



cultur

Revista de Cultura e Turismo

Artigo:

PROBLEMAS E LIMITES ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS AO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SUSTENTÁVEL

Autor:

André Fontan Köhler¹

Copy right, 2007, CULTUR. Todos os direitos, inclusive de tradução, do conteúdo publicado pertencem a CULTUR - Revista de Cultura e Turismo. Permite-se citar parte de artigos sem autorização prévia, desde que seja identificada a fonte. A reprodução total de artigos é proibida. Os artigos assinados são de responsabilidade exclusiva do(s) autor(es), que serão informados que a aprovação dos artigos implica na cessão imediata de direitos, sem ônus para a revista, que terá exclusividade de publicá-los em primeira mão. Em caso de dúvidas, consulte a redação: revistacet@hotmail.com

A CULTUR – Revista de Cultura e Turismo, é um periódico científico eletrônico, idealizado no Programa de Mestrado em Cultura e Turismo da Universidade Estadual de Santa Cruz. Com a missão de fomentar a produção científica e a disseminação de conhecimento multidisciplinar relacionados com Cultura, Turismo e áreas afins, objetivando a troca de informações, a reflexão e o debate, provendo assim o desenvolvimento social.

CULTUR – Revista de Cultura e Turismo

CULTUR, ano 02 – n. 01 – jan/2008

www.uesc.br/revistas/culturaeturismo

¹ *Professor do curso de Lazer e Turismo da EACH/USP, responsável pelas disciplinas Economia do lazer e turismo, Impactos sócio-econômicos do lazer e turismo e Políticas de cultura. Possui mestrado em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP. Áreas de pesquisa: formulação e avaliação de políticas públicas de cultura, turismo cultural: autenticidade, sustentabilidade e participação comunitária e economia do lazer. E-mail: afontan@usp.br*

RESUMO

O artigo objetiva apresentar e discutir os principais problemas e limites econômicos, sociais e culturais ao desenvolvimento turístico sustentável, com ênfase no caso dos países em desenvolvimento, a partir de extensa revisão da literatura analítica de turismo e aplicações e exemplos de economia, antropologia e sociologia. Para isso, o artigo aborda a classificação de muitas atrações turísticas como recursos comuns, e o problema da tragédia dos condôminos, o controle externo do fluxo turístico nos países em desenvolvimento e as principais características das estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento turístico presentes nesses países. Os exemplos e aplicações demonstram a necessidade de participação ativa da comunidade local no processo de desenvolvimento turístico, bem como forte regulação pública, como pré-requisitos ao desenvolvimento turístico sustentável.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento turístico sustentável; recursos comuns; cultura; participação comunitária.

ABSTRACT

The article aims to present and to argue the main economic, social and cultural problems and limits to the sustainable tourism development, with emphasis in the case of the developing countries, from an extensive revision of the analytical literature of tourism and applications and examples of economy, anthropology and sociology. With this purpose, the article approaches the classification of many tourist attractions as common pool resources, and the problem of the tragedy of the commons, the external control of the tourist flow in the developing countries, and the main characteristics of the national and regional strategies of tourism development present in these countries. The examples and applications demonstrate the necessity of active participation of the local community in the process of tourism development, as well as strong public regulation, as prerequisites to the sustainable tourism development.

KEYWORDS

Sustainable tourism development; common pool resources; culture; community participation.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo objetiva apresentar e discutir os principais problemas e limites econômicos, sociais e culturais ao desenvolvimento turístico sustentável, a partir de extensa revisão da literatura analítica de turismo e aplicações e exemplos das áreas de economia, antropologia e sociologia. Em todo o artigo, a análise e os exemplos priorizaram o caso dos países em desenvolvimento, como Brasil, México e Turquia, que enfrentam desafios formidáveis na implantação de propostas de desenvolvimento turístico sustentável.

Nesse sentido, o artigo dá ênfase a três pontos principais: (1) a classificação de muitas atrações turísticas como recursos comuns, e os conseqüentes problemas disso para uma exploração turística sustentável, (2) o controle externo do fluxo turístico, que impõe restrições à participação comunitária nos processos de desenvolvimento turístico, e (3) as principais características das estratégias nacionais e regionais de desenvolvimento turístico, com sua ênfase em turismo de massa e soluções tecnicistas, indiferentes aos desejos e necessidades da população local.

2. DEFINIÇÕES DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO SUSTENTÁVEL

De acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT) e a *United Nations Statistical Commission* (UNSTAT), o turismo consiste na atividade de quem viaja ou permanece em lugar que não seu ambiente normal por não mais do que um ano consecutivo, em razão, entre outras, de lazer ou trabalho (COOPER et al., 2001).

Ao desqualificar turismo como uma ciência ou disciplina, Tribe (1997) aponta que o termo não se refere a uma metodologia de análise e explicação da realidade, mas a um campo que tem como objeto os fenômenos provocados pelo deslocamento temporário de pessoas. A partir de extensa revisão da literatura de conceitos empregados para definir o termo turismo, esse autor oferece uma definição ampla, que captura a complexa e multifacetada natureza da atividade turística: “[Turismo é] o conjunto dos fenômenos e das relações que emergem da interação em regiões emissoras e receptoras, de turistas, empresas fornecedoras, órgãos de governo, comunidades e ambientes” (TRIBE, 1997, p. 641).

Essa definição consegue englobar elementos relacionados ao turista (motivação, escolha e satisfação, entre outros), aos negócios (marketing, hospitalidade, recreação), às comunidades receptoras de visitantes (percepção da atividade, impactos sociais, econômicos e culturais), aos ambientes natural e construído, aos governos dos países receptores (medição, regulação, planejamento e fomento da atividade turística) e aos governos dos países geradores do fluxo turístico (efeitos econômicos, sociais e culturais) (TRIBE, 1997). A discussão sobre desenvolvimento sustentável baseia-se no reconhecimento do desenvolvimento como fator essencial para suprir elementos necessários para a vida das pessoas, ao mesmo tempo em que se preocupa em conservar condições para sustentar esse desenvolvimento no futuro.

