

# Organizações do Terceiro Setor no Desenvolvimento das Políticas de Turismo e de Lazer

Third Sector Organizations in the Development of Tourism and Leisure Policies

Cássio Avelino S. Pereira<sup>1</sup>

**RESUMO:** Reflexão sobre a sustentabilidade das políticas de turismo e de lazer sob a ótica das novas dinâmicas de inter-relações, com destaque para a importância da cooperação e do sentido de ação coletiva entre os agentes responsáveis pela realidade social. Enfatizada a necessidade da organização e fortalecimento do terceiro setor para, de um lado, legitimar e qualificar o debate público sobre o turismo e o lazer, e, de outro, ampliar a capacidade da sociedade civil organizada de influenciar as decisões dos governos e do mercado, para garantir coesão social em torno das políticas e estratégias de desenvolvimento do turismo e do lazer.

**PALAVRAS-CHAVE:** turismo, lazer e organizações do terceiro setor; ações de caráter público não estatal; capital social; governança, ação coletiva e coesão social; desenvolvimento e gestão das políticas de turismo e de lazer.

**ABSTRACT:** It presents a reflection on the sustainability of tourism and leisure policies the optics of the new dynamics of interrelations, with prominence for the importance of the cooperation and of the sense of collective action among the responsible agents for the social reality. It is emphasized the need of the organization and invigoration of the third section to, on the one hand to legitimate and qualify the public debate about the

tourism and leisure and on the other hand to enlarge the capacity of the organized civil society to influence in the governments' and market's decisions, to guarantee social cohesion around the policies and strategies of development of the tourism and leisure.

**KEYWORDS:** tourism, leisure and organizations of the third section; actions of non-state public character; social capital; governance, collective action and social cohesion; development and administration of tourism and leisure policies.

## Introdução

O turismo e o lazer são uma importante dimensão das relações humanas. O turismo, como uma das motivações do lazer, permite a manifestação de interesses subjetivos e objetivos do ser humano, envolvendo necessariamente a relação entre as pessoas e seu ambiente sociocultural e ecológico. Essa complexa teia de interesses (necessidades/desejos) humanos é um fenômeno constantemente mal compreendido e caracterizado, na maioria das vezes, sob o rótulo econômico. Embora reconheça que o aspecto econômico seja freqüentemente utilizado em diversas abordagens conceituais para caracterizar o lazer e o turismo no contexto da expansão da economia mundial, não acredito que só a análise e a classificação dos seus efeitos econômicos sejam suficientes para compreender suas múltiplas expressões na sociedade contemporânea.

Segundo Andrade (2001), o lazer e o turismo constituem atos humanos que envolvem o psicossomatismo e as possibilidades de escolha. O lazer pode ser efetuado de muitas maneiras, sem a necessidade de que seu praticante se vincule a qualquer atividade turística. Pela variedade de suas alternativas, formas e modalidades, o lazer não pode continuar a ser considerado fenômeno comum e corriqueiro, vinculado a eventos efêmeros, que reduz as pessoas a meras expectadoras e consumidoras de produção espetacularizada e artificial.

A vivência do lazer permite a criação de massa crítica e a emancipação dos sujeitos na conquista da cidadania, buscando reverter esquemas assistencialistas, de exclusão e de tutela, dando-lhes a oportunidade de construir determinados valores que são fundamentais para a sua transformação pessoal e social. A prática do lazer como ação social favorece a humanização das relações e a busca coletiva para melhoria da qualidade de vida, desenvolvendo o sujeito como pessoa e membro de uma coletividade. Em uma sociedade em constante mudança, é a qualidade da interação entre pessoas, bem como destas com o meio em que vivem, que resulta na melhoria da qualidade de vida. Investir na melhoria das relações hu-

1. Bacharel em Ciências Econômicas pela Unimontes-MG e mestre em Ciência Política pela UFMG. Publicou diversos artigos em revistas especializadas. Vencedor na categoria profissional do prêmio de monografia da Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais em 1998. Consultor do Centro de Pesquisa e Planejamento do Turismo – CPTUR. Contato: Rua Padre Eugênio 344/102 – 39401-083 – Montes Claros – MG; e-mail: cassioavelino@hotmail.com.

manas é possibilitar o desenvolvimento pessoal e social, capacitando o indivíduo para o enfrentamento dos obstáculos gerados pelo processo de industrialização e urbanização, que tem imposto limites à garantia da dignidade da vida humana.

No turismo existe uma teia de laços entre a economia, a sociedade e a ecologia. Se não for levado em conta o ambiente sociocultural, nenhuma forma de turismo economicamente durável é possível. A concepção de um turismo sustentável e humano distancia-se do turismo de massa, impactante e ilusório. O objeto do turismo se define no âmbito das práticas sociais cotidianas dos moradores dos destinos turísticos e de seus visitantes. Torna-se fundamental, portanto, que além do valor econômico, expresso pelos bens e serviços produzidos e consumidos nas localidades, os atrativos e produtos turísticos contenham na sua composição uma base multicultural e ecológica (Moesch, 2001).

Considerando que o lazer e o turismo deveriam ser o resultado cooperativo, consciente e intencional da ação humana, orientados para valores e mudanças desejáveis, não poderiam ser considerados pertencentes ao domínio privado de alguns grupos de interesse e ser categorizados na vertente que os reduz a meras defesas corporativas. Trata-se de uma dimensão pertencente à esfera pública que deveria se desenvolver de forma includente, responsável, solidária e sustentável em um ambiente saudável, não devendo ser praticada de forma seletiva.

Consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição da República Federativa do Brasil<sup>2</sup>, o lazer e o turismo precisam ter ampliadas suas discussões em arenas públicas e institucionais, circunscritas à esfera do Estado ou não, consolidando suas bases para uma atuação mais politizada, crítica, criativa, e desenvolvendo essas áreas por meio de ações que contemplam a cidadania ativa, o compromisso social e o respeito à diversidade cultural da nossa sociedade (Pereira, 2000).

Portanto, este artigo pretende realizar uma reflexão sobre a sustentabilidade das políticas de turismo e de lazer à luz das novas dinâmicas de inter-relações, com destaque para a importância da cooperação e do sentido de ação coletiva entre os agentes responsáveis pela realidade social.

2. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos, a referência é no Artigo 13 (i – Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado; ii – Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar); e no Artigo 24 (Toda pessoa tem direito ao repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias periódicas remuneradas). Na Constituição Federal, o lazer consta no Título II, *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, Capítulo II, *Dos Direitos Sociais*, Artigo 6º e no Título VIII, Capítulo III, Seção III, no Artigo 217, no 3º parágrafo do item IV. Já o turismo, está inserido no Título VII, *Da Ordem Econômica e Financeira*, Capítulo I, *Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica*, Artigo 180.

Nesse sentido, será enfatizada a necessidade de maior investimento na organização e fortalecimento do terceiro setor para, de um lado, legitimar e qualificar o debate público sobre o turismo e o lazer e, de outro, ampliar a capacidade da sociedade civil organizada de influenciar as decisões dos governos e do mercado, garantindo coesão social em torno das políticas e estratégias do desenvolvimento integrado, humano e sustentável, do turismo e do lazer.

## Cenário de mudança: ação coletiva e esfera pública não estatal

Como podemos lidar com os fatores emergentes que afetam nossas vidas e transformá-los em resultados desejáveis? Como podemos nos reunir e nos organizar para realizar algo que faça a diferença? A resposta para essas questões passa pela definição de quem são os agentes responsáveis pela realidade social e de como se dá o agenciamento de sua ação. Não existe só um agente capaz de estabelecer mudanças na realidade social. Segundo Offe (1999), são três os fundamentos da ordem e da ação social. Em primeiro lugar, o Estado, responsável pelo controle coletivo e pela melhoria das condições de vida. Em segundo, o mercado, que corresponde aos interesses privados, e cuja competição, por mais eficaz e racional que seja, visa ao lucro como resultado. E o terceiro fundamento é a sociedade civil, formada por comunidades locais, lingüísticas, étnicas, profissionais e religiosas, ou seja, por pessoas em situações semelhantes e que partilham características importantes, como confiança, solidariedade, fé e amizade, gerando cooperação e unindo pessoas em sentido coletivo dentro de um mesmo objetivo.

O Estado deveria desenvolver políticas capazes de dar suporte ao bem-estar de todos os cidadãos, garantindo seus direitos mínimos e universais, conquistados historicamente. Todavia, um fator limitador da ação do Estado nas últimas décadas tem sido a escassez de recursos para o financiamento de políticas públicas, acentuando uma crise que pode ser entendida como produto do contínuo desequilíbrio verificado entre a quantidade de demandas oriundas da sociedade e a capacidade efetiva do Estado em atendê-las minimamente por meio das políticas públicas. Diante dessa realidade, um vigoroso movimento de ataque à ação do Estado vem sendo desferido pela denominada onda neoliberal, segundo a qual, o mercado representaria o mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, sendo o Estado exatamente sua antítese. É condenável essa tendência que se verifica nos dias de hoje, de contrapor as virtudes do mercado aos vícios do Estado. É importante o aperfeiçoamento dos mecanismos de intervenção do Estado para que o mercado possa funcionar de maneira mais eficiente e em benefício de um projeto coletivo. É necessário que sejam superados os entraves ligados à dicotomia

Estado-mercado como forma de buscar um novo padrão de gestão pública, cuja capacidade de execução esteja em consonância com a dinâmica dos interesses sociais (Gouvêa, 1999).

O ideal não é uma sociedade de mercado, mas nenhuma sociedade complexa funciona sem que haja uma economia de mercado. O problema é não deixar que o mercado controle tudo. Quanto mais organizada for a sociedade, mais o mercado vai estar coagido a agir de acordo com interesses que não sejam apenas individuais e que não visem somente à maximização de seu lucro. A busca é no sentido de ter um mercado socialmente orientado. O olhar da sociedade civil detecta problemas, identifica oportunidades e vantagens colaborativas, descobre potencialidades e soluções inovadoras em lugares onde o olhar do Estado não penetra – e ao mercado não interessa porque não gera lucro (Franco, 2000).

Isso facilita a visão de que não existe apenas um agente, e que o agenciamento da ação depende de uma sinergia entre eles para promover o desenvolvimento humano e social sustentável de uma determinada sociedade. É necessário fazer uma combinação ativa dos recursos para a ação coletiva que estão identificados com o Estado, o mercado e a sociedade civil. Segundo Offe (1999), não é mais possível desconsiderar algum desses agentes que fundamentam a ordem social, concentrando toda a ação conforme o ordenamento do mercado ou do Estado, ou realizando tudo por meio dos elos comunitários de pequenos grupos de pessoas com identidade compartilhada. Para diferir dos padrões prescritos pelas formas tradicionais e obsoletas de ação social, é preciso combinar os três aspectos que a fundamentam em uma ação coletiva.

