

Para Porter (1998, p. 293-297) além das economias de escala outras forças têm motivado a competição internacional em serviços: similaridade das necessidades de serviços; compradores de serviços mais móveis e mais informados; maior mobilidade do pessoal de serviço; maior capacidade de interagir com compradores distantes; ampla e contínua disparidade entre os países quanto a custo, qualidade e variedade de serviços oferecidos pelas firmas locais. Este autor considera que a competição internacional em indústrias de serviços adquire uma dentre estas três formas puras: 1) compradores móveis viajam a um país para ter os serviços 2) empresas de um país oferecem serviços em outros países usando pessoal e instalações da sua sede e 3) as empresas de um país oferecem serviços em outros países através de locais de seu serviço no exterior, com pessoal expatriado ou nacional. Ainda conforme as Vantagens Competitivas, o turismo estaria inserido na primeira dentre estas três formas e, neste caso, a mobilidade do comprador até um determinado país decorre da existência de um serviço diferenciado ou de custo mais baixo do que o existente no seu país ou em outro, mesmo considerando o custo da viagem.

De fato, no turismo, como observado por Porter, a diferenciação exerce um expressivo poder de atratividade, principalmente se aliada a custos baixos, sobretudo de

deslocamento. Por outro lado, como aponta Krugman na sua análise do setor de serviços, é evidente a grande concentração da atividade turística em localidades específicas onde a demanda é grande e a oferta de fatores conveniente. Reconhecendo a importância dos modelos teóricos que abordam a competitividade e a especialização internacional para a análise aqui empreendida sobre a gestão pública e a competitividade de cidades turísticas - ainda que não se pretenda chegar à definição de um conceito único e preciso de competitividade - há, entretanto, que se ressaltar que o turismo, em face ao seu caráter multissetorial, requer, para a sua melhor compreensão, principalmente quando se almeja a que este possa contribuir com o desenvolvimento de espaços urbanos, o suporte de um corpo teórico mais amplo, que envolva não exclusivamente modelos microeconômicos como o de Porter, ou mesmo as novas teorias da localização e do comércio internacional, como a concebida por Krugman, mas também as teorias do desenvolvimento, os modelos de desenvolvimento urbano e turístico, bem como as análises que tratam da competitividade nos espaços urbanos. O turismo, porém, será tratado com mais detalhe adiante. Cabe, agora, prosseguir na análise da competitividade abordando um aspecto ainda não tratado e fundamental a este estudo: a competitividade das cidades.

Como mencionado por Krugman, a questão urbana tem sido trabalhada por um número expressivo de autores, entretanto, a competitividade das cidades em um mundo globalizado - espaço e tempo que interessa abordar nesta tese - pode ser considerada uma temática relativamente recente. Um dos autores que se debruçaram sobre este tema, Rodrigo Lopes, aponta o surgimento de um novo espaço de competitividade ou o nascimento de uma nova hierarquia de cidades mundiais em resposta às novas demandas de ordem global para os centros urbanos, decorrentes do processo de globalização. Segundo este autor, há uma perda de importância da relação cidade-região, até então vista como força propulsora básica, sendo estabelecida uma interdependência entre cidades fora do espaço regional. Este processo conduz a que as novas centralidades sejam definidas “[...] pelo grau e pela extensão da integração da cidade à economia global. A medida dessa integração é dada, tanto pelo tamanho do espaço local integrado, quanto pela função hierárquica da cidade no espaço de fluxos” (LOPES, 1998, p. 52-53).

Chamando a atenção para o fato de que, em termos espaciais, a globalização tem características muito fortes de integração e de exclusão, Lopes pontua que as novas

tecnologias e infra-estruturas necessárias ao processo de integração não irão se expandir de forma contínua no espaço urbano, conduzindo a que áreas, que podem inclusive estar situadas no centro de cidades mundiais, com elevado grau de integração, permaneçam desligadas, em termos culturais e espaciais, do mundo globalizado. A evolução do espaço urbano passa, assim, a “[...] ser comandada pelo grau de integração no espaço produtivo global e de concentração e controle econômico [...]” (ID., 1998, p. 53).

Lopes ressaltará a importância do estabelecimento de uma relação de cooperação e apoio entre as cidades que objetivam uma maior competitividade no mundo globalizado, indicando que a pura competição econômica pode conduzir ao empobrecimento geral ao invés de atuar enquanto “uma força motriz ao desenvolvimento econômico e social”. Citando Borja e Castells, ressalta que

O binômio cooperação-competência é um dos elementos que marcam as relações no sistema urbano mundial. A cooperação, necessária para inserir-se em um sistema internacional, tem como objetivo último a melhora da competitividade. Cooperar-se para poder competir melhor. Isto implica um jogo de equilíbrio no qual a cooperação se dá quando os ganhos de competitividade são superiores às possíveis perdas em vantagens comparativas existentes; e quando se produz uma mudança de escala de atuação que faz a cooperação converter-se no instrumento para consolidar-se nesse nível (BORJA; CASTELLS, *apud* LOPES, 1998, p. 54).

Conforme Lopes, para que uma cidade consiga um maior poder de negociação no mundo globalizado, terá que dispor, ao menos, de “parâmetros básicos essenciais à competitividade”. Dentre esses parâmetros o autor inclui a eficiência do espaço urbano, que implica na disponibilidade de todos os serviços básicos necessários ao bom funcionamento das cidades; condições de mobilidade acessíveis a população, tanto interna como externamente; condições estéticas, ambientais e outras geradoras de qualidade de vida e a parceria público-privado, fundamental à atração de agentes econômicos por parte das cidades. A qualificação da cidade moderna pressupõe, assim, não apenas a existência de condições ecológicas e urbanas favoráveis, mas também um cenário positivo de parâmetros sociais, econômicos e políticos, dentre os quais inclui-se a disponibilidade de recursos humanos qualificados, de infra-estrutura de telemática e logística, condições de segurança, existência de uma sociedade coesa e participativa (ID., 1998, p. 55).

O tratamento da hierarquização urbana em um contexto de globalização está também presente na obra de Georges Benko que, assim como Lopes, faz uma articulação entre o poderio econômico e o predomínio de determinadas cidades sobre outras. Conforme mencionado, a definição da hierarquização do sistema urbano é vista por Lopes como decorrente da concentração e do controle econômico; para Benko, a hierarquização não resulta apenas da concentração, mas é fruto do controle econômico e da centralização de capitais. Este último autor comenta que

A relação de dominação entre as cidades não depende apenas do número de organismos financeiros e de sedes de grandes empresas que se acham concentrados numa mesma localidade, mas sim, essencialmente, da maneira como são administrados e das potencialidades de controle que detêm. Essa a razão pela qual a hierarquização aumentada e intensificada do sistema urbano que conhecemos atualmente não se deve apenas à concentração espacial progressiva de centros financeiros e de sedes sociais em algumas cidades. Sua supremacia se exerce mais, ao contrário, pela centralização dos capitais, e estamos assistindo à intensificação da voga das compras das companhias. A centralização dos capitais se acelera quando essas compras, cada vez mais numerosas, vêm substituir os investimentos efetuados para a construção de novos centros de produção (BENKO, 1999, p. 73).

Um outro aspecto presente nas obras de Benko e Lopes refere-se à questão da desregionalização, ou perda da importância da região no processo de hierarquização das cidades. Assim como Lopes, Benko apontará o desenvolvimento da cidade e a sua hierarquização como decorrente de relações travadas muitas vezes fora da sua região de influência e do papel de comando que desempenha transregionalmente. Este autor considera que “as ‘cidades globais’ são os centros de localização de atividades econômicas nacionais e internacionais que se desenvolvem independentemente de seu meio geográfico local ou regional imediato” (BENKO, 1999, p. 75) e citando Mayer comenta que

De maneira mais geral, o conceito da ‘cidade global’ pode vir respaldar a hipótese de uma desregionalização da hierarquia urbana. De fato, o lugar e o potencial econômico da cidade capitalista dependem cada vez menos do papel de metrópole regional que ela pode desempenhar e cada vez mais de suas funções de comando transregionais. Os pontos nevrálgicos do sistema capitalista urbano são os centros de comando, espacialmente bem ancorados, de controle da produção e dos processos de valorização que estão cada vez mais organizados e estruturados sobre uma base transnacional. À proporção que os processos de valorização do capital se internacionalizam, o desenvolvimento dessas cidades está mais do que nunca ligado a decisões tomadas em outras cidades, quase sempre distantes. As relações que cidades como São Paulo, Londres ou Frankfurt mantém com Paris, Nova York e Tóquio são muito mais importantes do que as que podem ter com suas instituições regionais ou nacionais (MAYER, *apud* BENKO, 1999, p. 74).

A competitividade das cidades, como visto, dependerá de articulações travadas no espaço externo à região em que estão localizadas e do papel que desempenham na economia mundial, fenômenos que se encontram atrelados à capacidade de centralizar capitais e à eficiência do espaço urbano. Outros fatores, entretanto, podem ser adicionados aos anteriormente citados, e, dentre estes sobressaem as diferenças de culturas, enquanto elementos fundamentais para o sucesso das cidades na era da globalização. Esta visão está também presente na obra de Lopes, que assinala:

Outro ponto importante para a competitividade das cidades é a sua infra-estrutura física e social, aliada a uma identidade cultural marcante que as torne atraentes como local de vida. O espaço de fluxos é definido pela integração na sociedade em rede, enquanto o espaço local é definido pela estruturação social e cultural. É preciso não esquecer que, no mundo atual, é o primeiro que predomina na luta pela competitividade, sendo o segundo o algo mais que diferencia (LOPES, 1998, p. 50).

Mais um aspecto de forte influência na competitividade urbana refere-se à gestão pública. Este tende a ser um elemento fundamental, embora não exclusivo, na definição da competitividade dos espaços urbanos, e, como será visto, de grande relevância para as cidades turísticas sendo, assim, merecedor de uma análise específica neste trabalho. As cidades turísticas requerem, para uma maior participação no mercado mundial do turismo, junto a outros atributos, que serão analisados adiante, a dotação de serviços urbanos (inclusive os públicos) qualificados e uma organização social e política do território, e, portanto, uma gestão pública eficiente que contribua para o alcance do desenvolvimento turístico e da competitividade no espaço global.

Para a análise da gestão das cidades em um contexto de globalização optou-se por um retorno a Lopes. Este aponta o fenômeno da globalização como responsável por obrigar as urbes a participarem de forma competitiva no novo espaço econômico, o que resulta em novas demandas para o setor público e, especialmente, para os governos locais, que passam a defrontar-se com o dilema de buscar um balanceamento entre o atendimento às demandas primárias da sociedade e a necessidade de construção de um ambiente urbano competitivo. Segundo Lopes,

[...] em um regime de escassez de recursos, torna-se necessário primeiro atingir níveis compatíveis de competitividade para possibilitar a geração de recursos necessária para atender as demandas da sociedade (ID., 1998, p. 46).

Outro aspecto acentuado pela globalização, no que toca aos processos de gestão e de competitividade das cidades, e também ressaltado por Lopes, refere-se ao conflito de competência entre os diversos níveis de governo. A integração das cidades aos espaços de fluxos, conforme este autor, aguçaria os conflitos e a diversidade de interesses entre o Estado e as urbes, enfraquecendo o poder estadual e conduzindo à necessidade de uma definição mais completa e mais clara dos papéis dos gestores estaduais e municipais, de modo a se obter uma maior eficiência dos governos. Este autor sublinha ainda que, para que as cidades consigam integrar-se à economia global faz-se também necessário que estabeleçam um novo relacionamento entre os governos locais e as iniciativas privadas.

Os governos locais e as empresas privadas estão juntos para maximizar sua base de receitas face à competição econômica, onde cidades com fortes posições de mercado têm condições de influenciar investimentos de capital, fator essencial no processo de acumulação de riquezas.

A grande mobilidade do capital passa a exigir dos governos locais uma constante barganha com os atores econômicos privados. Isso exige um novo posicionamento do sistema de gestão, em termos de apoio e suporte a investidores privados, que conduz a novas limitações na sua capacidade de ação, regulamentação e administração do espaço urbano sob sua jurisdição. Um nível adequado de entendimento e parceria entre governos e empresas e indivíduos é um desafio comum na definição da competitividade das cidades (ID., 1998, p. 50).

Em um cenário de globalização e competição acirrada, os governos locais passaram a ter como desafio a definição e a implantação de estratégias competitivas que implicam, dentre as diversas ações necessárias, na realização de parcerias com outras instâncias de poder, como os setores público estadual e federal, a iniciativa privada, a sociedade civil organizada, dentre outros agentes. Um novo aspecto, de maior amplitude, mas que também abraça as questões pontuadas, merece ser adicionado a esta análise: o desenvolvimento local. Pela via do desenvolvimento local, ao qual as estratégias competitivas tornam-se fundamentais, as urbes poderão vir a alcançar uma maior capacidade de competir nos ambientes externos e internos e, assim, a obter um melhor posicionamento no mercado mundial de cidades. O tratamento desta questão, entretanto, pressupõe uma maior compreensão do conceito de desenvolvimento local, que, por sua vez, remete à necessidade de um resgate das teorias de desenvolvimento. Optou-se, assim, neste trabalho, por realizar uma breve análise da evolução dos modelos de desenvolvimento, e, em seguida, retomar a questão da competitividade e do desenvolvimento local.

1.2. Conceituações e modelos de desenvolvimento econômico

A busca de um melhor padrão de competitividade pelos espaços urbanos, uma preocupação crescente em um contexto de globalização e intensa competição entre as distintas cidades do planeta, perpassa a temática do desenvolvimento econômico, ainda que não necessariamente conduza ao seu alcance. A necessidade de se obter um melhor posicionamento no “mercado mundial de cidades”, que permita uma mais ampla atração de fluxos de capitais e pessoas, pode conduzir alguns espaços urbanos a adotarem mecanismos que resultem em um crescimento econômico concentrado, sem redistribuição da riqueza gerada, com pouco ou nenhum benefício para parte expressiva da população local, com resultados diferenciados para as distintas partes que compõem o território impactado e que ocasione graves problemas ambientais; ou seja, a busca de um mais elevado padrão de competitividade pode não resultar no alcance do desenvolvimento, mas sim na dificuldade de manutenção da atratividade no longo prazo, por parte destes centros urbanos ou de algumas áreas nestes localizadas. Por outro lado, o desenvolvimento também não garante a manutenção da competitividade, principalmente em se tratando de cidades turísticas. O turismo é um fenômeno complexo, impulsionado por uma gama de fatores diferenciados, que muitas vezes fogem ao controle das cidades receptoras - a exemplo do modismo, de aspectos de ordem psíquica, como a necessidade de segurança⁶, dentre outros – ainda que estas apresentem elevados padrões de desenvolvimento. Porém, apesar destas ressalvas, não se pode negar a importância do desenvolvimento enquanto elemento facilitador para o alcance da competitividade; também não se pode deixar de mencionar que a busca da competitividade, em alguns casos, pode resultar em novos patamares de desenvolvimento. A estreita correlação entre esses dois fenômenos conduz, assim, a que a discussão da questão da competitividade urbana remeta à necessidade de se pontuar a complexidade que envolve o tratamento da questão do desenvolvimento, e, para tanto, torna-se fundamental a realização de uma breve análise da evolução deste conceito e dos modelos formatados com vistas ao seu alcance.

⁶ A exemplo, os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 conduziram a retração temporária de fluxos turísticos para cidades americanas, como Nova York e Miami, e também para centros urbanos europeus.

A abordagem do desenvolvimento, enquanto um problema, conforme salienta Souza (1999, p. 16-17) foi enfatizada a partir das flutuações econômicas do século XIX e da concentração da renda e da riqueza, evidenciada pelo surgimento de alguns poucos países industrializados, que tornou mais clara as desigualdades entre nações ricas e pobres. Já nos anos 30, a Grande Depressão do sistema capitalista, ao transparecer o drama social do desemprego e o declínio da produção, conduziu ao surgimento da teoria keynesiana que passou a apregoar a importância da ação do Estado na economia, realizando investimentos diretos e manipulando políticas anticíclicas, com o objetivo de reduzir o desemprego e amenizar as repercussões sociais das flutuações econômicas.

A contribuição da teoria keynesiana à questão do desenvolvimento econômico⁷ e à análise da desigualdade entre os países tornou-se ainda mais evidente com a aplicação da Contabilidade Nacional, no final década de 30, ao modelo definido por Keynes. A partir deste instante tornou-se possível comparar a renda *per capita* dos diferentes países e classificá-los em “ricos e pobres”, a depender do valor dessa renda média. Este indicador, aliado a outros como alto grau de analfabetismo, elevadas taxas de natalidade e de mortalidade infantil, baixa produtividade, instabilidade política, predominância da agricultura como atividade econômica principal, baixo índice de crescimento econômico e instabilidade e escassez de capital, conduziu a que os países “pobres” passassem a ser caracterizados como “subdesenvolvidos”.

A temática do desenvolvimento econômico das nações não esteve, entretanto, restrita à ideologia keynesiana. Desde 1911 o economista austríaco Joseph Schumpeter, na obra “Teoria do Desenvolvimento Econômico”, diferencia crescimento e desenvolvimento, indicando que a ocorrência individualizada do primeiro fenômeno conduz a que a economia funcione em um sistema de fluxo circular de equilíbrio, cujas variáveis econômicas aumentam apenas em decorrência da expansão demográfica. Para Schumpeter ocorre desenvolvimento

[...] na presença de inovações tecnológicas, por obra de empresários inovadores, financiados pelo crédito bancário. O processo produtivo deixa de ser rotineiro e passa a existir lucro extraordinário. No fluxo circular, não existindo inovação, não há necessidade de crédito, nem de empresário inovador. Por conseguinte, os lucros

⁷ Conforme Nali de Souza, apesar da temática “desenvolvimento econômico” ter obtido destaque apenas no século XX, a preocupação com o crescimento econômico da Europa é muito antiga; esta, entretanto, tinha por objetivo aumentar o poder econômico e militar do soberano, raramente se preocupando com a melhoria das condições de vida do conjunto da população (SOUZA, 1999, p. 15).

são normais e os preços aproximam-se aos de concorrência perfeita (SCHUMPETER, *apud* SOUZA, 1999, p. 16).

Outra visão desenvolvimentista, já mais próxima ao período de influência da ideologia keynesiana, pode ser atribuída a teóricos como Paul A. Baran que, em meados dos anos 50, defende o alcance do desenvolvimento pelas nações subdesenvolvidas através do estabelecimento de uma economia socialista planificada. Ao tratar do “desenvolvimento econômico rápido”, Baran argumenta que

É no mundo subdesenvolvido que o fato central e dominante de nossa época se torna visível a *ôlho* nu: o sistema capitalista, inicialmente poderoso instrumento de desenvolvimento econômico, converteu-se em não menos formidável obstáculo ao progresso humano (BARAN, 1957, p. 296).

Assim, para que as “nações atrasadas” pudessem alcançar o desenvolvimento econômico, Baran sugere uma mudança de sistema econômico. Respalado pela ideologia marxista, esse autor compreende que

[...] o estabelecimento de uma economia socialista planificada é condição essencial, e mesmo indispensável, para que os países subdesenvolvidos atinjam o progresso econômico e social [...] (ID., 1957, p. 309).

Em que pese a importância de teóricos como Baran, deve-se ressaltar, entretanto, que após a Segunda Guerra Mundial a macroeconomia keynesiana passou a ser aplicada em diversas partes. Posteriormente, contudo, a percepção do desenvolvimento enquanto um fenômeno de longo prazo evidenciou ser esta teoria inadequada para explicá-lo integralmente. Assim, conforme Furtado, foi formatada uma “Teoria do Desenvolvimento” que passa a preconizar o subdesenvolvimento como derivado do desenvolvimento, ou seja, da “expansão do capitalismo mundial em sua fase oligopolista” (FURTADO *apud* SOUZA, 1999 p. 18).

Outras teorias surgem em seguida, a exemplo da Teoria do Imperialismo, que defende a necessidade de rompimento dos “vínculos coloniais” com os países de economia dominante, por parte das economias pobres, como imprescindível ao seu desenvolvimento. As teorias do Desenvolvimento e do Imperialismo permitem identificar que o principal entrave ao desenvolvimento era de natureza política, dado que aos países pobres estava reservada uma posição subalterna no contexto da divisão internacional do trabalho. Os teóricos defensores desta última corrente, de larga influência marxista, assim como os adeptos do

desenvolvimentismo, passam a receber amplas críticas dos economistas da corrente teórica mais tradicional nos anos 40 e 50, a exemplo dos autores de inspiração neoclássica que identificam a escassez do capital como a causa fundamental do subdesenvolvimento e estabelecem o incremento da poupança interna, o afluxo de capitais externos e a expansão das exportações como estratégia de crescimento (SOUZA, 1999, p. 18).

Simultaneamente ao ocorrido nos países ricos, no fim dos anos 40 e início dos anos de 50, economistas dos países pobres começam a preocupar-se com a temática do desenvolvimento, conduzindo ao surgimento de modelos de desenvolvimento econômico pautados nos princípios do nacional-desenvolvimentismo. A ideologia desenvolvimentista, herdeira direta da corrente keynesiana, que, conforme Guido Mantega, “[...] se constituiu na bandeira de luta de um conjunto heterogêneo de forças sociais favoráveis à industrialização e à consolidação do desenvolvimento capitalista nos países de ponta desse continente [...]” (MANTEGA, 1987, p. 23), influenciou boa parte da intelectualidade latino-americana nesse período. O desenvolvimentismo enveredou para o campo da política econômica e do planejamento governamental, apregoando o incremento da participação do Estado na economia e a importância da realização de planos de desenvolvimento como forma de possibilitar a transformação dos países periféricos em nações desenvolvidas. Esses princípios foram também bases de fundamentação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL – instituição criada pelas Nações Unidas, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de realizar estudos visando ao desenvolvimento da região, e que, de acordo com Mantega (1987, p. 32.), se constituiu em “[...] um marco teórico decisivo para a gestação das principais teses sobre o desenvolvimento ou subdesenvolvimento periférico que animaram a discussão teórica latino-americana do pós-guerra”. Ainda conforme este autor, a preocupação central da CEPAL era

[...] explicar o atraso da América Latina em relação aos chamados centros desenvolvidos e encontrar as formas de superá-lo. Nesse sentido, a análise enfocava, de um lado, as peculiaridades da estrutura socioeconômica dos países da ‘periferia’, ressaltando os entraves ao ‘desenvolvimento econômico’, em contraste com o dinamismo das estruturas dos centros avançados; e de outro centrava-se nas transações comerciais entre os parceiros ricos e pobres do sistema capitalista mundial que, ao invés de auxiliarem o desenvolvimento da periferia, agiam no sentido de acentuar as desigualdades (ID., 1987, p. 34).

Os economistas da CEPAL efetuaram uma crítica acirrada à Teoria das Vantagens Comparativas de Ricardo, alegando que esta incentivava a dependência e a dominação política ao apregoar que os países deveriam especializar-se na produção de bens para os quais apresentassem vantagens comparativas de custo. Segundo esta lógica, os países subdesenvolvidos não deveriam industrializar-se, mas sim permanecer produzindo alimentos e matérias-primas para a exportação e adquirir dos países desenvolvidos os produtos manufaturados para consumo interno (SOUZA, 1999, p. 19).

A CEPAL preocupava-se, assim, com o fosso que separava os países ricos, formados por estruturas mais homogêneas e mais industrializadas, e os países pobres, sufocados por problemas, como a falta de integração interna entre as suas economias, a descontinuidade entre as regiões mais avançadas e as mais atrasadas e, portanto, com as vantagens obtidas pelas economias centrais nas transações com os núcleos periféricos. Como saída propõe uma participação ativa do Estado na economia, a implementação de uma política de desenvolvimento industrial, que contemplasse a reforma agrária, a melhoria da alocação de recursos produtivos e buscase evitar a evasão da produtividade, ou seja, um desenvolvimento nacional baseado nas atividades industriais e na dinâmica interna da economia, com menos dependência do mercado internacional de produtos primários, mas sem grandes restrições para uma ajuda externa que viesse a reforçar o desenvolvimento interno. Conforme Mantega (1987, p. 39-43), o plano de transformações econômicas, arquitetado pela CEPAL para a América Latina, por concentrar-se, quase exclusivamente, nos aspectos econômicos, dedicando pouca atenção às questões sociais e políticas, conduziu à dificuldade de se alcançar, com a implantação das novas relações capitalistas, os benefícios postulados pela Comissão, embora do ponto de vista estritamente econômico a estratégia adotada por este organismo pudesse ser considerada bem-sucedida.

Já nos anos 60, quando um novo modelo de acumulação, denominado Substituição de Importações, é concebido, aqui no Brasil, pelo Estado e seus organismos ocupados com o “desenvolvimento”, Celso Furtado, um dos seus idealizadores⁸, traça um novo conceito para o desenvolvimento econômico, ainda na linha do nacional-

⁸ O Modelo de Substituição de Importações foi concebido por Celso Furtado, Ignácio Rangel e outros pensadores, como Maria da Conceição Tavares, Paul Singer e Luiz Carlos Bresser Pereira (MANTEGA, 1987, p. 78).

desenvolvimentismo também presente na visão Cepalina. Para Furtado, que havia participado ativamente da CEPAL e encontrava-se atuando como técnico nas estruturas do governo,

[...] desenvolvimento econômico significava mais do que simples crescimento econômico⁹ ou a acumulação de capital porque, além de representar o incremento da capacidade produtiva, implicava também a irradiação do progresso econômico para o grosso da sociedade (FURTADO, *apud* MANTEGA, 1987, p. 87).

O Modelo de Substituição de Importações idealizado por Furtado procura evitar os laços de dependência ao capitalismo internacional, pressupondo um crescimento voltado para o dinamismo do mercado interno, seguindo um estilo de crescimento atrelado ao desempenho das exportações de produtos agrícolas, e, assim, a receitas instáveis e com poder de compra decrescente. O incremento das importações e o declínio ou a constância do poder de compra externo resultantes desse modelo, levariam ao desequilíbrio do balanço de pagamentos. Furtado resolvia esta contradição afirmando que os resultados negativos do balanço deveriam ser sanados não por políticas monetárias contracionistas, mas sim por substituições de importações programadas pelo governo (FURTADO *apud* SOUZA, 1999, p. 219).

A análise estruturalista traçada por Furtado, dentro de uma visão nacionalista e estatizante, pressupõe uma ampla participação do Estado na economia, através de investimentos em setores estratégicos, da realização da reforma agrária e da redistribuição de renda. De acordo com este representante da CEPAL, caberia ao Estado o desempenho das seguintes funções:

- [...] atuar diretamente no setor produtivo, por meio de empresas estatais;
- planejar a distribuição regional e setorial dos investimentos;
- subordinar a política monetária ao desenvolvimento;
- promover uma distribuição de renda mais equitativa no sentido de dinamizar o setor de mercado interno; e
- controlar o afluxo de capital estrangeiro, para que a dependência financeira excessiva não retire do país sua autonomia na gestão de problemas econômicos fundamentais (ID., 1999, p. 220).