A definição de desenvolvimento sustentável da *World Commission on the Environment and Development* (WCED), da Organização das Nações Unidas (ONU), reflete a preocupação em conciliar crescimento econômico, no sentido de alcançar eficiência econômica na utilização dos fatores de produção, com a equidade entre grupos sociais presentes na sociedade atual (intrageneracional) e entre as gerações presentes e futuras (intergeracional). Como coloca a WCED: “[Desenvolvimento sustentável é] Desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a habilidade de gerações futuras de satisfazer sua própria necessidade.” (TOSUN, 2001, p. 290).

Os anos 1990 assistiram a um aumento de interesse pelo tema “desenvolvimento sustentável” na literatura sobre turismo, com a proliferação de conceitos sobre turismo sustentável. Garrod e Fyall (1998), por exemplo, apresentam oito definições de turismo sustentável presentes na literatura analítica, bem como a discussão sobre como implantar esse conceito na prática. McKercher (1993), com base em estudos de caso na Austrália, afirma que a falta de uma definição clara sobre esse conceito faz com que o *trade* turístico e movimentos conservacionistas australianos advoguem propostas de desenvolvimento sustentável conflitantes entre si, agravando as diferenças entre os interessados no desenvolvimento e na conservação das atrações naturais nacionais. Butler² (1993, p. 29 apud TOSUN, 2001, p. 290) fornece uma definição abrangente, que consegue captar as principais características do desenvolvimento turístico sustentável, e fazer uma útil distinção entre esse conceito e turismo sustentável:

² BUTLER, Richard W. Tourism – an evolutionary perspective. In: NELSON, James Gordon; BUTLER, Richard W.; WALL, Geoffrey. Tourism and sustainable development: monitoring, planning, managing. Waterloo: University of Waterloo; Heritage Resources Centre, 1993.

[...] desenvolvimento sustentável no contexto do turismo pode ser definido como: turismo que é desenvolvido e mantido em uma área (comunidade, meio ambiente) de uma maneira e em uma escala que permitem que ele mantenha-se viável durante um período indefinido de tempo, e que não degrade ou altere o meio ambiente (humano e físico) no qual ele existe de uma maneira que proíba o desenvolvimento bem sucedido e bem estar de outras atividades e processos. Isso não é o mesmo de turismo sustentável, que pode ser pensado como uma forma de turismo que pode manter sua vitalidade em uma área durante um período indefinido de tempo.

3. RECURSOS COMUNS E A TRAGÉDIA DOS CONDÔMINOS

Muitas atrações turísticas constituem exemplos de recursos comuns (*common pool resources*), sendo utilizadas por habitantes locais e turistas de forma concorrente. As atrações turísticas cujo consumo e utilização não incorrem em custos à indústria turística, ou aos turistas de forma individual, são bons exemplos de recursos comuns, onde não há incentivos para a manutenção ou desenvolvimento dessas atrações por parte de seus usuários.

O recurso comum é um tipo de bem ou serviço caracterizado por não ser excludente, ou seja, não é possível excluir pessoas de seu consumo, porém é rival, na medida em que o consumo por parte de um usuário, a partir de determinado ponto, reduz a utilidade de consumo dos outros usuários (BRIASSOULIS, 2002). Tratam-se, no caso do lazer e turismo, de atrações turísticas e espaços e equipamentos de lazer de livre acesso, mas que apresentam problemas de capacidade e congestão a partir de certo número de visitantes.

A utilização de recursos comuns gera o problema econômico denominado tragédia dos condôminos (*tragedy of the commons*). Como os usuários não arcam com os custos sociais e econômicos advindos do consumo de um bem, e não há meios de excluir outros usuários desse processo, há o incentivo para aproveitar ao máximo o bem ou atração em questão, com a finalidade de maximizar a utilidade individual proveniente desse consumo (VARIAN, 2003).

Não há incentivos para consumir menos da atração, já que ela está disponível ao consumo de todos. A decisão de um consumidor em não consumir acarreta no aumento da utilidade individual de outros usuários, e pode não gerar nenhum benefício ao recurso comum, já que outros usuários podem aumentar seu nível de consumo em resposta. Da mesma forma, nenhum usuário tem incentivos para investir na manutenção do recurso comum, pois todos os outros consumidores se beneficiariam igualmente desse investimento.

A praia é um bom exemplo de recurso comum. No Brasil, pelo menos teoricamente, ela é um espaço público, sendo intolerável a proibição de acesso. Em diversos destinos turísticos, ela é consumida por turistas e habitantes locais de forma concorrente, como espaço de relaxamento, recreação e interação social. A partir de determinado número de frequentadores, a utilidade individual do consumo da praia diminui com a entrada de novos usuários, em virtude de problemas como congestionamento, falta de espaço na areia, poluição visual e sonora, entre outros.

A caracterização de atrações turísticas como recursos comuns faz com que mesmo a indústria turística, que depende dessas atrações para atrair turistas ao destino, acabe por não investir em sua manutenção. Trata-se da base para a famosa frase, “O turismo destrói as atrações necessárias a seu próprio desenvolvimento”. Para aprofundar os conceitos de recurso comum e tragédia dos condôminos, será utilizado o exemplo da Igreja dos Santos Cosme e Damião em Igarassu, Estado de Pernambuco, mais antiga igreja remanescente do Brasil, e monumento visitado por turistas em passeios ofertados por agências de turismo receptivo.

A Igreja dos Santos Cosme e Damião é explorada por diversas agências de turismo receptivo pernambucanas, que visitam o monumento no passeio à Ilha de Itamaracá, e paraibanas, a caminho das cidades do Recife e Olinda. Ela encontra-se em bom estado de conservação, mas apresenta problemas em alguns elementos artísticos, como as talhas barrocas do altar principal, e sofre com a falta de controle sobre os turistas que a visitam. Diversos integrantes da indústria turística pernambucana – agências de turismo receptivo, guias de turismo e hoteleiros, entre outros – reclamam que a igreja está degradando-se, e que ninguém faz nada a esse respeito.

