



Caderno Virtual de Turismo

E-ISSN: 1677-6976

caderno@ivt-rj.net

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Brasil

Veloso Pires, Ewerthon; Delgado Alcantarino, Marcos
A participação das comunidades autóctones no turismo e o capital social no processo de
desenvolvimento local: um exame do Programa Turismo Solidário - MG
Caderno Virtual de Turismo, vol. 8, núm. 1, 2008, pp. 1-15
Universidade Federal do Rio de Janeiro
Río de Janeiro, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115416770002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

A participação das comunidades autóctones no turismo e o capital social no processo de desenvolvimento local: um exame do Programa Turismo Solidário – MG

Ewerthon Veloso Pires (ewerthonpires@yahoo.com.br)*
Marcos Delgado Alcantarino (marcosdelga@yahoo.com.br)**

Resumo

Este trabalho aborda de forma conceitual e empírica pontos do debate e da práxis acerca das questões relativas ao planejamento do desenvolvimento de base local por via de uma estrutura participativa de turismo, com base no exame do caso Programa Turismo Solidário do Governo do Estado de Minas Gerais. Objetiva apontar a relação do capital social como instrumento de viabilização da participação comunitária para o desenvolvimento local a partir da consideração de dois vieses possíveis: o capital social na constituição de uma estrutura de participação da comunidade e a participação comunitária no reforço à consolidação do capital social local. Utilizou-se, para tanto, como estratégia metodológica o Estudo de Caso, e a pesquisa bibliográfica e documental como instrumentos de coleta de dados.

Palavras-chave: Capital social; desenvolvimento local; participação comunitária; turismo solidário.

Abstract

The discussion that follows has the objective to portray, through a theoretical boarding, the problem of the cultural tourism in the cities in order to signal an alternative direction for the responsible and durable development. Based on the presupposition that the government is the most legitimate social institution and, because of that, responsible for the orientation and definition of the implementation patterns and following the cultural tourism in the urban space, through the Public Politics. Once the implementation of the tourist activity occurs through the interaction, in a period of time, of two basic elements of the society - the man and the space modified by him. This way, we understood that the State is responsible for care for those actors' interaction in the context of the tourist activity.

Key-words: Cultural tourism; city; public politics; partner-cultural impacts.

Introdução

Na atualidade, muito se tem dito a respeito da importância da participação das comunidades no processo de planejamento e desenvolvimento turístico local. Alia-se a isso que, o debate acerca da participação das comunidades nos projetos e programas de desenvolvimento turístico se alinha, nessa perspectiva, a uma profunda discussão da necessidade de se estabelecer e desenvolver nos municípios turísticos a formação de um capital social a ser colocado a serviço das discussões sobre os rumos do desenvolvimento do turismo de base local, por via do planejamento participativo do desenvolvimento turístico local.

Para que se avance nesse debate, faz-se necessário delimitar a compreensão de município turístico. Assim, por município turístico entende-se o que a Organização Mundial de Turismo – OMT – preconiza na definição que adota de que

É o termo empregado em algumas normas [...] suas conotações devem-se à delimitação administrativa do espaço com seus limites coincidindo com os limites municipais e definindo assim, por extensão, os limites de competência das entidades locais nas suas atuações em matéria de política turística. [...] Mas do ponto de vista estritamente turístico, este marco é fictício uma vez que o turista não entende as demarcações (Sancho, 2001, p. 47).

E complementa-se com as considerações de Bull (1994)¹ apud Sancho (2001) que o considera como “*a cidade para onde se dirigem os visitantes, tendo-os como o principal objetivo*” e de Cooper et al. (1993) que os conceitua como “*a concentração de instalações e serviços planejados para satisfazer as necessidades dos turistas*”.

Extrapolando a definição da OMT pode-se, ainda, considerar no escopo desta discussão quatro dimensões básicas que caracterizam um município turístico, a partir da compreensão de Dias (2005), a saber:

- Espacial, pois o mesmo ocupa uma fração do território;
- Político-legal, no exercício de suas competências e atribuições;
- Sócio-cultural, uma vez que este é palco de uma série de atividades e manifestações no campo da cultura e da sociedade;
- Econômica, a partir da compreensão do seu sistema econômico.

Por essa concepção que elucida o autor, entende-se que o próprio município deve ser o principal protagonista do seu processo de desenvolvimento, a partir da potencialização e aproveitamento dos seus recursos – exigindo dos municípios turísticos uma dinâmica diferenciada. Atribuindo-os um papel mais ativo e participante nos rumos do seu próprio desenvolvimento, processo este identificado como desenvolvimento socioeconômico local, que aponta a possibilidade do desenvolvimento endógeno das localidades turísticas pelo aproveitamento dos seus próprios recursos (sobretudo os recursos humanos existentes) que quando articulados de forma integrada e organizada para fins claramente definidos, tornam a destinação mais competitiva.

Considerando tal perspectiva, as destinações turísticas passam a dispor de condições de estabelecer políticas de emprego e geração de renda, de promoção de investimentos infraestruturais, de redes de educação de suporte ao turismo, saúde, entre outros, articulados estrategicamente com ONG's e com o setor privado. Além disso, ganham melhores condições de fomentar e impulsionar a criação e o acompanhamento dos Conselhos Municipais de Turismo, de Patrimônio e de Meio Ambiente, por exemplo, submetendo-se a mecanismos de controle comunitário que profissionalizam e incrementam a sua ação (na acepção de Estado nos três níveis). Conseqüentemente, desenvolvem nas comunidades melhores condições de articulação e integração na constituição do capital social como o recurso mais valioso dos municípios para o seu processo de plane-

* Bacharel em Turismo e Especialista em Turismo, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pela PUC-MINAS. Mestrando em Turismo e Meio Ambiente pela UNA-MG. Professor do Centro de Ensino Superior Promove e Consultor do Programa Sebrae de Turismo – MG.

** Bacharel em Turismo e Especialista em Docência no Ensino Superior pela PUC-MINAS. Mestrando em Turismo e Meio Ambiente pela UNA-MG. Professor da PUC-MINAS.

