

MARIO DOUGLAS SILVA

**GOVERNANÇA TERRITORIAL NO ARRANJO PRODUTIVO
LOCAL DE TURISMO DE BONITO/ SERRA DA
BODOQUENA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL
MESTRADO ACADÊMICO**

CAMPO GRANDE – MS

2007

MARIO DOUGLAS SILVA

**GOVERNANÇA TERRITORIAL NO ARRANJO PRODUTIVO
LOCAL DE TURISMO DE BONITO/ SERRA DA
BODOQUENA E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de Mestre em Desenvolvimento Local à Banca Examinadora, sob orientação da Professora Doutora Cleonice Alexandre Le Bourlegat

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL
MESTRADO ACADÊMICO**

**CAMPO GRANDE – MS
2007**

Ficha catalográfica

Silva, Mario Douglas
S586g Governança territorial no arranjo produtivo local de turismo de Bonito /
Serra da Bodoquena e o desenvolvimento local / Mario Douglas Silva; orientação. Cleonice Alexandre Le Bourlegat. 2007
112 f. + anexos
Dissertação (mestrado) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, Mestrado em desenvolvimento, 2007.
Inclui bibliografia
1. Planejamento regional – Bonito (MS) 2. Turismo - Bodoquena – Serra da 3. Desenvolvimento territorial 4. Governança territorial I. Le Bourlegat, Cleonice Alexandre II. Título
CDD-338.98171

Bibliotecária responsável: Clélia T. Nakahata Bezerra CRB 1/757

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título:

Área de concentração: Desenvolvimento local em contexto de territorialidades

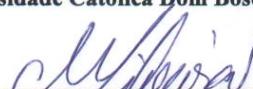
Linha de Pesquisa: Desenvolvimento local em territorialidades de micros e pequenos empreendimentos

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Conselho do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Local - Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local.

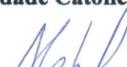
Dissertação aprovada em: 21 / 05 / 2007

BANCA EXAMINADORA


Profª Drª Cleonice Alexandre Le Bourlegat - orientadora
Universidade Católica Dom Bosco


Prof Dr Marcos Aurélio Tarlombani da Silveira
Universidade Federal do Paraná


Profª Drª Ana Paula Correia de Araújo
Universidade Católica Dom Bosco


Prof Dr Josemar de Campos Maciel
Universidade Católica Dom Bosco

“Quando, alguma vez, a liberdade irrompe numa alma humana, os deuses deixam de poder seja o que for contra esse homem”

Jean-Paul Sartre

DEDICATÓRIA

**Aos jovens de minha família: Filhos,
Afilhados (as), Sobrinhos (as), Primos (as);
como incentivo a perseverança na busca de
“Melhor Qualidade de Vida” por meio do
APRENDIZADO.**

AGRADECIMENTOS

A Deus, fonte de amor fé e perseverança por ter colocado em meu caminho este desafio.

À minha família: Antonieta (esposa) pelo apoio nos momentos de desânimo e irritação e medo por não conseguir vencer esse desafio; aos (filhos) João Alisson e Anderson, pelo apoio e pela compreensão dos meus momentos ausentes exigidos por esse trabalho; e a todos os outros meus familiares que acreditaram na minha potencialidade.

Aos amigos: Lino de Souza de Lima (mestrando em DL) pelo meu encaminhamento e Milton Brás Portocarrero Naveira (Mestre em DL) pela minha acolhida ao programa Prodetur/Sul/MS, onde surgiu a oportunidade; aos amigos e técnicos do Prodetur/Sul; Gislaine Vilazante, Guilhermina Brittes e Domingos Sávio de S. Mariúba (coordenador), por protagonizarem a idéia de se fazer o Mestrado em Desenvolvimento Local via programa Prodetur/Sul/MS.

À minha prima e Mestra em Educação, Maria de Lurdes Silva; um exemplo de dedicação e perseverança, e minha fonte de inspiração.

À minha orientadora Professora Doutora Cleonice Alexandre Le Bourlegat, pela compreensão, paciência, pela confiança depositada durante a jornada; e pela orientação segura e firme em todo o decorrer da pesquisa.

Ao corpo docente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Local da UCDB por contribuírem para o meu conhecimento e crescimento profissional.

Aos Professores Doutores integrantes da banca examinadora: Ana Paula Correia de Araujo, Josemar de Campos Maciel e Marcos Aurélio Tarlombani da Silveira; por contribuírem para o aperfeiçoamento do trabalho.

A todos aqueles que acreditaram na minha competência, perto ou distante, e que direta ou indiretamente colaboraram na elaboração deste trabalho.

RESUMO

O APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena ambiente natural de beleza rara e um dos destinos de ecoturismo mais procurados do Brasil, que envolve empresas, organizações e instituições de três Municípios de Mato Grosso do Sul (Bonito, Jardim e Bodoquena); foi o que estimulou a se pesquisar e conhecer nesse APL de oferta de bens e serviços turísticos, o tipo de governança, de modo a compreender sua origem, estrutura, funcionamento e suas implicações com o Desenvolvimento Local. O objetivo geral consistiu em investigar o processo e as condições em que ocorreram as articulações e as ações compartilhadas entre os diferentes atores (empresas e organizações) e instituições envolvidas no Arranjo Produtivo Local de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena, que deram origem a governança. O método de abordagem do objeto de pesquisa adotado foi sistêmico, a medida em que por meio de uma análise integrada, procurou-se compreender a governança como dimensão do território econômico e como a mesma se manifesta. O método de pesquisa foi o da análise ampliada e integrada, enquanto os procedimentos metodológicos adotados foram os seguintes: Revisão bibliográfica; Coleta dos dados, com pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas; Organização e sistematização dos dados coletados, Análise e interpretação dos dados organizados. Como resultado principal, os dados coletados neste trabalho permitem evidenciar no APL de Bonito/Serra da Bodoquena, uma governança territorial mista em forma de coordenação política integrada por uma pluralidade de atores públicos e de natureza privada, culminando em uma coordenação compartilhada em diversas escalas de cooperação (Federal, Estadual e Municipal), que alicerça o desenvolvimento local.

Palavras chaves: Governança Territorial, Arranjo Produtivo Local e Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

The Bonito/Serra da Bodoquena Tourism's of APL natural environment of rare beauty and one of the most searched destinations of the Brazilian's, which involves companies, organizations and institutions of three Cities of Mato Grosso do Sul (Bonito, Jardim e Bodoquena); it was what stimulated the research and find out about APL of offers of goods and services tourists, the type of governance, in order to understand its origin, structure, functioning and its implications with the Local Development. The general objective consisted of investigating the process and the conditions where the joints and the actions shared between the different actors (companies and organizations) and involved institutions in the Local Arrangement Productive of Tourism of Bonito/Serra da Bodoquena had occurred, that had given to origin the governance. The method of boarding of the adopted object of research was systemic, the measure where by means of an integrated analysis, it was looked to understand the governance as dimension of the economic territory and as same if the manifest one. The research method was of the extended and integrated analysis, while the adopted methodological procedures had been the following ones: Bibliographical revision; Collection of the data, with documentary research and half-structuralized interviews; Organization and systematization of the collected data, Analysis and interpretation of the organized data. As main result, the data collected in this work allow to evidence in the APL of Bonito/Serra da Bodoquena, a mixing territorial governance in coordination form politics integrated for a plurality of public actors and private nature, culminating in a coordination shared in diverse scales of cooperation (Federal, State and City), which based local development.

Keys Words: Territorial Governance, Local Productive Arrangement and Local Development.

LISTA DE FOTOS

Foto 01 – Vista parcial da Serra da Bodoquena	44
Foto 02 – Cachoeira da boca da onça	44
Foto 03 – Gruta do Lago Azul.....	44
Foto 04 – Dolina – Abismo Anhumas	45
Foto 05 – Tufa calcária.....	45
Foto 06 – Águas azuladas	45
Foto 07 – Jardim submerso.....	45
Foto 08 – Balneário público municipal de Bonito.....	47
Foto 09 – Sede da fazenda Rio da Prata	48
Foto 10 –Acesso por meio de passarela (deck) e escadas	49
Foto 11 – Meio de transporte do turista na fazenda	49
Foto 12 – Transporte aquático e roupas especiais	49
Foto 13 – Estrutura hoteleira do Hotel Bonsai	50
Foto 14 – Estrutura hoteleira do Hotel Wetega	50
Foto 15 – Hotel Remanso – urbano	50
Foto 16 – Hotel – fazenda Santa Esmeralda.....	50

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Localização dos Municípios do APL	43
Figura 02 – Malha Viária Regional	53
Figura 03 – Atores Econômicos do APL.....	62
Figura 04 – Organismos de apoio ao APL	64
Figura 05 – Estrutura da Modalidade de Governança do APL da Serra da Bodoquena	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 –Natureza do COMTUR	73
Gráfico 02 – Composição do COMTUR de Bonito	75
Gráfico 03 – Escolaridade dos conselheiros do COMTUR.....	79
Gráfico 04 – Participação sociopolítica dos conselheiros	80
Gráfico 05 – Ano de criação das entidades de classe do COMTUR.....	91
Gráfico 06 – Percepção dos conselheiros sobre a criação das suas entidades.....	92
Gráfico 07 – Coesão e solidaridade nas entidades de classe	92
Gráfico 08 – Desempenho do COMTUR na visão dos conselheiros	94
Gráfico 09 – Avaliação do desempenho do COMTUR pelos conselheiros.	95
Gráfico 10 –Funções do COMTUR na visão dos conselheiros: (deliberativo/consultivo)	96

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO I : GOVERNANÇA TERRITORIAL EM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL	20
1.1 SISTEMA PRODUTIVO	20
1.2 EFEITOS DE PROXIMIDADE EM AGLOMERAÇÕES DO SPL	22
1.3 ARRANJO PRODUTIVO LOCAL	23
1.4 TERRITORIALIDADE DO APL	24
1.5 SABERES ENRAIZADOS NO TERRITÓRIO:CONHECIMENTO TÁCITO.....	26
1.6 GOVERNANÇA TERRITORIAL LOCAL: DIMENSÃO POLÍTICA DO APL.....	27
1.6.1 A coordenação política do território	27
1.6.2 Novas políticas de parceria público-privada dos Estados Nacionais	28
1.6.3 Governança: trajetória da aplicação do conceito.....	29
1.6.4 Governança: concepção atual	32
1.6.5 Governança territorial local.....	33
1.7 CAPITAL SOCIAL COMO ATRIBUTO DA GOVERNANÇA.....	36
1.8 DESENVOLVIMENTO LOCAL	37
1.8.1 Turismo como estratégia de desenvolvimento local.....	39
CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO TURISMO NA SERRA DA BODOQUENA.....	42
2.1 AMBIENTE NATURAL DA SUPERFÍCIE DE REFERENCIA DO APL : A SERRA DA BODOQUENA	43
2.2 O AMBIENTE CONSTRUIDO DA SUPERFÍCIE DE REFERÊNCIA DO APL	43

DE TURISMO DA SERRA DA BODOQUENA	46
2.2.1 Ambiente construído dos atrativos: os sítios turísticos.....	46
2.2.2 Ambiente construído dos serviços de agenciamento, promoção e infra-estrutura para receptivo dos turistas	48
2.2.3 Suporte do APL no ambiente construído do meio urbano e rural	51
2.2.4 O Arranjo Produtivo Local na rede viária regional	52
2.3 MEMÓRIA COLETIVA DE UMA HISTÓRIA COMUM NO TERRITÓRIO VIVIDO	53
2.4 ORIGEM E TRAJETÓRIA DO TERRITÓRIO RELACIONAL DO APL DE TURISMO	56
2.4.1 Recreação informal nas fazendas em ocasião de festa religiosa	56
2.4.2 Turismo de lazer: as excursões escolares incentivadas pelo Poder Público em balneários e grutas	56
2.4.3 Ecoturismo nas fazendas como iniciativa privada.....	57
2.5 OS ATORES ECONÔMICOS DO APL DE TURISMO DA SERRA DA BODOQUENA.....	58
2.5.1Atores ligados às atividades principais	58
2.5.2Atores econômicos ligados a atividades complementares.....	60
2.6 AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO AOS ATORES ECONÔMICOS DO APL DE TURISMO DE BONITO/SERRA DA BODOQUENA.....	62
 CAPÍTULO III – GOVERNANÇA TERRITORIAL DO APL DE TURISMO DA SERRA BODOQUENA..... 65	
3.1 AÇÃO TERRITORIAL COMPARTILHADA NO LOCAL.....	65
3.2 O PESO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL	67
3.2.1 Contexto de origem das políticas públicas	67
3.2.2 Políticas Públcas Federais	67
3.2.3 Políticas públicas estaduais	69
3.3 GOVERNANÇA TERRITORIAL DE BONITO SERRA DA BODOQUENA: UMA COORDENAÇÃO POLITICA COMPARTILHADA COM ATORES LOCAIS	70
3.3.1 Conselho e o Fundo Municipal de Turismo do APL: origem, composição e funcionamento	71
3.3.2 Perfil dos Conselheiros	78
3.3.3 Coordenação compartilhada e horizontalizada.....	81

3.4 INSERÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL	84
3.4.1 Órgãos federais que participam do COMTUR de Bonito.....	84
3.5 PARCEIROS INDIRETOS.....	84
3.5.1 Ações locais de órgãos estaduais	85
3.5.2 Atuação das ONGs	85
3.5.3 Apoio dos órgãos de fomento	86
3.5.4 Prodetur/Sul/MS: Incentivo governamental à governança territorial no âmbito do APL	86
3.6 MODELO DE GOVERNANÇA TERRITORIAL DE BONITO/ SERRA DA BODOQUENA.....	89
3.7 A GOVERNANÇA TERRITORIAL NA VISÃO DOS ATORES LOCAIS	91
3.7.1 A criação das suas entidades de classe	91
3.7.2 A força das entidades de classe	92
3.7.3 Desempenho do COMTUR.....	93
3.7.4 Funções do COMTUR (Deliberativo/ Consultivo).....	95
3.7.5 Expectativas em relação ao COMTURB	96
3.8 ADMINISTRAÇÃO DOS CONFLITOS.....	97
3.8.1 Conflito com guias externos	97
3.8.2 Conflito entre agências e atrativos	98
3.8.3 Conflito com transportadores turísticos	100
CONSIDERAÇÕES	102
REFERÊNCIAS	107
ANEXOS	113

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, no território nacional e também em nível mundial, o dinamismo na atividade turística tem contribuído sobremaneira no aporte de recursos financeiros, internalizando receitas locais e regionais. Como esse fenômeno ocorre num contexto de globalização, esse dinamismo se dá por meio de um alto nível de competitividade, que envolve o sistema econômico local como um todo. Inclui não só os produtos e as empresas do setor, como também o tecido econômico e institucional do ambiente relacional das empresas (CASAROTTO e PIRES, 1999).

Desse modo, a avaliação da competência competitiva do setor turístico não implica apenas em compreender o dinamismo interno de uma empresa e sim, o dinamismo constituído pelas formas de interação e níveis de cooperação de um grupo de empreendimentos do mesmo setor, incluindo aí as organizações e instituições de apoio, o “Sistema Produtivo Local (SPL)” e que se expressa como territorialidade.

No Brasil, em função das peculiaridades de incipiência ou fragilidade de elos com que esses ambientes relacionais ainda se apresentam em grande parte, o SPL passou a ser categorizado como “Arranjo Produtivo Local (APL)”. Essa categoria de análise foi adotada inicialmente no Brasil pelos pesquisadores da RedSist¹ e vem sendo largamente utilizada como um mecanismo para identificação de estratégias de desenvolvimento territorial.

A competência territorial do ambiente relacional constituído por essa rede de relações, baseada em diversas formas de vínculos interativos e cooperativos e que constitui o APL, depende, em grande parte, da eficiência do modelo de coordenação adotada em conjunto pelas unidades envolvidas (empresas, organizações e instituições), a “governança territorial”, considerada uma importante estratégia de desenvolvimento local.

¹ Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais, com sede no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com site disponível em <http://www.redesist.ie.ufrj.br/> .

No caso dessa pesquisa, o objeto de estudo é a governança territorial do APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena que envolve empresas, organizações e instituições de três Municípios de Mato Grosso do Sul (Bonito, Jardim e Bodoquena).

O interesse por esse APL ocorreu pelo fato do mesmo ter sido considerado em 6(seis) anos consecutivos o primeiro destino de ecoturismo do Brasil², esse Arranjo Produtivo Local envolve uma operação conjugada de micro empreendimentos (mais de 90%), organizações públicas e privadas que tomam decisões através do Conselho de Turismo de Bonito. Essa distinção de primeiro destino ecoturístico lhe tem sido atribuída, não só pela beleza rara de seus atrativos naturais relacionados às formações cársticas em clima “tropical úmido”³ ainda relativamente bem preservados, como também pelo cuidado especial com que os diversos agentes relacionados ao negócio, apresentam de forma organizada, ações relacionadas à conservação do ecossistema e atendem aos turistas.

Outro fato que chama atenção é que esse tipo de atividade econômica, para obter sucesso, exige um leque de empresas e organizações que precisam operar de forma conjugada (*trade* do turismo), exigindo ainda um maior relacionamento com os demais agentes do território local. O referido APL inclui um conjunto relativamente numeroso de micro e pequenos empreendimentos, que enfrentam problemas frente à atual situação econômica do país e à competitividade do setor de bens e serviços turísticos no Brasil.

O interesse foi também de natureza profissional, na qualidade de um dos técnicos responsáveis pelo programa Prodetur-Sul em Mato Grosso do Sul, que elegeu o APL de Bonito/ Serra da Bodoquena como objeto do programa.

Por fim, existem poucos estudos e teorias desenvolvidas no Brasil a respeito de “governança territorial” e quando aparecem, os mesmos vêm priorizando a compreensão desse modelo em setores produtivos industriais, em detrimento do setor de serviços.

São inúmeras as formas de articulações, ações integradas e colaborativas, com parcerias e alianças estratégicas entre empreendimentos e organizações públicas, privadas e do terceiro setor. O órgão de coordenação territorial que aglutina e representa oficialmente todos os atores locais tem sido o Conselho de Turismo, constituído no âmbito das Prefeituras Municipais. Mas a governança que sustenta esse território econômico, ainda é pouco conhecida em relação a seu modelo, forma de implementação e funcionamento.

Nesse sentido, a principal preocupação norteadora da pesquisa foi conhecer esse tipo de governança em um APL de oferta de bens e serviços turísticos, de modo a

² O prêmio foi atribuído pela revista especializada “Viagem e Turismo”, da Editora Abril.

³ Fonte: <http://www.bonito-ms.com.br>

compreender sua origem, estrutura e funcionamento, observando no que inovou como forma de coordenação política de um território econômico e, em que medida isso tem se configurado em estratégia bem sucedida de Desenvolvimento Local.

O objetivo geral da pesquisa foi investigar o processo e as condições em que ocorreram as articulações e ações compartilhadas, entre os diferentes atores (empresas e organizações) e instituições envolvidas, que fizeram emergir a governança no Arranjo Produtivo Local de Turismo de Bonito/ Serra da Bodoquena.

Os objetivos específicos abordados na pesquisa foram: a) Averiguar que formas de desenhos institucionais presentes no Arranjo Produtivo Local da Serra da Bodoquena, influenciam os modos de interação e cooperação entre diferentes atores participantes do APL; b) Explicitar a influência das Políticas Públicas e do Capital Social na construção da Governança do Arranjo Produtivo Local; c) Qual contribuição da Governança para o Desenvolvimento Local.

O método de abordagem do objeto de pesquisa adotado foi sistêmico, na medida em que se buscou compreender o estado de inter-relação e interdependência entre as várias unidades (atores e instituições) que convergem para constituir a realidade do que se pretende apreender: a governança do APL. Por meio de uma análise integrada, procurou-se compreender a governança como dimensão do território econômico em que o mesmo se manifesta: o APL da Serra da Bodoquena. Os fenômenos de articulação e coordenação da governança territorial foram compreendidos tanto na dimensão de cada tipo de empreendimento e organização, como na escala de organização municipal de do APL.

O método de pesquisa que conduz aos procedimentos de coleta, organização e compreensão dos dados coletados é o da análise ampliada e integrada. Consiste na combinação de técnicas quantitativas e qualitativas, considerado por Martinelli (1999) como o método mais adequado para se compreender os fenômenos humanos e sociais. Enquanto as técnicas quantitativas auxiliam no dimensionamento e descrição dos fenômenos visíveis e aparentes da realidade, as técnicas qualitativas contribuem para desvendar as concepções e as reais condições de vivência dos sujeitos envolvidos no objeto de pesquisa (MARTINELLI, 1999).

Os procedimentos metodológicos adotados foram os seguintes:

(01) Revisão bibliográfica de apoio aos procedimentos de pesquisa, as teorias e categorias conceituais básicas de análise e interpretação que envolve a questão norteadora

desta dissertação e o seu objetivo de estudo, incluindo trabalhos científicos e técnicos já existentes a respeito desse território de análise.

(02) Coleta dos dados, combinando-se duas fontes:

- **Fontes secundárias** – A) *Relatório do Projeto apresentado à Redesist em 2006, intitulado “Arranjo Produtivo Local de Bonito/Serra da Bodoquena”* que reúne dados oficiais e coletados em campo, de grande relevância para o presente objeto de estudo. B) *Organizações oficiais*: várias organizações foram visitadas: IBGE, MINISTÉRIO DO TURISMO, EMBRATUR, SEPROTUR, FUNDTUR, PREFEITURAS MUNICIPAIS (Bonito, Bodoquena e Jardim), COMTUR (Bonito, Bodoquena e Jardim), PRODETUR/SUL/MS; e acessadas via Internet com objetivo de resgatar informações de várias naturezas, que serviriam de apoio e complemento aos dados obtidos por fonte primária e na bibliografia consultada;
- **Fontes primárias** – A) *Entrevistas semi-estruturadas* - aos organismos locais e organizações de apoio ao APL, para complementar as informações secundárias; B) *Observação participante* - atuando como técnico do Prodetur/Sul/MS, foi possível um contacto mais direto e freqüente com os atores do APL, que permitiram observar fatos, comportamentos e cenários, que contribuíram para a definição da pesquisa.

(03) Organização e sistematização dos dados coletados, tendo em vista suas características e semelhanças, em acordo com as diferentes variáveis e categorias representativas desse objeto de estudo;

(04) Análise e interpretação dos dados organizados, em acordo às diferentes variáveis e categorias estabelecidas para esse fim, correlacionados às informações obtidas na pesquisa bibliográfica e nos documentos consultados, com apoio das teorias, conceitos e concepções trabalhadas no referencial teórico.

A dissertação estruturou-se em três capítulos. O primeiro capítulo apresenta um Referencial Conceitual que identifica e analisa as idéias nas principais perspectivas teóricas que norteiam a pesquisa. O segundo capítulo expõe a caracterização da superfície de

referência (ambiente natural e construído), assim como das variáveis sócio-econômicas, políticas e culturais que foram sendo combinadas, ao longo da história, convergindo para estruturar o Arranjo Produtivo Local de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena como territorialidade. O terceiro capítulo tem o objetivo de apresentar a origem e estrutura da governança territorial do APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena e avaliar sua eficiência e eficácia .

CAPÍTULO I

GOVERNANÇA TERRITORIAL EM ARRANJO PRODUTIVO LOCAL NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Este capítulo apresenta um Referencial Conceitual que identifica e analisa as idéias nas principais perspectivas teóricas que norteiam a pesquisa. Inicia-se por considerar que a situação de globalidade do planeta, definida pela conectividade total entre os lugares, por meio dos transportes e comunicações, gerou a sociedade em rede, propiciando uma condição sistêmica à nova realidade vivida, fato que submete todos à lei de incertezas e possibilidades (LE BOURLEGAT, 2000).

A nova condição sistêmica vivida pela humanidade, entendido por Capra (1982) como um estado de inter-relação e interdependência, que coloca as micro-escalas em contato direto com escalas de organização social mais ampla do planeta, remete a soluções de mesma natureza, ou sejam, soluções sistêmicas, articuladas entre si e interdependentes.

Isso explica a dificuldade atual do dinamismo e competência de uma sociedade depender dos destinos e desempenho de uma única empresa. O conjunto articulado de uma rede de empresas correlatas sejam elas grandes, médias, pequenas ou micro, que compartilham o mesmo território, torna-se muito mais estratégico nesse sentido.

1.1 SISTEMA PRODUTIVO LOCAL

As novas dinâmicas inseridas em contextos territoriais dão origem ao Sistema Produtivo Local (SPL). Isso ocorre, quando a rede de empresas, organizações (públicas e

privadas e do terceiro setor) mantêm vínculos de interdependência, gerando forças sinérgicas de dinamismo e competência.

O “sistema produtivo local” como categoria conceitual, passou a ser estudado, desde a década de 90, por pesquisadores como Pyke, Becattini e Sengenberger (TORRE, 2003). Preocupados em compreender a competitividade dos territórios econômicos italianos constituídos de pequenas e médias empresas, esses autores denominaram esses territórios de “distritos industriais marshallianos”, concepção apoiada na clássica teoria de Marshall, quando estudou o fenômeno do distrito industrial inglês (TORRE, 2003).

O SPL tem sido abordado como um modelo eficaz de organização territorial de pequenas e médias empresas, com a interlocução das organizações, pelo fato das redes de solidariedade interna poder desenvolver sinergias locais na organização de ações comuns. Essa forma de organização territorial emerge como uma nova cultura de desenvolvimento e inteligência econômica inovativa.

Lastres & Cassiolato (2005, p. 3) definem os “Sistemas Produtivos Locais” como:

Conjuntos de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, desenvolvendo atividades econômicas correlatas e que apresentam vínculos expressivos de produção, interação, cooperação e aprendizagem.

O SPL transforma o território num grande ator econômico dinâmico e inteligente. Conforme afirma Torre (2003, p.36-37):

O funcionamento em rede permite a saída do eventual isolamento, facilita a transmissão das informações e da aprendizagem, assim como permite definir de forma coletiva as normas e as regras compartilhadas que visam as propriedades dos produtos ou a troca de saberes.

1.2. EFEITOS DE PROXIMIDADE EM AGLOMERAÇÕES DO SPL

A proximidade física das unidades correlatas integrantes de um SPL também exerce influência sobre o dinamismo e especialização territorial. O efeito da proximidade empresarial já havia sido estudado por Marshall (1982) na virada do século XIX para o XX, no distrito industrial inglês. Para ele, a vizinhança empresarial era considerada fator relevante na estruturação e distinção das pequenas e médias empresas do distrito industrial inglês estudado, projetando-a no comércio internacional.

Os efeitos de proximidade, nesse caso, têm a ver com a contigüidade física entre pessoas numa mesma extensão, num mesmo conjunto de pontos contínuos, vivendo com a intensidade suas relações. Nessas condições, não apenas as relações econômicas devem ser apreendidas e sim a totalidade das relações, como as sociais, culturais e políticas. A sociabilidade, noção dos sociólogos retomada pelos geógrafos, como Di Meo (1991) e J. Lévy (1994) e Schutz (1967) fica tanto mais intensa quanto maior a proximidade entre as pessoas envolvidas. Para Santos (1996) essa condição garante possibilidades múltiplas de comunicação. Em condições de vizinhança e comunicabilidade, conforme assinalava Marshall (1982), os segredos profissionais deixam de ser segredos e “pairam no ar”, o que significa disseminação e enraizamento do conhecimento produzido no local.