Apesar de a igreja ser uma atração turística importante, nenhuma agência de receptivo contribui com recursos para serviços de conservação do monumento. Sendo um recurso comum, com entrada gratuita, não há meios de impedir que alguém visite a edificação, ou que outras agências de receptivo utilizem-na dentro de seus roteiros turísticos. Em alguns dias, há congestionamentos dentro da igreja, quando dois ou mais grupos de excursão visitam-na ao mesmo tempo.

Caso uma agência de turismo receptivo, como a MARTUR, decida investir recursos na conservação das talhas barrocas do altar principal do monumento, por exemplo, esses gastos teriam que ser compensados com uma maior tarifa no passeio à Ilha de Itamaracá, a não ser que a empresa aceitasse destinar parte de seu lucro para tais serviços; nesse caso, esse investimento assumiria caráter filantrópico.

Ao mesmo tempo, todas as outras agências de receptivo, como a LUCK Receptivo, a SEVAGTUR e a Asa Branca Turismo, seriam beneficiadas com a recuperação de elementos artísticos do monumento, sem a necessidade de investir um único centavo na igreja.

Esse aumento de preço no passeio à Ilha de Itamaracá levaria a MARTUR a correr o risco de perder mercado para agências de receptivo concorrentes, que nada investiriam, mas que se beneficiariam do restauro, além de conseguir praticar menores preços de mercado. O ponto principal da tragédia dos condôminos, nesse exemplo, é que caso alguma empresa decida investir no monumento, ela é prejudicada, ao arcar sozinha com os custos, e não conseguir impedir que seus concorrentes beneficiem-se da mesma forma.

Esse problema poderia ser resolvido caso todas as agências de receptivo concordassem em investir de forma idêntica na conservação da igreja, ou de forma proporcional ao tamanho e faturamento. O problema é que, caso apenas uma empresa decida não investir, ela conseguirá beneficiar-se do investimento feito pelas outras, diminuindo seu preço ou tendo uma margem de lucro superior. Isso incentiva um comportamento de carona (*free rider*), ou seja, há forte incentivo para que cada empresa aguarde que as outras invistam sozinhas no monumento. No final das contas, caso não haja nenhum tipo de regulamentação pública, todas as empresas aguardam, e nenhuma realiza investimentos na Igreja dos Santos Cosme e Damião, independentemente da importância do monumento na oferta turística pernambucana e dentro do roteiro turístico que leva para a Ilha de Itamaracá.

Há diversos casos que demonstram que a indústria turística é incapaz de reverter processos de deterioração de atrações responsáveis por atrair turistas ao destino, sendo muitas vezes a principal responsável pelo processo. O Lago Tahoe, localizado nos Estados Unidos da América, foi poluído, e teve sua fauna e sua flora devastadas, pelos esgotos produzidos pelos hotéis localizados em seu entorno, que dependiam do lago para atrair turistas. As barreiras de corais de Barbados, no Caribe, também estão sendo destruídas pelos esgotos sem tratamento adequado jogados ao mar pelos complexos turísticos, que dependem de um meio ambiente prístino para receber visitantes. O hábito nativo de recolher plantas e peixes para vender aos turistas colabora para deteriorar as barreiras de corais dessa ilha (URRY, 2002).

A presença de fontes termais, além de uma das paisagens consideradas das mais bonitas do país, gerou um desenvolvimento turístico acelerado em Pamukkale, na região da Capadócia, Turquia, em meados dos anos 1980.

A abertura de diversos meios de hospedagem e crescente fluxo turístico arruinaram grande parte das atrações que sustentavam o turismo na região. A extração de água termal de fontes subterrâneas por hotéis e pousadas, bem como a utilização de vales e caldeirões para o depósito do lixo sólido produzido nesses equipamentos, gerou erosão e contaminação do lençol freático da região, colocando desafios para a manutenção da atividade turística no longo prazo (TOSUN, 2001).

Uma das maneiras de impedir a tragédia dos condôminos, evitando a deterioração do recurso comum alvo de exploração turística ou atividades de lazer em excesso, é através de forte controle e regulação pública. No caso do Lago Tahoe, o governo local poderia ter baixado legislação impedindo o despejo de esgotos sem tratamento no lago, ou prover incentivos financeiros para os hotéis que instalassem sistemas de tratamento de água. Outra estratégia consiste em desviar parte do público que utiliza o recurso comum para outros espaços e equipamentos. Atualmente, a Prefeitura Municipal de São Paulo tenta deslocar parte do público que frequenta o Parque do Ibirapuera nos fins-de-semana para outros parques da cidade, com a finalidade de reduzir a pressão ambiental e social em um dos espaços públicos mais frequentados e congestionados da cidade de São Paulo.

Em outros casos, a solução pode ser transformar o recurso comum em bem privado. Por exemplo, através da cobrança de ingresso para visitar a Igreja dos Santos Cosme e Damião em Igarassu, a exemplo do que acontece em diversas igrejas históricas localizadas nas cidades de Salvador e Ouro Preto.

4. CONTROLE EXTERNO DO FLUXO TURÍSTICO E LIMITES À PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

Tosun (2000) aponta que em muitos países em desenvolvimento não há recursos locais para o turismo, o que faz com que o capital venha do exterior, na forma de investimento direto e de financiamentos para projetos de desenvolvimento e infra-estrutura turística. Além de limitar a participação local no processo de desenvolvimento, esse “domínio estrangeiro” reverte parte substancial dos gastos dos turistas para o exterior na forma de dividendos, juros, *royalties*, etc.

Urry (2002) aponta que grande parte do investimento do turismo no mundo provém de companhias de grande porte, sediadas na América do Norte e Europa ocidental, o que faz com que a maior parte do gasto turístico fique nas mãos de companhias multinacionais.

Em muitos países em desenvolvimento, o turismo é um negócio dirigido por e para estrangeiros. Em muitos casos, os governos nacionais e subnacionais recebem consultorias de técnicos e agências internacionais, que recomendam desenvolvimento turístico de larga escala, baseado em turismo de massa e capital estrangeiro, que, no final do processo, poucos benefícios deixam para a população local (TOSUN, 2001). O turismo é um negócio controlado por interesses externos, na forma de grandes cadeias hoteleiras e operadoras de turismo multinacionais situadas em países desenvolvidos. Em alguns países em desenvolvimento, essas empresas multinacionais controlam o fluxo de visitantes, a hospedagem e a programação de atividades, e até mesmo os crivos de interpretação de atrações e elementos da cultura local, em uma espécie de monopólio da experiência turística.