O Estado não detém mais o monopólio do que é público, e a grande novidade do fim do século XX e do começo do novo milênio é que está emergindo uma esfera pública que não é estatal. Essa afirmação não elimina o papel do Estado, pelo contrário, ele é necessário, imprescindível e insubstituível, mas não suficiente. O fato de ser estatal não quer dizer que é público, pelo menos aqui no Brasil. O Estado brasileiro foi privatizado pelos interesses empresariais, pelos interesses corporativos e pelos interesses políticos clientelistas que nele se alojaram. Esses atores orientam serviços e atividades de Estado para uma direção que não é a do interesse público, que não é universal nem do bem comum, sendo direcionada para um determinado particularismo encontrado na sociedade. É preciso publicizar o Estado, torná-lo de fato público, nominal e constitucionalmente público. No entanto, existe uma série de atividades que são públicas, mas não são estatais (Franco, 2000).

É necessário que existam muitas organizações com finalidade privada e outras com finalidade pública. Aquelas que têm finalidade pública, com as públicas estatais, somam-se nessa grande esfera pública, que deve ser fortalecida e am-

pliada. A democracia é um tipo de regime que só funciona se houver uma esfera pública que jamais pode ser aprofundada e radicalizada sem uma esfera pública ampliada. Caso contrário, a política vai ficar sempre na mão dos governos, dos parlamentares ou dos executivos de estatais. Para democratizar a política é preciso ter mais cidadãos fazendo política, transitando numa esfera pública que não é estatal, e quem, faz isso são as organizações da sociedade civil: o terceiro setor.

## Fortalecimento do terceiro setor

A democracia, de um modo geral, tem se movido entre a intensa participação de poucos e a apatia e abstenção da maioria. Contudo, percebe-se que muitos indivíduos, apesar de freqüentemente se mostrarem apáticos nos processos políticos, abstendo-se de votar ou de se filiar a partidos ou sindicatos, vêm se envolvendo cada vez mais em atividades e ações “privadas” na esfera pública. Essas atividades e ações objetivam proporcionar bem-estar, dignidade e assumem um papel importante à medida que buscam suprir ou amenizar demandas da população não cobertas pelo Estado e pelo mercado. A democracia deve ser entendida como ordenamento de representação nos governos, e também como ordenamento da participação pública na vida cotidiana e no interesse comum, contribuindo, assim, para aumentar a qualidade da democracia. Democracia passa a significar também comunidade solidária de cidadãos (Gouvêa, 1999).

Não pode haver sociedade democrática que não passe por um processo de democratização e de empoderamento das populações, ou seja, a ampliação da capacidade das pessoas de influenciar as decisões públicas, definindo os destinos coletivos de uma dada sociedade. Existe uma relação direta entre a boa governança<sup>3</sup>, a prosperidade econômica e os graus de cooperação, confiança e parceria atingidos por uma sociedade democrática organizada. Essa relação pode ser compreendida como capital social, que, conforme Offe (1999), significa a disposição moral e cognitiva de seres humanos de confiarem uns nos outros, de se associarem, de cooperarem de forma não predeterminada pelo Estado, nacionalidade, partidos

3. O termo *governança* caracteriza a idéia de eficiência e está vinculado a uma visão mais ampla de gestão, que não se limita apenas ao campo econômico e que procura incorporar aspectos políticos e sociais na sua ação pública ou privada. Autores que trabalham conceitualmente esse tema caracterizam-no como um processo de interação entre os atores sociais, grupos privados e forças políticas, organizações e instituições públicas e organismos não governamentais, que são sujeitos a regras que coordenam as suas relações com base em interesses coletivos. Conferir, entre outros autores, Putnam, 1996; Gouvêa, 1999; Lins, 2000.

políticos, relacionamentos de mercados como companhias, firmas ou associações de negócios, e também não restrita aos elos comunitários, como elos lingüísticos ou religiosos.

Investir no capital social significa fortalecer o terceiro setor, que é definido como um conjunto de iniciativas particulares sem fins lucrativos e com sentido público. Incluem-se as organizações que vão desde fundações, com estruturas formais rígidas e uma relação de proximidade com o Estado e grandes empresas, a movimentos sociais pouco ou muito estruturados, englobando grupos ambientais, culturais, religiosos e associações de moradores que constroem estratégias que buscam melhorias para uma comunidade ou grupo específico da população. Uma de suas características é a extrema heterogeneidade, o que repercute na ausência de consenso quanto à abrangência de seu conceito (Teodósio & Resende, 1999).

A partir de uma pesquisa realizada por Putnam (1996), fundamentada em bases empíricas com uma articulação teórica consistente, pôde ser comprovado que não há boa governança nem prosperidade econômica em sociedades desorganizadas, com baixo nível de capital social. O nível de organização de uma sociedade guarda relação direta com o terceiro setor. A ação pública da sociedade civil é capaz de mobilizar recursos, sinergizar iniciativas, promover parcerias em prol do desenvolvimento humano e social sustentável. A quantidade, a qualidade, a força e o conhecimento acumulado dessas organizações formam o capital social de uma nação, não contabilizado nos cálculos de seu PIB – Produto Interno Bruto (Franco, 2000).

