

Capítulo 14

Turismo como Estratégia de Desenvolvimento na América Latina: Dilemas e Perspectivas de um Modelo Excludente

*Lea Carvalho Rodrigues*¹⁸⁶

Introdução

O fenômeno turístico é reconhecido como a atividade econômica que mais cresce, em âmbito mundial, no mundo contemporâneo¹⁸⁷, suplantando os resultados da indústria automobilística e de bens duráveis. É considerado como uma indústria global por envolver uma ampla e diversificada cadeia produtiva que articula países, economias, territórios e culturas, gerando crescente mobilidade de capitais e definindo pautas de desenvolvimento (MARÍN, 2010). Ademais, no processo de seu desenvolvimento, segundo o autor, transforma os lugares, articulando ao econômico os processos políticos e culturais de um mundo globalizado. Além disto, vale ressaltar que o turismo destaca-se como um fenômeno

455

¹⁸⁶ Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, com pós-doutorado em Antropologia Social no México (CIESAS – Unidade Peninsular, Mérida) é professora do departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará – UFC.

¹⁸⁷ Como informam os dados da Organização Mundial do Turismo referentes a 2012 (UNWTO, 2012), mesmo num contexto de forte crise econômica mundial, o turismo cresceu 4% em relação ao ano anterior, suplantando a casa de um bilhão de chegadas internacionais e mantendo a tendência de crescimento projetada por estudos realizados pela organização para a década de 2010-2020, estimada em 3,8% ao ano. Os países emergentes tiveram um crescimento ainda maior, da ordem de 5%, com destaque para países da Ásia, Pacífico e África.

em que, por excelência, se realizam o que atualmente se denomina processos transnacionais.¹⁸⁸

O crescimento da indústria turística em todas as regiões do globo iniciou-se na década de 1970, quando o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passaram a incentivar os países do terceiro mundo dotados de fortes atrativos naturais e culturais a investir na atividade turística como estratégia econômica de desenvolvimento. Ou seja, houve um direcionamento do aporte de recursos para esta atividade, o que levou países que possuem riquezas naturais e patrimônio cultural material e imaterial propício ao desenvolvimento das atividades turísticas a voltar-se, de forma privilegiada, ao investimento neste setor da economia.¹⁸⁹

No caso da América Latina, os países da região da América Central e Caribe foram os que primeiro acataram essas orientações. O México, país que compartilha o mercado turístico da região do Caribe com os países da América Central, tornou-se caso paradigmático no estudo do turismo em países em desenvolvimento, uma vez que, na década de 1970, elaborou uma política nacional de turismo intensiva que o tornou, no presente, sua terceira maior fonte de divisas, após

¹⁸⁸ Ribeiro (1997) considera transnacionalidade os fenômenos - sociais, políticos, econômicos e culturais - que ultrapassam as fronteiras geográficas do Estado-Nação e expressam a complexidade contemporânea de "representar pertencimento a unidades sócio-culturais." (p. 3). Hannerz (1996) considera central à compreensão dos processos transnacionais a noção de cultura; é a dificuldade em precisar a sua abrangência no espaço social, a fixação de fronteiras num mundo globalizado, o que caracteriza o transnacional. Assim, o conceito se desenvolve preponderantemente associado aos estudos sobre migração e a conceitos emergentes como o de transmigrante (SCHILLER, 2007).

¹⁸⁹ Como afirma Meethan (2001, p. 39) a estética do lugar é o maior fator na mercantilização do espaço e a produção do espaço é então uma forma de economia simbólica. Dizem ainda Mowforth, Charlton and Munt (2008 p. 13) que, dentre os principais atrativos aos turistas vindos dos países desenvolvidos, sobretudo jovens, estão as jornadas na selva, os ecossistemas e populações exóticas.

o petróleo e o ingresso de divisas via remessa de recursos por parte de mexicanos residentes no exterior, majoritariamente nos Estados Unidos.¹⁹⁰

Mas, além do México, há dezenas de ilhas na região do Caribe (Cuba e Jamaica, as mais procuradas, segundo os últimos relatórios da Organização Internacional do Turismo - OIT, além de Bahamas, Barbados, Bermudas, Curaçao, e outras ilhas), bem como países da América Central como Guatemala, Belize, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Panamá, que optaram pelo desenvolvimento econômico via investimento no turismo.

O presente artigo busca refletir sobre os efeitos dessas políticas de crescimento econômico via investimento em atividades turísticas focalizando, sobretudo, as experiências do México e Brasil, pontuando-as com dados sobre outros países da América Latina, mormente na região do Caribe. O que está em questão é o caráter excludente do modelo vigente, uma vez que centraliza os ganhos provenientes da atividade turística e as perspectivas possíveis de inclusão das populações receptoras no reparto desses ganhos.

