

DESTINO TURÍSTICO COMO CONSTRUÇÃO COLETIVA: OS ATORES ENVOLVIDOS E SUA NECESSIDADE DE ARTICULAÇÃO

Thiago Duarte Pimentel¹
Mariana Pereira Chaves Pimentel²

Resumo: Este ensaio visa explicitar as condições necessárias, embora não suficientes, à produção dos destinos turísticos (DT). Discutimos a organização como condição necessária à emergência de um DT, cuja tarefa essencial é fazer convergir os diferentes atores e fatores necessários à produção. Analisamos quatro hipóteses explicativas acerca da interdependência de fatores necessários a organização do turismo: a produção de externalidades e bens públicos, na economia; a noção de esfera pública inerente ao espaço de *betweenness*, na sociologia; a esfera pública civil e a seleção de temas/ações “legítimas” de tratamento neste espaço, na ciência política; e a operacionalização dessas entre indivíduos, mas, sobretudo, entre organizações que estruturam a atividade turística, na administração. Evidenciamos diferentes possibilidades de organização de um DT a partir de uma matriz de relações de articulação dos atores/fatores, pautada em diferentes cenários. Concluímos sugerindo o princípio da “organização” como fator inerente à estruturação do DT, além de uma tendência de associação entre o grau de organização e desenvolvimento turístico.

Palavras-chave: destino turístico, atores sociais, articulação social, construção coletiva.

Tourist Destination as Collective Construction: actors involved and their need for articulation

Abstract: This essay aims to explicit the necessary conditions, though not sufficient, for the production of tourist destinations (TD). We discuss the organization as a necessary condition to the emergence of a DT, that the essential task is to converge the different actors and factors needed for production. We analyzed four explanatory hypotheses about the interdependence of factors needed to tourism organization: the production of externalities and public goods, the economy, the notion of the public sphere inherent space betweenness, sociology, civil public sphere and the selection of subjects/"legitimate" actions treatment in this space, in political science, and the operationalization of these among the individuals, but especially between organizations that structure the tourism activity, in administration. We show different possibilities of organizing a DT from a matrix of relationships articulation of actors/factors, based on different scenarios. We conclude by suggesting the principle of "organization" as a factor inherent in the structure of the DT, and a trend for association between the degree of organization and tourism development.

Keywords: tourist destination, social actors, social articulation, collective construction.

1. Introdução

O turismo é uma atividade que depende de uma multiplicidade de atores, ações e fatores diferentes, não podendo ser produzido por uma única pessoa ou empresa isoladamente. Quando falamos de gestão de destinos turísticos, a primeira imagem que nos vem à mente é quem faz essa gestão; qual o órgão, a entidade pública ou privada responsável por isso. Tradicionalmente, os destinos turísticos

¹ Professor do departamento de Turismo e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais-PPGCSO, Universidade Federal de Juiz de Fora. E-mail: thiago.pimentel@uff.edu.br

² Professora do núcleo de Ciências Sociais Aplicadas do Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais - Campus Barbacena. Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora, E-mail: marianachaves82@yahoo.com.br

tiveram seu planejamento e gestão atrelados ao poder público estatal.

Porém, no atual cenário de revisão das competências do Estado que, no Brasil, iniciou-se na década de 1990, essa responsabilidade tem se modificado de uma forma centralizada, focada no controle do Estado, para uma forma descentralizada, com vistas ao exercício de gestão compartilhada entre o poder público estatal, a iniciativa privada, e mais recentemente a sociedade civil organizada.

Mas, para seu exercício, essas novas formas de gestão em parceria precisam construir uma estrutura própria de gestão, uma organização específica, para que possa ter a autonomia de reunir esforços, realizar atividades e avaliar seus resultados, enfim, que seja responsável pela gestão do turismo no território. É a partir dessa organização que será possível executar políticas públicas de turismo, realizar o plano de desenvolvimento turístico local, criar ações para a promoção do destino e a captação de fluxos turísticos, além de se pensar em formas de distribuição dos benefícios auferidos com o turismo para a comunidade.

Porém, o uso recorrente dos termos participação, gestão coletiva, parceria entre sociedade civil, estado e *trade* turístico, dentre outros, bem como dos discursos de gestão democrática dos destinos turísticos é muitas vezes explorado de forma superficial, sem que necessariamente se aprofunde numa explicação do *por que* é necessário o envolvimento de diferentes atores em um destino turístico (DT), nem das formas pelas quais isso acontece. Também muito pouco é discutido sobre quem seriam estes atores, qual o nível de interesse que eles possuem e quais as formas e possibilidades de sua efetiva atuação em conjunto com outros atores.

Frequentemente assume-se que o turismo requer a participação e o envolvimento de diferentes atores, cujas lógicas e interesses na maioria das vezes são díspares, mas apesar disso, as discussões, tanto acadêmicas como profissionais, tomam por ponto de partida aquilo que pretendem explicar.

Mas que características nos permitem compreender o caráter intrinsecamente coletivo e organizado do destino turístico? Quais as condições necessárias para sua emergência? Como é possível a existência de um destino turístico? Como a realidade tem que ser para que ele seja possível?

Contrariamente à atomização do universo social fundamentada no ponto de vista epistemológico pela tradição positivista, partimos de uma orientação informada pelo realismo crítico³. Assumimos como ponto de partida o caráter complexo e estruturado da realidade, nas suas múltiplas formas e níveis de emergência, que são embasados pela combinação de um conjunto de elementos da realidade numa disposição específica. O argumento defendido aqui é o de que tal disposição (ou organização) específica de elementos no turismo, assim como nos demais domínios da realidade, é uma condição necessária, embora não suficiente, para a emergência (morfogênese) e a manutenção (morfostase) dos fenômenos da realidade (Buckley, 1971).

O objetivo deste ensaio teórico é discutir e explicitar a organização como condição necessária, embora não suficiente, a produção dos destinos turísticos (DT). Especificamente pretende-se i) evidenciar que sendo o turismo é atividade dependente de vários fatores para seu acontecimento e, por isso, do ponto de vista da oferta do destino turístico, torna-se necessária a existência de várias empresas e organizações articuladas, para se ofertar um produto em um destino turístico; ii) identificar os principais elementos necessários (atores, recursos, interesses em jogo) para se diagnosticar as possibilidades de arranjos diferentes que os atores podem criar para a gestão de DT.

Este artigo está organizado em quatro partes. Primeiramente, evidenciamos as características da atividade turística e mostrar a sua interdependência de fatores, indivíduos, organizações e ações para que o turismo aconteça. Adiante, abordaremos alguns fundamentos teóricos, de diferentes áreas, que ajudam a explicar essa interdependência do turismo em relação a outras atividades já existentes.