Para Marshall (1982), a concentração de empresas pode ter as mais diversas origens, mas o que origina uma aglomeração é distinto do que a sustenta e a faz desenvolver-se. As empresas aglomeradas passam a se enraizar no lugar, em função dos laços construídos e dos impactos favoráveis decorrentes. Segundo Paiva (2002), esses efeitos ocorreriam ao longo do tempo. Os níveis de aprofundamento das relações e interdependências por efeito de proximidade, atrairiam novas empresas (fornecedoras, compradoras, de assistência técnica), organizações (escolas técnicas, associações, organizações de pesquisa, entre outros), mão-de-obra especializada e instituições favoráveis. O papel desse conjunto de impactos favoráveis causados por efeito de proximidade empresarial, chamado de “externalidades”, tem sido considerado importante na consolidação do SPL.

Quando o nível organizacional entre os integrantes do SPL propicia laços densos e profundos de cooperação e divisão de trabalho e atrai externalidades, as empresas ficam muito mais dependentes do território, ou seja, elas se enraízam nele (TORRE, 2000). O “enraizamento” empresarial, nesse caso, é um processo de vinculação ao território, de nível

organizacional. Como as empresas são portadoras de conhecimento, quando elas se enraízam, também ficam enraizados os conhecimentos adequados às condições locais desenvolvidos por elas, frutos da apropriação territorial.

Os estudos sobre o efeito de proximidade foram retomados, por volta dos anos 80, por pesquisadores da economia industrial, dando origem à concepção de “aglomerado industrial”, utilizado especialmente para compreender o dinamismo de algumas regiões da Europa (a região Norte Central da Itália, Baden-Wurttemberg na Alemanha, a Região de Barcelona, na Espanha, Jutland, na Dinamarca, e Portugal) e dos Estados Unidos (vale do silício, na Califórnia).

Esses estudos possibilitaram averiguar que a inserção de micro e pequenas empresas em aglomerações especializadas podem levá-las a usufruir de sinergias coletivas, proporcionadas por interações, fortalecendo suas chances de sobrevivência e crescimento, bem como para produzir e comercializar seus produtos. O caso específico dos “distritos marshallianos” da Região Centro Norte da Itália, tornou-se modelo de competitividade internacional, fruto da cooperação entre empreendimentos de pequeno e médio porte e organizações de apoio.

1.3 ARRANJO PRODUTIVO LOCAL

Os pesquisadores brasileiros, em particular aqueles da RedSist⁴, com base no conceito de SPL, ao procederem estudos empíricos no país, verificaram que o conjunto de empresas correlatas e organizações público-privadas, nem sempre apresentam vínculos significativos. Em função disso, criou-se um conceito adaptado à realidade brasileira, denominado “Arranjo Produtivo Local (APL)”.

Para Lastres & Cassiolato (2006), o Arranjo Produtivo Local, como o SPL, é constituído de um conjunto de atores econômicos, políticos e sociais que desenvolvem atividades econômicas correlatas em um mesmo território, com a diferença dos vínculos de articulação e cooperação ainda serem mais incipientes. A definição do APL não se norteia pelo aspecto da aglomeração empresarial e sim da vinculação estabelecida entre as unidades integrantes, mesmo que pouco significativa.

⁴

Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais.

Como o SPL, um dos aspectos que caracteriza o APL é a diversidade de atores que o compõe. Além de empresas (industriais e de serviços), o APL inclui cooperativas, associações e outras representações, como também organizações relacionadas à formação técnica, pesquisa, desenvolvimento e engenharia, promoção, financiamento (LASTRES & CASSIOLATO, 2006).

O APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena, objeto desse estudo, constitui-se de empresas de produção de bens e serviços turísticos e que mantém elos de articulação entre si, apoiado por organizações de natureza público, privada e do terceiro setor.

1.4 TERRITORIALIDADE DO APL

Uma outra característica comum ao SPL e APL é que ambos constituem territórios econômicos. O território, na atual abordagem da geografia, nasce da iniciativa de um conjunto de atores e tem um substrato físico comum de referência (SOUZA, 1995), originando-se de uma rede articulada que se volta à realização de um projeto comum (RAFFESTIN, 1993). Nesse caso, o APL e SPL definem-se como território, por apresentar um tecido de relações estabelecidas entre os diferentes atores envolvidos em atividades econômicas correlatas, portanto voltadas a um fim comum.

No caso do objeto de análise dessa pesquisa, o APL de Turismo da Serra da Bodoquena, a rede de relações empresariais e de organizações afins apresenta como atividade correlata a produção de bens e serviços de atendimento ao ecoturista. O substrato comum, ou seja, o suporte físico ambiental de referência a esse conjunto de atores, é a Serra da Bodoquena, cujo ambiente natural disponibiliza atrativos turísticos, apoiada por uma infra-estrutura construída para esse fim. Os limites desse território econômico, de acordo com Raffestin (op. cit.) são definidos pelos pontos de atuação de cada ator inserido no tecido de relações da rede.

A construção territorial supõe, de acordo com Raffestin (1993), Santos (1994) e Souza (1995) uma forma de apropriação. Esse processo implica no uso das capacidades e competências humanas para adaptação dos recursos disponíveis a fins previamente definidos em um dado lugar (SERFATY - GARZON, 2003). A coisa apropriada é aquela que serve de suporte à intervenção do ser humano e pode ser por ele possuída. A apropriação implica, portanto, em uma forma de adaptação das coisas para quem a modifica, sendo essa adaptação uma expressão de quem a realiza (SERFATY - GARZON, 2003). A apropriação ocorre

através de um processo de interiorização de saberes, competências e habilidades humanas historicamente construídas (Idem, 2003) e o fruto desse processo em um local é território. Entretanto, é a ação modificadora e a forma de utilização dos recursos disponíveis (materiais e imateriais) para uma dada intenção em um dado lugar que revelam as capacidades e os poderes humanos dessa realização, processo denominado “territorialidade”.

Visto assim, é possível entender sobre a afirmação de Santos (1994) de que é o uso do território, e não o território em si mesmo que faz dele objeto da análise social. Portanto, o objeto de análise dessa pesquisa recai sobre a territorialidade do APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena, esta entendida como o modo como se manifesta a apropriação territorial voltada aos negócios turísticos, observada por meio das ações dos atores envolvidos (relações estabelecidas entre si, com o objeto de apropriação e com terceiros) e forma de uso dos recursos locais e disponíveis, construídos ao longo da trajetória de existência desse negócio.

A apropriação, como processo de construção social de um território resulta numa interação de estruturas objetivas (obras humanas) e subjetivas /cognitivas (imagens, representações de diversas ideologias) que moldam a consciência humana (DI MEO, 1999) e que são as marcas da territorialidade. Para esse autor, existe uma relação dialética entre essas duas dimensões do território construído. O universo simbólico da dimensão subjetiva, constituído pelas ideologias territoriais, valores patrimoniais, memória coletiva, sentimentos de identidade territorial, tem como referência as estruturas objetivas das obras humanas. Por seu turno, as obras humanas (materializadas) trazem consigo elementos identitários, servindo de referência para reanimar a memória coletiva (Idem, 1999).

As ações solidárias e em comum acordo entre os atores envolvidos no tecido de relações que geram a cultura particular de valores e representações simbólicas fortalecem sua coesão. É no mundo subjetivo, dado pelas relações sociais historicamente construídas que se constrói a sentimento de pertença e a identidade coletiva, permitindo que os atores envolvidos se sintam distintos de outros. São os atores envolvidos na construção do território que atribuem uma representação específica de si mesmos e de sua própria história (DI MEO, 1999).

A territorialidade expressa ainda o modo de recorte e do controle da área que lhe serve de substrato. Esse controle constitui a dimensão política do território e garante a especificidade e a permanência dos grupos envolvidos. Ele se apóia nas dimensões constituídas pela estrutura e funcionamento das relações sociais estabelecidas e do mundo subjetivo criado coletivamente. Se expressa por uma forma de coordenação, revelando a natureza da intencionalidade de criação do território (Idem, ibidem).

Desse modo, para Santos (1994), o território, como produto histórico do trabalho humano tem como limites a realidade do coletivo vivido e assume múltiplas dimensões (física, social, cultural e política).

A territorialidade, para Raffestin (1993) implica nas relações que os atores locais mantêm entre si, com seu meio, com a exterioridade desse meio e ainda com outras escalas de organização territorial, visando satisfazer suas necessidades e maior autonomia local nas decisões, muitas vezes com apoio de mediadores. Visto nesse ângulo, a territorialidade, mais do que um simples comportamento humano sobre o território, envolve todo um conjunto de práticas e de saberes acumulados ao longo da construção social, que permite a constante reordenação no processo de adaptação, visando garantir a manutenção do território construído.

1.5 SABERES ENRAIZADOS NO TERRITÓRIO: CONHECIMENTO TÁCITO

Os saberes locais, construídos na trajetória da apropriação se expressam na prática dos atores. Esse conhecimento acumulado e enraizado, que se manifesta como territorialidade, foi estudado por Polanyi (1966), que o chamou de “conhecimento tácito”. Caracteriza-se por uma forma de saber interiorizado construído ao longo de experiências adquiridas nas relações sociais e dessas com o meio. Revela-se sob forma de capacidades cognitivas (modelos mentais e percepções) e competências operacionais (*know-how*), nem sempre fáceis de serem verbalizadas. Para Polanyi (1966) os atores e coletividades de um território, geralmente sabem muito mais do que conseguem dizer. Esse tipo de conhecimento, segundo o autor, se produz e se acumula de forma implícita, fruto dos contatos sociais e das práticas desenvolvidas no cotidiano vivido, portanto de natureza mais espontânea e intuitiva. E como é fruto de um contexto territorial, também se transmite por meio de interações sociais locais.

Como conhecimento implícito e intuitivo, o conhecimento tácito difere do conhecimento científico e técnico, pelo caráter explícito desse último e que se organiza de modo codificado, originado de estudos e pesquisas guiadas por metodologias baseadas em lógicas racionais.

As duas formas de conhecimento (tácito e científico), quando interagem, ampliam sua abrangência. Esse processo interativo, segundo Nonaka e Takeuchi (1995) ocorre em espiral, atingindo diferentes níveis sistêmicos do território. A interação ocorre por um

processo de conversão e ao se iniciar no indivíduo e se ampliar para o grupo de uma organização, pode atingir outras organizações, num círculo virtuoso (Idem, 1995).

1.6 GOVERNANÇA TERRITORIAL LOCAL: DIMENSÃO POLÍTICA DO APL

1.6.1 A coordenação política do território

A coesão social do território, favorecida pelas relações sociais com o meio de referência e o mundo subjetivo resultante, concretiza-se pelo pacto entre os atores de interesse comum, visando criar vantagens relativas para si, processo em que os mesmos se excluem e se diferenciam de outros atores. Para o fortalecimento e manutenção de certa estabilidade no sistema das relações construídas em torno do pacto, cria-se uma forma de coordenação política. Essa deve permitir o consenso, ou pelo menos, uma forma de consentimento ou assentimento necessário ao andamento do projeto comum e dos diferentes interesses que entram em jogo (GAUDIN, 2002), sendo movidos por um conjunto de regras compartilhadas. A coordenação política, além de favorecer os acordos internos, dá mais autonomia ao grupo nas opções futuras e comuns.

Cada territorialidade, em função de suas intenções, história e contexto em que se insere, manifesta regras e estilos próprios de coordenação (governo). Cada forma de organização repousa em um poder político local, fruto da imbricação de líderes de grupos heterogêneos organizados em instâncias de menor nível. Quanto mais amplo os níveis de coordenação (coordenação multiescalar) da rede de relações estabelecidas, maiores as chances de fortalecimento dos elos internos do território.

A territorialidade, em termos de coordenação política, pode expressar a existência de um “território institucional”, cuja regulação é exercida pelo Estado. Este nasce das relações estabelecidas entre o Estado e o cidadão, nele, sendo fixado e exercido um controle recíproco de direitos e deveres (RUEGG, 1997).

Mas a territorialidade pode ser a expressão de um território voltado a um fim específico (econômico, social, religioso) que se mostra regulável, sem intervenção do Estado. Como esses territórios se superpõem e se inter-relacionam em um mesmo local, constituem o chamado “território relacional” (Idem, 1997)

O território institucional teve origem no Estado Moderno da Revolução Francesa e apresenta como suporte uma circunscrição de área contínua delimitada por linhas fronteiriças, nela abarcando o conjunto dos seres vivos, recursos e relações. Esse tipo de territorialidade tende a manifestar diferentes escalas de organização, portanto com recortes menores (RUEGG, 1997). No Brasil, por exemplo, o Estado nacional organiza-se em três instâncias: nacional, estadual e municipal. Tradicionalmente, esse tipo de territorialidade manifesta uma forma de governo de concepção mais hierárquica e centralizada de poder (ALLEMAND, 2006).

Diferente do território institucional de natureza areolar, o território relacional apresenta uma configuração reticulada. Seus elos são representados por pontos e fluxos. Essa rede física também pode se organizar em várias escalas, mas seus limites não coincidem obrigatoriamente com aqueles do território institucional (RUEGG, 1997).

As duas formas de territorialidade não se excluem, mas se completam (RUEGG, 1997). Mesmo sendo auto-reguláveis, os territórios relacionais sofrem a intervenção da regulação dos territórios institucionais.

1.6.2 Novas políticas de parceria público-privada dos Estados Nacionais

A característica multipolar com que foi sendo dotada o mundo em rede pós-década de 80 e que resultou no enfraquecimento do poder central dos governos dos Estados nacionais em favor do fortalecimento dos poderes locais, levou à redefinição do modelo tradicional de tomada de decisão, em termos de ações políticas (CANET, 2004). Por outro lado, a estrutura em rede que favorecia a globalização das ações, levando o mundo a ser regido pela lei da incerteza e das possibilidades, passou a exigir uma organização mais sistêmica dos territórios, nas respostas aos problemas emergentes (LE BOURLEGAT, 2004).

Nesse contexto, foi colocada em cheque a capacidade da forma tradicional do modelo territorial institucional, inspirado no Estado Nacional moderno, para coordenar ações coletivas, diante do desafio do mundo em rede e da revolução nas telecomunicações (ALLEMAND, 2006).

As políticas de descentralização adotadas pelos vários territórios dos Estados nacionais na década de 80, encorajaram ações públicas multiescalares (do governo em várias instâncias) e de parceria com o setor privado (GAUDIN, 2006). Essas novas ações públicas chamadas de “democracia participativa” conduzem a um poder mais descentralizado do

Estado nacional, cada vez mais compartilhado com uma pluralidade de atores (públicos e privados), institucionais e associativos, nas várias instâncias do território institucional (nacional, estadual, municipal).

As várias formas de parceria público-privada manifestaram-se principalmente nas políticas de ajuda ao desenvolvimento econômico e no fortalecimento dos SPLs (GAUDIN, 2006). Mais recentemente, essa prática começou a ganhar importância crescente, sobretudo na Europa, nas ações de incentivo à conservação ambiental e ao desenvolvimento local (Idem, 2006).

Essas ações de parceria público-privada encorajam a aproximação em um mesmo lugar dos atores públicos e privados, conduzindo à elaboração de regras coletivas de discussão e ação, que resultam em pactos resultantes de consensos (Idem, *ibidem*). O engajamento dos atores interessados em fóruns de discussão que conduzam ao consenso também começou a dar maior legitimidade às situações de parceria público-privada e às ações políticas resultantes.

Essas novas práticas de coordenação territorial interativa e negociada caracterizam-se por gerar uma forma de regulação política que tem origem na coordenação multi-atores (Idem, *ibidem*). Esse tipo de regulação resulta em regras de produção e avaliação descentralizadas, atendendo aos interesses específicos de cada projeto territorial local. Em cada cenário de negociação, há maior oportunidade de ajustamento entre os poderes (manifestação de interesses) envolvidos, chegando-se de forma mais ágil ao pacto de compromissos (GAUDIN, 2006).

1.6.3 Governança: trajetória da aplicação do conceito

A nomenclatura que passou ser mais utilizada no mundo acadêmico e político, para explicitar esse processo organizacional e institucional de construção de uma coordenação multi-atores e público-privada recaiu em um termo que já se acreditava em desuso, a “governança”.

O uso do termo e sua noção acabou se firmando, ao ser utilizado pelo Banco Mundial, na virada dos anos 90, para dar maior legitimidade às suas intervenções, diante das severas críticas recebidas por parte das populações e ONGs a respeito das estratégias econômicas utilizadas nos anos 80 (CANET, 2004).

“Governança” revela hoje, múltiplas significações (polissêmico) e se presta a várias aplicações. Este vocábulo é utilizado na ciência política, administração pública, geografia, economia institucional, desenvolvimento sustentável e relações internacionais.

Esse termo igualmente associa-se tanto à política pública como à privada, e se aplica em diferentes escalas territoriais, indo desde a governança local até a governança mundial, passando pela governança urbana, como também por aquelas existentes no âmbito das regiões europeias relacionadas com as políticas monetárias, o emprego, a Internet, as empresas.

1.6.3.1 *Origem do conceito*

“Governança”, diferente do que pensam alguns, não substitui o termo “governo”. Ambos tiveram origem no tempo medieval (século XIII), com sentidos diferentes e, relacionados com a idéia metafórica da pilotagem de um navio (CANET, 2004). A governança era o termo priorizado e dizia respeito à ação de se pilotar alguma coisa, portanto um modo de governar.

Com a origem do Estado nacional moderno, o uso do termo “governo” foi sendo mais utilizado que o anterior, no sentido de se reportar às instituições e dirigentes de um poder central monopolista de Estado exercido sobre uma população circunscrita a uma dada superfície de referência do território nacional. A noção de governo, nesse período, associou-se àquela de poder de um Estado centralizado e hierarquizado e visto como totalidade, enquanto a “governança” ateve-se ao sentido da maneira de gerir adequadamente a coisa pública, independente da questão do poder (Idem, 2004).

1.6.3.2 A “governança corporativa”

A concepção de governança passou a ser também utilizada na iniciativa privada. Em 1937, Ronald COASE, economista americano, fazia uso desse termo num artigo « *The nature of the firm* » , no qual explicava os modos de coordenação interna da empresa, que permitiam reduzir os custos de transação gerados pelo mercado, tornando-a mais eficaz. Redescoberto o artigo nos anos 70, por Oliver Williamson, surgiu a concepção “governança corporativa”, definida como um conjunto de práticas adotadas pela empresa, que tem por finalidade

otimizar o desempenho da mesma e proteger as partes interessadas (investidores, empregados e credores) para facilitar o acesso ao capital (PEPIN, 2005).

Essa idéia de gestão administrativa, portanto de um modo de coordenação empresarial, passou a ser aplicada como prolongamento das modificações estruturais na superação do modelo fordista. A tentativa era a de se criar um modelo de funcionamento empresarial menos hierárquico e mais adequado a um contexto de livre circulação da informação, em bases mais colaborativas. Implicou em ações como sub-contratação, autonomização dos centros de responsabilidade e gestão por fluxos (CANET, 2004).

Com essa concepção mais ligada à idéia de um modo de gestão mais adequada, a governança foi exportada para o mundo anglo-saxão, para ocupar lugar entre as metodologias de políticas públicas. Na Inglaterra, o governo Thatcher privatizou os serviços públicos mais relevantes e redefiniu a relação entre o poder público e seus administrados. Nos empréstimos, as instituições financeiras internacionais preconizaram ajustamentos estruturais e bom desempenho da política econômica, passando a exigir, além da redução de dívidas e enxugamento do aparelho de Estado, novos critérios de administração pública. Cunhou-se da expressão “boa governança” a esse processo de busca pelo aparelho de Estado de um melhor desempenho e eficácia, por meio de uma coordenação política com parcerias público/privadas, maior participação, transparência e responsabilização (Idem, 2004).

1.6.3.3 Governança Mundial

A doutrina de governança mundial surgiu em 1997, durante a crise asiática, quando o Banco Mundial reconheceu que o mercado não podia mais sozinho assegurar uma alocação otimizada dos recursos e nem regular os efeitos perversos da globalização. Partiu do pressuposto que as práticas tradicionais de governos, fundamentadas simplesmente, na cooperação internacional entre estados nações, não seriam mais suficientes para resolver os problemas originários da mundialização. Considerou fundamental definir um corpo de valores universais inspiradores de “boas práticas”, tanto no mundo dos negócios, quanto no dos governos e organizações, que se encarregassem da regulação dos processos mundiais. As boas práticas incluíam a ação plural da sociedade civil no desenvolvimento, construção de parceria e participação da população, para se transformar boas idéias em boas práticas, com base na discussão e consenso. O grande objetivo passou a ser a busca de um processo que facilitasse a convergência dos interesses individuais para os interesses gerais.

1.6.4 Governança: concepção atual

Embora constitua uma concepção recente, já existem várias definições a respeito de governança.

Para Bagnasco e Le Galles (1997) *apud* Pepin (2005, s/d), governança constitui o “processo de coordenação dos atores, grupos sociais e instituições, visando atingir objetivos próprios discutidos e definidos coletivamente nos ambientes fragmentados e incertos”.

Para Marcou et Alii (1997) *apud* Pepin (2005, s/d), o termo é definido como:

...novas formas interativas de governo, nas quais os atores privados, as organizações públicas, os grupos ou comunidades de cidadãos, ou de outros tipos de atores, tomam parte da formulação da política.

No caso de Merrien (1998) *apud* Pepin (2005, s/d), o termo utilizado é “nova governança” e o entende como uma forma de ação coordenada em que:

...atores de diversas naturezas e as instituições públicas se associam, colocando à disposição de todos, seus recursos, suas especialidades, suas capacidades e seus projetos, criando uma nova coalizão de ação, fundamentada no compartilhamento de responsabilidades.

Para Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), em estudos sobre a efetividade dos Conselhos na institucionalização de formas democráticas de interação entre governo e sociedade no âmbito local; faz uso da noção de governança, e nesta perspectiva a denomina “governança democrática”. Para os autores “governança democrática” :

...são os padrões de interação entre as instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas.

A Comissão sobre a Governança Mundial (1992 *apud* Pepin (2005, s/d), assim definiu esse termo:

...algumas das diferentes maneiras com que os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos em comum. Implica em um processo contínuo de cooperação e acomodação entre os diversos e conflituosos interesses. Inclui instituições oficiais e regimes dotados de poderes executivos, como também de negociações informais, sobre as quais as pessoas e instituições entram num acordo ou percebem ser de interesse comum..

Portanto, esse novo formato de coordenação política opõe-se ao antigo esquema do poder centralizado e fundamentado em hierarquia do Estado, para propor uma nova forma de gestão, do tipo horizontal que leve em conta a pluralidade de atores públicos e privados, em diversas escalas de organização territorial, realçando as diferentes lógicas que intervém nos processo de ação coletiva, em função dos diferentes interesses.

Favorece as interações entre Estado e sociedade e privilegia as decisões que vêm de baixo para cima e de dentro para fora, de modo a convergir os interesses individuais para os interesses gerais.

Estimula a participação e cooperação e possibilita abrir a capacidade de aprendizagem e com maior amplitude na visão de mundo dos atores locais para resolução de seus problemas.

Nela, as autoridades políticas de Estado deixam de ter o monopólio da responsabilidade sobre a regulação política para compartilhá-la com os atores locais dos sistemas territoriais locais, entre eles os SPLs e APLs, dando soluções a problemas coletivos.

1.6.5 Governança Territorial Local

A governança territorial surge da identificação de um problema compartilhado por diferentes atores, com a visão da procura de solução por meio de uma coordenação cooperativa, como também por um processo de transformação de recursos potenciais em ativos específicos (LELOUP et al, 2004).

A governança territorial não implica em um governo constituído de unidades administrativas locais, mas em uma forma de coordenação política, organizada por uma pluralidade de atores de um território, em diversos níveis de cooperação, com vistas ao desenvolvimento local (LELOUP et al, 2004). Em termos e regulação e ações de governo, passa-se da fase das políticas públicas para se avançar em direção das ações públicas locais, envolvendo atores que se coordenam para produzir um bem ou um serviço coletivo.

De acordo com a origem dos atores envolvidos, a governança territorial pode ser de natureza privada (Ex. associação empresarial, instituto de pesquisa, câmara de comércio, associação profissional, sindicato etc) pública (várias instituições públicas desempenham esse

papel em um território focado), do terceiro setor, ou então uma governança territorial mista, sendo esta a composição mais comum.

A governança territorial mista tem nascido dessa conveniência, no mundo atual, em se realizar a complementaridade entre a territorialidade institucional e a territorialidade relacional, nas diversas escalas de organização territorial, compatibilizando coordenação política e forma de regulação. Esse tipo de governança constituem sistemas territoriais locais produtivos, os SPLs.

No âmbito das parcerias obtidas para governança dos SPLs, se redistribuem as responsabilidades entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, privilegiando os processos de participação, interação e negociação e incentivando a aprendizagem coletiva. Nesse sentido, a governança territorial é reconciliadora das dimensões política, econômica e social nas diversas instâncias de organização.

A territorialidade política de um SPL ou de um APL, nesse caso, manifesta-se através da forma de governança territorial, revelada através das práticas e saberes das coletividades para um consenso organizacional e institucional na construção de uma forma de coordenação, resultante do pacto de atores privados e públicos de interesse comum, que busca criar vantagens relativas para o território.

A territorialidade é reveladora ainda da forma como se dá o ajustamento entre os poderes em nível horizontal e em várias escalas de organização do território, para se chegar a formas consensuais que permitam o andamento do projeto comum, numa visão compartilhada de futuro para o território fim. Além dos procedimentos contratuais, surgem outros instrumentos e técnicas de ações que visam estabilizar as ações e formas de engajamento dos atores.

Essa forma de coordenação se dá em outras dimensões do sistema territorial que estão fora do mercado e depende, portanto, de relações sociais, história comum, vida cotidiana, embora vise encontrar uma otimização para o projeto econômico local (LELOUP et al, 2004).

Como se pôde apreciar, a questão da governança territorial local remete àquela do desenvolvimento local e depende dos saberes e capacidade de mobilização local para tomada de decisões, já que faz parte do processo de apropriação territorial (LELOUP et al, 2004). Nesta está implícita, especialmente, a capacidade de organização, cooperação, negociação, aprendizagem coletiva para inovar processos no sentido de superar problemas locais, para manter o padrão de arranjo territorial. Visto assim, pode-se inferir que, além do processo de

coordenação de atores, a governança territorial implica na apropriação de recursos potenciais ainda não valorizados e na construção territorial.

Nesse processo, ocorre uma reterritorialização do Estado nacional (o território institucional), em termos de recomposição do exercício do poder (Idem, 2004). Isso implica em abdicar-se do modelo anterior e reapropriação de outros níveis de organização territorial (estadual, regional, municipal, micro-bacia), inclusive do nível supra-nacional, como é o exemplo da União Européia..