457

Turismo como Estratégia de Desenvolvimento Econômico: Distribuição dos Ganhos

Estudos acadêmicos que se desenvolveram nas três últimas décadas, em especial nas áreas da geografia e das ciências sociais, abarcam o fenômeno turístico em múltiplas dimensões – econômicas, políticas, sociais, ambientais e culturais –, tecendo uma análise bastante crítica a todo

¹⁹⁰ A respeito do desenvolvimento do turismo no México, a obra de referência é Clancy (2001).

o processo. Ao longo deste tópico serão abordados alguns desses resultados de pesquisa e a crítica feita a partir deles.

Uma primeira constatação é que os incentivos ao desenvolvimento do turismo nos países pobres ou em desenvolvimento, na experiência mundial vêm favorecendo principalmente os grandes investidores estrangeiros. Entre eles estão as grandes companhias de cruzeiros, no caso latino-americano, empresas majoritariamente de capital norte-americano; as *touroperadoras*, que promovem e vendem planos de viagem e passeios turísticos; as redes hoteleiras de grande porte, todas de capital externo aos países do terceiro mundo, que seguem as orientações das agências internacionais e investem massivamente no turismo (ver a respeito, KADT, 1979; MOWFORTH, CHARLTON; MUNT, 2008). Isto porque a opção pelo turismo implica em um forte investimento em infraestrutura, como a construção de polos turísticos, aeroportos, estradas, pontes, saneamento básico, energia, qualificação de mão de obra etc. o que demanda um direcionamento de recursos públicos a esses empreendimentos em áreas específicas de interesse do capital turístico internacional, além dos recursos provenientes dessas agências internacionais (BID e BIRD).

458

Claro, podemos concluir que parte considerável do investimento em turismo resultará em benefícios para a população dos países pobres ou em desenvolvimento, sobretudo pela precariedade em infraestrutura – estradas, aeroportos, saneamento básico – e demanda por postos de trabalho. Mas, como mostram estudos realizados nos países do Caribe, em muitos casos, os grandes resorts negociam com os governos locais e constroem suas próprias plantas elétricas e de tratamento de água e resíduos sólidos, de modo que a maior

parte da população local fica à margem desses itens essenciais (MOWFORTH; CHARLTON; MUNT, 2008). Da mesma forma, EL-Alaoui (2007) afirma que as grandes empresas abarcam a quase totalidade dos empregados gerados pela atividade turística e forçam os países receptores a atenderem as suas demandas, concluindo que são não apenas “donos do mercado” como “donos dos destinos” turísticos. Constatada, ainda, o autor que toda a rede de serviços – hotelaria, transportes terrestres e aéreos, parques temáticos e outras atividades recreativas – estão nas mãos das multinacionais ocidentais. A pouca transferência de tecnologia aumenta a dependência de bens e serviços produzidos nos países industrializados. Dessa forma, a maior parte dos ganhos auferidos com a atividade turística retorna aos países ricos.

Há ainda alguns elementos que afetam fortemente a economia de países que não têm diversificação do setor produtivo, como é o caso da maior parte dos países da América Central e Caribe. Isto, em primeiro lugar, porque ao direcionar os recursos públicos para obras de interesse turístico deixam de aportar investimentos em outras áreas, como agricultura, educação e saúde, por exemplo.

Outro aspecto de grande relevância diz respeito aos conflitos fundiários gerados. O turismo depende fundamentalmente de espaços turísticos, que são notadamente de duas dimensões: espaços-natureza e espaços-patrimônio. Ora, sobretudo os espaços-natureza, sejam de praia, montanha ou parques naturais, são áreas predominantemente ocupadas por populações de pescadores artesanais, no caso das áreas litorâneas, e de agricultores que praticam uma agricultura de subsistência, no caso das áreas naturais e montanhas. Em ambas as situações, o comum é que os grandes investi-

dores, quando não o próprio Estado, promovam o deslocamento forçado das populações que residem nas áreas foco do turismo. No caso do México, toda a área de costa da Riviera Maya, antes ocupada por pescadores, é hoje local de grandes resorts e parques temáticos, tendo ocorrido o deslocamento de povoados inteiros de populações de origem maya para áreas mais interioranas, inclusive áreas que correspondiam a *ejidos*, que é o nome dado às terras comunais resultantes do processo da reforma agrária realizado naquele país.¹⁹¹ Em razão das especificidades dessa reforma agrária, em que as terras comunais eram de uso dos agricultores, mas de propriedade da nação, no processo de desenvolvimento da indústria turística, que se iniciou em meados dos anos 1970, o governo simplesmente expropriou essas terras com recurso ao argumento do interesse público.

