



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E TURISMO – A EXPERIÊNCIA DA
INCUBAÇÃO DE COOPERATIVAS POPULARES NA CADEIA
PRODUTIVA DO TURISMO NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL**

RODRIGO CORREA RAMIRO

BRASÍLIA - DF

2009



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E TURISMO – A EXPERIÊNCIA DA
INCUBAÇÃO DE COOPERATIVAS POPULARES NA CADEIA
PRODUTIVA DO TURISMO NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL**

RODRIGO CORREA RAMIRO

Dissertação apresentada ao
Mestrado Profissional em Turismo
da Universidade de Brasília como
requisito parcial para obtenção do
título de mestre.

BRASÍLIA - DF

2009

Ramiro, Rodrigo Correa

Economia Solidária e Turismo – A Experiência da Incubação de Cooperativas Populares na Cadeia Produtiva do Turismo na Região Nordeste do Brasil. Brasília, 2009. 134p.

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Centro de Excelência em Turismo. Mestrado em Turismo.

Palavras Chave

1. Turismo, 2. Economia Solidária, 3. Desenvolvimento Local.

Universidade de Brasília. Centro de Excelência em Turismo. Mestrado em Turismo. Linha de Pesquisa: Economia, gestão, políticas e planejamento do turismo



Universidade de Brasília
Centro de Excelência em Turismo
Mestrado Profissional em Turismo

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E TURISMO – A EXPERIÊNCIA DA
INCUBAÇÃO DE COOPERATIVAS POPULARES NA CADEIA
PRODUTIVA DO TURISMO NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL**

RODRIGO CORREA RAMIRO

Banca Examinadora:

Dra. Maria de Lourdes Rollemberg Mollo

Orientadora Profa. Dra. (CET/UnB)

Dr. Gonçalo Guimarães

Examinado Externo Prof. Dr. (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Dr. Neio Campos

Examinador Interno Prof. Dr. (CET/UnB)

RESUMO

Os 30 anos posteriores à 2ª Guerra Mundial foram marcados por uma grande afluência material em nível mundial, período chamado de Era de Ouro por Hobsbawm. O crescimento econômico observado não resultou, no entanto, na diminuição da pobreza e das desigualdades regionais. O processo de liberalização econômica, conhecido como globalização, que prevaleceu a partir dos anos 70, foi caracterizado pelo baixo crescimento econômico e gerou também concentração de riqueza em termos pessoal e regional, ao acirrar a concorrência e diminuir o poder de ação do Estado. Paralelamente, neste período, o turismo tornou-se uma atividade econômica relevante no cenário mundial. A presente dissertação analisa, a partir de uma visão econômica heterodoxa (crítica da auto-suficiência do mercado e defensora da atuação substantiva do Estado), as relações entre o turismo e o combate à pobreza e à desigualdade social, com foco na discussão do fomento às práticas de economia solidária sob a referência empírica do projeto de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo do MTur e ITCP/COPPE/UFRJ na região Nordeste do Brasil.

Palavras Chave: 1. Turismo, 2. Economia Solidária, 3. Desenvolvimento Local.

ABSTRACT

The 30 years following the World War II, dubbed "The Golden Age" by Eric Hobsbawm, have become renowned for the greatness of material flow. However, the economic performance has not redounded to the benefit of the poor neither to the decrease of regional inequality. The economic liberalization process, also known as globalization, which prevailed since the 70's, by promoting competition and diminishing the State's role, has also been responsible for wealth concentration in terms of groups and regions. Through the same period, tourism has become a relevant economic activity worldwide. From a heterodox point of view, critical to the self-sufficiency of the market and standing for the importance of State guidance, this dissertation analyses the connections between tourism, poverty mitigation and social inequality, based on the discussion over solidarity economy practices in the tourism production chain. The analysis are empirically based on the project of the incubation of popular co-operatives working on the tourism productive chain promoted by the Brazilian Ministry of Tourism and ITCP/COPPE/UFRJ on the country's Northeast Region.

Keywords: 1. Tourism, 2. Solidarity Economy, 3. Local development

AGRADECIMENTOS

Ao Otto e Renata, por tudo; aos meus familiares, Atacil, Vicentina e Daniela, pelo apoio constante; aos colegas de trabalho e do mestrado, particularmente a Katia Silva pela iniciativa de apoiar o processo de incubação de cooperativas populares no turismo; aos amigos, em nome do Breno Teixeira que também acompanhou o projeto de incubação. Aos professores do CET/UnB. Ao professor Dr. Gonçalo Guimarães, da COPPE/UFRJ, pioneiro no processo de incubação no país e coordenador do projeto com o MTur. À professora Dra. Maria de Lourdes pela orientação ativa e pelo apoio desde a graduação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO I – LIBERALISMO, ESTADO E DESENVOLVIMENTO	9
I.1 - INTRODUÇÃO	9
I.2 - LIBERALISMO ECONÔMICO E O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	10
<i>I.2.1 - ORTODOXIA E A DEFESA DO LIBERALISMO ECONÔMICO</i>	11
<i>I.2.2 - HETERODOXIA E A CRÍTICA A PRIMAZIA DO MERCADO</i>	13
I.3 – VISÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO	22
I.4 - COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	27
CAPÍTULO II – DESENVOLVIMENTO, ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	29
II.1. INTRODUÇÃO	29
II.2. MODELOS ALTERNATIVOS DE DESENVOLVIMENTO	31
II.3. CONCEITOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	39
II.4 – PRINCIPAIS DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA ECONOMIA SOLIDÁRIA	44
II.5. POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL	50
<i>II.5.1 - ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL</i>	51
<i>II.5.2 - DAS POLÍTICAS DE EMPREGO ÀS POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA</i>	54
II.6. COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	56
CAPÍTULO III – POBREZA E TURISMO NO BRASIL	59
III.1. INTRODUÇÃO	59
III.2. A POBREZA NO BRASIL	60
III.3. TURISMO: UMA PERSPECTIVA ECONÔMICA	69
<i>III.3.1 - DEMANDA TURÍSTICA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS</i>	70
<i>III.3.2 - ESPECIFICIDADES DA OFERTA TURÍSTICA</i>	74
III.4. TURISMO E COMBATE À POBREZA	80

III.5. COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	85
<u>CAPÍTULO IV – INCUBAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS NA CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DOS LENÇÓIS MARANHENSES, SERRA DA CAPIVARA-PI E JERICOACOARA-CE</u>	<u>88</u>
IV.1. INTRODUÇÃO	88
IV.2. O FOMENTO AO COOPERATIVISMO POPULAR NA CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO: EXPERIÊNCIA DA INCUBAÇÃO DE COOPERATIVAS POPULARES NA REGIÃO NORDESTE	89
IV.3. ANÁLISE DO PAPEL DO PROJETO DE INCUBAÇÃO DE EES NA CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO NO DESENVOLVIMENTO LOCAL E COMBATE À POBREZA E DESIGUALDADE	104
IV.4. COMENTÁRIOS CONCLUSIVOS	119
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<u>122</u>
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	<u>129</u>

LISTA DE QUADROS/TABELAS/ILUSTRAÇÕES

Figura I. 1 - Fluxo Circular da Renda	p. 11
Gráfico II. 1 - Ano de Início dos Empreendimentos	p. 53
Mapa II. 1 – Distribuição Regional dos Empreendimentos Econômicos Solidários brasileiros	p. 54
Gráfico III. 1 - Incidência da Pobreza e da Indigência no Brasil – 1977-1997	p. 62
Figura III. 1 - Perfil tradicional dos turistas	p. 72
Figura III. 2 – Novo perfil dos turistas.	p. 74
Figura III. 3 – Cadeia Produtiva do Turismo	p. 77
Tabela III. 1 – Estrutura de Gastos – mercado doméstico brasileiro 2001	p. 79
Tabela III. 2 – Evolução dos fluxos turístico 1960-2001	p. 82
Tabela III. 3 – Comparação turismo internacional e doméstico em países em desenvolvimento	p. 82
Quadro IV. 1 – Cooperativas Incubadas dos Lençóis Maranhenses	p. 95/6
Quadro IV. 2 – Cooperativas Incubadas da Serra da Capivara -PI	p. 100/1

INTRODUÇÃO

A atividade turística há alguns anos era vista como uma ‘indústria sem chaminé’, não apenas em uma alusão aos seus impactos ambientais supostamente pouco relevantes, mas também aos efeitos sócio-econômicos positivos da atividade. Estes se referiam principalmente à atração de divisas externas, a promoção do desenvolvimento local e por um importante intercâmbio cultural.

Nos últimos 20 anos, o turismo cresceu, tornando-se uma atividade importante do ponto de vista econômico e seus impactos negativos começaram a ser mais bem percebidos, divulgados e pesquisados. Questões como as bruscas alterações de culturas tradicionais, o sobre uso dos recursos naturais locais, a expulsão de população local, a especulação imobiliária e a inflação provocada pelo turismo passaram a receber mais atenção da mídia, dos governos e da academia.

As pesquisas sobre turismo se acentuaram, particularmente sobre os impactos da atividade. Mais recentemente, surge também o esforço de pesquisa referente ao potencial da atividade turística no combate à pobreza. Desde estudos macroeconômicos, utilizando sofisticada modelagem matemática, até estudos de caso sobre *pro-poor tourism*, várias pesquisas estão sendo realizadas.

Esta dissertação se insere neste esforço de compreensão das relações entre turismo e combate à pobreza, com foco na discussão do fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo, a partir de uma análise teórica sobre desenvolvimento e combate à pobreza e de uma referência empírica baseada no projeto de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo do MTur e ITCP/COPPE/UFRJ.

Tanto a economia solidária, como o turismo ainda são recentes como objetos de pesquisa acadêmica, embora a produção esteja em crescimento. A economia solidária se apresenta na academia em meados dos anos 90, principalmente como uma importante atividade de extensão, por meio da criação de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP), e apenas recentemente tem recebido um tratamento de pesquisa sistemático.

As pesquisas em turismo também são recentes e estão em crescimento. As pesquisas relativas ao potencial da atividade turística no combate à pobreza são ainda mais recentes e estão relacionadas à percepção dos impactos sociais e ambientais da atividade e à integração da Organização Mundial do Turismo (OMT) ao sistema das Nações Unidas, em 2005, e a necessidade de verificar o potencial do turismo no alcance dos Objetivos do Milênio (ODM) ¹.

As pesquisas sobre as relações entre turismo e economia solidária são raras, restringindo-se basicamente a estudos de caso de apoio à produção artesanal e turismo de base comunitária, sendo que a presente dissertação visa contribuir para uma discussão em construção, se diferenciando por ser panorâmica no tratamento das relações entre desenvolvimento, combate à pobreza e turismo, em um ambiente de crise do neoliberalismo, visando subsidiar o desenho de políticas públicas de turismo.

O objetivo da pesquisa é analisar o fomento à economia solidária como forma alternativa de inclusão sócio-produtiva na cadeia produtiva do turismo, ressaltando as oportunidades, os desafios e os limites deste. Os resultados desta discussão deverão fornecer elementos para subsidiar a formulação de políticas públicas que considerem explicitamente os potenciais e os limites da incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo, em particular, e de intervenções públicas de desenvolvimento local, em geral, levando em conta as especificidades da cadeia produtiva do turismo.

A escolha do tema de pesquisa está relacionada ao interesse profissional do mestrando, que acompanhou o Convênio firmado entre o MTur e a ITCP/COPPE/UFRJ para a criação de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares em regiões de baixo IDH, com potencial turístico.