Um novo fenômeno que passou a ocorrer no Brasil foi o início da organização da sociedade, que começou a querer fiscalizar e participar das decisões públicas, num processo de ampliação da cidadania. Isso significa que a sociedade começou a adquirir maioridade política, não querendo ficar eternamente tutelada pelo Estado. Uma abrangente pesquisa sobre o terceiro setor<sup>4</sup> apontou que em 1991 o Brasil tinha 775 mil pessoas ocupadas em suas atividades. Esse número saltou para 1 milhão e 120 mil ocupações em 1995. Isso significa que a velocidade de ocupar pessoas remuneradas ou voluntários no terceiro setor cresceu 44,38% nesses quatro anos, ao passo que o ritmo de crescimento das ocupações nos outros dois setores – primeiro setor, o Estado, e o segundo, o mercado – foi de apenas 19,36%. Isso não significa que o terceiro setor ocupa mais pessoas que os

setores governamental e privado. Significa que sua velocidade de ocupação no Brasil e no mundo<sup>5</sup> é muito maior. Por essa razão, o terceiro setor está emergindo como um fenômeno.

A pesquisa demonstrou também que a maior parte das fontes de receita do terceiro setor vem de recursos próprios, e que os três níveis de governo, o federal, o estadual e o municipal, juntos, eram responsáveis por apenas 15,5% do total das suas receitas, quando a média internacional indica a participação dos governos com 40% na composição de recursos para o terceiro setor. Desmistificou-se, pois, a idéia de que o terceiro setor no Brasil, com aproximadamente 250 mil organizações, seja sustentado por recursos públicos. Essas instituições captam recursos não só do Estado, mas também por meio da venda de serviços, de produtos, de projetos nacionais e internacionais, de parcerias empresariais para a execução de variadas atividades de interesse público ou de interesse de apenas um grupo de cidadãos (Ferrarezi, 2000).

A expansão da atuação da iniciativa privada em questões de interesse público levou a revista *Exame* a publicar um *Guia de Boa Cidadania Corporativa*, um retrato condensado da prática da ação social das empresas brasileiras. Foram selecionadas 245 organizações que desenvolvem, financiam ou apóiam de diversas maneiras mais de mil projetos sociais voltados para a comunidade. O investimento declarado foi de cerca de 550 milhões de reais apenas no ano de 2001, dividido nas categorias de educação, saúde, cultura, apoio à criança e ao adolescente, voluntariado e meio ambiente. Conceitos como governança corporativa e responsabilidade social têm sido as melhores ferramentas para o despertar da consciência empresarial de que o papel dos negócios vai muito além do lucro.

O campo da gestão é considerado um dos espaços centrais no avanço das organizações do terceiro setor que incorporaram a noção de bem público e de cidadania à formação, implementação e avaliação de suas ações, conciliando a visão dos mecanismos de mercado, da política, do social e do constitucional. A gestão social empreendida pelo terceiro setor trabalha para a construção da cidadania em uma sociedade que se mostra cada vez mais multifacetada, e tem como atributo central a capacidade de articulação e de negociação, diferente da gestão privada, que se caracteriza pela agressividade e competitividade no alcance de metas do empreendimento (Teodósio & Resende, 1999).

5. A expansão do terceiro setor é fenômeno que se verifica em várias economias capitalistas ocidentais. Nos Estados Unidos existem cerca de 1,2 milhão de organizações civis sem fins lucrativos, ou organizações de serviços, empregando 10% da força de trabalho remunerada do país, e alcançando uma magnitude econômica que lhe daria o *status* de sétima economia mundial (Teodósio & Resende, 1999).

4. Pesquisa realizada na primeira metade dos anos 1990 por Leilah Landin, em um projeto da Fundação John Hopkins, e apresentada no Seminário “O Poder Público e o Terceiro Setor”, realizado pela Prefeitura de Belo Horizonte em 2001.

O papel pró-ativo do terceiro setor deve estar a serviço da redefinição do desenho das políticas públicas governamentais, procurando transformá-las em políticas de parceria entre Estado, mercado e sociedade civil em todos os níveis, com a incorporação das organizações de cidadãos em suas fases de elaboração, execução, monitoramento, fiscalização e avaliação.

## Ampliação das arenas institucionais de decisão

É uma novidade a cooperação estreita entre mercado, Estado e sociedade civil para atuarem conjuntamente no controle e gestão de determinada política, cada um exercendo seu papel distintamente e percebendo a capacidade de complementaridade e não de exclusão de alguma dessas formas de ação política. Se para o conjunto da sociedade brasileira isso vem significando um extremo desafio pela novidade de ser uma questão complexa, no caso do lazer e do turismo em particular, o desafio é ainda maior.