460

Sobre o caso mexicano, Evans (1979) mostra como a estratégia do fideicomiso utilizada pelas agências estatais naquele país limitou os direitos individuais do uso da terra, além de causar sérios conflitos com as populações das áreas de interesse do capital turístico, por não aceitarem os preços da terra estabelecidos pelo governo.¹⁹² Clancy (2001), além de expor o processo de intervenção do estado mexicano nas terras *ejidales*, relata que em Ixtapa a expropriação de terras resultou em sérios problemas com as populações locais, principalmente em áreas adjacentes à aldeia de pescadores. Também Duterme

¹⁹¹ A eclosão da revolução mexicana em 1911 tinha a questão agrária como ponto central e este também foi o principal quesito na realização de um pacto que restabelesse a paz naquele país ao final daquela década. O artigo 27 da Constituição mexicana de 1917 deu ao poder executivo a tarefa de regulamentar a repartição das terras até então em mãos das oligarquias, que resultavam em uma grande concentração latifundiária. Para mais informações sobre a questão agrária no México durante o século XX vide Warman (2002).

¹⁹² Para um maior entendimento da utilização do fideicomiso como estratégia governamental no México, vide Sánchez Sodi (1996).

(2008), mais recentemente, incorporou a questão da terra às discussões sobre exclusão social no âmbito do turismo desenvolvido nos países pobres ou em desenvolvimento.

Rodrigues (2006) aponta similitudes entre o modelo de turismo de massa desenvolvido nos países do terceiro mundo, ou em desenvolvimento, desde os anos 1970, e o modelo que vem orientando o crescimento do turismo na região Nordeste do Brasil, que já chegou a ser denominado Caribe brasileiro, como foi o caso do complexo turístico Costa do Sauípe, na Bahia. Trata-se de um conjunto de resorts inaugurado no ano 2000 e planejado para ser o maior centro integrado de turismo do país (ALBAN, 2006). Ali, como em outros pontos da costa nordestina, houve expulsão de moradores nas áreas próximas ao mar e aos rios e os espaços foram ocupados pelas obras do complexo turístico (SOYAMA, 2006).

Considero que, para o caso brasileiro, as questões territoriais são especialmente conflituosas em razão de problemas estruturais da sociedade brasileira: 1) a não resolução da questão agrária; 2) a ausência de mecanismos claros que garantam os direitos das populações tradicionais previstos em lei; 3) as fortes desigualdades sociais que se traduzem em diferenciais de poder na arena política e nas instâncias públicas.

A criação de áreas protegidas, muitas vezes com o intuito de incentivar o turismo, também provoca esses conflitos. Por exemplo, em El Salvador, no ano de 2004, a criação de uma Lei para as Áreas Naturais Protegidas gerou forte reação de uma comunidade no vale de Lower Lempa porque as lideranças tinham receio de que a lei fosse um primeiro passo para a nacionalização das áreas de manguezais que cobrem grande parte dessas terras (MOWFORTH; CHARLTON; MUNT, 2008).

Na ilha de Cozumel, México, na qual realizei estudo etnográfico durante o ano de 2011, os habitantes que vivem nas áreas que restaram das terras *ejidales* da ilha – que foi expropriada em 85% de sua superfície pelo governo mexicano, no ano de 1974, quando se criava Cancún e se iniciava o forte investimento em turismo naquele país, temem que sejam municipalizados os terrenos onde ocorre uma festa tradicional na ilha, a Fiesta de Santa Cruz, que a cada ano vem recebendo um número maior de visitantes. Este é um ponto relevante para o qual chamam a atenção os estudiosos do turismo, a mercantilização cultural (GRENWOOD, 1989), sobretudo, quando de se trata das populações nativas, a forma como ocorrem a instrumentalização, a folclorização e a mercantilização de seus usos e costumes (EL-ALAOUI, 2007, p. 146).

462

Outro ponto diz respeito à constatação de que o investimento maciço em turismo tem redirecionado a mão de obra barata desses países, gerando fortes processos migratórios internos com esvaziamento das áreas rurais e inchamento de cidades onde se encontram os aparatos turísticos. Além disto, o crescimento do emprego nesses países se concentra majoritariamente em prestação de serviços de baixa remuneração. Em razão da sazonalidade do turismo ocorre, ainda, que um grande contingente populacional que vive desta atividade fica sem trabalho nas épocas de baixa temporada. Países de economia pouco diversificada, muitas vezes restritas ao setor primário, podem então ver diminuída a produção de bens básicos, como é o caso da agricultura, e, em razão disto, aumentam a dependência também na importação de bens primários.