⁹ Conforme Souza (1999, p. 20), “[...] não existe uma definição universalmente aceita de desenvolvimento. Uma primeira corrente de economistas, de inspiração mais teórica, considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. Já uma segunda corrente, voltada para a realidade empírica, entende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente”.

Uma outra percepção de desenvolvimento, também relacionada aos princípios do nacional-desenvolvimentismo, porém atrelada à proposta dos grandes projetos estruturantes, desponta ainda na segunda metade dos anos 50. Formulada por François Perroux, esta concepção defende o modelo de Pólo de Crescimento enquanto mecanismo propulsor do desenvolvimento das nações. Perroux parte da percepção de que o crescimento não aparece simultaneamente em toda parte, mas manifesta-se em pólos de crescimento, com intensidades e efeitos finais variáveis sobre toda a economia. Utilizando-se do conceito de “economias externas” defende que a ação motriz, que conduz ao alcance de inovações bem-sucedidas no funcionamento da economia e ao crescimento econômico, não pode ser vista mais como decorrente da procura de lucro por cada firma individual, como pressupunham os economistas Clássicos, mas sim como procedente da procura e aquisição dos lucros pelo conjunto de firmas individuais, ou seja, pelos complexos industriais (PERROUX, 1955, p. 148-149).

No modelo de planejamento centralizado proposto por Perroux, os complexos industriais foram definidos como formados não apenas pela presença de várias empresas, mas também pela existência de uma “indústria-chave”, de um regime não-concorrencial do complexo e da aglomeração territorial. Segundo Perroux, “[...] a indústria-chave é aquela que induz na totalidade de um conjunto, por exemplo, de uma economia nacional, um acréscimo global de vendas muito maior que o acréscimo das suas próprias vendas”. E, nesse sentido, o desenvolvimento seria decorrente da “[...] mudança estrutural provocada no espaço econômico pela expansão destes núcleos de indústrias dinâmicas”. O processo de desenvolvimento seria desencadeado pelos pólos de crescimento, que o difundiriam para o resto da economia, através dos efeitos multiplicadores sobre o emprego, a renda, o investimento e a proliferação de pequenas empresas (ID., 1955, p. 152-155).

Na análise da Teoria dos Pólos de Crescimento de Perroux, Silva chama atenção, inicialmente, para o fato de que esta, embora seja relacionada mais fortemente com a Teoria do Crescimento Econômico, em face às relações propostas com o sistema econômico, pode também ser considerada uma Teoria de Localização. Este autor defende a sua afirmação pontuando o destaque dado por Perroux ao setor industrial que, como visto, através da ação das “indústrias motrizes” exerce “[...] efeitos de arraste sobre outros conjuntos nos espaços econômicos e geográficos [...]” (SILVA, 1976, p. 6). Nesse modelo, como salientado, o crescimento e o desenvolvimento podem ser iniciados pelos resultados da ação da “indústria-

chave”, que além de possibilitar a aglomeração industrial e populacional, também causa impactos sobre os setores terciário e primário. Silva, ao analisar Perroux, ressalta a diferença existente entre esses dois conceitos implícitos na Teoria do Crescimento Econômico. Em uma visão próxima à de Furtado, esse autor argumenta que,

[...] a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico deve ser encontrada no predomínio dos aspectos quantitativos do primeiro conceito, indicando expansão do sistema sem apresentar, contudo, mudanças estruturais, enquanto que no segundo caso há o predomínio de elementos qualitativos, revelando a difusão do bem-estar, com mudanças no sistema econômico-social [...] (ID., 1976, p. 6).

Ainda conforme Silva, o modelo dos Pólos de Crescimento de Perroux, embora tenha sido utilizado enquanto objeto de constatações empíricas e servido de orientação para políticas de localização industrial, não esteve isento de críticas. Prosseguindo cita, assim, algumas críticas lançadas a este modelo por distintos autores: Chinitz, a exemplo, critica os Pólos de Crescimento indicando que ao invés de desencadear um efeito aglomerador, uma poderosa indústria motriz pode impedir o aparecimento de novas firmas, inibindo o desenvolvimento industrial. Keeble ressalta que muitos pólos de crescimento existem sem uma indústria motriz. M. Blaug¹⁰ aponta problemas complexos como a imprecisão da definição de indústria motriz e a incompleta definição de complexo industrial; a parcial explicação das inter-relações entre a indústria motriz e o complexo industrial e a relação, ao menos em parte, errônea entre o crescimento do pólo e o da nação, presente na explicação de Perroux (1976, p. 7). Essas críticas, embora devam ser pontuadas nas análises e no planejamento regional, não reduzem a importância da teoria de Perroux enquanto um modelo de crescimento econômico, que aborda aspectos da teoria locacional e do planejamento estratégico.

Em defesa à teoria de Perroux, Almeida aponta que a maioria dos dirigentes que atua no campo do desenvolvimento econômico seja esta formada por políticos, técnicos ou acadêmicos, ainda encontra-se amarrada aos conceitos de “pólo” e “cadeia de valor”. Ressalta, entretanto, que a versão dada ao modelo de pólos

[...] é uma vulgarização da versão original, proposta por Perroux nos anos 1950 com o intuito de explicar o impacto de grandes ‘pacotes’ de investimentos em indústrias pesadas [...] hoje se fala de ‘pólos’ mesmo quando se trata de indústrias leves de

¹⁰ As críticas desse autor foram refutadas por J.G.M. Hilhorst e por J.R. Lasuén (ver SILVA, 1976, p. 7).

bens finais, agroindústrias, indústrias extrativas de baixíssimo dinamismo, artesanato e mesmo de ‘pólos turísticos’. O rico modelo de Perroux envelheceu, foi pasteurizado e perdeu poder de interpretação” (ALMEIDA *apud* GARRIDO, 2002, Prefácio).

Sem negar a importância das ressalvas realizadas por Almeida, em face ao âmbito de interesse desta tese não se pode ignorar o aproveitamento da teoria de Perroux para a análise do desenvolvimento turístico, dado por alguns autores, a exemplo de Sessa. Comentando sobre esta teoria, Sessa (1983, p. 40) ressalta que Perroux delinea dois tipos fundamentais de pólos: os de caráter industrial e os de caráter aglomerado de tipo urbano e questiona se seria possível inserir nesta análise um outro tipo de pólo de desenvolvimento, o turístico. Defende a similaridade entre a instalação de um pólo de desenvolvimento turístico e um pólo de desenvolvimento industrial descrito por Perroux, argumentando que no lançamento do pólo turístico,

[...] os fluxos monetários derivados dos fluxos de turistas, incrementam uma série de dinamismos de expansão, sobretudo mediante os efeitos de aglomeração e de conjugação, tendendo a estender estes efeitos de expansão em ondas concêntricas, além da própria localidade turística [...] (SESSA, 1983, p. 41).

Buscando a aplicação do modelo dos pólos de desenvolvimento ao turismo, mas percebendo as diferenciações existentes entre esta atividade e a industrial, Sessa assinala que ao passo em que o pólo industrial, formado por uma grande unidade motriz, apresenta, habitualmente, efeitos de dominação de uma indústria sobre as outras, o pólo turístico, “formado por um ‘conjunto’ de unidades motrizes”, as empresas hoteleiras, apresenta efeitos resultantes dos impactos de umas unidades sobre todas as outras empresas “de caráter colateral, comercial, de divertimento e esportivas”. Para este autor essa seria a única característica diferenciadora entre os dois tipos de pólos e, neste caso, favorável ao turismo uma vez que os pólos turísticos permitiriam a presença de uma série de pequenas e médias empresas. Sessa aponta também a existência de diferenças entre o processo de concentração urbana e o processo de concentração turística. Na sua visão, no pólo urbano a concentração espacial decorre de um processo interno que propicia o deslocamento espacial de “[...] fluxos monetários que suscitam a ‘acumulação’ de ganhos e custos numa localidade”. Já no pólo turístico, os fluxos são externos à localidade, podendo, inclusive, proceder de outras nações (no caso do turismo internacional). Nesse contexto, o turismo é visto enquanto uma “atividade de base que supera a própria região seja porque a sua razão de expansão provém do exterior,

seja por outra característica” e o pólo de desenvolvimento turístico é percebido enquanto uma atividade “motriz” em uma determinada região (ID.,1983, p. 43-44).

No Brasil o conceito de pólo turístico foi também adotado, já em inícios deste século, pelo Banco do Nordeste e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR/NE. Conforme comenta Garrido, esses organismos definiram o pólo de turismo no documento do PRODETUR/NE, 2001, como “[...] um grupo de municípios contíguos que têm recursos turísticos complementares e concordam em desenvolver suas capacidades de gerenciamento dos fluxos turísticos[...]” e também enquanto “[...] um conjunto de municípios não contíguos que trabalham como um circuito de atrativos complementares que formam um roteiro visitado durante um período de três ou mais dias”. Nesse caso, como observa Garrido, “o espaço geográfico assume papel preponderante em relação à atividade econômica [...] o local - ‘conjunto de municípios contíguos’ ou ‘conjunto de municípios não contíguos’ - parece se sobrepor à ‘atividade motriz’ referida por Perroux (1995) no seu conceito de pólo” (GARRIDO, 2002, p. 58). Pode-se adicionar também a estes comentários, que a ênfase dada ao espaço geográfico presente no PRODETUR/NE também distancia o seu conceito de pólo turístico do apresentado por Sessa em finais da década de 80 que, como visto, toma as empresas de turismo – unidades hoteleiras – enquanto as atividades motrizes, embora se deva frisar que o conceito deste último autor, apesar de mais próximo da concepção de Perroux que o do Banco do Nordeste e BID, não está, porém, isento das críticas pontuadas por Almeida.

Prosseguindo com a análise dos modelos de desenvolvimento, cabe observar que, sob grande influência da Teoria dos Pólos de Desenvolvimento de Perroux, o norte-americano John Friedmann aperfeiçoa, no final da década de 60, as idéias referentes à relação Centro-Periferia, tratadas, inicialmente, por Raul Prebisch¹¹, que, assim como Celso Furtado, foi membro da CEPAL. Para Friedmann os Pólos de Crescimento não incorporam apenas as atividades industriais, mas constituem-se em “[...] centros para a geração e difusão espacial das inovações,” formados pelas conexões travadas entre as atividades propulsoras do

¹¹ Conforme Silva (1976, p. 11 e 12), em 1949 Prebisch realizou um estudo econômico sobre a América Latina no qual buscou valorizar as relações do continente com as economias industrializadas, sendo estas vistas como o centro do sistema econômico e a América Latina como periferia.

crescimento ou desenvolvimento econômico com todas as atividades econômicas a estas relacionadas (FRIEDMANN, *apud* SILVA, 1976, p. 12).

No modelo de Friedmann o sistema econômico é formado por um ou mais pólos que constituem o centro dominante e por áreas que conformam a periferia dependente. Responsável por concentrar as principais atividades econômicas do sistema, exercendo expressiva atração sobre os novos investimentos, em função das economias de escala propiciadas, o centro dominante recebe os fluxos procedentes da periferia, em uma proporção superior aos recursos que retornam para esta última área, controlando a maior parte dos rendimentos do sistema. O rompimento dessa relação de dependência requer, segundo Friedmann, a existência de uma intervenção planejada.

Analisando o modelo de Friedmann, Silva chama a atenção para o fato de que vários autores, como Perroux, G. Myrdal, e Hirschmann pontuam a existência de dois tipos principais de relações entre o centro e a periferia: as favoráveis e as desfavoráveis à periferia. As favoráveis ocorrem quando há complementariedade entre as regiões periférica e dominante. As desfavoráveis, quando a relação de dependência mantida pela periferia inibe o desenvolvimento de atividades econômicas nesta área. Ainda conforme Silva (1976, p. 13-14), o balanço entre os efeitos favoráveis e desfavoráveis às regiões periféricas é fundamental ao alcance do desenvolvimento econômico uma vez que propicia a evolução do modelo centro-periferia e acentua, com maior ou menor intensidade, a concentração espacial das atividades econômicas.

O tratamento da questão do desenvolvimento, embora liderado por teóricos com formação na Ciência Econômica, também recebeu contribuições relevantes de estudiosos de outras áreas, a exemplo da Geografia. Nesse sentido, cabe destacar a Teoria das Localidades Centrais do geógrafo alemão Walter Christaller. Utilizando-se de uma teoria da localização para os serviços e instituições urbanas, Christaller partiu, na década de 1950, para investigar as leis que determinam o número, o tamanho e a distribuição das cidades ou centros populacionais. Na visão de Christaller, uma cidade é definida como localidade central quando a sua função principal é a distribuição de bens e serviços a uma região em torno, a qual também abarca centros hierarquicamente considerados de posição inferior (CHRISTALLER, *apud* SILVA, 1976, p. 9). Este autor alemão defende, assim, o conceito de localidade central

atrelando-o à regionalização; como visto, este conceito foi retrabalhado por Lopes e Benko ao definirem “cidade global” e “desregionalização”.

No modelo de Christaller observa-se uma articulação entre desenvolvimento e a existência de um sistema de localidades centrais. Em síntese, uma vez que os lugares centrais também abastecem os centros inferiores, o desenvolvimento dos primeiros “[...] terá como fator mais decisivo [...] não o consumo dos bens centrais, mas a receita da venda de bens centrais, i.e., a renda líquida auferida pelos habitantes dos lugares centrais – renda bruta menos a produção e os custos” (ID., 1976, p. 10). O geógrafo alemão aponta a existência de três fatores fundamentais à constituição do sistema de localidades centrais:

- 1) Mercado – distribuição espacial dos bens centrais entre um número mínimo de localidades centrais;
- 2) Tráfego – satisfação e atendimento a uma demanda máxima, com o mínimo custo. Este fator explica ‘o desenvolvimento das localidades centrais ao longo das principais vias de transporte’;
- 3) Administração – criação de uma estrutura administrativa hierarquizada. Este princípio básico explica as ‘mudanças do sistema decorrentes de barreiras político-administrativas ou de estruturas administrativas exageradamente centralizadas’ (ID., 1976, p. 10-11).

Christaller traz uma nova contribuição à questão do desenvolvimento, dentro de uma ótica do desenvolvimento regional, privilegiando aspectos locacionais. Porém, como comenta Silva (1976, p. 11), principalmente no que diz respeito à realidade brasileira, há ainda uma maior necessidade de “análises extensas e profundas”, que tomem o modelo construído por este geógrafo como referencial e contemplem testes empíricos da Teoria das Localidades Centrais. No que diz respeito ao âmbito de análise desta tese, as considerações de Christaller foram fundamentais, adicionalmente, por estabelecerem uma correlação entre turismo e desenvolvimento.

Comentando o modelo de Christaller, Vera Rebollo -coord.- chama atenção ao fato deste autor enfatizar na sua obra a dependência da evolução do espaço turístico em relação a três fatores chaves: as mudanças nas preferências e necessidades dos visitantes; a degradação do meio físico e das infra-estruturas e as mudanças das atrações originais naturais e culturais (CHRISTALLER, *apud* VERA REBOLLO –coord.-, 1997, p. 234). E como observa Silva (2003, p.18), na visão deste geógrafo alemão os fatores locacionais para o desenvolvimento do turismo estão relacionados com as diferenças locais e regionais, ou seja,

com a existência de ambientes e culturas diferenciados, aspectos que, como visto, foram pontuados por Porter e Lopes como fundamentais à competitividade.¹² Priorizando a perspectiva locacional do turismo, Christaller considera esta atividade como um possível meio para se alcançar o desenvolvimento econômico em regiões periféricas, uma vez que os turistas são atraídos pelo desejo de conhecer novas áreas, distantes e diferentes do seu *habitat*, o que pode resultar em uma transferência de recursos das áreas centrais para as periféricas (CHRISTALLER, *apud* SILVA, 2003, p. 18).

Cabe pontuar a existência de diversas outras teorias analíticas da questão do desenvolvimento, a exemplo da Causação Circular ou Círculo Vicioso da Pobreza, do Capitalismo Tardio e do Desenvolvimento Sustentável (CORIOLANO, 2003a, p. 15) e diversos modelos que buscam retratar as relações entre turismo e desenvolvimento. Entretanto, é importante também observar que a percepção do desenvolvimento econômico enquanto um fenômeno complexo que diz respeito ao território, aos recursos naturais, às pessoas e suas ações, dentre as quais estão situadas as ações econômicas e as procedentes da economia do turismo, e, portanto, dissociado de um modelo ideal encontrado nos denominados países ricos industrializados, é um fato relativamente recente.

Na esfera econômica, a exemplo, apenas em 1962 o Conselho Econômico das Nações Unidas recomendou a inclusão dos aspectos sociais ao desenvolvimento. Como comenta Coriolano (2003a, p. 17-18), as “Propostas de Ação da Primeira Década de Desenvolvimento da ONU” (1960-1970) determinavam que o problema dos países subdesenvolvidos não era simplesmente o crescimento, mas sim o desenvolvimento. Objetivava-se melhorar a qualidade de vida das pessoas, o que implicava em mudanças sociais, culturais e econômicas. A pretendida associação entre os aspectos econômicos e sociais não foi, entretanto, viabilizada neste período. Na década seguinte buscou-se, mais uma vez, unir esses dois aspectos, porém, questões importantes como a degradação do meio ambiente, crescimento demográfico, a fome, o déficit habitacional, foram discutidas, mas não solucionadas.

¹² Como descrito anteriormente, Porter refere-se a esta questão quando aborda a competitividade da indústria e Lopes, ao analisar este mesmo fenômeno para as cidades.

No final da década de 70, a discussão da satisfação das necessidades humanas em cada país entrou em evidência conduzindo os especialistas da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, a criarem o conceito de desenvolvimento endógeno. Este pressupõe a adoção de soluções locais e não globais, recomendando que os países buscassem encontrar soluções próprias e não imitar as sociedades industrializadas. Estava assim lançado o embrião para um novo modelo de desenvolvimento, pautado na valorização da cultura local, das iniciativas locais, da política local e dos recursos locais, que posteriormente resultou no denominado desenvolvimento local, um dos mais novos modelos propostos para o desenvolvimento, utilizado, inclusive, como referência em parte expressiva das atuais teorias e modelos analíticos do desenvolvimento turístico e também como base fundamental à compreensão do fenômeno da competitividade urbana.

1.3. O fenômeno da competitividade urbana e o desenvolvimento local

O conjunto de transformações que conduziram à emergência de um novo referencial de cidade é, sobretudo, produto dos processos recentes de descentralização política e de (re)valorização dos governos locais, desencadeados pela incapacidade do Estado em fornecer respostas ao incremento das demandas procedentes das esferas produtiva, social e política, em um contexto marcado pelo movimento de globalização da economia, abertura de mercado e formação de blocos econômicos.

A crise do Estado, *pivot* central do fortalecimento da preocupação com o desenvolvimento local e diferenciação das cidades, desponta, inicialmente, na Europa – Inglaterra, França, Itália, Espanha –, nos anos 70, como consequência do declínio do Estado do Bem Estar, em um momento de reestruturação da economia capitalista. O urbanismo, que até este instante desenvolvia-se tendo como elemento propulsor os investimentos estatais, altera o seu perfil, a medida em que estes recursos vão se tornando escassos, abandonando as práticas preventivas e antecipativas, que envolviam gastos do Estado em vários setores, e passando a adotar ações mais restritas, dirigidas à redução das desigualdades e melhoria da qualidade das cidades européias.

Posteriormente, a crise fiscal que conduziu à retração dos investimentos estatais em países europeus amplia-se para a América Latina – Chile, Colômbia, México, Peru, Brasil - provocando, em ambos os continentes, uma reestruturação das funções do Estado, a qual culminou, ainda que guardando as diferenças de país para país, na descentralização política, com a conseqüente (re)valorização do poder municipal. O movimento de descentralização política aparece, em essência, como resultado da transferência de atribuições do Estado Central para os municípios, os quais passam a ter que responder às suas novas demandas, muitas vezes, sem um respaldo em termos do crescimento das finanças municipais. Como comentado por Lopes, neste novo cenário,

[...] se são grandes as pressões internas sobre os governos locais, são ainda maiores as pressões externas geradas pela globalização. Com a aceleração do processo de urbanização, gerando um grande crescimento do tamanho das cidades, os governos locais necessitam crescer muito sua capacidade de mobilização de recursos, para atender às legítimas demandas da população por serviços públicos (LOPES, 1998, p. 49).

Analisando, especificamente a realidade brasileira diante deste novo cenário, Cano irá ressaltar:

O desmonte do Estado nacional, sua exaustão financeira, a violenta contração do gasto público social e de investimentos transmitiram-se às hierarquias estaduais e municipais, via *descentralização* de serviços, ardil federal no manejo do aparelho tributário, e pelos mecanismos vis impostos às negociações das dívidas dos estados e dos principais municípios, com *escorchantes* taxas de juros, comprometendo os orçamentos dessas instituições por pelo menos trinta anos (CANO, 2003, p. 290).

Imersos em um quadro dinâmico de transformações globais da economia capitalista, e imprensados entre o incremento das demandas internas e a escassez de recursos, os governos municipais partiram para a redefinição dos seus papéis¹³ e das suas relações com o setor privado, de forma a alcançar outros mecanismos condutores ao desenvolvimento local. Com este propósito, lançaram mão de estratégias que permitissem qualificar e diferenciar as cidades, tornando-as competitivas umas frente às outras. Em decorrência, o planejamento urbano passa a ser repensado, tendo agora que incorporar, como parte das suas atribuições, a procura de alternativas que possibilitem a estes espaços driblar os limites estabelecidos pelo capital disponível. Dentre essas alternativas insere-se a busca de novas modalidades de

¹³ Na visão de Ted Gaebler e David Osborne (1992, p. 45), o setor público encontra-se em ritmo de mudança. Os governos grandes e pequenos, federais, estaduais e locais já começam a reagir ao surgimento de uma economia global. Estes autores preconizam formas de governo que vêm sendo almejadas – de resultados, empreendedor, previdente, descentralizado e

parceria entre os setores público, privado e terceiro setor (a exemplo das organizações não governamentais – ONG's). Deve-se chamar atenção, entretanto, que esta planificação urbana realizada através de parcerias, como ressalta Castells, só ocorrerá, de fato,

[...] numa sociedade pluralista se existe, por um lado, uma concordância quanto aos próprios fundamentos do sistema e a utilização de meios institucionais na base da planificação e, por outro lado, discussão, negociação, harmonia e acordo entre os diferentes atores, de forma a encontrar objetivos não questionáveis em suas grandes linhas, e que possamos nos centrar no problema dos *meios*, o que pode ser resolvido *racionalmente*, já que a racionalidade é definida (de acordo com a famosa dicotomia weberiana) como adequação dos meios aos objetivos [...] (CASTELLS, 1983, p. 357-358).

Como ressalta Albuquerque (1998, p. 69 e 75) são fatores fundamentais nas iniciativas de desenvolvimento local, com vistas a uma maior competitividade, o apoio político e administrativo que venham a prestar os setores públicos locais, a convicção destes setores quanto ao seu papel no fomento territorial e a negociação estratégica entre atores socioeconômicos locais. Este autor enfatiza a inexistência de receitas ou dogmas na busca do desenvolvimento econômico local, destacando que este não pressupõe o desmantelamento do Estado, mas, sim:

[...] a definição de uma nova agenda de atuações negociadas com o setor empresarial e o conjunto da sociedade civil territorial (trabalhadores, entidades financeiras, centros de consultoria e investigação científica, organizações não-governamentais de desenvolvimento, dentre outros), na qual o planejamento do desenvolvimento se visualiza como tarefa coletiva de interesse comum para elevar o nível de vida de toda a população (ALBUQUERQUE, 1998, p. 75).

O desenvolvimento local tem se convertido, conforme Rodriguez Gonzáles (1998, p. 5), em uma estratégia político-administrativa, uma esperança, um conceito de debate acadêmico, cada vez mais discutido enquanto uma via alternativa para o incremento dos níveis de bem-estar das sociedades. Esse autor ressalta, entretanto, a falta de uma definição global, amplamente assumida pelos profissionais e investigadores dessa temática. Enfatiza que um dos grandes equívocos verificados entre os autores que se utilizam desse referencial é confundir desenvolvimento local com desenvolvimento econômico, assinalando que:

orientado para o mercado – que, em conjunto, resultam em um novo modelo de governo, adequado ao momento presente: o “governo reinventado”.

Evidentemente para que se produza um processo de desenvolvimento local é necessário que exista um progresso econômico e produtivo que o sustente. Sem dúvida o desenvolvimento local adquire uma perspectiva mais complexa. Se fundamenta em que deve ser global e integral, repercutindo na valorização e utilização dos recursos próprios com que conta cada território concreto e não somente em um único aspecto do desenvolvimento como pode ser o econômico (ID., 1998, p. 5).

Após citar diversas concepções de desenvolvimento local (D.L.), dotadas de uma multiplicidade de enfoques, mas possuidoras de um mesmo objetivo básico: a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida mediante a valorização dos recursos endógenos (Quadro 1), Rodriguez Gonzáles parte para uma definição de D.L., que pressupõe a adequação deste conceito a um movimento fundamentalmente endógeno, a um caráter territorial, sem perder de vista a possibilidade da competitividade setorial, referendada por uma harmonia entre os agentes econômicos, sociais e políticos. Assim, segundo este autor, D.L:

[...] É, sem dúvida, um movimento fundamentalmente endógeno, que surge da iniciativa da sociedade civil, vinculada a um território e a uma história concreta, fundamentada na valorização e utilização dos recursos locais com que conta, e que deve estar acompanhado de iniciativas institucionais de acompanhamento; o D.L. adquire um caráter setorial, especializado, no qual uma economia local se especializa na elaboração ou produção de um determinado bem ou serviço que por sua qualidade ou eficiência pode competir nos mercados a nível global. Estabelece-se, assim, uma relação básica entre o local e o global, fundamental para assegurar a viabilidade dos processos de D.L. O desenvolvimento local deve, de forma complementar, adquirir uma perspectiva integral de caráter territorial, onde todos os recursos organizativos da coletividade devem estar orientados a maximizar os aspectos mais competitivos de cada território. Se trata de harmonizar o conjunto de atividades produtivas e lógicas espaciais dos agentes econômicos, sociais e políticos para evitar atuações contraditórias que prejudiquem os efeitos positivos do D.L. (ID., 1998, p. 7).