1. BULL, A. La Economía del Setor Turístico. Madrid: Alianza editorial, 1994.

jamento e gestão do turismo local. Ainda nesse ponto de vista, há de se destacar que dando fôlego a este papel e, consequentemente, à estrutura que o mesmo exige dos municípios, o que se observa é uma maior integração e participação da sociedade civil nas decisões relativas às políticas municipais, o que gera o fortalecimento do território como fator de produção e competitividade. (Dias, 2005). Uma vez que o conceito de competitividade não se restringe somente às empresas, mas abarca o conjunto dos recursos endógenos que configuram o sistema produtivo local, envolvendo órgãos públicos com diversas atribuições, ONG's, IES, associações empresariais, comunitárias, artísticas, entre outros atores sociais existentes no município turístico.

Da participação comunitária ao desenvolvimento de base local: um olhar sobre o papel dos atores sociais no turismo

Hoje em dia, entende-se que as cidades se viabilizarão sócio-economicamente se articuladas num grande pacto de parcerias, onde poder público, iniciativa privada, sociedade civil se unam para elevar a cidade a um patamar competitivo, assegurando qualidade de vida a comunidade local e promovendo um desenvolvimento de forma a atender as expectativas de cada ator (empresas, organismos públicos, ONGS, investidores externos, comunidade etc.). Há por parte desses, responsabilidades em diferentes níveis no desenvolvimento satisfatório da atividade turística em determinada localidade. E nesse sentido, alguns autores acreditam que “o município, através de sua organização política, deve exercer o papel de orientador da atividade turística local” (Dias, 2003, p. 153). O governo, seja em nível federal, estadual ou municipal deve coordenar, planejar, legislar, regulamentar e incentivar ações que visem desenvolver adequadamente a atividade turística na localidade. Deve garantir serviços básicos à comunidade local, criar e estabelecer políticas públicas que atendam inicialmente a

demandas locais, promover a (re)organização adequada dos espaços e territórios e garantir a preservação do patrimônio natural e cultural. Garantido isso, cria-se um cenário favorável à prosperidade da atividade turística.

No entanto, não cabe somente ao poder público, em nível federal, estadual ou municipal a responsabilidade sob todas as ações e situações que surgem visando os benefícios da sociedade. A comunidade local, a iniciativa privada e também as ONG's, desempenham papel não menos importante no trato do fenômeno turístico.

À iniciativa privada cabe a responsabilidade de boa parte dos investimentos que disponibilizem, melhorem e diversifiquem a infra-estrutura turística, fundamental na composição final do produto. No entanto, surgem dificuldades que vão desde a elevada carga tributária, à baixa qualificação humana, seja dos proprietários ou funcionários, somando-se ainda, o conservadorismo e a desinformação de alguns empreendedores, que se isentam dos processos formais onde se discute o desenvolvimento e o bem estar da coletividade no município, como por exemplo, a participação nos Conselhos Municipais de Turismo – COMTUR –; problemas que não são exclusivamente do setor turístico. Sobre isso, alguns autores afirmam que “a indisponibilidade comunitária com relação ao turismo ou a inadequação dos atrativos locais ao conceito de produto oferecido comprometerão seriamente qualquer tentativa de exploração turística” (Teixeira² apud Dias, 2003).

Na localidade visitada é que se processa a maior parte da atividade turística. E para que uma cidade possa desenvolvê-la adequadamente, é necessário que haja, primeiramente, boa qualidade de vida a todos os residentes e consequentemente para os turistas. A comunidade faz parte do produto turístico, compõe o cenário que será consumido, sendo legítimo o seu direito a participar, decidir e se beneficiar do processo de elaboração dos planos para a

2. TEIXEIRA, E. L. Gestão da qualidade em destinos turísticos. Rio de Janeiro: Qualimark, 1999.

Para que a atividade turística se desenvolva de maneira racional, preservando os atrativos naturais e culturais, é necessário que um maior número de pessoas tenha mais acesso à informação, para que adote (se informe da importância de se preservar os recursos de base, adotando) condutas mais responsáveis com o meio ambiente e nas relações humanas. E para que isso ocorra, através da participação ativa da comunidade no processo de decisão, é necessário que o Estado em nível municipal, mantenha um monitoramento permanente da atividade turística consolidando mecanismos de pesquisa permanente e mantendo um banco de dados acessível a todos. Outra forma é – talvez, através da adoção e disseminação de práticas educativas, como por exemplo, a educação ambiental, adquirindo-se melhores condições de preservação dos atrativos, já que um número maior de pessoas estaria sensibilizado da necessidade de se conservar os recursos.

Buscando ainda melhorar a compreensão sobre o processo de desenvolvimento local, há de considerar também o índice de desenvolvimento humano⁴ – o IDH, da localidade eleita para investimentos do setor. O índice de uma cidade ou região pode revelar se a localidade escolhida possui indicadores que sinalizem para uma elevada ou baixa qualidade de vida, constituindo-se num cenário interessante – ou não, para o desenvolvimento turístico. O Brasil, segundo estudos do BNDES (2000), está na categoria de “médio desenvolvimento humano” – considerando o contraste existente entre diferentes regiões no país, como por exemplo, o baixo IDH registrado no Vale de Jequitinhonha-MG, se comparado com a região de Lages-SC.

Iniciativas que visem estimular formas de envolvimento e participação dos atores citados como o Conselho de Turismo e o planejamento turístico participativo surgem como opção para o ordenamento do crescimento da atividade, maximizando seus benefícios e minimizando

3. Disponível em <<http://www.ambientebrasileiro.com.br>>. Acesso em: 08/2006.

4. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: junho de 2007.

seus prejuízos. A existência de um plano que balize e oriente a ação governamental e dos agentes privados é uma condição necessária para que se processe a descentralização geográfica e temporal dos fluxos turísticos, para a conservação do patrimônio natural e cultural, para a maximização dos benefícios econômicos e sociais das localidades e para viabilizar a exploração de novos segmentos de mercado. Contudo, apesar das possibilidades e dos desafios encontrados em diversos municípios brasileiros, é perigoso o pensamento generalizado sobre a integral responsabilidade de somente um dos diferentes atores⁵ presentes no processo, do almejado desenvolvimento turístico para a localidade eleita.

implica-se a necessidade de maior participação dos atores locais na elaboração de estratégias e da coordenação do processo de crescimento econômico envolto no conjunto de instituições e atores instalados no território. Assim, ganha força à consolidação e a estruturação do capital social local.