A experiência brasileira na gestão e no controle das políticas e recursos públicos voltados para o lazer, e mais especificamente para o turismo, esteve circunscrita à esfera do Estado e do mercado. O advento da democratização da sociedade brasileira ocorreu com a Constituição Federal de 1988, que representou um marco histórico no avanço e garantia da participação pública, na medida em que os conselhos passaram a integrar os mecanismos institucionais responsáveis pela formulação das políticas nas distintas esferas de governo. Entretanto, apesar de a maioria dos conselhos de turismo ter papel consultivo e contar com a participação de representantes do governo, mercado e sociedade civil, eles permanecem ainda fora do controle e da gestão dos recursos e das políticas públicas, ocupando apenas a função de apontar diretrizes e subsídios para o Estado regular e o mercado executar. Os conselhos deveriam ser uma instância participativa com poder decisório, mas tornaram-se uma instância representativa com um certo isolamento da base que elegeu o representante que foi indicado ou eleito.

O foco de preocupação da sociedade civil tem sido os problemas sociais mais amplos do sistema de proteção social. Uma prerrogativa fundamental do desenvolvimento sustentável é a capacidade de implementação de ações capazes de garantir melhoria efetiva da qualidade de vida da sociedade, desafio que está relacionado à gestão. O conjunto de desafios e obstáculos vivenciados pela sociedade civil para atingir essa meta vem sendo objeto de atenção generalizada, inclusive do Estado e do mercado. A princípio, a visão de gestão presumia a capacidade organizacional interna das instituições para promover com qualidade a oferta de determinados bens e serviços. Essa visão tem sido ampliada e complexada a partir

da compreensão que gestão pressupõe também a capacidade de a sociedade influenciar e controlar as políticas públicas. O objetivo maior a ser percorrido passa pelo reconhecimento da necessidade de a sociedade civil desenvolver competências para relacionar-se com o Estado e com o mercado como esferas políticas.

Considero a hipótese de que o desenvolvimento integrado e sustentado do lazer e do turismo passa também pela capacidade organizacional da sociedade civil de atuar com outras esferas sociais, cumprindo um papel complementar no que diz respeito à sua gestão. A sustentabilidade política do turismo e do lazer pressupõe um modelo de gestão participativa e compartilhada que confira poder e responsabilidades aos diversos atores sociais envolvidos na melhoria das condições de vida, seja de comunidades locais, destinos turísticos, seja de regiões, garantindo oportunidades iguais, acesso a experiências e conhecimentos, dotando-os com a capacidade de influenciar positivamente as decisões e resultados que supram ou afetem suas necessidades.

A sociedade civil tem atuado e contribuído pouco para tornar o turismo foco estratégico e central do desenvolvimento econômico e social de um determinado local ou região. A sociedade civil organizada tem contribuído para a promoção do turismo por meio, por exemplo, dos *Conventions & Visitors Bureaux*<sup>6</sup>, no debate sobre desenvolvimento sustentável do turismo através, por exemplo, do Conselho Brasileiro de Turismo Sustentável, composto por entidades da sociedade civil, do setor público e da iniciativa privada, que visa criar instrumentos de controle social das atividades turísticas, tais como a certificação de produtos turísticos socialmente e ambientalmente integrados, além de ações pontuais em áreas como cultura e educação, mas a partir de uma atuação isolada ou circunscrita ao seu espaço social do que a partir de uma ação mais articulada com o Estado e o mercado.

No campo do lazer há um processo incipiente, no sentido de trabalhar a ação comunitária como metodologia de mobilização e de intervenção, utilizando-se das práticas lúdicas e pedagógicas do lazer para favorecer a humanização das relações e a busca coletiva pela superação dos limites impostos à população desprovida de bens materiais. Mas segundo Linhales (1998), os profissionais que se ocupam da educação física, do esporte e do lazer ainda não conseguiram cons-

6. Organismo não-governamental, sem fins lucrativos, na forma de uma associação ou fundação para desempenhar funções nitidamente de divulgação e promoção. Tal modelo de organismo tem como propósito principal captar turistas para a área geográfica de sua responsabilidade, visando ao desenvolvimento da atividade turística em geral e do turismo de negócios e eventos em particular. A ação do *Convention & Visitors Bureau* tem natureza cooperativa, reunindo esforços do *trade* turístico e dos demais interessados no desenvolvimento turístico de uma determinada área ou região geográfica (Tecnitur, s.d.).

truir a coesão necessária para sua participação e/ou interferência nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. De acordo com a autora, ações isoladas têm substituído os processos de coletivização, publicitação e democratização dos debates.

Falta tradição de atuação organizada da sociedade civil no turismo e no lazer, o que se deve, inclusive, à pouca importância dada ao setor como atividade complexa e promotora do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. Para modificar essa realidade seria preciso investir na organização de um terceiro setor que inclua na sua agenda o turismo e o lazer. O Estado deveria, inclusive, investir no seu fortalecimento e, segundo Lins (2000), entre as atribuições da esfera pública, deve configurar a mobilização dos atores que gravitam em torno do turismo e do lazer, e daqueles que, de forma organizada, atuam em defesa das condições de vida local.

O desafio é trabalhar essa nova cultura política do Estado que compartilha e descentraliza processos decisórios, de um mercado que atue na dimensão do social no interior de suas atividades como pressuposto do desenvolvimento, e de uma sociedade civil que atue no campo político e econômico – e que seja competente tecnicamente na gestão de recursos e políticas públicas. Como promover um novo processo de inter-relação entre atores que têm papéis específicos e diferenciados, em determinado espaço geográfico, dentro de um setor como o turismo e o lazer, que têm algumas particularidades, como a pouca atuação de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, agindo complementarmente, ao lado do Estado e do mercado, no desempenho de algum papel específico? Essa lacuna faz com que o turismo e o lazer sejam tratados pelas formas tradicionais e obsoletas de ação política.