O projeto foi pioneiro, tanto para o MTur, como para a ITCP/COPPE/UFRJ, que apesar de ser a primeira incubadora de cooperativas populares do país, não havia trabalhado setorialmente no turismo. Isto gerou uma série de discussões sobre as especificidades da incubação no setor, em particular sobre quais os limites da cadeia produtiva do turismo. Qualquer grupo popular associado, presente em territórios turísticos poderiam ser alvo da incubação? Ou seriam apenas aqueles que ofertassem produtos e serviços diretamente para

¹ Sobre os Objetivos do Milênio ver www.pnud.org.br/odm

os turistas? A lógica solidária de produção seria compatível com o nível de exigência da demanda turística? Os possíveis conflitos existentes entre turistas e residentes inviabilizariam um projeto de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo? Além destas questões específicas sobre o processo de incubação, houve também discussões sobre o papel da atividade turística no desenvolvimento endógeno local.

Este universo de discussões, surgidas na implementação do Convênio, despertou o interesse no aprofundamento e sistematização de questões referentes à relação entre economia solidária e a atividade turística, motivando o desenvolvimento desta dissertação.

Na formulação do problema de pesquisa e da hipótese de trabalho algumas questões foram elaboradas. Estas eram relativas a:

1. Capacidade do mercado para incluir um contingente crescente de trabalhadores em condições vulneráveis, desempregados ou com ocupações precárias.
2. Efetividade do fomento à economia solidária como uma forma alternativa de inclusão produtiva.
3. Potencialidade da atividade turística no combate à pobreza.

A partir destas discussões é que se formulou a questão a ser respondida pela pesquisa, qual seja: **o fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo é viável como forma alternativa de inclusão sócio-produtiva?**

A partir da análise da bibliografia pertinente à pesquisa concluiu-se que o mercado livre não é capaz de absorver o contingente de excluídos do mercado de trabalho. Pelo contrário, a crescente liberalização da economia vem sendo responsável pelo aumento desta exclusão. É o que analisaremos no capítulo I, mostrando que o referencial teórico da economia ortodoxa é deficiente para tratar do aumento da exclusão, uma vez que defende o mercado livre como o alocador mais eficiente dos recursos econômicos. Isso conduz à adoção de análises heterodoxas, particularmente das teorias de desenvolvimento tratadas no capítulo II.

Foi avaliado também que a economia solidária é uma alternativa viável de inclusão produtiva e que a atividade turística possui características que a tornam potencialmente favorável ao combate à pobreza e à exclusão, como veremos nos capítulos III e IV.

De acordo com estas conclusões foi formulada a hipótese da pesquisa. **O fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo é viável como forma alternativa de inclusão produtiva e esta é mais efetiva quando há intervenção exógena, extra-mercado, principalmente, embora não exclusivamente, do poder público.**

A metodologia da pesquisa se baseou na revisão bibliográfica referente às posições das correntes de pensamento econômico acerca do liberalismo, do papel do Estado e da convergência ou divergências nas trajetórias de desenvolvimento dos países/regiões sujeitos ao processo de liberalização da economia, à discussão sobre economia solidária e aos elementos da economia do turismo e sua relação com o combate à pobreza, visando discutir os limites e as oportunidades do fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo e buscando fornecer subsídios ao desenvolvimento de políticas públicas relativas ao tema.

Além da revisão bibliográfica ligada aos referidos temas, a pesquisa inclui uma referência empírica relativa à iniciativa pioneira de incubação de empreendimentos econômicos solidários (EES) na cadeia produtiva do turismo, demandada pelo Ministério do Turismo e executada pela ITCP/COPPE/UFRJ, nas regiões dos Lençóis Maranhenses, Serra da Capivara - PI e Jericoacoara - CE. O objetivo desta referência² é aprofundar os pontos principais resultantes da discussão da relação entre desenvolvimento, a atividade turística e a economia solidária a partir de uma análise empírica.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos seguintes a esta introdução. No capítulo I, são analisadas as principais correntes teóricas da economia. As ortodoxas representadas principalmente pelo pensamento neoclássico e as heterodoxas representadas pelas correntes marxistas e pós-keynesianas. São analisadas as posições destas correntes teóricas acerca das trajetórias de desenvolvimento, convergente ou divergente, em um ambiente de mercado livre, concluindo com a crítica heterodoxa ao sistema de livre mercado como

² Não é o objetivo da pesquisa avaliar o referido projeto.

alocador mais eficiente dos recursos e com a necessidade de desenvolvimento de alternativas ao mercado justamente porque ele se mostrou incapaz de incluir social e produtivamente grande parte da população.

O capítulo II retoma o capítulo I ao analisar as teorias de desenvolvimento regional, de uma forma geral, e de desenvolvimento territorial endógeno ou local, em particular. Estas últimas pressupõem que as políticas públicas devam considerar explicitamente o conhecimento da realidade dos territórios onde serão implantadas e um processo participativo protagonizado pela comunidade de acordo com suas necessidades e suas intencionalidades, se a intenção é ampliar a inclusão social e produtiva. Neste capítulo também é feita uma resenha sobre a concepção de economia solidária, com a origem do conceito, as principais formas de atuação, com foco na incubação de empreendimentos econômicos solidários, os desafios e oportunidades e as políticas públicas relativas ao tema no Brasil.

Os determinantes da pobreza no país, as especificidades da economia do turismo e o potencial da atividade no combate a pobreza e desigualdade social são o foco do capítulo III. Estes elementos teóricos compõem em conjunto com os demais apresentados nos dois capítulos anteriores a base para a análise que será feita no capítulo IV, sobre o projeto de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo nas regiões dos Lençóis Maranhenses, Serra da Capivara - PI e Jericoacoara-CE.

Os comentários conclusivos são apresentados no último capítulo, seguido da apresentação da bibliografia referenciada na dissertação.

CAPÍTULO I – LIBERALISMO, ESTADO E DESENVOLVIMENTO

I.1 - Introdução

O objetivo deste capítulo é elaborar uma resenha sumarizada das diferentes concepções econômicas sobre o processo de liberalização da economia, o papel do Estado na economia e as trajetórias de desenvolvimento da economia globalizada atual. Isso se faz necessário, em uma dissertação sobre economia solidária e turismo, por que esse tipo de organização do trabalho surge como reação às conseqüências da liberalização das economias.

Apesar da identificação da teoria econômica com sua corrente dominante, a escola neoclássica, existem muitas divergências entre as diferentes escolas do pensamento econômico. As premissas teóricas das correntes mais ortodoxas ou mais heterodoxas implicam em análises divergentes sobre o funcionamento da economia e principalmente em relação à sua tendência à estabilidade ou crise, à convergência entre processos de desenvolvimento e conseqüentemente ao caráter mais ou menos igualitário desses processos.

Os autores ortodoxos percebem tendências harmônicas do sistema, considerando que o mercado é o alocador de recursos mais eficiente, sendo que são as interferências neste que causam desequilíbrios, sendo adeptos, então, da liberalização dos mercados.

Já os autores heterodoxos, com importantes distinções, indicam os limites do funcionamento do mercado livre e apresentam argumentos para a tendência à instabilidade das economias de mercado e às divergências e desigualdades de níveis de renda e desenvolvimento, como as conseqüências de sua evolução, sendo, portanto, críticos do processo de liberalização dos mercados.

A economia solidária surge, no âmbito de discussão mais geral sobre alternativas de desenvolvimento (endógeno, local, humano, sustentável), como tentativa de reduzir tais problemas, aliviá-los e/ou contrapor-se aos mesmos. Por isso, o entendimento desse debate entre economistas ortodoxos e heterodoxos é um pré-requisito para a análise da economia

solidária e sua aplicação na política pública de turismo as quais serão discutidas nos capítulos seguintes.

O capítulo está estruturado em três seções seguintes a esta introdução. Na seção I.2, são apresentadas as premissas teóricas das principais correntes do pensamento econômico e as conseqüentes posições acerca dos papéis do mercado e do Estado e as conseqüentes posições sobre o liberalismo atual. A seção seguinte trata das visões dos economistas sobre o processo desenvolvimento, ressaltando as posições distintas sobre as tendências de suas trajetórias e as alternativas desenvolvidas no ambiente de liberalização econômica característica das últimas três décadas.

Na última seção, são apresentados os comentários conclusivos do capítulo, com ênfase na crítica heterodoxa ao sistema de livre mercado como alocador mais eficiente de recursos e no surgimento de alternativas ao processo de desenvolvimento ligado ao assalariamento e ao mercado como formas prioritárias de organização sócio-produtiva.

I.2 - Liberalismo econômico e o papel do Estado na economia

As visões sobre o papel do Estado na economia geram entre as correntes econômicas divergências grandes sobre questões como intervencionismo x liberalismo e estatização x privatização, assim como concluem diferentemente sobre a tendência do crescimento e do desenvolvimento econômicos do ponto de vista de distribuição e do seu caráter mais ou menos equitativo. Na ortodoxia e na heterodoxia também há divergências sobre o grau de intervenção necessária/desejável e os limites destas intervenções, como conseqüência desses debates (MOLLO, 1990, p.88).

As divergências entre as escolas do pensamento econômico se refletem claramente no debate sobre o processo recente de liberalização da economia conhecido como globalização. Este se caracteriza principalmente pela abertura comercial, difusão dos processos de desregulamentação e privatização, em escala mundial, e tem como conseqüências principais o acirramento cada vez maior da concorrência, ampliação máxima do mercado, a diminuição do poder de intervenção do Estado e um aumento das desigualdades entre países e regiões. A globalização representa uma ampliação do processo

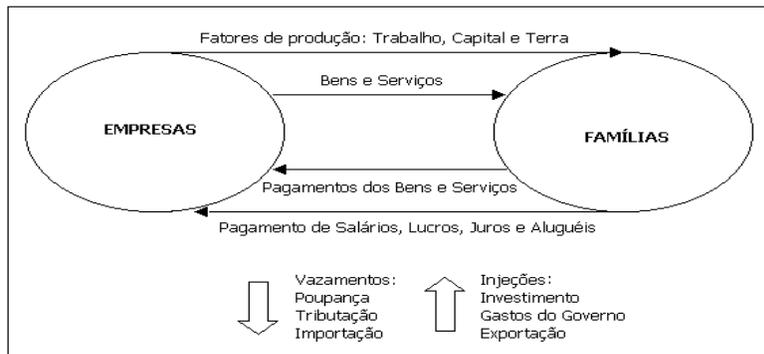
de internacionalização do capital que se iniciou com a expansão do comércio de mercadorias e serviços, passou pela expansão dos empréstimos e financiamentos e, em seguida, generalizou o deslocamento do capital industrial através do desenvolvimento de multinacionais.

1.2.1 - Ortodoxia e a defesa do liberalismo econômico

O marco característico do pensamento do *mainstream*, ou ortodoxo, é que o sistema econômico tende à estabilidade via mercado, reconhecido como o mais eficiente regulador da economia. A partir de premissas teórico-metodológicas ligadas ao utilitarismo, ao individualismo metodológico e ao racionalismo substantivo, os pensadores ortodoxos argumentam que os mecanismos de mercado, quando livres, conduzem necessariamente ao equilíbrio harmônico da economia.

A teoria neoclássica concebe a sociedade como um conjunto de indivíduos maximizadores de satisfação. Estes são sempre compradores e vendedores, de bens e serviços e de fatores de produção. A figura I abaixo representa, de forma simplificada o funcionamento do sistema econômico fechado a partir das premissas neoclássicas.