³ O realismo crítico (RC) é um movimento na filosofia e nas ciências humanas de caráter interdisciplinar e internacional, cuja formulação inicial e estabelecimento de suas principais teses se devem aos trabalhos de Roy Bhaskar e seu esforço de introduzir, ainda no início dos anos 1970, reflexões sólidas e solidamente argumentadas sobre a questão ontológica, tanto no domínio da filosofia quanto – na sua posterior transposição para o – das ciências humanas (Vandenberghe, 2010). Segundo Vandenberghe (2010: 213) o realismo crítico considera “[...] o mundo como um conjunto de estruturas e mecanismos gerativos reais, transfactuais e causalmente eficazes, estruturas e mecanismos dotados de poder causal. [...] Em virtude de sua estrutura intrínseca, as coisas possuem poderes causais. Quando o poder causal da coisa é atualizado, ele pode entrar em ação e funcionar como um mecanismo gerativo que produz certos efeitos empiricamente observáveis no mundo da vida. No mundo social, sistemas sociais, coletividades e indivíduos possuem propriedades causais emergentes.

Num terceiro momento, mostraremos a necessidade de articulação dos atores e finalmente, a identificação das razões pelas quais os atores podem cooperar uns com os outros, ou não.

2. O Turismo como Atividade Coletiva

O turismo não existe apenas porque existem turistas. Tampouco haveria hotéis, restaurantes e agências de viagem se não houvesse um fluxo de pessoas em trânsito, saindo de seus locais de residência e dirigindo-se a outros locais, a fim de satisfazer diversas necessidades e/ou desejos, e depois retornando à sua vida cotidiana.

Isto porque seria muito difícil ou improvável haver turismo sem legislação dos governos, estradas, sistemas de comunicação, controle de tráfego de pessoas, bem como da garantia de paz entre os países, por onde transitam as pessoas e onde estão as empresas que prestam serviços turísticos, etc. Igualmente, não é possível pensar no turismo sem a existência de atrativos ou fatores motivadores do deslocamento de pessoas individualmente ou em grupo.

Como foi demonstrado por Beni (2001), o turismo é um sistema de atividades e processos relativamente autônomos, mas interdependentes, que são estruturados e organizados, com maior ou menor grau de formalização, pelas organizações (em seus diversos formatos e estatutos jurídicos) específicas do setor (ex.: operadoras e/ou órgãos públicos de gestão) e também, em parte, pelos próprios atores sociais (trabalhadores, residentes e turistas), no sentido de prover um produto, em geral na forma de uma experiência, a ser consumido.

Nas práticas socioeconômicas, comumente, as atividades são organizadas em um sistema produtivo de sequenciamento de atividades que transformam as matérias-primas (recursos) em bens acabados (produtos), através da agregação de valor pela atividade de transformação realizada. A este tipo de processo convencionou-se chamar de indústria.

Jean-Michel Hoerner e Catherine Sicart, num célebre livro chamado *A Ciência do Turismo (La science du tourisme: Précis franco-anglais de tourismologie)*, que foi dedicado a uma revisão crítica das principais categorias e conceitos utilizados pela OMT (Organização Mundial de Turismo), propõe a necessidade de se considerar as viagens e a indústria do turismo para definir os rumos da Turismologia (a ciência do turismo) como a síntese de uma ciência social multidisciplinar e também uma ciência aplicada.

No entendimento desses autores, a excessiva ênfase da OMT em um único elemento da atividade turística – o turista – deixa lacunas ao entendimento completo desta atividade, prejudicando assim a formação dos profissionais no setor, dentre os quais 80% abandonam a profissão. Para mudar este quadro, esses autores identificaram a necessidade de se deslocar o centro de gravidade do turismo, do turista para a “indústria turística”, a fim de se compreender melhor e gerar um conjunto de saberes profissionais sobre o que é necessário para o exercício desta atividade social, da profissão e também da prática científica.

É importante esclarecer que a adoção da expressão “indústria do turismo” foi herdada num período no qual o termo indústria tinha um significado ilustre. Aliado a isso, os autores consideram que a indústria de viagens é um produto do capitalismo do século XIX. Neste período, uniram-se diversos fatores favoráveis ao desenvolvimento da atividade, como o país que lidera a explosão do capitalismo - a Grã Bretanha, a formação da nova classe média, a associação com o setor bancário e a internacionalização. Pode-se afirmar, então, que a indústria de viagens levou ao desenvolvimento dos centros turísticos, os quais estão ligados ao desenvolvimento das operações imobiliárias, realizadas por uma elite ansiosa para adquirir uma residência secundária (Hoerner & Sicart, 2001).

Por outro lado, apesar de os clientes serem, às vezes, vizinhos, os pacotes de viagem eram uma vantagem para as classes médias ou para os viajantes que queriam uma viagem melhor organizada. Propunham-se viagens de trem ou a destinos distantes, como: o Egito, a Índia e o Canadá. Deste modo, e de certa forma como uma ramificação da anterior, surge a indústria dos guias de viagem para atender a estes novos viajantes, assim a indústria de viagens anuncia as mais modernas e excepcionais formas de turismo. A maior parte das operadoras de viagens criou sua própria rede de

contatos, seus distribuidores e começou sua produção. E, com base nisto, passou-se a questionar se esta não é a principal característica da indústria de viagens atualmente (Hoerner & Sicart, 2001).

Nesse sentido, o vocábulo “indústria”, então, é historicamente usado para descrever atividades e operações que levam à produção de riquezas (ex.: indústria agrícola, indústria comercial e indústria manufatureira). No turismo, a rejeição à denominação “indústria do turismo” é mantida pelo fato de o termo “indústria” pertencer ao setor secundário, ao passo que a atividade turística estaria inserida no setor terciário (serviços). A despeito disso, Hoerner e Sicart (2001) consideram apropriado o termo “indústria”, devido ao fato de ressaltar o caráter organizacional e estruturado da atividade e sua geração de valor.

Além disso, este termo é usualmente mobilizado no sentido de se referir à cadeia produtiva do turismo. Este aspecto de totalidade integrada de atividade turística é importante, pois amplia o escopo de análise do fenômeno, ao mesmo tempo em que torna possível a sua aplicação empírica na forma de pesquisas socioeconômicas sobre o fenômeno.