Há que se considerar, ainda, o aumento da violência, da prostituição (sobretudo da prostituição infantil) e do tráfico de drogas nas áreas turísticas. Fenômeno que ganha índices

alarmantes em países da Ásia como Tailândia, Filipinas e Vietnam, a prostituição via turismo sexual cresce nos estados da região Nordeste do Brasil, assim como em países africanos e outros países da América do Sul (EL-ALAOUI, 2007, p. 147).

Outro ponto relevante que emerge dessas críticas acadêmicas é que o turismo, nesses países, estimula o fluxo de turistas estrangeiros, ou seja, são os turistas dos países ricos que, atraídos pela valorização de sua moeda em relação à dos países receptores, vêm usufruir de um lazer barato e, portanto, bastante vantajoso, estimulando, é claro, a criação de empregos, atividades mercantis como a de alimentos e a produção artesanal, mas que pouco retorno dá aos pequenos produtores, além da sobrevivência.

Além do mais, torna essas economias dependentes desses turistas estrangeiros vindos preponderantemente dos países mais ricos, acirrando a dicotomia entre Norte e Sul, e qualquer fator, como, por exemplo, ocorreu com a crise mundial de 2008, impacta fortemente esses países, em razão da diminuição do fluxo turístico. Todos os países da região do Caribe foram fortemente afetados pela crise, o México em especial, porque mais de 70% dos turistas que adentram este país são norte-americanos. Em razão disto é que, nos últimos anos, o governo mexicano vem se voltando à difusão do país e à concretização de acordos com os chamados países emergentes como China, Brasil e Índia.

O turismo também cria a necessidade de investimento continuado dos governos, de recursos vultosos, para a manutenção e recuperação do seu patrimônio histórico e arqueológico, o que, quando nos referimos a países com situação socioeconômica precária, significa o deslocamento de recursos de áreas prioritárias para essas atividades.

Mesmo as iniciativas mais recentes, fundadas na ideia de turismo sustentável, revelam problemas. Por exemplo, o Programa de Turismo Cultural, denominado *heritage tourism*, que, como relatam Mowforth e Munt (1998), foi criado na ilha St Lucia com a intenção de estimular uma melhor distribuição dos benefícios do turismo, criando-o como um novo subsetor do turismo já existente, de forma a encorajar os turistas a permanecerem mais tempo na ilha e gastarem mais dinheiro em comunidades que têm uma estrutura oposta à dos resorts. O programa é considerado um grande sucesso, pois privilegia os operadores locais, estimula a competição por clientes nos serviços de traslado ilha-continente, o desenvolvimento de novos produtos e atrações turísticas por parte dos habitantes da ilha, como os passeios para ver as tartarugas marinhas, *tours* pelos manguezais e promoção de noitadas para degustar frutos do mar, que atraem tanto os locais como os turistas. No entanto, entre os problemas encontrados, está a dependência da população pobre por bens de consumo, a baixa capacitação local, a necessidade de forte suporte político, a dificuldade em atrair turistas por meio de pacotes e o ritmo lento das mudanças. Ainda que haja estes problemas, consideram os referidos autores que, sem dúvida, esta é uma forma de turismo que traz impactos muito mais positivos sobre a pobreza do que a indústria turística de massa.

464

Turismo na América do Sul, no Brasil em Particular

Ainda que o turismo nos países da América do Sul tenha pouca representatividade no cenário mundial (2,2% de participação em relação ao total mundial), respondendo o Brasil por 0,77% desta participação, segundo dados do Ministério do Turismo (BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010). Um

dato relevante é que, nas Américas, a maior taxa de crescimento do turismo tem sido a da América do Sul (+9%). Se comparados ao início da década passada, a chegada de passageiros dobrou. O Brasil, em particular, experimentou um crescimento expressivo porque nos anos 1990 sua participação no mercado mundial era de apenas 0,24% (BECKER, 2001, p. 4).

Vale destacar, ainda, que há muitas similitudes entre o modelo de turismo de massa desenvolvido nos países do terceiro mundo e o modelo que foi se gestando ao longo do tempo para o turismo na região nordeste do Brasil, onde se percebe uma intenção de reproduzir a experiência caribenha, sobretudo do Caribe mexicano, como ocorreu na Bahia com a construção do complexo turístico Costa do Sauípe, um conjunto de cinco resorts, inaugurado no ano 2000 e planejado para ser o maior e mais completo centro integrado turístico do país. Neste, como em outros megaprojetos que se construíram na costa brasileira, houve a expulsão de moradores nas áreas próximas ao mar e rios, sendo os espaços antes ocupados por populações nativas, direcionados a obras de edificação de complexos turísticos.