### Iniciativas de caráter público não estatal no turismo e no lazer

Considerando que o turismo e o lazer estão cada vez mais relacionados com as áreas humanas, culturais e ambientais, sua principal plataforma de decisão política está se transferindo para estruturas descentralizadas, como os municípios, e, em particular, para as comunidades receptoras de fluxos turísticos. Nesse contexto, observa-se uma crescente preocupação com os mecanismos de coordenação de assuntos turísticos entre os organismos legisladores e reguladores, a iniciativa privada e a sociedade civil nas jurisdições territoriais subordinadas<sup>7</sup>.

7. Conferir em Pereira (1999a), as arenas institucionais de decisão envolvendo o setor de turismo por meio da experiência do Estado de Minas Gerais.

É preciso reconhecer que o setor operacional do turismo não pode alcançar sozinho os objetivos de sustentabilidade à margem dos demais setores e atividades. A sociedade civil, por intermédio das organizações não-governamentais – ONGs, tem que participar nas atividades de elaboração, implementação e avaliação das políticas de desenvolvimento do turismo e do lazer.

Em alguns casos básicos, o agente privilegiado de regulação do turismo na esfera local é o Estado. Planos Diretores, com as respectivas definições e regulamentações sobre o uso e as tendências de expansão urbana, representam iniciativas na órbita da regulação em que o governo local é o protagonista principal, e terá papel estratégico no fomento do turismo e do lazer (Lins, 2000). No entanto, os papéis são diferenciados, e o processo de gestão tem que pressupor uma esfera organizacional que permita que esse conjunto de atores (sociedade civil, mercado e Estado) tenha um nível de igualdade e poder no processo de definição, controle e monitoramento das ações que são públicas no âmbito do turismo e do lazer.

A precariedade da ação pública estatal de estimular e aglutinar atores sociais e arranjos institucionais de um determinado território em torno de objetivos comuns para atuar em sintonia, no intuito de exercer uma efetiva e necessária governança no núcleo turístico, suscita a necessidade de novo protagonista que impulse a ação coletiva no processo de desenvolvimento integrado e sustentável do turismo e do lazer, como as organizações do terceiro setor.

Segundo Beni (2000), a sustentabilidade da gestão reclama urgente a pactuação de um novo contrato social entre Estado, mercado e a sociedade civil, talvez por intermédio do terceiro setor, com suas respectivas responsabilidades definidas, num sistema de gestão compartilhada, sem o qual não haverá convergência para a sustentabilidade do turismo nem para a realização dos objetivos do desenvolvimento local e regional. Ainda segundo o autor, o terceiro setor está envolvendo-se cada vez mais no processo de gestão. E deve-se lembrar que esse setor, formado pelas diversas organizações da sociedade civil, atuando em conjunto com o Estado e com o setor privado, ou na ausência destes, representa um esforço ponderável na busca da construção de um modelo de desenvolvimento integral, integrado e sustentável, possibilitando superar a reprodução da pobreza e da exclusão social causada pelo aumento das desigualdades provocada pela globalização e esgotamento das verbas públicas.

O grau de evolução de uma destinação turística reflete a intensidade das práticas cooperativas e o nível de coesão dos atores em torno de suas estratégias de desenvolvimento. Portanto, faz-se necessário uma política estratégica que coloque as cidades, municípios ou destinos turísticos não apenas como receptáculo de redes de negócios, mas, sobretudo, de um espaço social produzido por seus atores, os cidadãos, para que possam ter clareza da importância do lazer e do

turismo no desenvolvimento econômico e social local, assegurando também que seus impactos socioeconômicos sejam debatidos com a sociedade e tenham controles políticos e sociais definidos (Moesch, 2001).

Nesse sentido é preciso estimular novos modelos ou formas organizacionais de promover a gestão de destinações turísticas, indo além de arranjos institucionais (conselhos) dispostos na Constituição de 1988, como, por exemplo, a criação de Organizações Civis de Interesse Público – OSCIP, com interesses e interfaces com a temática do lazer e do turismo, politizando e qualificando o debate público sobre o setor<sup>8</sup>. É fundamental a inovação da natureza jurídica e organizacional de estruturas para garantir iniciativas de caráter público não estatal envolvendo as áreas de turismo e de lazer. Entretanto, é importante também que esse avanço venha acompanhado de um processo sustentado na prática contínua e qualificada de construção coletiva das políticas de lazer e de turismo, evitando os casuismos verificados em muitos municípios. Para o sucesso dessa empreitada é fundamental o grau de coesão social e política da população aos processos de desenvolvimento e melhoria das condições de vida local.

### Estruturação da cadeia produtiva de bens e serviços turísticos

Um dos conceitos que está permeando a prática da sustentabilidade do turismo está ligado à definição de *cluster*, que segundo Beni (1999) pode ser definido como um conjunto de atrativos com destacado diferencial turístico estabelecido em uma região com permeação social de sua população, dotado de equipamentos e serviços de qualidade, com excelência gerencial, concentrado num espaço geográfico delimitado.