Figura I. 1 - Fluxo Circular da Renda



Fonte: Elaboração própria, baseada em Mollo e Amado (2003, p.3).

Esta figura, embora simplificada, mostra o sistema econômico, como um sistema harmônico, auto-centrado, em que cada fator de produção (terra, trabalho e capital) é remunerado, por meio de renda, salário e lucro, de forma justa por sua contribuição ao processo de produção.

A representação permite ainda inferir que o processo produtivo, além de gerar produtos, gera a renda necessária a sua aquisição, ou seja, a oferta cria sua própria procura. Esta construção, conhecida como Lei de Say, está no cerne da visão harmônica do sistema de mercado e na prescrição liberal.

Outro ponto importante desta representação se refere aos vazamentos e às injeções do fluxo circular da renda. A poupança, por exemplo, entendida na visão neoclássica como a decisão de abstinência do consumo presente com o objetivo de se consumir no futuro, tem como recompensa o pagamento de juros definido pela taxa de juros e se constitui em um vazamento no fluxo circular da renda. Por outro lado, o investimento, também função da taxa de juros, tende a se ajustar a uma taxa de equilíbrio que iguala o vazamento e a injeção no fluxo circular da renda, no mercado livre. Assim, os vazamentos são compensados por injeções correspondentes. O que demonstra a tendência à estabilidade do sistema econômico a partir da regulação do mercado.

Ainda que alguns autores neoclássicos entendam que intervenções do governo possam influenciar as decisões dos agentes no curto prazo, no longo prazo prevalecem as tendências do mercado. Nas palavras de Davidson (1991, p. 73), “... *all economic decisions to the individual survivors in the marketplace who can never make persistent errors about the underlying structure.*”

A maior parte da produção acadêmica ligada à ortodoxia e a necessidade de intervenção do Estado na economia, se relaciona à existência de falhas de mercado. As falhas de mercado mais comuns estão relacionadas à existência de bens públicos, de externalidades, de mercados incompletos, monopólios naturais e informação assimétrica.

Mesmo nestes casos, porém, é importante observar que a intervenção estatal deve se limitar à correção das falhas para que as forças de mercado possam atuar livremente. Neste sentido, a intervenção é considerada mais adequada quanto menos discricionária possível, justamente para respeitar, a longo prazo, a lógica do mercado, visto como o melhor regulador da economia. A racionalidade desta proposição é que qualquer interferência no mercado pode provocar distorções, principalmente de preços relativos, sendo que as intervenções que afetam de modo igual todos os indivíduos tendem a causar menos distorções, segundo as premissas liberais neoclássicas (STIGLITZ, 1988).

Autores mais ortodoxos, como Krueger (1990), afirmam que as intervenções estatais têm sido altamente distorcivas e danosas para o crescimento econômico, sendo que se os mercados falham, os governos também falham. A autora argumenta que estas falhas possuem um peso maior para a economia do que qualquer falha de mercado teria. Como exemplo cita os juros altamente subsidiados aos agricultores, que leva a distorções no mercado e aponta que existem casos em que o Estado intervém até em setores notadamente privados, como no caso da gestão pública de hotéis luxuosos.

Na opinião da autora, os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos devem grande parte de seu subdesenvolvimento a intervenções públicas equivocadas. Krugman (1998), afirma que a crise asiática teve como principais causas a política de expansão monetária, o excesso de crédito que criaram pressões inflacionárias.

Ao criticar a intervenção estatal, vista como a principal fonte de perda de eficiência econômica, Krueger (1990) desenvolve a noção de *rent seeking* que designa as atividades improdutivas exercidas por indivíduos que buscam a apropriação de parcelas da renda, geralmente sob a égide do Estado.

Desta forma, fica claro que o Estado, de acordo com as premissas ortodoxas, não deve possuir papel ativo na economia e sua intervenção quase sempre é vista como uma interferência indesejável no funcionamento do mercado³, uma vez que é fonte de distorções.

1.2.2 - Heterodoxia e a crítica a primazia do mercado

Há muitas divergências entre as correntes de pensamento heterodoxas, mas as escolas ligadas à heterodoxia concordam que o mecanismo de mercado não é o melhor regulador da economia. Deste modo, as correntes heterodoxas são também críticas do processo de globalização uma vez que ela representa o liberalismo econômico na prática. De uma forma geral, as correntes heterodoxas defendem a atuação do Estado como forma de reduzir ou eliminar a tendência à instabilidade/crises, presentes no sistema de mercado. A globalização ao reduzir o poder de atuação do Estado amplia as condições de instabilidade e desigualdade próprias do liberalismo econômico (MOLLO E AMADO, 1999, p.65).

³ Segundo Krueger (1990, p.18/19), “*first, and most obvious, is that action by government is not costless. (...) It is grossly insufficient for economists to assert that the existence of market failure implies that there is a case for government intervention.*”

Pensamento keynesiano

John Maynard Keynes foi instruído na tradição neoclássica, de cunho ortodoxo, mas percebeu a inadequação desta teoria para tratar as economias monetárias modernas, principalmente depois da crise de 1929 e seus efeitos deletérios na economia mundial, considerando que estes claramente não derivavam apenas de algumas imperfeições de mercado. Das idéias de Keynes, se desenvolveram diversas correntes teóricas⁴, dentre as quais destacamos a teoria pós-keynesiana.

A teoria pós-keynesiana privilegia em suas análises o caráter instável do sistema de mercado. As economias monetárias seriam permeadas pela incerteza, que advém da descentralização das decisões, principalmente no que se refere á decisão privado-individual de investir, e pelo futuro desconhecido. Segundo autores desta corrente, decisões são tomadas no presente, em um ambiente de incerteza, considerando elementos do passado e do futuro e são decisões cruciais, ou seja, interferem nos acontecimentos futuros, por isso são consideradas irreversíveis (CARVALHO, 1988).

Desta forma o ambiente pós-keynesiano, caracterizado pela incerteza e pela irreversibilidade das decisões, se diferencia do ambiente mecânico neoclássico.

A incerteza não está presente com a mesma intensidade nos diferentes setores da atividade econômica e nas diferentes regiões. Atividades que envolvem decisões de curto prazo possuem menor incerteza, e quanto mais longa for a maturação da decisão mais incerto é seu resultado, como no caso dos ativos de capital que produzirão bens específicos que podem ou não ser demandados pelos consumidores, além de serem ilíquidos⁵ caso haja necessidade de sua recuperação em moeda em um prazo curto, provavelmente a perda será grande. Assim, deter moeda ou ativos líquidos para se garantir contra perdas ou para ganhar flexibilidade de ação em momentos de incerteza pode ser racional.

Desta forma, em contraposição aos preceitos teóricos neoclássicos, a visão pós-keynesiana nega que o mercado livre seja um regulador eficiente da economia. Há possibilidade, por

⁴ Para maiores detalhes sobre as demais correntes ver Carvalho (1988).

⁵ A liquidez de um ativo é definida como a propriedade de transformação do referido ativo em outra mercadoria qualquer instantaneamente. A medida de liquidez tem, portanto, dois componentes: o primeiro refere-se à velocidade de transformação, e o segundo, à capacidade de manter valor quando essa velocidade é infinita (AMADO, 2000, p.60).

exemplo, de vazamentos, como a poupança, sem as injeções correspondentes, como o investimento, porque parte da poupança pode ser retida de forma líquida, não sendo conduzida para investidores. Nesse caso o vazamento poupança não é compensado com a injeção investimento, o que rompe com a lógica do fluxo circular da renda.

Assim temos um caso onde em um ambiente incerto o entesouramento da moeda, ativo de maior liquidez, leva a vazamentos de renda não compensados, interrompendo o fluxo de renda e gastos, provocando instabilidade. Sobre a preferência pela liquidez em ambiente de incerteza, Carvalho (1999, p.263) afirma que *“a incerteza não pode ser calculada. Sob tais circunstâncias, uma vez que não se pode emitir apólices de seguro contra as incertezas da vida econômica, é necessário desenvolver outras estratégias defensivas. Reter moeda, disse Keynes, é a mais comum delas.”*, em outras palavras *“em um mundo de incerteza e propriedade privada, a moeda é uma forma segura de riqueza.”*

A preferência pela liquidez varia de acordo com as condições da economia. Podem surgir situações nas quais um aumento das incertezas deprime de tal forma os preços da demanda que os detentores de riqueza preferem acumular moeda a consumir ou investir, causando desemprego. A liquidez retida é consumo que se deixa de fazer, criando problemas que se transmitem aos demais setores de produção. Essa preferência pela liquidez está assim, de outra forma, ligada à instabilidade, mostrando que os mercados não são auto-reguladores.

Nas economias monetárias as firmas decidem individual e privadamente⁶ os níveis de produção e investimento e não há garantia de que o que está sendo produzido/investido será consumido, ou seja, não há pré-conciliação de desejos individuais e sociais e as decisões são tomadas com base nas expectativas. Neste sentido, o mercado livre não garante estabilidade ou equilíbrio. Como as incertezas não podem ser eliminadas, abre-se então a necessidade de intervenção exógena no mercado, para equilibrá-lo, em particular, para garantir a decisão de investir e então garantir renda e emprego. Daí a importância do papel do Estado.

⁶ Embora as decisões sejam efetivamente individuais e privadas existe uma série de variáveis que são levadas em conta pelo conjunto de investidores, além de haver uma tendência a se formar expectativas pelo passado e pela média, ou seja, de uma forma convencional, assim quanto mais estáveis as economias e mais sólidas as instituições menor a incerteza. Além disso, se desenvolvem mecanismos de redução da incerteza como os contratos. Para mais informações sobre estes temas ver Amado (2000).

Para os autores pós-keynesianos, o sistema capitalista possui males que demandam intervenção exógena. Em particular, o desemprego involuntário causado por falta de demanda efetiva, que leva a queda da renda e do emprego. Assim, para os keynesianos o mercado deixado livre conduz a aumentos das desigualdades entre países e regiões, porque a incerteza tende a ser maior nos países e regiões menos desenvolvidas⁷, reduzindo os investimentos e, conseqüentemente, a geração de renda e de emprego. Assim, se o mercado for deixado livre, abrem-se hiatos de desenvolvimento entre países e regiões, o que torna importante o papel distributivo do Estado.

Para Keynes haveria várias possibilidades de intervenção na questão da redução das desigualdades, tendo como foco a questão da sustentação da demanda efetiva.

A intervenção estatal deveria buscar atingir todo o conjunto de investimentos privados, criando um ambiente econômico seguro no qual os agentes privados possam ser estimulados a fazer escolhas mais arriscadas e não somente acumular ativos líquidos. A intervenção deveria ser planejada para impulsionar a demanda agregada, reduzindo assim as incertezas com relação ao futuro da economia (CARVALHO, 1999, p. 268-9).

Neste sentido, Davidson (1991, p. 73/4) afirma que

Government can, however, take a longer view of the needs of the community, whereas individuals in the private sector are more likely to be motivated by opportunity for a quick profit. Consequently, there can be a role for 'the public authority... [to] play a decisive part in determining the scale of investment operations in long-term projects in which the community agrees that there are prospective social advantages, even if there does not appear to be sufficiently quick profits to encourage investment by private sector. This does not mean that governments should become heavily involved in the micro-decisions of product design and output levels of specific commodities. Nor does this imply that the state must own the means of production.