Para o caso brasileiro, as questões territoriais se tornam especialmente complicadas, porque as disputas revelam alguns problemas estruturais da sociedade brasileira como: 1) a falta de resolução da posse da terra; 2) a ausência de mecanismos claros que garantam os direitos das populações tradicionais, como previstos em lei; 3) as fortes desigualdades sociais que se traduzem em marcados diferenciais de poder na arena política. Assim, a expansão do turismo no Brasil ocorreu principalmente pela ocupação de espaços habitados por populações tradicionais e se trata de um processo de exclusão dessas populações na repartição equitativa dos benefícios do turismo.

Embora a relevância do turismo para a economia brasileira tenha sido considerada desde a primeira metade do século passado, o que levou à criação, em 1966, da Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR (cuja sigla hoje designa o Instituto Brasileiro de Turismo), o estancamento econômico experimentado pelo país na década de 1980, a chamada década perdida, e o difícil processo de solução da crise econômica na década de 1990, foram desfavoráveis ao seu desenvolvimento.¹⁹³ Os dados sobre o ano 1990, apresentados por Becker, (2001, p. 4), indicam que os resultados do turismo no Brasil representavam apenas 0,24% do fluxo total do turismo mundial, correspondente a 0,57% das receitas mundiais do turismo. A autora afirma que este foi o “fundo do poço” para o turismo brasileiro, devido à crise, à perda de competitividade e um forte impacto negativo produzido pela deterioração da imagem do país, em particular pela situação de violência no Ríó de Janeiro, considerada a “porta de entrada” do turismo internacional. A autora afirma que, enquanto no Brasil há tempos o turismo é visto como um elemento importante da economia, seu desenvolvimento se produziu de maneira desordenada. Até final da década de 1990 houve um crescimento do setor, de forma que em 1999 os dados indicavam 5,1 milhões de chegadas e participação de 33,82% no mercado sul-americano e 0,79% do turismo mundial (BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO, 2010).

466

A tabela 1, abaixo, mostra a evolução na década seguinte, até 2011. Houve oscilações no período e o número de chegadas em razão do turismo alcançou seu ponto crítico em 2003, quando baixou a 3,8 milhões de chegadas. Para 2007 ocorreu uma recuperação, novamente se registraram cinco milhões de chegadas, mas em razão do crescimento regis-

¹⁹³ Para uma história mais detalhada das políticas de turismo no Brasil, vide Becker (2001) e Beni (2006).

Brasil e América Latina: percursos e dilemas de uma integração

trado em nível mundial, a participação deste país sul-americano caiu para 0,56% do total, sendo ainda mais significativa a queda na América do Sul, com perda de 29% de participação, em 2007, se comparados estes índices com os primeiros anos da década de 2000. Os índices negativos do ano de 2009 refletem as consequências negativas decorrentes do início da crise mundial, em 2008, mas o ano de 2010 teve uma significativa recuperação, com queda em 2011, mas representando ainda um dos poucos setores com crescimento em nível mundial.

Tabela 1 – Chegadas de turistas internacionais. Mundo, América do Sul e Brasil

Ano	Turistas (milhões de chegadas)			Variação Anual (%)		
	Mundo	América do Sul	Brasil	Mundo	América do Sul	Brasil
2000	689,2	15,2	5,1	-	-	-
2001	688,5	14,5	5,3	0,10	(3,95)	(10,16)
2002	708,9	12,7	4,8	2,96	(13,01)	(20,70)
2003	696,6	13,7	3,8	(1,74)	7,87	9,19
2004	765,5	16,2	4,1	9,89	18,40	15,99
2005	801,6	18,3	4,8	4,72	12,82	11,76
2006	842,0	18,8	5,4	5,04	2,73	(6,68)
2007	897,8	20,1	5,0	6,63	11,70	-
2008	916,6	21,8	5,1	2,09	3,81	2,0
2009	882,2	21,4	4,8	(3,75)	(1,83)	(5,88)
2010	938,9	23,6	5,2	6,43	10,28	8,33
2011	982,2	25,8	5,4	4,61	9,32	3,85

Fonte: OMT y Mtur (2000-2011).

No Brasil, as políticas de turismo privilegiaram o litoral, mas apenas ao final do século passado adquiriram um contorno mais claro, com a valorização de novos espaços da costa brasileira, em especial na região nordeste do país; sobretudo porque, como destaca Becker (2001), a quarta parte da população brasileira se concentra em grandes cidades situadas na costa do país. Entretanto, como destaca o autor, a formulação de uma política nacional de turismo é bastante recente, quando se passa a contar com o planejamento e o estabelecimento de mecanismos para sua expansão. O autor ressalta que, na administração do presidente Collor, devido às pressões ambientais derivadas da Cúpula Mundial Rio-1992, se produziram mudanças na política de turismo, que passou a se orientar à promoção do desenvolvimento regional, com diversificação e distribuição de infraestrutura, antes concentradas nas regiões Sul e Sudeste e com criação de polos de desenvolvimento turístico “incorporados em novas áreas, com expansão da infraestrutura específica necessária” (BECKER, p. 5).