A OMT (Organização Mundial do Turismo) considera o *turista* como o ator principal da indústria do turismo. Já Hoerner e Sicart (2001) consideram a *indústria do turismo*, sem negligenciar a qualidade do turista ou seu *status*. Apesar de divergentes, ambas as definições são ajustáveis, pois as diferenças entre elas residem no que cada uma deixa de considerar. Por um lado, a OMT desconsidera os consumidores da indústria do turismo que não têm *status* de turista, em particular os que frequentam os estabelecimentos como um “ambiente habitual”. Por outro lado, Hoerner e Sicart (2001) desconsideram o viajante individual que pode ou não usar os estabelecimentos turísticos marginalmente.

Dessas concepções, há duas consequências. A primeira, diz respeito aos resultados da OMT, ao negligenciar turistas locais de centros turísticos próximos às áreas urbanas. A segunda, explica nossa oposição voluntária entre viajantes e turistas do ponto de vista socioeconômico. Enfim, o que nos importa é ressaltar que tanto a noção de indústria turística ou atividade turística, que acontece na realidade como sistema turístico, como um esquema de compreensão e representação abstrata dessa realidade, apontam-nos para duas características:

- 1) Uma multiplicidade de diferentes atores que no seu conjunto são responsáveis por uma série de relações sociais e econômicas, que originam o turismo; e
- 2) O fato de que essas relações apontadas acima precisam estar, de algum modo, estruturadas; ou seja, não podem ser totalmente espontâneas e casuais, pois correriam o risco de não se repetirem e esvaírem-se⁴.

Estas relações devem, ao contrário, ser minimamente deliberadas e programadas, a fim de se assegurar sua repetitividade, permanência e previsibilidade, podendo assim, de um lado, serem oferecidas pelas empresas do setor como um produto a espera de um cliente-turista e, de outro, por parte do turista, terem sua existência reconhecida e serem consumidas, ou desfrutadas, como produto.

Assim, a indústria turística é necessária para a produção de produtos (e serviços) turísticos, que deverão ser consumidos pelos clientes-turistas. Vale ressaltar que, conforme Pierre Py (apud Hoerner & Sicart, 2001: 59), “longe de ser uma simples justaposição de vários produtos e serviços, o produto turístico deve ser concebido, organizado e talvez se pode dizer fabricado”.

⁴ Mesmo considerando a liberdade e intencionalidade do ator individual na determinação do seu curso de ação, como demonstrou Simon (1965), sua escolha é pautada pelos condicionantes de sua acionalidade limitada, dentre os quais, o conhecimento do ambiente (no caso de destino) e suas instalações físicas e equipamentos de suporte cumprem um papel determinante, já que o turista – por qualquer definição que se queira adotar – não pode carregar consigo todos os elementos de que necessita para usufruir do espaço visitado. Deste modo, então, mesmo a concepção de orientação individualista, frequentemente psicológica e/ou economicista, pressupõe algum grau de integração em relação a outros atores e organizações, o que denota (e este é o argumento que se quer destacar) o caráter estruturado e organizado do fenômeno em questão como uma condição necessária para a sua existência.

3. Hipóteses Explicativas sobre a Necessária Consideração do Destino Turístico como uma Construção Coletiva

O fato de o turismo ser uma atividade resultante da interação de várias ações parciais de empresas, órgãos governamentais e da sociedade civil pode ser explicado a partir de diferentes pontos de vista: a) econômico; b) sociológico; c) político; d) administrativo.

A seguir identificamos e explicamos resumidamente esses quatro pontos de vista, a fim de possibilitar a compreensão mais precisa sobre o fenômeno em questão e, especificamente, identificarmos e analisarmos como estes pontos de vista auxiliam a identificar as possibilidades de mobilização e articulação dos atores envolvidos em um dado DT.

3.1 A visão da economia: o DT e a dependência dos bens públicos e das externalidades

Um primeiro ponto de vista vem da economia. Na análise econômica, o turismo – ora tratado como indústria turística ora tratado como a atividade turística ou setor econômico específico – é o resultado de um equilíbrio dinâmico entre a oferta (produção de produtos e serviços destinados aos turistas) e o consumo (turistas, reais ou potenciais, dispostos a pagar por serviços e produtos, relacionados a viagens e lazer fora do ambiente cotidiano).

Ele é classificado do ponto de vista da oferta de bens (produtos e serviços), frequentemente, como o somatório de um conjunto de atividades, elaboradas parcialmente por várias empresas diferentes, mas que no seu conjunto têm a finalidade de fornecer um produto turístico total que é a experiência pessoal de estar em um local diferente de sua frequência habitual (Dieckow, 2010).

É importante ressaltar aqui a questão do somatório das atividades individuais, porque é deste somatório que resulta, na forma de uma externalidade, o bem público turístico a ser consumido pelo turista no local. Bens públicos e externalidades geralmente andam juntos.

Segundo Pindyck e Rubinfeld (1994) os bens públicos possuem duas características: não são disputáveis e não são exclusivos. Não ser disputável significa que uma vez que um bem é produzido, ele pode ser consumido ou usado por uma ou inúmeras pessoas. Dito na linguagem econômica, o custo marginal, para fornecê-lo a um consumidor adicional é zero. Por exemplo, uma vez criado um canal de rede de televisão pública, o seu custo é o mesmo independente se cem ou um milhão de pessoas assistirem-no. Já a não exclusividade significa que é muito difícil, dispendioso, senão impossível impedir que várias pessoas utilizem este bem, alternada ou simultaneamente.

Os bens públicos podem ser naturais ou produzidos pelo homem. No primeiro caso, estão relacionados aos recursos naturais já existentes (ex.: o ar, a água etc.), enquanto que no segundo eles podem ser produzidos intencionalmente por parte dos governos (ex.: através da criação de estradas, hospitais, escolas e todo tipo de serviço público). Eles ainda podem surgir como resultado da ação humana, de uma pessoa ou uma empresa, mas de forma não intencional.

Esse efeito secundário de uma ação, não necessariamente planejado ou esperado, mas sempre existente, está relacionado com o que a ciência econômica denomina de “externalidade”. Ela é o efeito das atividades de produção e consumo que não se refletem diretamente nos mercados. Elas podem surgir entre produtores, entre consumidores ou entre consumidores e produtores. Há externalidades negativas e positivas. As negativas ocorrem quando a ação de uma parte impõe custos à outra e as positivas ocorrem, quando a ação de uma parte beneficia a outra (Pindyck & Rubinfeld, 1994).

Então, sumariamente, podemos entender a externalidade gera um efeito de “transbordamento” no espaço ao redor, ou seja, o indivíduo faz uma coisa que gera resultados, positivos ou negativos, que afetam aqueles que estão à sua volta. Já que é muito difícil, senão impossível, controlar esses efeitos indiretos que se espalham ao redor, tais modificações afetam – e até mesmo produzem – os bens públicos (neste caso, a paisagem).