Esse controle externo do fluxo turístico ocorre também entre regiões de um mesmo país. As áreas menos desenvolvidas de países como México, Brasil, Indonésia e Turquia, por exemplo, têm seu desenvolvimento turístico guiado por empresas sediadas em regiões mais desenvolvidas do país.

A hegemonia de atores externos na promoção do turismo deve-se, em geral, à persistente falta de recursos financeiros e de pessoal qualificado para desenvolver propostas de exploração em países e regiões menos desenvolvidos (TOSUN, 2000). A necessidade de desenvolver infraestrutura básica, como aeroportos, estradas e sinalização turística, e equipamentos como hotéis, pousadas e restaurantes, obriga países e regiões pobres a fomentar a vinda de empresas estrangeiras e contrair empréstimos externos, para implantar obras de infra-estrutura, promover o destino turístico e importar conhecimento, na forma de consultores externos e trabalhadores estrangeiros.

Nash (1989) argumenta que os destinos turísticos sujeitam-se às demandas dos centros emissores, que têm o poder de definir as atividades realizadas no destino. Nesse sentido, o autor argumenta que o desenvolvimento turístico consiste em uma forma de imperialismo, no qual os interesses dos países desenvolvidos impõem-se sobre os países em desenvolvimento, a partir de relações políticas e econômicas. A face mais visível desse tipo de imperialismo é a criação de áreas turísticas; a Costa do Sol, na Espanha, não pode ser compreendida sem se levar em conta os interesses dos governos, da indústria turística e dos turistas do norte da Europa.

De acordo com Tosun (2001), há evidências que demonstram que as empresas multinacionais são as principais responsáveis pela promoção e direcionamento do desenvolvimento do turismo na Turquia, e que os investimentos em promoção turística do governo nacional têm impacto pequeno sobre o fluxo de turistas que visitam o país. Números da Economic Intelligence Unit mostram que mais de 55% de todos os turistas estrangeiros que visitam a Turquia compram um pacote *all inclusive*, que inclui passagens aéreas, traslados, pensão completa e passeios de receptivo. A mesma fonte aponta que 60% de todos os turistas estrangeiros chegam ao país através de grandes operadoras turísticas internacionais.

Crystal (1989) aponta que o desenvolvimento turístico de regiões como Bali, Java, Sumatra e Toraja foram iniciativas do governo central da Indonésia, aliado a grandes cadeias hoteleiras, operadoras de turismo e companhias aéreas internacionais, dentro da estratégia de gerar recursos externos para a modernização do país, a partir do início dos anos 1960. As comunidades de regiões transformadas em produtos turísticos não tiveram o poder de decidir se queriam ou não participar, ou de que forma se daria o desenvolvimento.

A exploração turística de Toraja é desenvolvida por atores externos à comunidade: os turistas vêm à Indonésia através de grandes operadoras internacionais, compram passeios a Toraja através de agências de receptivo sediadas em Jakarta, hospedam-se em Makasar, capital da província, e são acompanhados por guias procedentes de várias regiões do país. A população local acha que o turismo em Toraja possibilita altos lucros a empresas sediadas em Jakarta, e quase nada à comunidade de Toraja, onde se desenvolve a atividade (CRYSTAL, 1989).

Desenvolvido por elementos externos à comunidade, o turismo levou à perda de elementos culturais importantes de Toraja. O fomento ao turismo não foi acompanhado por uma política de preservação e resguardo do patrimônio local. O caso mais emblemático são os *tau-tau*, estátuas funerárias que reproduzem antepassados dos habitantes, valorizadas pela população e formalmente reconhecidas como patrimônio cultural do país pelo governo nacional.

O aumento do fluxo turístico, em meados dos anos 1970, provocou a perda de muitos *tau-tau* em diversos sítios históricos de Toraja. Diversas estátuas foram queimadas, destruídas ou mutiladas por turistas, como parte de suas “experiências de viagem”. Muitas foram roubadas por colecionadores europeus e americanos, impressionados por sua beleza. Em 1985, muitos *tau-tau* já eram vendidos por US\$ 6,000.00 em Los Angeles, Estados Unidos da América.

Em sítios históricos como Londa, todas as estátuas já tinham sido destruídas ou saqueadas em meados dos anos 1980, e em Santelmo, principal sítio histórico de toda a região, diversos *tau-tau* desapareceram. A pena máxima aplicada para ladrões de *tau-tau*, até meados dos anos 1980, havia sido de apenas três meses de prisão. Crystal (1989) aponta que o desenvolvimento de infraestrutura e fomento ao turismo, sem uma política governamental clara e efetiva de preservação e resguardo do patrimônio cultural local, junto com o controle externo do fluxo turístico, provocou a perda irreversível de artefatos e manifestações culturais importantes à população.

Hale (2001), analisando o desenvolvimento turístico e as representações em torno do patrimônio na região de Cornwall, afirma que os habitantes locais sempre consideraram a atividade um domínio de estrangeiros – o termo “estrangeiro”, nesse caso, aplica-se também a outros habitantes do Reino Unido, inclusive ingleses de outras regiões. A maior parte dos negócios turísticos é de propriedade de pessoas de fora da região, e a administração de postos de informação turística e edificações, festivais e centros de interpretação patrimonial, que funcionam como atrações turísticas, é feita por entidades sediadas em Londres, como o *National Trust* e o *English Heritage*.