468

O que é interessante neste desenvolvimento tardio é que as políticas nascem sob o signo dos temas ambientais. Como destaca a mesma autora, a liberalização do setor no governo Sarney, na década de 1980, se produziu concomitante ao estabelecimento, em 1981, de um aparato normativo concernente ao meio ambiente. Tanto é assim que, em 1987, a EMBRATUR colocou o ecoturismo como um novo produto para o mercado turístico.

No contexto brasileiro atual a Política Nacional de Turismo – PNT, formulada ainda no governo Lula, está em acordo com estas orientações de promoção do desenvolvimento regional e, como se discute em Rodrigues (2011), suas premissas são uma expressão de duas noções distintas de desenvolvimento, apresentadas conjuntamente: uma de cará-

ter essencialmente econômico – que vinculada a política de turismo à política industrial (CORIOLANO, 2006) – e a outra, de desenvolvimento sustentável, mais próxima ao conceito de desenvolvimento elaborado por Amartya Sen (2000), do desenvolvimento das liberdades, e, portanto, de participação com inclusão social. Resta saber de que forma esta dupla, e oposta, noção de desenvolvimento influi sobre a implementação da referida política.

A Política Nacional de Turismo construída no governo de Lula considera o turismo uma ferramenta de desenvolvimento econômico e social e os resultados esperados são: movimentação econômica, geração de empregos, distribuição de renda, aumento da arrecadação de impostos e ingresso de divisas. Elege a concepção de desenvolvimento sustentável como eixo da política e fixa como meta a conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro. O Plano Nacional de Turismo estabelece princípios de descentralização e regionalização com o objetivo de estimular estados e municípios a planejar as atividades turísticas em seus territórios, de acordo com os objetivos da lei, como forma de reduzir as desigualdades econômicas e sociais entre regiões, sob o auspício da inclusão social.

Desde 2007 foram realizados estudos para estabelecer 65 destinos indutores do turismo no Brasil. Estes estão distribuídos nas cinco regiões geográficas em que se divide o país. Dos 65 destinos turísticos, 23 estão na região Nordeste (35,4%) o que mostra ser esta a região eleita como de maior potencial de crescimento da atividade. Cada destino turístico, por sua vez, agrega um número de municípios que devem operar de forma articulada, formando regiões turísticas. Nos estudos do MTur, foram estabelecidas 62 regiões

turísticas com 584 municípios (BARBOSA, 2008). No presente, o foco de atenção recai sobre os eventos esportivos de 2014 e 2016 e os dados mostram que a política de turismo segue com resultados positivos: desde 2007 o crescimento anual da entrada de divisas por turismo é de aproximadamente 15% do total, resultado significativo se o comparamos com o ano de 2002. Subiu de dois milhões naquele ano para nove milhões de dólares, em 2011. No entanto, o crescimento maior se deu no turismo nacional, meta primeira do PNT. Os voos nacionais cresceram a taxas anuais de 15% a 16,6%, desde 2007 (BRASIL. 2010).

Exclusão Social e Impactos Ambientais do Turismo: a Participação como Solução?

470

Sobre a relação entre turismo e exclusão social, Duterme (2008) assinala alguns elementos estruturais desta relação, os quais se devem à própria lógica e dinâmica do capitalismo contemporâneo: 1) a ampliação das desigualdades Norte-Sul no desenvolvimento do turismo mundial – 70% dos turistas do Norte consomem lazer e produtos turísticos no Sul, onde uma parte muito pequena da população participa de tais atividades; 2) ainda que os organismos internacionais, desde a década de 1960, apoiem os países do terceiro mundo com recursos financeiros, sob o argumento de contribuir para seu desenvolvimento, os resultados não confirmam as expectativas; 3) a maior porcentagem de ganhos fica nas mãos dos consórcios privados dos países desenvolvidos.

Evidentemente, os impactos ambientais e socioculturais estão relacionados com os fatores estruturais apontados anteriormente e geram diferentes formas de exclusão, entre elas os deslocamentos forçados e as perdas territoriais para

populações que dependem dessas terras para suas atividades de sobrevivência (MACHUCA, 2008). Por sua vez, autores como Mowforth e Munt (2008, p. 130), afirmam que cada vez que os aparatos turísticos se tornam mais complexos e diversificados, aumentam os riscos de impactos socioculturais e ambientais. Nos casos citados por esses autores, relativos ao turismo rural, advertem que os requisitos de infraestrutura, serviços e instalações, o aumento descontrolado da população nas zonas rurais, assim como a contaminação, são a causa de conflitos ambientais no futuro. Além disso, concluem os autores, os complexos denominados ecoturísticos, como Xel-Há e Xcaret, no México, são a antítese do que se busca em termos de turismo ambiental e sociocultural sustentável.