8. A Lei nº 9.790, que qualifica as Organizações Civis de Interesse Público – OSCIP, conhecida como “a nova lei do terceiro setor”, é o novo marco legal que regula as relações entre estado e sociedade civil no Brasil. Essa lei das OSCIPs busca consolidar e legitimar uma nova institucionalidade que reconheça a sociedade civil organizada como sujeito político e como ator social. Criou-se, a partir dessa lei, um sistema classificatório pelo qual passam a ser reconhecidas duas dezenas de finalidades públicas, desempenhadas por organizações não-governamentais que não eram legalizadas. Sobretudo, aquelas entidades voltadas ao desenvolvimento humano e social do país, como, por exemplo, as que se dedicavam à promoção da cultura, da defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; da defesa, preservação e conservação do meio ambiente; da educação; da saúde; da segurança alimentar; da cidadania e de outros valores universais, bem como as que se dedicam aos estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e microcrédito, entre outras finalidades. Conferir (Ferrarezi, 2000).

Para Lins (2000), a expressão *cluster* turístico assinala a existência, em situação de proximidade, de empresas de hospedagem, alimentação, entretenimento, produção cultural e serviços diversos, como transportes, recepção turística e organização de viagens; de instituições públicas e privadas que operam com gestão, coordenação e planejamento turístico e de formação de recursos humanos para o turismo. A referência ao conceito sugere a abordagem da organização e das perspectivas do setor turístico em diferentes contextos locais e regionais.

A organização da cadeia produtiva de bens e serviços através de *clusters* é fundamental para compreender a importância da visão integrada e sistêmica do turismo. Entretanto, para criar processos de desenvolvimento local com sustentabilidade, sobre o enfoque de *clusters*, pressupõe-se encarar algumas questões básicas, e uma delas passa pela capacidade da sociedade de ter coesão, o que significa praticar o mínimo de cooperação e identificação de objetivos comuns. Segundo Paulo Haddad (1999), a sustentabilidade de um *cluster* tem muito mais a ver com a qualidade do capital humano e intelectual que comanda cada uma das suas atividades, do que com eventos efêmeros de natureza macroeconômica (por exemplo, desvalorização cambial) ou de políticas regionais (por exemplo, sistemas de incentivos em regime de guerra fiscal) que podem gerar competitividades espúrias.

Nesse sentido, para que esse sistema se configure de maneira dinâmica e integrado, é necessário criar capacidade de governança no interior do *cluster*, o que significa remeter o conjunto de atores e arranjos institucionais de um território a regras que coordenem suas relações num contexto comportamental de intensa prática de natureza cooperativa, coletiva e solidária, capaz de garantir coesão em torno de estratégias de desenvolvimento sustentável do turismo.

### Considerações finais

A criação de espaços de participação, onde a sociedade civil atua com o poder público para fazer a gestão das políticas de turismo e de lazer, produz resultados mais eficientes? Pode-se afirmar que a simples formalização de instâncias de participação da sociedade civil não tem sido suficiente para obter políticas públicas de qualidade nas áreas de turismo e de lazer. A democratização da gestão das políticas públicas é uma tarefa importante e fundamental, mas não pode ser entendida como única e suficiente para melhorar a qualidade de vida da população. Empreender o esforço para mudar a concepção, o conteúdo e a metodologia são tarefas igualmente importantes para que o empenho de mobilização e participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas as torne mais eficientes

e respondam às demandas da ética e da cidadania. É necessário trazer a mudança de gestão para o interior das políticas públicas. As construções das políticas precisam contemplar o debate com todos os segmentos da sociedade, precisam ter vínculo estreito e direto com a realidade social para perceber as demandas da população (Volpi, 2001).

Para Lins (2000), as dificuldades que cercam a ação coletiva no setor turístico se encontram principalmente na falta de capacidade das instituições para atuar em sintonia no intuito de exercer uma efetiva e necessária regulação local. Uma evolução nessa direção exige maior sentido de coletividade, mas esbarra nos obstáculos à aglutinação dos atores em torno de objetivos comuns. Nesse caso, a percepção é que há um *déficit* de capital social no turismo e no lazer, e que o terceiro setor ainda não desempenha nenhum papel de destaque, talvez pelo excesso de autonomia do Estado no estabelecimento de parcerias com alguns grupos de interesse para desenvolver as ações relativas ao turismo e ao lazer.

O fomento de uma política propositiva de turismo, segundo Moesch (2001), requer uma relação horizontal com diversos atores no desenvolvimento de uma gestão compartilhada, tanto na participação dos custos como na definição de programas e produtos de promoção. O grande desafio é criar uma prática de co-responsabilidade na qual caberá ao poder público planejar e desenvolver políticas, produtos e atividades relacionadas ao turismo e ao lazer a partir da concepção geral dos interesses da cidade, do município e do destino turístico. Ao setor privado caberá aportar o dinamismo, o conhecimento, a tecnologia e os recursos materiais e humanos, dirigindo seus produtos e atividades para a geração de empregos e de renda. E considera-se que ao terceiro setor caberá aportar o capital social, o espírito de luta, a sensibilidade, a criatividade, a hospitalidade, a interatividade, enfim, fundar a cultura da reciprocidade, facilitando a interação entre os visitantes e os habitantes do lugar.