QUADRO 1
Diferentes concepções de Desenvolvimento Local

Autor	Definição
C. Ware	Organização da comunidade como meio de promoção da melhoria geral e do alcance dos objetivos específicos sob um princípio primordial consistente em fazer com que os recursos da comunidade satisfaçam as necessidades do povo
E. Ander-Egg	Técnica ou prática social com um objetivo fundamental dirigido à promoção do homem mobilizando recursos humanos e institucionais, mediante a participação ativa e democrática da população no estudo, programação e execução dos programas de desenvolvimento.
Datar	Um processo concreto de organização do futuro de um território, resultante dos esforços conjuntos da população afetada, de seus representantes, dos atores socioeconômicos e eventualmente dos agentes do estado, para construir um projeto de desenvolvimento integrando as diferentes partes econômicas, sociais, culturais e as atividades e recursos locais.
A. Precedo Ledo	O D.L. é um sistema produtivo e social que se articula em torno das potencialidades dos recursos locais,...implica novos mecanismos de intervenção e coordenação que ao aplicar-se permitem introduzir um novo esquema regional de D.L. e de coordenação administrativa que combine o desenvolvimento ascendente e descendente em uma síntese unitária que engloba o sistema produtivo, a ordenação do território e o meio ambiente em um sistema integrado
A. Vázquez Barquero	Forma flexível de acumulação e de regulação que favorece ao processo atual de reestruturação produtiva, sobretudo nos países de industrialização recente,...a industrialização local pode definir-se como um processo cujo nascimento, desenvolvimento e maturidade se baseia na combinação de um conjunto de causas que vão desde o estado de necessidade à disponibilidade de recursos naturais e/ou uma boa localização. A existência de uma certa capacidade empresarial, de mão-de-obra abundante e barata, de poupança local e de conhecimento prático de produtos e mercados, favorecem o nascimento de processos de industrialização, e, desta forma, se pode satisfazer as necessidades de mudança existentes nas comunidades locais.
D. Márquez Fernández	O D.L. tem uma série de características definidas por ser democrático, parte de um impulso solidário local; endógeno, fomenta a valorização dos recursos próprios; integral, trata de harmonizar objetivos econômicos, sociais e meio ambientais; e sustentável, assegura a perduração dos recursos.
M. Molina	Pode entender-se como aquele que se identifica maioritariamente com iniciativas locais e utiliza recursos próprios, ainda que seja muito difícil que estejam totalmente ausentes as influências externas,...se tem vinculado com algo mais que com simples crescimento econômico, combinando harmonicamente fatores sociais, ecológicos, culturais ou políticos dentre de uma dimensão econômica

Fonte: Rodriguez Gonzáles, 1998, p. 6.

Outra faceta da competitividade urbana, que merece ser aqui ressaltada, refere-se ao fato de que este fenômeno, ao passo em que vem propiciando a reestruturação do planejamento como forma de viabilização do desenvolvimento local, está também tornando mais evidente as desigualdades e contrastes entre destinos dotados de vantagens competitivas – compreendendo-as enquanto um conjunto de elementos favoráveis que os permitem alcançar um maior poder de competitividade na atração de fluxos de pessoas e capitais públicos e privados - que podem ser potenciadas com esse processo competitivo, e cidades/regiões carentes desses mesmos atributos, que dificilmente terão como participar desta disputa por espaços e posições. Os contrastes evidenciados pela competitividade entre os centros urbanos tendem a ocorrer também entre os subespaços diferenciados de um mesmo destino. Este fenômeno foi observado por Lopes, que comenta:

Somente através de uma ampla reestruturação e especialização da sociedade urbana, dentro de um processo de crescente integração à nova sociedade em rede, torna-se possível ampliar a sua capacidade de acumulação de riquezas a níveis compatíveis com o crescimento dos tributos locais, necessários para o atendimento das demandas por infra-estruturas e serviços sociais. A dificuldade de atingir esses níveis está tornando as cidades fragmentadas, em áreas adequadamente atendidas e áreas muito desassistidas, o que é uma realidade flagrante em quase todas as grandes cidades mundiais (LOPES, 1998, p. 46).

Retornando a Porter observa-se que, conforme a sua visão microeconômica, já comentada, a competitividade pressupõe a capacidade de alcançar benefícios superiores à média e de os manter em circunstâncias de mudança; para este autor, as empresas ou os produtos são competitivos quando tiverem a capacidade de alcançar benefícios superiores à média num ou em vários nichos de mercado e de gerar uma procura para as suas novas ofertas (PORTER, 1983, p. 218). Como visto, a competitividade pressuposta por Porter na Teoria das Vantagens Competitivas, não é uma qualidade que possa ser atribuída a um país ou a um setor, o que equivale dizer que a expressão “nações competitivas” deve ser abandonada, uma vez que são as empresas (indústrias ou de serviços) localizadas nas nações que podem assegurar (ou não) o incremento da produtividade e assim, a prosperidade econômica (ID, 1983, p. 5-8).

Embora não se tenha uma precisão do conceito de competitividade para uma região ou cidade, deve-se esclarecer que este necessita extrapolar o plano microeconômico e abranger aspectos relativos aos campos sócio-cultural, político, econômico, territorial e ambiental. Feita esta ressalva conceitual, deve-se registrar a compreensão nesta tese de que,

dado o caráter sistêmico do turismo, que induz a uma necessária articulação entre os produtos e serviços turísticos de uma dada cidade/região e o seu território, dificilmente – o que não significa, porém, impossivelmente¹⁴ – se poderá observar produtos e serviços turísticos competitivos de forma isolada, individual. Mas, por outro lado, é importante registrar que, cada vez mais, diante da acirrada competição e da escassez de recursos, têm-se optado por qualificar subespaços específicos de cidades e regiões turísticas, conduzindo a que a competitividade turística esteja restrita a determinadas áreas dos centros urbanos e dos espaços turísticos. Esta percepção leva a um grande questionamento: perante a falta de homogeneidade (e, portanto, diferentes condições de competitividade) entre os distintos subespaços de uma região e de um único centro urbano, a busca por um maior poder de competitividade conduz ao desenvolvimento ou, ao contrário, aguça as desigualdades?

Autores como Prêteceille (1986) chamam a atenção para os perigos do incremento das desigualdades entre as regiões e de fragmentação das demandas sociais, a partir das reformas do Estado e da (re)valorização dos governos locais, argumentando que os processos desencadeadores desses fenômenos são externos à região e possuem abrangência nacional e transnacional (PRÉTECEILLE *apud* MORRA, 1993, p. 127). Em contraposição a esta visão, outros estudiosos desse tema - Massolo, 1988, Arocena, 1989/92, Pávia et Ospina, 1992 – defendem que as reformas descentralizadoras em direção aos governos locais assumem um potencial democratizador e/ou abrem condições para alternativas de desenvolvimento local, ainda que sejam considerados os efeitos perversos e a adequação ao neoliberalismo (MASSOLO; AROCENA; OSPINA, *apud* MOURA, 1993, p.128).

A falta de consenso presente nos debates que envolvem essa questão não impede, porém, a percepção de que o alcance do ideal de cidade competitiva, vislumbrado a partir da (re)valorização dos governos municipais, por estar, em parte – não se pode ignorar os impactos dos movimentos econômicos externos a cada centro urbano, de âmbito regional, nacional e/ou internacional, no seu próprio desempenho - atrelado à capacidade individual, de cada urbe, em atrair investimentos, gerar emprego, renovar a base produtiva e resolver as questões ambientais, corre o risco de constituir-se em apenas um sonho para muitos espaços urbanos do planeta. As desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais que envolvem

as nações, os espaços regionais e urbanos levam a indicar que nesta busca desenfreada pela competitividade, algumas cidades – ou fragmentos de um centro urbano - tenderão a despontar com maiores chances de atingir uma melhor qualificação, em detrimento de outras, ainda que estejam localizadas em um mesmo país ou em uma mesma região.

Restringindo o campo de análise para a realidade da América Latina a partir dos anos 80, observa-se que as cidades, apesar de estarem vivenciando transformações políticas, econômicas e sociais, ainda têm que se defrontar com uma série de problemas que dificultam a sua emergência neste novo cenário de competitividade interurbana. Castells (1983, p. 106) pontua que neste continente a urbanização

[...] não é a expressão de um processo de ‘modernização’, mas a manifestação, ao nível das relações sócio-espaciais, da acentuação das contradições sociais inerentes a seu modo de desenvolvimento – desenvolvimento determinado por uma dependência específica no interior do sistema capitalista mundial.

Borja (1986, p.81-82), embora ressalte que na América Latina “os processos de democratização política e de descentralização do Estado revalorizam o papel das cidades e os governos locais [...]”, chama a atenção para alguns fatores que estão conduzindo à crise funcional nas grandes cidades. Dentre os mesmos ressalta, em primeiro lugar, “[...] as contradições e carências herdadas por essas urbes, no que diz respeito à questão da infraestrutura física e de comunicações, insuficiência de recursos públicos e de capacidade de atuação dos governos locais; fraca integração social nas cidades e escassa cooperação público-privado [...]”, e, em segundo, a multiplicação das demandas sociais decorrentes da consolidação dos processos democráticos internos e da crescente abertura da economia externa.

Fazendo uma retrospectiva das origens dos problemas urbanos brasileiros Cano (2003, p. 293–297) chamará atenção para o fato de que o processo de urbanização nacional, cujas raízes são apontadas por este como coloniais, começa a apresentar problemas que considera de *escala ciclópica*, passando de suportáveis a caóticos, a medida em que se consolidou o processo de industrialização, na década de 1960. Após esse período a

¹⁴ A exemplo, existem *resorts* e outros equipamentos de hospedagem tidos como competitivos nos seus segmentos, mas que se constituem em verdadeiros enclaves, sem nenhuma – ou com poucas – articulação com o território em que está localizado.

urbanização ocorrida no país acelerou e reproduziu nos seus principais centros urbanos o caos até então só encontrado nas duas principais metrópoles: Rio de Janeiro e São Paulo. O autor revela, que nos anos 70, ao passo em que o crescimento urbano atingia níveis inusitados o Estado, preocupado em transformar o Brasil em uma “potência econômica mundial” privilegiava os investimentos direcionados ao crescimento e à diversificação da economia em detrimento dos investimentos sociais. Nos anos 80, considerados como a década perdida, a oferta de infra-estrutura econômica e social foi contida pela retração dos investimentos do governo federal e de suas empresas estatais. Nesta década, em 1988, a Constituição Federal proporcionou nova redistribuição da receita tributária, ampliando os recursos para os governos estaduais e municipais decorrentes do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, porém, transferindo-lhes parte dos serviços públicos até então exercidos pelo governo federal, ao tempo em que os demais impostos federais cresciam anulando as novas proporções constitucionais e ampliando o rombo das finanças públicas estaduais e municipais, principalmente das cidades médias e grandes e reduzindo os investimentos realizados para fazer frente ao agravamento das questões sociais.

Ao trazer a sua análise para os anos 90, Cano apresenta uma visão polêmica - e passível a críticas, principalmente por tratar-se do Brasil, país onde a corrupção é considerada expressiva - da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Aponta ser bem-vinda uma norma jurídica que tente, ainda que minimamente, disciplinar a execução financeira pública, mas ressalta ser esta um “[...] dispositivo extremamente rígido que constitui uma verdadeira camisa-de-força, que só tende a piorar, ainda mais, a situação social, impedindo os governos locais de manejar o orçamento e o gasto público de forma mais flexível e rápida¹⁵”. Crítica ainda os dispositivos que criaram as regiões metropolitanas indicando que estas não são dotadas de fiscalidade própria dependendo, portanto, do poder que sobre elas exercem o governo estadual e federal, este último, sobretudo no tocante aos investimentos mais expressivos – como habitação, saneamento e transporte (CANO, 2003, p. 293–297).

¹⁵ Cano defende o seu argumento explicando que a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga estados e municípios, dentre outras normas, a limitarem os gastos com pessoal; disciplina a relação receita/empenho/gasto anual; proíbe os empréstimos entre os distintos níveis da administração pública – estadual e municipal – e suas respectivas empresas; impede políticas anticíclicas, como a produção de déficit fiscal para tentar contornar o problema de uma recessão. Este autor critica adicionalmente o fato de que a tecnocracia, como não pode agir retroativamente à lei, nada fez para amenizar os problemas acumulados pelas administrações anteriores a dezembro de 2000, e, em decorrência, os novos governantes são obrigados não só a cumprir com o presente, mas a administrar a herança passada, uma vez que, independentemente da existência de recurso orçamentário, as dívidas não pagas são cobradas na justiça (CANO, 2003, p. 286).

O processo de urbanização brasileira e dos demais países da América Latina pode ser considerado, entretanto, como permeado de contradições. A escassez de investimentos públicos não inibiu, completamente, a realização de projetos estruturantes nas suas principais cidades. Porém, em que pese o fato das mudanças vivenciadas por esta região e pelo próprio Brasil estar conduzindo a alguma resposta em termos de alterações no espaço urbano, a exemplo de cidades que vêm implementando projetos de grande porte, estimuladas pela reativação econômica, ainda que cíclica e conjuntural, e/ou pelas privatizações, a possibilidade de que este continente venha a superar os entraves que dificultam a obtenção, por parte das suas urbes, de um maior poder de competitividade e de uma mais ampla inserção no cenário internacional, é ainda questionável. Autores latino-americanos - Coraggio, 1988, Mattos, 1989, Botero, 1992 -, chegam mesmo a lançar dúvidas sobre a viabilidade de a partir dos governos locais, obter-se alterações nos padrões de desenvolvimento, qualidade de vida e avanços democráticos devido, inclusive, às arcaicas estruturas de poder local existentes (CORAGGIO, MATTOS, BOTERO, *apud* MOURA, 1993, p. 127).

O avançar do debate em direção ao caso brasileiro, a luz de experiências analisadas por estudiosos,¹⁶ evidencia, por um lado, o despontar de um “cenário de fortalecimento e redefinição de papéis dos governos locais” – embora seja necessário ressaltar serem estes experimentos ainda pontuais -, e por outro, “a complexificação da gestão urbana” (MOURA, 1993, p. 132). Neste novo contexto, os governos municipais tendem a ampliar as suas atribuições, vindo a tona, mais uma vez, a busca de mecanismos de diferenciação das cidades e de exploração das suas potencialidades, como forma de obter fontes alternativas de financiamento e de atrair um maior fluxo de capitais.

Diante da escassez de recursos e do grave quadro de desigualdades regionais apresentado pelo Brasil, a opção em prol da qualificação das cidades, de forma a torná-las competitivas, certamente conduzirá a potencialização de núcleos urbanos mais bem aparelhados – em termos da estrutura produtiva, do suporte infra-estrutural, da qualidade de vida, da capacidade de articulação política, entre outros aspectos -, e assim, ao fortalecimento de cidades e regiões, ou de subespaços dentro destas, que já constituem ou que poderão vir a transformar-se em áreas diferenciadas dentro do país. Esses núcleos, como salienta Borja em

seu estudo sobre a América Latina (1986), não necessariamente serão compostos pelas grandes cidades.

Corroborando com a visão de Borja, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), através de um estudo efetuado com cinco mil municípios brasileiros buscando examinar o comportamento da economia desse conjunto entre os anos de 1970 e 1996, revela que as cidades médias vêm crescendo a um ritmo mais acelerado que as metrópoles – 5,2% ao ano no período analisado, contra 4,7%. Estas, consideradas em conjunto, têm hoje uma participação no Produto Interno Bruto (PIB) nacional próxima à do conjunto das grandes cidades (respectivamente, 36% e 42% - Tabela 1). O estudo aponta como causas centrais da atração das cidades médias, o notável desempenho industrial de parte expressiva destas, o papel desempenhado pelas mesmas enquanto centros distribuidores de serviços para os municípios vizinhos e a existência de um mercado consumidor de produções em escala industrial atrelado a um mais baixo custo de vida apresentado.

O IPEA ressalta, entretanto, que este crescimento das cidades médias não significa a perda de espaço das capitais de estado. Estas, que anteriormente ao período analisado, ocupavam apenas sete posições na lista dos dez maiores PIB municipais, agora ocupam todas as dez posições. São Paulo e Rio de Janeiro permanecem na liderança dos maiores PIB municipais do país.

TABELA 1

Participação das cidades médias no Produto Interno Bruto (PIB) nacional		
Tipos de Cidades	1970	1996
Cidades médias no PIB nacional	31%	36%
Cidades grandes no PIB nacional	40%	42%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do IPEA, 2001.

Em que pese o crescimento das cidades médias no Brasil estar alcançando uma certa expressividade, em alguns estados, a exemplo da Bahia, a atividade econômica ainda encontra-se bastante concentrada na Capital, apesar da já existência de cidades de médio porte

¹⁶ Dentre esses estudiosos ressaltam-se Suzana Moura, a qual efetuou análise de experiências já desenvolvidas ou em andamento no Brasil e Klaus Frei, que investigou a gestão urbana em Curitiba e Santos (MOURA, 1993).

com alguma expressão na recepção dos fluxos sociais e econômicos do Estado. Como comentam Porto e Carvalho e Porto,

A Metrópole¹⁷ (Salvador) apresenta um crescimento populacional acima da média baiana e para sua região destinam-se, relativamente, os maiores percentuais em investimentos industriais do estado, concentrando cada vez mais a arrecadação de ICMS (passou de 63,28%, em 1995, para 75,34% em 2000), apresentando potencialidades para expandir-se e concentrando atividades estratégicas para elevar seus papéis de liderança nos quadros regional e estadual (PORTO, CARVALHO, *apud* PORTO, 2002, p. 117).

A Macrorregião¹⁸ de Salvador concentra cerca de 70% do PIB da Bahia, onde somente Salvador concentra 85% dos depósitos bancários do Estado. Por outro lado, há mais de 470 municípios na Bahia, em sua maioria localizada na região semi-árida, cujo conjunto tem uma participação de apenas 15% da produção do Estado (PORTO, 2003a, p. 413).

Em face às peculiaridades dos diversos espaços urbanos brasileiros, as estratégias necessárias à qualificação e diferenciação das cidades poderão vir a assumir um caráter particularizado em cada localidade e em cada região. A tônica presente nessas estratégias, entretanto, em que pese a existência de características diferenciadas, e até mesmo por conta da presença delas, pode estar associada à idéia da promoção do desenvolvimento endógeno no qual “[...] os governos públicos territoriais (locais e regionais) atuarão como catalizadores e animadores da criação de um ‘ambiente inovador’ institucional, social, econômico, político e cultural que impulse o desenvolvimento do potencial empresarial e produtivo existente no território [...]” (ALBUQUERQUE, 1998, p. 77).

O alcance do desenvolvimento endógeno e, assim, possivelmente, de um maior poder de competitividade, irá requerer dos agentes promotores do desenvolvimento local, antecipadamente à formulação de estratégias, um mais amplo conhecimento dos sistemas que compõem as cidades¹⁹, das suas relações com outros espaços internos e externos à região e/ou país onde se encontram inseridas, e, sobretudo, das possibilidades e dos limites que se apresentam para a expansão da sua base econômica. Ainda que associada a movimentos de

¹⁷ Os autores consideram a Metrópole como uma área urbana contínua, com funções homogêneas, centro de comércio, serviços e de habitação, dentro da região que denominam Macrorregião de Salvador, sendo composta pelas áreas urbanas dos municípios de Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Vera Cruz e Itaparica (PORTO, CARVALHO, *apud* PORTO, 2002, p. 117).

¹⁸ O autor, juntamente a Edmilson Carvalho, considera a Macrorregião de Salvador como constituída por um território que inclui a cidade de Feira de Santana e que é caracterizada por: uniformidade de plataforma de produção (industrial); uniformização de consumo e de costumes, densidade de infra-estrutura e de fluxos econômicos e sociais, distintos das áreas vizinhas; e por espaços com funções complementares e convergentes. Ressalta-se que estes não definem detalhadamente os municípios que compõem a Macrorregião de Salvador (ver PORTO, 2003, p. 117).

¹⁹ Considera-se esses como os sistemas sociais, culturais, políticos, econômicos e ambientais.

outras esferas e a processos intervencionistas, a dinâmica econômica é fundamental na determinação da capacidade de atração de investimentos imprescindíveis ao processo de qualificação dos espaços, como está evidenciado no estudo do IPEA. Entretanto, há que se considerar também que a atratividade dos espaços urbanos e, principalmente dos espaços urbanos que têm o turismo como uma atividade econômica de expressão – real ou potencial - está fortemente atrelada a capacidade destes em constituir um sistema integrado que possibilite a articulação entre os diferentes agentes sociais objetivando o fomento às iniciativas de desenvolvimento local, as quais devem contemplar a preocupação com a sustentabilidade e, portanto, com a preservação dos recursos naturais e culturais e com a melhoria dos indicadores sociais.

O próprio exemplo brasileiro leva a indicar que o desenvolvimento produtivo que conduz a um maior poder de competitividade dos espaços urbanos, não depende exclusivamente das intervenções estatais ou tampouco é resultante apenas da ação empresarial, mas também das especificidades de cada cidade e da forma como a sua produção social encontra-se organizada. Nesse contexto, as políticas públicas tornam-se essenciais, desde que não assumam um caráter intervencionista compensatório ou assistencialista, mas sim busquem a promoção do desenvolvimento local endógeno, de forma a possibilitar a superação de problemas econômicos, sociais e ambientais, atuando assim, enquanto promotoras da qualificação dos espaços urbanos, e, especialmente, dos espaços urbanos que objetivam o desenvolvimento do turismo no seu território.

1.4. O novo papel das políticas públicas na competitividade e no desenvolvimento de destinos turísticos

Após ter sido concebido, por um longo período, como uma atividade puramente econômica, e até mesmo atrelada ao setor secundário, o turismo tem sido visto, na atualidade, enquanto um fenômeno genuinamente territorial que envolve um deslocamento e, portanto, uma relação espaço-tempo-movimento, e que compreende uma prática social coletiva geradora de atividades e manifestações econômicas, “com influência em todos os setores da vida coletiva: nas instituições, nas mentalidades, nas concepções de identidade e até na idéia

que a sociedade faz de si mesma” [tradução livre nossa] (LAFANT, *apud* VERA REBOLLO –coord.-, 1997, p.51). Diferentemente de outras atividades que não requerem, necessariamente, o deslocamento do consumidor para que o ato de consumo seja realizado, no turismo, como o consumidor é deslocado ao local de produção, a questão espacial torna-se um aspecto de efetiva relevância. No mundo globalizado as áreas de produção, e não apenas das atividades industriais, mas também de alguns serviços, são cada vez mais desconhecidas do consumidor.²⁰ Em contraposição, no turismo, o território, compreendido enquanto o “*locus*” de realização da atividade, onde estão situados os recursos e os produtos turísticos²¹, assume um papel essencial. O espaço territorial é, assim, elemento central na dinâmica da atividade turística e, portanto, de fundamental importância na definição da competitividade dos destinos turísticos.²²

Citando Sanches, Vera Rebollo -coord.- (1997, p. 197) comenta sobre os elementos fundamentais para que um território se incorpore ao imaginário turístico. Para esse autor,

A incorporação de um território ao imaginário turístico coletivo se realiza através da conversão de seus recursos em produtos, da criação de atrações de serviços especificamente turísticos, e em definitivo, sua implantação territorial, é o resultado da interação entre todos os agentes que intervêm em sua produção, quer dizer, das relações que se estabelecem entre os proprietários do solo, os promotores urbanos, os empresários turísticos, os consumidores diretos, os intermediários do consumo e os agentes públicos dos diferentes níveis de administração [tradução livre nossa].

A importância do território enquanto espaço de consumo e de produção do fenômeno turístico²³ conduz a que aspectos como o cuidado com o meio ambiente e as condições socioeconômicas da população local, desempenhem relevante papel na definição da qualidade do destino. Além desses e de outros aspectos internos ao destino, os fatores que explicam a sua competitividade turística são extremamente numerosos e também envolvem aspectos externos ao mesmo. Dentre esses se pode ressaltar a distância física aos centros de

²⁰ O filme *Chicago*, a exemplo, ganhador do Oscar em 2003, foi filmado no Canadá, dado aos mais baixos custos de produção deste serviço no país citado se comparado aos Estados Unidos.

²¹ No turismo podemos considerar uma distinção entre os conceitos de recurso e de produto turístico. O primeiro equivale “a todo elemento natural, toda atividade humana ou todo resultado desta atividade humana que pode mover e gerar um deslocamento por motivos essencialmente de ócio” (VERA REBOLLO –coord.-, 1997, p. 61). O produto turístico, por sua vez, pode ser considerado como “um conjunto de bens e serviços e ambientes que o visitante percebe e utiliza durante sua viagem e estada nos destinos” (BOSCH, *apud* VERA REBOLLO –coord.-, 1997, p. 61).

²² Esse tema será retomado no próximo capítulo.

maior emissão, que se traduz em distância-tempo, em custo de deslocamento e em conseqüente necessidade de constituição de uma infra-estrutura de transportes. Vera Rebollo –coord.- (1997, p. 63) chama também a atenção para a existência de outros tipos de distância (além das derivadas do espaço físico transcritas como distância-custo-tempo) que se referem às distâncias culturais, à língua, aos regimes políticos, e que agem no sentido de facilitar ou de frear as decisões de viagem de um lugar a outro.

Na composição dos aspectos internos ao território, que influenciam a dinâmica da atividade turística, deve-se também mencionar itens como a infra-estrutura, os serviços, os recursos naturais e histórico-culturais existentes, a segurança, o *marketing*, a sustentabilidade e a forma de gestão do espaço turístico. Dentre esses elementos, a gestão assume um lugar de destaque, uma vez que impacta direta ou indiretamente, parte expressiva dos demais aspectos que influenciam na dinâmica do turismo. A forma de gestão pode influenciar na captação ou não de investimentos, e, assim, na oferta turística, no trabalho de *marketing*, na conscientização da população local para o turismo, na conservação dos atrativos, na construção de um programa de desenvolvimento turístico, entre outros. A gestão adequada dos espaços turísticos deve considerar a interatuação dos sistemas físico-ambiental, do sistema social e institucional e do sistema de mercado. Entretanto, como bem assinala Vera Rebollo –coord.- (1997, p. 9), há ainda uma grande dificuldade de estabelecimento de uma gestão integrada do espaço turístico, que possibilite um gerenciamento adequado dos conflitos existentes entre os diversos sistemas que o compõem. Com amplos impactos sobre o sistema turístico, os modelos de gestão do turismo e as políticas deles decorrentes tornam-se, assim, elementos fundamentais na definição da competitividade dos destinos turísticos.

Em face às peculiaridades do turismo, atividade complexa, horizontal, com amplas repercussões nos âmbitos de competência setoriais, e, por isso mesmo, exigindo uma efetiva orientação pelo seu forte impacto na geração de emprego e renda, nas relações sociais e nas condições ambientais (ID, 1997, p. 313) - as políticas direcionadas a promoção da competitividade de cidades e outros destinos turísticos requerem uma participação ativa do Estado. Como assinala Figuerola Palomo (1985, p. 376-377), na política turística o sujeito ativo pode se identificar com o Estado, representado por um conjunto de organismos de

²³ Como já mencionado, a análise das relações entre turismo e território será realizada, mais detalhadamente, no próximo

governo e por autoridades regionais. Para esse autor, o Estado não pode permanecer indiferente aos movimentos turísticos, devendo apoiar o desenvolvimento dessa atividade, uma vez que conta com os recursos econômicos e detém "instrumentos jurídicos, administrativos e de polícia para sua ordenação e equilíbrio" [tradução livre nossa].