Um ponto importante das formulações de Duterme, assim como as de Mowforth e Munt, é a centralidade do Estado e das políticas públicas em todo o processo de desenvolvimento do turismo. Esta proposta reforça os enfoques atuais que tratam de compreender o fenômeno em suas distintas dimensões, com o mapeamento da rede de atores e a participação de cada um destes neste processo: empresas locais, nacionais, globais; bem como as instituições, os Estados, os viajantes, os moradores, os trabalhadores de diferentes ramos do comércio, indústria e serviços, formadores de uma rede de intermediários em cadeia (LÓPEZ; MARIN, 2010). Entender esta articulação é crucial para nos acercarmos ao tema da exclusão e da participação.

Já em 1979 Kadt (1979, p. 90-100), ao criticar as políticas de planejamento turístico, controle, regulação e intervenção do Estado, afirmou a ausência de espaços facilitados pelas estruturas oficiais e organizações criadas para a

execução de projetos de desenvolvimento turístico, de forma que as populações locais possam influir no curso dos acontecimentos.

Seguindo este raciocínio, considero a participação como fundamental para os estudos sobre turismo, sobretudo quando se trata de estudos avaliativos dos seus resultados e dos efeitos positivos e negativos. Como afirmam Mowforth e Munt (1998), o fator participação faz toda a diferença entre o turismo de massa e as novas formas de turismo, denominadas sustentáveis.

Entretanto, considero que é muito limitado apenas questionar se existem ou não espaços de participação. É mais relevante perguntar-se como e quem são os convocados a participar, como se negociam e se ganham espaços de participação e, finalmente, sob que formas ou estilos ocorre esta participação.

472

Há que se reconhecer que a participação é todo um processo que está além do planejamento dos destinos turísticos, se refere também à execução e desenvolvimento, bem como busca de atingir objetivos e metas dos projetos. A participação, desta forma, se refere aos acordos que definem a distribuição de ganhos, o acesso a posto de trabalho e ao usufruto dos produtos turísticos.

A compreensão detalhada destes processos exige ferramentas metodológicas e teóricas capazes de dar conta da multiplicidade de atores e das relações de poder entre eles: o funcionamento e atuação das instituições; o entendimento de como ocorrem as negociações e parcerias, como se desencadeiam conflitos e suas possíveis soluções. Estas são tarefas às quais as ciências sociais têm muito a contribuir.

Alternativas ao Turismo de Massa, Limites e Desafios. À Guisa de Conclusão

Ao longo das últimas décadas, novas modalidades de turismo vêm se desenvolvendo, parte em razão da diversificação das atividades e ofertas de produtos em um mercado crescente e de público heterogêneo, parte como ação das comunidades afetadas pelo turismo no sentido de buscar usufruir parte dos ganhos da atividade. O turismo comunitário, o turismo cultural e o ecoturismo são vistos por muitos autores como uma alternativa ao turismo de massa como forma de inclusão social e preservação ambiental.

Experiências exemplares, como a autonomia e atuação militante dos índios Kuna do Panamá no controle das atividades turísticas em seu território, mas também na dependência desse povo indígena dessas atividades como forma de ganhos econômicos e sobrevivência, mostram tanto a positividade como os limites dessas experiências, sobretudo quando se trata dos efeitos do turismo sobre sociedades indígenas e sobre o meio natural (MOWFORTH; CHARLTON; MUNT, 2008). Os mesmos autores relatam, ainda, a experiência iniciada pelo movimento Long Mai, sediado na França, que, ao final da década de 1970, ajudou um grupo de refugiados nicaraguenses a formar uma pequena comunidade no sudeste da Costa Rica, inicialmente chamada Finca Sonador, hoje conhecida como Longo Mai e a população de aproximadamente quatrocentas pessoas, originalmente camponeses pobres, inseriu-se nas atividades turísticas na década de 1990 como forma de diversificação das atividades econômicas. A pequena escala do empreendimento é vista como fator fundamental para o sucesso de uma experiência que oferece

ao turista condições não usuais de vivência turística. Entretanto, os autores consideram este um caso excepcional de controle sobre as atividades turísticas por populações baseadas no desenvolvimento local, embora, admitam eles, outras exceções existam quanto ao sucesso no controle e autonomia por parte de populações nativas sobre as localidades, tanto nos aspectos socioculturais como ambientais.