Neste sentido, o governo deveria, por iniciativa própria, implementar investimentos em projetos que não competissem com os privados, criando, assim, um ambiente favorável à iniciativa privada, regulando o ritmo dos investimentos de acordo com a necessidade de

⁷ A incerteza maior decorre de um nível de renda mais baixo que torna os empresários inseguros sobre a possibilidade de venda do seu produto e das condições de lucratividade. Mas além disso, os recursos não aplicados tendem a migrar.

compensar a incapacidade da demanda privada de sustentar um nível estável de demanda agregada ao longo do tempo, principalmente em períodos de crise/recessão, atuando de forma anti-cíclica.

O padrão de intervenção do Estado na economia, para os autores desta corrente teórica, seria macroeconômico, pois

“... o Estado poderia contribuir para criar um ambiente estável aos investimentos privados. O governo não pode, é claro, criar contextos microeconômicos estáveis. Os agentes ainda precisam correr riscos ligados às suas escolhas de como acumular para se beneficiar por eventuais sucessos.” (CARVALHO, 1999, p. 271).

Todavia, o autor ressalta que

“... políticas puramente macroeconômicas são difíceis de conceber. Não há instrumentos capazes de impactar a economia como um todo sem mudar de alguma forma sua estrutura, ou seja, favorecendo alguns setores mais que outros. A arte da política econômica deve residir exatamente na capacidade de elaboração de políticas para as quais tais efeitos sejam minimizados ou, se for o caso, sejam buscados de forma consciente, como pode acontecer quando emergem gargalos setoriais ou áreas debilitadas se tornam alvo de recuperação” (CARVALHO, 1999, p. 271).

As intervenções estatais na economia devem agir também na formação de expectativas dos agentes econômicos e isto só é possível com uma política econômica que compatibilize as políticas monetária, fiscal e industrial (AMADO, 1999, p.222).

O Estado ao não agir segundo a lógica estrita de mercado, ou seja, sem visar à obtenção de rentabilidade, ao centralizar decisões descentralizadas e ao atuar de forma anti-cíclica, ou seja, com maior intervenção nos períodos de crise pode diminuir a incerteza e estimular os investimento. Neste sentido se dá a intervenção estatal, sendo ela complementar ao mercado e não visando substituí-lo.

Conclui-se que a teoria keynesiana possui um viés intervencionista, e este viés resulta tanto de sua visão de que incertezas contaminam a atividade privada nas economias capitalistas modernas, como nas crenças apriorísticas sobre a possibilidade de intervenção estatal na economia sustentada pelo diagnóstico de que o principal problema da economia capitalista não é como alocar recursos, mas como induzir sua plena mobilização.

Pensamento marxista

Marx rejeitou a visão harmônica e estável da economia capitalista. Seu pensamento foi uma interpretação do caráter contraditório e antagônico da sociedade capitalista, cuja lógica trás em si os elementos para sua superação. O autor não via harmonia no sistema produtivo que para ele é permeado por conflitos e caracterizado pela opressão.

Marx explica o valor de uma mercadoria pela quantidade de trabalho despendida na sua produção (teoria do valor trabalho). No capitalismo, a produção é de mercadorias e todos são compradores, para o que precisam também ser vendedores. Neste contexto, a força de trabalho se torna, no capitalismo, uma mercadoria porque os trabalhadores precisam vendê-la para poder comprar as mercadorias necessárias a sua vida. Seu valor, como o de toda mercadoria, é dado pela quantidade de trabalho socialmente necessária para sua reprodução, nas condições médias que variam historicamente e espacialmente (DEANE, 1980, p.177).

Em contraposição aos argumentos teóricos keynesianos⁸ e neoclássicos, os autores marxistas afirmam que o salário não paga toda a contribuição da mão-de-obra ao processo produtivo, sendo a força de trabalho uma mercadoria especial, pois gera mais valor do que o necessário para sua reprodução que é o valor da mercadoria que vendem, a força de trabalho. Este excedente produzido pelo trabalhador e não pago é chamado de mais-valia e é de onde sai o lucro do capitalista⁹.

Assim como na teoria keynesiana, a teoria marxista apresenta pontos de ruptura do fluxo circular da renda, devido principalmente as tendências ao subconsumo e a superprodução.

Os capitalistas estão sempre em busca de superlucros que os permitam sobreviver ao processo de concorrência, o que tende a fazer com que os salários não cresçam com o aumento da produtividade do trabalho. Ao mesmo tempo, a concorrência tende a exigir cada vez maior progresso tecnológico que amplia a produção e poupa mão-de-obra. Assim, o sistema tem de forma inerente um viés de excesso de produção.

⁸ Embora os autores keynesianos concordem que o salário pague a contribuição do fator trabalho na produção, eles discordam que só exista desemprego voluntário (desutilidade do trabalho) ou friccional.

⁹ Sobre a teoria marxista do valor e os conceitos de força-de-trabalho como mercadoria especial e mais-valia, ver Mollo (1993) e Deane (1980).

O consumo limitado dos trabalhadores no sistema capitalista não pode ser totalmente compensado pelo consumo dos capitalistas, pois estes têm necessariamente, devido à pressão da concorrência, investir parte dos lucros na diminuição dos custos de produção. Os investimentos, neste sentido, visam aumentar o lucro, geralmente por meio da modernização tecnológica que aumenta a produtividade do trabalho e por isso é poupadora de mão-de-obra. Esta transformação resulta em uma alteração na composição orgânica do capital em favor do capital constante (máquinas). A redução do capital variável (trabalhadores) torna inviável a manutenção da taxa de lucro, pois é da mais-valia que o lucro é extraído e a exploração do trabalhador tem um limite físico, logo o lucro tende a cair com o desenvolvimento do processo produtivo¹⁰ (MOLLO, 1993, 8-9).

Existem outras tendências à crise, como a crise de desproporção relacionada a anarquia da produção no capitalismo, que não trataremos aqui. Existem também contra tendências que atenuariam os efeitos das crises, mas sem resolvê-las e até criando novos problemas, como a intensificação do comércio internacional, o barateamento dos bens de salário, superpopulação relativa, entre outras.

Verifica-se então uma tendência sistemática à instabilidade e às crises, principalmente de superprodução. Diferente da visão keynesiana que via na intervenção estatal uma solução para as crises do sistema capitalista, na visão marxista os problemas do capitalismo não decorrem do mercado como alocador de recursos ou mecanismo regulador, mas da lógica do funcionamento do próprio sistema.

O sistema de exploração do trabalhador pelo capitalista, próprio do sistema capitalista, conduz ao desemprego e a concorrência, além de gerar monopólio ou concentração de capital. Assim, o sistema tende a produzir desigualdades, seja dentro dos países e regiões ou entre eles. Como alguns dos problemas, decorrem ou são agravados pela concorrência e a globalização acirra essa concorrência, estes são agravados por ela.

De fato, é a concorrência que força a busca de lucros cada vez maiores, porque deles dependem os investimentos dos capitalistas que lhes permite obter lucros maiores do que a média se produzirem abaixo dos custos médios. Como os capitalistas não sabem quanto seus concorrentes investem, nem qual o sucesso que terão em termos de reduções de

¹⁰ Para uma discussão detalhada sobre as implicações da tendência a taxa de lucro declinante e a relação entre o lucro e a composição orgânica do capital ver Hunt e Sherman (1977).

custos, eles agem investindo ao máximo, o que amplia muito o progresso tecnológico e a produtividade no capitalismo. Mas, ao mesmo tempo, como é caro investir em novas tecnologias, só alguns capitalistas são bem sucedidos e geralmente são bem sucedidos os que já tinham recursos para investir antes. Isso concentra capital na mão de poucos. Quem foi bem sucedido no início tem chances de continuar bem sucedido no final, expulsando do mercado os pequenos. Quem não tinha recursos para investir deixa de ser capitalista, ao ser expulso pela concorrência.

Além disso, a tecnologia moderna ao aumentar a produtividade do trabalhador, tende a ser poupadora de mão-de-obra, criando desemprego e torna difícil a inclusão no mercado de trabalho mesmo dos que deixaram de ser capitalistas. Esses são problemas que alternativas, como a economia solidária, buscam contornar.

A atuação do Estado, para algumas correntes marxistas, é vista como uma intervenção que pode atenuar algumas tendências a crises do sistema, mas não as resolve definitivamente. Para outros teóricos o Estado é um mero representante da classe capitalista, sendo discutível sua atuação na resolução/atenuação de problemas inerentes ao capitalismo.

Marx não produziu uma teoria acabada do Estado. A partir de suas análises, as diversas correntes do pensamento marxista tiveram interpretações distintas sobre o papel do Estado. Todavia, há um acordo que “... *o Estado não pode ser visto como mero solucionador de problemas, já que o mercado não é, por si só, a fonte deles, atribuída à lógica capitalista de produção*” (MOLLO, 2001, p.348). No entanto, a retirada do Estado, ao acirrar, por exemplo a concorrência pode aumentar, e aumenta, as desigualdades e o desemprego, piorando as condições do trabalhador na relação capital-trabalho. O que permite que o Estado atue, melhorando por vezes a posição do trabalhador, nessa relação capital-trabalho é que ele não se confunde com a relação de exploração.

Como diz Brunhoff o Estado tem uma ação “*ao mesmo tempo imanente e não redutível à relação fundamental da exploração capitalista*” (BRUNHOFF, 1981 *apud* MOLLO, 1990, p. 89). A imanência e a exterioridade definem a importância da gestão estatal, e seus limites de intervenção nas dinâmicas monetárias¹¹.

¹¹ A exterioridade diz respeito ao fato de que o Estado, embora reproduza as relações sociais, não se confunde com a sociedade como um todo, nem com as relações econômicas existentes. A possibilidade de

Sobre este tema Mollo (1990, p. 91) argumenta que

não há dúvida de que a permanência do capitalismo depende da manutenção da lógica de reprodução do capital e que o Estado, enquanto superestrutura, tenta preservar esta lógica de funcionamento. Entretanto, as contradições entre os interesses individuais dos capitalistas e o interesse do capital social como um todo fazem com que o Estado precise ser relativamente independente da classe dominante.

Posições heterodoxas sobre a globalização

O processo de globalização e, mais particularmente, a desregulamentação e a abertura econômica que o caracterizam, vêm sendo responsáveis, entre outras conseqüências, por um crescimento acentuado da volatilidade de capitais. Estes podem ser aplicados rapidamente em diferentes tipos de ativos financeiros e monetário num grande número de países. A abertura permite ainda que os mercados financeiros e de câmbio se comuniquem facilmente. O resultado é o que, na busca por lucros fáceis e rápidos, os capitais se movem de um lado para outro. Como as moedas ficam sujeitas a livres transações, suas cotações flutuam acentuadamente, criando problemas internos aos seus países, e aos governos, que não podem realizar as políticas econômicas desejadas.

Tal facilidade de ganhos especulativos em aplicações internacionais acaba por representar uma punção de recursos que de outra forma representariam investimentos na esfera produtiva, em desfavor, portanto, de maior crescimento a médio e longo prazos. Além dessa instabilidade, a globalização vem ampliando as desigualdades entre países e regiões, ao beneficiar os maiores grupos na concorrência, e vem dificultando a inserção social dos mais pobres em vista do desemprego, em conseqüência da modernização tecnológica.