A importância das políticas públicas para a qualificação das cidades turísticas e para o alcance de competitividade é, sem dúvida, fundamental, o que, entretanto, não significa dizer que o Estado deve – e pode – ser o único responsável pelas políticas traçadas para o turismo desses destinos. O próprio Figuerola Palomo, que defende o Estado enquanto sujeito ativo da política turística assinala que o papel desempenhado por essa entidade no turismo deve resumir-se a:

- [...] Estimular e incentivar a iniciativa privada com fins a um desenvolvimento mais intenso e harmônico;
- Prestar ajudas econômicas e de orientação nos projetos que promovam efeitos sociais e econômicos benéficos;
- Defender os recursos naturais, históricos e patrimoniais e os direitos dos consumidores turistas;
- Controlar o equilíbrio estrutural e o cumprimento da normativa;
- Criar e articular o marco jurídico para o normal e perfeito desenvolvimento e expansão;
- Corrigir desajustes mediante ações diretas e indiretas [tradução livre nossa] (ID, 1985, p. 376-377).

Ao discutir o papel do Estado no turismo, Hall (2001a, p. 184-196), tomando como referência a União Internacional de Organizações de Viagens (IUOTO), precursora da Organização Mundial do Turismo, aponta um conjunto de áreas propícias ao envolvimento do setor público nesta atividade. A IUOTO identificou, em 1974, cinco dentre estas áreas: coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos e incentivos; a estas, Hall agregou mais duas funções: um papel de turismo social e outro, mais amplo, de proteção de interesses (ver Quadro 2).

QUADRO 2
O papel do governo no turismo

Áreas de atuação do governo	Razões para a atuação do setor público
Coordenação	A atuação do setor público justifica-se em função da necessidade de evitar duplicação de esforços e de recursos entre as entidades turísticas governamentais e o setor privado
Planejamento	O planejamento público para o turismo envolve diversas áreas, como o desenvolvimento, infra-estrutura, uso do solo e de recursos, divulgação e <i>marketing</i> ; diferentes organizações governamentais e escalas (nacional, regional, local e setorial). O governo, em muitas partes do mundo, tem tido a iniciativa da realização dos planos de desenvolvimento de turismo regional
Legislação e Regulamentação	A atuação do governo nesta área compreende desde a autoridade em emitir passaportes e vistos à política referente ao meio ambiente e relações trabalhistas. O governo deve atuar nesta área possibilitando a integração da política turística com as demais áreas políticas e também no que toca à proteção ambiental, direitos humanos e justiça social
Empreendimentos	O papel empresarial do governo no turismo está mudando para um ambiente de menor intervenção, onde se observa a expansão de arranjos públicos e privados. O papel do Estado como empreendedor no desenvolvimento turístico, na atualidade, está intimamente relacionado ao conceito de “desvalorização do capital”, ou seja, um processo através do qual o Estado subsidia parte do custo de produção, investindo, a exemplo, na infra-estrutura ou em projetos para os quais o capital privado não estaria disponível.
Incentivos	Os governos podem incentivar o turismo através da concessão de incentivos financeiros, como empréstimos a juros subsidiados e criação de incentivos para estímulo à participação do capital estrangeiro; do patrocínio de pesquisas que beneficiem o <i>trade</i> turístico, de modo geral; através da ação no <i>marketing</i> e na divulgação
Turismo Social	Envolve a extensão do benefício do turismo a grupos economicamente marginais, como desempregados, aposentados e deficientes. A atuação do governo nesta área pode ser justificada quando se considera que a sociedade moderna deve garantir justiça, dignidade e bem-estar a todos os cidadãos
Governo como defensor do interesse público	Cabe ao governo, ainda que teoricamente, o papel de equilibrar vários interesses e valores, com a finalidade de atender a interesses públicos nacionais e regionais e não a interesses limitados, seccionais e privados do <i>trade</i> turístico

Fonte: Elaboração própria, com base em Hall, 2001a, p. 184-195.

Apesar de identificar um amplo leque de atribuições propícias à atuação do Estado no turismo Hall (2001a, p. 27), constatando que esta atividade tornou-se parte integrante da máquina de muitos governos, indica a existência de “[...] um crescente ceticismo quanto à eficiência do governo, especialmente o governo central, e as pretendidas conseqüências e impactos da política governamental [...] com respeito ao turismo”. Ressalta, entretanto,

tomando por base o trabalho de Haughton e Hunter, que apesar das exigências de menor interferência do governo em grande parte do mundo ocidental, as falhas do mercado ainda fundamentam a intervenção estatal no turismo, sobretudo com os seguintes propósitos:

- Melhorar a competitividade econômica;
- Ratificar direitos de propriedade;
- Possibilitar que tomadores de decisão do Estado considerem externalidades;
- Oferecer benefícios públicos amplamente disponíveis;
- Reduzir riscos e incertezas
- Apoiar projetos com elevados custos de capital e envolver novas tecnologias;
- Educar e oferecer informações (HAUGTON; HUNTER *apud* HALL, 2001a, p. 27).

A elaboração das políticas públicas, como pontua Hall, constitui-se em uma atividade política que sofre influência das condições econômicas, sociais e culturais da sociedade, bem como das estruturas formais dos governos e de outros aspectos do sistema político. Citando Dye, Hall assinala que a política pública “[...] abrange a ação do governo, a inação, as decisões e não-decisões uma vez que implica uma escolha deliberada entre alternativas[...]” (DAY *apud* HALL, 2001a, p. 26). Para Hall as políticas públicas são influenciadas e percebidas de maneiras significativas e muitas vezes distintas dentro da estrutura do governo. Refletindo-se sobre o pensamento desta autora observa-se que em face ao caráter multisetorial do turismo, ou seja, à sua interação aos mais distintos setores, esse descompasso pode ser um dos grandes desafios ao alcance da competitividade turística.

Tem sido crescente a percepção de que a competitividade dos espaços turísticos e a promoção do desenvolvimento local a partir da atividade turística requerem um novo modelo de gestão, no qual o Estado permaneça em um papel ativo, entretanto, a gestão turística seja realizada de forma compartilhada com o conjunto de agentes envolvidos com o turismo – o *trade*, a comunidade, as instituições, e outros. Apesar do Estado ainda comandar o desenvolvimento turístico em muitas localidades – e em outras se posicionar de forma praticamente ausente - já não possui mais condições para conduzir sozinho a gestão dos destinos turísticos, e isso não somente devido à escassez dos recursos públicos, mas também em função da própria dinâmica do turismo que está a exigir uma maior atuação dos demais agentes participantes desta atividade, de modo a que as cidades, ou outros destinos, possam vir a superar problemas econômicos, sociais e ambientais.

Analisando a relação entre turismo e desenvolvimento Silva (2003, p. 162) chama a atenção para a importância da “territorialização turística”, compreendida enquanto a “valorização dos fatores endógenos do desenvolvimento”, de forma articulada à ação dos fatores exógenos. Para este autor, em face à dependência do turismo em relação a um plano externo – para desenvolver-se turisticamente um destino requer articulações com fluxos procedentes de outras localidades –, a ocorrência do desenvolvimento turístico compreendido enquanto “[...] um processo de mudanças que permita superar problemas e construir uma sociedade mais justa, com significativa redução da pobreza, e vivendo com mais qualidade de vida [...]” irá requerer a integração local-global; o que equivale a dizer que o desenvolvimento turístico pressupõe, mais do que uma articulação a aspectos externos, uma integração territorial, também compreendida como a capacidade de organização social e política dos territórios – envolvendo um projeto social, a interação sociopolítica, de identidade e de laços de coesão - que permita a que

[...] os lugares e regiões transformem suas vantagens comparativas, proporcionadas pelo seu capital natural e cultural, em vantagens competitivas, assegurando a continuidade do dinamismo e contribuindo para promover, com uma determinada autonomia, um efetivo desenvolvimento socioeconômico [...] (ID, 2003, p. 162).

Com a idêntica preocupação de articular turismo e desenvolvimento regional, Vera Rebollo -coord.- compara o sistema produtivo dos espaços de destino turístico a uma engrenagem econômica formada por componentes heterogêneos que podem estar, ou não, localizados no espaço de recepção, tendo, ou não, relação direta com a demanda. Esta engrenagem estaria articulada à dinâmica produtiva da globalização do mundo contemporâneo e as suas características dependem do papel desempenhado pelos principais agentes que intervêm no mercado, do alcance das operações que realizam, das alianças travadas entre estes e o setor público e também do nível de participação da população local no processo de produção do turismo. Este autor ressalta que questões como a estrutura produtiva da região onde se localiza a atividade e a capacidade de financiamento interno do *setor*, são fundamentais na determinação do papel do turismo no desenvolvimento regional. Para Vera Rebollo –coord.- (1997, p. 216), em destinos onde se observa uma integração entre desenvolvimento turístico e a estrutura produtiva local, tende a ser ampla a capacidade do turismo em gerar e redistribuir riqueza. Já quando este se expande em verdadeiros enclaves, sem grandes conexões com a economia local, os seus efeitos irradiadores tornam-se

diminutos. Este autor chama a atenção para os riscos de constituição de um processo oposto ao descrito por Christaller - que, como visto, considera esta atividade como um possível meio para se alcançar o desenvolvimento econômico em regiões periféricas - ou seja, de consolidação, a partir do turismo, de modelos de “desigualdade interespaial” ou de “hegemonia metropolitana”, fruto da dependência das regiões turísticas menos desenvolvidas, em geral situadas em países do Terceiro Mundo, e que adotam um modelo de turismo de enclaves, sem grandes articulações internas para com os centros localizados em regiões desenvolvidas.

Ainda conforme Vera Rebollo –coord.- (1997, p. 305), no processo de desenvolvimento espacial, o turismo enfrenta um duplo paradoxo: por um lado, não é reconhecido como uma atividade econômica em si mesma, por outro, os diagnósticos políticos e técnicos assumem que esta atividade necessita de atuações públicas integrais no espaço, bem como coordenação entre os setores público e privado para que funcione. Assim, ao invés dos problemas do espaço turístico serem gerenciados de forma global, as administrações públicas normalmente os enfrentam de forma setorial, sem travar grandes articulações com organismos gestores direcionados às áreas que mantém interface com o turismo, a exemplo dos organismos que regem os transportes públicos, a questão ambiental, o sistema de saneamento, a infra-estrutura urbana, o sistema educacional, dentre outros. Em decorrência, há riscos do turismo expandir-se desordenadamente em muitas localidades, objetivando apenas a expansão quantitativa dos equipamentos, em geral de hospedagem, com problemas relativos à acessibilidade, com prejuízos ambientais, sem (ou com restrita) incorporação da comunidade local no processo, e, assim, com conflitos das mais distintas ordens e com exclusão social.

Como forma de enfrentamento dessas questões relativas à gestão do turismo e, em face à percepção de que os problemas dessa atividade são de ordem global e não setorial, diversos espaços turísticos estão buscando uma descentralização da gestão turística à escala regional. Assemelhando-se ao pensamento de Silva ao defender a necessidade de integração territorial do turismo, Vera Rebollo –cood.- (1997, p. 309) considera que

Hoje se fala mais de cooperação sobre turismo entre as Administrações que de coordenação do nível superior sobre o imediatamente inferior na escala territorial. Não se pode impor decisões desde o âmbito nacional ao regional, quando o produto

e os destinos turísticos maduros estão tomando um corpo cada vez mais descentralizado e regional. O coerente seria elaborar uma estratégia turística nacional (competitividade internacional, padrões de sustentabilidade e qualidade, inovação tecnológica, impulso ao associativismo e à internacionalização empresarial, por exemplo), compatível com a autonomia da política turística regional [tradução livre nossa].

Analisando a experiência da União Européia, à luz dos estudos realizados por Bote e Marchena, Vera Rebollo –coord.- sintetiza algumas questões que considera fundamentais para a compreensão da complexidade da coordenação institucional do desenvolvimento turístico. Dentre estas se pode ressaltar a percepção de que a gestão do espaço turístico não é um problema de competência e nem administrativo, mas de identificação de conflitos e dos organismos capazes de resolvê-los por meio da prestação de serviços, abastecimento infra-estrutural e construção de equipamentos convenientes. Outro aspecto relativo à coordenação institucional do turismo, enfatizado pelo autor, refere-se à importância de articulação entre as esferas pública e privada; Vera Rebollo –coord.- chama a atenção para o fato de que, em face aos problemas de representatividade de um setor privado atomizado e desarticulado e à falta de coordenação entre os distintos níveis da administração pública, as relações travadas entre esses dois setores necessitam de formalização, através de mecanismos de participação flexíveis, como os conselhos ou fóruns de turismo, onde possam ser celebrados acordos consensuados e estratégicos. Merece também menção, entre as questões apontadas por Vera Rebollo –coord.-, a necessidade de reconhecimento da singularidade e diversidade dos municípios turísticos em sua capacidade de gestão; ou seja, como os destinos turísticos localizam-se em municípios, faz-se necessário que as soluções para o desenvolvimento desta atividade envolva os mecanismos locais de gestão do turismo (ID., 1997, p. 307-311).

De fato, diante do novo contexto de globalização, de expansão da economia de mercado no mundo, de profusão de adventos tecnológicos, dentre outros fenômenos recentes, já comentados, que estão afetando a competitividade dos centros urbanos, de modo geral, as cidades turísticas (que têm o turismo como atividade econômica principal ou de destaque), sobretudo as localizadas em países em desenvolvimento e, portanto, mais vulneráveis a este processo, sofrendo os seus reflexos de forma acentuada, passam a prescindir do estabelecimento de novas formas de gestão, que pressuponham a participação dos agentes locais e a articulação entre os setores público e privado, como condição fundamental ao

alcance de uma maior projeção no mercado turístico mundial. Estas, que necessitam de um aparato superestrutural²⁴ eficiente para manterem a sua atratividade no mercado turístico, cada vez mais globalizado e concorrencial, estão se defrontando com questões que para algumas podem apresentar-se como difíceis de equacionar, como a necessidade de estabelecimento de mecanismos mais eficientes de gestão e, principalmente, a mudança no papel do setor público.

Conforme os estudos da Organização Mundial de Turismo (OMT) comprovam, o papel do governo no turismo tem sofrido alterações significativas nos últimos 30-40 anos. Quando o desenvolvimento do turismo passa a despertar as atenções das autoridades nos mais diversos países, em torno dos anos 60, ou antes, em algumas nações, os governos nacionais assumem nessa atividade o papel de principal ator, responsáveis pela atração de investimentos, pela montagem da infra-estrutura básica e das facilidades necessárias à abertura de novas áreas para o crescimento turístico. Nas últimas décadas, entretanto, a responsabilidade pelo crescimento turístico, está, gradualmente, deixando de ser uma atribuição do Estado Nacional. A OMT aponta algumas razões para esta mudança:

- 1) uma decorrência natural do processo de descentralização que, em alguns países como Austrália, Canadá, Espanha, Alemanha, Índia e Malásia, tem resultado no incremento do poder de decisão dos Estados e Municípios;
- 2) a crescente preocupação e dificuldade enfrentada pelos governos, nos anos recentes, sobretudo no mundo ocidental, em justificar ao contribuinte o uso dos recursos públicos na sustentação e promoção do desenvolvimento turístico²⁵
- 3) a pressão orçamentária vigente sobre o aparato governamental [tradução livre nossa] (OMT, *apud* WTOBC, 2000, p. 11).

Esta mudança no papel do Estado tem conduzido a que a superestrutura turística – aparato de suporte público e privado – enfrente grandes dificuldades para cumprir seus objetivos, nos campos de ação que, teoricamente, estão sob a sua responsabilidade. Como ressalta Boullón (2002, p. 63-66), a superestrutura turística oficial (pública) enfrenta problemas decorrentes da falta de orçamento, o que dificulta a realização de investimentos necessários à manutenção ou qualificação da infra-estrutura urbana e turística; do escasso

²⁴ Como define Boullón (2002, p. 61-62), compreendendo o turismo enquanto um sistema, a superestrutura turística abarca os organismos especializados, tanto públicos como da iniciativa privada, encarregados de otimizar e modificar, se necessário, o funcionamento de cada uma das partes que o integram, bem como harmonizar suas relações para facilitar a produção e a venda dos múltiplos e díspares serviços que compõem o produto turístico. No tocante à área de responsabilidade organizacional a superestrutura estaria composta assim, para este autor, por dois diferentes agrupamentos: as dependências da administração pública e as organizações privadas.

²⁵ A OMT ressalta ter sido esta a principal razão para que os governos da Suíça e do EUA decidissem reduzir os gastos com a promoção e o *marketing* turístico (WTOBC, 2000, p. 11).

conhecimento técnico das pessoas designadas para ocupar os cargos diretivos; da grande rotatividade do pessoal técnico; da dificuldade de intervir ativamente no processo de venda do produto turístico, vigiando a sua qualidade e, em alguns casos, fixando preços, dentre outros. Esse autor chama a atenção, entretanto, para o fato de que as falhas na superestrutura turística não decorrem apenas da inoperância dos organismos oficiais. Para Boullón, a iniciativa privada não tem sido capaz, por si mesma, de resolver os problemas decorrentes dos vazios de coordenação, devido, principalmente, a incapacidade dos seus dirigentes de implementarem o autocontrole, a autocrítica e acordos comerciais internos que os possibilitem definir estratégias grupais e enfrentar os obstáculos. Ao contrário disto, assumem a superestrutura oficial como seu “principal inimigo”, atribuindo aos seus ordenamentos arbitrários, controles e regulamentos, a responsabilidade pelos problemas vigentes na atividade. Esse antagonismo, ainda conforme Boullon, impede que as duas partes que integram a superestrutura funcionem associadas (ID., 2002, p. 63-66).

1.5. O desenvolvimento e a competitividade turística sob a ótica das parcerias público-privado

Em suas análises recentes a OMT já identifica uma tendência em direção à associação entre os setores público e privado no desenvolvimento e na promoção turística, a qual considera decorrente, sobretudo, da escassez de recursos públicos e das pressões orçamentárias sofridas pelos governos. Esta temática encontra-se contemplada dentre os objetos de estudo da organização que, através do seu Conselho de Negócios, o World Tourism Organization Business Council (WTOBC) realizou, entre abril e setembro de 2000, um estudo envolvendo a participação de governantes, organizações internacionais, associações “industriais” e universidades, bem como empresas e companhias multinacionais localizados nas mais diversas partes do planeta, objetivando analisar o nível de cooperação em escala mundial entre os setores público-privado e seus impactos na competitividade turística. O estudo incluiu uma pesquisa para determinar atitudes entre os setores público e privado, e experiências na cooperação em turismo. Foram distribuídos cerca de três mil questionários e, dentre estes, um total de 234 questionários completos retornou respondido por organizações/empresas localizadas em 90 países, representando 8,5% do total (Tabela 2).

TABELA 2
Cooperação entre os setores público e privado: participantes do questionário aplicado pelo WTOBC – 2000

Setor	Número de questionários respondidos	% sobre o total
Ministério do Turismo	33	14,0
Administrações Turísticas Nacionais	49	20,9
Administrações Turísticas Estaduais e Locais	16	6,8
Educadores	49	20,9
Consultores	23	9,8
Associações, Organizações Internacionais	23	9,8
Companhias de Transporte	9	3,8
Operadores Hoteleiros e de Entretenimento	13	5,6
Operadores Turísticos	19	8,1
Total	234	100,0

Fonte: WTOBC, 2000, p. 15.

Como pode ser visualizado na Tabela 3, no computo global dos questionários 98% dos respondentes afirmaram que a cooperação entre o setor público e o privado era muito importante; uma pequena parte – consultores e operadores turísticos – optou pela categoria “razoavelmente importante” e ninguém disse que a cooperação não era muito importante ou não era importante.

Na análise das áreas consideradas como aquelas em que a cooperação público-privado tende a ser mais efetiva (Tabela 4), o WTOBC revelou não ter encontrado surpresas. Para este organismo, as áreas tidas como mais importantes para a cooperação público-privado – imagem do destino e preservação cultural e do patrimônio natural – são, de fato, aquelas em que este tipo de parceria apresenta tendência a uma maior efetividade. Observa-se que alguns aspectos foram apontados diferentemente pelos distintos grupos envolvidos; a exemplo, a superação das barreiras aos investimentos e negócios e a segurança aparecem com maior destaque no *ranking* do setor privado do que no do público. E a maior diferença de opinião entre esses setores refere-se ao *marketing* (imagem do destino) e ao sistema de administração, o que, segundo o WTOBC, pode ser interpretado como uma revelação surpreendente de que

talvez os denominados *stakeholders*²⁶ – todos os atores privados envolvidos com a atividade turística, que a título de simplificação serão denominados aqui *trade* turístico, ou “indústria”, sendo este último termo também adotado no relatório deste organismo - percebam a cooperação público-privado como mais efetiva que o setor público, em ações e atividades designadas para incrementar a atratividade do destino. Por outro lado na visão dos dois segmentos, as áreas consideradas como mais difíceis para cooperação público-privado foram: mercado de eletrônicos e distribuição, incremento da renda, aumento da inovação tecnológica, crescimento educacional, acordo de competição e padrões de qualidade (WTOBC, 2000, p. 18).

TABELA 3
Importância da cooperação entre o setor público e o privado para a competitividade da “indústria” turística

Setores	Muito Importante	Importante	Razoavelmente Importante
Ministério do Turismo	83	17	0
Administrações Turísticas Nacionais	77	23	0
Administrações Turísticas Estaduais e Locais	92	8	0
Educadores	92	8	0
Consultores	71	24	5
Associações/Organizações	88	12	0
Companhias de Transporte	43	57	0
Operadores Hoteleiros e de Entretenimento	75	25	0
Operadores de Turismo	86	7	7
Média	81	17	2

Fonte: WTOBC, 2000, p. 15.

Dando continuidade à análise da efetividade da cooperação público-privado o WTOBC re-agrupou os itens elencados na Tabela 4 em quatro tópicos gerais: desenvolvimento e incremento de produtos; infra-estrutura e recursos humanos; *marketing* e promoção e fatores socioeconômicos e geopolíticos. Em relação ao desenvolvimento e incremento de produtos - que compreende as atrações e acomodações, a preocupação com a sustentabilidade e os padrões de qualidade - pondera que os ministérios os consideraram como

²⁶ Não existe uma definição precisa, na língua portuguesa, para o termo *stakeholders*. Conforme Andréa Goldschmidt (n.d, n.p), o “termo ‘stakeholders’ foi criado para designar todas as pessoas ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma organização”.

mais relevantes para a cooperação público-privado do que outros organismos públicos ou privados. No tocante especificamente às atrações e às acomodações ressalta que, a exceção dos ministérios, os mais favoráveis à cooperação público-privado nesta área são os operadores hoteleiros e os consultores; assinala que as parcerias para as atrações foram restritas, provavelmente pelo fato destas serem mais dependentes do suporte do governo, tanto no que se refere a providências da infra-estrutura necessária, como na familiaridade de financiamento; já o desenvolvimento das acomodações foi visto pelas administrações nacionais, estaduais e locais como mais efetivo nas mãos do setor privado, apesar de que 50% dos operadores hoteleiros revelaram terem sido beneficiados pelo suporte financeiro fornecido pelo setor público para o desenvolvimento de novas propriedades ou incremento das existentes.

TABELA 4
Áreas em que a cooperação público-privado tende a ser mais efetiva

Itens	<i>Ranking</i>	%
Imagem do destino	1	87
Preservação cultural e do patrimônio natural	2	85
Educação e treinamento	3	79
Segurança	4	78
Proteção ambiental	5	77
Incremento da cobertura e alcance de mercado	5	77
Superação de barreiras aos investimentos e negócios	5	77
Mercado eletrônico e distribuição, inclusive <i>Internet</i>	5	77
Proteção ao consumidor	9	73
Acordos de competição	9	73
Facilidades de investimento e financiamento	11	72
Influência dos investimentos públicos e administração pública	12	70
Padrões de qualidade	13	67
Incremento da infra-estrutura de transportes e serviços básicos	14	66
Melhoria da renda, da saúde pública e das condições sanitárias	15	65

Fonte: WTOBC, 2000, p. 17.

O resultado das opiniões dirigidas à preocupação com a sustentação - áreas ambiental e cultural e proteção ao patrimônio – indicou a importância para este item, da parceria público-privado, tendo sido considerado pelo WTOBC como não surpreendente dado aos avanços já existentes no tratamento desta questão; nos padrões de qualidade o estudo

identificou diferenças de opiniões quanto à efetividade da parceria público-privado na área de qualidade de serviços em viagens e turismo. Considerada, tradicionalmente como uma responsabilidade do setor público, esta área vem sendo progressivamente objeto de atenção do *trade*, tendo sido detectadas experiências positivas dessa parceria em alguns países (ID., 2000, p. 15-22).

Nos aspectos referentes à infra-estrutura e aos recursos humanos, detectou-se que a provisão de serviços básicos, apesar de ser tradicionalmente atendida pelo governo, já evidencia a participação do setor privado, ainda que, em alguns países, através da privatização de companhias. A segurança, outro item desse tópico, foi considerada como forte suporte para a cooperação público-privado, apesar de que a ação do setor público foi identificada como mais efetiva que a do *trade*; no que se refere à educação e treinamento, que também compõe a infra-estrutura, as respostas indicaram a importância da parceria, entretanto, o percentual destas foi baixo podendo ter distorcido os resultados.

Marketing e promoção é a área considerada pelo WTOBC como mais comum para a cooperação público-privado, não tendo sido, portanto, surpreendente para esse organismo que os respondentes tenham tido significativas experiências em cooperação nesta área, notavelmente em termos da imagem do destino. A grande maioria dos entrevistados (87%) ressaltou ser esta uma das áreas mais significante para a cooperação público-privado no futuro. De qualquer forma, uma parte significativa dos entrevistados revelou acreditar que em muitos aspectos do *marketing* e promoção não é necessário o envolvimento do setor público. O *marketing* eletrônico e distribuição, entretanto, foi visto como uma área em que a cooperação tem tido um incremento importante. Na maioria dos países já existem organizações turísticas nacionais semi-públicas estabelecidas e reconhecidas para o trabalho de promoção e, em alguns casos, de *marketing*; em países com alto grau de descentralização, a parceria envolve não apenas o governo central, como o parceiro estatal, mas também autoridades regionais e locais. O relatório observa, porém, que a redução de recursos financeiros é a principal razão pela qual o setor privado vem sendo procurado por vários governantes com o objetivo de apoiar o *marketing* e a promoção, funções tradicionalmente assumidas pelo governo (ID, 2000, p. 12 e 21).

Nos fatores socioeconômicos e geopolíticos a participação do setor privado foi apontada como menos relevante do que o setor público. O WTOBC concluiu também que o *trade* depende claramente do governo para facilitar investimentos e financiamentos e para a superação de possíveis barreiras aos negócios e investimentos. Além da avaliação da importância da parceria público-privado no momento atual (ano 2000, quando os questionários foram preenchidos), a pesquisa também identificou as áreas apontadas como mais efetivas para esta cooperação no futuro. Dentre estas, além do *marketing* e promoção já citados, aparecem, sem exceção, todas as áreas de desenvolvimento e incremento de produtos, desenvolvimento de infra-estrutura e recursos humanos, com destaque para o desenvolvimento de programas de educação e treinamento, conscientização turística, suporte para participação do *trade* em feiras e eventos, suporte financeiro para implantação do negócio, dentre outros (Tabela 5).