Ainda que a coordenação política do território de natureza relacional e do território institucional seja compatibilizada, os efeitos são buscados para o primeiro. O Estado aparece como um interlocutor de grande importância, na qualidade de regulador do território institucional que garante a redistribuição (Idem, ibidem)

Esse tipo de governança manifesta-se em uma territorialidade aberta, que se alimenta das trocas e das relações com outros territórios de mesma ou de escala diferenciada de organização, mas que se influenciam reciprocamente, através dos parceiros conectados entre si, que aceitam as mesmas regras, normas e princípios do sistema de coordenação. Desse modo, a coordenação é do tipo resiliente, pois se dá no interior do território e, ao mesmo tempo, em relação com seu ambiente externo.

A estrutura de uma governança territorial local supõe a ativação de uma multiplicidade de outras redes, organizadas tanto em nível inferior (associações, institutos, sindicatos), em mesmo nível (conexão entre SPLs ou APLs de mesma natureza ou complementares) e em níveis superiores, indo do SPL ao regional, estadual, nacional, internacional. Quanto mais densa a rede de relações multi-escalares, maior o fortalecimento do território.

Cada território construído manifesta sua particularidade em termos de modelo de governança, em função da infinita possibilidade de combinação das variáveis que entram em jogo (Idem, 2004) e dos níveis territoriais de organização.

Entre as várias funções do ator público, está a de se tornar um animador na mobilização do conjunto dos atores e organizações de apoio em direção aos objetivos comuns de desenvolvimento, no contexto de um projeto integrado e coerente, compartilhando ou aceitando compartilhar uma mesma visão territorial de futuro (Idem, ibidem).

1.7 CAPITAL SOCIAL COMO ATRIBUTO DA GOVERNANÇA

A governança territorial pressupõe capacidades dos atores locais para interagir e cooperar, interpretada por alguns autores como “capital social”. A teoria do capital social nasceu, basicamente das idéias do sociólogo norte americano James Coleman e do filósofo francês Pierre Bourdieu, divulgadas na economia, principalmente por Robert Putnam⁵.

Coleman (1998) chama de Capital Social ao conjunto das relações sociais em que o individuo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, não seriam alcançadas ou somente alcançável em custo muito elevado. O Capital social localiza-se não nos indivíduos, mas nas relações entre eles, e a existência de capital social aumenta os recursos à disposição dos indivíduos que se encontram (COLEMAN, 1998).

Para Bourdieu (1980), o capital Social é um conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros, ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis.

Para Coleman (1998), em sua teoria do ator racional a ação interativa sempre resultaria do pressuposto de que os atores sociais agem racionalmente para atingir seus objetivos, realizando um cálculo maximizado da utilidade , ou seja, os indivíduos procuram obter o máximo de resultados favoráveis aos seus objetivos com o mínimo de custos . Nesse caso, os indivíduos não seriam impulsionados a agir por crenças e valores e normas, mas sim por intenções relacionadas a futuros desejados (COLEMAN, 1998). Na teoria de Coleman (1998), portanto, a racionalidade é entendida de forma ampla. Não são somente as compensações materiais que constituem os fins a serem atingidos por atores racionais. Respeito, amor, honra, glória etc., podem entrar como ingredientes no momento de escolher dentre os possíveis fins, qual será o objetivo a ser alcançado. Coleman (1998) procura encontrar explicações racionais inclusive para ações já satisfatoriamente explicadas como iracionais por outras teorias.

⁵ Há que se recordar aqui de estudos mais antigos relacionado com essa temática, por Tocqueville em 1835 sobre a sociedade dos Estados Unidos da América, Lyda Hanifan em 1916, Jane Jacobs em 1961, Ivan Light em 1972 e Glenn Loury em 1977.

Para Bourdieu (1986), a ação intencional dos indivíduos na obtenção de vantagens econômicas só em parte poderia ser considerada uma obediência consciente às normas vigentes da estrutura social, pois cada indivíduo carrega consigo hábitos arraigados da cultura, vindos de experiências sociais adquiridas anteriormente, com significativa influência sobre cada ação empreendida.

Ambos acreditam que essas relações aumentam a eficiência das sociedades e se ampliam na medida em que são praticadas, além do que, os benefícios obtidos dependem da contínua ativação delas. Visto isso, o acúmulo de benefícios econômicos refere-se à capacidade das pessoas de trabalharem juntas e de forma articulada para objetivos comuns em grupos e organizações.

Putnam (1996), divulga pesquisa no Brasil com o livro de título: “Comunidade e democracia: a experiência na Itália, onde lança mão da hipótese do capital social para explicar por que uma sociedade civil organizada através da cooperação, com uma cultura cívica e cidadã, é fator indispensável à prosperidade econômica e a boa governança, concluindo assim que altos níveis de desenvolvimento correspondem a um alto estoque de capital social. Baixos níveis de desenvolvimento significam baixo estoque de capital social.

O recurso mais importante do capital social, segundo Putnam (1996) é a confiança, entendida por ele como uma forma de previsão que se tem sobre o comportamento do outro a respeito de sua disposição, alternativas e capacidades para agir segundo regras coletivas. Fukuyama (1996) vê a confiança como uma característica imprescindível na criação e na manutenção do capital social. Para ele, as associações mais eficientes são aquelas baseadas em valores éticos, de crença na estrutura criada, não requerendo contratos e medidas legais para salvaguarda de suas relações

1.8 DESENVOLVIMENTO LOCAL

Já a algumas décadas as políticas de desenvolvimento a nível global, principalmente no Brasil não vinham alcançando os resultados de desenvolvimento esperados, fazendo com que milhares de pessoas ficassem excluídas desse processo, o que provocou um aumento assustador do nível de pobreza, visto que o desenvolvimento até então tem a ótica capitalista do crescimento econômico.

Com a ineficiência das políticas o aumento da desigualdade social e principalmente o aumento da pobreza, disseminou-se um ceticismo em torno das políticas de desenvolvimento

em geral, e também, uma nova visão sobre as causas de tais diferenças sociais. Dentro desse contexto surge o Desenvolvimento Local como alternativa de superação dos males sociais, econômicos e culturais causados pela ineficácia das políticas de desenvolvimento atuais de um mundo globalizado.

Para Ávila (2000, p. 68), o núcleo conceitual do desenvolvimento local consiste:

no efetivo desabrochamento a partir do rompimento de amarras que prendam as pessoas em seus “status quo” de vida das capacidades, competências e habilidades de uma “comunidade definida” – portanto com interesses comuns e situada em espaço territorialmente delimitado, com identidade social e histórica, no sentido de ela mesma mediante ativa colaboração de agentes externos e internos incrementar a cultura da solidariedade em seu meio e se tornar paulatinamente apta a agenciar (discernindo e assumindo dentre rumos alternativos de reorientação do seu presente e de sua evolução para o futuro aqueles que se lhe apresentar mais consentâneos) e gerenciar (diagnosticar, tomar decisões, agir, avaliar, controlar, etc) o aproveitamento dos potenciais próprios ou cabedais de potencialidades peculiares à localidade, assim como a “metabolização” comunitária de insumos e investimentos públicos e privados externos, visando à processual busca de soluções para os problemas, necessidades e aspirações, de toda ordem e natureza, que mais direta e cotidianamente lhe dizem respeito.

Para abordar e compreender o conceito de “Desenvolvimento Local” é preciso desprender-se do radicalismo da lógica economicista. Embora os aspectos econômicos não possam ser abandonados, mas do ponto de vista da promoção da cidadania, só é aceitável uma visão de desenvolvimento, aquela que coloque o ser humano e os interesses coletivos e das maiorias como ponto central, convergindo para a possibilidade de potencialização das capacidades de todos os indivíduos.

Dessa forma, não é possível deixar de considerar fatores como qualidade de vida, socialização do poder, distribuição da renda e democratização do acesso aos serviços públicos, aos bens culturais e aos benefícios da tecnologia. Ou seja, não é aceitável um desenvolvimento que não esteja baseado na consolidação e extensão de direitos iguais para todos os grupos da sociedade. Mas para isso, é necessário que haja mudança de comportamento principalmente na comunidade local, o que se evidencia no APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena alvo deste estudo, que se baseado na organização comunitária e na iniciativa que esta requer, e acreditando na sua potencialidade turística, promoveu o seu próprio desenvolvimento sendo destaque no cenário nacional.

1.8.1 Turismo como estratégia de desenvolvimento local

1.8.1.1 Turismo: conceitos e questões de desenvolvimento

Definir turismo de uma única forma satisfatória que conte a todos as dimensões que abrange o turismo não é tarefa fácil, e muitas são as divergências entre os pesquisadores em relação ao seu tratamento conceitual.

Segundo (LEONY, 2002), o turismo pode ter iniciado com a capacidade do homem de transpor seu próprio território e lançar-se em busca de novos lugares, prática que se confunde com a própria existência humana. Alguns autores consideram as viagens que os jovens aristocratas ingleses faziam às principais cidades europeias dos séculos XVIII e XIX como o início do fenômeno do turismo, mas outros estudiosos acreditam que as romarias, as peregrinações e as viagens em busca de meios de cura e repouso, presentes desde os tempos remotos, já representavam manifestações turísticas (ANDRADE, 2001).

O mesmo (ANDRADE, 2001), descreve o turismo como o conjunto de serviços que tem por objetivo o planejamento, a promoção e a execução de viagens, e os serviços de recepção, hospedagem e atendimento aos indivíduos e aos grupos, fora de suas residências habituais.

A atividade turística teve o aumento do seu fluxo tal como ocorre contemporaneamente, à partir da década de 30, quando principalmente na Europa e Estados Unidos, a classe trabalhadora garantiu algumas conquistas como a redução da carga horária, o acesso a aposentadorias e o direito às férias anuais, entre outros benefícios advindos das leis trabalhistas e previdenciárias, ampliaram o tempo livre das pessoas, possibilitando que a sociedade se dedicasse mais ao lazer, à cultura e ao turismo; portanto fluxo advindo da consolidação de uma sociedade de consumo de massa. (ROCHA, 2002)

Assim o turismo passou a ser estruturado com a disponibilização de bens e serviços formando o produto turístico onde se inclui: recursos naturais e artificiais, equipamentos e infra-estruturas, serviços, atitudes recreativas, imagens e valores simbólicos, constituindo-se num conjunto de determinados benefícios capazes de atrair certos grupos de consumidores em busca de uma satisfação das suas motivações e expectativas; ao mesmo tempo em que se torna parte representativa da atividade econômica de diversos países. (DROULERS E MILANI, 2002)

1.8.1.2 - Turismo: Planejamento estratégico para o desenvolvimento

O planejamento estratégico tornou-se uma preocupação constante para todo o tipo de atividade econômica, no turismo esta preocupação aumenta, na medida em que a atividade turística produz, pela sua natureza, um setor constituído de uma complexidade de empreendimentos e ações, sob o efeito de variáveis, que produzem modificações da atividade no tempo e no espaço e nas atividades a ele correlacionadas.

De acordo com Dias (2.003, p. 48):

O turismo, de um modo geral, apresenta algumas características que deve ser levadas em consideração quando se efetua um planejamento de desenvolvimento turístico(...) entre essas características, as principais são: a atividade turística apresenta caráter sazonal; o turismo apresenta demanda extremamente elástica; os bens e serviços turísticos são consumidos onde se localizam; o turismo provoca alterações na cultura local; o meio ambiente natural pode ser profundamente afetado, e; o turismo modifica a estrutura de trabalho na comunidade receptora.

Quando se aborda o planejamento como estratégia de desenvolvimento local, capaz de suprir as necessidades básicas das pessoas envolvidas com as atividades, no local de destino, a estratégia básica passa a ser, aquela de analisar a realidade abrangente, estabelecendo os meios que lhe permitirão transformá-la, adequando esses meios aos interesses e inspirações de quem nela vivem (MOLINA, 2001).

O planejamento da atividade turística deve ser pautado com ênfase no fomento, na provisão de infra-estruturas básicas que servem de suporte para a implantação de superestruturas e de empreendimentos, no controle de uso do solo e exploração dos recursos, através de metodologias como o estudo de Impactos ambientais – EIA, o estudo de capacidade de Carga (Carrying Capacity), o estudo do Ciclo de Vida das Destinações Turísticas, publicidade e marketing das localidades turísticas ou potencial (SILVEIRA, 2002).

Nessa perspectiva, ressalta-se mais uma vez a importância de se planejar a atividade turística visando nortear seu desenvolvimento, porém, não concebendo o planejamento turístico como uma solução eficaz na inserção do turismo no conjunto macroeconômico de uma localidade. Como afirma Silveira (2002), para o sucesso desse trabalho existe a necessidade que ele esteja inter-relacionado com o ordenamento territorial existente, abordando as leis de uso e ocupação do solo e dos recursos ambientais e culturais, com o papel prioritário de nortear e promover o desenvolvimento do turismo equilibrando os interesses econômicos com os fatores de satisfação das necessidades sociais e conservação

dos recursos culturais e ambientais. Nesse sentido também deve ser observado o APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena.

CAPITULO II

CARACTERÍSTICAS DO ARRANJO PRODUTIVO LOCAL DO TURISMO NA SERRA DA BODOQUENA

Este capítulo expõe a caracterização da superfície de referência (ambiente natural e construído), assim como das variáveis sócio-econômicas, políticas e culturais que foram sendo combinadas, ao longo da história, convergindo para estruturar o Arranjo Produtivo Local de Turismo da Serra da Bodoquena como territorialidade. Os dados ora trabalhados foram obtidos principalmente do relatório do projeto “Arranjo Produtivo Local de Bonito/Serra da Bodoquena”, de autoria de Le Bourlegat & Arruda (2006), com o qual esse trabalho de dissertação se vincula dentro do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Local.⁶

Localizado no Sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul, Região Centro-Oeste do Brasil, esse APL ficou conhecido no Brasil, pela sua especialidade na oferta de atrativos e serviços para ecoturistas. Quase 70 % da superfície de referência desse território relacional inserem-se no Município de Bonito, onde teve início, estendendo-se posteriormente a rede dos bens e serviços oferecidos para os Municípios vizinhos de Jardim e Bodoquena. Trata-se, portanto, de um território relacional que abarca três territórios institucionais de nível municipal (Figura 01).

Os três Municípios reúnem uma população de apenas 47.865 habitantes (IBGE, 2000), 2,3 % do total estadual e uma densidade média de 5,63 hab/km². Distam em média de 250 a 300 quilômetros da capital do Estado, servidas por acessos pavimentados.

O APL de Turismo de Bonto/Serra da Bodoquena atrai em torno de 130 a 150 mil turistas/ ano, concentrando em condições de relativa proximidade, 686 atores econômicos

⁶ O projeto de Le Bourlegat & Arruda é integrante de um projeto mais amplo da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (RedSist), denominado “Mobilizando conhecimentos para desenvolver Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais de micro e pequenas empresas no Brasil” patrocinado pelo SEBRAE nacional em setembro de 2006.

(empresas e operadores autônomos) e 30 organizações de apoio (públicas, privadas e ONGs) atuando em atividades correlatas (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006).

Considerado pela sexta vez consecutiva, o primeiro destino ecoturístico do Brasil, esse APL se distingue pelo tipo de atrativo e belezas de paisagem, como também pela organização na oferta de seus serviços e iniciativas com relação preservação ambiental (Idem, 2006)

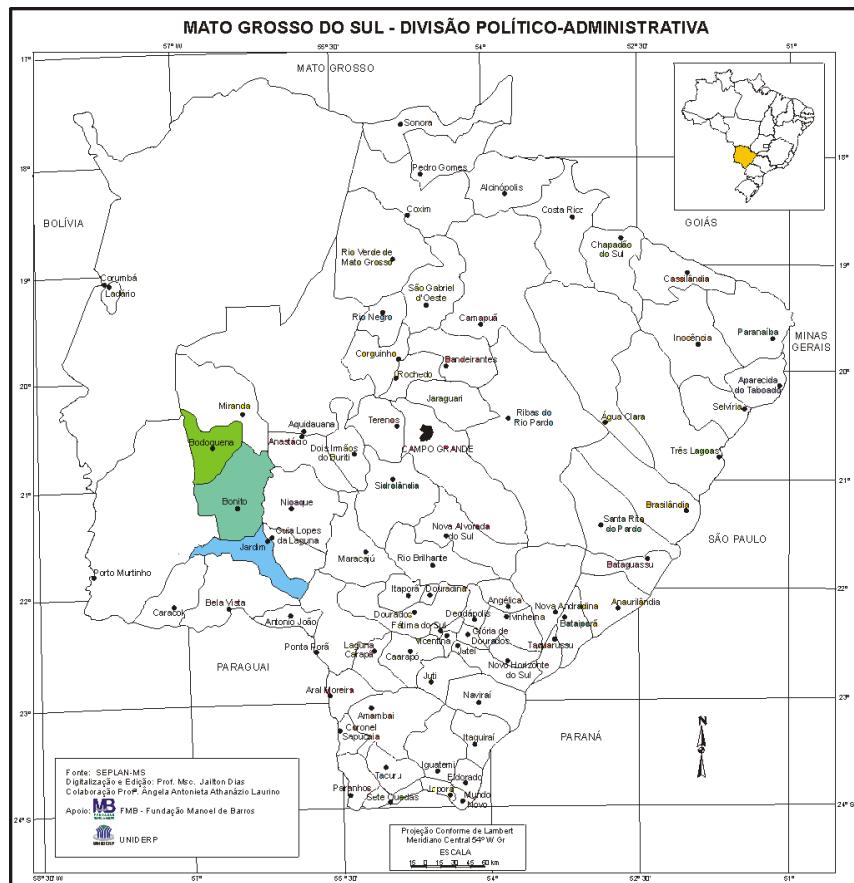


Figura 01 Localização dos Municípios nos quais se inserem o APL

2.1 AMBIENTE NATURAL DA SUPERFÍCIE DE REFERÊNCIA DO APL: A SERRA DA BODOQUENA

O ambiente natural da superfície de referência do APL, cujos recursos potenciais são explorados como atrativos turísticos, é formado no Planalto da Serra da Bodoquena, uma combinação de rochas calcárias com as variáveis climáticas e biológicas convergentes. Esse conjunto de áreas elevadas de caráter residual destaca-se na paisagem, por estar contornado

por duas depressões (do Miranda e do APA) e pela planície do Pantanal (Foto 01), alguns dos flancos com formato de *canyons* (Foto 02).



Foto 01 Vista parcial da Serra da Bodoquena

A formação geológica que dá origem à Serra da Bodoquena estende-se numa faixa de 220 por 40 km, abrangendo os três Municípios citados (BOGIANI, 1999), moldada sobre rochas de formação calcária, sob a influência de clima subtropical e vegetação do tipo florestada (floresta tropical decidual e semidecidual) e o cerrado com matas galerias ao longo dos rios.

O processo de dissolução das rochas, ricas em carbonato de cálcio, em um ambiente climático e vegetacional dessa natureza, dá origem a um relevo cárstico de grutas (Foto 03) e dolinas (Foto 04). Os cursos dos rios desaparecem (sumidouros) e reaparecem (ressurgência), formando olhos d'água. Ao longo dos rios, além de grutas, desenvolvem-se barragens naturais de tufas calcárias que dão origem a cachoeiras (Foto 05). A característica física das rochas atribui transparência e coloração azulada às águas, permitindo ao visitante deparar-se com verdadeiros jardins submersos (Foto 06 e 07). No conjunto, o ambiente natural dá origem a uma paisagem de grande beleza cênica e com potencialidades para a prática do ecoturismo.



Foto 02 Cachoeira Boca da onça: com 156m é a cachoeira mais alta do estado. É utilizada para prática de rapel



Foto 03 Gruta do Lago Azul: monumento natural com um lago de mais de 80 m de profundidade.

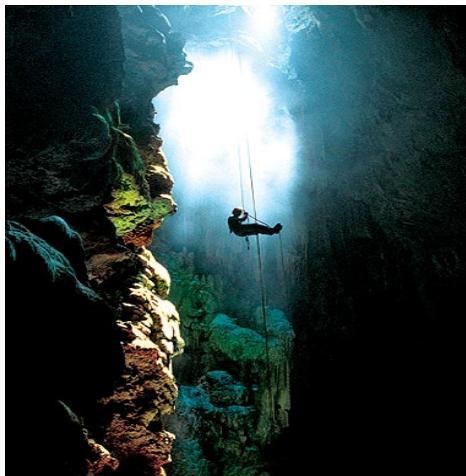


Foto 04 Dolina / Abismo Anhumas: o rapel é praticado numa fenda na rocha com 72 metros e um lago de águas cristalinas.



Foto 05 Tufa Calcária: uma das Cachoeiras do Aquidaban.



Foto 06 Águas azuladas/Jardim submerso



Foto 07 Jardim Sumerso: prática do Mergulho.

A contigüidade física ao Pantanal, uma das maiores áreas úmidas do planeta, ainda em estado relativamente “selvagem” com paisagens vegetais e grande quantidade de animais, amplia o interesse de turistas para essa região, possibilitando a proposição de roteiros turísticos conjugados entre a Serra da Bodoquena e o Pantanal, especialmente aos praticantes do ecoturismo. A fauna, rica e expressiva, é composta por inúmeras espécies de aves - tais como harpia, urubu rei, araras, tucanos, mutuns, animais - como tamanduás, tatus, suçuanas, lobo guará, veados, raposinhas e um grande número de espécies de peixes e invertebrados.

2.2 O AMBIENTE CONSTRUÍDO DA SUPERFÍCIE DE REFERÊNCIA DO APL DE TURISMO DA SERRA DA BODOQUENA

A rede relacional que deu origem ao APL de Bonito foi construída no ambiente natural da Serra da Bodoquena, com os sítios turísticos adensando-se a partir da cidade de Bonito e ao longo dos principais rios: Rio Formoso e seus afluentes (Formosinho, Taquaral, Sucuri), Rio Mimoso, Rio da Prata, Rio do Peixe, Rio Aquidaban, Córrego Mutum, onde se situam os principais atrativos naturais de interesse ecoturístico (Mapa 02

2.2.1 Ambiente construído dos atrativos: os sítios turísticos

O Município de Bonito, onde se iniciou a organização desse APL, abriga 66% dos sítios turísticos do APL (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006). A concentração é de 42 sítios turísticos no APL, sendo 64% relacionados a atrativos ecoturísticos e 36% a balneários (Idem, *ibidem*).

Os sítios ecoturísticos são organizados por atores públicos e privados, que se voltam para três finalidades básicas: lazer, ecoturismo e turismo de aventura (Idem, 2006). Os três Municípios aparecem como os principais atores públicos construtores e responsáveis pela manutenção do “balneário público” (Foto 08) em número, este muito mais voltado à prática do lazer da população local e do visitante, como também pela organização e exploração de grutas. Existe um caso em Bonito em que o balneário passou às mãos do governo estadual (a Ilha do Padre) e o Parque da Bodoquena⁷, criado mais recentemente e sob a responsabilidade da União (IBAMA).

⁷ Unidade de Conservação de proteção integral, criada pelo Governo Federal em setembro de 2000, numa área de 76.481 ha. Encontra-se em fase de implantação, regularização fundiária e elaboração do Plano de Manejo, quando deve definir o Uso Público ou de visitação, para cumprir uma de suas missões que é promover recreação, educação ambiental, e reaproximação do homem com a natureza.



Foto 08 Balneário Público Municipal de Bonito – MS : localizado no rio Formoso, com peixes de cores variadas, possui ainda; quadras de vôlei, futebol de areia, bares lanchonetes e restaurantes.

Os balneários também aparecem como iniciativas de particulares, em propriedades rurais. Mas os atores privados, na grande maioria dos casos, são proprietários rurais que vivem da atividade pecuária e organizam sítios turísticos específicos para diferentes práticas de ecoturismo: flutuação, passeio de bote, cavalgada, trilhas de interpretação, banhos de cachoeira.

Entretanto, os sítios e infra-estrutura destinados ao turismo de aventura (mais radicais e que proporcionam emoções fortes) são organizados por empreendedores urbanos, grande parte deles, proprietários de agências de turismo e se voltam para a prática de mergulho autônomo em rios, lagos e cavernas, quadriciclo, *rapel*, escalada, arvorismo, tirolesa, *mountain bike*, *trekking*, passeios de quadriciclo, bóia-cross, moto cross, jipe e outros (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006).

Nas fazendas, as sedes antigas foram adaptadas e ampliadas (Foto 09) para receberem turistas, incluindo estrutura, como sanitários, estacionamento, lanchonete, restaurante, loja de *souvenirs* e redário para descanso dos visitantes.



Foto 09 **Sede da fazenda Rio da Prata adaptada para recepção turística :** possui mergulho na nascente do Rio Olho d'água, caminhada pela mata ciliar com observação de animais silvestres, restaurante com comida típica.

2.2.2 Ambiente construído dos serviços de agenciamento, promoção e infra-estrutura para receptivo dos turistas

A adaptação do receptivo na fazenda implicou ainda na construção de vias de acesso aos atrativos, estruturas em *deck* e escada (Foto 10), além de aquisição de meios de transporte motorizado (aquático e terrestre) para mobilização interna e roupas e equipamentos apropriados para cada tipo de atividade (Fotos 11 e 12).

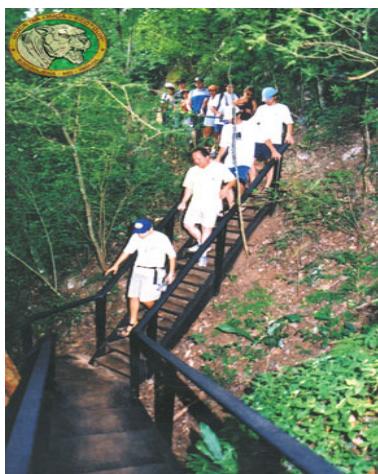


Foto 10 Acesso por meio de passarela (deck) e escadas



Foto 11 Transporte aquático e roupas especiais



Foto 12 Meio de transporte do turista na fazenda

Os serviços de agenciamento de viagens, promoção do APL, assim como a infra-estrutura para o receptivo dos turistas (meios de hospedagem, alimentação e comércio de *souvenirs*), em sua grande maioria, foram construídos e se concentram especialmente no meio urbano e no Município de Bonito.

O setor hoteleiro cresceu em proporção maior que a dos atrativos, acompanhando a dinâmica e projetando expectativas em relação ao crescimento do fluxo de turistas. A concentração dos imóveis que servem de meios de hospedagem tornou-se pouco mais de duas vezes maior (94 unidades) em relação ao número de sítios turísticos, dominando a paisagem da área construída dentro do APL. Do total, 80% localizam-se no Município de Bonito (Idem, ibidem). Como esse tipo de infra-estrutura foi construído, para atender os diversos segmentos sociais de renda e interesses de ecoturistas, os imóveis apresentam porte e estrutura diferenciados (Fotos 12 a 15), como também localização. Além dos centros urbanos, onde

permanece a maior concentração hoteleira, parte deles posiciona-se nas saídas da cidade e um menor número (6,4%) na zona rural (hotéis-fazenda).