Entende-se que o capital social local é o conjunto de interações e inter-relações que se estabelece de forma organizada e espontânea e que garante, na maioria dos casos, o sentimento de pertencimento dos indivíduos a um determinado grupo.

Neste prisma, o capital social refere-se às relações que os indivíduos desenvolvem entre si, assim como à estrutura disponível para a ocorrência de interações sociais positivas que facilitam e incentivam essas relações. Em face disso, é importante frisar que “assume-se que a sua influência sobre o crescimento econômico, e de maneira mais geral, o bem estar do país, seja positiva [...]” (Sachs e Lages, 2001). Desta forma é possível ampliar as concepções teóricas e empíricas do conceito de capital social como um recurso extremamente valioso do sistema produtivo dos municípios turísticos. Sobre este aspecto os mesmos autores (*l^dem, l^bdem*) defendem que

Capital social apresenta aspectos de ordem social, pois reside mais nas relações per se que nos indivíduos, mas também aspectos ligados ao capital, pois ele é igualmente um recurso, podendo gerar fluxos vantajosos para a sociedade ao longo dos anos.

De tal forma que, partindo-se do pressuposto de que o capital social é um elemento constituinte da variedade de capitais de uma localidade turística, comprehende-se que o mesmo é o somatório de recursos inscritos nos modos de organização da vida social de uma comunidade. É, portanto, um bem coletivo produto da própria coletividade que garante o respeito de normas de confiança mútua e de comportamento social em vigor. Capital social é capital porque se acumula, pode

Dimensões conceituais de capital social na interface com o turismo

Considerando a perspectiva de desenvolvimento local a partir das exigências e atribuições a que se submetem os municípios, vislumbrando o desenvolvimento local sob um novo enfoque onde o município assume o papel de ator prioritário na consolidação do seu projeto de desenvolvimento, é fundamental que se destaque o papel do seu recurso mais criativo: a população. Nesse sentido se fundamenta este processo na formação e consolidação de um capital social local voltado para tal finalidade.

Nessa consideração White e Gasser⁶ (apud Dias, 2005) identificam quatro pontos básicos para uma estratégia de desenvolvimento endógeno

- Necessidade de participação e de diálogo social;
- Baseia-se no território;
- Implica a mobilização de recursos e vantagens competitivas locais;
- São realizadas e geridas localmente.

Diante do exposto, nota-se que na perspectiva do desenvolvimento endógeno local

5. Cita-se como exemplo, o município mineiro de Maria da Fé, localizado no sul do Estado. Os avanços gerados pelo turismo na localidade ocorreram especialmente, a partir de uma maior articulação entre os agentes públicos municipais, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Disponível em: <www.sebraemg.com.br>. Acesso: junho de 2007.

6. WHITE, S. ; GASSER, M. Local economic development: a tool for supporting locally owned and managed development processes that Foster the global promotion of decente work. Genebra: Departamento de Criação de emprego e Desenvolvimento Empresarial da OIT, 2001.

produzir benefícios, possui capacidade de estocagem e uma série de valores. O capital social refere-se a recursos que são acumulados e que podem ser utilizados e mantidos para uso futuro (UFB, 2005).

Pode-se afirmar, então, que na definição de capital social disponível na literatura, social refere-se à associação, ou seja, o capital pertence a uma coletividade ou a uma comunidade. Ele é, assim, compartilhado e não pertence a um indivíduo (social de sócio). Alia-se a tal compreensão o entendimento de que o capital social não se gasta com o uso; ao contrário, o uso do capital social o prolifera, o potencializa. Nesse sentido, a noção de capital social indica que os recursos são compartilhados no nível de um grupo ou de uma sociedade, além dos níveis do indivíduo e da família, como comumente é pensado. Isso indica que o capital social existe e cresce a partir de relações de confiança e cooperação, por meio do exercício da interação, e não de relações baseadas no antagonismo (UFB, 2005).

Assim, pode-se e deve-se considerar o debate referente ao capital social – em sentido lato – tanto na sua acepção social, sobretudo no que se refere aos elementos gerados nas relações estabelecidas no âmbito social, quanto pela sua dimensão econômica; uma vez que assim como os recursos naturais, culturais, tecnológicos, entre outros de uma destinação turística o seu capital social é igualmente um recurso produtivo do sistema sócio-econômico local. Principalmente quando se considera que “sem alcançar um dado nível de desenvolvimento social, as sociedades têm grandes dificuldades para se expandir economicamente dada a forte concentração de renda e ativos produtivos” (Sachs e Lages, 2001). Uma vez que, conforme avalia Franco⁷ (apud Sachs e Lages, 2001), “o adjetivo social” trata-se da capacidade das pessoas de uma dada sociedade de

- subordinar interesses individuais aos de grupos maiores;

- trabalhar juntas visando a objetivos comuns ou ao benefício mútuo;
- se associar umas às outras e formar novas associações;
- compartilhar valores e normas tanto para a formação de grupos e organizações estáveis, quanto para constituir, compartilhar a gestão e, em suma, viver em sociedade;
- viver em comunidade, *lato sensu*, interagindo socialmente de sorte a criar e manter contextos onde se manifeste um ethos de comunidade.

Diante do exposto, é importante considerar que o processo de desenvolvimento econômico e o estabelecimento de um status de competitividade de um destino turístico qualquer passam, necessariamente, por ações que fomentem e fortaleçam o capital social existente nesta localidade e que, consequentemente, este passa a figurar de forma destacada no elenco de atributos da destinação turística. Sobre isso o estudo *Capital Social, Participação Política e Desenvolvimento Local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento na Bahia* coordenado pela Universidade Federal da Bahia apresenta uma outra dimensão que reforça a pertinência da temática debatida.