Autores heterodoxos indicam ainda como crítica ao processo de globalização o aumento na taxa de desemprego. A explicação dos pós-keynesianos se relaciona com a deficiência de demanda efetiva causada pelas baixas taxas de crescimento econômico do período recente. Por outro lado, autores marxistas indicam o aumento do uso de tecnologia poupadora de

intervenção do Estado está no fato deste não se confundir com a sociedade. Por outro lado, a imanência se refere ao fato do Estado ser parte da sociedade, esta entendida como conjunto de relações sociais, reproduzindo em suas ações as classes e frações da sociedade à qual pertence. Como parte das relações sociais que definem a sociedade, o Estado tem limites em seu poder de intervenção (MOLLO, 1990, p.94).

mão-de-obra, acentuada pelo processo de concorrência em nível mundial, como a causa do aumento do desemprego.

A crescente desigualdade verificada com o processo de globalização da economia criou hiatos de desenvolvimento entre países e regiões e dentro destas, como resultado tem-se as dificuldades de comunidades mais pobres, se inserirem produtivamente daí a necessidade de busca alternativas de geração de emprego e renda, como a economia solidária.

I.3 – Visões sobre o desenvolvimento

Os autores ortodoxos, que vêm o mecanismo de mercado como eficiente regulador da economia, em geral aceitam a hipótese das trajetórias convergentes de desenvolvimento regional. Ao assumir rendimentos marginais decrescentes do capital, essa escola observa que os retornos do capital tendem a ser maiores em regiões em que esse fator é relativamente escasso, regiões pobres. Portanto nada mais lógico que haver uma migração do capital das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas (MOLLO e AMADO, 1999, p. 74).

O mercado é um elemento ajustador das diferenças regionais e as fronteiras correspondem a fricções que impedem o ajustamento rápido dessas desigualdades. Portanto, a eliminação de fronteiras e a diminuição do poder de interferência do Estado são vistas como facilitadoras dos mecanismos de convergência que estão postos pela livre ação do mercado. Mesmo quando existem elementos concentradores no curto prazo, no longo prazo a tendência é de convergência.

O pensamento pós-keynesiano, por outro lado, indica que nas regiões centrais, caracterizadas pelo crescimento endógeno e por uma trajetória de crescimento estável, a incerteza é menor. Já as regiões periféricas possuem mercados menos desenvolvidos e possuem, de uma forma geral, trajetória de crescimento que depende de fatores exógenos, já que dependem muito de importações. As trajetórias de crescimento são, então, mais instáveis o que leva a maior incerteza, portanto maior preferência pela liquidez e menores multiplicadores econômicos e em particular bancários.

Para estes autores, além disso, a dinâmica monetária afeta a economia real e tende a acentuar as desigualdades dado que a restrição financeira limita o investimento e o

crescimento das regiões periféricas. O processo de crescente liberalização econômica leva necessariamente a um aumento das desigualdades entre ricos e pobres, porque o papel do Estado, reduzindo esses problemas não pode ser cumprido ou é realizado de forma precária.

Nas economias periféricas a participação do setor informal também é maior do que nas economias centrais. O acesso ao crédito por esse setor é impedido por definição, uma vez que o acesso ao crédito depende da comprovação de renda e da apresentação de garantias, ativos físicos e avalistas, que em geral o setor informal não possui. Desta forma, os mais pobres têm que recorrer a alternativas caras de crédito tornando-os mais vulneráveis às mudanças na economia (NERI, 2001). Portanto, a penetração do sistema financeiro no tecido econômico de regiões deprimidas é restrita. Isto também contribui para a redução dos multiplicadores monetários e para que os recursos vazem para regiões mais desenvolvidas aumentando as desigualdades regionais (AMADO, 1999, p. 215).

Além disso, a preferência pela liquidez é mais observada nas áreas periféricas e o comportamento dos bancos tendem a apresentar o mesmo padrão. Neste sentido, os agentes econômicos de uma forma geral tendem a adotar as convenções como uma variável importante no processo decisório e isto implica em um viés contra as regiões periféricas, pois as convenções tendem a reforçar situações já estabelecidas e não a transformá-las (AMADO, 1999, p. 216).

A intervenção do Estado na questão regional é fundamental para romper os círculos viciosos que a operação do setor privado gera. Estes não podem ser capturados pela lógica privada que ao invés de atenuar as disparidades, as acentuam.

Nesta discussão sobre benefícios e malefícios do processo de liberalização da economia, alguns dados mostram que a taxa de crescimento econômico nos últimos anos diminuiu, o desemprego aumentou e as desigualdades entre ricos e pobres se acentuou.

Dados sobre desemprego, crescimento econômico e evolução das desigualdades nos últimos 30 anos, período em que se consolidou o processo de liberalização da economia, tanto nos países centrais, como nos periféricos, corroboram com as posições dos economistas heterodoxos. As taxas de crescimento econômico no G7 passam de 4,8% nos anos 60, para 1,6% na primeira metade dos anos 90. Neste mesmo período, a taxa anual de desemprego passa de 3,1% para 6,9% (MOLLO & AMADO, 2003).

Segundo o *World Employment Report* da OIT, em 1995, 30% de toda mão-de-obra do mundo estava desempregada ou subempregada. A taxa de desemprego aberto na América Latina chegou a 16,2%. Nos últimos 30 anos o percentual do produto apropriado pelos 20% mais passou de 2 para 1,45%, enquanto os 20% mais ricos passaram de 70 para 85%.

As diferenças entre as correntes do pensamento econômico aliadas às conseqüências do processo de globalização, refletidas nos dados acima descritos, geraram uma série de discussões sobre ‘o que é desenvolvimento?’ e sua relação com o crescimento econômico.

A visão ortodoxa trata o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico, ou seja, a evolução do PIB *per capita* representa a evolução do desenvolvimento. O argumento de que o crescimento do PIB é parâmetro de desenvolvimento decorre de duas razões principais: (i) existe uma alta correlação entre este indicador e os demais indicadores de qualidade de vida; e (ii) as teorias econômicas são formuladas em termos de renda *per capita* (JONES, 2000 *apud* VEIGA, 2005, p.20).

A idéia subjacente até o início dos anos 60 era que o crescimento econômico generalizado traria um efeito transbordamento dos mais ricos para os mais pobres. Todavia, o intenso crescimento dos “anos de ouro”¹² (décadas de 50 e 70 do século XX), trouxe à tona que o crescimento não se traduziu, nos países periféricos, “em um maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais.” (VEIGA, 2005, p.19).

As críticas heterodoxas à primazia do mercado como melhor alocador de recursos da economia e responsável pela diminuição das desigualdades implicaram em uma ampla discussão sobre a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento, nos últimos 30 anos.

Sobre o tema, Furtado em sua obra *Introdução ao desenvolvimento* afirma que “o mais importante é que a idéia de desenvolvimento está no cerne da visão de mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo” (FURTADO, 1974, p.30).

O autor afirma que

¹² No capítulo III a relação entre o crescimento econômico e desigualdade é tratado no caso brasileiro.

o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p.484)

O desenvolvimento para o autor não pode restringir a acumulação e ao aumento da produtividade macroeconômica, devendo privilegiar o estímulo a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. Neste sentido, há diversos estilos de desenvolvimento, de acordo com seu projeto social subjacente. Furtado, assim como Sen, que trataremos adiante, afirma que o desenvolvimento de países como Brasil, Índia, e outros, não podem se furtar de optar por um modelo com forte orientação para o emprego. Trata-se de uma preocupação com a inclusão de maior parcela da população nos ganhos econômicos, preocupação esta que se justifica pelo fato dos autores não acreditarem que isto é resolvido de forma automática pelo mercado.

Sen (2000, p.20/21), para quem a liberdade é o que o desenvolvimento promove, argumenta que

... liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Sua relevância para o desenvolvimento não tem de ser estabelecida *a posteriori*, com base em sua contribuição indireta para o crescimento do PNB ou para a promoção da industrialização.

O autor acredita que a liberdade de mercado trouxe grande opulência material e é fundamental para o desenvolvimento, embora não seja mais importante do que outros aspectos da liberdade como a liberdade política, as oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Nesta perspectiva, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos (SEN, 2000, p.63).

Ainda segundo Sen (2000), só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, sendo quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade.

A partir desta visão crítica da identidade entre crescimento e desenvolvimento e da constatação da necessidade de se elaborar um índice sintético como o PIB *per capita*, mas que medisse outros aspectos do desenvolvimento, é que foi desenvolvido o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O IDH, criado no início da década de 90 para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), combina três componentes básicos do desenvolvimento humano. Além da renda medida pelo poder de compra da população, baseado no PIB per capita ajustado pela paridade do poder de compra (PPC), compõem o índice a longevidade, que também reflete, entre outras coisas, as condições de saúde da população, medida pela esperança de vida ao nascer e a educação, medida por uma combinação da taxa de alfabetização de adultos e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental, médio e superior (PNUD, 2008).

A metodologia de cálculo do IDH envolve a transformação destas três dimensões em índices de longevidade, educação e renda, que variam entre 0 (pior) e 1 (melhor), e a combinação destes índices em um indicador síntese. Quanto mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano do país ou região. Embora o PNUD admita que o IDH possua importantes restrições, como não medir a capacidade de participar nas decisões que afetam a vida das pessoas em comunidade, sua ampla aceitação trouxe à tona as importantes diferenças entre crescimento econômico e desenvolvimento, além de incentivar a criação de outros índices compostos por outras importantes dimensões (VEIGA, 2005, p.86)¹³.

O reconhecimento da limitação dos mecanismos de mercado na promoção do desenvolvimento, particularmente para a inclusão produtiva de um contingente cada vez maior de trabalhadores em condições vulneráveis, desempregados ou com ocupações precárias, resultou no surgimento de propostas de formas alternativas de desenvolvimento.

¹³ Para uma discussão de “Como pode ser medido o desenvolvimento?” ver Veiga (2005, p. 83-108).

Conhecidas de forma abrangente como desenvolvimento territorial endógeno estas formas alternativas de desenvolvimento envolvem o fomento a ações como os arranjos produtivos locais (APL) e a economia solidária, entre outras (ZAPATA, 2007). Estes assuntos serão aprofundados no próximo capítulo.

I.4 - Comentários conclusivos

Este capítulo analisou as grandes divergências teóricas existentes entre as diferentes correntes do pensamento econômico e em menor grau dentro destas correntes. Estas divergências implicam em percepções distintas sobre o funcionamento do sistema econômico e os efeitos do liberalismo, em particular de sua fase atual conhecida como globalização, o papel do Estado na economia, a tendência a convergência ou divergência em termos de desigualdade e a percepção do que é desenvolvimento e sua trajetória em uma economia de mercado.

Vimos que as correntes ortodoxas do pensamento defendem o mercado como o regulador mais eficiente da economia. Os pensadores neoclássicos vêem no processo de globalização uma oportunidade de ampliação da eficiência econômica por meio do aumento da concorrência, agora em escala global, cada vez menos regulamentada, com fortes restrições à atuação dos Estados nacionais.

A atuação estatal, embora restrita, ainda é vista pelos autores do *mainstream* como causa das distorções no mercado responsáveis em grande parte pelo desemprego, baixo crescimento da economia e das desigualdades regionais.

Por outro lado, as correntes heterodoxas, notadamente a pós-keynesiana e a marxista, afirmam que o mercado não é o melhor regulador da economia. Para os primeiros, é necessária a intervenção estatal, principalmente nos momentos de crise ou mesmo para evitá-las, sendo a atuação anti-cíclica do Estado fundamental para a manutenção dos níveis de emprego e da renda e na redução das desigualdades.