Foto 13 **Hotel Bonsai:** localizado há duas quadras do anel central, numa área de 12 mil m²



Foto 14 **Hotel Wetega:** oferece ainda opções de lazer: piscinas e hidromassagem



Foto 15 **Hotel Remanso –urbano :** pequena pousada urbana.



Foto 16 **Hotel-fazenda Santa Esmeralda:** no rio formoso com cachoeiras e piscinas naturais.

Diante do dinamismo da atividade e da lei municipal que permite apenas às agências locais a venda de passeios, o APL concentra ainda, de acordo com Le Bourlegat & Arruda (2006), 43 agências unidades, numa proporção de uma agência para cada atrativo turístico.

A rede de serviços de alimentação constitui-se de 61 unidades (restaurantes, lanchonetes, bares e similares) para o atendimento do turista (Idem, 2006). Com exceção daquelas unidades que integram os hotéis-fazenda e alguns sítios turísticos, os empreendimentos adensam-se na área central das sedes urbanas. Somente Bonito abriga 45% dessa rede, enquanto que a outra metade se distribui entre Jardim (33%) e Bodoquena (22%).

Surgiram dentro do APL 31 casas de comércio de *souvenirs* , estando 87% delas no Município de Bonito, especialmente ao longo da principal rua comercial do centro da cidade. Ligados a esse tipo de comércio organizaram-se oficinas de artesanato 01 em Bonito, 03 em Jardim e 02 em Bodoquena.

O Município de Bonito, desde 2006, passou a contar com um Centro de Convenções, que opera vinculado ao “Bonito Convention & Visitors Bureau”, uma organização de promoção do APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena.

Para se estabelecer o acesso entre os atrativos e as unidades da infra-estrutura, os três Municípios aparelharam-se na organização de uma frota de mais de duas centenas de veículos motorizados para esse fim, de vários portes (ônibus, perus, automóveis e motocicletas), que operam sob forma de locação, 55,7% concentrados na cidade de Bonito (Idem, ibidem).

2.2.3 Suporte do APL no ambiente construído do meio urbano e rural

Esse território de natureza relacional apóia-se tanto no ambiente construído das sedes urbanas, como nas estradas vicinais construídas dentro dos Municípios, para viabilizar suas ações voltadas à produção de bens e serviços aos turistas e propiciar os fluxos necessários (mercadorias, pessoas e comunicações).

Entretanto, os empreendimentos turísticos em seu processo de apropriação territorial implicam em demandas específicas e ampliação por infra-estrutura física (rede de água, saneamento, energia elétrica, comunicação, asfalto, readequação de espaços públicos) e de serviços (bancários, correios, segurança pública, saúde), assumidas pelo Estado.

No caso de novas construções de responsabilidade dos governos dos territórios institucionais, visando a readequação de espaços públicos, destaque deve ser feito ao Município de Jardim, que em 2006 entregou o Centro de Convenções "Oswaldo Fernandes Monteiro", com a intenção de dar suporte a eventos, deixando sua manutenção sob a responsabilidade do Centro de Atendimento ao Turista. O mesmo se pode afirmar a respeito de projetos ainda em fase de implementação de iniciativa do Estado: a construção do aeroporto de Bonito⁸ e do Memorial Serra da Bodoquena⁹ e a reforma da praça central de Bonito¹⁰.

⁸ O terminal aerooviário, já conta com uma pista de pouso com uma superfície de 2000 metros de comprimento por 30 metros de largura, construída em parceria do governo do Estado e federal, destinado a pouso e decolagem de aeronaves de grande porte. Vem sendo estruturado com apoio do Município, no sentido de viabilizar fluxos

As estradas vicinais de acesso às fazendas, assim como as rodovias estaduais e federais que servem os Municípios do APL foram sendo apropriadas pelos atores na prática da atividade turística, com apoio dos territórios institucionais (nas três instâncias) na sua melhoria e adequação.

2.2.4 O Arranjo Produtivo Local na rede viária regional

A forma de inserção desse território reticulado na rede viária de conexões regionais favorece uma relativa acessibilidade no contato com a capital do Estado (Campo Grande), Corumbá e Pantanal e os Estados das regiões Sul e Sudeste, além do Paraguai e Bolívia (países fronteiriços).

Só não existe pavimentação nas conexões entre as sedes dos Municípios de Bonito e Bodoquena. A ligação de Bonito, Jardim e Bodoquena com a capital do Estado é feita através de vias federais complementadas por vias estaduais (Figura 02).

Bonito está a 297 km de Campo Grande e seu acesso é facilitado pela via BR 060, complementada por uma rodovia estadual. Bodoquena conecta-se com Campo Grande pela BR-262 até Miranda e daí pela rodovia MS-339. Para Jardim o acesso se dá através das rodovias federais pavimentadas BR 276 e BR 060.

turísticos por via aérea. Mesmo sem ter chegado ao término da infra-estrutura exigida, já é freqüentado semanalmente por vôos fretados especialmente para o transporte de turistas. Desde o final de 2006, o mesmo foi entregue a uma empresa privada, a Dix Empreendimentos, cujo papel é realizar contatos com empresas aéreas e operadoras de turismo, operando na expectativa de implantar pelo menos dois vôos regulares semanais de São Paulo a Bonito.

⁹ O memorial é uma obra da Secretaria de Turismo do Município, iniciada em 2006, com recursos do Ministério de Turismo, visando valorizar a cultura local e atrair turistas, com espaço para os artesãos.

¹⁰ A reforma da praça foi iniciada em 2006, com recursos federais, tendo sido previsto o "Monumento das Piraputangas", obra idealizada pelo artista plástico Cleir, de modo que o novo espaço de lazer e o monumento se constituam em mais uma atração turística para o Município.

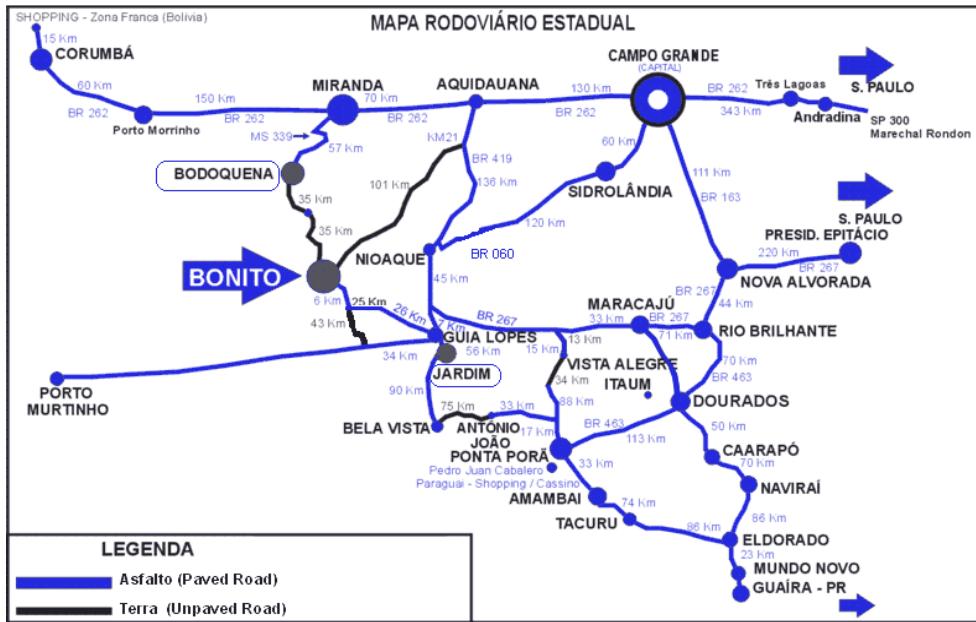


Figura 02 O APL na malha viária regional

2.3 MEMÓRIA COLETIVA DE UMA HISTÓRIA COMUM NO TERRITÓRIO VIVIDO

Os atores do APL de origem local, entre os quais os fazendeiros donos de atrativos constituem maioria, trazem na memória coletiva a história do lugar, um dos elementos identitários que amplia a coesão do grupo.

Faz parte da história herdada as marcas de territorialidades anteriores. A territorialidade indígena, da qual remanesce apenas a aldeia kadwéu, foi substituída desde a partir do século XVII pela ocupação colonial espanhola, na territorialidade das reduções jesuíticas do Itatim, incluída na periferia leste da colônia espanhola.

Entretanto, a desagregação das reduções jesuíticas pela presença do bandeirantismo português aprisionador de índios e a guarda portuguesa das terras pós Tratado de Madri de 1750, seguida de conflitos luso-espanhóis por sua posse nos séculos XVIII e XIX, deixaram traços profundos de uma territorialidade marcada pelo militarismo português.

Nesse processo de reordenação colonial ibérica e posse portuguesa, as terras da Serra da Bodoquena foram sendo incluídas em uma nova configuração territorial do tipo militar

sob a guarda do Presídio de Miranda, este criado em 1797. Esse novo modelo baseado na colonização de não-índios (portugueses) sob forma de unidades rurais (fazendas), aglutinadas em torno de uma sede urbana administrativa, deu origem à unidade célula (o Município) do território institucionalizado como colônia portuguesa.

Esse novo processo re-territorializador, marcado pela submissão conflituosa dos indígenas locais, foi proporcionando na representação coletiva dos não-índios, a idéia de que os mesmos ali se inseriam no papel de desbravadores de terras do sertão¹¹. Ao mesmo tempo, essas terras foram se configurando no mapa mental coletivo como espaços da fronteira oeste do Estado nacional brasileiro. O reforço desse modelo territorial de fronteira foi realizado sob incentivo do Império, com a presença de famílias de colonizadores pecuaristas mineiros e paulistas, como estratégia de manutenção das terras que se tornaram objeto de litígio entre Brasil e Paraguai. Essas terras, desse modo, integraram a Província e mais tarde o Estado de Mato Grosso.

Entretanto, esse padrão de ocupação por meio de fazendas de pecuária se enfraqueceu durante os conflitos da Guerra contra o Paraguai (1865-70)¹², diante do esvaziamento das fazendas e posterior territorialização da grande empresa de extração da erva-mate, a Mate-Laranjeira¹³. Mas ele foi novamente reforçado, no período pós-guerra, especialmente com a política de criação e manutenção das faixas de fronteira, promovida pelo governo nacional republicano, na primeira metade do século XX, além do povoamento por gaúchos de tradição pecuarista, fugidos da Revolução Federalista de Mato Grosso do Sul.

Ao terminar a Guerra, além do retorno de algumas famílias pecuaristas às suas antigas terras, o governo premiou militares heróis de guerra e da Guarda Nacional com distribuição de posses de terra rural (LE BOURLEGAT, 2000). O Município de Bonito surgiu da antiga “fazenda Bonito”, terra doada a um então militar da Guarda Nacional da fronteira em 1869, logo após o término da Guerra do Paraguai (IDEM, 2006), transformada em distrito de Miranda (Vila Rincão) em 1915. Já Jardim, teve sua história ligada à organização da Fazenda Jardim, no então Município de Bela Vista, por uma família pecuarista vinda de

¹¹ Termo utilizado para áreas distanciadas dos antigos e prósperos centros urbanos e agrários.

¹² A partir de meados da década de 1850, inúmeros incidentes entre brasileiros e paraguaios por questões de fronteiriças entre os dois países, culminaram na chamada guerra da Tríplice Aliança ou Guerra do Paraguai, ocorrida entre 1865-70, mobilizando 135 mil soldados brasileiros, considerada o maior conflito interno do Brasil com países vizinhos.

¹³ As graves consequências econômicas puderam ser superadas com a abertura da navegação dos rios da bacia platina e a livre penetração dos investimentos estrangeiros, destacando-se aí a pecuária e a erva mate, esta entrando em decadência a partir de 1930.

Minas Gerais, junto da qual se deslocou uma unidade militar em 1939, de Aquidauna, o 6º Batalhão de Engenharia, para melhoria das condições de infra-estrutura de acesso ao local, assim como das moradias dos militares ali instalados, propiciando o aumento populacional e sua organização como distrito de Bela Vista. A ordenação e autonomização de ambos (Bonito e Bodoquena) como Município deu-se por indução da política de povoamento e consolidação de cidades adotada pela União, especialmente nos anos 40 e 60 do século XX, como estratégia de fortalecimento da ocupação de fronteira. Fruto dessa mesma política foi a iniciativa do Estado a colonização agrícola em pequenas propriedades familiares, que deu origem à Bodoquena, transformada em distrito de Miranda e Município somente em 1980 (LE BOURLEGAT, 2000)¹⁴.

Desde então, a pecuária tornou-se a atividade predominante¹⁵, mesmo com fortes incentivos governamentais (VIEIRA, 2003) para a agricultura do café entre os anos 60 e 80, para as lavouras mais modernas como arroz, milho e soja nos anos 80; e ainda a exploração mineral¹⁶, a pecuária prevaleceu. Ocorre que o gado da faixa fronteiriça vem sendo acometido de febre aftosa, há já alguns anos, dificultando a consolidação dos fazendeiros locais nesse mercado. Isso os tem fragilizado economicamente e os colocado à mercê de novas oportunidades econômicas. E nesse sentido, o turismo passou a representar uma forma de complementaridade da pecuária (Idem, 2003).

Entre os elementos identitários das populações tradicionais da Serra da Bodoquena, herdados da história vivida no lugar, estão o modo de ser de populações que vivem em situação da fronteira oeste, a natureza militarizada da organização social, a presença indígena e paraguaia (física e imaterial). Em torno deles se organiza o universo simbólico que constitui a dimensão subjetiva do lugar, responsáveis pelos valores patrimoniais, identidade coletiva e sentimento de pertença. Ele fortalece a coesão e permite que os atores locais se sintam distintos dos outros, com uma representação específica de si mesmos e de sua própria história.

¹⁴ Bonito foi transformado em Município em 1948 e Jardim em 1953.

¹⁵ Em Bodoquena, em função da presença das propriedades familiares policultoras, a pecuária tem menor expressão como atividade. Bodoquena tem na indústria de cimento do grupo Camargo Correa sua principal fonte arrecadadora e que contribui com a maior receita anual dentro do APL, quase seis vezes a de Jardim e que incide na atividade comercial.

¹⁶ O subsolo de Bonito protege uma jazida de 51 milhões de metros cúbicos de mármore, mas o que mais atrai os empreendimentos é o calcário e calcita.

2.4 ORIGEM E TRAJETÓRIA DO TERRITÓRIO RELACIONAL DO APL DE TURISMO

2.4.1 Recreação informal nas fazendas em ocasião de festa religiosa

Até os anos 60 do século XX, Bonito era conhecido pelo tradicional festejo de São Pedro, santo de devoção da cidade. Nessa ocasião do ano, a festa reunia os moradores locais e população dos arredores. Eram sete dias de comemorações, noturnas (após as 18 horas) envolvendo: quermesse, leilões, negócios, entre outros. A população visitante livre durante o dia, constituída principalmente de jovens organizavam passeios nas fazendas vizinhas, cujo acesso se dava apenas por relações de amizade.

Tanto esses visitantes, como as famílias dos proprietários das terras constituíam os principais disseminadores da beleza das paisagens e dos recursos de lazer da Serra da Bodoquena.

2.4.2 Turismo de lazer: as excursões escolares incentivadas pelo Poder Público em balneários e grutas

Os meados da década de 70 e início de 80 caracterizaram-se pelo afluxo de excursões escolares a Bonito, originárias dos Municípios vizinhos. Como não havia infra-estrutura adequada, a Prefeitura com apoio de moradores locais, cedia aos alunos as escolas para pernoite e refeições, além de disponibilizarem guias informais para os passeios (VIEIRA, 2003).

As visitas gratuitas passaram a ser realizadas no balneário da Ilha do Padre e as grutas do Lago Azul e Nossa Senhora Aparecida. Em 1978, as duas grutas principais visitadas passaram a ser reconhecidas pela beleza natural e recursos internos, tendo sido tombadas como Patrimônio Nacional pelo então Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural.

Essas visitas estimularam a Prefeitura distribuir folhetos promocionais a partir de 1983, para atingir e atrair colégios e universidades de São Paulo, cujo afluxo passou a ocorrer especialmente a partir de 1985 (VIEIRA, 2003).

Diante do afluxo ampliado, a Prefeitura de Bonito tornou-se o primeiro ator a organizar para fins comerciais, os receptivos turísticos na Serra da Bodoquena. Voltou-se

exclusivamente para a visita em grutas e o lazer em balneários públicos. A organização inicial dos balneários deu-se por um processo de arrendamento, tanto da Ilha do Padre como do balneário municipal¹⁷ evoluindo entre 1987 e 1988, para a desapropriação da área e complementação de infra-estrutura, com oferta de espaço para o acampamento estudantil.

2.4.3 Ecoturismo nas fazendas como iniciativa privada

A ampliação da demanda acabou induzindo a iniciativa privada a investir em organização de sítios turísticos no meio rural (fazendas locais), a exemplo do que ocorreu no início, com o aparecimento do Aquário Natural, Rio do Peixe e Rio Sucuri. Os investimentos privados deram-se principalmente na abertura de trilhas, construção de escadas e *decks* de acesso aos rios (Idem, 2003). Aos poucos, foram sendo introduzidos pelos fazendeiros também os passeios de bote no rio Formoso e as visitas a cachoeiras (tufas calcárias).

Esses investimentos privados induziram o Poder Público Municipal de Bonito a investir paralelamente na melhoria das vias de acesso às fazendas receptivas. As iniciativas de natureza pública e privada na organização dos sítios turísticos de lazer e ecoturismo e a ampliação do turismo delas decorrente influíram na estruturação do meio urbano. Ainda nos anos 80 surgia o primeiro hotel e restaurante da cidade, assim como três agências de turismo (VIEIRA, 2003).

As variáveis externas de peso que convergiram para as já existentes para projetar Bonito e a Serra da Bodoquena em nível nacional, foram a divulgação midiática televisiva dos atrativos locais dos sítios turísticos, associada à presença de um grupo de espeleo-mergulhadores no local em 1992.

A expedição franco-brasileira organizada pelo Grupo Bambuí de Minas Gerais, ao chegar em 1992, sob o nome de “Expedição Jacques Cousteau”, pela vanguardismo de atividade e pela sua internacionalidade, acabou tendo apoio do governo do Estado e universidades locais, além de significativa visibilidade no país através da Rede Globo¹⁸. Atrás desse, vieram outros grupos internacionais de espeleo-mergulhadores e documentários televisivos sobre Bonito. Por meio desse tipo de divulgação, a mídia foi projetando a imagem

¹⁷ Decreto Municipal 076/85 aprovado em 14/04/86

¹⁸ O grupo havia conseguido patrocínio do governo de Mato Grosso do Sul, que colocou um ônibus de excursão à disposição e, mais tarde, ajuda da Prefeitura Municipal para o alojamento.

de Bonito, que repercutiu no aumento expressivo do fluxo de turistas, além de chamar atenção para uma nova modalidade de receptivo: o turismo de aventura. A partir do final dos anos 80, e inicio dos anos 90 a produção de bens e serviços ao ecoturismo transformou-se na atividade mais dinâmica de Bonito.

2.5 OS ATORES ECONÔMICOS DO APL DE TURISMO DA SERRA DA BODOQUENA

Os atores econômicos que se dedicam à produção de bens e serviços para o ecoturismo no APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena estão organizados em torno de 04 atividades básicas - os atrativos, agenciamento, infra-estrutura de apoio direto à recepção do turista (hospedagem, alimentação e comércio de souvenirs) e de captação e apoio a eventos – em atividades consideradas principais e complementares (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006), conforme se pode apreciar na Figura 03.

2.5.1 Atores ligados às atividades principais

Os empreendimentos principais são em sua grossa maioria (94,2%) de micro e pequeno porte e respondem por 81,7% da mão de obra ocupada do total do APL (Idem, 2006). Desse conjunto, 91,6 % têm origem no capital local e 96% surgiram na década de 90 (Idem, ibidem).

Atrativos

Na atividade dedicada à organização dos atrativos (balneários, ecoturismo e turismo de aventura) estão os atores de natureza pública e privada, conforme apresentado antes. Segundo Le Bourlegat & Arruda (2006) caracterizam-se pela natureza autóctone, com destaque para as fazendas de pecuária, no âmbito das quais foi estruturada a maior parte dos sítios turísticos (89%).

Dos 15 balneários do APL, que representam 28% dos atrativos, parte deles está sob a responsabilidade do Poder Municipal e se distribuem de forma eqüitativa entre os 03 Municípios (Idem, 2006). Estruturam-se para a prática do lazer, oferecendo desde a natação, flutuação, mergulho e banhos em rios e cachoeiras, até atividades esportivas e passeio em trilhas (Idem, ibidem).

Já dos 27 empreendimentos que oferecem atrativos de ecoturismo, responsáveis pelo atendimento de 2/3 dos visitantes, 70,4% estão concentrados no Município de Bonito e, além disso, estão também nesse Município os atores que empreendem diretamente 7,5% dos atrativos que estão em Municípios vizinhos (Idem, 2006). Têm sido esses últimos, os atores econômicos mais vulneráveis à sazonalidade e que se associam essa prática à pecuária.

Os atrativos voltados ao turismo de aventura, segundo Le Bourlegat & Arruda (2006), diferente da modalidade anterior, são empreendidos por proprietários de agências de viagem, mais sensíveis às inovações de atendimento às demandas de mercado, como também por alguns hotéis ou serviços correlatos. Grande parte desses empreendimentos tem sido organizada em propriedades de terceiros, em terras adquiridas diretamente para esse fim ou mesmo em espaço público¹⁹.

Em função dessas iniciativas, tem sido comum o turismo de aventura aparecer apenas como diversificação do negócio original, sem que isso implique na criação de uma nova empresa. Esses novos serviços são organizados em propriedades de terceiros, inclusive daqueles que já possuem atrativos, pagando-se percentagem sobre os lucros pelo uso do ambiente específico (recurso natural de interesse) dentro da fazenda. Pode ocorrer que a propriedade ou parte dela seja adquirida apenas para a organização do passeio (Idem, 2006).

Agências de turismo receptivo e emissivo

O APL aglomera 43 agências de turismo, sendo 69% dedicados aos serviços de receptivo que trabalham em conexão com operadoras externas (LÊ BOURLEGAT & ARRUDA, 2006). As agências que oferecem os serviços de recepção de turistas e emissão de passagens, chamados localmente de “operadoras” são bem mais recentes e aparecem como forma de inovação local (Idem, 2006).

A exigência municipal de que a venda de passeios só pode ser realizada por agências locais e o pequeno capital exigido para sua instalação e operação, facilitou a aglomeração local desse tipo de empreendimento, com parte dos empreendedores vindos de fora do APL (Idem, ibidem). Somente Bonito concentra 88,3% do total. São esses atores que articulam a rede interna e externa do *trade* turístico, sendo através deles que o dinheiro do turista chega e se dissemina para a rede interna de atores envolvidos nos passeios (atrativos, guias, transportadores).

Atores que atuam na oferta de infra-estrutura de hospedagem, alimentação e comércio de souvenirs

¹⁹ É o caso do passeio de quadriciclo oferecido na “estrada boiadeira”.

Os atores responsáveis pela hospedagem, seguidos pelo setor de alimentação dos turistas são os mais expressivos em termos numéricos, sendo que juntos representam 68% do total de atores dentro do APL (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006).

São 94 atores ocupados com a rede hoteleira e aparecem sob diversas modalidades, atendendo a uma gama variada de interesses e de faixa de renda - hotel (hotel, hotel-pousada e hotel-fazenda), pousada, albergue e camping - sendo que 80% desse total concentram-se em Bonito (Idem, 2006). Constituem um dos atores sensíveis ao fenômeno da sazonalidade e tendem à diversificação de seu negócio, quase sempre agregando outros serviços do *trade* (Idem, 2006). Aí operam atores de origem locais e vindos de fora.

Os restaurantes, bares e similares, um pouco melhor distribuídos entre os 3 Municípios, apresentou maior adensamento em Bonito (45%), principalmente ligados à rede hoteleira (Idem, 2006).

As lojas de *souvenirs* aparecem como um negócio quase que específico da cidade de Bonito, concentrando 27 dos 31 estabelecimentos detectados e se voltam principalmente para a venda de produtos do artesanato e camiseteria com motivos ecológicos (Idem, ibidem)

Captação e apoio a eventos

Esse serviço se realiza pela presença de apenas 02 atores, o Bonito Convention & Visitors Bureau e o Centro de Convenções de Bonito.

2.5.2 Atores econômicos ligados a atividades complementares

As atividades básicas do *trade* de turismo exercidas pelos atores econômicos locais são complementadas pela ação de um conjunto de outros atores e que constituem em termos numéricos, quase o dobro dos atores principais (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006), conforme demonstrado na Figura 03.

Atores que atuam no apoio a passeios

Os 174 atores que se ocupam da oferta de serviços complementares aos passeios, em forma de acompanhamento, instrução e orientação do turista, quase sempre são profissionais autônomos que aparecem no exercício da função de guias de turismo, instrutores e monitores ambientais, operadores de bote, remadores (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006). Desse total, 88,5% atua no apoio a empreendimentos de Bonito.

Os Guias de Turismo, que representam 64% desse contingente, cumprem uma função importante na cadeia produtiva do ecoturismo. São os atores incumbidos de prestar

informações sobre o meio natural dos atrativos, informações históricas, fomentar atitudes conservacionistas e de uma nova postura sobre o meio ambiente e a sustentabilidade, bem como cuidar da segurança dos grupos. Atuam ainda com fiscais ambientais ao denunciarem danos ao meio ambiente. A obrigatoriedade do acompanhamento de guia credenciado nos passeios turísticos (com exceção dos balneários), foi instituída em 1995, pela Lei municipal 689/95.

Os Instrutores e Remadores constituem modalidades que dão suporte basicamente à prática do turismo de aventura. Já os monitores ambientais operam somente em Jardim e Bodoquena e não se incluem nos serviços integrados de passeios oferecidos por Bonito.

No APL, de acordo com Le Bourlegat & Arruda (2006), com raras exceções, as agências preferem terceirizar os serviços de transporte em função dos altos custos de manutenção e baixo tempo de vida útil dos veículos em vias não pavimentadas. Também alguns dos hotéis terceirizam os serviços de traslado. Esse ator aparece principalmente como autônomo ou empresa individual (taxista e moto-taxista), embora um contingente menor atue como empresa com mais de um proprietário e coligada a empreendimento externo (Idem, 2006). Em Bonito, ocorre a presença da Cooperativa Prestadora de Serviços Turísticos, Agências de Viagens e Turismo de Bonito (COOPERBON), especializada basicamente em meios de transporte de maior porte (ônibus, micro-ônibus, van, sprinter e similares). Bonito concentra 55,7% do total desses atores, com predominância de veículos de maior porte e moto-táxi, enquanto que nos outros 2 Municípios aparecem mais taxistas e moto-taxistas (idem, 2006).

Atores que atuam no apoio ao comércio de souvenirs

Os núcleos de artesões emergiram muito recentemente dentro do APL e constituem um dos suportes ao comércio de *souvenirs*. Em Jardim atua o maior número (03 núcleos), em Bodoquena 02 e em Bonito apenas um.