O problema não está na falta de mecanismos legais e de novos arranjos institucionais. O problema está na falta de uma cultura política que oriente a constelação de atores que gravitam na órbita do turismo e do lazer a praticarem iniciativas de índole coletiva e condutas de natureza cooperativa. Portanto, é necessário impulsionar estratégias de ações coletivas capazes de gerar nova governança local, ou seja, comunidades, empresários e governos imbuídos de espírito solidário e responsável, com visão técnica e política de quais são os caminhos, limites e métodos para praticar a ética e a gestão participativa e compartilhada de destinações turísticas que garanta, de um lado, a qualidade de vida da população residente e, de outro, a qualidade da oferta de bens e serviços para os turistas.

## Referências bibliográficas

- ANDRADE, José Vicente. 2001. *Gestão em lazer e turismo*. Belo Horizonte: Autêntica.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. 2000. *Debate público: lazer, trabalho e qualidade de vida*. Belo Horizonte.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA DO COMÉRCIO E DO TURISMO; INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO. 1995. *Política Nacional de Turismo 1996-1999: principais diretrizes, estratégias e programas*. Brasília: EMBRATUR.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO TURISMO. 2003. *Plano Nacional do Turismo 2003-2007: diretrizes, metas e programas*. Brasília.
- BENI, Mario Carlos. 1999. Política e estratégia do desenvolvimento regional: roteiro metodológico com base na instrumentalização e operacionalização do SISTUR – Sistema de Turismo aplicado ao Projeto Costa Oeste – Estudo de caso. *Turismo – Visão e Ação*. Itajaí: Editora da UNIVALI, ano 2, nº 3.
- \_\_\_\_\_. 2000. *As três sustentabilidades do turismo*. In: IV Encontro Nacional de Turismo com Base Local “Redescobrindo a Ecologia no Turismo”, Joinville, SC (mimeo).
- CONGRESSO BRASILEIRO DA ATIVIDADE TURÍSTICA. 2002. *Programa Brasileiro da Atividade Turística; emprego, renda e desenvolvimento*. Brasília, Câmara dos Deputados. Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo/Subcomissão Permanente de Turismo, Confederação Nacional do Comércio.
- EMBRATUR. 1997. *Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Elaborado pela Gerência de Programas Nacionais; Supervisão de Projetos de Descentralização. Brasília.
- FERRAREZI, Elizabete. 2000. *OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária.
- FRANCO, Augusto de. 2000. O que está por trás da nova lei do terceiro setor. In: FERRAREZI, Elizabete. *OSCIP – Organização da sociedade civil de interesse público: a lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor*. Brasília: Comunidade Solidária.
- GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. 1999. Políticas públicas, governabilidade e globalização. *Revisão do Legislativo*. Belo Horizonte, nº 25, p.59-66, jan-mar.
- HADDAD, Paulo R. 1999. Os clusters produtivos. *Jornal Estado de Minas*, Revista de Economia, nº 15, p. 26-7, julho.
- LINHALES, Meily Assbú. 1998. São as políticas públicas para a educação física/esportes e lazer efetivamente políticas sociais? *Revista Motrivivência*. São Paulo, ano x, nº 11, p. 72-81, setembro.
- LINS, Hoyêdo Nunes. 2000. Florianópolis, clusters turísticos?. *Turismo em Análise*. São Paulo: ECA-USP, v. 11, nº 2, p.55-70, nov.
- MOESCH, Marutschka Martini. 2001. Modelo de gestão pública de turismo. In: Seminário Internacional de Turismo “Tourism Super Tuesday”, São Paulo (mimeo).
- OFFE, Claus. 1999. Reforma do Estado. In: NABUCO, Maria Regina & CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.). *Relações de trabalho contemporâneas*. Belo Horizonte: IRT – Instituto de Relações do Trabalho da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

- PEREIRA, Cássio Avelino S. 1999a. Procedimentos para avaliação de políticas públicas pelo poder legislativo – Estudo de caso da política de turismo de Minas Gerais. *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, nº 25, jan-mar.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Políticas públicas no setor de turismo. *Turismo em Análise*. São Paulo: ECA-USP, v.10, nº 2, p. 7-21, nov.
- \_\_\_\_\_. 2000. Turismo e lazer: tendências para o terceiro milênio. *Licere*. Belo Horizonte: CELAR-UFMG, v. 3, nº 1, p.11-20.
- \_\_\_\_\_. 2002. Gestão estratégica da política de turismo. *Turismólogo in Focco*. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Bacharéis de Turismo – ABBTUR, ano 1, nº 2, jul-ago.
- PUTNAM, Robert. 1996. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- REVISTA EXAME. 2001. *Guia de boa cidadania corporativa*. São Paulo. Edição 754.
- SEMINÁRIO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 2000. Filantropia: marco legal e a universalização de direitos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- TECNITUR. Belo Horizonte Convention & Visitors Bureau – Projeto Básico. Belo Horizonte: (mimeo), s/d.
- TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa & RESENDE, Grazielle Andrade. 1999. Desvendando o terceiro setor: trabalho e gestão em organizações não-governamentais. In: NABUCO, Maria Regina & CARVALHO NETO, Antônio (Orgs.). *Relações de trabalho contemporâneas*. Belo Horizonte: IRT – Instituto de Relações do Trabalho da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
- VOLPI, Mário. 2001. O desafio do relacionamento entre o poder público e a sociedade. In: SEMINÁRIO “O PODER PÚBLICO E O TERCEIRO SETOR”. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Recebido em 22/03/2004.

Aprovado em 20/07/2004.