TABELA 5
Áreas mais efetivas para a cooperação público-privado no futuro

Áreas para a cooperação	Ranking	% de respostas “muito efetivo” ou “efetivo”
Desenvolvimento de programas educacionais e de treinamento	1	87
Conscientização turística	2	80
Suporte para participação da indústria em eventos de negócio	2	80
Participação em programas de <i>marketing</i>	4	77
Provisão para suporte financeiro inicial	5	75
Facilidade para aprovação de processos locais	6	73
Fundos para a preservação ambiental	6	73
Fundos ou taxação para a preservação do patrimônio histórico	8	72
Fundos para suporte técnico, inovação e desenvolvimento de produtos	9	67
Fundos para a força de trabalho ou outros recursos não financeiros	10	66
Privatização das telecomunicações	10	66

Fonte: WTOBC, 2000, p. 24.

Além da aplicação de questionários objetivando identificar a importância da parceria entre os setores público e privado no turismo, o WTOBC procedeu ao levantamento

de 140 estudos de caso recebidos em resposta à mesma pesquisa, referentes a exemplos concretos da cooperação público-privado nas diversas áreas do turismo. Para o WTOBC os estudos de caso demonstraram claramente que a importância da cooperação entre os setores público e privado é muito mais difundida do que o previsto inicialmente, tanto em países ricos, quanto naqueles em estágio inicial de desenvolvimento e também em todos os diferentes níveis de turismo – nacional, estadual ou local – e entre todos os setores (ID., 2000, 13-29).

Para análise dos estudos de caso foram selecionados 80 exemplares de 50 países (Tabela 6). Nestes, foi identificado que *pesquisa e planejamento* é uma área em que tem sido crescente a cooperação público-privado. Dentro desta, o interesse tem sido mais expressivo pela conta satélite do turismo²⁷, indicador que possibilita acessar a contribuição do turismo para as economias nacional, estadual e urbana. Neste caso, o incremento da cooperação explica-se, sobretudo, em função do papel do setor privado na oferta de dados imprescindíveis ao desenvolvimento da conta satélite. Ainda no tocante à área de *pesquisa e planejamento*, detectou-se que o desenvolvimento de planos diretores de turismo e outros programas de estratégia política serão, no futuro, áreas prováveis para a realização de parcerias entre governos, autoridades locais e o *trade* turístico (ID., 2000, p. 30-32).

TABELA 6
Análise dos estudos de caso por região

Continentes/Regiões	Países	Número de casos estudados
África	11	11
Américas	11	20
Leste da Ásia/Pacífico	9	13
Europa	11	22
Mediterrâneo Oriental	3	5
Sul da Ásia	5	6
Outras áreas	-	3
Total	50	80

Fonte: WTOBC, 2000, p. 17.

O *financiamento e investimento* foi também identificado nos estudos de caso, analisados pelo WTOBC, como uma área em que a cooperação público-privado além de ser

considerada importante, tem, de fato, se verificado. Na área de *desenvolvimento de produtos* as parcerias mais freqüentes estão atreladas ao desenvolvimento infra-estrutural; parques temáticos e outras atrações; regeneração de *resorts* urbanos; desenvolvimento comunitário; proteção ambiental; proteção à herança cultural; inovação e diversificação de produtos. Na *segurança e proteção*, os estudos indicam que ainda são poucos os países que possuem um plano nacional de segurança e proteção para o turismo, embora, algumas parcerias já tenham sido identificadas nesta área. A *educação e treinamento* é uma das áreas que mais tem atraído a participação do *trade*. O *marketing e promoção*, indicado, como visto, como a área mais propícia para as parcerias, foi também, em essência, a que agregou um maior número de casos estudados; um número expressivo de parcerias bem-sucedidas entre os setores público e privado nesta área foi identificado no Canadá, na Austrália e na França. Na *tecnologia e inovação* observa-se que foram poucos os casos submetidos ao contexto da pesquisa do WTOBC, entretanto, os respondentes foram unânimes em apontar a tecnologia como uma área chave para a cooperação entre os setores público e privado; os exemplos citados, ainda que em pequeno número, mostram claramente que a tecnologia não tem sido vista como o fim em si mesma, mas enquanto uma ferramenta sofisticada para que o destino possa alcançar maior competitividade e as organizações, metas mais efetivas (ID., 2000, p. 32-56).

Através do estudo realizado, tanto em termos dos questionários respondidos como dos casos individuais analisados, o WTOBC concluiu que a cooperação público-privado é considerada indispensável para o incremento da competitividade turística, o que vem a comprovar a, já comentada, multisetorialidade do turismo e a sua dependência para com as inter-relações entre os distintos componentes dos setores envolvidos com a atividade. Participantes no estudo concordaram que a cooperação em várias áreas é movida pela parceria entre os diferentes atores dos setores público e privado e que esta é fundamental para o desenvolvimento e a sustentabilidade dos produtos turísticos. O estudo finalizou indicando que:

- [...] A cooperação dos setores público e privado está crescendo rapidamente em todas as partes do mundo – em economias emergentes bem como em países desenvolvidos;

²⁷ A metodologia para a conta satélite do turismo foi elaborada pela OMT, em colaboração com a Organização de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OECD) e o WTOBC, durante os anos 1990 – Ver WTOBC, 2000, p. 31.

- mais e mais participantes e grupos de interesse especial têm sido envolvidos na cooperação público-privado e não apenas aqueles diretamente vinculados ao turismo;
- a estrutura, a natureza, o propósito e a finalidade de tal cooperação está se tornando crescentemente variada, criativa e sofisticada;
- não há um modelo correto ou uma fórmula para o desenvolvimento de parcerias; existem diferentes caminhos e práticas possíveis [tradução livre nossa] (WTOBC, 2000, p. 57).

Aspectos adicionais observados pelo WTOBC podem conduzir a um maior esclarecimento das parcerias na atividade turística. Esse organismo identificou, a exemplo, que a estrutura e o propósito das parcerias dependem, em grande medida, de circunstâncias locais, como o estado de desenvolvimento do destino e da amplitude do setor privado, inclusive em termos de capacidade econômica para assumir parte da responsabilidade do destino turístico. Há também que se considerar que os estudos de caso apresentam exemplos de cooperação público-privado em vários níveis – nacional, estadual e local, mas também internacional; todos estes níveis são percebidos como claramente importantes e efetivos e os maiores exemplos de sucesso para a cooperação inclui a representação de mais de um nível. Foram identificadas quatro áreas centrais consideradas como foco prioritário para a cooperação público-privado: incremento da atratividade do destino; incremento da eficiência do *marketing* do destino; incremento da produtividade do destino e da gestão do sistema de destinação turística (ID., 2000, p. 57-58).

O estudo verificou ainda a existência de um número expressivo de organizações internacionais bem-sucedidas que congregam os setores público e privado. Dentre estas, foi apontada como de maior sucesso, a Pacific Asia Travel Association (PATA), fundada nos anos de 1950. Dentre os sócios da PATA estão incluídos governos (ministérios, organizações nacionais de turismo e autoridades regionais e locais), companhias aéreas, transportadoras, hoteleiros, operadores turísticos e outros membros do *trade*.

Um outro aspecto importante derivado do estudo do WTOBC refere-se à percepção de que alianças e parcerias têm sido também formadas entre empresas de diferentes setores do turismo – a exemplo das linhas aéreas com grupos de hotéis ou locadoras de automóveis - e que organizações turísticas estão incrementando parcerias com organizações de outros setores externos ao turismo, a exemplo de bancos, companhias de telecomunicações, lojas de departamento, objetivando o incremento do alcance de mercado e da imagem da

marca. Várias parcerias estratégicas existem hoje, conforme o WTOBC, entre companhias que competem pesadamente umas contra as outras, mas percebem os benefícios mútuos da cooperação na conquista de vantagens competitivas. Observa-se adicionalmente que em países com o sistema político descentralizado, a maioria dos planos turísticos é realizada ao nível dos estados; a cooperação público-privado nesse nível inclui, nos casos analisados, representação do governo nacional, organizações gestoras da questão ambiental em escala nacional, assim como autoridades e comunidades locais (ID., 2000, p. 58-59).

A percepção da importância das parcerias e cooperações para o desenvolvimento do turismo e, ao mesmo tempo, a evidente vinculação destas às formas de gerenciamento da atividade adotadas nas distintas localidades, estão conduzindo ao surgimento de programas, propostas e também de algumas experimentações de novos modelos de gestão dos espaços turísticos. Estes, não necessariamente foram concebidos tendo como referência espacial um centro urbano – o que os diferencia dos modelos de gestão do turismo urbano que serão tratados adiante. Neles, a dimensão espacial pode assumir contornos definidos (âmbito municipal, regional, nacional) ou, pode-se identificar a inexistência de um espaço delimitado (como será visto no modelo de Redes). Alguns, dentre eles, enfrentam ou enfrentaram o desafio de articular políticas que exigem a interação simultânea das instâncias locais e de decisões regionais, estaduais e federais. Todos objetivam o desenvolvimento do turismo e/ou o alcance de uma maior competitividade por parte dos destinos turísticos, resultados que, entretanto, ainda podem estar sujeitos a questionamentos.

1.6. Programas e modelos de gestão dos espaços turísticos

Este item pretende analisar, através dos sub-itens apresentados a seguir, os programas e modelos de gestão do turismo, dando ênfase a duas experiências brasileiras, os programas de Municipalização Turística e de Regionalização do Turismo, e aos modelos do *Cluster*, do A.M.P.M, da Economia da Experiência e de Redes Multiorganizacionais.

1.6.1. O Programa Nacional de Municipalização Turística – PNMT - e o Programa de Regionalização do Turismo no Brasil

O Programa Nacional de Municipalização Turística – PNMT - não se constituiu propriamente em um modelo de desenvolvimento turístico, mas simplesmente em um programa federal criado pelo Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do turismo através da municipalização, da realização de um planejamento que incorporasse o contexto local, estadual, regional, nacional e até internacional e da participação ativa da comunidade no processo de gestão da atividade turística.

Criado em 30 de março de 1994, conforme a Portaria Ministerial nº 130 e implantado em agosto de 1995, o PNMT foi definido, pela própria Embratur, como

Um processo de sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento que compõem a estrutura do município, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e de herança cultural, tendo como fim a participação e a gestão da comunidade nas decisões dos seus próprios recursos (BRASIL, 1997, p. 12).

O Programa da Embratur tinha por princípios centrais a descentralização das políticas, dos programas e das ações voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável; a realização de parcerias envolvendo as várias esferas do poder público federal, estadual e municipal, as iniciativas privadas e as organizações não governamentais; a mobilização da comunidade em prol da elaboração de projetos de turismo sustentável e a capacitação das pessoas envolvidas com o turismo no município, de forma a se alcançar a eficiência no planejamento, na execução das ações voltadas para o desenvolvimento da atividade, bem como na prestação de serviços. Dentre os seus objetivos destacavam-se:

- Conscientização e sensibilização da sociedade para a importância do turismo;
- Descentralização das ações de planejamento, de coordenação, de execução, de acompanhamento e avaliação;
- Criação de condições técnicas, organizacionais e gerenciais para o desenvolvimento do turismo nos municípios brasileiros com potencial para a atividade;
- Estímulo ao fortalecimento das relações dos distintos níveis de poder, objetivando o estabelecimento de parcerias;

- Elevação da eficiência e da eficácia na prestação dos serviços turísticos (ID., 1997, p. 14).

A metodologia utilizada para o PNMT teve como referência os instrumentos operacionais da Organização Mundial de Turismo – OMT - baseando-se no enfoque participativo, desenvolvido através de “oficinas de capacitação”, conduzidas por um moderador com formação no método ZOPP²⁸ (Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos). A justificativa da Embratur para a escolha dessa metodologia respalda-se no fato desta possibilitar a contribuição de todos os envolvidos com o processo, adequando-se, assim, aos objetivos do planejamento participativo.

A capacitação do PNMT foi idealizada para ocorrer em três fases. A primeira envolvia a realização de uma oficina de conscientização e sensibilização dos Agentes Multiplicadores Nacionais e Estaduais e dos Monitores Municipais; a segunda, a capacitação e qualificação dos agentes e monitores participantes da primeira fase, para que pudessem assessorar a constituição dos instrumentos necessários para a operacionalização do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo Municipal: o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo; a terceira e última fase compreendia o planejamento simplificado do desenvolvimento sustentável do turismo municipal, com a participação dos agentes multiplicadores estaduais, monitores municipais e comunidade (PNMT, 1997, p. 21-23).

Desde a sua implantação em 1995, o PNMT expandiu-se anualmente, tendo chegado em 2001 com um total de 1.801 municípios engajados em todo o País e mais de 370 mil pessoas envolvidas (Tabela 7). Alguns municípios localizados, sobretudo, nos estados de Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Ceará e Bahia, implantaram o programa com resultados positivos. Na Bahia, como pode ser visto na Tabela 8, entre 1995 e 2001, foram realizadas 17 oficinas da primeira fase e 13 da segunda, com 119 municípios engajados na primeira fase e 87 na segunda, 606 monitores habilitados nas duas fases e um total de 634 participantes nos seminários realizados. Ainda em 2001, a Bahia apresentava um total de 09 municípios aptos a desenvolverem a terceira fase do PNMT – o planejamento -,

²⁸ A metodologia ZOPP foi desenvolvida pelo governo Alemão, por intermédio da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica, a Agência Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Esta detém os direitos de multiplicação desse método no Brasil, cuja utilização depende de autorização expressa da Agência (BRASIL, 1997, p. 21).

estando com o conselho municipal de turismo constituído e atuante, quais sejam: Barreiras, Camaçari, Camamu, Itacaré, Jacobina, Morro do Chapéu, Paulo Afonso, Prado e Valença.

TABELA 7
Municípios engajados, oficinas realizadas, agentes treinados e pessoas envolvidas no Programa Nacional de Municipalização Turística (PNMT) – 1995/2001

Ano	Municípios Engajados	Numero de Oficinas realizadas	Agentes Treinados	Pessoas Envolvidas
1995	495	33	970	48.500
1996	657	77	1.540	77.000
1997	850	93	2.325	116.250
1998	935	141	3.525	176.250
1999	1.211	228	5.700	285.000
2000	1.416	236	5.900	295.000
2001	1.801	301	7.523	376.150

Fonte: Embratur, 2003.

TABELA 8
Oficinas do Programa Nacional de Municipalização Turística (PNMT) realizadas na Bahia – 1995/2001

Oficinas/Seminários	Número	Municípios contemplados	Monitores habilitados
1ª Fase	17	119	361
2ª Fase	13	87	245
Conscientização da Comunidade	06	07	125
Sensibilização de segmentos afins	08	05	291
Seminários	11	23	634*

Fonte: Embratur, 2003.

* Total de participantes.

Dentre os principais entraves enfrentados pelo programa da Embratur em todo o país deve-se destacar a percepção equivocada deste, por parte de alguns gestores municipais que o consideravam, quase exclusivamente, como um mecanismo de captação de recursos financeiros e dividendos políticos (BISSOLI, 1999, p. 48) e também a dificuldade de estabelecimento e vigência da cultura participativa nos mecanismos de gestão do turismo brasileiro. A exemplo, na Bahia, apesar de terem sido identificados alguns resultados positivos para o PNMT, durante todo o seu período de vigência predominou um modelo de planejamento gerido pelo Estado, ou que tem neste o seu principal agente fomentador, responsável, inclusive, por articular os demais grupos envolvidos com o processo, inibindo a ação do programa federal, como será visto adiante. O PNMT encontrava-se em meados de 2004, em fase de conclusão em alguns municípios brasileiros, porém, o governo federal já

havia apresentado um programa substituto, que, ao invés de objetivar o desenvolvimento sustentável do turismo pela via da municipalização, tem como ênfase o princípio da regionalização.

O novo programa do Ministério do Turismo em parceria com o Sistema CNC/SESC/SENAC e SEBRAE, lançado pelo presidente da República em 29 de abril de 2004, recebe o nome de Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Este tem por objetivo principal “[...] transformar a ação centrada na unidade municipal numa política pública mobilizadora, capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar, de forma articulada e compartilhada, o processo de desenvolvimento local e regional, estadual e nacional”. Para tanto, propõe-se a implementar um modelo de gestão de política pública “[...] descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e de sinergia de decisões” (BRASIL, 2004, n.p).

A forma de gestão prevista para o Programa de Regionalização do Turismo brasileiro baseia-se na concepção de “arranjos produtivos locais”; a idéia é de se trabalhar com arranjos locais, partindo do ente municipal, que não deverá perder poder neste processo, e com arranjos regionais, e não apenas com a cadeia do turismo. Objetiva-se, adicionalmente, ressaltar a importância da construção e intermediação política para que, de fato, este seja um programa nacional e não apenas de alguns estados envolvidos. Desta forma, um grande desafio que se apresenta é o de construir políticas comuns para o turismo brasileiro.

O Programa de Regionalização do Turismo tem por objetivos centrais ampliar e qualificar o mercado de trabalho; dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo turístico no mercado nacional e aumentar o tempo de permanência e gasto médio do turista. A sua coordenação está sendo realizada em âmbito nacional pelo Ministério do Turismo, assessorado pelo Núcleo Estratégico de Turismo (Conselho Nacional do Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes de Turismo); em âmbito estadual, pelo órgão oficial de turismo, apoiado pelo Fórum Estadual de Turismo e parceiros; em âmbito regional, pela instância definida e estruturada no processo de operacionalização do Programa, apoiado pelo órgão estadual de turismo, pelo Fórum Estadual

de Turismo e por parceiros, e em âmbito local, pela unidade de turismo do município, com o apoio da representatividade dos segmentos sociais, econômicos e políticos locais - conselho, comitê e fórum (ID., 2004, n.p).

Para concepção inicial do Roteiros do Brasil foi realizado um mapeamento da oferta turística dos estados brasileiros e Distrito Federal, e procedeu-se a uma análise das diversas regiões turísticas existentes nessas áreas, objetivando organizar e estruturar os novos produtos que deverão estar disponíveis para comercialização no mercado brasileiro a partir do primeiro semestre de 2005, quando será realizado o I Salão Brasileiro do Turismo. Pretende-se, com o programa, que cada estado brasileiro apresente o mínimo de “um produto de qualidade” no I Salão, de modo a que se possa cumprir com as metas propostas pelo Plano Nacional de Turismo, lançado pelo Ministério do Turismo em 19 de abril de 2003, que estabelece para 2007 a ampliação da oferta turística, com o mínimo de três “produtos de qualidade por Unidade da Federação”. Estima-se que o Programa de Regionalização do Turismo irá contribuir diretamente com a criação de mais 1.200 mil novos empregos e ocupações, além de possibilitar a que a chegada de passageiros em vôos domésticos no Brasil alcance os 65 milhões (ID., 2004, n.p). Ressalta-se que, até julho de 2004 haviam sido identificados 219 “produtos” (esses produtos são, em essência, espaços regionais) potenciais para o turismo. A Bahia que, como será visto adiante, já trabalha há mais de uma década com a regionalização turística, indicou inicialmente 13 produtos, superando, consideravelmente a marca prevista de 03 indicações por estado.

O Plano Nacional de Turismo (PNT), cujas diretrizes foram fundamentais à concepção do Programa de Regionalização tem como base sete Macro Programas: *Gestão e Relações Institucionais*, que envolve os programa de Acompanhamento do Conselho Nacional de Turismo e Implementação da Política Nacional de Turismo, de Avaliação e Monitoramento do PNT e de Relações Internacionais; *Fomento*, englobando os programa de Atração de Investimentos e de Financiamento/Investimentos; *Infra-estrutura*, com os programas de Desenvolvimento Regional e de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial; *Estruturação e Diversificação da Oferta Turística*, compreendendo os programa de Regionalização, de Segmentação e Estruturação da Produção Associada ao Turismo; *Promoção e Apoio à Comercialização*, abrangendo os programas de Promoção Nacional do Turismo Brasileiro, de Reposicionamento da Imagem Brasil, de Apoio à Comercialização;

Informação, com os programas de Base de Dados, de Pesquisa de Demanda, de Avaliação de Impacto do Turismo e de Avaliação de Oportunidades de Investimento; e a *Qualidade do Produto Turístico*, com os programas de Normatização da Atividade Turística e de Qualificação Profissional.

Apesar do Plano Nacional de Turismo e do Programa de Regionalização do Turismo serem ainda iniciativas recentes, havendo, portanto, carência de maiores elementos para análise dos seus resultados, algumas mudanças estratégicas já podem ser sinalizadas a partir desta nova política de turismo implementada pelo governo federal. Dentre estas, cabe registrar a busca da descentralização da gestão turística, com o fortalecimento dos sistemas de participação dos gestores e de representantes locais/regionais da sociedade civil organizada, com as iniciativas como a implantação do Fórum de Secretários Estaduais, dos Fóruns Estaduais de Turismo e das Câmaras Setoriais.

Não se pode deixar de registrar, porém, que o Plano Nacional de Turismo pressupõe uma ampla representatividade das lideranças locais e articulação com as lideranças regionais e estaduais; este certamente deverá ser um dos seus pontos de maior dificuldade, haja vista os entraves existentes para a descentralização e trabalhos em parceria em alguns estados brasileiros. Há também que se pontuar que o modelo de arranjos ou cadeias produtivas em que está se baseando o Programa de Regionalização do Turismo tem sido apontado como apenas “parcialmente representativo para o setor de turismo, ficando circunscrito a alguns sub-setores e/ou arranjos de integração horizontal de empresas, em segmentos específicos”. Garrido (2002, p. 73-79), autora responsável pelas críticas ao modelo de arranjos e cadeias produtivas, justifica a sua opinião defendendo que o turismo é um setor que apresenta particularidades, como a fragmentação, heterogeneidade, dispersão espacial e interdependência e, em face às suas características, o encadeamento de atividades será observado em alguns segmentos específicos, como a hotelaria, mas nem sempre pode ser extrapolado para o conjunto do setor que, geralmente, apresenta agrupamentos convergentes e concêntricos. Como menciona Garrido

Pode-se argumentar que o modelo de cadeia produtiva mantém o enfoque na produção de bens, controlando o processo de todos os elos que, nesse caso, são quase que totalmente previsíveis e resultam em produtos com características similares. No turismo mantém-se o enfoque na demanda e no consumo, e a referida ‘heterogeneidade’ de componentes e produtos traz alguns obstáculos ao

estabelecimento desse modelo, nos moldes convencionais. Entretanto, como referido anteriormente, verifica-se em alguns sub-setores do turismo que existem características assemelhadas à indústria, como, por exemplo, a hotelaria, cuja utilização desse modelo pode ser apropriada (ID., 2002, p. 75).

Assim, não são poucos os desafios que se apresentam para o Programa de Regionalização do Turismo. Além de pautar-se em um modelo que pode ser pouco representativo para o turismo, de modo geral, e de ter que vencer as dificuldades na realização de parcerias entre instâncias políticas diferenciadas e entre agentes locais/regionais com interesses às vezes distintos e até mesmo antagônicos assume, como mais um desafio, a responsabilidade de construção e intermediação política visando a que, como foi comentado, o programa alcance, de fato, um caráter nacional. Entretanto, como também já foi ressaltado, ainda não se dispõe de elementos que possibilitem uma avaliação mais precisa deste programa – o que só deverá ser obtido em um médio prazo -, e que, inclusive, permitam traçar um comparativo entre este e o Programa Nacional de Municipalização Turística.

1.6.2. O modelo do *Cluster*

Concebido, inicialmente, no final da década de 70, por Michael Porter, em suas reflexões sobre a questão da competitividade, o modelo do *cluster* pressupõe “um agrupamento geograficamente concentrado de empresas interrelacionadas e instituições correlatas numa determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares” (PORTER, 1989, p. 212). Conforme esta concepção, os *clusters* originam-se de iniciativas locais e as inter-relações estabelecidas entre as empresas e instituições concentradas em áreas geograficamente precisas reforçam as vantagens competitivas dessas áreas e das entidades nessas localizadas. Para Porter as vantagens competitivas irão definir a capacidade de um *cluster* obter benefícios ou manter a atratividade ao longo prazo e se expressam através da correlação entre as cinco forças de competitividade vistas anteriormente na análise do modelo porteriano: entrada de novos concorrentes; poder de negociação com os fornecedores; rivalidade entre os concorrentes existentes; poder de negociação dos compradores e ameaça de substitutos.

O modelo do *cluster* concebido por Porter, por priorizar as correlações de forças internas, as iniciativas locais e a pressuposição da existência de um “espaço geográfico delimitado”, parece guardar certas semelhanças com o modelo de desenvolvimento local comentado antes. Entretanto, como visto, o desenvolvimento local tem por premissa a incorporação do território, da sua história, da sua cultura e, sobretudo, o bem-estar e a melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas, o que pressupõe um amplo apoio político-administrativo por parte do Estado. O *cluster*, na concepção porteriana, embora possa não ter objetivos tão amplos, sobretudo no que se refere aos retornos sociais e ambientais, incorpora aspectos pouco evidenciados no modelo da competitividade empresarial, como a participação do governo²⁹ e da sociedade civil organizada. Estaria Porter rompendo, ao menos em parte, com o seu modelo microeconômico original?

Na sua análise do modelo de Porter, Aktouf critica os *clusters*, que denomina de “espécie de epicentro do modelo porteriano”, indicando que a proposta microeconômica destes aglomerados parece desconhecer conceitos como os de pólo de desenvolvimento de Perroux ou de complexos “de indústrias-industrializantes” de Estanne de Bernis, ou ainda, a própria analogia que estabelece com o modelo de redes da indústria japonesa. Na visão de Aktouf, estas experiências, ao contrário do proposto por Porter, suscitariam “[...] infinitamente mais cooperação do que competição, mais intervencionismo e presença do estado do que *laissez-faire*, mais diálogo do que concorrência, mais colaboração mútua do que lutas de enfrentamento entre firmas e nações [...]” (AKTOUF, 2002, p. 50).

Sem demonstrar preocupações em maiores aprofundamentos teóricos do conceito, diversos outros autores, embora apresentem concepções diferenciadas sobre o fenômeno, definem *cluster*, de forma geral, assim como Porter, enquanto um agrupamento geográfico de empresas que objetivam propósitos similares, direcionados à busca de melhores resultados coletivos (Quadro 3). Entretanto, a maior parte desses autores ainda atrela as suas análises ao setor industrial, ao passo em que Porter, desde meados da década de 80, já extrapola as suas reflexões para as denominadas “indústrias fragmentadas” – prestação de serviços, varejo, distribuição, fabricação de madeira e metal, produtos agrícolas, dentre outras – e nos anos 90 incorpora o turismo dentre os possíveis setores a desenvolverem *clusters* (PORTER, *apud*

GARRIDO, 2002, p. 89). Embora os exemplos concretos dos *clusters* turísticos ainda sejam relativamente escassos (ver GARRIDO, 2002 p. 91 a 98), as análises do emprego desse modelo no turismo começam a ganhar uma certa expressão, o que pode ser comprovado através de trabalhos de autores e instituições, como: Mário Beni, Inez Garrido, *World Tourism Organization Business Council* (WTOBC), dentre outros.