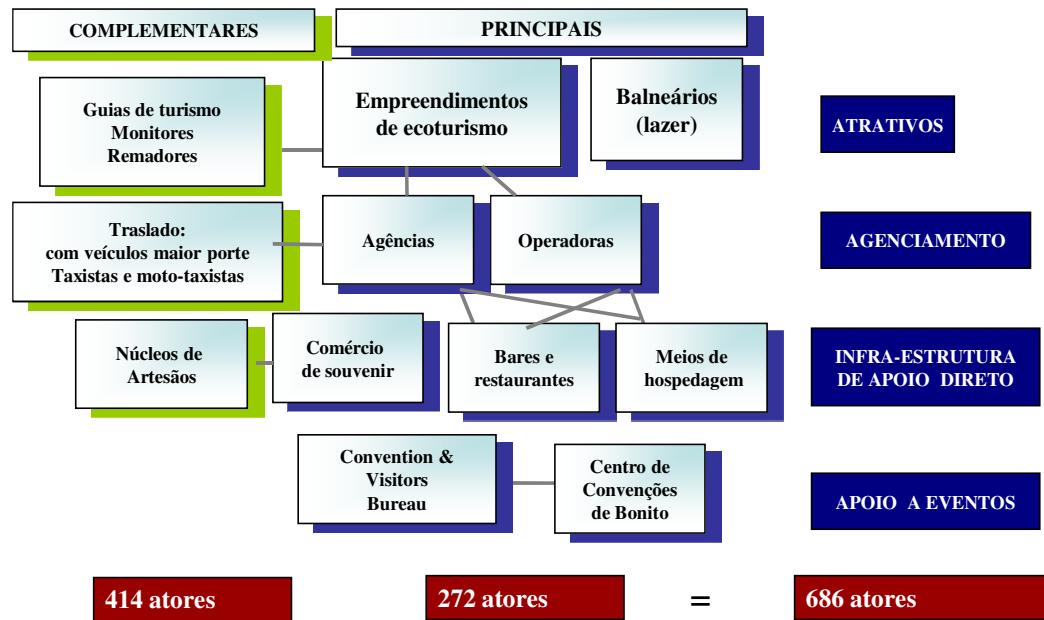


Figura 03 Atores Econômicos do APL: principais e complementares

Fonte : Le Bourlegat & Arruda, 2006

2.6 AS ORGANIZAÇÕES DE APOIO AOS ATORES ECONÔMICOS DO APL DE TURISMO DE BONITO/SERRA DA BODOQUENA

A concentração dos micro e pequenos empreendimentos e profissionais autônomos que deu origem ao *trade* turístico de Bonito e municípios vizinhos, sofreu o efeito de proximidade, como se pôde observar, dinamizando o setor e dando origem a um território especializado em oferta de bens e serviços em ecoturismo, projetando-a, inicialmente no mercado regional e nacional.

O aprofundamento das relações e interdependências por efeito de proximidade, amparado por uma divulgação midiática, serviu para atrair, além de novas empresas (agências, hotéis e restaurantes e atividades complementares), também a mão-de-obra especializada (guias de turismo, monitores ambientais, instrutores, remadores entre outros) e suas conexões com operadoras nacionais.

Esse meio econômico também passou a atrair organismos de várias naturezas e que atuam em diferentes escalas de organização (local, estadual, nacional e internacional), conforme se pode apreciar na Figura 04.

As organizações de apoio têm sido constituídas, não só pelas entidades associativas e representativas dos atores envolvidos, como também das organizações reguladoras e de apoio tecnológico e difusão de conhecimento vinculadas ao Estado nacional e ao setor privado, como também de órgãos de fomento e de suporte à conservação ambiental

O APL, como se pôde observar através das informações apresentadas, nasceu da iniciativa de um conjunto de atores locais, com base em um substrato físico comum de referência, a Serra da Bodoquena, num processo de apropriação, dando origem a uma rede articulada, tanto de natureza econômica (*trade* do turismo), como relacional de caráter mais amplo (atores econômicos e organizações de apoio), envolvendo um tecido de relações, organizado em vários níveis territoriais.

Esse conjunto de atores econômicos e de organizações de apoio (públicas e privadas e do terceiro setor), por meio dos elos estabelecidos entre si, no exercício de atividade correlatas e voltadas a um projeto de interesses comuns, constitui um território econômico relacional, ou um Arranjo Produtivo Local, objeto dessa análise.

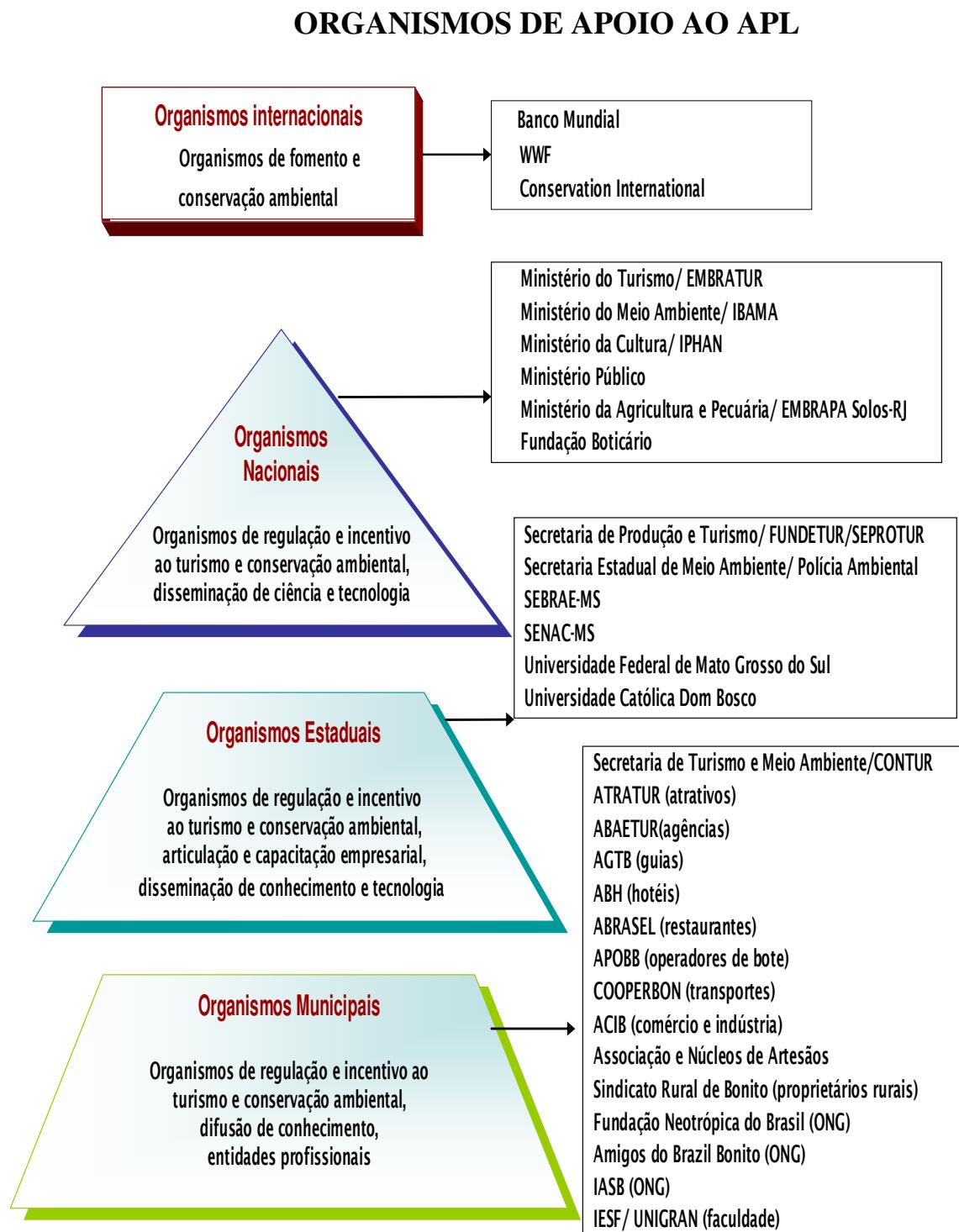


Figura 04 Organismos de apoio ao APL de Turismo de Bonito/ Serra da Bodoquena

Fonte: Le Bourlegat & Arruda, 2006

CAPITULO III

GOVERNANÇA TERRITORIAL DO APL DE TURISMO DA SERRA DA BODOQUENA

Este capítulo tem como objetivo apresentar a origem e a estrutura da governança territorial do APL de Turismo de Bonito/Serra da Bodoquena, e avaliar sua eficiência e eficácia por meio da percepção dos atores nela envolvidos diretamente.

3.1 AÇÃO TERRITORIAL COMPARTILHADA NO LOCAL

As iniciativas locais de organização do território de oferta de bens e serviços turísticos fizeram-se acompanhar por uma conjuntura de acontecimentos internacionais e nacionais, geradores de um contexto favorável ao desenvolvimento desse tipo de negócio, ao mesmo tempo em que a sustentabilidade do ambiente emergia como preocupação em nível nacional, desde o início da década de 90. De fato, a realização da ECO 92 no Brasil trouxe à tona as discussões sobre as questões ambientais.

A conjuntura formada por um mercado atraente para o setor turístico e por preocupações com a sustentabilidade ambiental oportunizou o diálogo no local entre organizações institucionais do Estado (municipais, estaduais e federais), universidades e empreendedores locais e a disseminação à população moradora (LE BOURLEGAT & ARRUDA, 2006). Tornou-se um momento propício à reflexão coletiva a respeito dos impactos que o futuro econômico do setor, em pleno dinamismo, poderia trazer ao ambiente natural, em função da alta vulnerabilidade do ecossistema local, à pressão de ações humanas realizadas de forma inadequada (Idem, 2006).

Em 1993, com o apoio das lideranças locais e órgãos públicos de conservação (IBAMA e IPHAN), ocorreu a primeira iniciativa compartilhada do setor, adotada por consenso, entre universidade, Prefeitura Municipal, Sebrae e Senac²⁰, para formar “guias de turismo”²¹, experiência que se prolongou até 2000.

Credenciados pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), os guias de turismo foram colocados na linha de frente para recepção, acompanhamento e conscientização dos ecoturistas para a conservação ambiental nos atrativos. Os três cursos oferecidos por esse tipo de ação compartilhada durante esse tempo prepararam 92 guias profissionais e ao mesmo tempo os incentivaram a se organizar em torno da primeira associação do setor no local, a Associação de Guias de Turismo de Bonito (AGTB).

Uma parte desses guias acabou estimulada a se tornar empresária do setor, abrindo seu próprio negócio, principalmente no ramo da agência de turismo, conduzindo à necessidade de um quarto curso para mais 40 alunos.

A partir daí, também foram tomadas então as primeiras iniciativas no sentido de disciplinar os passeios e atrativos turísticos de Bonito, sendo exigido nos passeios a presença de um guia de turismo para acompanhar os turistas em alguns passeios.

Essas iniciativas ocorriam, em grande parte, segundo Le Bourlegat & Arruda (2006), influenciadas por um processo de realimentação de práticas herdadas da cultura histórica no contexto local, num momento em que o ambiente institucional em espaços fronteiriços e periféricos do território nacional encontrava-se ainda fragilizado para ordenar e regular ações locais, de forma mais adequada às exigências do contexto atual.

As lideranças econômicas e políticas locais de maior aceitação e prestígio social novamente se reuniam na proposição e manutenção da ordem local, com a diferença de que nesse novo momento, o faziam com apoio de organizações de âmbito regional, estadual e nacional (Idem, 2006). “A cultura, mais que a herança genética, determina o comportamento do homem e justifica as suas realizações” (LARAIA, 2002, p. 48-49).

²⁰ Mais tarde, a organização desses cursos ficou sob responsabilidade desses dois órgãos.

²¹ Em 1993, ano em que ocorreu o primeiro curso de guia de turismo em Bonito, essa profissão foi instituída no Brasil pela Lei 8 623/93 e regulamentada pelo Decreto 946/93. Para sua habilitação, esse profissional precisava ser cadastrado na EMBRATUR e para esse fim, exigia-se, no mínimo a conclusão do segundo grau e o curso de formação profissional de Guia de Turismo credenciado por esse órgão federal.

3.2 O PESO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL

3.2.1 Contexto de origem das políticas públicas

Na década de 90, emergiu um conjunto amplo de políticas públicas, introduzindo o planejamento e normatização relacionados à prática do turismo sustentável, que se tornou grande fomentadora das iniciativas de governança territorial local construída em Bonito.

A concepção de “ecodesenvolvimento” como uma forma de desenvolvimento sustentável que poderia ser obtido via planejamento, passou a ser veiculada nesse período, principalmente em nível internacional, com a Organização Mundial de Turismo que vinha defendendo essas posições, especialmente após a Eco-92.

Em abril de 1995, por iniciativa da ONU, ocorreu a “Primeira Conferência sobre Turismo Sustentável”²², que trazia como preocupação a falta de sensibilidade da iniciativa privada com os programas e ações de conservação ambiental. O objetivo era desenvolver nas empresas uma nova atitude baseada no maior cuidado com sua imagem, para obter da sociedade valorização e reconhecimento de seus atos. Nesse ambiente de idéias entraram em vigor as normas internacionais de gestão ambiental, denominadas de série ISO 14000.

3.2.2 Políticas Públicas Federais

Para o turismo

A Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), criada desde 1966, transformou-se em Instituto Brasileiro de Turismo em 1991, que criou em 1992, um Grupo de Trabalho que, após diagnosticar os problemas brasileiros em relação à conservação no serviço turístico, elaborou o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, definindo ecoturismo, como:

²² Essa conferência ocorreu em Lanzarote, nas Ilhas Canárias e foi co-patrocinada pelo Programa Ambiental dessa mesma organização, e pelo Programa sobre o Homem e a Biosfera da UNESCO e pela OMT.

segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas.

A EMBRATUR criou também o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT)” em 1992, buscando maior eficiência e eficácia, adotou a metodologia da Organização Mundial do Turismo (OMT), cujo modelo de gestão deveria envolver Estados e Municípios, de maneira integrada, portanto já apontava para uma forma de governança territorial.

A partir de 2003, essa ação de coordenação de ação da União exigiu um ministério específico, o Ministério do Turismo (MT).

O Ministério de Turismo lançou o primeiro Plano Nacional de Turismo (PNT), para ser implementado no período 2003-2007. O objetivo foi desenvolver o produto turístico com qualidade, diversificando a oferta e estruturando os destinos turísticos, para estimular o seu consumo nos mercados nacional e internacional e, ao mesmo tempo, ampliar e qualificar o mercado de trabalho.

O PNT buscou o elo entre os governos federal, estadual e municipal, com a ampla participação da sociedade, entre elas as entidades não governamentais, a iniciativa privada e a sociedade no seu todo, para determinar, pelo menos 03 produtos de qualidade em cada Estado. Para esse fim, buscou o suporte da parceria e gestão descentralizada. Desse plano emanaram 7 macro programas: (1) Gestão e relações institucionais; (2) Fomento (atração de investimentos e financiamento de projetos); (3) Infra-estrutura (implantação de equipamentos turísticos); (4) Estruturação e diversificação da oferta turística (criação de roteiros integrados, ampliação e fortalecimento de novos segmentos turísticos); (5) Qualidade do produto turístico (normalização da atividade e qualificação profissional); (6) Promoção e apoio à comercialização; (7) Informações turísticas.

Além do PNT, esse novo ministério, após identificar as potencialidades nacionais, lançou em 2004 os “Programas de Desenvolvimento Integrado de Turismo nas Regiões Brasileiras (PRODETUR), tendo formatado três produtos - PRODETUR/NE II, PRODETUR/JK e PRODETUR/SUL. O APL da Serra da Bodoquena faz parte deste último programa.

O MT ainda lançou o “Projeto Pólos de Desenvolvimento do Ecoturismo localidades brasileiras” através do qual buscou identificar nas localidades brasileiras, os principais pólos de ecoturismo, inventariando suas características, potencialidades e infra-estrutura de apoio. Foram identificados 96 pólos nas 05 regiões brasileiras.

Em 2004, o Ministério de Turismo também lançou o “Programa de Regionalização do Turismo” que propôs a construção de roteiros integrados, envolvendo 3.203 Municípios em 219 regiões turísticas.

Para o patrimônio espeleológico

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) criou, em 1997, o Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas (CECAV) com a finalidade de propor, normatizar, fiscalizar e controlar o uso do patrimônio espeleológico, bem como fomentar levantamentos, estudos e pesquisas sobre as cavernas brasileiras. Foram criados 09 centros de visitantes, nos estados brasileiros com maior concentração de cavernas, entre eles a Serra da Bodoquena. Repassou-se os Termos de Referência a todas as prefeituras com interesse em explorar o turismo espeleológico, e que orienta na elaboração de planos de manejo.

3.2.3 Políticas públicas estaduais

A Fundação de Turismo (FUNDTUR), criada em 2004²³, surgiu da Superintendência Estadual de Turismo, como órgão oficial do Estado de Mato Grosso do Sul encarregado de viabilizar a exploração econômica dos recursos turísticos, promover e divulgar o destino de Mato Grosso do Sul.

Numa visão descentralizadora, a meta desse órgão tem sido a de propiciar ações compartilhadas entre a iniciativa privada e o setor público, visando um desenvolvimento integrado, para juntos alcançarem a sustentabilidade econômica, social, política, ambiental e cultural dessa atividade.

Em 1999, surgiu o “Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul (PDTUR)”, numa parceria do governo do Estado com o Sebrae/MS e com apoio de várias parcerias institucionais da União e do Estado (incluindo aí universidades públicas e privadas) e as Prefeituras Municipais, sendo entregue aos Municípios em 2001. O objetivo foi

²³ Antes, as ações eram coordenadas por uma Superintendência específica.

a implementação de práticas de capacitação de empresários, guias e outros profissionais, com fins da profissionalização do turismo, maior responsabilidade na conservação ambiental e compartilhamento de ações entre órgãos públicos, privados e a população nos processos de gestão. O PDTUR/MS buscou fornecer aos Municípios uma ferramenta de forma de atuação do Poder Público junto das instituições parceiras e o segmento turístico local.

Através do PDTUR foi realizado o “Inventário Turístico do Estado”, que incluiu o levantamento das potencialidades turísticas de todos os Municípios e o estabelecimento de metas para cada um deles. Como decorrência, foram definidas em Mato Grosso do Sul as 05 regiões turísticas (Serra da Bodoquena, Campo Grande, Pantanal, Costa Leste e Rota Norte), para as quais se buscou criar “Planos de Desenvolvimento Turísticos Regionais” e “Planos de Desenvolvimento Turísticos Municipais”, como também serviu de base para a formulação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil (PRODETUR-SUL) .

Esse período marcado por diversas políticas públicas no setor, em função das precondições já acumuladas em Bonito possibilitou o surgimento de uma forma de coordenação política compartilhadas com atores de diversas origens no local, emergiu assim Governança Territorial de Bonito/Serra da Bodoquena.

3.3 GOVERNANÇA TERRITORIAL DE BONITO SERRA DA BODOQUENA: UMA COORDENAÇÃO POLITICA COMPARTILHADA COM ATORES LOCAIS

A prática de um tipo de produção de bens e serviços que favorecesse um ecoturismo em bases sustentáveis tornou-se o grande desafio lançado pelo governo federal, acatado pelo Poder público do território Municipal e pela coletividade do território turístico de Bonito, permitindo sua combinação.

O problema compartilhado proporcionou a busca da solução conjunta com os atores locais, que resultou em uma forma de coordenação política cooperativa.

3.3.1 Conselho e o Fundo Municipal de Turismo do APL: origem, composição e funcionamento

3.3.1.1 A prática da governança por meio de conselho

A Governança realizada por meio de Conselho, em realidade não nasceu como iniciativa de governos. Teve seu inicio nas empresas privadas, migrando posteriormente seus conceitos para os poderes públicos, com as devidas adequações ao sistema.

Por outro lado, o formato de “conselho” para ação “governança” também não é algo novo, nem no Brasil, nem em países estrangeiros. De acordo com Teixeira (1996), o conselho nasceu sob forma de três naturezas distintas: (01) sob forma de movimentos insurrecionais (como os conselhos da comuna de Paris e os *soviets* de Petrogrado e da Revolução Russa de 1917); (02) como instância de poder nos lugares de trabalho (ex. conselhos de fábrica italianos, conselhos de autogestão na Iugoslávia, na Polônia etc); (03) como arranjo neocorporativista com objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesses e reduzir conflitos distributivos, nos países de capitalismo avançado.

Mas no Brasil, foi somente após a Constituição de 1988 que os Conselhos Municipais tornaram-se parte do contexto de importantes políticas públicas brasileiras. Em 1999, o IBGE já apontava a existência de mais de 30 mil conselhos municipais no Brasil, surgidos, sobretudo, do processo de descentralização das políticas sociais e econômicas. Ele aparece para uma variedade de fins nos diferentes níveis de Governo, seja como conselhos temáticos, destinados a políticas setoriais, conselhos gestores de programas governamentais, conselhos de desenvolvimento e conselhos territoriais.

Dentre estas categorias, o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) é visto como “Conselho Territorial”.

3.3.1.2 COMTUR de Bonito/Serra da Bodoquena: criação e estruturação

A institucionalização do Conselho Municipal de Turismo de Bonito (COMTUR) deu-se em 1995, pela lei nº. 695/95 de 21 de Junho, como resultado das ações implementadas do PNMT, com apoio federal e estadual, vinculado à Secretaria Municipal de Turismo e

Desenvolvimento Econômico²⁴, responsável pela conjunção entre o Poder Público e a sociedade civil.

O Conselho Municipal do Turismo tornou-se o órgão responsável pela implementação da política municipal de turismo com funções, segundo a Lei que o criou, com funções deliberativas, consultivas e de assessoramento à Prefeitura municipal e aos demais atores interessados da sociedade. A Lei Municipal 695/95 indica o caráter prioritário da atividade turística no município e as necessidades de articulação de ações ligadas ao turismo sejam elas oriundas do setor público, sejam do privado.

O COMTUR foi criado para receber 04 representantes do território institucional e 06 (seis) representantes do território relacional do turismo de Bonito. Ainda em 1995, foi instituído por decreto 0033/95 o regimento interno do COMTUR. Atualmente são 06 (seis) os representantes do território institucional e 08 (oito) do território relacional.

Assim, o COMTUR assumiu o formato de um conselho territorial, que atribuíu à coletividade de Bonito com apoio de organizações públicas e privadas a função de gerir o turismo sustentável e de desenvolver formas únicas de soluções de interesse comum, superando seus conflitos.

As políticas de atuação desse Conselho do Município de Bonito acabaram se estendendo a todo o território do APL Bonito/ Serra da Bodoquena, sobrepondo-se aos COMTURs dos dois outros municípios que integram esse APL.

3.3.1.3 Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR)

Simultaneamente, foi instituído o Fundo Municipal de Turismo (FUMTUR), vinculado à Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico. Os recursos desse fundo passaram a ser gerados a partir da cobrança aos turistas pela visitação das grutas e balneários ou de outros espaços públicos para eventos de cunho turístico, da venda de publicações turísticas editadas pelo Poder Público, da renda obtida na venda de filmes e vídeos de propaganda turística do Município, além dos créditos orçamentários ou especiais destinados à Prefeitura (recursos de convênios, operações de crédito e rendimentos de aplicação, entre outras) voltados ao setor.

²⁴ A criação do COMTUR deu-se através da Lei 695/95.

3.3.1.4 Natureza do COMTUR de Bonito

O COMTUR de Bonito não é um Conselho exclusivamente estatal nem exclusivamente entidade da sociedade civil, mas de natureza mista. Assim, aparece como instrumento de governança, com espaço de interação entre o Estado e a Sociedade Civil (Gráfico 01). Através do discurso argumentativo, da ação comunicativa, os integrantes representantes dos segmentos e representantes da sociedade buscam entendimentos com vistas à construção de resoluções de interesse comum, e superação de conflitos do segmento Turismo, praticando cumulativamente o exercício da cidadania.

No modelo de Bonito, a sociedade civil constitui leve maioria (57%), enquanto que o poder público aparece em duas instâncias: municipal (29%) e federal (14%).

A Sociedade civil se faz representar especialmente pelo associativismo incentivado dos segmentos que participam do *trade* do turismo de Bonito.

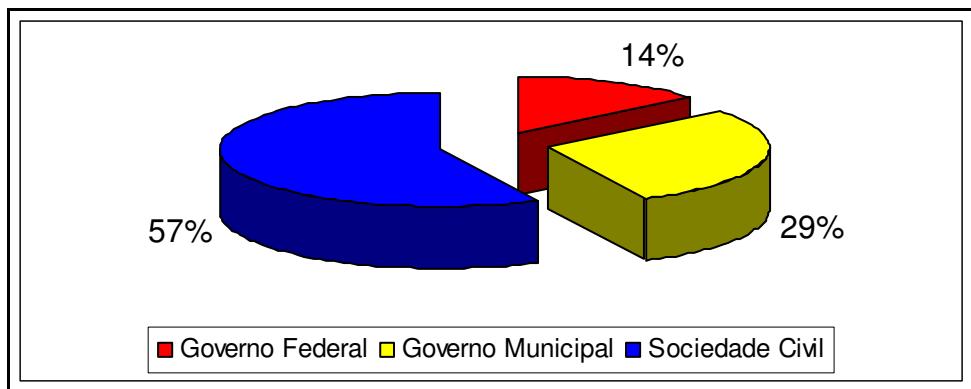


Gráfico 01 Natureza do COMTUR de Bonito/MS

É de fundamental importância, conhecer do Conselho a sua arquitetura organizacional – estrutura e *modus operandi*, para entender até onde esse instrumento de “Governança” se constitui efetivamente em processo de construção de cidadania interativa, que trará políticas de desenvolvimento para o Setor Turismo contribuindo para um processo de Desenvolvimento Local.

3.3.1.5 Composição do Conselho

Do ponto de vista da composição (Gráfico 02), a Sociedade Civil se faz representar por 8 associações e sindicatos que representam os atores econômicos do APL de Bonito/ Serra da Bodoquena:

- Associação dos Atrativos Turísticos de Bonito e Região (ATRATUR)
- Associação Bonitense das Agências de Ecoturismo (ABAETUR)
- Associação dos Guias de Turismo de Bonito (AGTB)
- Associação Bonitense de Hotelaria (ABH)
- Associação de Proprietários e Operadores de Bote de Bonito/MS
- Cooperativa de Transportes de Bonito/MS (COOPERBON)
- Associação Comercial e Industrial de Bonito (ACIB)
- Sindicato Rural

Do Poder Municipal atualmente fazem parte conforme abaixo discriminado: quatro representantes do poder executivo, sendo obrigatório a presença do Secretario Municipal de Turismo, Indústria e Comércio.

- Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio
- Secretaria de Meio Ambiente
- Assessoria de Gabinete do Prefeito
- Assessoria de Turismo

Do poder federal existem também dois representantes, um do Ministério do Meio Ambiente e outro do Ministério da Cultura:

- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).
- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)

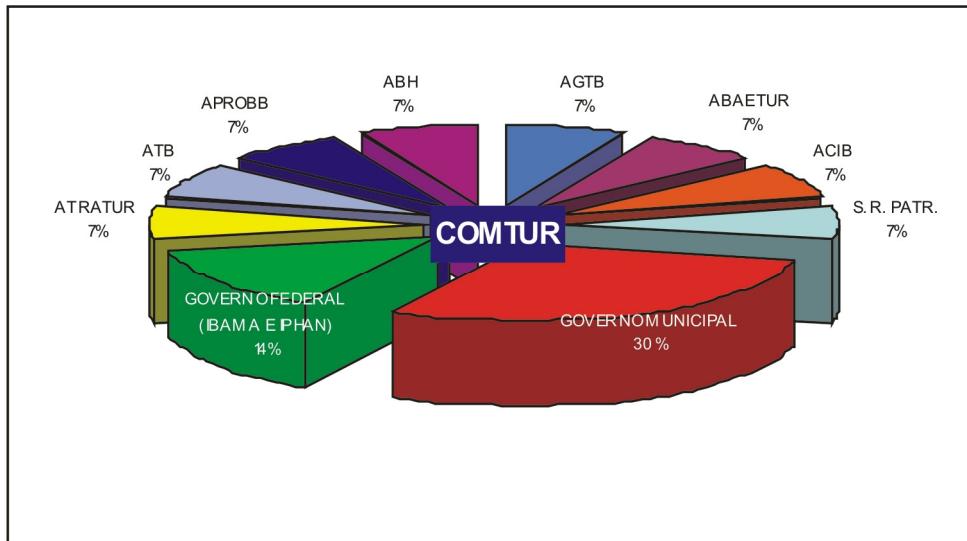


Gráfico 02 **Composição do COMTUR de Bonito-MS**

3.3.1.5 *Função do Conselho: deliberativa e consultiva*

O COMTUR nasceu com funções deliberativas e consultivas, em 1995. Enquanto deliberativo além de outras competências, tinha como ponto forte o poder de decisão sobre as diretrizes das políticas, a aprovação de normas e formas de regulação das ações do governo. Também aprovava contas, controlava e decidia sobre a aplicação de recursos financeiros. Tratava-se, portanto de um mecanismo efetivo de governança territorial.

Entretanto, essa condição deliberativa acabou sendo extinta pela Lei nº 1.048 de, 23 de março de 2.005 (Anexo I) que reorganizou o COMTUR e FUMTUR dando nova configuração (Lei em anexo), logo que um novo prefeito assumiu a Administração Municipal e que não havia participado desse processo. A partir de então, o atual Conselho passou a exercer funções consultivas e de assessoramento às decisões que novamente passaram às mãos do Prefeito, quando esse assumiu a nova gestão.

Essa alteração deixa entrever o risco que corre uma política de governança alojada na estrutura da Administração Municipal, quando a consciência necessária para a sua estrutura e funcionamento deixa de existir junto ao Poder Administrativo. Conflita-se nesse caso, a idéia de “governo” e de “governança”, podendo dissolver a idéia pré-concebida e desestimular as ações empreendidas coletivamente.

Desvendou-se em Bonito que o poder público municipal, para transformar o Conselho em consultivo usou a argumentação da ilegalidade e de pareceres contrários

oriundos de interpretações da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também alegou falta de estrutura administrativa do COMTUR para gerenciar os recursos financeiros do FUMTUR. Segundo o novo prefeito, a forte articulação mantida entre o Poder Executivo Municipal e o COMTUR através de seu Presidente e Secretário seria suficiente para se garantir o atendimento de todas as solicitações e demandas advindas do Conselho.

Sendo assim, entende-se que o COMTUR/Bonito atualmente de caráter consultivo, continua sendo o canal de interação entre governo e a sociedade. Com base nesse pressuposto, suas decisões deveriam incidir sobre todo o circuito de gestão da política pública do turismo, desde a formulação até a sua implementação.

Entretanto, não é o que se verificou junto às entrevistas feitas com os conselheiros. Notou-se forte desestímulo na continuidade do diálogo e as ações compartilhadas, diante da dificuldade de direcionar ações consideradas prioritárias para o maior dinamismo do APL, como também de desenvolvimento e superação de problemas, especialmente, perdendo-se parte da transparência anterior em relação ao montante e destino dos recursos financeiros do FUMTUR. Projetos importantes, como aquele proposto recentemente pelo IPHAM a respeito da criação de um “geoparque” na Serra da Bodoquena foi debatido na sociedade, mas não passou pelo COMTUR, embora essa organização tenha representação nesse conselho. Assim, observa-se um relativo retrocesso na política de governança territorial.

3.3.1.6 Funcionamento do COMTUR

A gestão interna do COMTUR é exercida por intermédio de uma diretoria composta pelo presidente e um vice-presidente, ambos eleitos pelos demais membros do Conselho; um Secretário, obrigatoriamente, da Secretaria Municipal de Turismo e Desenvolvimento Econômico eleitos entre os seus Conselheiros na última reunião ordinária de cada exercício, através de voto nominal, secreto, para mandato de 01(um) ano podendo ser reconduzidos.

O COMTUR/Bonito como a maioria dos Conselhos, não possui infra-estrutura própria. Encontra-se instalado em um prédio da Secretaria de Turismo Indústria e Comércio do Município, onde exerce suas atividades. A estrutura administrativa é considerada frágil, principalmente para gerir recursos financeiros, motivo pelo qual o poder executivo municipal passou a gerenciar tais recursos.

No COMTUR de Bonito/Serra da Bodoquena, o mandato dos conselheiros é de 02(dois) anos conforme a Lei de criação. Os conselheiros são indicados conforme regras

próprias de sua entidade representatividade. Na realidade, há diferentes formas de escolha de acordo com o segmento a ser representado.

Observou-se que os Conselheiros eleitos não defendem apenas os interesses da classe que representa, mas tudo aquilo que for de interesse de um público mais amplo ligado ao turismo e que necessita de uma resposta para seus problemas. Portanto embora acaba se tornando inevitável alguns pequenos conflitos de interesses de segmentos específicos. De um modo geral, não se observou mandatos na forma de prática corporativa. Assim, os representantes não se sentem radicalmente vinculados à sua entidade, recebendo instruções de como agir, ou fazendo constantemente, prestações de contas aos representados.

O Conselho reúne-se quinzenalmente, ou quando existe convocação extraordinária pelo presidente, por seu próprio critério ou por solicitação a este por algum membro, sendo exigido em *quorum* mínimo de oito conselheiros. Nas reuniões, uma vez tomadas as decisões, são encaminhadas pelo presidente ao Prefeito Municipal. As reuniões vêm sendo mantidas com relativa regularidade.

3.3.1.7 *Organização das entidades profissionais*

Essa postura do Município de criação de uma governança territorial por meio do COMTUR, criando espaços de diálogo para os diversos segmentos sociais envolvidos teve reflexos na organização local, não só dos guias de turismo, como especialmente dos dois tipos de atores locais mais envolvidos com a estruturação da governança territorial e mais enraizados no território: os empreendedores dos atrativos ecoturísticos e as agências de viagem.

Os empreendedores de atrativos ecoturísticos, constituídos de tradicionais fazendeiros que buscam no turismo uma forma de economia complementar e, as agências de viagem, cujos empresários, em grande parte, eram na época, de origem local e, formados pelos cursos de guia de turismo oferecidos em Bonito. Assim, em 1996, foram criadas no Município de Bonito, as duas primeiras associações civis de direito privado e sem fins lucrativos: a “Associação dos Atrativos Turísticos de Bonito e Região (ATRATUR)” e a “Associação Bonitense das Agências de Ecoturismo (ABAETUR)”. A “Associação dos Guias de Turismo de Bonito (AGTB)” surgiu em 1997, e a entidade tem forte vínculo com as ações da Prefeitura nas políticas de turismo sustentável

Em seguida (1998), organizaram-se os atores da rede hoteleira para fundar a “Associação Bonitense de Hotelaria (ABH)”.

Os atores que se envolveram posteriormente com a produção de bens e serviços para o turismo de aventura foram se integrando na ATRATUR, além de se organizarem em torno de uma entidade profissional específica para as atividades relacionadas ao passeio de bote, criando a “Associação de Proprietários e Operadores de Bote de Bonito/MS em 2.000. Também os transportadores de veículos de maior porte organizaram-se para criar a “Cooperativa de Transportes de Bonito/MS (COOPERBON)” em 2.002.

Essas entidades profissionais organizadas conquistaram seus assentos no COMTUR, junto do Sindicato Rural e da “Associação Comercial e Industrial de Bonito (ACIB)” que já existiam anteriormente. A primeira também representa os interesses dos fazendeiros locais e a segunda dos comerciantes, principalmente aqueles voltados para a oferta de *souvenirs*. A “Associação de Bares, Restaurantes e Similares de Bonito/MS (ABRASEL)” organizou-se mais tarde e ainda não se inseriu no COMTUR.

Nota-se com a organização das “associações”, o inicio da estruturação da “governança territorial local”, para a busca do interesse comum, em geral o econômico, que aos poucos se concretiza com a formação de pactos através das relações sociais, visando criar vantagens entre si, e ao mesmo tempo vão dando coesão e fomentando a coordenação política do território.

3.3.2 Perfil dos Conselheiros

3.3.2.1 Escolaridade

De acordo com Santos Junior et al (2004), quanto maiores os níveis de escolaridade, maiores os níveis de associação civil da população. No COMTUR de Bonito predominam representantes com níveis de escolaridade elevados tanto entre os representantes do Governo Municipal como da Sociedade Civil (Gráfico 03).

Observa-se que os integrantes do COMTUR de Bonito pertencem a uma elite de lideranças locais, seja do setor rural (fazendeiros envolvidos com atrativos), como do urbano (comércio e serviços). Ela representa antes de tudo os interesses dos empreendimentos, mas suas decisões, muitas vezes, acabam resultando em benefícios para os demais. Para Santos

Junior et al (2004), os diferentes setores da sociedade acabam sempre controlados ou representados pelas “elites”. (Idem 2004)

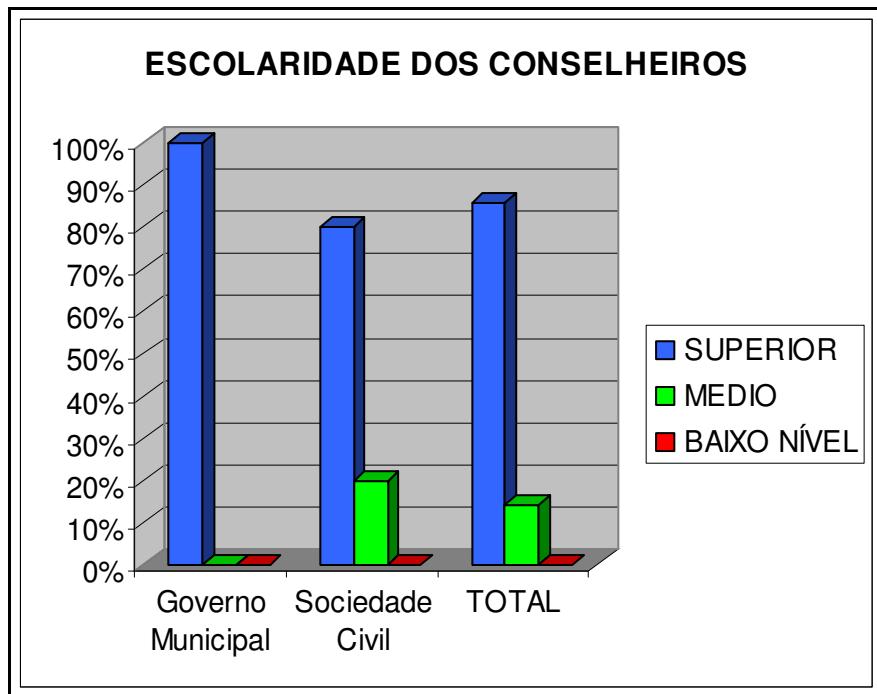


Gráfico 03 **Escolaridade dos Conselheiros do COMTUR**

Em suma, apesar da diversidade de organizações sociais representadas no âmbito do conselhos municipais, os perfis de escolarização de alto nível dos conselheiros municipais indicam que as organizações sociais com assento nos conselhos são representativas, sobretudo, de um determinado segmento que compõe uma força econômica do território, com capacidade de busca de formação, de organização e de presença na cena pública. (Idem, Ibidem 2004)

Quanto ao processo Educativo, os conselheiros não têm formação específica para atuar como conselheiros, mas levando-se em conta o alto nível de escolaridade, os conselheiros têm facilidade para o entendimento da legislação referente ao COMTUR, e também do funcionamento da máquina pública. Mesmo assim entende-se que há a necessidade de um programa educativo permanente para os conselheiros.

3.3.2.2 *Cultura participativa dos Conselheiros*

Os conselheiros representantes das organizações sociais demonstram ser portadores de uma cultura associativa caracterizada: a participação sociopolítica. No COMTUR de Bonito, todos os representantes da sociedade têm algum tipo de vínculo associativo, de filiação ou associação a uma organização social: sindicatos ou associações profissionais, associações de moradores, instituições religiosas e filantrópicas, clubes de serviços, ONGs ambientalistas, entre outros (Gráfico 04). Enfim, uma pluralidade de organizações conforma o tecido social organizado. Observou-se maior engajamento sociopolítico dos conselheiros entre aqueles de maior experiência no relacionamento com lideranças, discussões e reivindicações junto ao poder público.

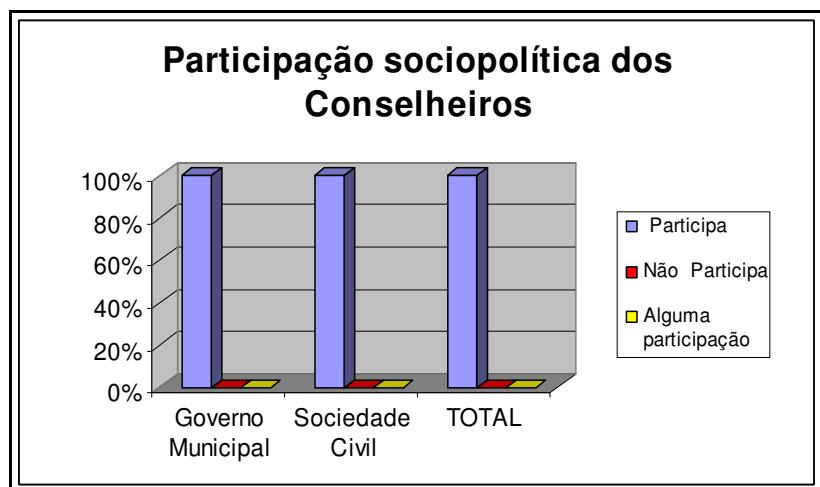


Gráfico 04 **Participação sócio-política dos conselheiros**

3.3.2.3 *COMTUR em Bodoquena e Jardim*

Em Bodoquena o COMTUR e FUMTUR foram criados pela Lei nº. 271/97 de 18 de abril de 1997 e em Jardim pela Lei 895/97 de 09 de Maio de 1997, portanto dois anos após o de Bonito. Entretanto, o forte dinamismo de Bonito, onde se concentra quase 2/3 dos empreendimentos, tem favorecido o enfraquecimento daqueles COMTURs de Jardim e Bodoquena.

O desenvolvimento do turismo de Bodoquena e Jardim mesmo com grande potencialidade com incentivo de políticas públicas e com o fomento de organizações de apoio não prosperaram, tanto que os COMTURs criados “não” estão em atividade. Esse insucesso pode ser entendido em parte ainda, pela forma de coordenação ou governança imposta ao

sistema (de cima para baixo), quando da criação dos COMTURs sem o respaldo de um Capital social e sem o apoio de uma endogêinização dos atores do local, que tivesse uma rede de cooperação em torno do interesse turístico, e que desse coesão ao território.

Como comenta (GAUDIN, 2.002), com o favorecimento das relações sociais primeiro cria-se um pacto em torno do interesse comum e para o seu fortalecimento cria-se uma forma de coordenação política, o que não aconteceu nos casos de turismo de Bodoquena e Jardim. Assim alguns atores mais interessados e com maior capacidade associativa passaram a fazer parte do COMTUR de Bonito.

3.3.3 Coordenação compartilhada e horizontalizada

No novo formato de coordenação combinada entre as duas territorialidades locais (a institucional e a relacional) diferente do padrão anterior fundamentado em hierarquia do Estado, passou a preponderar uma forma de gestão mais horizontalizada e adaptada para acatar as diferentes lógicas originárias da reflexão coletiva, buscando atender de forma consensual os diferentes interesses dos grupos sociais envolvidos.

Nesse sentido, as novas regulações nascidas da interação entre Estado e sociedade na coordenação dos negócios turísticos de Bonito tenderam a privilegiar as decisões vindas de baixo para cima e de dentro para fora.

Regulação do papel dos guias de turismo na conservação ambiental

A posição que já vinha sendo construída coletivamente em relação ao papel dos guias de turismo no acompanhamento e conscientização ambiental dos turistas durante os passeios tornou-se regra institucionalizada pelo Município.

Assim, em 1995 foi criada a Lei Municipal 689/95, corroborando as intenções coletivas de tornar obrigatório o acompanhamento de guias nos passeios ao todos os atrativos de ecoturismo, com exceção dos balneários.

Pela lei, o guia passou a ser o agente responsável pela disseminação das informações tanto do ambiente natural, como dos atrativos e da história local, atuando como fomentador de atitudes conservacionistas, guardião da segurança dos turistas durante os passeios e fiscal do ambiente, denunciando possíveis danos.

Para fortalecer esse segmento profissional dentro do Município, foi destinado em forma de lei um recurso público²⁵ voltado à estruturação da entidade e a capacitação profissional promovida por ela.

3.3.3.1 Regulação que atribui prioridade e integração dos atores locais na condução do negócio turístico

O dinamismo ocorrido no segundo quinquênio dos anos 90 em relação às atividades ecoturísticas, acompanhado de um aumento significativo do fluxo de turistas a Bonito, atraiu entre outros, a atenção de empresários externos, especialmente de grandes operadoras. Na visão local, essas empresas externas colocavam em risco as intenções locais de se estruturar um turismo sustentável, especialmente porque as excursões organizadas por elas chegavam com seus guias de turismo, que não conheciam e não se envolviam com as propostas e regras locais.

Desse modo, o COMTUR acatou as proposições dos atores locais organizados (donos de atrativos, agência de viagem e guias de turismo), de modo que as novas regulações se deram no sentido de priorizar a ação desses atores na condução do negócio turístico, integrados às ações da Prefeitura.

Ainda em 1995, foi estabelecida a Resolução Normativa 01/95 da Prefeitura Municipal que regulamentou o “voucher²⁶ único”, principal instrumento do ordenamento da atividade turística em Bonito, transformado em lei em 2001 (lei 043/2001). Esse documento passou a ser emitido em 05 vias, destinadas ao turista e aos atores envolvidos na venda e oferta do passeio: agenciador do passeio, guia de turismo, dono do atrativo na fazenda e Prefeitura (VIEIRA, 2003). A regra institucional que gerou esse instrumento, além de permitir maior transparência, proporcionou a integração organizada dos atores e atribuiu exclusividade às agências locais na venda dos passeios. Por outro lado, proporcionou a possibilidade de se exigir dos donos de atrativos estudos para definição da capacidade de carga adaptada a cada realidade, possibilitou ao Município a ampliação do recolhimento do imposto sobre os serviços e a organização de um banco de dados estatísticos disponíveis aos atores interessados (Idem, 2003).

²⁵ Para esse fim foi destinado 16% da arrecadação da venda de ingressos para o Balneário Municipal.

²⁶ O voucher é um termo inglês, utilizado para um documento emitido ao cliente, no qual consta o contrato da prestação dos serviços a serem oferecidos ao cliente (VIEIRA, 2003).

Desse modo, a compra do(s) passeio(s) solicitado(s) pelo cliente passou a ser realizada na agência de turismo local. Esta o faz mediante consulta às centrais de venda da Prefeitura e dos atrativos, bloqueando vagas até se atingir a capacidade de suporte definida por passeio. É também a agência quem recebe do cliente, articula a presença do guia de turismo junto à AGTB e do transporte até o atrativo e redistribui a parte que cabe a cada ator envolvido.

Em 2002, uma nova lei municipal (lei 919/2002) passou a exigir do guia de turismo a formação específica e especializada em atrativo turístico da região com o respectivo cadastro na EMBRATUR e Secretaria Municipal de Turismo, como também seu comprovante de residências no Município de pelo menos três anos.

As ações de regulação do território do APL que aparecem expressas na prática dos negócios turísticos, revelam regras para impedir a entrada de possíveis intrusos que não detenham conhecimento e nem compromisso com o desenvolvimento do lugar. Essa forma de institucionalização da reserva de mercado aos atores locais, embora permitisse maior controle e integração das ações locais, não chegou a defender o território turístico da entrada sucessiva de uma quantidade significativa de novos empresários externos para instalar agências de viagem no local, como também da iniciativa dos atores envolvidos com meios hospedagem em criarem esse tipo de negócio dentro ou associado a suas unidades hoteleiras.

Bonito, em função do padrão de governança territorial vem sendo considerado pelas organizações do ramo e pelas autoridades federais, exemplo de desenvolvimento sustentável, como destino ecoturístico brasileiro. Entretanto, na reflexão de Barbosa & Zamboni (2003), algumas entidades profissionais envolvidas, mesmo protegidas por regras estabelecidas pela governança local, ainda não apresentam capacidade mais efetiva de coesão na imposição de idéias próprias no diálogo com o Poder Público. Segundo tais autores, essas entidades encontram-se num estágio caracterizado pela falta de tradição associativa e de militância capaz de lhes conferir maior legitimidade e força política, como também por uma visão empresarial ainda incipiente.

3.4 INSERÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS NA GOVERNANÇA TERRITORIAL

3.4.1 Órgãos federais que participam do COMTUR de Bonito

Além dos 04 representantes do Poder Municipal, estão incluídos no COMTUR, dois representantes de órgãos públicos federais: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) após criar em 1997, o “Centro Nacional de Estudo, Proteção e Manejo de Cavernas (CECAV)”, na intenção de interagir melhor com as coletividades em áreas de concentração de cavernas, elegeu Bonito, para instalar um escritório local e se inserir no sistema de governança territorial.

Além de construir metodologias para implantação de planos de manejo para as grutas expostas à visitação, em parceria com algumas universidades regionais e o IPHAN, órgão do Ministério da Cultura que tem a missão de preservar o patrimônio cultural brasileiro, o IBAMA criou e institucionalizou procedimentos disciplinadores de infra-estrutura e visitação às grutas. Também está implementando e responde pela gestão do “Parque Nacional da Serra da Bodoquena”, através do escritório local.

A participação de órgãos do governo Federal na Governança territorial do APL de Bonito/Serra da Bodoquena, conforme descrito por (GAUDIN, 2006), revela a coordenação interativa de uma pluralidade de atores de diferentes instâncias na hierarquia do território, cujas regras nascem de um campo de negociação, visando atender atribuições específicas dos atores envolvidos, manifestando-se como uma forma mais ágil de se chegar ao pacto e compromisso para a regulação do território.

3.5 PARCEIROS INDIRETOS

Além dos participantes do COMTUR, esse sistema de governança conta com a participação indireta de outras organizações públicas e privadas.

3.5.1 Ações locais de órgãos estaduais

Existem ações públicas de fiscalização das regras de licenciamento (planos de manejo) exigidas dos empreendimentos turísticos com impacto ambiental especialmente em nascentes e matas ciliares, que são empreendidas no local, por órgãos do governo do Estado. A Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e a Companhia Estadual da Polícia Militar Ambiental de Mato Grosso do Sul, por exemplo, atuam de forma integrada a uma unidade representante do Ministério Público no local, que trata judicialmente os casos de denúncia e agressão ao meio ambiente.

O Sebrae-MS e o Senac-MS, organizadas como sociedades civis sem fins lucrativos, inseriram-se na rede de ações compartilhadas apoiando a capacitação profissional de entidades locais. Participaram da oferta do curso de formação de guias de turismo, como também do aperfeiçoamento profissional para policiais militares, remadores, recepcionistas de hotéis e de agências de viagem, garçons, gerentes de hotéis e profissionais no atendimento ao comércio.

O Sebrae-MS colocou em execução com apoio de outros parceiros, dois projetos de “Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR)” com a finalidade de promover a consolidação do APL de Turismo da Serra da Bodoquena e implantou um escritório local. Um deles teve como objetivo aumentar as vendas de produtos do artesanato regional, enquanto o outro focou a cadeia de turismo de Bonito, visando aumentar, na baixa temporada, a ocupação da capacidade instalada dos hotéis e atrativos em termos de leitos e equipamentos turísticos.

Tanto as universidades públicas (estadual e federal) como as privadas de âmbito regional e também a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) têm sido atraídas para a realização de pesquisa e ações de extensão em Bonito.

3.5.2 Atuação das ONGs

Além dessas ações decorrentes de políticas públicas, passaram a coexistir aquelas ações compartilhadas no local, relacionadas com pesquisa e ações de recuperação e conservação ambiental, realizadas de forma paralela, na tentativa de suprir as ações do Estado.

A Fundação Neotrópica do Brasil foi constituída em Bonito em 1993 e atua com apoio de parcerias locais e extra-locais em projetos de recuperação ambiental da Área de

Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal na bacia do rio Formoso e da implantação de “Reservas Particulares do Patrimônio Nacional (RPPN)” em propriedades rurais, corredores biológicos e de preservação da fauna local. Em 2001, surgiu a “Associação Amigos do Mimoso” (atual Instituto da Águas da Serra da Bodoquena) tendo como meta o reflorestamento de matas ciliares e educação ambiental na bacia do rio Mimoso. O “Projecto Vivo”, de iniciativa privada foi proposto em 2002, visando a educação ambiental na fazenda que abrigava um dos sítios turísticos, transformando-se na ONG “Associação Amigos do Brazil Bonito” com o objetivo de divulgar a educação ambiental nas escolas do Município.

ONGs de atuação nacional, como a Fundação Boticário e, internacionais, destacando-se aqui a Conservation International e a Organização Mundial de Proteção da Natureza (WWF) também se envolveram com projetos de recuperação ambiental no APL de Turismo da Serra da Bodoquena.

3.5.3 Apoio dos órgãos de fomento

Os projetos ambientais e dos negócios relacionados ao turismo do APL têm conseguido atrair o apoio de órgãos de fomento, com destaque para o Banco Mundial que, em função disso, passou a manter um escritório em Bonito.