Dessa forma, os habitantes locais sentem-se excluídos dos benefícios econômicos do turismo, da interpretação da cultura local e do controle do fluxo de visitantes. Hale (2001) levanta a questão da representação em Cornwall pelo *trade* turístico, *English Heritage* e *National Trust* apresentar elementos neocolonialistas, retratando Cornwall como uma região pitoresca, atrasada e decadente para satisfazer as expectativas e desejos de turistas de outras partes do Reino Unido e da Europa. A distribuição de um panfleto em um evento no *Restormel Castle*, organizado pelo *English Heritage* em 1999, ilustra bem o repúdio da população local à interpretação turística de elementos da cultura local feito por entidades sediadas em outras partes do Reino Unido:

English Heritage, sob o vigilante olhar dos propagandistas ingleses, realiza sua própria forma de NEGAÇÃO DE HOLOCAUSTO para remover a dimensão de Cornwall da história britânica. Você não leu sobre esses eventos antes, porque, como tantos aspectos da história que mostram a Inglaterra de uma maneira nem um pouco lisonjeira, eles foram removidos dos livros didáticos pela política cultural politicamente controlada do *English National Curriculum*. Ao apresentar fatos históricos falsos, extremistas anglos podem reforçar a crença na perfeição na monarquia inglesa, e projetar uma imagem virtuosa da religião estatal inglesa. Porém, é um jogo perigoso para essas medidas incentivar o beligerante nacionalismo inglês (HALE, 2001, p. 190).

A atividade turística em diversas regiões do Brasil é muitas vezes inteiramente controlada por interesses radicados fora delas. A secretária municipal de turismo de Congonhas do Campo, em Minas Gerais, afirmou que o turismo na cidade não gera praticamente nada para a população local. A maior parte dos turistas chega a Congonhas do Campo em ônibus de turismo fretados por agências de receptivo a serviço de grandes operadoras de turismo nacionais, visitam o Santuário de Bom Jesus de Matozinhos, e compram lembranças e artigos religiosos nas lojas ao redor do monumento, de propriedade de comerciantes do Rio de Janeiro e São Paulo³.

A secretaria municipal aponta como principal problema o controle da quase totalidade do fluxo turístico por operadoras de turismo, que não se preocupam em levar os turistas a outros pontos de interesse da cidade, como a Igreja Matriz de Nossa Senhora da Conceição, ou de venda de artesanato produzido em Congonhas do Campo.

Ela alega que a prefeitura não consegue ter acesso aos turistas nem ao menos para distribuir o material promocional da cidade, dado o controle exercido pelos guias de turismo das agências de receptivo. Não por acaso, Brito (2003) aponta que o patrimônio ainda não é visto como um recurso efetivo para o desenvolvimento local por parte dos habitantes de Congonhas do Campo, ao contrário do que acontece em outras cidades classificadas como patrimônio mundial pela *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) no Brasil, como Diamantina e Goiás.

Tucker (2001) contrasta duas propostas diferentes de exploração turística em seu estudo sobre o povoado de Göreme, no interior da Turquia. O povoado faz parte do circuito de grandes agências de receptivo, que levam turistas hospedados no litoral para conhecer a Turquia “tradicional”. Os turistas viajam em ônibus de excursão, visitam uma ou duas casas fora do limite urbano do povoado, ficam pouquíssimo tempo, e voltam para o ônibus para visitar outros lugares.

A contribuição econômica desses turistas é mínima, restrita à compra de artesanato, e toda a experiência é mediada por guias de turismo naturais de outras partes do país, principalmente Istambul. Os próprios habitantes locais, quando questionados pela autora, apontam que os guias de turismo vendem uma imagem do povoado e de seus habitantes que jamais existiu, agora ou no passado.

³ Diálogo ocorrido no Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, em São Paulo, no início de junho de 2005.

O povoado também recebe turistas que viajam de forma independente, principalmente jovens europeus, japoneses e australianos que procuram hospedagem, alimentação e entretenimento baratos, permanecem de vinte a quarenta dias em Göreme, e procuram uma experiência turística autêntica, com contato com a população local (TUCKER, 2001). Ao contrário dos outros turistas, esses visitantes hospedam-se dentro do povoado, adquirem bens e serviços ofertados por empreendedores locais, e mantêm contatos com a população local sem a intermediação de guias turísticos.

Tucker (2001) aponta que esses turistas independentes, apesar de gastarem relativamente pouco por dia, são os que trazem os maiores benefícios para a população de Göreme. Os recursos gastos por esses turistas ficam efetivamente com a população, e a convivência entre turistas e nativos permite que o comportamento dos visitantes no povoado e as trocas culturais sejam negociados entre ambas as partes, resultando em um desenvolvimento turístico sustentável do ponto de vista cultural.

O controle do *trade* turístico por pequenos empreendedores locais evita que os elementos culturais sejam interpretados e consumidos de forma isolada pela determinação de turistas e intermediários. A participação ativa da comunidade faz com que os desejos e visões dos turistas sobre Göreme sejam negociados com a identidade cultural dos habitantes do lugar, gerando atividades turísticas que respeitam o patrimônio natural e cultural da região.

5. ESTRATÉGIAS NACIONAIS E REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO: VISÃO TECNICISTA E FOMENTO AO TURISMO DE MASSA

Em muitos casos, governos nacionais e regionais estabelecem planos e estratégias para desenvolver uma região como novo destino turístico, sem se preocupar em envolver ou consultar a população local sobre o processo, ou mesmo sobre as conseqüências a médio e longo prazo desse desenvolvimento. Um dos casos mais interessantes nesse sentido ocorreu na República do Chipre, no início dos anos 1990, quando o governo central estabeleceu um plano para fomentar atividades de ecoturismo e turismo alternativo na Península de Akamas, região periférica e subdesenvolvida do país.

Para isso, foram contratados consultores nacionais e estrangeiros para desenvolver o chamado *Blue Plan*, que contou com a participação do Banco Mundial, *United Nations Development Program*, *European Investment Bank* e *Commission of the European Communities* (IOANNIDES, 1995).

A população local foi excluída das discussões, por ser considerada inapta a opinar sobre a proposta de desenvolvimento turístico na própria região em que vive. Um dos planejadores responsáveis pelo *Blue Plan* afirmou que apenas técnicos treinados estariam aptos a pensar propostas de turismo sustentável para a península. Sobre a participação local, disse: “Se nós deixarmos para a comunidade decidir o que é melhor, tudo o que nós teremos é caos.” (IOANNIDES, 1995, p. 590).