Estudiosos da relação entre *cluster* e turismo, a exemplo de Garrido, chegam a considerar este enquanto um dos modelos multiorganizacionais de melhor adequação à realidade da atividade turística. Para esta autora

No turismo, pode-se considerar o *cluster* como um dos modelos multiorganizacionais mais apropriados para estruturação das regiões de destino, em face da natureza transdisciplinar experimentada pelo setor, aliada à necessidade de promover a concatenação e o estabelecimento de parcerias entre diversos segmentos que formam o produto turístico, sejam empresas de pequeno, médio ou grande portes (ID, 2002, p. 91).

Garrido, na sua análise do modelo de configuração em *clusters*, aponta que estes, em geral, surgem de processos endógenos espontâneos, estimulados por antecedentes da cultura e história locais. Citando Almeida pontua a dificuldade de se criar *clusters* a partir de iniciativas externas. Ressalta, entretanto, que apesar da inexistência de uma dependência desse modelo multiorganizacional em relação a uma ação estatal externa e planejada para sua criação, o Estado desempenha um importante papel no apoio e fortalecimento das bases locais, aspecto fundamental ao sucesso dos *clusters* (ID., 2002, p. 81).

Beni, outro autor que, assim como Garrido, preocupa-se em estudar a aplicação desse modelo multiorganizacional no turismo, ao comentar sobre *clusters*, que também denomina como aglomerados ou centros turísticos, defende este modelo respaldado na Teoria da Demanda Interna,³⁰ indicando que

Os centros turísticos estrategicamente planejados e integrados no desenvolvimento regional caracterizam-se por produtos finais competitivos, ajustados à demanda dos mercados internacionais e nacionais. Mas antes de atingirem esse patamar, precisam adequar-se às exigências da demanda do mercado interno que, na verdade, é o eixo

²⁹ Embora aborde o governo no seu modelo de competitividade, Porter não atribui a este um papel de destaque, considerando-o enquanto uma “variável adicional”, conforme já mencionado.

³⁰ Conforme Cunha, esta teoria pretende explicar a especialização internacional dos países pelas condições da procura interna e tem em Linder um dos seus principais representantes. Ainda segundo Cunha, esta teoria defende que o turismo interno ou doméstico forma a base essencial do desenvolvimento do turismo internacional (CUNHA, 1997, p. 222).

propulsor do desenvolvimento do turismo, bem como o fator de aferição da seletividade e qualidade dos produtos ofertados (BENI, 1997, p. 84).

QUADRO 3 Diferentes concepções de *clusters*

Autor ou Organização/Data	Definição
Humphrey e Schmitz (1995)	Concentração geográfica e setorial de empresas. Tal concentração será beneficiada por economias externas – surgimento de fornecedores para matérias-primas e componentes, maquinário novo e de segunda-mão, peças de reposição, concentração de trabalhadores com habilidades setoriais específicas, podendo também atrair agentes de vendas para mercados distantes e serviços especializados de caráter técnico, financeiro e contábil.
Rosenfeld (1996)	Uma aglomeração de empresas (<i>cluster</i>) é uma concentração sobre um território geográfico delimitado de empresas interdependentes, ligadas entre elas por meios ativos de transações comerciais, de diálogo e de comunicações que se beneficiam das mesmas oportunidades e enfrentam os mesmos problemas.
Operadores do Projeto <i>Chihuahua Siglo XXI</i> – México (1998)	É um grupo econômico constituído por empresas instaladas em uma determinada região, líderes em seus ramos, apoiado por outras que fornecem produtos e serviços, ambas, sustentadas por organizações que oferecem profissionais qualificados, tecnologias de ponta, recursos financeiros, ambiente propício para os negócios e infra-estrutura física.
Sanjaya Lall – representante do Banco Mundial (1998)	O <i>cluster</i> é uma rede de funções conectadas; são atividades que se inter-relacionam numa cadeia industrial de valor; é uma aglomeração geográfica de diferentes atividades.
Grupo C&S – Banco Mundial (1998)	<i>Clusters</i> compreendem um sistema de relações de mercado e de fora do mercado entre firmas concentradas geograficamente e instituições envolvidas em atividades econômicas inter-relacionadas. <i>Clusters</i> nascem, não são pré-fabricados, mas o setor público e instituições coletivas geralmente desempenham um papel-chave na sua criação e no apoio para o fortalecimento dos mesmos.
Grupo Executivo do Projeto Iniciativa pelo Nordeste (1997)	Um agrupamento de empresas líderes que comercializam produtos e/ou serviços competitivos em mercados estratégicos e que são abastecidos por uma rede de fornecedores de insumo e serviços. Empresas e fornecedores, por sua vez, são apoiados por instituições que oferecem recursos humanos capacitados, recursos financeiros, tecnologia e infra-estrutura física.
Altemburg e Meyer-Stamer (1999)	É uma aglomeração razoavelmente extensa de firmas, em uma área espacialmente delimitada, com perfil de especialização distinto e na qual o comércio interfirmas é substancial.
Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais – Projeto Cresce Minas (2000)	Um conjunto de empresas e entidades que interagem, gerando e capturando sinergias, com potencial de atingir crescimento competitivo contínuo superior ao de uma simples aglomeração econômica. Nele, as empresas estão geograficamente próximas e pertencem à cadeia de valor de um setor industrial. Essa integração das empresas gera, entre outros benefícios, redução de custos operacionais, e dos riscos apresentados, aumento da qualidade dos produtos e serviços, acesso à mão-de-obra mais qualificada, atração de capital, criação de empreendedores e melhor qualidade de vida.
Monitor Group – empresa de Michael Porter contratada para realização do projeto do <i>Cluster</i> de Entretenimento da Bahia (2001)	<i>Cluster</i> é um conjunto de empresas e entidades paralelas que estão direta e indiretamente relacionadas à cadeia produtiva de uma indústria em uma região e envolve organizações do setor público, privado e institucional.
Iglioli (2001)	O <i>cluster</i> é caracterizado pela concentração espacial e setorial de empresas, em que o desempenho dessas, pelo menos parcialmente, é explicado pela interdependência existente entre firmas.

Fonte: Elaboração própria a partir de Garrido, 2002, p. 61-64.

Para Beni (1997, p. 84) os *clusters* decorrem do próprio processo concorrencial resultante da globalização, que, ao possibilitar a abertura de mercado evidencia a importância dos aspectos microeconômicos – referentes aos padrões de concorrência das diversas atividades da cadeia produtiva - e reforça a dimensão espacial. Atrelando a proposta da formação de aglomerados aos princípios da sustentabilidade, este autor defende que *cluster* “[...] é o esforço, mobilização e engajamento da sociedade e das instituições de uma região no arranjo produtivo local para a consolidação de seu desenvolvimento sustentável”. Conforme Beni, a competitividade dos aglomerados está atrelada ao grau de satisfação e de atendimento das expectativas dos consumidores, à sustentabilidade do seu turismo e à competitividade dos preços por estes praticados.

Segundo Beni, os *clusters* podem compor-se de *microclusters*³¹ diferenciados que concorrem em mercados distintos. De modo a fomentá-los, o setor público e o privado devem constituir um “programa direcionador do desenvolvimento” que contemple a realização de um *marketing* estratégico que deverá abranger:

- Os *clusters* que compõem a destinação
- Os mercados e segmentos estratégicos nos quais cada *cluster* deve concentrar seus esforços competitivos
- As estratégias competitivas e de crescimento de cada *cluster*
- Os produtos prioritários a serem desenvolvidos em cada *cluster*
- A ordenação física do território de cada *cluster* e suas etapas ou planos de ação de desenvolvimento
- O modelo de gestão turística do *cluster*
- O plano de competitividade de cada *cluster* e seus *microclusters* (ID., 2003 n. p. mimeo).

Preocupado em analisar a “dimensão e a dinâmica de *clusters* no desenvolvimento sustentável do turismo” Beni elabora uma questão extremamente pertinente e que também foi incorporada a este trabalho, como um ponto a ser abordado ao se buscar compreender a importância da gestão pública na competitividade de cidades turísticas. Indaga, assim, este autor, “como formatar um modelo de desenvolvimento, gestão e controle do Turismo que resulte uma ação imediata que deverá ser compartilhada entre Estado e iniciativa privada, sabendo-se que a estrutura e os recursos do primeiro se encontram extremamente

³¹ A idéia da constituição de *microclusters*, como será visto adiante, é também defendida pelo *Cluster* de Entretenimento da Bahia e por outros autores, a exemplo de Jorge Antonio Santos Silva.

fragilizados?”. Em resposta ao seu próprio questionamento, Beni pondera que em face ao “novo tempo de mudança desafiante com a globalização”, o sistema de parceria com a iniciativa privada será o único meio, a curto e médio prazo, para enfrentar a escassez de recursos públicos; a quase ausência de recursos humanos especializados, com conhecimento dos seus setores de intervenção; o recuo do espírito de risco e inovação do empresariado, em decorrência de alterações súbitas no mercado financeiro nacional e internacional e a rápida reação positiva dos países chamados desenvolvidos versus a “política inidentificável” que está vigorando nos países emergentes. Chama a atenção para o caso específico do Brasil, país em que, segundo sua visão, o governo federal vem conferindo ênfase a formação de Organizações Sociais, e propõe uma nova forma de gestão mista do turismo, com a participação do setor público, do privado e do terceiro setor, regida por um contrato que possibilite a renovação periódica na organização constituída, de modo a que se possa auferir agilidade e eficácia. Sintetizando estas suas idéias, Beni comenta que

O terceiro setor não pode ter como objetivo substituir o Estado. Nem deve ser visto como mero amortecedor dos efeitos do desemprego ou agente da administração pública que busca parceiros para terceirizar seus serviços. Deve ter como missão impulsionar a co-responsabilização social e solidária.

A participação social é fator fundamental de reordenamento das relações de poder e de uma nova articulação entre os diferentes atores sociais para possibilitar maior acesso aos serviços de forma geral, maior integração nos processos coletivos e aumentar a auto-estima e a constituição de cada um como sujeito de sua história.

Considerando que a atual situação econômica e social fará sentir seus drásticos efeitos até a primeira década do século 21, mantendo-se inalteráveis todas as condições vigentes, proponho a adoção de uma gestão mista para os órgãos públicos de Turismo.

A vantagem da nova fórmula, constituída por uma organização social é o contrato de gestão, que necessariamente será renovado a cada período, revisto e julgado, podendo remover estruturas ultrapassadas e incluir novas, que venham a enfrentar dificuldades recém identificadas (ID., 2003, n. p. mimeo).

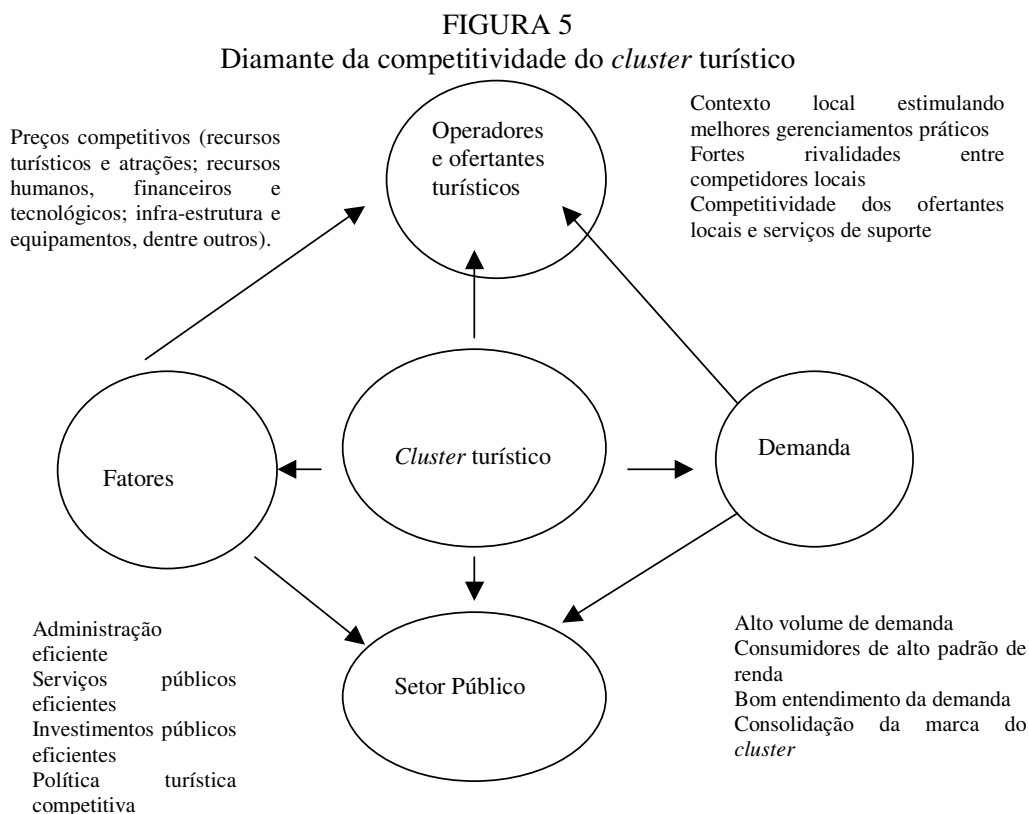
Realizando uma adaptação do modelo do *cluster* - estruturado por Porter - para o turismo, e agregando a este os princípios da “Economia da Experiência,³²” o *World Tourism Organization Business Council* (WTOBC) define o *cluster* turístico enquanto um espaço geográfico no qual a experiência turística acontece. Para o WTOBC os *clusters* turísticos agregam os recursos e atrações turísticas, a infra-estrutura, equipamentos, serviços e outros setores de suporte, que integram e coordenam atividades e provêm os consumidores das

³² “A economia da experiência” está sendo considerada enquanto um novo modelo onde a experiência é vista enquanto uma nova forma de oferecer valor ao mercado. Sobre este assunto, que será comentado a seguir, ver também Pine II e Gilmore, 2000.

experiências que eles esperam e escolheram vivenciar. Segundo esta concepção, a competitividade turística é realizada no local de destino, através do denominado “Diamante da Competitividade,³³” ou seja, um meio ambiente de negócios que estimule uma renovada capacidade de inovação e de constante melhoria dos agentes envolvidos com o turismo; alta eficiência operacional na execução de atividades competitivas, e alto nível de produtividade na utilização dos recursos (WTOBC, 2000, p. 68; PORTER, 1989, p. 88).

Para o WTOBC, o sucesso de um *cluster* turístico resulta do forte compromisso estabelecido entre diferentes “atores”, dotados de alto nível de qualificação – gestores públicos, agentes do setor privado, detentores da necessária autoridade e capacidade de alcançar compromissos – e da presença de lideranças expressivas aptas a sobrepor a tradicional fraqueza do setor turismo: a fragmentação da atividade. As parcerias estabelecidas entre as várias autoridades locais do setor público e operadores do setor privado (parcerias envolvendo os setores público-público, público-privado, privado-privado) possibilitarão, ainda conforme o WTOBC, a que os *clusters* possam definir estratégias para alcançar a pretendida competitividade, atuando competitivamente em diferentes segmentos do turismo, ao mesmo tempo, com o máximo de sinergia. Juntamente às parcerias locais deve-se buscar o suporte das autoridades centrais, de modo a se atingir a competitividade nacional do “Diamante” (Figura 5), facilitando o desenvolvimento do *cluster* local. Além disso, propõe-se a união de forças e ações em nível global entre os *clusters* locais, regionais e centrais e as organizações internacionais de modo a incrementar mundialmente o “Diamante da Competitividade” do turismo (WTOBC, 2000, p. 70-72).

³³ Conceito já definido anteriormente neste trabalho. Ver também Porter, 1989, p. 88.



Fonte: WTOBC, 2000, p. 68.

A indagação anterior sobre um possível afastamento do modelo do *cluster* da ideologia puramente microeconômica torna-se ainda mais pertinente após a análise da contribuição do WTOBC à proposta de Porter. Embora ainda guarde diferenças expressivas, sobretudo no que diz respeito à preocupação para com o retorno à comunidade, observa-se algumas similaridades entre esta concepção de *cluster* formatada pelo WTOBC e o modelo de desenvolvimento local. Em ambos há uma preocupação com a questão territorial, com a harmonia entre os agentes econômicos, sociais e políticos, sendo mantida a possibilidade da competitividade setorial³⁴ e a preocupação com as distintas perspectivas de implantação do modelo em espaços dotados de estágios de desenvolvimento diferenciados. No que toca à questão das dificuldades que os espaços menos desenvolvidos poderão ter na implantação do modelo de *clusters* o próprio Porter sinaliza:

³⁴ Para Porter, a exemplo, a estruturação de um grupo de empresas e instituições como um aglomerado (*cluster*) promove oportunidades de cooperação em matéria de interesse comum, sem, contudo, ameaçar a competição ou restringir a rivalidade entre empresas correlatas (PORTER, *apud* GARRIDO, 2002, p. 102).

Os aglomerados ocorrem em muitos tipos de setores, em campos maiores ou menores e mesmo em alguns negócios locais, como restaurantes, revendedores de carros e antiquários. Estão presentes em economias grandes e pequenas, em áreas rurais e urbanas e em vários níveis geográficos (por exemplo, países, estados, regiões metropolitanas e cidades). Encontram-se em economias avançadas e em desenvolvimento, embora os existentes em economias avançadas tendam a ser muito mais duradouros (PORTER, *apud* GARRIDO, 2002, p. 89).

A preocupação com as possíveis diferenças entre *clusters* de países desenvolvidos e os situados em países em desenvolvimento está também presente na análise de pesquisadores da formação e desempenho de *clusters* na América Latina, como Altemburg e Meyer-Stamer. Em pesquisa desenvolvida sobre *clusters* industriais localizados nessa região, esses autores identificaram a existência de três deficiências principais nos *clusters* latino-americanos, quando comparados com a realidade dos países industrializados: heterogeneidade nos níveis de desenvolvimento e falta de pequenas e médias empresas competitivas; falta de capacidade de inovação e baixo grau de especialização e cooperação interfirmas. De forma a amenizar cada uma dessas deficiências, Altemburg e Meyer-Stamer propõem as seguintes ações: promoção, por parte das instituições públicas de apóio às micro, pequenas e médias empresas, da transferência de *know-how* entre as empresas integradas em *clusters*; adoção de políticas que promovam a inovação, sobretudo para firmas locais; integração em redes de agentes e incentivos para cooperação, de modo a promover a cooperação interfirmas, reduzindo as possíveis desconfianças e a preferência por integração vertical (ALTEMBURG; MEYER-STAMER, *apud* GARRIDO, 2002, p. 86-87).

No caso específico do turismo, embora o modelo de *cluster* já esteja sendo adotado nesta atividade desde os anos 90 – como mencionado antes – ainda são restritas as iniciativas bem-sucedidas de sua implantação em uma dada região turística situada em países em desenvolvimento.³⁵ Como será visto adiante, a Bahia está tentando implementar modelo similar, mas este está enfrentando muitas dificuldades para sua implantação, não tendo, até o momento, conseguido atingir os objetivos programados inicialmente.

1.6.3. O Modelo da Economia da Experiência

Segundo Pine II e Gilmore (2000, p. 84)³⁶, idealizadores deste modelo, existem três formas tradicionais de oferecer valor ao mercado: as *commodities*, os produtos e os serviços, e está surgindo uma quarta e nova modalidade – a *Economia da Experiência*. Na concepção desses teóricos, enquanto a sociedade progrediu da era agrária à emocional, o valor econômico evoluiu das *commodities* às experiências (Figura 6). O conceito de experiência, já fortemente trabalhado pela indústria do entretenimento – vide o exemplo da Disney World – ganha uma nova expressão nesse modelo, como forma de possibilitar a diferenciação em mercados concorrenciais. Nesta nova visão, os serviços diferenciam-se das experiências porque enquanto os primeiros se constituem em atividades intangíveis, as últimas conduzem a que o cliente pague para desfrutar eventos memoráveis e em troca ofereça às empresas o seu comprometimento pessoal (Figura 7).

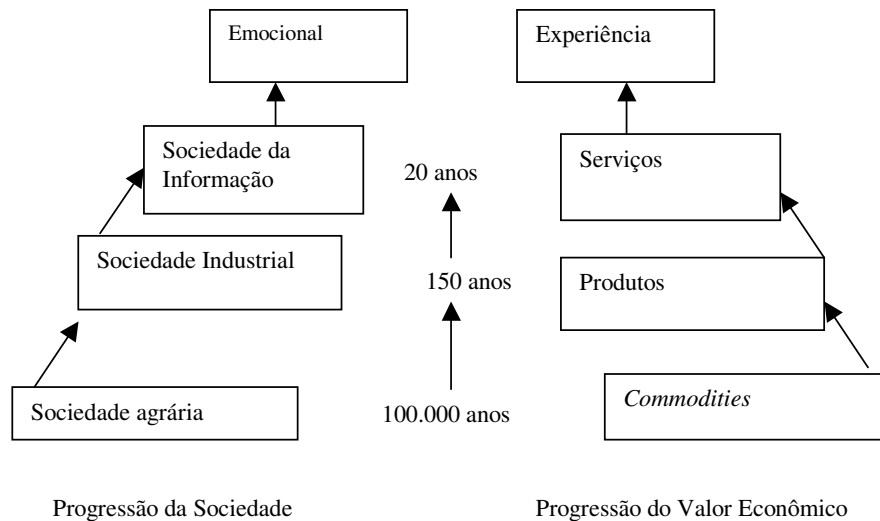
Na Economia da Experiência, que tem na tecnologia uma forte aliada, “os serviços são utilizados como cenário e os produtos como estímulo para comprometer o consumidor”. O valor econômico provém do valor atribuído por cada cliente à experiência vivenciada, a qual deve ser única e individualizada e torna-se mais valiosa à medida que também pode ser considerada como inesquecível. Conforme argumentam Pine II e Gilmore,

As commodities eram limitadas; as mercadorias, tangíveis; e os serviços intangíveis. As experiências são inesquecíveis, geram sensações pessoais, emocionais, físicas, intelectuais, até espirituais. Portanto, nunca haverá duas experiências iguais, já que cada ‘apresentação’ da experiência interage com o estado mental anterior do indivíduo e depois permanece em sua memória. Nenhum pai leva seus filhos à Disney só pelo passeio, mas sim pelos momentos compartilhados que se converterão em recordação indelével. As empresas que souberem capturar esse valor econômico não só ganharão o coração de seus clientes, como também o seu dinheiro (PINE II e GILMORE, 2000, p. 85).

³⁵ A exemplo, ver a experiência da região de Bonito, localizada no estado brasileiro do Mato Grosso do Sul, e a da Costa Rica em Garrido, 2002, p. 93 a 96.

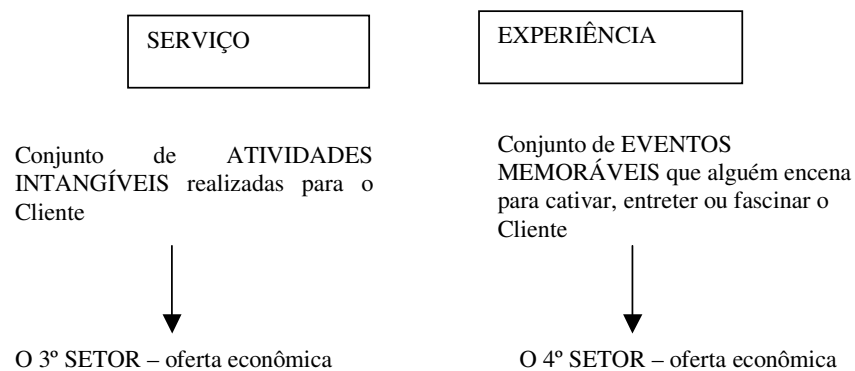
³⁶ B. Joseph Pine II, professor universitário nos Estados Unidos da América, é fundador e presidente da Strategic Horizons, uma destacada firma de consultoria empresarial na área de personalização em massa. James H. Gilmore, especialista na criação de experiências, é sócio da Strategic Horizons.

FIGURA 6
Economia da Experiência – progressão da sociedade e do valor econômico



Fonte: Pine II, Joseph, Gilmore, James, 2000.

FIGURA 7
Economia da Experiência – serviço x experiência



Fonte: Pine II, Joseph, Gilmore, James, 2000.

Na transformação de bens e serviços em experiências os produtores, além de contarem com o suporte da tecnologia, devem utilizar o *marketing* para criar uma “imagem da experiência vivida”, de modo a que os consumidores, buscando eternizar a sua experiência pessoal, sejam conduzidos a adquirir os produtos e serviços que rememoram essa vivencia.

Existem também outras formas de valorização da experiência, a exemplo da limitação da disponibilidade do bem, ou da geração de uma vivência sensorial guiada pelos atributos do produto. Em essência, o elemento comum em todas as experiências refere-se ao comprometimento do cliente, que deve participar ativamente do processo. Como enfatizam os idealizadores desse modelo,

Oferecer uma experiência implica 'comprometer' os clientes em uma série de dimensões, entre as quais se destacam duas: o grau de participação e o grau de relação entre o cliente e o evento. A atitude passiva não envolve o cliente potencial, que age como mero observador. No outro extremo, participação ativa o transforma em protagonista. Quanto à relação que une o consumidor à experiência, ela pode comprometer somente sua atenção, ou chegar à sua 'imersão' física ou virtual no desenrolar do evento (ID., 2000, p. 85).