Considerado como pluridimensional o desenvolvimento local é fundamentalmente marcado pela cultura do contexto em que se situa. O desenvolvimento local [...] é considerado como um conjunto de atividades econômicas e sociais com alto grau de interdependência com os diversos segmentos do tecido sócio-econômico da sociedade e com agentes presentes em diferentes escalas econômicas e políticas. Por conseguinte, é fundamental que seja planejado como um sistema integrado no mercado global e tendo em conta a dimensão social local (UFB, 2005).

De tal forma que não se pode excluir ou negligenciar numa tentativa de desenvolvimento local a perspectiva trazida pela concepção de desenvolvimento endógeno que se alinha de forma umbilical com a participação da

7. FRANCO, A. Capital Social. Instituto de Política/Milenium. Brasília, 2001.

ausência de normas transparentes, faccionismo, isolamento, etc. – causa obstrução da ação coletiva (Abu-El-Haj, 1999, p.69).

Neste sentido aponta, ainda, com base no mesmo autor, que a constituição e consolidação do capital social local parte, também, da ação do Estado como agente orientador deste processo.

A complementação entre ações institucionais públicas e as ações coletivas fortalece o engajamento cívico. Por um lado, as ações coletivas acumulam um capital social derivado dos laços de confiança mútua entre os cidadãos, que intensifica o engajamento cívico coletivo. Por outro lado, um Estado liderado por elites políticas reformistas e determinadas a firmar normas transparentes que regulem a interação entre os interesses organizados facilita a propagação de uma vida pública ativa e dinâmica. A sinergia entre público e privado [...] amplia a confiança e a transparência [...] (Abu-El-Haj, 1999, p.69).

No entanto deve-se considerar que o Estado tem um papel complementar na formação do capital social local e, que, este parte também das especificidades culturais das sociedades. Assim, percebe-se que a cultura política e a história particular de cada sociedade determinam a existência ou não do associativismo horizontal; pois, segundo o mesmo autor, o sistema político é um reflexo da lógica de hierarquia, coesão e autoridade das particularidades locais. Neste caso, cabe ao Estado identificar qual o status do associativismo local como norte para sua ação de consolidação do capital social local a partir da estruturação de uma base horizontal de associativismo e, por consequência, de participação comunitária.

Nesse sentido a participação comunitária nas discussões e decisões do futuro da localidade turística reforça a existência do seu capital social e, por outro lado, o desenvolve de maneira mais efetiva na medida em que se caminha para a legitimidade de um processo de planejamento participativo, princípio

8. PUTNAM, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton. Princeton University Press. 1993.

comunidade autóctone e a consideração do seu sistema cultural em tal processo.

A participação comunitária e a formação do capital social: uma via de mão dupla

Posto que o capital social constitui-se como um importante atributo da destinação turística para a orientação do seu processo de desenvolvimento, cabe ressaltar um aspecto central desta questão: a formação/constituição do capital social local como elemento determinante de tal processo.

Para tanto, há de se destacar um aspecto fundamental na compreensão de capital social, a saber: trata-se da rede de relações de confiança e reciprocidade que emergem das interações sociais na constituição deste capital e os seus conseqüentes desdobramentos no campo da ação participativa. Sobre isso Abu-El-Haj (1999, p.69) ressalta que “a capacidade de ação é ampliada em situações em que a confiança permeia uma coletividade (ou associação), facilitando a otimização do uso de recursos sócio-econômicos e humanos disponíveis”. Destacando que para a constituição de um capital social de uma comunidade qualquer o associativismo como campo para a manifestação de tais relações é fator determinante e, aponta (*idem, ibdem*) duas formas para esse associativismo. “O horizontal e o vertical. O primeiro aglutina membros de igual status e poder, o vertical reúne sujeitos desiguais numa relação assimétrica de hierarquia e dependência”. Complementa citando o que diz Putnam⁸ que as sociedades que baseiam horizontalmente sua estrutura de associativismo conseguem desenvolver um grau mais elevado de engajamento cívico e auto-organização do que as sociedades verticalizadas.

O associativismo horizontal, fruto da confiança, normas e redes de solidariedade, produziria relações cívicas virtuosas, ao passo que a verticalidade – associativismo dominado por desconfiança,

básico do desenvolvimento sustentável do turismo local.

Sobre isso Irving (2002, p.36) pondera assertivamente que

Desenvolvimento sustentável descreve, portanto, um tópico de pesquisa/investigação que é social em seu eixo central. Assim, a participação social no processo de tomada de decisões constitui pré-requisito a sustentabilidade de todo e qualquer projeto planejado e implementado sob tal designação conceitual.

E reforça a idéia de que mesmo em pequena escala, experiências de participação e envolvimento comunitário na tomada de decisões e equacionamento de problemas coletivos prioritários representam papel diferenciado na mudança de mentalidade dos atores sociais envolvidos, no sentido de geração de co-responsabilidade e de exercício cívico de cidadania, fatores fundamentais ao desenvolvimento das sociedades (Ibdem, p.37). O que o permite aferir como um processo eficaz de criação e fortalecimento do capital social sendo colocado a serviço do turismo local, portanto, da coletividade.

No entanto, há de se ressaltar que a participação não pode ser entendida como um processo passivo que se exerce parcialmente ou setorialmente no debate social de uma realidade comunitária. No reforço desta afirmação encontra-se a implicação de que o envolvimento deve ser ativo e de todas as instâncias das comunidades para que se efetive como poder de decisão - sobretudo no que se refere aos processos formais. Irving (Ibdem, p. 39) elucida que "A participação é pré-requisito essencial pois é a própria sociedade que deve identificar as suas necessidades".

Na defesa de tal tese, a autora se vale das palavras de Dallari⁹

[...] Sempre que um grupo de pessoas se organiza e se dispõe a trabalhar em conjunto por um objetivo, algum resultado é conseguido, e sempre o grupo consegue mais do que qualquer um de seus inte-

grantes obteria se agisse isoladamente. E mesmo que se consiga relativamente pouco, em vista do objetivo almejado, essas pessoas adquirem um preparo e obtêm conhecimentos que serão úteis em outro empreendimento.