Assim, quando um turista chega a uma cidade turística, já existe um conjunto de bens, infraestrutura e recursos públicos, de livre acesso e uso a todos os moradores, e que poderão ser igualmente utilizados pelos turistas. Esses bens públicos não ficam restritos à infraestrutura, mas também

envolvem, sobretudo, os próprios atrativos, que em sua maioria são elementos de grande expressão, dificilmente produzidos e/ou controlados por uma única pessoa ou organização – como o carnaval, a cultura, a paisagem de um local – na verdade, trata-se de bens gerados, em sua maioria, na forma de externalidades decorrentes de diferentes ações de vários indivíduos, interligados (tanto as ações quanto os indivíduos) espaço-temporalmente.

Nestes casos, os bens são de livre acesso, ou seja, não são exclusivos, pois não há como (ou então seria muito custoso) segmentar seu consumo, delimitando quais grupos poderiam ter acesso e consumir, bem como impedir o acesso e o consumo por parte de outros grupos de pessoas. Além disso, a manifestação cultural ou paisagem, uma vez produzidas, são bens que podem ser apreciados por uma ou várias pessoas, isto é, o consumo de alguém não diminui a quantidade deste bem para o consumo de outros. Portanto, não há rivalidade entre aqueles que usufruem tais tipos de bens.

3.2 Uma visão da Sociologia: o turismo e a dependência da esfera pública

A Sociologia utiliza-se de diferentes teorias e conceitos para explicar as relações sociais e o funcionamento das sociedades. Dentre eles, um conceito central para analisar a sociedade moderna é o de esfera pública.

Originalmente, a ideia de “coisa pública” ou do que é público é creditada aos filósofos da Grécia Antiga, onde Platão destaca-se como um dos pioneiros a registrar suas ideias sobre o assunto. Habermas (2003), ao tratar historicamente da mudança estrutural da esfera pública desde a *polis* grega até a sociedade moderna, analisa também historicamente as categorias “público”, “privado” e “esfera pública” e considera que são chamados “*públicos*” certos eventos acessíveis a qualquer um, o mesmo ocorre ao referir-se a locais públicos. Quando se trata de “prédios públicos”, o sentido não é de acesso livre, mas que tais prédios abrigam instituições do Estado e como tais, são públicos, pois *fazem referência à coletividade*, à provisão de bens públicos, de bens comuns a todos os cidadãos. Ainda este autor chama a atenção para o emprego mais frequente da categoria “*público*” como se referindo a uma *opinião pública*, ou seja, uma esfera pública informada que começa a surgir no século XVIII com os clubes de leitura, cafés e espaços para a troca de opinião entre os burgueses e a aristocracia (pessoas livres da época). (Pimentel & Pimentel, 2010: 2-3).

A principal característica da *esfera pública* é que ela é um espaço social, marcado pela característica de liberdade de expressão e igualdade entre seus membros. O adjetivo “público” diz respeito ao caráter coletivo, isto é, de acesso ao domínio de mais de uma pessoa; enquanto que o substantivo “esfera” denota um espaço não físico, mas social, marcado pela circularidade que confere a ideia de igualdade entre os membros, em que todos estão equidistantes do centro.

Este espaço social ou espaço de relações sociais, por sua vez, está geralmente associado com a criação de locais públicos propriamente ditos, a fim de se debaterem assuntos de interesse da coletividade dos atores envolvidos. É o caso dos fóruns, conselhos, consórcios; enfim, das instâncias de governança do turismo que reúnem diferentes atores para debater e discutir questões relacionadas ao turismo local.

A esfera pública opõe-se à esfera da vida privada. Esta última trata das relações que ocorrem em espaços privados, ou seja, fora do domínio do Estado, por exemplo, sejam as relações de produção dentro de uma empresa, sejam as relações domésticas ou familiares dentro de uma casa. Já a esfera pública trata das relações que acontecem no espaço público, isto é, num espaço em que não há uma pessoa ou empresa que determine suas regras de convivência. Estas regras devem ser construídas coletivamente por todos, pois, a princípio, todos têm igual direito de acesso, uso e manifestação neste espaço.

Importa ressaltar que neste espaço de relações sociais há necessariamente o envolvimento de diferentes atores. Através de sua interação é que se produzem resultados que afetam os atores envolvidos. Porém, ao contrário da economia onde uma ação individual ou isolada pode afetar a

coletividade – por exemplo, uma empresa despejar resíduos num rio, externalizando seus custos de produção –, na esfera pública é necessária a interação dos atores, sendo, portanto, imprescindível a comunicação e as bases para a ação individual ou de grupo coletivamente amparada.

No turismo, tal concepção é fundamental quando se fala da articulação dos atores, pois se não houver um espaço onde os diferentes atores diretamente envolvidos ou interessados no turismo possam se manifestar e discutir suas questões, não há como eles interagirem para, em conjunto, direcionar esforços e alcançar um resultado coletivo.

3.3 A visão da ciência política: o turismo como um assunto público

A Ciência Política dirige sua atenção para o estudo da política⁵, isto é, do “conjunto de esforços feitos com vistas a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado” (Weber, 2006:56).

Thomaz Dye (2009) afirma que as políticas públicas são aquilo que os governos escolhem ou não fazer para atingir os objetivos traçados. Nesse sentido, as ações do Estado são as políticas públicas. Os governos são importantes, pois podem produzir bens públicos, que por sua vez são elementos necessários e imprescindíveis ao exercício da atividade turística.

Segundo Kingdon (1998), apesar da possibilidade de modificações no processo de elaboração das políticas públicas, esse processo pode ser subdividido em cinco fases:

- (1) *definição da agenda*, quando se decide se um tema deve ser inserido na pauta política ou excluído ou adiado para uma data posterior;
- (2) *formulação da política*, consiste no processo de definição, consideração e aceitação ou rejeição de opções pelos formuladores;
- (3) *tomada de decisão*, refere-se à escolha entre as alternativas geradas durante o estágio de formulação;
- (4) *implementação*, é o estágio pelo qual programas e políticas são executados;
- (5) *avaliação*, comparação entre os resultados gerados e os objetivos perseguidos.

A ciência política interessa-se em identificar e investigar os atores que irão participar do processo de definição dos assuntos de interesse público e que, portanto, devem interessar à coletividade. Caso um assunto seja definido como de caráter público e adquira o *status* de ser tratado como uma questão pública, os diferentes atores passarão a enveredar esforços e recursos no sentido de tratar as questões relativas ao assunto.