Ainda que o turismo local ou de base comunitária seja visto por muitas ONGs ambientais como forma de fortalecimento de comunidades pela distribuição equitativa dos benefícios gerados pela prestação dos serviços turísticos, uma forma de obtenção de ganhos e de preservação cultural e ambiental, via incentivo às práticas cooperativas, há que se destacar as suas dificuldades, como apontam Bartholo, Sansolo e Bursztyn (2009, p. 32): I) baixa qualificação de mão de obra, instabilidade e baixa competitividade das atividades desenvolvidas; II) a pouca diversificação dos produtos turísticos; III) a ausência de sistematicidade na organização e desenvolvimento de meios cooperativos; IV) deficiência quanto ao marketing e aos meios de informação e comunicação e, V) participação marginal das mulheres nesses empreendimentos. Acrescente-se, ainda, a forma desigual como esses experimentos desenvolvem-se, se comparados com a força do grande capital turístico, e mesmo uma dependência deste último, uma vez que muitas das experiências comunitárias se formam nas proximidades dos grandes empreendimentos turísticos.

Finalizo com a observação de El Alaoui (2007, p. 155-156) de que é necessário cuidados na reflexão sobre as experiências consideradas exitosas e alternativas ao turismo de massa, uma vez que elas não fogem aos problemas fartamente elencados pelos estudiosos do turismo tradicional, ao longo das últimas décadas.

Referências Bibliográficas

ALBAN, Marcus. Turismo no Brasil: a estratégia de expansão espacial e seus problemas. *Turismo Visão e Ação*, v. 8, n. 2, 2006, p. 301 – 308.

BECKER, Bertha K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 1, n. 1, 2001.

BENI, Marcos Carlos. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Editora Aleph, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. *Estatísticas básicas de turismo*, 2010.

_____. *Estatísticas básicas de turismo*. Brasil. 2011.

CLANCY, Michael. *Exporting Paradise. Tourism and development in México*. London: Pergamon Press, 2001.

475

CORIOLOANO, Luzia Neide. *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*. São Paulo: Annablume, 2006.

DUTERME, EVANS, Nancy H. “La dynamique du développement du tourisme à Puerto Vallarta”. In: KADT, Emanuel de (Coord.). *Tourisme. Passeport pour le Développement? Regards sur les effets cultureles et sociaux du tourisme dans les pays em développement*. Paris: UNESCO/Banque Mondiale, Editions Economica, 1979. p 300-315.

GREENWOOD, Davydd J. Culture by the Pound: an Anthropological Perspective on Tourism as Cultural Commoditization. In: SMITH, Valene (Ed.). *Hosts and Guests: the Anthropology of Tourism*. Filadélfia: University of Pennsylvania Press, 1989.

HANNERZ, Ulf. *Conexiones transnacionales: cultura, gente, lugares*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1998.

KADT, Emanuel de. Introduction. In: KADT, Emanuel (Coord.). *Tourisme. Passeport pour le Développement? Regards sur les effets cultureles et sociaux du tourisme dans les pays em développement*. Paris: UNESCO/Banque Mondiale, Editions Economica, 1979. p. 3-33.

MACHUCA, José Antonio. Estrategias turísticas y segregación socioterritorial en regiones indígenas. In: MACHUCA, José Antonio; CASTELLANOS GUERRERO, Alicia (Coord.). *Turismo, identidad y exclusión*, UAM-I/Juan. Pablos: México, 2008.

MEETHAN, Kevin. *Tourism in global society: place, culture, consumption*. New York: Palgrave, 2001.

476

MOWFORTH, Martin; MUNT, Ian. *Tourism and sustainability. New tourism in the Third World*. New York: Routledge, 1998.

_____; CHARLTON, Clive; MUNT, Ian. *Tourism and Responsibility: perspectives from Latin America and the Caribbean*. Abingdon. Oxon, UK: Routledge, 2008.

RIBEIRO, Gustavo Lins. A condição da transnacionalidade. Brasília: [s.l.: s.n.], 1997, p. 223. (*Série Antropologia*)

RODRIGUES, Adyr Balastreri. "Turismo e territorialidades plurais – lógicas excludentes ou solidariedade organizacional". In: LEMOS, A. I. G. *et al* (Orgs.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2006.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Diretrizes da Política Nacional de Turismo e Subsídios para a sua avaliação. *Revista Gestão Pública: práticas e desafios*. v. 1, p. 62-78, 2011.

SCHILLER, Nina Glick. Transnationality. In: NUGENT, David; VINCENT, Joan (Ed.). *A companion to the anthropology of Politics*. Oxford, UK: Blackwell Publishing, 2007.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SODI, Horacio. *El fideicomiso en México*. México, DF: Greca Editores, 1996.

SOYAMA, Paula. Comunidades locais são pouco beneficiadas com megaprojetos. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v.58 n.3, 2006.

UNWTO. World Tourism Barometer. v. 10, november/2012.

477

WARMAN, Arturo. *El campo mexicano en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.