Já os marxistas se dividem entre os que identificam no Estado um agente capaz de atenuar algumas tendências a crise próprias da lógica instável do sistema capitalista, sem resolver

suas contradições, e outros que defendem que o Estado não passa de um meio de representação de interesses da classe burguesa, contribuindo para as tendências à instabilidade e crises, próprias do sistema.

O desemprego seja ele fruto do acirramento da concorrência em nível global e consequentemente da aplicação crescente de tecnologia poupadora de mão-de-obra, ou da instabilidade provocada pela expansão dos mercados financeiros e pela diminuição do poder de intervenção estatal e a desigualdade, cresceu nos últimos 30 anos, período de crescente liberalismo econômico, corroborando com as posições heterodoxas.

O liberalismo dominante nos últimos 30 anos levou a um quadro de maior exclusão e desigualdade. Neste quadro, as regiões mais pobres são afetadas pela falta de investimentos, vazamentos de renda via compra de insumos externos e pouco encadeamento com a produção local.

A crítica heterodoxa à hegemonia dos princípios liberais, nos quais o mercado é visto como alocador de recursos mais eficiente da economia, implicou em uma intensa discussão sobre a necessidade de alternativas ao mercado livre como promotor da redução das desigualdades.

Os modelos alternativos de desenvolvimento, como o desenvolvimento territorial endógeno, os arranjos produtivos locais e as ações baseadas nos princípios da economia solidária, negam o mercado livre como único meio para o desenvolvimento. Pelo contrário, pressupõem uma postura atuante do Estado e da sociedade envolvidas no processo de desenvolvimento.

Os próximos capítulos da dissertação apresentarão argumentos na defesa de que as concepções heterodoxas, que assumem o sistema de mercado como instável e incapaz de gerar por si só os mecanismos para a redução da desigualdade e da inclusão de parte da população a margem do mercado de trabalho, são mais compatíveis para analisar a economia solidária e o processo de fomento a empreendimentos econômicos solidários na cadeia produtiva do turismo.

CAPÍTULO II – DESENVOLVIMENTO, ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

II.1. Introdução

O processo histórico que levou à precarização das condições e relações de trabalho e ao aumento do desemprego, com o acirramento da concorrência na economia globalizada, resulta no ambiente no qual os modelos alternativos de desenvolvimento, em geral, e as práticas baseadas nos princípios da economia solidária, em particular, se desenvolveram.

As experiências baseadas nos princípios da economia solidária embora não possuam marco conceitual pronto ou bem definido, nem regulação própria, têm se mostrado uma importante resposta dos trabalhadores à crise do mercado de trabalho, além de envolverem aspectos não mercantis/econômicos como o acesso à cidadania e os laços sociais de comunidades pobres.

O Brasil passou, no período entre 1940 e 1980, por um processo de industrialização e institucionalização das relações e condições de trabalho, com expansão do trabalho assalariado e ocupações nos segmentos organizados da economia. Nos anos 40, época em que foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de cada 10 ocupações geradas, 8 eram assalariadas, sendo 7 com contrato formal.

A partir dos anos 80 observa-se no Brasil uma tendência de desestruturação do mercado de trabalho associada à expansão do desassalariamento, desemprego e ocupações nos segmentos não organizados. Na década de 90, os percentuais de assalariamento e formalidade passaram para de cada 10 ocupações geradas, 7 eram assalariadas, sendo 3 com contrato formal e 4 sem contrato formal (POCHMANN, 2004, p.23).

No caso brasileiro, o processo de precarização e crise do trabalho resultou em dois movimentos específicos: de um lado, o aparecimento de um enorme excedente de mão-de-obra, decorrente da crise da dívida externa dos anos 80 e principalmente devido à adoção, desde o final da década de 1980 de políticas neoliberais que levaram a um quadro de

estagnação econômica, com baixo crescimento do PIB e grande aumento da taxa de desemprego. Por outro lado, houve o surgimento de diversos movimentos sociais críticos do processo de globalização da economia, e da inserção passiva do país neste processo. O país foi então se engajando na construção de alternativas de organização social e laboral. Neste contexto, se desenvolveu a economia solidária no país.

Ao mesmo tempo em que se desenvolve no campo das práticas sociais, a economia solidária passa a ser alvo de pesquisas acadêmicas que refletem a respeito do fenômeno e logo se torna uma importante atividade de extensão universitária, via incubadoras tecnológicas de cooperativas populares. Neste mesmo contexto, surgem as políticas públicas de fomento, principalmente a partir da criação da SENAES/MTE, após experiências, principalmente municipais, bem sucedidas, no final da década de 90 e no início dos anos 2000.

O capítulo está estruturado em quatro seções seguintes a esta introdução. A próxima seção trata sucintamente dos modelos alternativos de desenvolvimento do qual faz parte a economia solidária. A seção III. 3 apresenta uma análise do surgimento e desenvolvimento da economia solidária, do contexto histórico que a envolveu e discute seus conceitos. Na seção III.4 são apresentados os principais desafios e oportunidades referentes ao desenvolvimento das experiências baseadas nos princípios da economia solidária. A seção III. 5 trata das políticas públicas que trabalham com a economia solidária, assim como as principais dificuldades a serem superadas. Os comentários conclusivos, última seção do capítulo, trazem uma síntese dos assuntos analisados, com foco nos elementos que serão fundamentais à análise da política pública setorial de turismo de fomento à economia solidária.

II.2. Modelos alternativos de desenvolvimento

Nos trinta anos posteriores ao término da 2ª Guerra Mundial, a economia mundial apresentou grande afluência. Hobsbawm (1995) denomina este período de Era de Ouro¹⁴.

Nas palavras do autor

a uma Era da Catástrofe, que se estendeu de 1914 até após a Segunda Guerra Mundial, seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, podemos ver este período como uma espécie de Era de Ouro (HOBSBAWM, 1995, p.215).

Este período de grande crescimento da atividade econômica em nível mundial se caracterizou por uma forte intervenção estatal na economia, notadamente nos processos de reconstrução européia/japonesa, com o Plano Marshall norte-americano, e com o surgimento e desenvolvimento do Estado do Bem Estar Social, em particular dos programas de proteção e seguridade social.

Este modelo prevaleceu fortemente até as crises do petróleo dos anos 70, e sua superação culminou com a introdução de políticas neoliberais a partir do final da década de 1970, nos países centrais, e radicalizada nas experiências das principais potências mundiais, notadamente nos EUA de Reagan e na Inglaterra de Thatcher. Este modelo, rebatizado de neoliberalismo, seguidor do chamado consenso de Washington, estendeu-se à periferia na década de 1990, particularmente nos países latino americanos, como nos casos mexicano, argentino e brasileiro.

¹⁴ Para Hobsbawm (1995, p.257) “A economia mundial cresceu, portanto, a uma taxa explosiva. Na década de 1960, era claro que jamais houvera algo assim. A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que é mais impressionante, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes. Como vimos, a produção agrícola mundial também disparou, embora não tão espetacularmente. E o fez não tanto (como muitas vezes no passado) com o cultivo de novas terras, mas elevando sua produtividade. A produção de grãos por hectare quase duplicou entre 1950-2 e 1980-2 – e mais que duplicaram na América do Norte, Europa Ocidental e Leste Asiático.”. Os países capitalistas desenvolvidos, durante a Era de Ouro, representavam cerca de três quartos da produção mundial e mais de 80% das exportações de manufaturados (HOBSBAWM, 1995, p.255).

O liberalismo econômico moderno, conhecido como globalização, como visto no capítulo anterior, foi acompanhado por uma grande mudança na estrutura produtiva mundial e teve como algumas de suas principais características: a) o deslocamento espacial das diferentes etapas do processo produtivo, de forma a integrar vantagens nacionais diferentes; b) o desenvolvimento tecnológico acentuado, nas áreas de telemática e informática, usando-o de forma a possibilitar o deslocamento espacial das fases de produção e reduzindo tempo e espaço no processo de comercialização; c) a simplificação do trabalho, para permitir o deslocamento espacial da mão de obra; d) a igualdade de padrões de consumo, para permitir aumento de escala; e) a mobilidade externa de capitais, buscando rentabilidade máxima e a curto prazo; e f) a difusão (embora desigual) dos preços e padrões de gestão e produção, mantendo, todavia, diferenças de condições produtivas que são aproveitadas no deslocamento da produção (MOLLO e AMADO, 1999, p. 63).

Como discutido no capítulo anterior, toda afluência material advinda dos processos de crescimento econômico do pós-guerra e da integração promovida pela globalização não resultaram na diminuição das condições de exclusão, de privação material e social e das desigualdades regionais. Nas palavras de Bursztyn (2007, p.82)

Afinal, contrariamente ao que se previra para o século XX – uma era de bem-estar – o saldo foi constrangedoramente surpreendente: maior distância entre os ricos e pobres, independência entre dinâmica econômica e geração de empregos e ruptura de laços de solidariedade orgânica entre membros de um mesmo grupo social.

O processo de produção concentrada de riqueza tanto em termos regionais, como em termos de exclusão social, relatado nos parágrafos anteriores, implicou no surgimento de teorias que tratavam do desenvolvimento econômico e regional.

Diniz e Crocco (2006) afirmam que data de meados dos anos 50 e 60 a primeira geração de teorias do desenvolvimento regional. Segundo os autores, até meados dos anos 70, prevaleceram as teorias de inspiração keynesiana que, ao analisar as desigualdades regionais, questionaram a hipótese de existência de mecanismos automáticos de correção do mercado – hipótese da convergência do crescimento econômico -, defendendo, então, a necessidade de intervenção externa na economia. Para estes

Tais teorias postulavam que o desenvolvimento de uma região estaria condicionado pela posição ocupada por esta região em um sistema hierarquizado e assimétrico de regiões, cuja dinâmica estava em grande medida fora da região. (...) Estas teorias mostravam claramente os mecanismos que determinavam a concentração do investimento em determinadas regiões em detrimento de outras” (DINIZ e CROCCO, 2006, p. 11).

Dentre as teorias do desenvolvimento da primeira geração, destacam-se: (i) a teoria do crescimento equilibrado ou estratégia do *Big-Push*, cujo principal autor é Rosenstein-Rodan, e (ii) as teorias de desenvolvimento como cadeia de desequilíbrios que abrange os pólos de crescimento econômico de Perroux e as soluções seqüenciais de Hirschman (SOUZA, 1997, capítulo 8).

A estratégia do *Big-Push*, ao analisar algumas regiões deprimidas economicamente da Europa Oriental, propunha um conjunto diversificado de intervenções, liderado pelo Estado, de forma que o crescimento da oferta, promovida por uma série de investimentos em diferentes frentes – o grande impulso -, seria capaz de gerar, via aumento de renda local, o mercado para estas novas atividades.

Segundo esta teoria, quanto mais diversificados os investimentos, maiores as chances de complementaridade entre oferta e demanda, e conseqüentemente de fortalecimento do mercado local/regional. Esta solução não deveria ter caráter de isolamento, sendo que parte dos investimentos deveria ser direcionado para o mercado externo, com objetivo de financiar novas inversões produtivas, e esta produção deveria estar focada em atividades trabalho intensiva para o fortalecimento do mercado local.

Apesar do avanço na sistematização de um planejamento para o desenvolvimento regional, a teoria do *Big-Push* foi criticada por não considerar alguns pontos cruciais para sua viabilidade, como a insuficiência de recursos para promoção dos investimentos previstos e a falta de capacidade empresarial e de qualificação da mão-de-obra nas regiões deprimidas.