Assim, a ciência política atua no campo das relações de poder, relações estas capazes de conferir, ou não, o *status* de legitimidade necessário à ascensão de determinado assunto ao debate público, como por exemplo, o turismo, uma vez que desperte a atenção e o interesse público.

Isso é o que vem ocorrendo com o turismo atualmente, já que nos últimos governos federais, 2003 a 2006, e 2007 a 2010, houve uma significativa elevação do *status* do turismo, assumido como assunto de relevância pública, tendo sido criado, inclusive, um Ministério para a gestão da atividade, o que levou ao aumento do repasse de verbas para o setor, a contratação de pessoas para os órgãos gestores, públicos e privados etc. (Pimentel, 2011).

⁵ A política surge na Grécia quando o discurso deixa de ser profético e filosófico e assume a condição de “meio de confronto das diversas opiniões discordantes, tendo em vista a obtenção de um consenso em torno do que deve ou não ser feito” (Azambuja, 2008: 14). O Estado, por sua vez, “é um órgão habilitado a empregar o poder e a coerção, e dirigido por peritos e especialistas da ordem e do bem-estar do povo – um instrumento a serviço do homem” (Maritain apud Azambuja, 2008: 49). Para atingir seus objetivos, os Estados ou seus governos estabelecem e impõem normas e regras que orientam sua ação e disciplinam as atividades dos indivíduos e grupos que o compõem.

Kingdon (1998) dedica-se a investigar o que faz com que um tema adquira relevância política e alcance a agenda pública. Ele descobre que as agendas são mais afetadas por fluxos de problemas, em função da emergência de um novo problema, que captura a atenção do governo; ou por fluxos políticos, devido a uma mudança de gestão, de partido, de ideologia etc. Uma mudança nos fluxos políticos parece explicar a ascensão do turismo à agenda pública brasileira na última década.

3.4 A visão da administração: o turismo como uma cadeia produtiva e as inter-relações organizacionais

Já no campo da administração, o foco central reside nos aspectos organizacionais necessários para que a produção da atividade turística possa existir, ou seja, o conjunto dos recursos e a forma como eles estão dispostos para a produção do produto final, o turismo.

A explicação para o fato do turismo não poder existir como uma atividade isolada reside no fato de que nenhuma empresa sozinha conseguiria produzir e ofertar todos os produtos ou serviços necessários à satisfação das necessidades e desejos dos turistas.

Nesta concepção, o turismo seria o resultado de uma série de ações parciais, produzidas por diferentes organizações. Porém, estas ações parciais não podem ocorrer aleatoriamente. Se não houver uma integração mínima entre algumas empresas do setor, a atividade turística não pode ser realizada. Por exemplo, em um destino turístico em que existem empresas de transporte, mas inexistem empresas prestadoras de serviços de alimentação ou hospedagem, a atividade turística ficaria seriamente comprometida, podendo até mesmo ser questionada a natureza da atividade (se seria turismo ou excursionismo). Assim, tais ações precisam ocorrer com determinado ordenamento e articulação, a fim de prover o produto turístico.

Diferente da economia, onde o foco reside no equilíbrio da oferta e consumo, a lógica da administração foca os aspectos organizacionais internos à produção de cada empresa ou os aspectos organizacionais internos à produção do destino turístico. No primeiro caso, a empresa compra seus insumos no mercado e fabrica o produto do jeito que lhe apraz. No segundo caso, o da produção na escala do destino turístico, cada empresa passa a ser vista como um subsistema (ou “um departamento”) de um sistema (uma “organização maior”), o destino turístico, que deve organizar os esforços e recursos dessas empresas individuais para prover a produção de um produto turístico final, o próprio destino.

Para isso, o destino turístico precisa reunir e coordenar os recursos e esforços de vários atores, seja públicos ou privados, seja produtivos ou regulativos, que assegurem uma articulação necessária numa ordem específica para cada localidade turística. Mas esse processo de organização pode existir em todas as localidades. É neste contexto que surgem as relações interorganizacionais e a formação de cadeias produtivas.

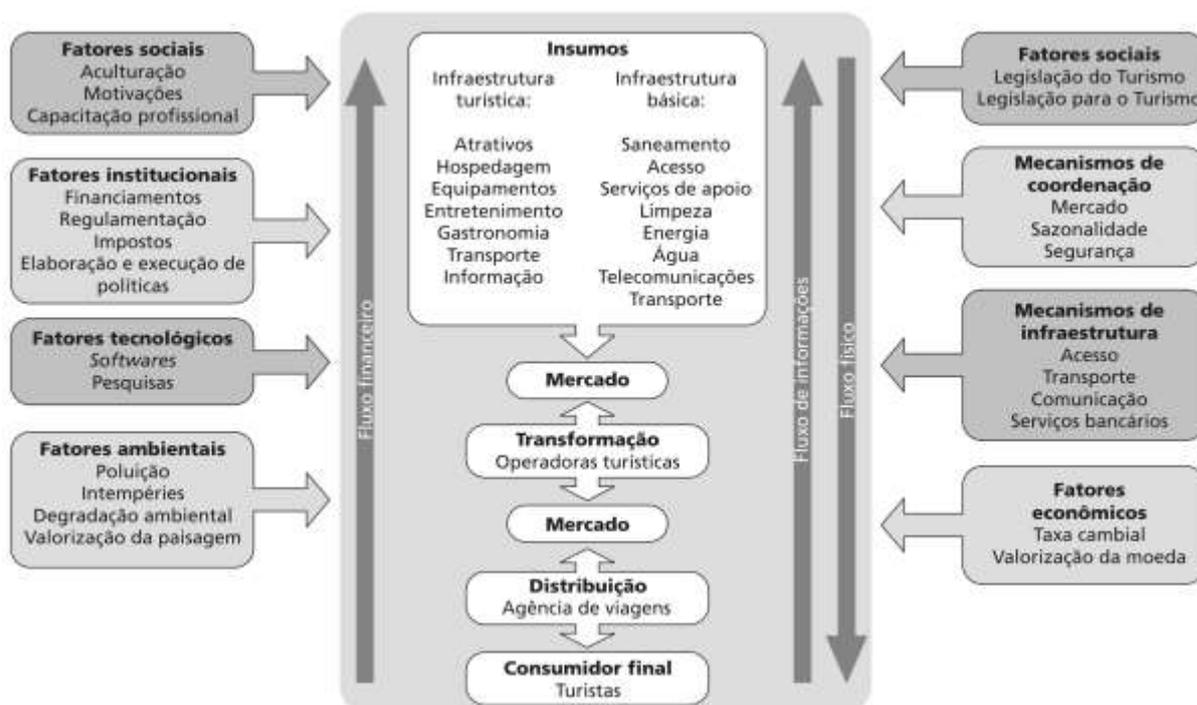
De modo geral, as relações interorganizacionais são todo tipo de relação que uma organização ou empresa mantém com outras, a fim de produzir e comercializar um determinado bem. Mais especificamente, utiliza-se o termo para se referir às parcerias e acordos que uma empresa (ou organização pública) realiza com outra(s) de um determinado setor, a fim de se manter e competir no mercado. Um exemplo disso são as relações interorganizacionais de exclusividade, estabelecidas entre as operadoras e as agências de viagem, onde estas últimas revendem ao consumidor final (turista) os produtos (pacotes turísticos) elaborados por apenas uma operadora.