O *Blue Plan* visava criar reservas naturais na Península de Akamas, inclusive em extensas áreas do litoral, impedir a construção de hotéis de médio e grande porte, e fomentar as atividades tradicionais da região, como a produção de mel e leite de cabra e ovelha. O desenvolvimento projetado era de baixa escala, com a previsão de disponibilizar 500 leitos para 10.000 turistas anuais em 2010. A população local considerou a proposta ruim para eles, pois restringia a atividade turística na península, e, na visão deles, mantinha-os em um estágio atrasado só para o fascínio e divertimento de turistas oriundos de outros países e de regiões desenvolvidas da República do Chipre.

O padrão de desenvolvimento turístico das áreas litorâneas da República do Chipre era visto, pelos habitantes de Akamas, como o principal responsável pela riqueza e desenvolvimento presente nessas áreas. Trata-se de um modelo baseado no turismo de massa, a partir do composto “sol, mar e praia”. Outro ponto de conflito é que, na mesma época em que foi elaborado o *Blue Plan*, o governo nacional estudava propostas de criar campos de golfe para fomentar o turismo em outras regiões da República do Chipre, apesar dos crônicos problemas de falta d’água do país.

As pressões dos habitantes locais e proprietários de terras na Península de Akamas fizeram com que o *Blue Plan* não fosse implantado. Por exemplo, o bispo de Paphos, representante da Igreja do Chipre na península, detentora de 10% de todas as terras em Akamas, deixou claro que não seria difícil congrega os habitantes locais a fazer uma demonstração contra o governo nacional, e, caso necessário, “estragar” todas as terras de propriedade da igreja.

Além do *Blue Plan* não ter sido implantado, as discussões e polêmicas sobre o plano atraíram a atenção de vários turistas nacionais e estrangeiros, que passaram a freqüentar a Península de Akamas em busca de algo diferente do que é encontrado no restante da República do Chipre. De acordo com Ioannides (1995), isto vem acarretando diversos problemas ao patrimônio natural e cultural da região. A falta de informações sobre a atividade turística é outro obstáculo à participação da comunidade nesse processo. Tosun (2000) argumenta que o Ministério do Turismo e órgãos ligados à autorização e concessão de incentivos a empreendimentos turísticos não são acessíveis à maior parte da população residente em destinos turísticos da Turquia, mas atendem com primazia às elites econômicas nacionais e investidores estrangeiros.

As políticas públicas de países em desenvolvimento baseiam-se, de forma geral, no fomento ao turismo de massa, dentro da necessidade de gerar recursos externos para financiar projetos de modernização nacional ou de equilibrar o balanço de pagamentos. Isso faz com que órgãos públicos de turismo meçam o desempenho do setor e o grau de sucesso da intervenção governamental através de indicadores como número de empregos diretos e indiretos gerados, impacto no crescimento econômico nacional e número de turistas internacionais em visita ao país (TOSUN, 2001). Em países com grande mercado turístico doméstico, como Brasil, Índia e Rússia, o aumento do turismo doméstico também é importante.

A criação de enclaves turísticos é uma alternativa de política pública presente em diversos países subdesenvolvidos, como, por exemplo, o México. Cumpre ressaltar que um enclave turístico não consiste apenas em um conjunto de resorts e hotéis de alto padrão, mas de uma área onde todo o consumo turístico é planejado e controlado. De forma geral, a implantação de enclaves turísticos por órgãos governamentais envolve a remoção da população local e o controle do acesso à zona de desenvolvimento turístico por parte de turistas, trabalhadores e habitantes locais.

O Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), órgão público mexicano responsável pelo fomento e pela promoção do turismo no país, tem como prioridade incentivar a criação e o desenvolvimento de grandes complexos hoteleiros e de lazer, voltados ao turista internacional, e estruturados a partir de firmas multinacionais, como as grandes cadeias hoteleiras (PICK; HETTRICK; BUTLER, 2001). Enquanto esses complexos encontram-se em regiões subdesenvolvidas do México, os investimentos financeiros, as firmas e empreendedores e os turistas originam-se de regiões mais desenvolvidas do país e de países desenvolvidos, como os Estados Unidos da América.

Cancún, uma pequena aldeia de pescadores até 1967, foi desenvolvida como um complexo planejado de hotéis e outros empreendimentos voltados ao mercado turístico internacional, contando hoje com mais de dez mil quartos e 2,3 milhões de turistas por ano (PICK; HETTRICK; BUTLER, 2001). O projeto Bahias de Huatulco, mais recente complexo turístico criado pelo governo federal no litoral mexicano, prevê a criação de trinta mil quartos de hotel até 2018, quando estiver completamente implantado. A pequena cidade que existia na área do complexo foi obliterada, e os habitantes removidos para uma vila recém construída pelo governo mexicano. Coincidência ou não, ela localiza-se atrás de uma colina, não sendo visível aos turistas que se hospedam nos hotéis do novo complexo.

Paiva (1995) aponta que muitos desses enclaves turísticos geram poucos benefícios à população local, já que os mais importantes equipamentos e serviços turísticos são controlados por empresas estrangeiras. Citando o caso do México, ela diz que os benefícios à população local são ainda mais reduzidos, em virtude das empresas internacionais empregarem trabalhadores estrangeiros. Tosun (2001) aponta que a possibilidade da indústria turística ter até 20% de seu corpo funcional composto por estrangeiros representa uma das fontes de exclusão da população local dos benefícios gerados pelo turismo na Turquia. De acordo com esse autor, os cargos mais importantes e melhor remunerados são ocupados por estrangeiros, sobrando aos habitantes locais trabalhos braçais e mal remunerados.

Em muitos países subdesenvolvidos, a regulação e o fomento público à atividade turística baseiam-se em práticas que contribuem para a exclusão da população local e deterioração do patrimônio natural e cultural dos destinos turísticos.

Ioannides (1995) aponta que a política de desenvolvimento turístico da Costa Rica restringe as oportunidades de participação das comunidades locais. As leis de incentivo a empreendimentos turísticos apóiam equipamentos com padrões mínimos de tamanho, o que exclui pequenos negócios montados por habitantes locais, tornando-os menos competitivos no mercado. A demarcação de reservas ecológicas para a prática de ecoturismo restringe atividades tradicionais da população local nas áreas protegidas, como coleta, caça e pesca, sem que sejam dadas compensações ou possibilidades de ingressar no mercado de trabalho de turismo.