3.5.4 Prodetur/Sul/MS: Incentivo governamental à governança territorial no âmbito do APL

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do País (PRODETURS/SUL/MS), cuja finalidade é a ampliação das potencialidades turísticas existentes nos estados, é integrado pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. As principais diretrizes do Programa indicam a necessidade de aproveitamento das potencialidades turísticas, superação das fragilidades dos recursos disponíveis, direcionamento para o desenvolvimento sustentável da região Sul do país de maneira que se destaquem os produtos turísticos diferenciados nacionalmente, com imagem de marca e projeção, inclusive em mercados internacionais, já comercializados no presente momento. Com foco nessas diretrizes, o Estado nacional, em parceria com os governos estaduais, no planejamento e implantação do PRODETUR-SUL, busca através do

desenvolvimento integrado dos Municípios, a constituição dessas regiões turísticas. E, nesse sentido, vem incentivando o fortalecimento e integração dos COMTURs dos Municípios integrantes, de modo a se estabelecer uma forma de governança territorial em nível do APL. As ações direcionadas nesse sentido fazem parte de um dos objetivos desse programa, que é o fortalecimento institucional da região, visando sua sustentabilidade. Essas ações foram previstas no “Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS)”, elaborado em cada estado participante do programa e vêm envolvendo a participação de todos os atores da atividade (poder público, iniciativa privada e sociedade local), e que se chamou de “gestão pública do turismo”.

Em Mato Grosso do Sul, definiu-se a Serra da Bodoquena como área prioritária e estratégica para os investimentos do Programa. Como o APL da Serra da Bodoquena constituído pelos municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim, está situado nas vizinhanças do Pantanal e da região turística de Foz do Iguaçu, pensa-se na possibilidade de uma grande rota turística envolvendo as três regiões potenciais, de modo a proporcionar um maior período de estada do turista no país. E nesse sentido, as ações tomadas a partir de uma governança territorial por meio de Conselhos de Turismo Regional no nível do APL facilitariam essa integração e também poderiam contribuir numa melhor distribuição do fluxo de turistas entre os Municípios de uma forma mais equilibrada, permitindo o desenvolvimento socioeconômico integrado da região e a conservação ambiental (PRODETUR-SUL, 2002).

O conjunto das ações a serem implementadas em quatro anos pelo Programa PRODETUR/SUL/MS, totaliza aproximadamente 40 milhões de dólares a serem investidos por meio de um arranjo financeiro entre, BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), Ministério do Turismo e Governo do Mato Grosso do Sul. As principais ações previstas, são apresentadas na (Quadro 01) a seguir, dentre as quais algumas já se encontram finalizadas, como o Fortalecimento da Gestão Estadual para o Turismo, e outras em andamento como: os Planos Diretores e Planos de Fortalecimento da Gestão, dos três municípios integrantes e Drenagem Urbana do município de Bodoquena.

COMPONENTE 1. FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E APROVEITAMENTO DOS BENEFÍCIOS DO TURISMO

- Fortalecimento da UCE para a implementação do PDITS
- Fortalecimento da gestão nos três municípios
- Fortalecimento da gestão estadual do turismo
- Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Turismo
- Melhoramento da capacidade de arrecadação dos três municípios
- Implantação do Plano de gestão estaual do turismo
- Ordenamento Ambiental da Sub-Bacia do Rio Formoso

COMPONENTE 2. MELHORIA DOS ATRATIVOS DA REGIÃO

- Elaboração e implantação do Sistema de Manejo de Visitação dos empreendimentos turísticos
- Implantação da Visitação Turística na Gruta do Lago Azul
- Implantação efetiva das Unidades de Conservação da Serra da Bodoquena

COMPONENTE 3. INFRA-ESTRUTURA DE ACESSO, PROVISÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS E CONTROLE DE IMPACTOS AMBIENTAIS.

- Ampliação dos sistemas de esgotamento dos três municípios
- Pavimentação da rodovia MS-178
- Melhoria das condições das estradas vicinais dos três municípios
- Sinalização turística nas rodovias
- Revitalização das estações rodoviárias
- Construir Postos da Polícia Rodoviária Estadual nos três municípios e Polícia Militar Ambiental
- Reforma do quartel da PM em Jardim e construção de destacamento em Bodoquena
- Construir Centro de informações e atendimento ao turista nos três municípios
- Mini-anel rodoviário da cidade de Bonito
- Estudo Hidro-Geológico dos municípios de Bodoquena e Bonito
- Sistemas de drenagem nos três municípios.

COMPONENTE 4. PROMOÇÃO E PROVISÃO DE INFORMAÇÃO

- Programa de valorização da cultura local
- Sistema de Informações Turísticas
- Plano de Marketing

COMPONENTE 5. APOIO AO SETOR PRIVADO PARA SERVIÇOS TURÍSTICOS E DE INFRAESTRUTURA.

- Estimulo à implantação do Programa Artesanato Brasileiro - PAB
- Promoção e facilitação de acesso às linhas de crédito pelos pequenos e médios empresários
- Estímulo aos incentivos fiscais para produtos locais qualificados por Programa de Capacitação
- Programas de capacitação profissional para o turismo

Quadro 01 - AÇÕES DO PRODETUR/ SUL/MS

Fonte: UCE/PRODETUR/SUL/ MS, 2006

3.6 MODELO DA GOVERNANÇA TERRITORIAL DE BONITO/ SERRA DA BODOQUENA

Como se pôde observar, a governança territorial sob incentivo do Estado nacional (Ministério do Turismo) e envolvendo organizações correlatas do nível estadual (Fundação Estadual do Turismo) e municipal (Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio) possibilitou uma forma de coordenação compartilhada no território turístico de Bonito, com uma pluralidade de atores (públicos, privados e ONGs), em diversas escalas de cooperação, com vistas ao desenvolvimento do território turístico em bases sustentáveis.

Como se pôde apreciar, a estrutura de governança envolve atores econômicos e organizações públicas com representação direta no COMTUR, como também atores que atuam, mantendo relações indiretas com esse conselho.

Nesse sentido, essa forma de governança revela uma forma de coordenação política em diversos níveis de cooperação, com complementaridade entre a territorialidade institucional e a territorialidade relacional.

Nessa forma de coordenação, redistribuem-se as responsabilidades entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, privilegiando a negociação de modo a se combinar o território institucional e relacional, assim como as dimensões política, econômica e social nas diversas instâncias de organização.

Sendo assim, o COMTUR a partir da sua criação, significou a institucionalização da primeira forma de governança territorial em Bonito de natureza mista, com uma pluralidade de atores, concebida como um processo de coordenação dos atores públicos com a participação dos atores privados e outros grupos sociais, visando atingir objetivos comuns, o ecoturismo sustentável, discutidos e definidos coletivamente.

GOVERNANÇA TERRITORIAL MISTA DO APL DE TURISMO DE BONITO/SERRA DA BODOQUENA

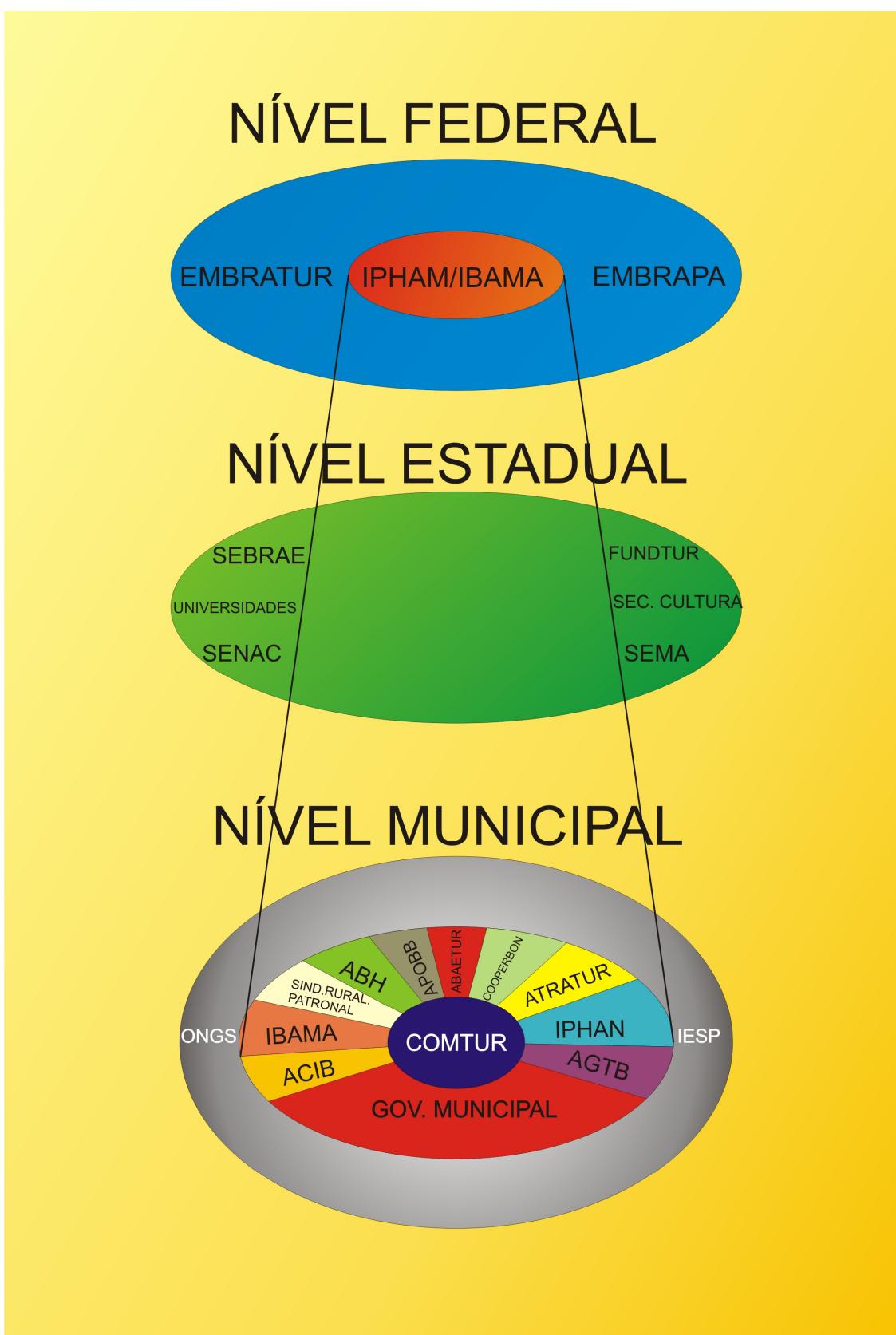


Figura 05: Estrutura da Modalidade de Governança Territorial de Bonito/Serra Bodoquena

3.7 A GOVERNANÇA TERRITORIAL NA VISÃO DOS ATORES LOCAIS

O objetivo aqui foi o de conhecer a percepção que os atores locais envolvidos dos 03 Municípios apresentam a respeito do modelo atual de governança territorial, em nível municipal (do COMTUR) e em nível do APL (do CONTURB), em termos de eficiência e de eficácia para o desenvolvimento sustentável do turismo.

Os atores aos quais se aplicou entrevistas foram aqueles diretamente envolvidos em cada COMTUR, ou seja, que mantém uma representação dentro desses conselhos.

3.7.1 A criação das suas entidades de classe

Com exceção da Associação Comercial e Industrial de Bonito e do Sindicato Rural Patronal de Bonito, que pré-existiam à criação do COMTUR, observa-se que 04 das entidades de classe que têm assento no conselho foram criadas logo após 1995, quando se deu a constituição do mesmo e 02 outras por ocasião de seu reordenamento, em 2002 (Gráfico 05).

Quando questionados a respeito do “por que foi criado a associação” (Gráfico 06) a resposta mais comum foi sobre a necessidade de fazer parte do COMTUR e de ter seu segmento ali representado. Desse modo, depreendeu-se a respeito da importância atribuída por esses atores do APL ao COMTUR, como um órgão de governança. Para eles o COMTUR é percebido como um órgão aglutinador dos atores do *trade*, que aproxima a sociedade e poder público nas decisões sobre o turismo e ainda, um órgão capaz de pensar o turismo com uma visão pluriprofissional que pode constituir a base da organização e promoção turística local.

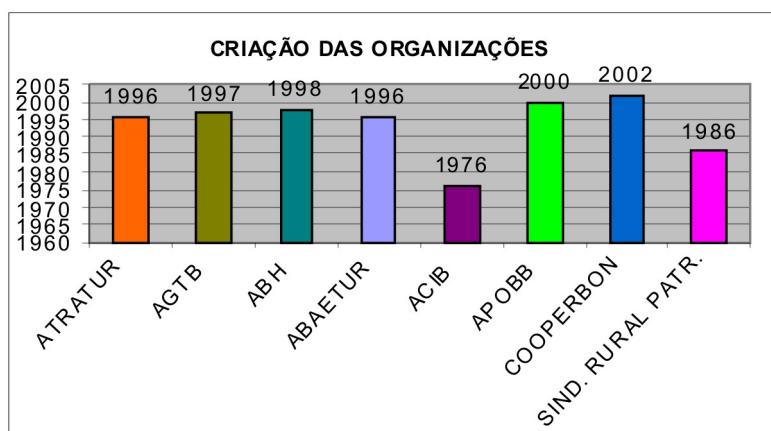


Gráfico 05 Ano de criação das entidades de classe do COMTUR

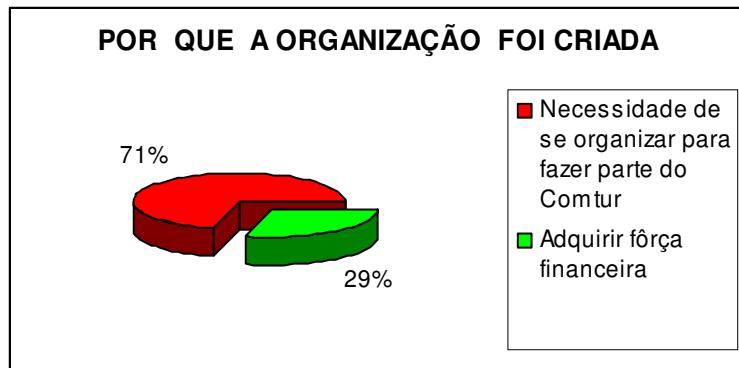


Gráfico 06 Percepção dos conselheiros sobre a criação de suas entidades

3.7.2 A força das entidades de classe

Aproximadamente 80% (oitenta por cento) das organizações, na visão dos conselheiros, mantêm-se coesas e solidárias (Gráfico 07). Dos 20% restantes, metade já teve essa característica mais forte e na outra metade ela não existe.

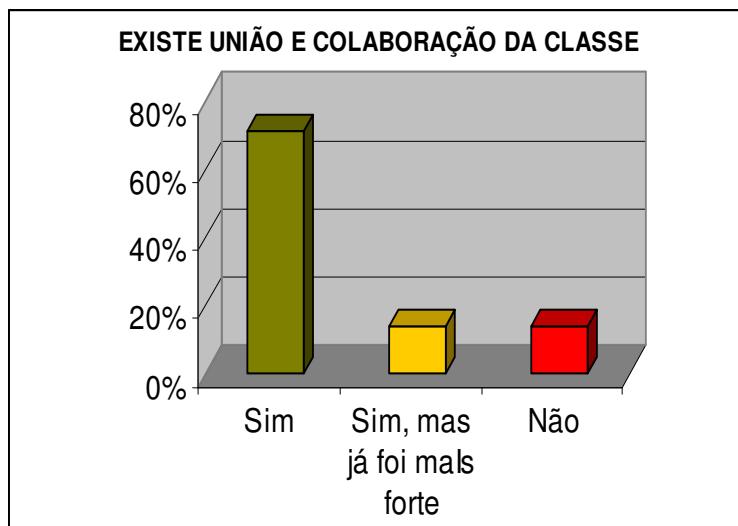


Gráfico 07 Coesão e solidariedade nas entidades de classe

Foram indicadas pelos atores como organizações mais atuantes e por ordem de importância a Associação dos Proprietários de Atrativos (ATRATUR), Associação Bonitense dos Proprietários de Agências de Ecoturismo (ABAETUR), Associação de Guias de Turismo

de Bonito (AGTB) e a Associação Bonitense de Hotelaria (ABH). Se observadas as respostas, o fortalecimento dessas entidades está até certo ponto relacionado com o nível de enraizamento cultural e de interações estabelecidas localmente pelos atores que dela fazem parte. Não só envolvem atores profundamente inseridos na história e cultura local, como também aqueles que propuseram e estão incluídos no sistema do *voucher*-único (VIEIRA, 2003), ou que estão melhor inseridos na rede de relações do APL. É o caso dos fazendeiros, donos de atrativos, que representam a elite rural do lugar. Em segundo lugar, incluem-se entre os donos de agência de turismo, grande parte da elite tradicional urbana de Bonito. Os guias estão arraigados, especialmente graças ao processo educativo a que foram submetidos a respeito do ambiente local e de sua inserção no *voucher*-único. Grande parte dos hoteleiros, embora não integrem o *voucher*-único, fazem parte da elite urbana de Bonito. São atores, portanto, já profundamente enraizados ou que foram se incorporando à cultura local ao longo do tempo. Note-se que foram também as primeiras entidades a se organizarem dentro do APL, logo após a criação do COMTUR.

Conforme informação do próprio COMTUR, recentemente em discussão, foi aprovado o ingresso da Faculdade de Turismo de Bonito e da Associação Brasileira de Bares Restaurantes e Similares (ABRASEL). Esse processo encontra-se no momento em tramitação no Poder Executivo municipal.. O curso superior de turismo ganharia, segundo eles, por obter maiores informações sobre o turismo local, além de poder prestar apoio técnico ao próprio COMTUR. Quanto a ABRASEL, se trata de um ator importante do APL que ainda não tinha assento no conselho. E o desenvolvimento da gastronomia local tem se transformado em pauta de discussões atuais do COMTUR.

3.7.3 Desempenho do COMTUR

As organizações “reconhecem” o COMTUR por suas “efetivas ações”, como legítimo espaço de promoção de estudos e debates que conduzem à solução dos interesses e problemas da entidade e é visto também como um dos grandes responsáveis pelo desenvolvimento do turismo local (Gráfico 08).

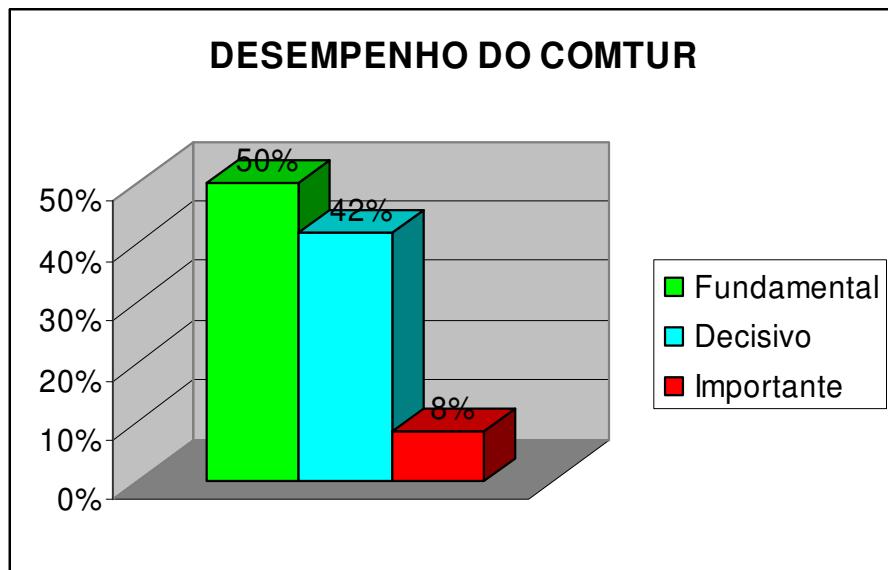


Gráfico 08 Desempenho do COMTUR na visão dos conselheiros

Há um consenso na forma de pensar dos conselheiros a respeito da importância do COMTUR como espaço de discussão institucionalizado que envolve o diálogo das sociedades organizadas, como também da contribuição desse órgão para o maior conhecimento e experiência vivida no território, assim como para a formulação das políticas e outras propostas.

Foram feitas questões aos conselheiros a respeito da capacidade de elaboração de propostas do COMTUR e do Município manter o compromisso em relação as propostas, e também dos impactos dessas propostas na gestão dos negócios turísticos. Os conselheiros representantes do Poder Municipal, conforme se pode visualizar no gráfico 09, apresentam maior nível de satisfação em relação às três avaliações, ressaltando o compromisso mantido pelo Município em relação às propostas nascidas no COMTUR.. Isso se deve talvez a cultura corporativista do poder público em manter todas as ações de sua alcada sob sua égide. Vale questionar o alcance dessa opinião pelo menos por mais uma razão: falar que as decisões do conselho não têm provocado ou provocado pouco impacto na gestão pública ou ainda que o poder público não tem compromisso, ou pouco, com as decisões do conselho, seria assinar uma declaração de que o conselho existe apenas no âmbito formal.

Apesar dessas ressalvas, no caso dos outros conselheiros, o nível de concordância sobre esse desempenho é menor, mas eles relevam a capacidade de elaboração de propostas dentro do órgão e em segundo lugar, valorizam o impacto delas na gestão território turístico. Cerca de 70% (setenta por cento) dos entrevistados afirmaram, no entanto, que o conselho tem capacidade para boas propostas, que as propostas têm impacto sobre a gestão, e mesmo

sendo mais críticos na questão do compromisso do poder público, acabam confirmando esse compromisso. O nível de desempenho menor é atribuído ao compromisso do Poder Municipal em encaminhar e executar tais propostas (Gráfico 09).

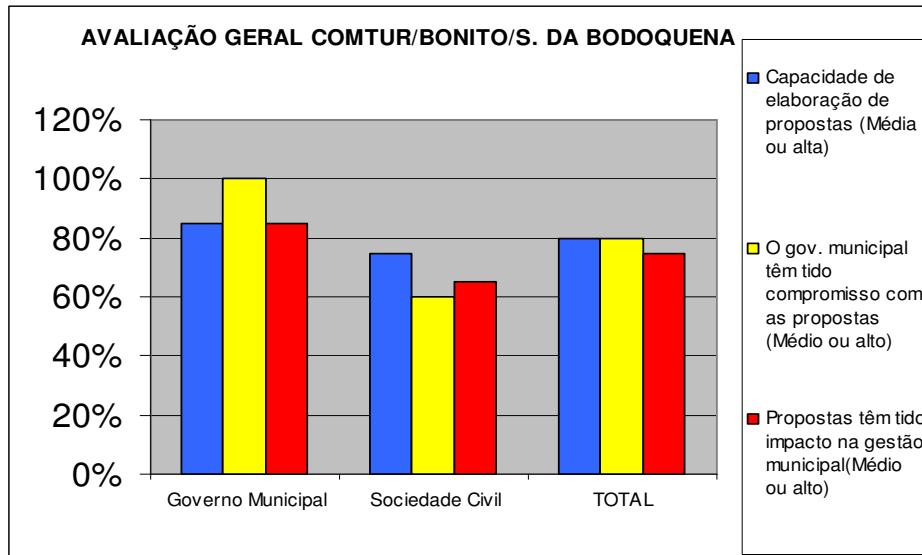


Gráfico 09 **Avaliação do desempenho do COMTUR pelos conselheiros**

Há unanimidade entre os conselheiros na indicação do *voucher*- único, como um dos instrumentos mais eficazes para a gestão do turismo local, criado por uma ação colaborativa e institucionalizada posteriormente pelo COMTUR.

Sobre o que o COMTUR não consegue resolver, segundo os entrevistados, essas questões ficam sobre a vigilância e a exigência dos atores junto ao poder público.

3.7.4 Funções do COMTUR (Deliberativo/ Consultivo)

Pelo menos 42% dos conselheiros entrevistados não concordaram com a extinção da função deliberativa do COMTUR. Verificou-se que esse teme pela efetividade e autonomia do Conselho após a extinção da sua função deliberativa.

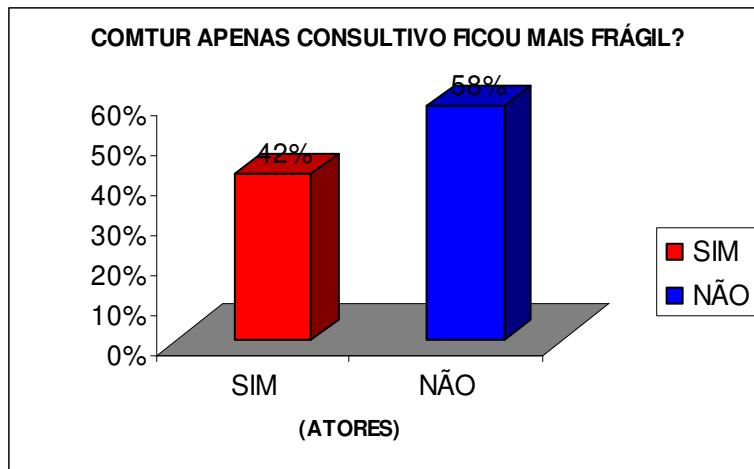


Gráfico 10 Funções do COMTUR na visão dos conselheiros

Segundo aqueles que responderam afirmativamente (Que o Comtur apenas consultivo ficou mais frágil), os conselhos com funções deliberativas abrem maior possibilidade aos conselheiros na decisão das questões. Por outro lado pode encontrar resistência por parte dos governos. Na visão deles, esse poder de decisão dos conselhos incomoda o poder público provocando tensões que acaba por emperrar o andamento do sistema.

Em realidade, a receptividade por parte do governo em relação as decisões ali tomadas é muito importante para o bom andamento de uma governança territorial dessa natureza. O bom relacionamento entre Conselho/Poder Público, é o caminho para a efetividade e autonomia dos conselhos, pois se não houver vontade política por parte do governo de reconhecer e valorizar os conselhos, torna-se mais difícil se construir aí os espaços democráticos de co-gestão e partilha do poder.

3.7.5 Expectativas em relação ao COMTURB

O Conselho de Turismo da Serra da Bodoquena (COMTURB), criado no âmbito do PRODETUR/SUL/MS pelo decreto nº. 11.113, de 14 de Fevereiro de 2.003, está vinculado à Secretaria de Estado de Produção e Turismo, e tem a finalidade de constituir-se em um “fórum” de participação conjunta dos representantes governamentais, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada, interessada no setor de turismo, nas decisões relativas à promoção do desenvolvimento sustentável do turismo na região.

Os atores quando indagados sobre a necessidade da atuação do COMTURB, foram unâimes em corroborar a idéia de um fórum de discussão integrando dos 03 (três) municípios da Serra da Bodoquena. Também foram unâimes em reivindicar um Conselho fortalecido, participativo, e com autonomia, lembrando que para isso há a necessidade do apoio do poder público que o legitimou.

O que se pôde investigar de momento, é que o COMTURB foi criado mas encontra-se sem atividade, dado a sua incipiente e ainda as restrições estruturais de instalações, e principalmente financeira, não havendo ainda um consenso entre os atores do APL e os 03(três) poderes públicos municipais para resolução da questão.

3.8 ADMINISTRAÇÃO DOS CONFLITOS

Para Oliveira (2000), os conflitos se ampliam na medida em que as sociedades ficam mais complexas. A governança territorial, na medida em que envolve uma pluralidade de atores da sociedade civil e do Poder Público para ir ao encontro problemas sociais, implica em uma forma compartilhada em rede e, portanto mais complexa. E a complexidade emerge da variedade de combinação de proposições e interesses na tomada de decisões.

O APL por si só consiste em uma complexa rede de relações, necessitando de cooperação, integração e interdependência de todos os envolvidos, para que se alcancem aspirações coletivas. E, mesmo institucionalizada, o processo de governança territorial envolve um fórum de discussão, do qual participa uma pluralidade de atores, tornando-se inevitável o surgimento dos “conflitos”.