Caracterizando, dessa forma, a ação social comunitária como ferramenta poderosa de aumento do poder local a partir do fortalecimento e potencialização do capital informational e social dos membros envolvidos para o debate do turismo e de outros assuntos de interesse coletivo. Alia-se a isso, a compreensão de que a participação comunitária em projetos de desenvolvimento local representa um elemento essencial para a sustentabilidade das ações propostas, uma vez que "o compromisso participativo (...) possivelmente representa o caminho de maior sustentabilidade com relação à garantia de continuidade do processo e aos impactos indiretos dele decorrentes (...)" e, que; "uma vez iniciado, tende a ser irreversível, com o resultado concreto de um engajamento político na tomada de decisões, na legitimação das metas alcançadas e na democratização de oportunidades", e ainda; "constituem elementos centrais de sustentabilidade de projetos de desenvolvimento, porque, mesmo já esgotados os recursos, permanece uma força residual em movimento no sentido de construção e consolidação do capital social" (IRVING, 2002, p.40-42).

O Programa Turismo Solidário em Minas Gerais: breve caracterização da sua base geográfica e conceitual

Minas Gerais é considerado um dos estados mais importantes no cenário da economia nacional. No entanto algumas áreas do seu território são caracterizadas por grandes desequilíbrios e desigualdades, por baixo IDH, reduzida capacidade de geração de trabalho e renda e estrutura produtiva incipiente. As regiões do Norte de Minas e dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, com uma população de mais de 2,5

9. DALLARI, D. O que é participação política. São Paulo: Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos).

milhões de pessoas, concentram alguns dos mais baixos indicadores de desenvolvimento social do Estado. Outra característica comum nessas regiões é o baixo nível de capital humano, consequência direta das reduzidas taxas de escolaridade, fator que aliado a uma capacidade de organização interna são fundamentais para a sustentabilidade do desenvolvimento regional (SEBRAE, 2006).

Por outro lado, tais regiões guardam em seus territórios riquezas naturais e culturais de relevante valor. Nessa perspectiva a Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas – SEDVAN – concebeu o Programa Turismo Solidário. Numa tentativa clara de reinvigorecer do olhar sobre a sua área de atuação tenciona compatibilizar deficiência infra-estrutural e subdesenvolvimento com a promoção e valorização da riqueza existente por via do turismo. Partindo da compreensão de que

existe um turista solidário apto para transferir habilidades, conhecimentos ou interesses e participar como protagonista do processo de transformação do país, verifica-se que existe uma população ansiosa em aprender e disposta em melhorar sua perspectiva de vida. O encontro desses objetivos só pode acontecer se houver compartilhamento de esforços e ações que caminhem nesta direção (SEDVAN, 2006).

Desta forma o Programa Turismo Solidário adota o princípio de que este turista é capaz de enfrentar as dificuldades de acesso e falta de conforto nas localidades para transferir a estas comunidades um pouco das suas habilidades e conhecimentos numa ação social solidária compatibilizada com a prática recreacional e contemplativa que o turismo tradicionalmente proporciona. Tendo nessa ação a principal fonte motivacional para a sua viagem: uma viagem onde o turista assume uma postura menos contemplativa e adota uma atitude de protagonista na experiência turística, uma vez que contribui efetivamente com o processo de desenvolvimento das destinações a partir da

transferência das suas habilidades pessoais e profissionais que elevam o capital informacional e humano das regiões visitadas.

Com base nessa compreensão, o Programa se sustenta, ainda, na definição estratégica de que se pode acreditar, pelo Turismo Solidário, na “*abertura de uma frente de trabalho unida por esforços solidários de atores que enxergam no contraditório da convivência humana a possibilidade da criação de inovadoras soluções, dentro de uma perspectiva coletiva de transformação mútua*” (SEDVAN, 2006).

Como fundamento para a proposta do Programa Turismo Solidário considera-se como elementos necessários: a existência de carências sócio-econômicas, culturais e ambientais nas localidades de destino; a predisposição ao protagonismo por parte do turista; o estabelecimento de um intercâmbio sadio entre turistas e comunidades visitadas, a partir dos condutores locais e pelo convívio proporcionado pela acomodação dos turistas nas hospedagens familiares¹⁰. Ainda, considera-se fundamental a existência de projetos solidários nos quais participarão os turistas de forma voluntária visando contribuir para um cenário favorável de desenvolvimento sustentável e melhoria das condições de vida nos territórios contemplados pelo programa. A existência de articulação e organização local por parte das comunidades no fortalecimento do capital social – provocado pela formação de Grupos Gestores¹¹ do programa de cada destinação – é igualmente um fator preponderante. Nesse contexto, os Grupos Gestores tornam-se responsáveis pela mobilização dos agentes locais sobre o que disponibilizar e de que forma apresentar aos turistas. A existência de uma central de reservas – informando aos turistas das condições das localidades contempladas pelo programa e as suas respectivas condições (oferta turística de forma geral) bem como dos projetos solidários existentes em cada localidade, agrega valor a proposta e pode estimular o envolvimento de outros atores locais. Assim como, a existência

10. Hospedagem Familiar, no contexto do programa, é a unidade de acomodação do turista. Trata-se das casas das residentes que foram preparadas para receber os turistas solidários e hospedá-los. (Nota do autor).

11. Grupo Gestor, no contexto do programa, é um grupo voluntário de membros das comunidades formado para a articulação local dos atores envolvidos e para o gerenciamento de informações, necessidades e ações necessárias no contexto do planejamento de cada destinação. (Nota do autor).

de atrativos turísticos naturais e culturais preservados e em condições de serem ofertados ao mercado turístico tradicional se faz essencial como fator de complementação ao aspecto motivacional do turista e de atratividade das destinações.

Da metodologia de implantação do Programa Turismo Solidário: a questão da participação comunitária

A organização do processo partiu da concepção conceitual e filosófica do programa até a elaboração e definição da metodologia de intervenção nas localidades contempladas.