Já a cadeia produtiva refere-se ao ordenamento do processo produtivo do turismo, desde a formatação de um roteiro ou produto pela operadora, passando pela seleção de hotéis, restaurantes e passeios etc. até a sua comercialização final no varejo, via uma agência de viagens ou através da aquisição direta pelo consumidor turista.

A cadeia produtiva é o conjunto, ordenado e articulado, das diferentes fases de produção (realizadas por empresas diferentes) de um bem ou serviço, que vão desde a coleta do insumo mais básico (em seu estado natural) até o produto final a ser adquirido pelo consumidor (bem transformado) (Batalha, 2001). A cadeia produtiva mostra as ligações que ocorrem entre os elos (diferentes empresas) da cadeia e que são necessárias para se chegar ao produto final. Além do aspecto técnico (o de

transformação dos recursos), o conceito de cadeia produtiva diz respeito também às relações comerciais e financeiras (como fluxos de troca) entre os elos da cadeia.

Figura – Cadeia produtiva do turismo



Fonte: FAPEC, SEBRAE & Fundação Cândido Rondon (2006: 16)

O fato mais importante a ser ressaltado aqui é que embora haja certa flexibilidade em relação à configuração do processo produtivo, certos elementos são necessários e indispensáveis à cadeia produtiva do turismo. Tais elementos podem ser pré-formatados/organizados (estilo *package*) por um intermediário – uma empresa ou consultor especializado (*personal travel*) – e vendidos ao turista, ou podem, em última instância, serem articulados pelo próprio turista, no estilo em que Escalona (2010) denomina de autoprodução (e autoconsumo).

Em geral, os elementos indispensáveis são o transporte, os meios de hospedagem, os meios de alimentação e os atrativos. Estes quatro elementos precisam de alguma forma, seja pelo próprio turista, seja por uma empresa especializada, estar articulados a fim de assegurar a execução da atividade turística.

De todo modo, é preciso integrar esses quatro elementos, além de outros. A questão é que nem sempre eles serão ofertados por uma mesma empresa. Nesse sentido, é necessário, a fim de oferecer um produto completo, com valor agregado⁶, que haja algum tipo de relação econômica entre as empresas que ofertam cada um desses serviços ou que uma empresa intermediária compre cada um desses serviços e monte um pacote a ser vendido aos turistas, ou ainda que uma entidade de gestão local do destino turístico promova algum tipo de articulação entre os principais atores do *trade*, a fim de assegurar a geração de valor agregado ao produto e à experiência turística.

Em síntese, podemos comparar os quatro tipos de explicação, ressaltando suas principais características. A economia traz como questão principal os recursos materiais que são disputados e

⁶ O valor agregado é a percepção que o cliente (consumidor) tem de um bem (produto ou serviço) que atenda a seu conjunto de necessidades, considerando a relação custo/benefício em comparação com um bem disponível na concorrência. É atributo de qualidade (não tangível) somado, adicionado, enfim agregado a um bem (produto ou serviço), um diferencial que na percepção do cliente justifica sua escolha entre demais bens substitutos, ofertados no mercado.

consumidos pelas pessoas. Sua análise está centrada na relação entre produção e consumo, e para isso usa como base um raciocínio individual dos atores envolvidos, seja uma empresa individual produzindo, seja um ator individual consumindo.

Já a Sociologia traz como questão central a interação de dois ou mais atores. Sua análise é do tipo relacional e amplia-se para todo tipo de relação, não tratando apenas das relações econômicas de produção e consumo, estando atenta às relações individuais e coletivas. E sua contribuição está em identificar o papel que cada ator possui nesta relação.

Por outro lado, a ciência política adiciona à análise relacional dos atores em jogo elementos, como o poder e a legitimidade, e os considera para investigar os atores e temas que alcançam relevância pública, no sentido de coisa pública, isto é, digna de ser tratada como de relevância para todos. Para isso, incorpora as relações de poder e leva-nos ao questionamento de quem tem o poder de definir as regras do jogo.

Por fim, a administração, de forma mais pragmática, destaca a organização dos atores, a fim de operacionalizar a execução da atividade turística. Ou seja, na prática, haverá determinadas formas de se articular todo o processo produtivo do turismo e de se administrá-lo. Sua contribuição aqui reside em analisar quais os formatos de organização são possíveis e quais são os mais desejáveis em determinado contexto.

Uma vez identificadas e evidenciadas as principais explicações teóricas sobre alguns dos elementos centrais necessários às inter-relações dos atores para a concretização da atividade turística, surgem questões relativas às suas implicações em um dado contexto. Diante da então constatada necessidade de articulação de diferentes atores para a produção do turismo, novas questões emergem, tais como: como os diferentes atores, concretamente inscritos num sistema de ação coletiva (Crozier & Friedberg, 1995; Pimentel 2012), efetivamente se articulam de tal modo que o fenômeno turístico seja possível, no âmbito de um DT? Quais são os atores que participam de um campo turístico? Será que as pessoas e empresas de uma dada localidade participam, de fato, do turismo? Todas elas? De forma igual? Que interesses elas teriam em tal participação? Para considerar algumas dessas questões, tentamos visualizar um campo turístico e seus participantes e recursos em jogo⁷.

4. Análise do Campo Turístico

Em geral, a atividade turística é composta por atores sociais individuais (turistas, moradores, guias etc.), coletivos privados (empresas de transporte, as agências, os hotéis, os restaurantes etc.) e públicos (instâncias de governança, prefeituras, agências locais de regulação, regionais, estaduais e federais etc.) que atuam em campos sociais diferentes e que ao fazerem isso, num espaço social específico, formarão o campo⁸ turístico.