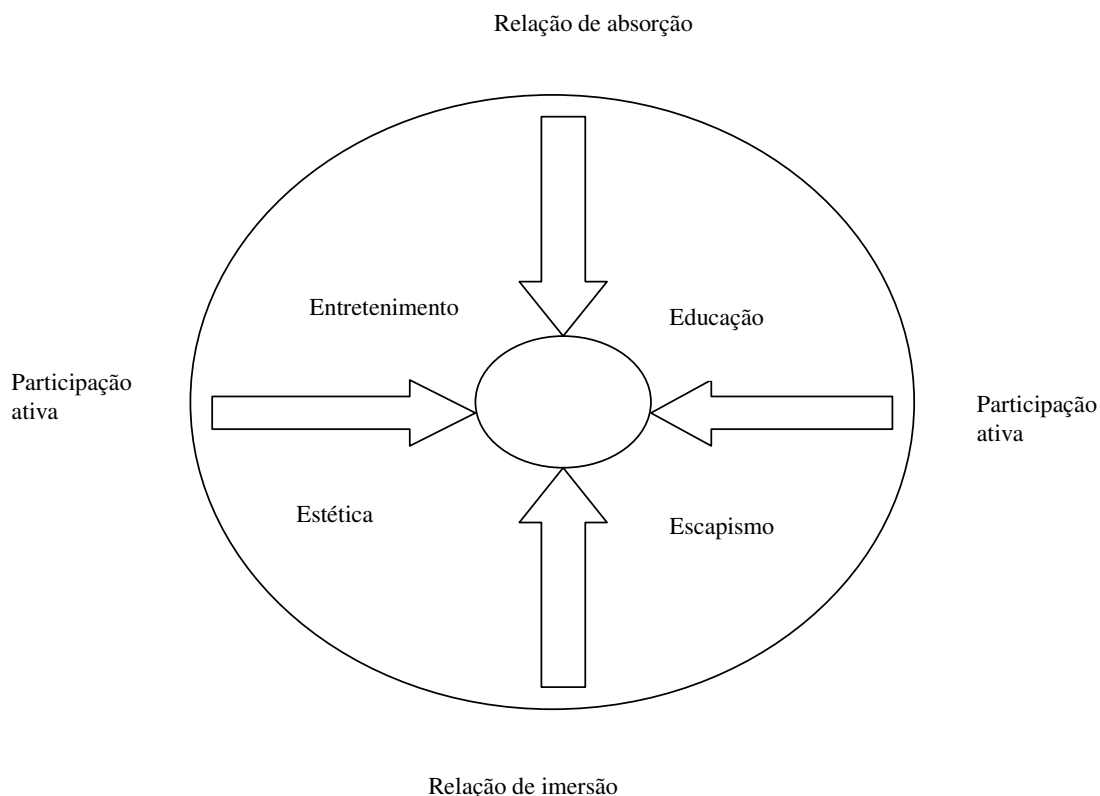
No modelo de Pine II e Gilmore existem quatro campos de experiência que cruzados e combinados, possibilitam experiências únicas, quais sejam: o entretenimento, a educação, o escapismo e a estética (Figura 8). Para esses autores, assim como no entretenimento, nas experiências educativas torna-se fundamental a atenção das pessoas e a sua participação ativa; nas escapistas são imprescindíveis “[...] a imersão máxima e o protagonismo absoluto, como nos cassinos ou nos bate-papos da internet [...]”; nas experiências estéticas, a exemplo do que ocorre nos museus, “o indivíduo mergulha, porém, não participa”. Neste contexto, as experiências mais ricas serão aquelas que agreguem um pouco de cada um desses campos e será exatamente a confluência dos quatro campos que possibilitará a que o lugar comece a se diferenciar, conduzindo a que as pessoas desejem passar mais tempo desfrutando da experiência de vivenciá-lo.

Os novos valores ou motores da sociedade constituem mais um aspecto abordado no modelo de Pine II e Gilmore. Segundo estes teóricos, na *Economia da Experiência* a *Sociedade dos Sonhos* predomina, e, nesta verifica-se a valorização da inteligência emocional e de outros motores, a exemplo do conforto espiritual, das histórias, das emoções, o que se contrapõe à *Sociedade da Informação*, onde a ênfase é para a inteligência racional, conforto físico, pragmatismo, racionalismo e para a tecnologia (ver Figura 9).

Em uma adaptação do modelo da Economia da Experiência para o turismo, Carvalho (2004) comenta que os gestores desta atividade e as empresas turísticas terão que se empenhar em favorecer experiências únicas, que atendam não mais a interesses gerais, porém,

a interesses especiais, personalizados, respondendo, assim, às demandas da nova “Sociedade dos Sonhos” (Figura 10).

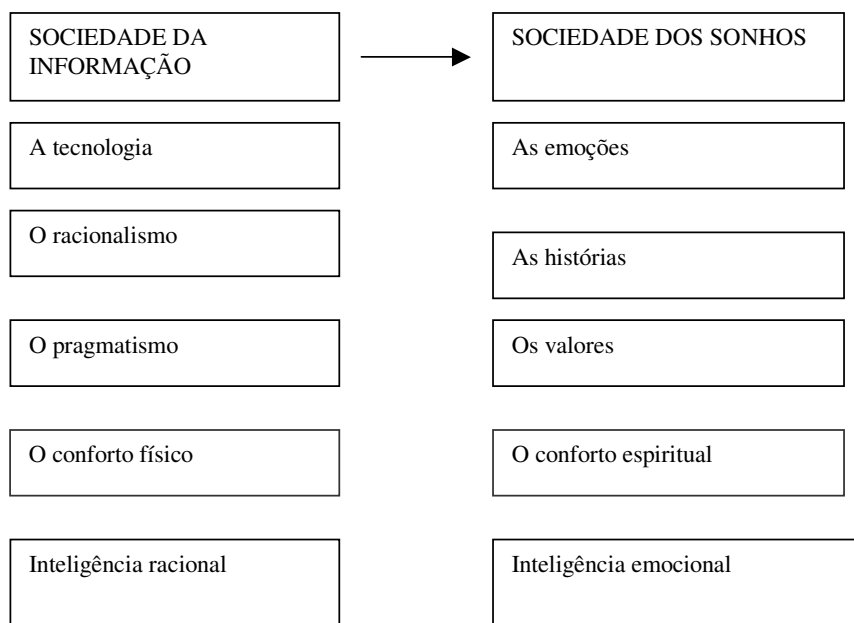
FIGURA 8
Os Campos da Experiência



Fonte: Pine II, Gilmore, 2000, p. 86.

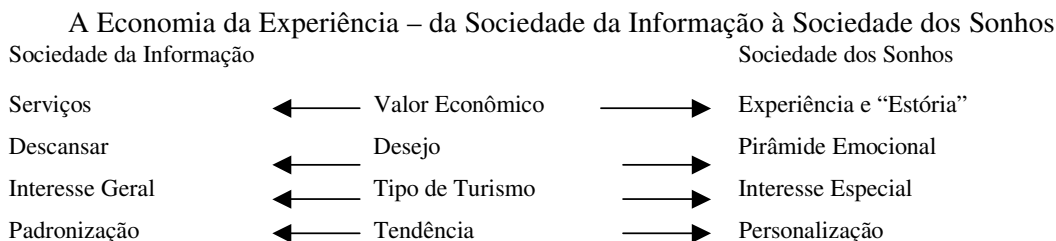
No turismo, as oportunidades criadas pela Sociedade dos Sonhos estão atreladas à possibilidade de propiciar ao cliente atuar como personagem e não como simples espectador, sentir e viver a emoção do destino, descobrir a verdadeira natureza, o mundo rural, as antigas civilizações, culturas, religiões e tradições. Os novos motores, também tidos como “*In*”, passam a ser o diretor das histórias e das experiências, os contadores e criadores de histórias e os vendedores de experiências e não mais os vendedores de quartos, criadores de “pacotes” ou comerciantes, considerados “*out*” (Figura 11). Os grandes diferenciais turísticos estão direcionados para mercados de nicho ou de “*Special interest travel*”, como o ecoturismo, o turismo de aventura, o turismo cultural e educacional, a pesca esportiva, dentre outros (CARVALHO, 2004).

FIGURA 9
Economia da Experiência – novos motores



Fonte: Pine II, Joseph, Gilmore, James, 2000.

FIGURA 10

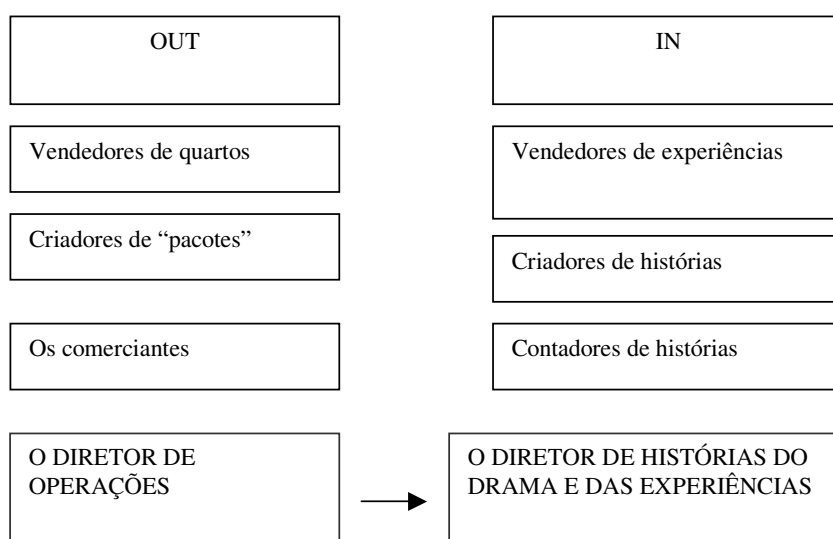


Fonte: Carvalho, 2004.

A adoção dos princípios da Economia da Experiência no turismo tem sido observada enquanto uma ação individualizada, implementada por alguns empreendedores específicos. Embora a proposta deste modelo já esteja em vigor como uma possibilidade para os destinos turísticos (CARVALHO, 2004), ainda são desconhecidos os exemplo bem-sucedidos nesta direção. Talvez uma possibilidade possa ser uma articulação entre este modelo e a idéia de *clusters*; ou seja, *clusters* turísticos que se proponham a propiciar “experiências inesquecíveis” aos visitantes. Para a cidade do Salvador, a exemplo, pode-se pensar em um *cluster* que busque “eternizar” a experiência do Carnaval local, uma das

maiores festas populares do planeta. Deve-se registrar que uma proposta similar a esta (de aliar o modelo do *cluster* com a economia da experiência) foi desenvolvida pelo WTOBC, a qual será apresentada a seguir.

FIGURA 11
Economia da Experiência – o *out* e o *in* no turismo



Fonte: Carvalho, 2004.

1.6.4. O modelo A.M.P.M. (*Attractiveness, Marketing, Productivity, Management*)³⁷

Após realizar uma análise do modelo do *cluster* e efetuar uma ampla pesquisa objetivando compreender como estão sendo travadas as parcerias entre os setores público e privado no turismo, comentada anteriormente, o WTOCB idealizou uma nova proposta, objetivando o incremento da competitividade dos destinos turísticos, a qual resultou da aproximação entre os modelos do A.M.P.M. (*Attractiveness, Marketing, Productivity, Management*), que sofre forte influência das idéias da *Economia da Experiência*, e do *cluster*. Segundo esta, semelhantemente ao modelo de Porter, a cooperação/parceria entre os agentes envolvidos com o *cluster* passa a ser um elemento central para a obtenção da

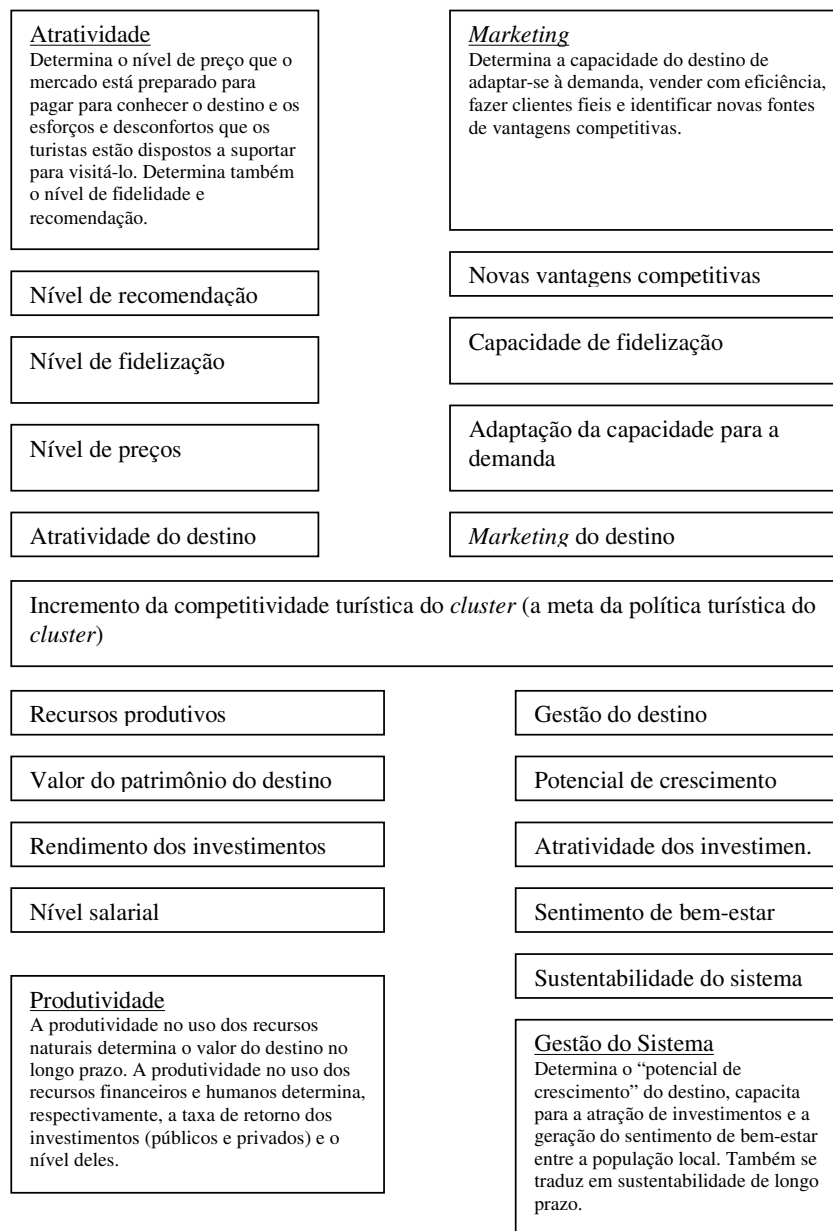
competitividade, ou seja, “a eficiência operacional do *cluster* passou a ser vista como resultante da combinação da eficiência da operação de cada um dos vários atores intervenientes em diferentes cadeias do turismo, o que implica em uma efetiva cooperação entre todos os parceiros envolvidos” [tradução livre nossa] (WTOBC, 2000, p. 73). Entretanto, para o WTOBC os *clusters* são operacionalmente mais eficientes e competitivos quando apresentam um alto nível de atratividade, são efetivos em seu *marketing*, possuem um alto nível de produtividade em termos financeiros, de recursos humanos e tecnológicos e são eficientes na administração do sistema turístico do destino (Figura 12).

No modelo A.M.P.M., utilizado pelo WTOBC para a análise de *clusters* turísticos, que, como dito, sofre influências das novas concepções da *Economia da Experiência*, a atratividade passa a ser decorrente do denominado “Valor do esforço de uma experiência turística” ou seja, a atratividade de um destino turístico, do ponto de vista do visitante, é o resultado da comparação entre a sua “percepção do valor do destino” com o “esforço” que terá que despendar para visitá-lo. O valor percebido é a soma das percepções positivas com relação à quantidade e qualidade de todos os serviços e experiências que o turista irá sentir enquanto estiver no destino. Já os esforços, resultam da soma das percepções negativas, como a insegurança, o desconforto ou outros inconvenientes associados com o destino, incluindo o esforço despendido no deslocamento até o mesmo e dentro deste. A atratividade é vista como um fator fundamental a determinar o nível de lealdade do consumidor e as possibilidades de recomendações que este possa realizar a terceiros irá depender das parcerias travadas entre todos os agentes envolvidos com o turismo do destino.

Através de uma equação (Figura 13), o WTOBC demonstra que não apenas os atributos tradicionais (valor monetário: serviços *versus* preços) são definidores da atratividade, mas também elementos intangíveis resultantes do balanço entre as sensações obtidas e os esforços despendidos. A partir desta percepção, este organismo sinaliza que a cooperação entre os agentes, diferentemente das práticas realizadas em um passado próximo, também deverá abranger aspectos intangíveis, a exemplo da redução da distância cultural entre a comunidade receptora e os turistas; redução da insegurança e dos desconfortos físicos dos visitantes; melhoria da atmosfera do destino, dentre outros (ID., 2000. p. 74-76).

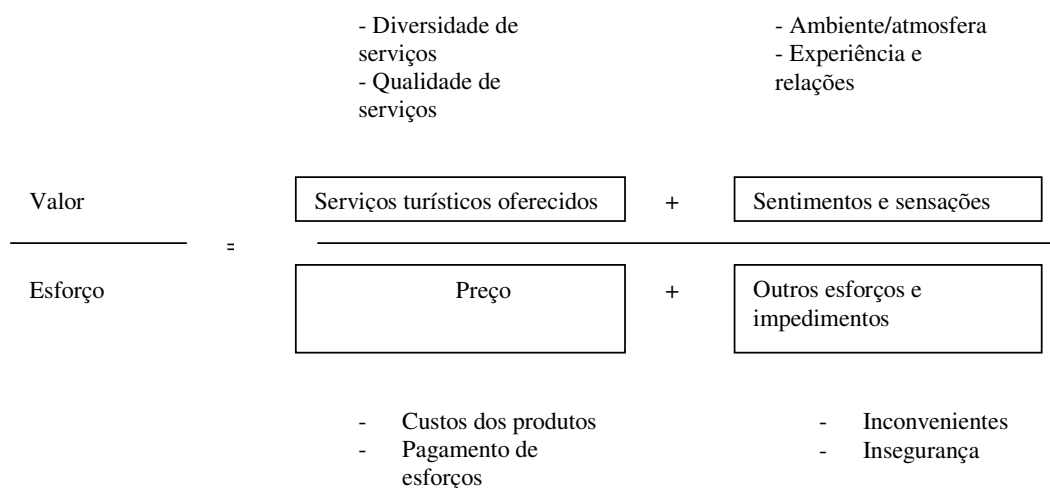
³⁷ Atratividade, *Marketing*, Produtividade e Gestão.

FIGURA 12
A aproximação do Modelo A.M.P.M. (*Attractiveness, Marketing, Productivity, Management*) para o *cluster* turístico



Fonte: Adaptado de WTOBC, 2000, p. 73.

FIGURA 13
O novo modelo: o Valor do Esforço da Experiência Turística



Fonte: WTOBC, 2000, p. 75.

Como visto, outro elemento fundamental para a competitividade do destino turístico, na visão do WTOBC, é o sistema de *marketing*. Conforme esta organização, uma boa estratégia de *marketing* e uma boa prática de *marketing* podem determinar a capacidade do destino turístico e dos negócios dos parceiros envolvidos em adaptar-se à demanda, vendendo eficientemente, em incrementar a lealdade do cliente e em identificar novas fontes de vantagens competitivas. O WTOBC ressalta a existência de quatro alvos fundamentais (Figura 14) a serem alcançados para o incremento do *marketing* de destinos turísticos:

- Centralizar iniciativas inteligentes de mercado para o cluster turístico

Para tanto é necessário controlar um bom sistema de inteligência de mercado capaz de identificar em uma base contínua novas oportunidades e caminhos competitivos para explorá-las....Isto abre novas oportunidades para a cooperação com grande economia de escala – cooperação que pode envolver tanto instituições do setor público como operadoras turísticas.

- Desenvolvimento de um plano de marketing

Deve-se adotar um sistema de plano de *marketing* capaz de estabelecer estratégias inteligentes e práticas e dividir previamente os objetivos combinados entre o setor público e o privado. Isto significa ter boas informações, usá-las apropriadamente para tomar boas decisões, administrar apropriadamente as ferramentas de discussão e alcançar o consenso necessário.

- Fortalecimento do esforço de venda para vender mais eficientemente

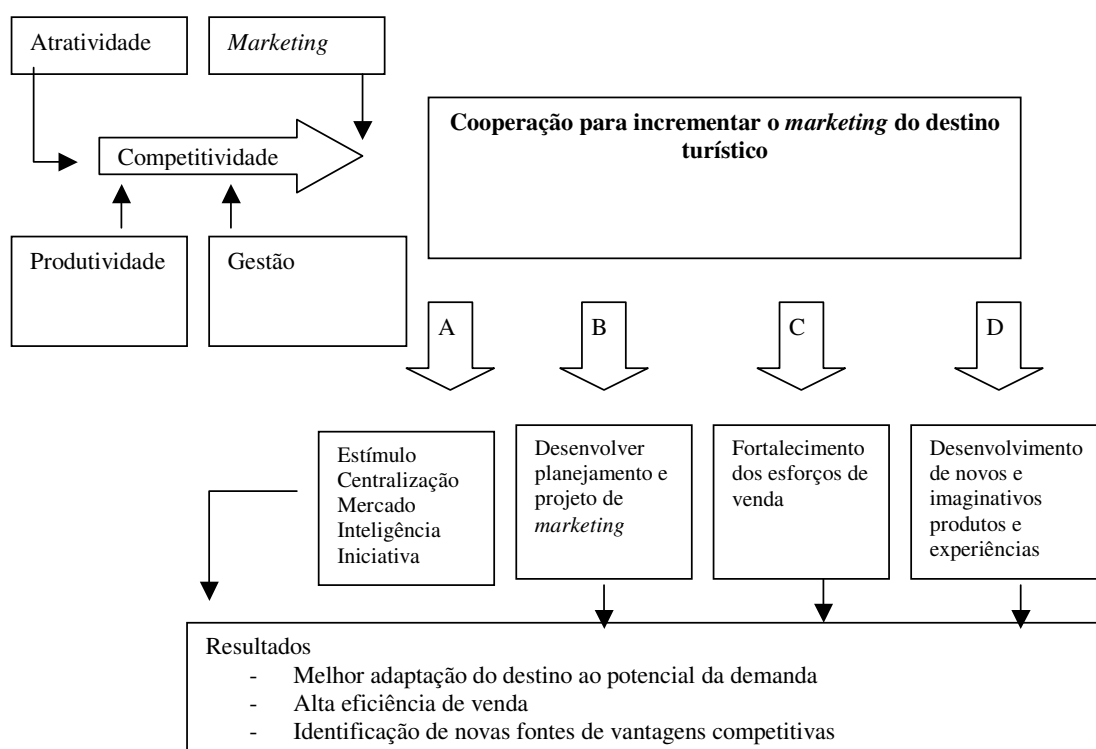
Para o desenvolvimento de um bom sistema de vendas faz-se necessária a adoção de uma política de preços consistente, o que implica na obtenção de informações virtuais sobre preços praticados pelos competidores e sobre tecnologia capaz de prover rendimento aos administradores; o acesso à tecnologia exigirá um esforço de trabalho em parceria por parte das pequenas e médias empresas. O fortalecimento do esforço de venda dependerá também de um sistema de informações informatizado, que funcione através de extensas plataformas de *e-marketing* e *e-commerce*. Outros

elementos fundamentais para o esforço de venda de destinos turísticos são as modernas estratégias de comunicação. Estas devem estar focadas em dois aspectos centrais: construção e administração da imagem e da marca da destinação e utilização de ferramentas de comunicação sofisticadas.

- Simular o desenvolvimento das novas e mais imaginativas experiências

Isto requer um permanente e qualificado time engrenado para identificar oportunidades, *benchmarking*, concebendo novas idéias, e transformando-as, ao nível da destinação, do campo da imaginação e fantasia, em novos produtos e experiências turísticas. O sucesso nesse campo é novamente impensável sem a cooperação entre os setores público e privado [tradução livre nossa] (ID., 2000, 76-78).

FIGURA 14
Incremento da eficiência do *marketing* do *cluster*

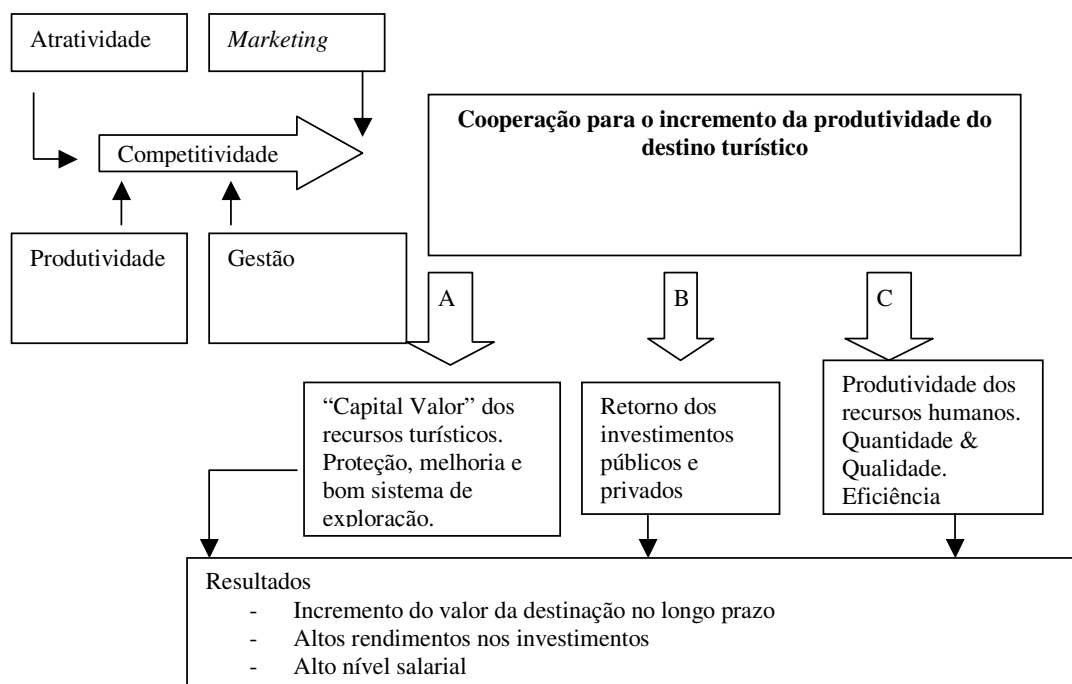


Fonte: WTOBC, 2000, p. 76.

O incremento da produtividade interna do *cluster* turístico está diretamente vinculado ao “valor capital do destino”, ao retorno dos investimentos e à produtividade dos recursos humanos (Figura 15). O “valor capital do destino” está atrelado à proteção e contínua manutenção e melhoria dos recursos e atrações turísticas e, portanto, depende das estratégias de gestão adotadas. O retorno dos investimentos públicos e privados pressupõe a existência de um plano de crescimento ordenado para o turismo do destino, que deve ser compartilhado e acordado com os parceiros. A produtividade dos recursos humanos depende da eficiência da

tecnologia usada na prestação do serviço, bem como do treinamento e da educação que irão possibilitar o alcance de um maior nível salarial por parte da mão-de-obra atuante no setor.

FIGURA 15
Incremento da produtividade do *cluster* turístico



Fonte: WTOBC, 2000, p. 78.