Para o desenvolvimento da metodologia a SEDVAN em conjunto com o IDENE¹² (braço operacional da Secretaria) assinou um convênio de cooperação técnica com o SEBRAE-MG para a adaptação da metodologia já implementada pelo Programa SEBRAE de Turismo em outras destinações e formulação de uma metodologia específica para o programa que contemplasse as especificidades da área em questão. Esta ação se ampliou e inseriu a participação do Ministério do Turismo e Fundação Banco do Brasil.

A partir do estabelecimento desta base institucional – que visou à implementação de esforços coletivos de construção e disseminação de conhecimentos que pudessem constituir-se em um dos pilares do processo de estruturação das comunidades locais nas três regiões de atuação da SEDVAN e o financiamento do programa – a metodologia desenvolvida se estrutura e contempla ações em 12 destinações piloto (Diamantina, Serro, São Gonçalo do Rio Preto, Couto de Magalhães de Minas, Chapada do Norte, Minas Novas, Turmalina, Grão Mogol e ainda Capivari, Milho Verde e São Gonçalo do Rio das Pedras distritos do município do Serro) de sensibilização, mobilização, capacitação dos atores locais, desenvolvimento e promoção de produtos turísticos comercializáveis, monitoramento e avaliação (SEBRAE, 2006).

Nessa perspectiva o programa se baseia, na metodologia adotada pelo SEBRAE-MG, nas localidades onde atua, baseando suas ações na preparação dos destinos beneficiados, além da organização territorial, priorizando a capacitação de potenciais empreendedores e qualificação da mão de obra local, bem como da valorização dos seus aspectos culturais. Ainda, incentiva a produção associada ao turismo, dando ênfase ao artesanato, produtos da agricultura familiar que podem ser comercializados diretamente aos turistas solidários (SEBRAE, 2006).

Desta forma, de modo geral, pode-se considerar como estrutura metodológica do programa as seguintes realizações desenvolvidas nas destinações piloto:

A primeira etapa, denominada Organização do Território, foi desenvolvida com a finalidade de realizar um diagnóstico, através de pesquisas e visitas técnicas, relacionando os serviços, equipamentos e infraestrutura turística, além de divulgar e atrair as comunidades para o engajamento no Programa, a partir da sua contribuição na elaboração do documento. Esta ação permitiu a definição das principais carências de cada destino como motivação para as ações solidárias dos turistas, a partir da ótica dos atores locais e dos consultores de campo. A segunda etapa visou a capacitação dos atores locais, através da realização de cursos e oficinas. Ministrados em um total de 700 horas, os cursos atenderam a cerca de 400 pessoas, sensibilizando a respeito das bases para o desenvolvimento da atividade turística, idealizando anteprojetos turísticos para as contribuições dos turistas e formando agentes locais responsáveis pela interloculação no desenvolvimento do programa. A etapa seguinte foi desenvolvida com o intuito de registrar todas as informações de interesse operacional e promocional para a divulgação do Programa. Para tanto, foi elaborado um dossiê (com entrevistas, pesquisas, banco

12. Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais, órgão vinculado à SEDVAN.

de dados e imagens, mapas, textos assinados, roteiros e projetos solidários). Neste estágio, as questões conceituais do programa foram levantadas a fim de confrontar os aspectos assistenciais e solidários e a base teórica dessa proposta de turismo. Paralela a estas ações, conforme demanda e vocação local, inseriu-se no escopo metodológico das ações, como intervenção complementar, o Programa SEBRAE de Artesanato e o Programa Artesanato em Movimento do Governo de Minas Gerais como ações conjuntas e correlatas ao Turismo Solidário (SEBRAE, 2006).

Detalhamento das ações metodológicas do programa

- 1^a Etapa – Sensibilização

Partindo do pressuposto de que a participação das comunidades interessadas é fator preponderante para a validação e sustentabilidade de qualquer processo de desenvolvimento, a etapa inicial de implantação do programa se desenvolveu pela sensibilização comunitária das intenções do programa e abertura para um fórum efetivo de participação da comunidade no processo.

Primeira fase – Encontro local: discussão e troca de informações com as comunidades buscando estabelecer formas de governança e sustentabilidade das ações. Neste encontro também foram definidos, participativamente, as responsabilidades e o cronograma de trabalho.

Segunda fase – Pesquisa: levantamento de dados primários e secundários com o objetivo de conhecer a realidade local, contemplando potencialidades, carências, projetos implantados ou em andamento, perspectivas e percepções.

Terceira fase – Dossiê: elaboração de um documento que reúne todas as informações sobre as localidades, incluindo textos, material fotográfico, hospedagens familiares, infra-estrutura, principais atrativos, roteiros e projetos solidários.

- 2^a Etapa – Capacitação dos Atores Locais

Por se tratar de uma intervenção numa área onde o nível de informação e profissionalismo é muito baixo, e que a preparação dos atores locais é fundamental para o alcance da sustentabilidade almejada pelo programa, e considerando-se, ainda, que as comunidades locais são os principais interlocutores com os turistas solidários, a capacitação e a preparação destas comunidades para a interação com os mesmos se mostraram fator fundamental. Assim, a segunda etapa constitui-se basicamente de capacitação e qualificação dos atores locais para operação e gestão do programa e se estruturou pela oferta de vários cursos, a saber: Capacitação de operadores e empreendedores de receptivos turísticos locais; Capacitação de hospedagem familiar; Capacitação para formação de aprendiz; Capacitação de agentes de desenvolvimento do turismo regional; Capacitação para desenvolvimento de material informativo e promocional; Turismo um grande negócio, Resgate do potencial criativo, Recepção e atendimento, Pousadas domiciliares e Condutores de turismo.

- 3^a Etapa – Desenvolvimento de Produtos

Com o objetivo específico de preparar, adequar e selecionar os atrativos naturais e culturais para um turismo compatível e competitivo, valorizando a identidade e os valores genuínos culturais da região e ainda definindo os projetos solidários prioritários para as comunidades de cada destinação, esta etapa – na qual o programa se encontra – estrutura-se pelo planejamento participativo de cada localidade com base na Oficina de Planejamento do SEBRAE-MG¹³.