Assim, o campo turístico, do ponto de vista da oferta de bens turísticos dos destinos, está estruturado pelos atores agrupados nos setores público, privado e da sociedade civil. Em geral, tais atores buscam atrair turistas para o destino, sendo este elemento (os turistas) o principal objeto de disputa e

⁷ Segundo Crozier e Friedberg (1995), da ação de vários atores, colocados numa situação de interação interdependência é que emerge a ação coletiva, organizada. Sua organização significa que a ação coletiva emergente assumiu uma determinada forma, uma direção, um padrão. Este é dado pela coalização dominante. Devido ao caráter de interdependência, todos os atores se posicionam de uma determinada maneira, a fim de perseguirem seus interesses próprios, - embora, cada um possa ter um interesse distinto - pois todos eles são minimamente interessados na solução do 'problema'. Para resolvê-lo é preciso aceitar os constrangimentos externos e "jogar" com as suas fichas (possibilidades) juntamente com os demais indivíduos participantes daquele sistema. É nesse sentido que se destaca aqui a concepção de jogo.

⁸ Tomamos aqui emprestada a noção de campo de Bourdieu. A metáfora do campo é invocada no sentido de uma arena social dentro da qual lutas e manobras sobre o acesso a recursos específicos (Jenkins, 2006[1992]). Ela refere-se a um campo de forças - assim como na física - dado por uma estrutura, pré-existente, que constrange - devido a existência limitada de recursos e do próprio espaço (físico e social) onde se situam - os agentes envolvidos, levando-os necessariamente a engajarem-se em lutas sociais, conforme suas posições relativas no campo, com vistas a ter ou aumentar o seu acesso aos recursos (ou capitais) existentes no campo, que culminará com a conservação ou transformação de sua estrutura inicial (Bourdieu, 1996, p.50). Para uma fundamentação da compatibilidade das relações entre jogo, em Crozier e Friedberg; de campo, em Bourdieu; e de sistemas de ação coletiva (sistemas adaptativos complexos), de Buckley; amarradas por uma orientação da filosofia da ciência do realismo crítico, cf. Pimentel (2012).

interesse. Todas as empresas, a cidade e os órgãos públicos desejam a atração de turistas, pois identificam diferentes benefícios decorrentes disso, sejam econômicos (aumento do fluxo financeiro no destino), sejam sociais (possibilidade de se acessar novos relacionamentos, estabelecer contatos e gerar oportunidades), sejam culturais (aumento do *status* da cidade, pela demonstração de sua relevância, já que consegue obter visibilidade e anuência de relevância pelas pessoas de fora).

Cada um dos atores tem também seus interesses específicos ligados aos tipos de recursos – também chamados de capital – existentes no destino turístico. Em geral, são três: econômicos, culturais e sociais. Os recursos econômicos estão ligados aos turistas e sua disponibilidade ou não de gastar esses recursos no destino turístico e geralmente são almejados pelas empresas privadas. Mas, além desses recursos financeiros, há recursos (ou capitais) culturais (ex.: o *status* de um determinado destino turístico ao atrair um tipo de turista, não necessariamente de alto poder aquisitivo, famoso); e sociais (ex.: a capacidade de um destino de estabelecer relações com outros destinos e/ou organizações para promovê-lo; ou alavancar oportunidades de acesso a novos recursos).

Além do recurso que cada um possui, é preciso observar também quais são seus interesses em relação à atividade turística. Os interesses específicos de cada ator são observados pelos tipos de recursos que eles desejam alcançar ou os benefícios que eles podem conseguir, mediante o desenvolvimento da atividade turística no destino. Tais benefícios são medidos pela introdução de novos capitais (econômicos, sociais e culturais) no destino.

Uma vez identificados os atores, os recursos existentes, os interesses específicos, podemos observar as possibilidades de articulação que os diferentes atores podem criar. Agrupando, ainda que simplificarmente, os atores pelo tipo de ações que eles executam no destino. Podemos considerar a iniciativa privada, o poder público e a sociedade civil como diferentes bases para a articulação. O quadro abaixo enumera possíveis relações que podem ocorrer entre esses atores.

Quadro – Matriz relacional de possíveis articulações entre os atores.

Ator /relação	Nenhuma relação	Iniciativa privada	Poder público	Sociedade civil	Convergência total de ações
Iniciativa privada	0	1			7
Poder público		2	4		
Sociedade civil		3	5	6	

Fonte: Elaboração própria.

A primeira possibilidade é a de não haver nenhuma relação entre os atores (cenário “0”) e a atividade turística não acontecer no destino, ou ser marginalmente explorada por empresas específicas da iniciativa privada (por exemplo, fretamentos de ônibus para excursão). Esta situação é muito comum na fase inicial de desenvolvimento de um destino turístico.

Numa fase mais avançada em que já existem as diferentes empresas privadas e organizações atuando no destino (relação nº 1), é possível ter uma articulação entre as empresas privadas para que oferte, de forma mais completa e agregada, os serviços que comporão o produto turístico, por exemplo, através de parcerias entre as empresas de transporte e de hospedagem.

Outra possibilidade é a articulação de esforços entre a iniciativa privada e o poder público (relação nº 2). Neste caso, a prefeitura ou órgão público responsável pelo turismo legisla e direciona a atividade, enquanto que a iniciativa privada fica responsável pela prestação dos serviços.

Na relação nº 3, ao invés de se aliar ao poder público, a iniciativa privada buscaria apoio na sociedade civil organizada para melhorar a qualidade do turismo ou então explorar possibilidades de ação em conjunto para a promoção do turismo e da qualidade de vida local. Aqui, geralmente, entram ações de sensibilização, informação e ficam de fora aquelas de legislação e regulação formal sobre a atividade.

De outra forma, a atividade turística pode se apresentar ainda como uma vocação a ser explorada e que talvez não tenha sido percebida ainda pela iniciativa privada. Neste caso (relação nº 4), as parcerias ocorrem entre entidades públicas de diferentes níveis governamentais com intuito de prover

condições para a exploração econômica da atividade (por exemplo, através de fornecimento de bens públicos, como a criação de vias de acesso).

Outra opção comum (relação nº 5) é observar ações pontuais de prefeituras e órgãos públicos de turismo no sentido de tentar sensibilizar e despertar a atenção de outros segmentos da sociedade, para o desenvolvimento do turismo local. Aqui o poder público busca envolver, ao invés de outras entidades públicas governamentais, a participação da sociedade, a fim de assegurar benefícios públicos para toda a sociedade local.

Ainda pode haver formas de articulação entre entidades da sociedade civil, excluindo o poder público e a iniciativa privada. Embora seja mais difícil, isso pode acontecer no caso em que o poder público local não é atuante e tampouco há um desenvolvimento turístico avançado que justifique empresas privadas ofertarem produtos. Assim algumas comunidades têm de desenvolver iniciativas próprias, buscar o desenvolvimento econômico e social local, muitas vezes através do turismo, devido à ausência de outros recursos ou oportunidades.