As teorias do desenvolvimento como cadeia de desequilíbrios partem do princípio que os fatores de produção local não seriam capazes de responder imediatamente aos estímulos provocados pelos investimentos em larga escala. Além disso, o Estado não possuiria os

meios para a promoção do desenvolvimento pretendido pela estratégia do *Big-Push* e não seria desejável que todos os investimentos fossem realizados simultaneamente.

Perroux, a partir de uma racionalidade similar aos projetos do *Big-Push*, defendeu a instalação, em regiões atrasadas, de uma indústria motriz que por meio de seus efeitos indutores para frente e para trás se tornaria um pólo de crescimento e estimularia o desenvolvimento da região.

Hirschmann também defendeu o investimento em setores-chaves da economia, setores com altos índices de encadeamento da produção e do emprego, que cresceriam de forma desigual e induziriam o desenvolvimento da região. Nas palavras de Souza (1997, p. 241)

Seguindo sua tendência natural, o crescimento apresenta-se de forma descontínua no tempo. Em sua dinâmica, o desenvolvimento representa o resultado final de uma série de desequilíbrios ou de avanços desiguais dos diferentes setores. A preocupação em corrigir os desequilíbrios, pelo planejamento, sob o pretexto de manter o crescimento equilibrado, pode destruir importantes mecanismos de crescimento, que são os efeitos de indução e de sinalização do mercado. Tanto Hirschmann, como Schumpeter, acreditavam que os desequilíbrios constituem poderosas engrenagens do desenvolvimento. Cada movimento da economia corresponde a uma resposta a um desequilíbrio precedente.

Esta teoria aponta uma solução conjunta envolvendo investimentos públicos e privados para o alcance do desenvolvimento. Ao intervir nos setores chaves o Estado induz os agentes de mercado a investirem. Em termos keynesianos o Estado atua no sentido de diminuir a incerteza e induzir ao investimento via efeitos de encadeamento¹⁵ ou *linkages*.

Estes efeitos não são simultâneos ao investimento no setor chave, tendo em vista que o mercado leva um tempo para responder aos estímulos, seja de atração de capacidade empresarial ou trabalho especializado, sendo as soluções sequenciais e não como um grande impulso. Como são localizados territorialmente os investimentos públicos e

¹⁵ “Tais efeitos dividem-se em encadeamentos verticais, ou efeitos para trás no processo produtivo, quando a unidade produtiva compra insumos (*backward effects*) e em encadeamentos horizontais, ou para frente, quando a firma ou indústria vende insumos (*forward effects*). Os efeitos verticais formam a demanda derivada por insumos. A economia tende a produzir localmente insumos antes importados. Os efeitos horizontais constituem estímulos à utilização de produtos como insumos por indústrias novas.” (SOUZA, 1997, p. 243).

privados levariam a um adensamento do mercado regional, criando condições de continuidade dos investimentos, evitando vazamentos.

As teorias de desenvolvimento regional da primeira geração foram pioneiras no sentido de ressaltar o papel do planejamento e o investimento estatal para o desenvolvimento, a importância dos encadeamentos entre as atividades econômicas e da demanda local no processo de desenvolvimento, ao adensar o mercado local e evitar os vazamentos de renda, ou por meio de compra de insumos ou de bens e serviços finais externos, para regiões mais desenvolvidas, entre outras contribuições.

Todavia, estas teorias também foram alvo de críticas. Do lado ortodoxo da teoria econômica, criticou-se a ênfase no papel do Estado como promotor do desenvolvimento, além das questões relativas à eficiência do mercado livre tratadas no capítulo I. A crítica ortodoxa aponta que o planejamento estatal não é neutro e pode provocar tantas distorções quanto o próprio mercado. A heterodoxia, principalmente por parte dos teóricos marxistas, aponta que as soluções indicadas por estas teorias desenvolvimento tratam apenas de uma alocação menos desigual dos recursos na economia, mas não trata das causas do desenvolvimento desigual relacionadas à lógica do sistema capitalista, produtora de desigualdades.

Outras críticas estão mais relacionadas ao caráter *top down* das políticas regionais derivadas das teorias do desenvolvimento regional de primeira geração. Neste sentido, critica-se a pouca vinculação das políticas com as capacidades locais, sendo que o desenvolvimento teria um único caminho, o da diminuição das diferenças entre as estruturas produtivas das regiões via industrialização. Considerou-se excessiva a crença nos mecanismos econômicos no combate a desigualdades regionais, sendo que “*aspectos institucionais, como a cultura, tradição, associativismo e hábitos não fazem parte do arcabouço teórico desenvolvido*” (DINIZ e CROCCO, 2006, p.13).

A partir de meados dos anos 70, novas teorias de desenvolvimento foram geradas e dividem-se grosso modo em dois grupos: o primeiro refere-se ao enfoque da competitividade, de origem novo-clássica, que privilegiou os mecanismos de mercado como capazes de garantir o crescimento a longo prazo de forma sustentada. Contrapondo-se aos teóricos de primeira geração, que privilegiaram o papel da demanda no

desenvolvimento, os autores novo clássicos argumentam que “*o crescimento deveria ser obtido não mais por meio do estímulo à demanda, mas sim da melhoria das condições da oferta, como por exemplo, flexibilização do mercado de trabalho, redução significativa dos encargos pagos pelas empresas e aumento do capital humano*” (DINIZ e CROCCO, 2006, p. 13). Em termos macroeconômicos o foco destes autores é na estabilidade econômica e no Estado Mínimo/Estado Regulador.

No outro enfoque, se desenvolvem visões/modelos alternativos de desenvolvimento, conhecidos de uma forma geral como desenvolvimento territorial endógeno, abordagem territorialista endógena (FRIEDMANN e WEAVER, 1979) ou desenvolvimento local¹⁶. Sobre esta abordagem desenvolvida nos últimos 30 anos, Zapata (2007, p. 25) afirma que “*a importância do local, do território, ressurge impulsionada pela globalização, apontando para o novo papel a ser por eles desempenhado, a partir de suas potencialidades e identidades.*”.

Os autores ligados às teorias de desenvolvimento local criticaram as políticas regionais, derivadas da primeira geração de teorias de desenvolvimento regional, por não apreenderem e atenderem as reais necessidades das pessoas que deveriam constituir a sua razão e por não incorporarem essas mesmas pessoas no processo de formulação e execução (PARREIRAS, 2007, p. 197).

Na abordagem do desenvolvimento territorial endógeno, o foco do planejamento regional passa a ser a localidade, superando as experiências históricas de planejamento e de implementação de políticas regionais com vistas à promoção homogênea do crescimento econômico e à melhoria social de grandes regiões.

A base dos modelos de desenvolvimento territorial endógeno está na percepção de que os elementos necessários ao desenvolvimento estão nas próprias comunidades, sendo necessária a mobilização destes recursos com o objetivo de beneficiar diretamente os moradores locais, de acordo com suas intencionalidades. Sobre o desenvolvimento

¹⁶ Existem diversas discussões referentes ao desenvolvimento local, que abrangem desde abordagens liberais que tratam a mobilização de recursos locais como fundamental para o desenvolvimento, principalmente o papel da cultura, vista quase exclusivamente como capital humano, e das instituições, reduzindo o papel do Estado a indutor da mobilização dos recursos, até autores que privilegiam um papel ativo do Estado no processo de desenvolvimento local, devido ao processo excludente do mercado livre. Nesta seção, será tratado desenvolvimento local de acordo com a segunda proposição acima descrita.

territorial endógeno Zapata (2007, p.24) afirma que *“trata-se de uma estratégia e de um processo intencional dos atores, das pessoas de um determinado território, para, a partir de seus ativos, de suas potencialidades e vocações, construir um projeto de desenvolvimento com mais participação social, mais equidade e sustentabilidade”*.

Outra importante reação dos autores que tratam do desenvolvimento local às premissas dos teóricos de primeira geração está ligada à primazia dada aos recursos e mecanismos econômicos no processo de desenvolvimento. Parreiras (2007, 197) destaca que no processo de desenvolvimento local a mobilização de recursos econômicos, na acepção mais estrita dessa expressão, não se sobrepõe aos recursos não econômicos, dentre os quais um dos mais valorizados é o sentimento de identidade que esses atores partilham entre si.

Na mesma linha, Diniz *et al* (2006, p. 88) afirma que a capacidade de atração de cada região ou localidade passa a depender, cada vez mais, do conjunto de elementos locais, naturais, econômicos, sociais, culturais e políticos, complementares ou sistêmicos. Neste sentido, os ambientes social e cultural, chamados de “ativos relacionais” e “interdependências não comercializáveis” no termos de Storper (1997), tornam-se fundamentais no processo de desenvolvimento local ou regional.

Putnam (1993) destaca o papel da sociedade civil e suas tradições no desenvolvimento econômico regional da terceira Itália, também identificado como capital social, abrangendo as relações cognitivas entre as instituições culturais, sociais e políticas.

Apesar de uma tendência de exagerar no endogenismo e na capacidade de autopropulsão das regiões e localidades, deficiências apontadas por Brandão *et al* (2006, p.196)¹⁷, as estratégias de desenvolvimento local também consideram aspectos de risco. Entre os principais aspectos de risco, Parreiras (2007, p.206) ressalta a debilidade da base associativa do ator protagonista, sua baixa capacidade de gestão, as dificuldades de acesso ao crédito para capital de giro e a canais de comercialização efetivos, além de deficiências de infra-estrutura.

¹⁷ Estes autores destacam ainda que as teorias de desenvolvimento local muitas vezes ignoram aspectos estruturais, macroeconômicos que extrapolam a escala local e não dependem da vontade ou capacidades locais. Para maiores detalhes ver Brandão *et al* (2006).

O foco na mobilização de recursos locais para o desenvolvimento e o papel protagonista da governança local não implica que aspectos de mercado não devam ser considerados. Questões como a necessidade de adensamento da cadeia produtiva são recorrentes nestas abordagens. Neste sentido, a concepção de desenvolvimento local envolveu uma reformulação da noção de economias de aglomeração, já tratadas pelos teóricos da primeira geração. Estas foram chamadas de Arranjos Produtivos Locais (APL) e trata da interação entre firmas e agentes sociais não restrita a relações mercantis, compreendendo, ou mesmo privilegiando, as relações econômicas não mercantis.

Os APL são formas de organização da produção em um território que priorizam as vocações e recursos locais, o adensamento do mercado interno como forma de desenvolvimento sustentado e menos vulnerável às dinâmicas exteriores, sem ignorar a importância da estruturação de canais externos de comercialização, seja na forma de redes de comercialização alternativas, como as de comércio justo, seja nas formas tradicionais.

É importante também ressaltar o papel do Estado, nestas abordagens, não apenas na mobilização e articulação de recursos locais, mas também no planejamento multi-escalar das políticas e na interação entre elas.

Para que o processo de desenvolvimento local seja bem-sucedido é preciso o fortalecimento da governança local e da valorização da identidade cultural, no sentido amplo de conjugar a organização e a intencionalidade dos atores e o patrimônio natural, ou seja, tratar dos recursos locais, humanos e naturais, evitando soluções exteriores e padronizadas (AMORIM, 2007).

Além disso, estas experiências se utilizam de estruturas organizacionais que facilitam a gestão dos interesses coletivos do território. Estas são conhecidas como novas institucionalidades e operam sob a forma de organização em redes, fóruns e conselhos de caráter comunitário.