Primeira fase – formação do Grupo Gestor local.

Esta ação se baseia e consiste na identificação de atores e instituições representativas para a formação dos Grupos Gestores locais, a partir da análise dos relatórios e documentos

13. Para saber sobre a metodologia do Programa SEBRAE de turismo consultar <http://www.sebraemg.com.br>.

elaborados nas fases anteriores e de reuniões com o poder público de cada destinação quando são indicados atores não relacionados nos relatórios e documentos técnicos, pela indicação do IDENE e Micro Regional SEBRAE de atores atuantes nas destinações, pela identificação de atores já envolvidos no programa e organizadores das festas das localidades. Segue-se pela realização de uma reunião aberta a toda comunidade para reforço da sensibilização e nivelamento conceitual da proposta do programa e para a indicação voluntária dos membros da comunidade a comporem os Grupos Gestores locais pelos participantes da reunião. A partir da formação do Grupo Gestor parte-se para a oficina de planejamento do Turismo Solidário na localidade com o grupo formado.

Segunda fase – realização da Oficina de Planejamento

A oficina estrutura-se pela validação, por parte do grupo, do diagnóstico realizado pelos consultores da etapa anterior e pela elaboração do Plano de Ação do Turismo Solidário em cada destinação, a partir das necessidades e perspectivas vislumbradas pelos atores locais. Visa atingir os seguintes objetivos:

- Consolidar os conceitos básicos sobre aspectos técnicos do Turismo Solidário;
- Esclarecer aos participantes sobre os benefícios da implantação da atividade turística baseada nos princípios da sustentabilidade;
- Validar o diagnóstico da situação do turismo na localidade;
- Construir o instrumento de orientação para o desenvolvimento do turismo solidário na localidade (Plano de Ações).

Como complemento ao estágio no qual se encontra o programa, prevê-se ainda uma fase de promoção e divulgação do produto Turismo Solidário e, uma subseqüente, de avaliação do processo desenvolvido e dos resultados alcançados. No entanto, por estas duas fases

ainda não terem sido implementadas não fazem parte desta análise.

Considerações finais

A presente pesquisa tentou identificar de forma mais nítida a tênue relação existente entre participação comunitária e capital social local e as implicações que esta relação processa no planejamento do desenvolvimento turístico local, baseado na análise do Programa Turismo Solidário, no Estado de Minas Gerais. Objetivou-se, neste contexto, retratar o capital social como um elemento indispensável e determinante nos rumos e na definição do tipo de desenvolvimento turístico que se pode adotar numa destinação turística qualquer. Sobretudo, apontou – com base na corrente teórica emergente de desenvolvimento endógeno – a necessidade do uso de todos os recursos locais como fator de competitividade do destino turístico e, por consequência, de participação comunitária. Nesse sentido, foi posto o capital social num status diferenciado de relevância em contraponto aos demais capitais existentes numa localidade. E, por outro lado, salientou a capacidade intrínseca da participação comunitária no fortalecimento do seu capital social, tratando tal relação de forma dialética. Foi descrito sistematicamente a estrutura metodológica de planejamento turístico local implementada pelo SEBRAE-MG, no contexto do Programa Turismo Solidário do governo mineiro, destacando-se as ações específicas que de forma direta contribuem para a constituição/consolidação do capital social das localidades inseridas no programa; sobretudo na formação dos Grupos Gestores Locais – principais atores do planejamento participativo do Turismo Solidário nas destinações.

Diante dos resultados levantados, é importante considerar que o processo de desenvolvimento econômico e o estabelecimento de um status de competitividade de um destino turístico qualquer passam, quase que necessariamente, por ações que fomentem

e fortaleçam o capital social existente nessa localidade e que, consequentemente, este passa a figurar de forma destacada no elenco de atributos da destinação turística influenciando favoravelmente a condição e a estrutura de participação comunitária no processo de desenvolvimento turístico local. No entanto, há de se ressaltar ainda, a existência de algumas críticas em relação a (des)continuidade do programa. Alguns desafios seriam decorrentes de um reflexo do questionável capital social da região escolhida? Foi realmente contextualizado ao programa o IDH existente na localidade? E a expectativa gerada nas comunidades escolhidas, foi analisada? Seria essa ocorrência proposital ou eventual? Por parte de quem? A quem interessa esses fatos?

Mas então, que ações adotar para promover uma maior participação e uma elevação do capital social comunitário no processo de desenvolvimento do Programa especificado? Muitos estudiosos que tratam do tema entendem que, para que um município ou região desenvolva a atividade turística de maneira planejada e ordenada, a fim de gerar emprego e renda nas comunidades receptoras – preservando o patrimônio natural e histórico existentes, faz-se necessário que os atores envolvidos tenham informações básicas sobre os aspectos positivos e negativos que decorrem da atividade e que os mesmos, atuem ainda de maneira cooperada. Para tanto, seria fundamental uma cultura mais proativa não somente da comunidade, como também da iniciativa privada e principalmente do poder público em nível municipal. Talvez, a adoção de metodologias participativas, como já disponibilizadas pelo programa Sebrae de Turismo de MG, mesmo que de forma não totalmente satisfatória – se é que é possível existir alguma em sua plenitude, poderia contribuir para uma abordagem mais participativa e, em prol de um amadurecimento comportamental de seus diferentes atores e do possível cenário a se

constituir. Dessa forma, a opção por planejar de forma participativa se justifica na medida em que, pode possibilitar o desenvolvimento equilibrado da atividade turística na região, de forma transparente, como também contribuir para a promoção interna e externa da localidade, especialmente para o amadurecimento da participação e do capital social entre os seus diferentes agentes.

É desejável ainda que os atores do próprio programa e das cidades que o compõem, formado pelos seus diferentes agentes, tentem identificar e analisar os principais desafios e possibilidades em relação ao desenvolvimento turístico local, por intermédio do planejamento participativo, tendo em vista a demanda turística já existente na região.