No Brasil, o principal projeto do primeiro PRODETUR/NE em Pernambuco ilustra bem algumas características dos programas e projetos de desenvolvimento turístico em países em desenvolvimento. A criação do Centro Turístico de Guadalupe, uma das ações do Projeto Costa Dourada, pretendia transformar o litoral sul do Estado de Pernambuco no “Caribe brasileiro,” junto com o litoral norte de Alagoas.

O Centro Turístico de Guadalupe previa a criação de uma zona de desenvolvimento turístico entre as praias de Pontal de Sirinhaém e Ponta dos Manguinhos, divisa com o município de Tamandaré. Para isso, pretendia-se deslocar toda a população local da região para áreas próximas ao centro, e atrair grandes investidores internacionais através de incentivos como isenção do imposto de renda e de seus adicionais não restituíveis pelo prazo de dez anos, diferimento do ICMS cobrado na aquisição de máquinas e equipamentos e financiamento de 80% do ICMS devido ao governo estadual nos primeiros quatro anos de funcionamento do empreendimento, com juros de 3% ao ano, e de 70% do ICMS do quinto ao oitavo ano de operação nas mesmas condições (AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO, 199-). De acordo com o projeto, a participação da população local dar-se-ia apenas através do trabalho nos empreendimentos turísticos instalados no centro; ele não contemplava financiamento para a abertura de pequenos negócios, consulta popular, ou qualquer outra forma de participação popular.

As políticas públicas de países subdesenvolvidos baseiam-se, de forma geral, no fomento ao turismo de massa, dentro da necessidade de gerar recursos externos para financiar projetos de modernização nacional ou equilibrar o balanço de pagamentos. Isto faz com que órgãos públicos de turismo meçam o desempenho do setor e o grau de sucesso da intervenção governamental através de indicadores como número de empregos (diretos e indiretos) gerados, impacto no crescimento econômico nacional e número de turistas internacionais em visita ao país (TOSUN, 2001).

O discurso de integrantes do Ministério do Turismo no Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, em junho de 2005, ilustra bem a importância conferida a evidências como o número de turistas estrangeiros no Brasil, em relação a discussões sobre a participação da população no turismo ou a sustentabilidade do atual padrão de exploração do patrimônio natural e cultural. Durante todo o evento, em tom triunfal, diversos integrantes do Ministério do Turismo (MTur) afirmaram que nunca se atraiu tanto turistas ao país, com a geração de 1,2 milhão de novos empregos com a atividade no governo Lula, e recordes no fluxo internacional de turistas e receitas externas advindas da atividade em 2005.

Outros temas, ligados a questões como sustentabilidade, autenticidade, participação da população local, impactos da atividade no patrimônio natural e cultural, turismo sexual, entre outros, tiveram espaço reduzido e, em certo sentido, periférico no evento.

Em Pernambuco, a evolução do número de turistas que visitam o estado e cidades como o Recife e Ipojuca (Porto de Galinhas) ocupa o maior espaço destinado ao assunto na imprensa local, bem como nas entrevistas com membros do *trade* turístico, como os presidentes da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH/PE) e do Recife *Convention & Visitors Bureau* (RCVB).

A alienação da população local no que tange ao desenvolvimento turístico é recorrente nos países em desenvolvimento. Entre vinte e cinco planos de desenvolvimento turístico pesquisados pela OMT, apenas um contemplava a participação popular por meio de consultas a residentes em áreas turísticas, em Sri Lanka. Entretanto, a implantação do plano não efetivou essa proposta de participação local, que existiu apenas no papel (TOSUN, 2000).

De acordo com Chambers (2000), a OMT orientou países em desenvolvimento durante muitos anos para atrair turistas internacionais com alto poder aquisitivo, através da provisão de hotéis e outros equipamentos turísticos voltados para viajantes de primeira classe. O argumento básico da OMT era que turistas com alto poder aquisitivo gastam mais dinheiro no destino turístico, fazendo com que o país ou região necessite atrair menor número de turistas a seu território. Os impactos ambientais e sociais seriam ainda mais reduzidos, de acordo com a OMT, pelo fato de os turistas concentrarem-se nos equipamentos planejados para seu uso, reduzindo os contatos com a população local.

Chambers (2000) coloca que, apesar desse argumento ter algum mérito, há algumas considerações que precisam ser feitas. Em primeiro lugar, o investimento em equipamentos turísticos de primeira classe depende de fontes de financiamento externas, e é provável que a maior parte dos bens e serviços oferecidos aos turistas seja importada. Esses dois fatores fazem com que haja grande saída de recursos da economia local, através de importações e remessa de juros, *royalties* e dividendos. Além disso, esses equipamentos normalmente impedem que firmas locais derivem renda direta da atividade turística, e reduzem as oportunidades da população derivar renda no setor informal da economia.

A capacidade da população local de auferir renda do turismo depende, em muitos países em desenvolvimento, do modo como o setor informal da economia opera. A venda de alimentos, bebidas e artesanato possibilita trabalho e renda para parcelas da população que, de outro modo, não

conseguiriam emprego em outro lugar. Em Paraty, por exemplo, a população local de origem indígena consegue participar do turismo na cidade apenas através da venda de peças artesanais nas ruas do centro histórico. Enquanto muitas lojas são de propriedade de residentes de outras cidades do Brasil, muitos habitantes locais tiram seu sustento da venda de doces e guloseimas para turistas no centro histórico, através de carros de mão adaptados.

Alguns autores apontam que turistas de categoria econômica, que viajam de forma independente, contribuem de forma mais significativa para a economia local, em relação a turistas de alto poder aquisitivo e a turistas que viajam em pacotes de viagem. Muitas pesquisas mostram que esses turistas independentes tendem a procurar refeições caseiras e baratas, artesanato e lembranças e acomodações populares ofertados por pequenos empreendedores locais. Em alguns casos, esse tipo de turista chega a gastar mais do que o de primeira classe, já que tende a permanecer no destino turístico por mais tempo.