Por fim, vale ressaltar uma possibilidade (cenário “7”), de articulação dos 3 grupos distintos. Esse cenário ideal dificilmente ocorre, mas seria o mais adequado para o desenvolvimento e a gestão do turismo.

Assim, a partir dessa identificação das possibilidades reais e efetivas de estruturação de relações em um DT é que se pode passar para um nível mais profundo de análise, que envolve questionamentos relativos aos tipos de recursos e capitais em jogo em um dado DT, as posições que cada um dos envolvidos ocupa naquele contexto, quais os objetos em disputa, bem como os elementos que asseguram a interdependência de relações entre esses atores, e mesmo até que ponto tais atores estão dispostos a manter essas relações ou a abandonar o jogo (Hirschman, 1970).

5. À guisa de Conclusão

Resgatando o objetivo deste ensaio teórico que foi o de discutir e explicitar a questão da organização e estruturação das relações como uma condição necessária, embora não suficiente, a produção dos destinos turísticos (DT), pode-se constatar, justificadamente através de quatro grandes tradições teóricas, que o turismo é uma atividade que depende de diferentes atores para o seu acontecimento. Assim, do ponto de vista da oferta do destino turístico, torna-se necessária a existência de várias empresas e organizações articuladas, para se ofertar um produto em um destino turístico.

Porém, a necessidade de articulação não a torna uma tarefa simples ou fácil. O processo de envolvimento dos diferentes atores na atividade turística de um determinado destino não é algo simples e linear, ocorrendo como uma consequência direta e automática da sensibilização das pessoas, como frequentemente tem sido colocado por estudos e profissionais da área. Ao contrário, é preciso identificar os principais elementos necessários (atores, recursos, interesses em jogo) para se diagnosticar as possibilidades de arranjos diferentes que os atores podem criar para a gestão de DT.

Entretanto, só temos condições de fazer isso se formos capazes de produzir algum estranhamento que nos desloque da nossa condição habitual e nos permita compreender que nem todas as pessoas, e muito menos raramente ainda numa mesma situação ou contexto, têm interesse na atividade turística de uma localidade. E, mesmo entre aqueles que possuem interesse frequentemente há diferenças significativas em relação aos interesses específicos de cada um e os motivos pelos quais eles se dispõem a atuar em conjunto com outros atores.

Deste modo, é necessário identificar, para uma efetiva gestão turística do destino, de fato, quem são os atores envolvidos direta e indiretamente, e interessados no turismo, quais são seus interesses e como eles buscam alcançá-los. E partir dessas questões, e de outras que emergirão sobre elas, é que se pode conduzir efetivamente uma análise contextualizada e própria de uma dada realidade, traçando assim as condições para uma real intervenção nos DT, seja via seu planejamento ou gestão.

A partir dessa identificação, é possível ter maior clareza sobre as possibilidades de articulação dos atores, considerando para isso as especificidades de cada destino, ou seja, sua história, seu estágio

de desenvolvimento turístico, os recursos existentes, etc. É a partir daí que podemos criar uma organização, enquanto entidade específica, para a gestão do destino turístico, que irá contribuir para que possa alcançar objetivos de forma eficaz.

Referências

- Azambuja, D. (2008). "Introdução à Ciência Política." São Paulo: Globo Press.
- Batalha, M. O. (2001). "Gestão agroindustrial." (2ª ed.). São Paulo: Atlas Press.
- Beni, M. C. (2001). "Análise estrutural do turismo." (6ª ed.). São Paulo: Senac Press.
- Bourdieu, P. (1996). "As regras da arte: gênese e estrutura do campo literário." São Paulo (SP): Companhia das Letras.
- Buckley, W. (1971). "A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas." São Paulo: Editora Cultrix.
- Crozier, M. & Friedberg, E. (1995). "Organisations et action collective." In Crozier, M. *A quoi sert la sociologie des organisations?* Paris: Éditions Seli Arslan.
- Dieckow, L. M. (2010). "Turismo. Un abordaje micro y macro económico." Edición electrónica gratuita. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros/2010b/678/>>. Acesso em 22 abr. 2012.
- Dye, T. (2009). "Understanding public policy." (13ª ed.). New York: Longman Press.
- Escalona, F. M. (2010). "Una Función Ignorada: la de producción de turismo" (Segundo Memorial de Agravios). *Revista Turismo y desarrollo (TURyDES)*, vol. 3, n. 7, p.1-24.
- FAPEC, SEBRAE & Fundação Cândido Rondon (Eds). (2006 nov.). "Proposta de Elaboração de Estudo da Cadeia Produtiva do Turismo em Mato Grosso do Sul." (Final Report: Convênio nº 25/2005). Campo Grande (MS): SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa Press.
- Hirschman, A. O. (1970). "Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States." Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hoerner, J-M. & Sicart, C. S. (2001). "La science du tourisme: précis franco-angais de tourismologie." (Edition bilingue, collection "Homo Turisticus"). Paris: Balzac Press.
- Jenkins, R. (2006 [1992]): "Pierre Bourdieu: key sociologists." New York (USA), Routledge /Taylor & Francis e-Library. (Series: The Open University). 137p.
- Kingdon, J. (1998). "Agendas, Alternatives, and Public Policies." Boston: Little, Brown Press.
- Pimentel, M. P. C. (2011). "A Institucionalização de Políticas Públicas de Turismo em Âmbito Municipal no Brasil." Unpublished máster dissertation (Business Management), Universidade Federal de Lavras, Lavras (MG).
- Pimentel, M. P. C. & Pimentel, T. D. (2010). "Gestão Social e Esfera Pública: noções e apropriações." *Paper presented at annual meeting of Congresso Virtual Brasileiro de Administração – CONVIBRA*, São Paulo (SP): Convibra Press.
- Pimentel, T. D. (2012). "Espaço, Identidade e Poder: esboço de uma teoria morfostática e morfogenética para sociologia das organizações." Unpublished Thesis (Doutorado) Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora (MG)/Brasil.
- Pindyck, R. S & Rubinfeld, D. L. (1994). "Microeconomia." São Paulo (SP): Makron Books.
- Vandenberghe, F. (2010). "Teoria Social Realista: um diálogo franco-britânico." Belo Horizonte: UFMG Press.
- Simon, H. (1965) "Comportamento administrativo." Rio de Janeiro: FGV.
- Weber, M. (2006). "Ciência e Política: duas vocações." (Collection major book from of each author, full text). São Paulo: Martin Claret Press.