Nesse caso, é crescente a idéia de que as localidades que desejam fomentar o turismo como opção de desenvolvimento socioeconômico, dependem principalmente da participação da sociedade, sendo necessário e legítimo o direito de um maior número de membros da comunidade, de se envolver dos diversos processos que tratam de elevar a qualidade de vida de toda a coletividade. Contudo, é válido ressaltar ainda que, a simples transferência de responsabilidades para um segmento específico, seja a comunidade, o poder público (nos três níveis) ou a iniciativa privada, talvez, possa revelar um pensamento "generalizado" entre os diversos segmentos sociais que integram o programa, o de que nas comunidades beneficiadas são poucas as pessoas que buscam se envolver de fato nas discussões locais. Para alguns estudiosos, tal ocorrência poderia ser um reflexo de uma baixa cultura turística, ou dependendo do ponto de vista, como consequência de um tímido capital social local.

Contudo, a abordagem aqui apresentada pretendeu tentar identificar e analisar os principais fatores que interferem na participação comunitária, somado ao capital social envolto no processo de desenvolvimento turístico, a

partir de uma análise do programa eleito pelo governo mineiro. As conclusões e percepções relatadas ao longo deste trabalho, não podem ser encaradas como uma verdade absoluta e imutável, tendo em vista que o natural dinamismo da região pode alterar de forma positiva ou negativa o cenário aqui identificado. Outros estudos são bem vindos e podem ser analisados não somente com o propósito de tentar identificar necessariamente qual o modelo mais adequado a ser seguido, se é que realmente existe consenso sobre um específico, mas, buscando também, compreender os diferentes pensamentos que venham contribuir para a literatura científica sobre o tema, especialmente na sua relação com o fenômeno turístico em nível local.

Referências bibliográficas

- ABU-EL-HAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. *Boletim Informativo Bibliográfico*, n.47, 1999.
- AMBIENTE BRASIL. Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br>>. Acesso em: ago. 2006.
- ALCANTARINO, M.D. *Educação ambiental e sustentabilidade do turismo*. Monografia (especialização em docência no ensino superior) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte: PUC-MINAS, 2005.
- BULL, A. *La economía del setor turístico*. Madrid: Alianza editorial, 1994.
- CIVILIS, V.; WWF-BRASIL. *Sociedade e ecoturismo: na trilha do desenvolvimento sustentável: como atores sociais podem, de forma participativa, elaborar planos estratégicos de conservação e geração de renda. O caso do ecoturismo no Vale da Ribeira na Mata Atlântica*. São Paulo: Petrópolis, 2003.
- COOPER, C. et al. *Turismo: princípios e práticas*. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- DALLARI, D. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos).
- DIAS, R. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. *Reestruturação produtiva, Estado e desenvolvimento local*. Texto em primeira versão (mímeo). Salvador: Faculdades Integradas Olga Mettig. Curso de Especialização em Planejamento Turístico, 2º semestre de 2005.
- FONTES, M.A.L. In: Minas Gerais. Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Norte de Minas e Mucuri. *Dossiê Turismo Solidário*. Belo Horizonte: SEDVAN, 2005.
- FRANCO, A. *Capital social*. Brasília: Instituto de Política/Milenium, 2001.
- IRVING, M.A.; AZEVEDO, J. *Turismo: o desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Futura, 2002.
- LACERDA, M.O. In: Minas Gerais. Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Norte de Minas e Mucuri. *Dossiê Turismo Solidário*. Belo Horizonte: SEDVAN, 2005.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Norte de Minas e Mucuri. *Dossiê Turismo Solidário*. Belo Horizonte: SEDVAN, 2005.
- _____. *Release Turismo Solidário*. Belo Horizonte: SEDVAN, 2005.
- NETO, L.G.; ARAÚJO, T.B. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, J.A.; CACCIA-BAVA, S. *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NUNES, L.H.C.; PIRES, E.V. *Relatório Técnico de Consultoria Prestada*: Programa Turismo Solidário – MG. Belo Horizonte: COOPERTEC, 2006.
- _____. *Turismo como instrumento de geração de renda familiar: a experiência do turismo solidário em Minas Gerais*. Texto em primeira versão (mímeo). Belo Horizonte, 2006.

- PIRES, E.V. **Impactos sócio-culturais do turismo: uma análise conceitual.** Disponível em: <<http://www.ibt-rj/caderno>>. Acesso em: 6 out. 2006.

PUTNAM, R. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy.** Princeton: Princeton University Press, 1993.

QUADROS, N.A.V. In: Minas Gerais. Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Norte de Minas e Mucuri. **Dossiê Turismo Solidário.** Belo Horizonte: SEDVAN, 2005.

SACHS, I.; LAGES, V.N. **Capital social e desenvolvimento: novidade para quem?** Conferencia Regional Sobre Capital Social y Pobreza. Santiago: CEPAL, 2001.

SANCHO, A. **Introdução ao turismo.** Tradução de D.M.R. Corner. São Paulo: Roca, 2001.

SEBRAE-MG. **Texto básico do Projeto Turismo Solidário.** Belo Horizonte: SEBRAE-MG, 2006.

_____. **Manual da oficina de planejamento: guia do educador.** Belo Horizonte: SEBRAE-MG, 2006.

TEIXEIRA, E.L. **Gestão da qualidade em destinos turísticos.** Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA. **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento na Bahia.** NEPOL – Núcleo de Estudos Sobre Poder e Organizações Locais. Salvador, 2005.

WHITE, S.; GASSER, M. **Local economic development: a tool for supporting locally owned and managed development processes that Foster the global promotion of decent work.** Genebra: Departamento de Criação de Emprego e Desenvolvimento Empresarial da OIT, 2001.

Cronologia do processo editorial:

Recebimento do artigo:	19-jun-2007
Envio ao parecerista:	01-fev-2008
Recebimento do parecer:	04-mar-2008
Aceite:	04-mar-2008

Cronologia do processo editorial:

Recebimento do artigo: 19-jun-2007
Envio ao parecerista: 01-fev-2008
Recebimento do parecer: 04-mar-2008
Aceite: 04-mar-2008