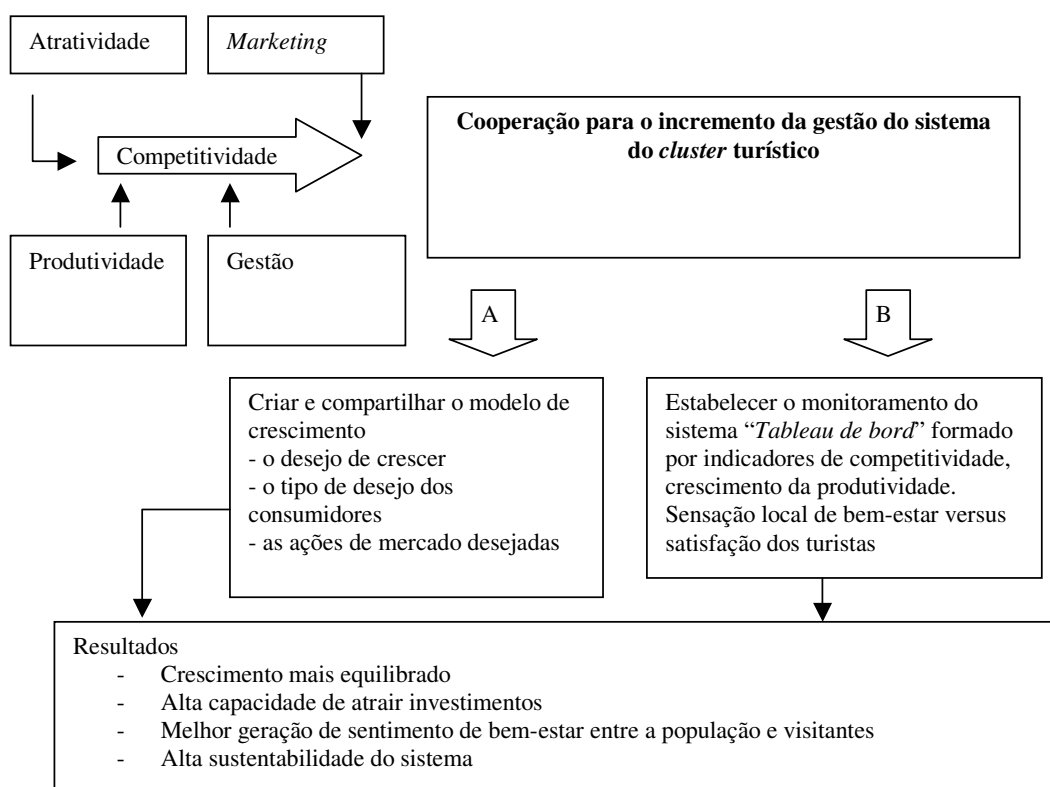
Assim como foi observado na atratividade e no *marketing*, a cooperação entre os agentes envolvidos com o turismo do destino é também essencial para o incremento da produtividade do *cluster*. Dentre as áreas apontadas pelo WTOBC como de oportunidade para cooperação em prol da produtividade destacam-se: incremento do “valor capital” dos recursos e atrações turísticas; promoção de alta lucratividade dos investimentos; atração de recursos humanos mais qualificados, dentre outras (ID., 2000, p. 79).

Por fim, a gestão do sistema turístico da destinação pode ser definida como um elemento fundamental para que o *cluster* possa vir a obter sustentabilidade no longo prazo. A eficiência da gestão, que também depende da cooperação entre os agentes envolvidos com o turismo, é que irá determinar o ritmo e o potencial de crescimento do destino, sua capacidade de atrair investimentos sólidos, a competência para criação do sentimento de bem-estar entre a população local e os visitantes, ou seja, o modelo de crescimento desejado, indicando qual o

cliente-alvo e o mercado-alvo a serem conquistados (Figura 16). O WTOBC (2000, p. 80) indica como novas oportunidades para cooperação na gestão de destinos, o estabelecimento de novos modelos de crescimento e a criação e implementação de um sistema de monitoramento, o “*Tableau de bord*” que objetiva mensurar a sustentabilidade turística do destino.

Como foi ressaltado o modelo apresentado pelo WTOBC sinaliza para uma evolução do modelo do *cluster* estando, ao mesmo tempo, em sintonia com a “nova economia da experiência”. Entretanto, a falta de registro de experiências concretas nessa direção dificulta a análise e avaliação da sua aplicabilidade a um determinado destino, o que não impede, porém, a recomendação da adoção do modelo, ou de propostas neste contidas, com as adaptações pertinentes a cada realidade.

FIGURA 16
Incremento da gestão do sistema de destinação turística



1.6.5. O modelo de Redes Multiorganizacionais

Em uma análise por ordem cronológica, o modelo de Redes Multiorganizacionais deveria ser focado antes da *Economia da Experiência*, por privilegiar a *Sociedade da Tecnologia*, considerada neste último modelo como uma era anterior à *Sociedade dos Sonhos*. Entretanto, optou-se por uma desvinculação da questão cronológica, mas sim por uma agregação temática, dado que o conjunto de modelos e programas vistos anteriormente possui como ponto comum o ideal de valorização do território, *locus* para as novas experiências, para o desenvolvimento de *clusters* ou implantação de propostas de municipalização e/ou regionalização, enquanto que no modelo de redes o território perde os seus contornos, permitindo as interligações entre empresas e/ou localidades situadas nos mais distintos pontos do planeta, apoiadas pelo paradigma da tecnologia da informação.

Conforme Castells uma rede pode ser definida enquanto um “conjunto de nós interconectados”, sendo um nó, “um ponto no qual a curva se entrecorta”, cujas características dependem do tipo de rede; a exemplo, os nós podem ser representados como estúdios de entretenimento, sistemas de televisão, transmitindo e recebendo sinais na rede global, ou mesmo os mercados de bolsas de valores, na rede de fluxos financeiros globais, os campos de coca e papoula na rede de tráfico de drogas ou os conselhos de ministros europeus na rede política que governa a União Européia. Para este autor, na era da informação os processos dominantes estão cada vez mais organizados em redes, conduzindo a que “o poder dos fluxos” possa ser considerado como mais importante que “os fluxos do poder”. Ou seja, a presença na rede e a dinâmica de cada rede, uma em relação às outras, passa a ser visto como fonte de dominação e transformação da sociedade. Dentro de uma mesma rede não existem distâncias (física, social, econômica, política, cultural) entre os nós, porém, a distância entre estes e qualquer ponto externo à rede pode variar até o infinito (CASTELLS, 2002, p. 565-566). Nas palavras de Castells,

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós desde que consigam comunica-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio. Redes são instrumentos apropriados para a economia capitalista baseada na inovação, globalização e concentração descentralizada; para o trabalho, trabalhadores e empresas voltadas para a flexibilidade e adaptabilidade; para uma

cultura de desconstrução e reconstrução contínuas; para uma política destinada ao processamento instantâneo de novos valores e humores públicos; e para uma organização social que vise a suplantação do espaço e invalidação do tempo. Mas a morfologia da rede também é uma fonte de drástica reorganização das relações de poder. As conexões que ligam as redes (por exemplo, fluxos financeiros assumindo o controle de impérios da mídia que influenciam os processos políticos) representam os instrumentos privilegiados do poder. Assim, os conectores são os detentores do poder. Uma vez que as redes são múltiplas, os códigos interoperacionais e as conexões entre redes tornam-se as fontes fundamentais da formação, orientação e desorientação das sociedades. A convergência da evolução social e das tecnologias da informação criou uma nova base material para o desempenho de atividades em toda a estrutura social. Essa base material construída em redes define os processos sociais predominantes, conseqüentemente dando forma à própria estrutura social (ID., 2002, p. 566-567).

No modelo de Castells, para o alcance da produtividade e de competitividade pela “nova economia”, organizada em torno de “redes globais de capital”, torna-se imprescindível um maior acesso à tecnologia. As redes são de geometria variável, e, com o respaldo da tecnologia, suplantam distâncias físicas, e também a distinção tradicional entre empresas e pequenos negócios e entre setores econômicos. A Sociedade em Rede, uma derivação do sistema capitalista, caracteriza-se pela emergência do capital global e pela sua estruturação em uma rede de fluxos financeiros. Estas redes possibilitam a que o capital seja investido em todos os setores da economia, a exemplo do turismo, cultura, esportes, entretenimento, comércio, transportes, agricultura e indústria e, por todo o globo, tornando os espaços urbanos, inclusive as pequenas cidades, vulneráveis frente os fluxos globais em transformação (ID., 2002, p. 474 e 567).

A cidade global, fruto do sistema capitalista globalizado e interconectado através de redes, passa a ser vista não mais como um lugar, porém, como um processo. Esses processos ao passo em que permitem a conexão à rede global dos centros produtivos e de consumo de serviços avançados e suas sociedades auxiliares locais, também levam à retração da importância das conexões entre estes e as localidades do seu entorno. Uma outra característica assumida pelos espaços urbanos globalizados refere-se à diferenciação em termos sociais. Os centros urbanos mais competitivos e dotados de uma mais intensa conexão à rede informacional serão também aqueles que irão apresentar os serviços mais demandados, espaços urbanos reestruturados mais intensamente, sendo, portanto, também os mais atrativos aos fluxos de pessoas e capitais. Em contraposição, os menos competitivos e dotados de baixa posição na rede informacional terão maior dificuldade de transição do estágio industrial e mais tradicional serão as suas estruturas urbanas. Castells (2002, p. 476-492) observa que este

fenômeno da diferenciação está permitindo que em todo o mundo fundamente-se a tendência de desenvolvimento das megacidades, ou grandes aglomerações de seres humanos.

Para Castells as megacidades são os verdadeiros “nós da economia global” responsáveis por concentrar as funções produtivas e administrativas do planeta, por deter o controle da mídia, o poder político, sendo também capacitadas a criar e difundir mensagens. Este autor observa, porém, que nem todas as megacidades podem ser consideradas enquanto centros influentes da economia global; elas podem atuar conectando amplos segmentos da população humana ao sistema global. Ressalta também que “[...] as megacidades não podem ser vistas apenas em termos de tamanho, mas como uma função de seu poder gravitacional em direção às principais regiões do mundo [...]” (ID, 2002, p. 492-495). O papel desempenhado pelas megacidades, de articulação da economia global, de ligação das redes informacionais e de concentração do poder mundial conduz a que estas sejam também receptáculos dos segmentos da população que lutam para sobreviver ou de grupos que desejam evidenciar a sua situação de abandono. As megacidades se conectam externamente a redes globais e a segmentos de seus países, porém, internamente estão desconectadas das populações locais que desempenham funções consideradas desnecessárias e que se encontram alheias à dinâmica do sistema. Conforme este autor, “[...] é esta característica distinta de estarem física e socialmente conectadas com o globo e desconectadas do local que torna as megacidades uma nova forma urbana [...]” (ID, 2002, p. 495).

Ressaltando a importância das megacidades Castells admite que alguns fatores como o planejamento familiar ou as políticas de desenvolvimento regional, poderão limitar ou diminuir os seus ritmos de crescimento, contudo observa que

No geral, as megacidades crescerão em tamanho e predomínio porque se alimentam da população, da riqueza, do poder e dos inovadores de suas hinterlandias. Além disso, elas são os pontos nodais de conexão às redes globais. Portanto, o futuro da humanidade e do país de cada megacidade depende fundamentalmente da evolução e gerenciamento dessas áreas. As megacidades são os pontos nodais e os centros de poder da nova forma/processo espacial da era da informação: o espaço de fluxos (ID., 2002, p. 499).

Castells acredita que, apesar de todos os problemas sociais, urbanos e ambientais as megacidades irão continuar a crescer, tanto em termos de tamanho quanto em termos de atratividade de negócios e pessoas. Este autor defende que em função do processo histórico de

desenvolvimento das megacidades, às pequenas comunidades ecológicas e semi-rurais está reservada a “marginalidade contracultural”; cabe pontuar, entretanto, que para o turismo estas áreas consideradas por Castells como componentes da “marginalidade contracultural” poderão vir a constituir-se, como, de fato, já vem ocorrendo, em grandes diferenciais e, em decorrência, terem a sua procura incrementada – ainda que permaneçam bem distantes do conceito de megacidades -, a exemplo do que vem acontecendo com as áreas destinadas ao ecoturismo e ao turismo rural.

Cabe também salientar que a atratividade de pessoas exercida por uma cidade está ligada a uma série de indicadores que podem conduzir a que os centros urbanos mais procurados para se viver não necessariamente coincidam com as principais megacidades, se compreendidas, sobretudo, enquanto aquelas dotadas de um maior contingente populacional, sendo também as principais receptoras e emissoras de fluxos econômicos e financeiros. Como o próprio Castells pontua, uma megacidade não precisa necessariamente ser um dos centros mais populosos; entretanto, as cidades mais atrativas para moradia, apesar de deterem elevada infra-estrutura e receberem fluxos de capitais expressivos, podem não apresentar os requisitos necessários para serem consideradas também enquanto principais megacidades, contudo, dispõem de outros predicados que as tornam atrativas enquanto locais de residência.

Através de pesquisa realizada pela consultoria americana *Mercer Human Resource* em mais de duas centenas de cidades de todo o mundo, objetivando atender à demanda da sua clientela – cerca de mil empresas multinacionais – pela realização de um *ranking* das metrópoles que mais recebem executivos estrangeiros,³⁸ pode-se constatar que os fatores que indicam se uma cidade oferece qualidade de vida a seus moradores³⁹ englobam desde a existência de um sistema de transporte público eficiente, à disponibilidade de escolas de qualidade, hospitais e postos de saúde, áreas de lazer, saneamento básico, baixo índice de violência, qualidade de cinema e teatros disponíveis, dentre outros aspectos. A pesquisa, efetuada desde 1998, vem apresentando resultados similares a cada ano. Zurique e Genebra, na Suíça, estão sempre entre as primeiras colocadas, por apresentarem os “melhores índices de segurança pessoal do mundo, serviços médicos excelentes e um destacado sistema de

³⁸ As empresas adotam esse *ranking*, inclusive, para a definição da remuneração dos funcionários. Se um funcionário que mora em uma cidade bem colocada no *ranking* é enviado para outra mal posicionada, as empresas fazem um cálculo de quanto ele deve receber de acréscimo salarial para compensar a mudança residência (O QUE..., 2004, p. 72).

ensino”. Estas metrópoles são seguidas por Vancouver, no Canadá, e Viena, na Áustria, ao passo em que megacidades como Nova York e Tóquio apresentam-se bem menos atrativas. As cidades que ocupam os piores lugares no *ranking* são Pointe-Noire e Brazzaville, no Congo, Bangui, na República Centro-Africana, e Bagdá, no Iraque. Dentre as quatro cidades brasileiras que aparecem na pesquisa Brasília, a mais bem colocada, ocupa a 103ª posição, São Paulo, a 107ª, Rio de Janeiro a 119ª e Manaus, a 129ª (Tabela 9). Os principais problemas apontados para a baixa colocação das cidades brasileiras foram: altos índices de violência, poucos serviços de saúde de qualidade e a inexistência destes nas periferias; falhas na coleta de lixo, sistema de esgotamento precário e alto índice de doenças infecciosas; altos níveis de poluição nas cidades; baixa qualidade de ensino e sistema de transporte ineficiente (O QUE....., 2004, p. 72-73).

TABELA 9
Ranking da qualidade de vida nas metrópoles – as dez primeiras e algumas selecionadas

Posição no <i>Ranking</i>	Cidade/País	Posição no <i>Ranking</i>	Cidade/País	Posição no <i>Ranking</i>	Cidade/País
1	Zurique, Suíça	30	Montreal, Canadá	64	Roma, Itália
2	Genebra, Suíça	31	São Francisco, Estados Unidos	76	Montevideú, Uruguai
3	Vancouver, Canadá	33	Paris, França	79	Buenos Aires, Argentina
4	Viena, Áustria	34	Cingapura, Cingapura	82	Santiago, Chile
5	Auckland, Nova Zelândia	35	Tóquio, Japão	103	Brasília, Brasil
6	Berna, Suíça	36	Londres, Inglaterra	107	São Paulo, Brasil
7	Copenhague, Dinamarca	40	Madrid, Espanha	110	Assunção, Paraguai
8	Frankfurt, Alemanha	41	Nova York, Estados Unidos	119	Rio de Janeiro, Brasil
9	Sydney, Austrália	42	Barcelona, Espanha	129	Manaus, Brasil
10	Amsterdã, Holanda	52	Lisboa, Portugal	130	Cidade do México, México

Fonte: Mercer Human Resource, 2004.

Retornando a Castells, deve-se observar, porém, que na *Sociedade em Rede* além das megacidades, outras economias continentais, nacionais ou regionais também foram apontadas como possuidoras de “nós” que no espaço de fluxos as “conectam a rede global”. Entretanto, para o exercício do seu papel de conexão global estes “nós”, conforme o autor, irão requerer um suporte dado por uma infra-estrutura tecnológica adequada, mercado de

³⁹ Observa-se que a pesquisa englobou o levantamento de 39 fatores responsáveis pela qualidade de vida nas metrópoles.

trabalho especializado, um sistema de serviços exigido pela força de trabalho, empresas auxiliares fornecedoras de serviços de suporte, dentre outros. Ressalta-se que cada rede é que definirá, conforme as características do produto ou serviços que estará processando, as características dos lugares que se tornam os seus “nós privilegiados”, abrindo a oportunidade, assim, para que em alguns casos, em função de alguma especificidade histórica, locais improváveis tornem-se nós centrais de uma determinada rede. Castells (2002, p. 503-505) observa que estes “nós”, além das sedes das empresas e seus serviços auxiliares, incluem espaços residenciais e de lazer, sendo que em ambos os casos há uma tendência para o agrupamento de funções dominantes em espaços segregados, situados em diferentes lugares, dotados de segurança e disponíveis apenas à elite, com acesso aos complexos cosmopolitas de arte, cultura e entretenimento, o que, de certa forma, explica o *ranking* de cidades mais atrativas para se viver traçado pela *Mercer Human Resource*.

Um outro aspecto interessante a ser observado na análise de Castells refere-se à sua percepção da importância do lugar e não apenas dos fluxos para os seres humanos. Para este autor, apesar de ser dominante, o espaço de fluxo não permeia toda a esfera da experiência humana na sociedade em rede; a grande maioria das pessoas seja de sociedades tradicionais ou desenvolvidas, “vive em lugares e percebe o espaço com base no lugar”. O conceito de lugar na obra *A Sociedade em Rede* não significa necessariamente uma comunidade, embora possa contribuir para sua formação; lugares equivalem a locais cujas “qualidades físicas e simbólicas os tornam diferentes”. Castells aponta, assim, a existência de duas lógicas espaciais, caracterizadas, por um lado, pela presença dos espaços de fluxo, concentradores da função e do poder nas sociedades e, por outro, pelos lugares, que propiciam as experiências – abstraídas do poder e com significado cada vez mais separado do conhecimento por estarem vinculadas aos lugares - e que se apresentam segmentados e espalhados, cada vez relacionando-se menos uns com os outros e menos capazes de compartilhar códigos culturais, tendo o seu significado e a sua dinâmica alterados, de forma fundamental, pela dominação ocasionada pelos espaços de fluxos. Nesse sentido, chama a atenção para o fato de que

A menos que, deliberadamente, se construam pontes culturais, políticas e físicas entre essas duas formas de espaço, poderemos estar rumando para a vida em universos paralelos, cujos tempos não conseguem encontrar-se porque são trabalhados em diferentes dimensões de um hiperespaço social (ID., 2002, p. 517-518).

Como já foi pontuado, para o turismo as experiências e os lugares que as proporcionam são fundamentais. Estes podem estar ou não localizados em “megacidades” ou interarticulados (ou não) em redes. Entretanto, em face às características da atividade turística, que assume um caráter multisetorial, agregando setores e empresas diferenciados, alguns autores, a exemplo de Garrido (2002, p. 128), chegam a indicar nela a existência de um ambiente favorável à formação de redes interorganizacionais. Outros, como Tremblay (*apud* GARRIDO, 2002, p. 129), ressaltam que as redes interorganizacionais são importantes para a integração dos prestadores de serviços nos destinos turísticos, para a formação de alianças estratégicas de empresas, podendo conectar os diversos serviços desde os pontos de promoção e venda nos mercados emissores até as regiões de destino. Este autor propõe que a rede possa ser integrada pelo setor público, propiciando uma melhoria na qualidade dos serviços públicos necessários ao turismo e também pelas comunidades receptoras, que passariam a ter uma maior compreensão e integração às atividades turísticas.

Tremblay aponta a existência de três tipos de redes mais frequentes no turismo: as redes horizontais, nas quais empresas que produzem um determinado tipo de serviço se juntam em consórcios ou alianças para alcançar diversos mercados, a exemplo da *Star Alliance*, formada por companhias aéreas, dentre as quais encontra-se a brasileira Varig; as redes verticais, laterais ou diagonais de empresas que produzem serviços turísticos complementares em determinados destinos, objetivando o controle da qualidade, a racionalização dos custos, abertura de canais de comunicação com os clientes, dentre outras ações, e as redes locais de cooperação, que buscam o compartilhamento de atrações e da infraestrutura necessária ao turismo, de modo a que possa dar-se o gerenciamento cooperativo dos recursos locais, com vistas à minimização dos impactos negativos do turismo (ID., 2002, p. 130).

Pressupondo a possibilidade de *clusters* locais participarem em redes interorganizacionais de comercialização de produtos turísticos, como forma de garantir a sustentabilidade econômica e mercadológica de determinados destinos, a proposta de Tremblay transparece um certo avanço em relação ao modelo do *cluster*. Esse autor defende a existência de duas formas tradicionais de estruturação das redes: as redes locais, conceitualmente próximas ao *cluster*, que objetivam conectar organizações de um mesmo espaço geográfico, correspondendo, em geral, a um único destino; e as alianças estratégicas –

formais e informais – estabelecidas entre firmas e entidades espacialmente dispersas, através de canais privilegiados de comunicação, que, no turismo podem ser expressas enquanto redes travadas entre organizações de regiões emissoras e receptoras. Tremblay chama a atenção para a importância do apoio do Estado nas redes internacionais para movimentação de fluxos de turismo, sobretudo nos seus estágios iniciais e ressalta que as redes conservam a situação de propriedade das firmas, facilitando as entradas e saídas de alianças e acordos pactuados e também possibilitam, em face aos esforços de aprendizagem e confiança estabelecidos, a redução de riscos decorrentes de comportamentos oportunistas, muitas vezes frequentes no turismo (ID., 2002, p. 131).

Uma outra visão favorável às redes aparece na obra de Hall, que as define como “arranjos de cooperação e colaboração entre organizações”, e afirma não serem estas um fenômeno recente, mas sim a marca de organizações inovadoras já há algum tempo (HALL, 2001a, p. 233). Esta autora ressalta a importância para o turismo dos relacionamentos de redes no trabalho de divulgação e, mencionando Buhalis e Cooper, enfatiza as possibilidades criadas pelas redes para as empresas de turismo de pequeno e médio porte, que se expressam através da reunião de recursos com a finalidade de aumentar a competitividade, da idealização de planos de *marketing* e gerenciamento estratégico e da redução dos custos operacionais e aumento do *know-how* (BUHALIS; COOPER, *apud* HALL, 2001a, p. 234).

Hall (2001a, p. 234-235) considera que, apesar do crescente reconhecimento da importância das redes, não existe um conjunto de fatores comuns que descreva e explique o seu desenvolvimento, uma vez que as condições que as originam são muito diversas. Para essa autora “os arranjos de redes têm múltiplas causas e ‘trajetórias históricas’ variadas”. Em relação às dificuldades enfrentadas pelas redes, a autora observa que deve ser difícil estabelecer redes em áreas em que há lacunas de informações sobre os benefícios originados por essas associações, como na área do turismo. Ressalta a relevância do papel do Estado no surgimento de redes e, citando a BIE⁴⁰ indica quatro papéis em potencial para o governo na criação de redes:

- divulgação de informações sobre as oportunidades criadas pelas redes;
- estímulo à cooperação entre as indústrias por meio de associações setoriais;
- melhoria das redes existentes entre órgãos dos setores público e privado envolvidos em pesquisa e desenvolvimento, educação e treinamento;

⁴⁰ Secretaria da Economia da Indústria da Austrália (HALL, 2001a, p. 233).

- análise dos efeitos da estrutura legal e regulamentos existentes referentes à formação, manutenção e dissolução de redes relativas a outras formas de organização, como mercados e empresas (BIE, *apud* HALL, 2001a, p. 239).

Como forma de maximizar a contribuição das redes para as economias regionais, Hall (2001a, p. 240) propõe que “[...] os relacionamentos de rede passem de associações duais e grupos de organizações [...] para grupos de ação e redes formais”. Citando o exemplo de associações regionais de turismo vinícola na Europa, América do Norte e Austrália, observa que já existem vários estímulos em relação a esta mudança, mas indica que para tais redes continuarem a existir “[...] é importante que elas sejam conduzidas internamente e não mantidas pelo governo.” Pontua também a importância do planejador de turismo neste processo, o qual, na sua visão, tem por tarefa “[...] usar da argumentação e da persuasão para tentar estimular o desenvolvimento de redes [...].” Chama, por fim, a atenção para o fato de que

nem todas as redes serão bem-sucedidas e deve-se reconhecer também que elas, como qualquer estrutura organizacional orientada para metas, também passarão por um ciclo de vida. Além disso, nem todas as empresas de uma determinada região quererão tornar-se parte de uma rede. Grandes feitos ainda poderão ser realizados por meio da criação dessas redes – que terão mais sucesso se operarem em arranjos cooperativos do que teriam as empresas se atuassem *per se*. Finalmente, pode ser demorado criar redes e arranjos colaborativos e estabelecer a confiança entre os participantes, em especial se eles vêm de diferentes setores e culturas (Powell, 1990), uma situação que também reflete a forma pela qual as abordagens relacionais no planejamento turístico podem ser capazes de ajudar a solução de conflitos no setor (ID., p. 240-241).

Ao longo desse capítulo buscou-se analisar a questão da competitividade, os modelos de desenvolvimento, sendo também enfocada a competitividade urbana, o desenvolvimento local, a competitividade dos espaços turísticos e os modelos de gestão dos espaços turísticos. Em termos de uma cronologia histórica, embora esta não tenha sido seguida linearmente, abordou-se, ainda que não profundamente, dado o âmbito de interesse desse trabalho, desde os Clássicos até teóricos contemporâneos como Porter, Krugman ou Castells. Nesta trajetória, pode-se observar que em todos os modelos e análises, inclusive na análise das redes, onde a questão territorial perde os seus contornos, a gestão pública alcança sempre um lugar de relevo. A relevância pode ser no sentido de uma proposta de uma menor participação do Estado nas leis de mercado, como preconizado pelos Clássicos, ou, ao contrário, de maior atuação do Estado na área econômica, como defenderiam os Keynesianos. Ao governo pode ser atribuído um papel parcial no processo de alcance de uma maior competitividade, como visto com Porter. As políticas governamentais podem ocasionar

“fronteiras” entre nações, propiciando o aparecimento de barreiras aos fluxos, como afirma Krugman. O Estado pode vir a desempenhar papéis favoráveis a uma maior competitividade dos *clusters* ou das redes, como pontuam alguns autores pesquisados, o que não impede, entretanto, que as redes necessitem para serem bem-sucedidas, conforme a visão de alguns estudiosos, de uma maior autonomia em relação à manutenção do Estado. A cooperação entre o setor público e o privado, considerada crítica para o incremento da competitividade turística, pode estar crescendo rapidamente em todas as partes do mundo, como assinala o WTOBC.

As visões anteriormente tratadas foram apresentadas neste capítulo, dada a percepção de que a compreensão do papel do Estado, dos desafios que permeiam a gestão pública e os processos atuais de parceria entre o setor público, o privado e a sociedade civil organizada, além de comporem parte da temática central deste trabalho de investigação, são hoje fundamentais a um estudo que se propõe a abordar a gestão pública e a competitividade de cidades e, destacadamente, de cidades turísticas. Após essa abordagem inicial, em um plano mais teórico e conceitual, das questões relativas ao desenvolvimento e a competitividade, e da análise de programas e modelos destinados à promoção desses fenômenos no turismo, serão trabalhadas, no próximo capítulo, as inter-relações entre a atividade turística e o território e investigados casos concretos que possam fornecer informações referentes à gestão territorial do turismo em centros urbanos.