Nas entrevistas realizadas, detectou-se, pelo menos 03 questões que geravam conflitos entre os atores internos ou desses com atores externos, duas já resolvidas no âmbito do COMTUR e uma em que os conselheiros concentram-se na busca de solução.

3.8.1 Conflito com guias externos

Após longos debates e decisões consensuadas, as lideranças de Bonito interessadas no desenvolvimento do ecoturismo em bases sustentáveis, havia feito alianças estratégicas com o Poder Municipal, algumas universidades e organizações técnicas regionais, para capacitar guias de turismo aos passeios locais. Foi preparado, por meio dessa parceria, um

importante contingente de guias específicos para compreender os ambientes naturais locais, suas potencialidades e vulnerabilidades. Foram capacitados especificamente para realizar interpretação e educação ambiental junto aos grupos de turistas e monitorarem os nos passeios.

A questão nasceu em relação aos Guias de Turismo de outras localidades, que chegavam acompanhando grandes excursões sem conhecer o ambiente local. Essa entrada era entendida como interferência às regras estabelecidas coletivamente no local, causando grandes conflitos com os Guias de Turismo local. Essa questão foi uma das primeiras a serem trazidas no âmbito do COMTUR.

A lei municipal 919/2002 emergiu da decisão do COMTUR, com eficácia. Passou-se a exigir, por meio da lei, que somente atuaria nos passeios locais o guia de turismo com formação específica e especializada em atrativo turístico regional, devidamente cadastrado na EMBRATUR e Secretaria Municipal de Turismo. Mais tarde, essa medida foi reforçada pelo conselho, que ainda passou a exigir um comprovante de residência no Município de, pelo menos três anos.

3.8.2 Conflito entre agências e atrativos

Na cadeia do turismo, a agência é quem mantém o primeiro contato com o turista na venda do atrativo. É, portanto ela quem primeiro recebe o valor pago e que o redistribui aos outros atores, num tempo pactuado entre eles. Em Bonito, de certa forma, essa operação ganhou maior transparência e ampliou a confiança entre os atores participantes dessas ofertas de serviço (atrativo, agência, guia de turismo, Prefeitura e turista) com a introdução do sistema *voucher*-único, ao se emitir uma cópia da via para cada ator participante. O compromisso, em muitos casos, era oral e moral, seguindo a tradição da cultura local. Mas esse sistema passou a sofrer perturbações com a entrada de novos empreendedores do ramo das agências, especialmente aqueles vindos de fora e que não chegavam a honrar seus compromissos no tempo certo, ou que simplesmente davam o “calote” no parceiro.

Na explicação de um dono de atrativo entrevistado, essa questão já havia ocorrido nos anos 97/98 e a solução dada no COMTUR foi estabelecer os dias de pagamento a cada participante da venda do passeio:

Lá nos idos de 97/98 a gente conseguiu fazer um pacto entre os “atrativos” para moralizar o sistema financeiro de Bonito, porque as “agências” recebiam e não pagavam. Foi feito uma parceria com uma regra lá e conseguimos tirar 02(duas) ou 03(três) agências que eram nocivas ao mercado.

Entretanto, essa situação voltou à tona, com o forte crescimento das agências de turismo dos últimos anos e entrada de um grande fluxo de empreendedores externos, sem a cultura de participação e sem o nível de comprometimento dos atores locais. Alguns inclusive, quebraram e nunca acertaram o pagamento com os parceiros credores. Desse modo, as conversações para solução desses conflitos retornaram e pode ser apreciada na fala do mesmo ator:

Têm histórico danado de Agências que entra muito dinheiro, mas a Agência não tem controle, parte delas não tem controle financeiro. Elas gastam o dinheiro com viagens, compram carros e na hora de pagar os fornecedores elas não têm dinheiro. Com esse negócio do “Multi Ponto Visa” vamos resolver esse problema e beneficiar o visitante que é o mais importante. *Intervenção do pesquisador: O que o COMTUR fez? Não tinha uma regra estabelecendo datas para as Agências efetuarem o pagamento?* Têm mas elas não pagam. O COMTUR estabeleceu regras fixando data de pagamento, mas elas não pagam....mudam de Atrativo e ficam falando que aquele Atrativo está com problemas, é uma relação complicada...

Agora vamos implantar o sistema MULTI PONTO, onde uma máquina fica na Agência e o crédito vai direto para os Atrativos. Na mesma máquina pode ter até 100(cem) estabelecimentos. O turista vai passar o cartão de crédito na máquina da agência e o dinheiro vai para o Atrativo. Com isso o Atrativo vai poder parcelar o passeio em até 03(três) vezes para o turista. Hoje o Atrativo não pode parcelar porque o dinheiro fica na Agência. E não se confia na agência. Tem histórico de Agências quebrarem e não repassarem o dinheiro.

O conflito entre o seguimento dos atrativos e das agências por questões de inadimplência de pagamento foi amplamente debatido na arena do COMTUR, mas resultou numa frágil decisão do mesmo, decisão esta que não conseguiu restabelecer a ordem, deixando uma falha na engrenagem do sistema de Turismo.

O segmento dos Atrativos, nas mãos dos fazendeiros locais, é preciso lembrar caracteriza-se pela sólida cultura de participação, herdada principalmente de uma cultura de estabelecimento constante da ordem na fronteira. Este segmento articulou por iniciativa própria, várias ações interativas, no sentido de resolver o problema da inadimplência. Uma dessas ações foi a análise financeira das Agências pelos proprietários antes dos mesmos

contratarem seus serviços. Mas enfim depois de aproximadamente 02(dois) anos de tentativas e testes, foi criado o cartão Multi Ponto Visa, um sistema eletrônico, cujo modelo foi proposto e executado por uma agência bancária, vindo a solucionar o problema. A criatividade partiu desse segmento e foi aceita no COMTUR.

3.8.3 Conflito com transportadores turísticos

O transporte de van e similares, largamente utilizado para o transporte de grupos de turistas, tem sido um dos gargalos locais na oferta dos passeios, abrindo oportunidade para atuação de transportadores externos. E, segundo os atores envolvidos com esse segmento, a solução viria por meio de uma legislação do Município no sentido de garantir exclusividade do mercado do APL para os atores locais. É um conflito ainda em andamento para solução dentro do COMTUR. Na fala de um entrevistado:

Um dos problemas é o Transporte: Para o turismo, o transporte é imprescindível porque ninguém vem, nem todos vem de carro. Ele é imprescindível. Só que pelo fato de quando o transporte começou não existia uma legislação própria para o transporte....teríamos que ter uma legislação municipal própria para o transporte, pra ser controlado o transporte dentro do município.... muitos turistas vêm com as próprias “vans” fretadas de “fora”. E estreita o mercado interno de transporte. E sem nenhuma legislação municipal é impossível impedi-las... O COMTUR discutiu o assunto e encaminhou à esfera competente, Poder Executivo e posteriormente Poder Legislativo, com vistas a estudar a criação de uma legislação para o transporte.

Por meio da governança territorial, verifica-se uma constante relação entre os atores envolvidos na rede de relações da territorialidade construída, que para Raffestin (1993) envolve relações dos atores locais entre si, deles com seu meio, como também com a exterioridade desse meio, em suas várias escalas de organização territorial. As interações visam satisfazer suas necessidades e maior autonomia local nas decisões. Nesse processo interativo transforma-se em aprendizado e contribui para que tais atores construam experiências e um conhecimento mais profundo sobre o local. Assim, as práticas solidárias dão origem a um conjunto de práticas e de saberes acumulados ao longo da construção social,

que favorece a constante superação dos problemas no processo de adaptação e inovações que visem a sustentabilidade da vida no território construído.

CONSIDERAÇÕES

O presente estudo, interpretado com apoio das teorias e concepções selecionadas, permite que se possa tecer algumas considerações no sentido do melhor entendimento da questão inicialmente colocada, ou seja, da estrutura e desempenho de uma governança em um território turístico: o APL.

A governança territorial, como fruto da imbricação de diferentes grupos que traçam o futuro coletivo no cotidiano vivido do lugar, só se revela quando entendida no contexto territorial em que se insere.

A divulgação principalmente midiática televisiva dos atrativos turísticos locais, e diversos outros eventos praticamente em um mesmo período, foram os responsáveis pela expansão do turismo em Bonito. Esses fatos induziram os atores locais a acreditarem na potencialidade turística local. Assim, num clima de entusiasmo e confiança, atores locais, instituições públicas e privadas, e população, através de uma interação e sinergia local, e face a necessidade de organização que exige o turismo, foram criando políticas e mecanismos de coordenação adequadas ao ordenamento da atividade.

No caso da governança territorial do APL de turismo Bonito/ Serra da Bodoquena, ela emerge como subsistema, construída no tecido das relações historicamente construídas de um sistema territorial em ambiente de fronteira. O estilo e regras com que essa governança se configurou na cultura fronteiriça do Oeste brasileiro, nasceram no contexto de relações estabelecidas localmente, num momento de abertura a um conjunto de intervenções externas, mas sob as rédeas dos atores locais. Emergiu da mobilização endógena, com preocupações de natureza organizativa e preservacionista, buscando a parceria de organizações regionais.

A ação compartilhada da Universidade, Prefeitura Municipal, Sebrae e Senac na formação de “guias”, ao despertar a reflexão coletiva sobre a importância da “sustentabilidade ambiental” para o setor turismo local, também oportunizou o diálogo e a cooperação entre os atores locais. A governança territorial de Bonito nasceu no âmago desse ambiente de

organização e discussões sobre os impactos que o futuro econômico do setor turismo, poderia trazer ao ambiente natural, em função da fragilidade do ecossistema local.

No entanto, não se pode deixar de considerar nesse aspecto o forte peso das diversas políticas que emergiram pós Eco 92. Essas políticas revelaram a intenção de apoiar ações descentralizadas com base em ações compartilhadas entre a iniciativa privada e o setor público. Apoiaram iniciativas de desenvolvimento integrado, que se voltassem à sustentabilidade econômica, social, política, ambiental e cultural da atividade turística.

Os APLs, na medida em que constituem agrupamentos especializados e territorialmente concentrados, necessitam desenvolver uma governança que por sua vez está sustentada no capital social do ambiente local. No caso do APL de Bonito/Serra da Bodoquena, foi possível observar a expansão e o desenvolvimento de um ecoturismo em bases sustentáveis aliado a um clima de confiança entre os atores locais que os empoderou e os encorajou no investimento e organização do turismo. Assim, fica evidente a visão de interdependência entre capital social e governança para o processo de desenvolvimento. À medida em que o capital social tem o papel de conectar os atores presentes no território favorecendo a criação de uma rede de cooperação, a governança por sua vez, através desta rede, com poder compartilhado de gestão da ação coletiva, facilita sinergias garantindo o alcance dos objetivos do APL.

Evidencia-se que o Capital Social formado especificamente em Bonito encontrou respaldo não apenas na potencialidade produtiva, mas também no componente sócio cultural vinculado ao território de fronteira, com seus valores e normas próprias já com um grau de confiança mútua e acostumados a interagirem para buscarem as suas próprias soluções. Essas condições encontradas praticamente somente no município de Bonito contribuíram para um ambiente de aprendizado que proporcionou soluções estratégicas criativas para o desenvolvimento do ecoturismo.

O COMTUR de Bonito emergiu como o instrumento de Governança do APL de Bonito/ Serra da Bodoquena. Tornou-se o órgão responsável pela implementação da política municipal de turismo no município, com espaço de interação entre o Estado e a Sociedade Civil. Através do discurso argumentativo, da ação comunicativa, os integrantes representantes dos segmentos e representantes da sociedade buscam entendimentos com vistas à ação para construção de resoluções de interesse comum, e de conflitos do segmento Turismo, praticando cumulativamente o exercício da cidadania.

As questões de preservação do ambiente natural, na medida em que envolveram cavernas, também implicaram na preservação de elementos culturais, ambos envolvendo

interesses de órgãos governamentais de nível federal. Assim, IBAMA e IPHAN participam desde o início da composição do COMTUR, onde preponderou uma visão compartilhada dos atores locais, com abertura do diálogo com as entidades do Poder Público de nível federal. Considerados inicialmente apenas convidados, esses órgãos públicos federais acabaram ganhando assento com direito a voz e voto, e como representantes do Poder Governamental e no processo de governança, gozam da mesma condição dada aos conselheiros de organizações civis. Essa divisão de poder com o governo local, demonstra nesse APL uma gestão horizontal da governança, com coordenação interativa de multi-atores que vai resultar em regras nascidas de um campo de negociação, para atender atribuições específicas (dos órgãos); dessa forma, chega-se de maneira mais ágil ao pacto e compromisso para a regulação do território.

A forma de coordenação política revelou uma forma de governança territorial mista, na qual se redistribuem responsabilidades entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, privilegiando a negociação de modo a se combinar o território institucional e relacional, assim como as dimensões políticas, econômica e social nas diversas instâncias de organização.

O desempenho da governança territorial se manifesta de forma evidente no estabelecimento de regras condicionantes para o crescimento da atividade de turismo, em base sustentáveis, possibilitando através deste, contribuir para alcançar o desenvolvimento local de Bonito. A criação e instiucinalização do *Voucher* único constituiu-se em um instrumento que dinamizou todo o setor turístico de Bonito, possibilitando a coleta de dados importantes para a organização da atividade turística: o fluxo, a demanda turística, os passeios mais visitados, o número de turistas, a época do ano em que isto corre, que guias atuaram, e as agências que comercializaram; com essas informações de suma importância, a gestão local consegue fazer o planejamento e o desenvolvimento sustentável do turismo local, transformando-se num modelo a nível nacional. Outras ações como a “Gestão da Gruta do Lago Azul” com participação dos órgãos federal e estadual, “Plano Diretor Urbano de Bonito”, ações de promoção do turismo como a “divulgação”, “Feiras e Workshop”, Festivais (do Inverno da Guavira), regulações para classe dos “Guias de turismo” e “Agências de Viagens”, o Plano de Desenvolvimento Municipal do Turismo e outras; deram via governança do COMTUR toda uma implementação que alavancou o turismo em Bonito, proporcionando o desenvolvimento local através do emprego, renda e inclusão social. Observou-se que mesmo com atual crise no setor, causados por fatores como o episódio de “11 de Setembro”, a “Febre Aftosa” e “Dengue” no Estado, “Crise Aérea” e ainda a própria competitividade, Bonito conseguiu ser pela sexta vez consecutiva o destino de “Ecoturismo” mais procurado do Brasil.

A extinção da natureza deliberativa do COMTUR pode constituir grande “ameaça” para o sistema de governança, mesmo havendo relativa consonância e harmonia política entre o Poder Público e Conselho. Corre-se o risco de a qualquer tempo, ocorrer a quebra deste bom relacionamento e conseqüente ruptura no modelo de governança. Os Conselhos apenas consultivos quando fragilizados, podem se restringir a simples formulação de sugestões e encaminhamento de demandas. E, nesse sentido, perderia sua razão de existir, pois não seria mais a arena de participação efetiva da sociedade na gestão do governo. Há necessidade de a sociedade local entender melhor as atribuições do COMTUR, para poder avaliar sua atuação. Assim, estaria mais habilitada a exigir do mesmo o cumprimento do seu papel, ou reivindicar demandas através de segmentos organizados.

A Governança Territorial de Bonito Serra da Bodoquena acabou expandindo o seu território relacional para além das fronteiras institucionais, atingindo os municípios de Jardim e Bodoquena. Esses municípios com enorme potencialidade turística e com “alguns” atores com o mesmo interesse, se aglutinaram à governança de Bonito incorporando suas regras e se inserindo naquela coordenação. Aí se incluem situações em que políticas públicas como o PRODETUR/SUL com várias ações para o desenvolvimento do turismo, com ações de planejamento, infra-estrutura e a até mesmo de “governança” poderão contribuir para criar condições mais favoráveis ao desenvolvimento local.

A Governança Territorial de Bonito institucionalizada através do COMTUR cumpre suas atribuições é a responsável pelo desenvolvimento do turismo em Bonito e região. Porém, ainda há a necessidade do fortalecimento de sua eficiência com a participação mais efetiva de alguns segmentos integrantes, e de constituição de assentos para mais integrantes, como: Fundtur, grande interessada e responsável pelo turismo no Estado e outros segmentos incentivados a se organizarem, o que daria um caráter interdisciplinar e ao mesmo tempo de coesão social do território, favorecido por um numero maior de relações e informações do turismo, o que fortalecerá proporcionalmente a governança.

A territorialidade é a grande reveladora, mesmo na organização política, da forma como se dá o engajamento dos atores e o ajustamento dos poderes, para se atingir consensos e concretizar um futuro comum. O órgão de governança repousa, numa visão de poder político local constituído, cuja regra e estilo manifestam um modo de ser, construído numa cultura herdada de tipo militar, voltada à defesa da fronteira nacional interna e, adaptada para soluções locais de conflitos causados pela freqüente ameaça da entrada de estranhos. A solidariedade, confiança e o compromisso estabelecido pela palavra constituem marcas fortes das relações internas estabelecidas entre os atores. As ações solidárias e o comum acordo

entre os atores expressam a cultura particular de valores e representações simbólicas e fortalecem sua coesão. Nesse mundo subjetivo do cotidiano compartilhado, os atores construíram uma representação específica de si mesmos e de sua própria história.

Entretanto, busca-se sempre a garantia da lei para a defesa contra possíveis intrusos que significam ameaça à estabilidade interna. As grandes soluções buscadas no ambiente do COMTUR deram-se no sentido de garantir exclusividade aos atores locais, implicando sempre na criação de dispositivos da lei para esse fim.

Mas o sistema local ao se abrir para fora, combina inovações externas com as experiências do mundo subjetivo local. A abertura do sistema permitiu que o modelo gerado dessa combinação se expandisse num território turístico configurado em rede. O APL é o exemplo dessa territorialidade reticulada expandida para além Município, incorporando atores de outros Municípios. O território em rede expandido mantém coerência por meio dos processos interativos e das formas e regras de coordenação estabelecidas coletivamente, voltadas à mesma intencionalidade

A governança torna-se, portanto, a maneira de gerir adequadamente os assuntos de interesse coletivo, num processo de coordenação dos atores privados e instituições públicas que compartilham funções e responsabilidades. Os contatos sociais e as práticas do diálogo constante entre a sociedade civil e o Poder público, desenvolvidos no cotidiano vivido, constituem um freqüente aprendizado, construindo saberes locais que se enraízam e são transmitidos por meio de interações sociais locais.

Assim, a territorialidade política do APL de turismo Bonito/ Serra da Bodoquena , manifesta-se através da forma de governança territorial. E esta revela práticas e saberes territoriais, construídos e disseminados coletivamente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José V. de. *Turismo: fundamentos e dimensões*. São Paulo: Ática, 2001.

ALLEMAND, Sylvain. *Gouvernance: le pouvoir partagé*. In *Sciences politiques : La gouvernance : du slogan à la réalité*, 2006.

AVILA, Vicente F. de et alii. *Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos*. 2. ed. Campo Grande: UCDB, 2001.

ÁVILA, Vicente F. de. *Pressupostos para formação educacional em Desenvolvimento Local*. Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande: UCDB, v.1, n.1, p.63-76, setembro de 2000.

BARBOSA, Maria A. C. e ZAMBONI, Roberto A. A Formação de um Cluster em torno da Natureza Sustentável em Bonito-MS. Brasília: IPEA e CEPAL, 2000.

BOGGIANI, P. C. et al. Tufas calcárias da Serra da Bodoquena. In *Sítios Geológicos e Paleontológicos do Brasil* (34), dezembro de 1999.

CANET, Raphaël. *Qu'est-ce que la gouvernance ?* Conferência ministrada no seminário « Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile », organizado pelo Service aux collectivités da Universidade de Quebec-Montreal, em 16 de março de 2004.

CAPRA, F. *O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente*. São Paulo: Cultrix, 1982.

CASAROTTO FILHO, Nelson e PIRES, Luís Henrique Pires. *Redes de Pequenas e médias Empresas e Desenvolvimento Local: Estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana*. São Paulo: Atlas, 1998.

CASSIOLATO, José E. e LASTRES, Helena M. M. *Arranjos e Sistemas Produtivos Locais na Indústria Brasileira*. Nota Técnica nº 27. Grupo de Economia da Inovação do Instituto de Economia da UFRJ, dezembro de 2000.

CASSIOLATO, José E.; LASTRES, Helena M.M. *Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais*. Rio de Janeiro:UFRJ, 2006.

.

DALLABRIDA, Valdir R. & BECKER, Dinizar F. *Governança territorial*: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica.In: “Desenvolvimento em Questão” Revista do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania (02), jul-dez, 2003. p.73-98.

DI MEO, G. *Géographies tranquilles du quotidien*: Une analyse de la contribution des sciences sociales et de la géographie à l'étude des pratiques spatiales. In Cahiers de Géographie du Québec u Volume 43, n° 118, avril 1999 u Pages 75-93.

DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

DROULERS, Martine e MILANI, Carlos R. S. *Desenvolvimento local e turismo e Tarrafal - Cabo Verde*. Paris: UNESCO, 2002.

FERRÃO, João. *A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia*: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?. EURE (Santiago), mayo 2004, vol.30, no.89, p.43-61. ISSN 0250-7161.

FUKUYAMA, Francis. *Confiança: valores sociais e criação de prosperidade*. Lisboa: Gradiva, 1996.

GAUDIN, Jean-Pierre. *L'Action Publique: sociologie et politique*, 2004.

GAUDIN, Jean-Pierre. *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002.

GAUDIN, Jean-Pierre. *Vers un État régulateur.* In Sciences politiques : La gouvernance - du slogan à la réalité, 2006.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura : um conceito antropológico.* 15. ed., Rio de Janeiro : ZaharEd., 2002.

LE BOURLEGAT, Cleonice A. & ARRUDA, Nelly R. de. *Arranjo Produtivo Local de Turismo Bonito/ Serra da Bodoquena* . Relatório Preliminar do sub-projeto integrante do Projeto RedSist “Mobilizando Conhecimentos para Desenvolver Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais de Micro e Pequenas Empresas no Brasil”. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Economia/RedSist, 2006.

LE BOURLEGAT, Cleonice A. *Sustentabilidade local.* Palestra in SIMPAN IV Anais do Simposio sobre Recursos Naturais e Econômicos do Pantanal , novembro de 2004. Disponível em www.cpap.embrapa.br/agencia/simpan/sumario/ palestras/ CleoniceBourlegat.PDF. Acessado em 12 de novembro de 2006.

LÊ BOURLEGAT, Cleonice Alexandre. *Ordem local como forma interna de desenvolvimento. Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local.* Campo Grande: UCDB, 2000.

LEONY, Angela. *Círculo do Diamante: uma abordagem do ecoturismo na Bahia.* In: RODRIGUES, Adyr A. B. (org.). **Turismo e ambiente. Reflexões e propostas** . São Paulo: Hucitec, 2002, p. 117-137.

MARCOU Gérard et al. *Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre les collectivités publiques.* In *Le gouvernement des villes : territoire et pouvoir* Paris, Ed. Descartes et Cie, 1997.- pp.137-211,

MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia: tratado introdutório.* São Paulo: Abril cultural, 1982.

MARTINELLI, Maria Lúcia (org.). *Pesquisa qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras, 1999.

MERRIEN François-Xavier. *De la gouvernance et des Etats-providences contemporains*. in La gouvernance. In Revue internationale des sciences sociales, n° 155, mars 1998.- pp.61-71.

MINISTÉRIO DO TURISMO. *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas – 2003 a 2007*. Brasília, 2.003 (disposto <http://www.turismo.gov.br>)

MOLINA, Sérgio E. *Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina*. Bauru, SP:EDUSC, 2001.

MUNICIPIO DE BONITO: <http://www.bonito.ms.com.br/>. Lei nº. 695/95. *Cria o Conselho Municipal de Turismo. 21 jun 1995 – Decreto nº. 033/95. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal do Turismo*. Acessado em 12 de março 2007.

NONAKA , Ikujiro & TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação do conhecimento na empresa: como as empresas japonesas geram dinâmica de inovação*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.

OLIVEIRA, de. *A mediação de conflitos*. Gestão Plus nº. 12 – Jan/Fev 2000, pg 26 a 30. http://www.gestaoerh.com.br/site/visitante/artigos/gead_030.php. Acessado em 18 Abril de 2007.

PÁDUA, Elisabete Matallo M. de. *Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática*. Campinas: Papirus, 1996.

PAIVA, Águedo, C. *O que são Sistemas locais de Produção. Artigo do Seminário Internacional. O Desenvolvimento Local na integração: estratégias e Políticas*. UNESP, Rio Claro. 2002.

PEPIN, Jean-François. Concept de gouvernance. Institute de la Gouvernance des Organizations Associations. Disponível no site <http://i-gouvernance.com/>, acessado em 14 de setembro de 2005

POLANYI, M. *The tacit dimension*. London: Routledge & Kegan Paul, 1966.

PRODETUR/SUL/MS : Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Campo Grande, MS : 2002.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RAFFESTIN, Claude . *Por uma Geografia do Poder :(terceira parte-O território e o poder)* . São Paulo: Ática, 1993.

ROCHA, Genylton O. R. da. *Ecoturismo na Amazônia: uma análise das políticas públicas planejadas pela SUDAM*. In: RODRIGUES, Adyr A. B. (org.). **Turismo e ambiente. Reflexões e propostas** . São Paulo: Hucitec, 2002, p. 161-177.

RODRIGUES, Adyr B. *Turismo local: oportunidades para inserção*. Turismo: Desenvolvimento Local. São Paulo: Hucitec, 1999.

RUEGG, Jean. *Dans quelle mesure le management territorial peut-il contribuer à la gestion de l'environnement?* In Revue de Geographie Alpine, (02), 1997. p. 145-156.

SACK, R.D. *Human Territoriality: its theory and history*, Cambridge: University Press, 1986.

SANTOS, M. *A natureza do espaço - técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In *Território: globalização e fragmentação*. Milton Santos et al. (orgs). São Paulo: Hucitec, 1994.

SERFATY- GARZON, Perla. *La notions d'appropriation*. In *Dictionnaire de l'habitat et du logement*, Editions Armand Colin, 2002.p.27-30.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SCHUMPETER, J. *Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril, coleção “Os Economistas”, 1982.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. *Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local?*. Turismo: desenvolvimento local. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 17-22.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Movimentos Sociais e Conselhos*. Cadernos ABONG, 1996, n.15, julho.

TORRE, André. *Desenvolvimento local e relações de proximidade: conceitos e questões*. In *Interações –Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, vol.4,n.7, p. 27-39, set.2003.

VIEIRA, J. F. L. *Voucher-único: um modelo de gestão da atividade turística em Bonito/MS*. Dissertação de Mestrado (Desenvolvimento Local). Campo Grande, MS: UCDB, 2003.

YOGUEL, Gabriel. *Creación de competencias em ambientes locales y redes produtivas*. Revista de la CEPAL (71), Chile: CEPAL, agosto 2000. p. 105-19.

ANEXOS