Miller (2001), a partir da utilização da técnica Delphi, recolheu opiniões de diversos especialistas em turismo sustentável sobre o desenvolvimento dessa atividade. Foram considerados especialistas professores e pesquisadores que tinham publicado nos dois anos e meio anteriores à pesquisa artigos sobre esse tema em quatro importantes periódicos de turismo: *Tourism Management*, *Annals of Tourism Research*, *Journal of Sustainable Tourism* e *Journal of Travel Research*. Esses especialistas indicaram que a indústria deveria ser o grupo mais responsável pelo fomento a práticas de turismo sustentável, mas a incapacidade de auto-regulação e a pouca disposição do *trade* turístico em assumir tal responsabilidade fizeram com que os governos nacionais fossem escolhidos como os atores mais indicados para promover atividades de turismo sustentável.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo consiste em uma tentativa de contribuir para a discussão sobre o desenvolvimento turístico sustentável, a partir de três pontos principais. O primeiro é a caracterização de muitas atrações turísticas como recursos comuns, fazendo com que a exploração turística dessas atrações sem controle e regulação estatais torne o turismo insustentável a médio e longo prazo.

Infelizmente, as experiências internacionais mostram que a máxima “O turismo destrói as atrações necessárias a seu próprio desenvolvimento” ainda é uma realidade, caso não haja efetiva intervenção estatal. Isso é particularmente verdade em muitos destinos turísticos localizados em países em desenvolvimento, como Brasil, Indonésia e Turquia, onde o Estado preocupa-se primordialmente em aumentar as receitas turísticas, sem pesar as conseqüências desse desenvolvimento.

O segundo ponto refere-se às principais características de programas e projetos de desenvolvimento turístico em países em desenvolvimento, que insistem em excluir a população local do processo de discussão, formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento turístico, em basear sua estratégia em propostas de turismo de massa, e em recorrer a capitais e conhecimento estrangeiros, na forma de financiamentos externos para investimentos em infraestrutura, concessão de incentivos à vinda de empresas estrangeiras, contratação de consultores externos e trabalhadores estrangeiros, etc. O terceiro ponto, que se refere ao controle externo do fluxo turístico, produz resultados semelhantes, e faz com que, em muitos casos, apenas uma pequena parte da receita turística fique no destino.

Tendo esses três pontos em vista, pode-se concluir que propostas de desenvolvimento turístico sustentável nos países em desenvolvimento, caso do Brasil, enfrentam formidáveis problemas e limites econômicos, sociais e culturais. A combinação da ênfase do governo nas receitas geradas pelo turismo, da insuficiência de recursos próprios para projetos de desenvolvimento e do controle de parte significativa do fluxo turístico mundial por parte de corporações multinacionais gera um tipo de turismo predatório, pouco preocupado com os elementos culturais e naturais do destino, e que deixa poucos benefícios para a população local.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Costa Dourada**: Centro Turístico de Guadalupe. Recife, 199-.
- BRIASSOULIS, Helen. Sustainable tourism and the question of the commons. **Annals of Tourism Research**, v. 29, n° 4, p. 1065-1085, 2002.
- BRITO, Marcelo. Pressupostos da reabilitação urbana de sítios históricos no contexto brasileiro. **Arquitextos**, n° 33, fev. 2003.

- CHAMBERS, Erve. **Native tours: the anthropology of travel and tourism**. Prospect Heights: Waveland Press, 2000.
- COOPER, Chris; FLETCHER, John; WANHILL, Stephen; GILBERT, David; SHEPHERD, Rebecca. **Turismo, princípios e práticas**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- CRYSTAL, Eric. Tourism in Toraja (Sulawesi, Indonesia). In: SMITH, Valene L (Ed.). **Hosts and guests: the anthropology of tourism**. 2nd ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989. Cap. 7, p. 139-168.
- GARROD, Brian; FYALL, Alan. Beyond the rhetoric of sustainable tourism? **Tourism Management**, v. 19, n° 3, pp. 199-212, 1998.
- HALE, Amy. Representing the Cornish: contesting heritage interpretation in Cornwall. **Tourist Studies**, London, v. 1, n° 2, p. 185-196, 2001.
- IOANNIDES, Dimitri. A flawed implementation of sustainable tourism: the experience of Akamas, Cyprus. **Tourism management**, v. 16, n° 8, p. 583-592, 1995.
- MCKERCHER, Bob. The unrecognized threat to tourism: Can tourism survive 'sustainability'?. **Tourism management**, v. 14, n° 2, p. 131-136, 1993.
- MILLER, Graham. The development of indicators for sustainable tourism: results of a Delphi survey of tourism researchers. **Tourism management**, v. 22, p. 351-362, 2001.
- NASH, Dennison. Tourism as a form of imperialism. In: SMITH, Valene L (Ed.). **Hosts and guests: the anthropology of tourism**. 2nd ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989. Cap. 2, p. 37-52.
- PAIVA, Maria das Graças de Menezes V. **Sociologia do turismo**. Campinas: Papirus, 1995.
- PICK, James B.; HETRICK, James; BUTLER, Edgar W. **Tourism in Mexico: its development, dependency and spatial patterns**. In: BALAS (The business association of Latin American Studies), 2001, San Diego, CA. Designing the 21st century Latin American Organization. P. 295-305.
- TOSUN, Cevat. Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. **Tourism management**, v. 21, p. 613-633, 2000.
- TOSUN, Cevat. Challenges of sustainable tourism development in the developing world: the case of Turkey. **Tourism management**, v. 22, p. 289-303, 2001.
- TRIBE, John. The indiscipline of tourism. **Annals of tourism research**, v. 24, n° 3, p. 638-657, 1997.
- TUCKER, Hazel. Tourists and troglodytes: negotiating for sustainability. **Annals of Tourism Research**, v. 28, n° 4, p. 868-891, 2001.
- URRY, John. **The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societies**. 2nd ed. London: SAGE Publications, 2002.
- VARIAN, Hal R. **Microeconomia: princípios básicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

Recebido: Outubro de 2007

Aprovado: Novembro de 2007