Ao reconhecimento das limitações do mercado livre como promotor da redução das desigualdades regionais e sociais, a conseqüente importância do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e o papel do adensamento do mercado local/regional, evitando vazamentos, no desenvolvimento, já presente nos teóricos do desenvolvimento de primeira

geração, adicionou-se o reconhecimento do papel dos recursos locais, tangíveis e intangíveis, e do protagonismo coletivo no desenvolvimento local. É neste ambiente que se desenvolvem as experiências ligadas à economia solidária que serão tratadas na próxima seção.

II.3. Conceitos de Economia Solidária

As formas alternativas de organizar as atividades econômicas como os APL e outras estratégias de desenvolvimento local são recentes, como demonstrado na seção anterior. Todavia, as origens destas iniciativas são antigas. O foco da dissertação são as experiências ligadas aos princípios da economia solidária. Estes remontam aos movimentos associativistas ocorridos na Europa no final do século XIX.

Estas experiências associativistas operárias ocorridas na Europa ficaram conhecidas sob a expressão socialismo utópico e diziam respeito à questão do direito do trabalho e de “...alternativas, em termos de organização do trabalho, àquela proposta pela forma dominante de trabalho assalariado instituída pelo princípio econômico que começava a se tornar hegemônico, imposto pela empresa capitalista nascente.” (FRANÇA, 2002, p.12).

As ações de associativismo ganharam progressivamente importância e na transição do século XIX para o XX houve o reconhecimento dos seus poderes políticos, o que resultou no desenvolvimento de quadros jurídicos que lhe conferiram existência legal.

A partir deste processo de formalização houve uma fragmentação da economia social européia, separadas juridicamente em cooperativas, organizações de ajuda mútua e associações. Os perfis dos quadros destas organizações também se alteraram, saindo os militantes políticos e operários organizados e entrando profissionais de perfil tecnoburocrático.

Nesta transição, as ações associativistas ficaram polarizadas entre as cooperativas, atuando nos “setores de atividade nos quais a intensidade capitalística permanecia fraca” (LAVILLE, 2000 *apud* FRANÇA, 2002, p. 12), e as organizações mutualistas, ligadas quase integralmente à economia não mercantil praticada pelo Estado.

A partir da segunda metade do século XX se observou, como visto na seção anterior, uma grande expansão da economia capitalista, o que também propiciou uma diminuição nas práticas de economia social, sendo que esta se tornou, em grande parte dos casos, uma espécie de apêndice do Estado, e em outros casos, parte das práticas capitalistas comuns.

É a partir das crises do petróleo, nos anos 70, dos juros e inflação, nos anos 80, e da introdução das políticas neoliberais que resultaram na crise do trabalho assalariado, que as práticas associativistas populares ressurgem na forma hoje conhecida como economia solidária, com diferenças importantes nos rumos tomados pela economia social européia. Apesar das diferenças, há um relativo consenso de que a economia solidária, no formato atual, pode ser vista como um movimento de renovação e de reatualização (histórica) da economia social.

Foram, portanto, os processos de exclusão social, de precarização do trabalho e de vulnerabilização de segmentos sociais, intensificados pela introdução de políticas neoliberais, que criaram um ambiente propício para o movimento cooperativo dos trabalhadores, hoje conhecido como economia solidária.

Apesar do crescente número de iniciativas e experiências que operam com base nos princípios da economia solidária, não há homogeneidade de termos ou de conceitos¹⁸. Esta também é conhecida como economia popular solidária, economia popular, socioeconômica, humanoeconomia.

Embora não haja consenso sobre os conceitos, existem alguns elementos principais que caracterizam as práticas de economia solidária.

Para Singer (2002)

A economia solidária é um outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica (SINGER, 2002, p. 10).

¹⁸ Para uma discussão acerca dos conceitos de Economia Solidária ver Iaskio (2007a).

Esta concepção privilegia um dos aspectos fundamentais relativos à economia solidária que é a coletividade da propriedade e da produção, considerando a economia solidária como *um outro modo de produção* embora, como veremos a seguir, se trate mais de uma outra forma de produzir, mas ainda ligada ao modo de produção capitalista e ao sistema de mercado do qual depende em última instância¹⁹.

Tauile e Debaco (2002) destacam outros elementos além da gestão coletiva dos empreendimentos produtivos populares. Em suas palavras

Apesar da multiplicidade de conceitos, por ora podemos caracterizar economia popular solidária como o conjunto de empreendimentos produtivos de iniciativa coletiva, com um certo grau de democracia interna e que remuneram o trabalho de forma privilegiada em relação ao capital, seja no campo ou na cidade (TAUILE e DEBACO, 2002).

Os autores apontam a remuneração do trabalho de forma privilegiada em relação ao capital. Outro ponto destacado é a existência de *um certo grau de democracia interna*, que também distinguiria os EES dos demais empreendimentos produtivos de caráter puramente capitalista.

Já França Filho (2006a) confirma a questão da coletividade como marco fundamental dos EES, mas destaca outros elementos como o caráter periférico, urbano e informal destes empreendimentos, além da reciprocidade/solidariedade como *fundamento de tais práticas*. Em suas palavras

A economia popular diz respeito a um conjunto de atividades de produção, comercialização ou prestação de serviços efetuadas coletivamente (e sob diferentes modalidades do trabalho associado) pelos grupos populares, principalmente no interior de bairros pobres e marginais das grandes cidades latino-americanas. Tais grupos se estruturam, em geral, de modo bastante informal e encontram nas relações de reciprocidade tecidas no cotidiano de suas formas de vida (ou seja, nos próprios laços comunitários) os fundamentos de tais práticas (FRANÇA FILHO, 2006a, p.58).

O autor destaca ainda que as atividades populares empreendidas impactam as condições de vida mais gerais das pessoas no seu plano socioterritorial maior, como a melhoria da infra-

¹⁹ Este tema será analisado, nesta seção, quando tratarmos dos principais debates sobre economia solidária.

estrutura urbana, por exemplo, não se limitando ao seu aspecto econômico, mas também envolvendo “*as dimensões social, política, cultural e ambiental num determinado contexto espacial.*” (FRANÇA FILHO, 2006b, p.262). Ressalta que vários elementos constituintes da economia solidária são, na realidade, prolongamento das solidariedades ordinárias que são tecidas no interior dos grupos primários, exemplificando com o caso do mutirão.

Como síntese de sua resenha sobre os conceitos de economia solidária, Iaskio (2007a) considera que

A economia solidária é, portanto, toda organização formada e gerida por trabalhadores que detêm os meios de produção, com vistas à geração de trabalho e renda. Essa organização deve ser pautada em princípios de solidariedade e de autogestão. Entre os empreendimentos de economia solidária estão as cooperativas, as associações, as empresas autogestionárias e qualquer outro empreendimento cujas características conferem com as descritas (IASKIO, 2007a, p.59).

Existem interpretações errôneas acerca do que é economia solidária e outras iniciativas correlatas, mas diferenciadas. França Filho (2002) trata da diferenciação dos conceitos de terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular. O primeiro remete ao contexto norte-americano e se identifica com a idéia de filantropia de organizações sem fins lucrativos. O autor apresenta as cinco características essenciais das iniciativas do terceiro setor: estas são formais, privadas, independentes, não devem distribuir lucros e devem comportar um certo nível de participação voluntária (FRANÇA FILHO, 2002, p. 10). Sua ação está ligada à satisfação de demandas minoritárias, se configurando como uma esfera compartimentada, suplementar ao Estado e ao mercado.

A economia social, como veremos abaixo, se insere na tradição européia de organização operária iniciada no século XIX e que com o tempo foram se afastando de suas raízes políticas se tornando cada vez mais institucionalizada e ligada ao mercado ou ao Estado.

A economia solidária seria um movimento de renovação e reatualização histórica da economia social. Nesta renovação a economia solidária não mais se reduz ao Estado ou ao mercado, se configurando, nas palavras de França - Filho (2002, p.13), em “*uma nova forma de regulação da sociedade através da idéia de economia solidária, significa*

reconhecer um outra possibilidade de sustentação das formas de vida de indivíduos em sociedade, não-centrada nas esferas do Estado e do mercado.”

A economia solidária se desenvolve num contexto de falência dos mecanismos de regulação econômica-política da sociedade e na busca de novas formas de regulação desta.

O autor diferencia ainda a economia popular, característica da realidade latino-americana. Esta se aproxima da economia solidária no sentido de buscar uma nova regulação social, mas baseada em ações derivadas de novas formas de solidariedade que extrapolam alguns aspectos das relações domésticas e comunitárias para o processo produtivo. Em outras palavras “*essas iniciativas representam, de um certo modo, um prolongamento das solidariedades ordinárias (isto é, aquelas que se praticam no cotidiano mesmo da vida no interior dos grupos primários)*” (FRANÇA FILHO, 2002, p.16). Uma definição de economia popular

A economia popular diz respeito a um conjunto de atividades de produção, comercialização ou prestação de serviços efetuadas coletivamente (e sob diferentes modalidades do trabalho associado) pelos grupos populares, principalmente no interior de bairros pobres e marginais das grandes cidades latino-americanas. Tais grupos se estruturam, em geral, de modo bastante informal e encontram nas relações de reciprocidade tecidas no cotidiano de suas formas de vida (ou seja, nos próprios laços comunitários) os fundamentos de tais práticas (FRANÇA FILHO, 2002, p.58).

Estas práticas diferenciam-se da economia informal, sendo que esta compreende sobretudo iniciativas individuais, sem relação com tradições locais, nem laços comunitários específicos, caracterizados por não passarem de um “*simulacro das práticas mercantis oficiais*”. Estas práticas ainda podem possuir um caráter ilícito que se distingue das práticas da economia solidária. A diferença com iniciativas solidárias e/ou populares é que a economia informal e ilícita não possui um caráter transformador.

A proposta da economia popular e solidária é obter certo nível de institucionalização das práticas, a fim de impactar de modo mais decisivo sobre o meio ambiente social e político dos locais onde se pratica, ao mesmo tempo em que preserva suas qualidades como a solidariedade, o trabalho comunitário, a cooperação e a gestão democrática dos projetos (FRANÇA FILHO 2006a p. 58-59).

Concluindo, a Economia Solidária tem sido uma resposta importante dos trabalhadores em relação às transformações ocorridas no mundo do trabalho, por meio de iniciativas que propõem uma forma de trabalho alternativa à tradicional, pautadas em princípios de solidariedade, na propriedade coletiva dos meios de produção e na participação coletiva das tomadas de decisão (IASKIO, 2007a, p.49-50).

II.4 – Principais desafios e oportunidades na Economia Solidária

Entre as experiências que constituem o campo da economia solidária distinguem-se pelo menos três modalidades principais: os chamados empreendimentos econômicos solidários (EES), isto é, iniciativas que operam na ponta, as entidades de apoio e fomento (EAF) aos EES, e as formas de auto-organização política, principalmente as redes e os fóruns.

Dentre as entidades de apoio e fomento se destacam as incubadoras tecnológicas de cooperativas populares.²⁰ As ITCP, como são conhecidas, buscam auxiliar, por meio de assessoria especializada, a constituição e gestão de empreendimentos econômicos solidários, de uma forma geral, e de cooperativas de trabalhadores, em particular, tendo como meta promover a inserção no mercado formal de trabalho de segmentos sociais economicamente marginalizados²¹ (FRANÇA FILHO, 2006a, p. 65).

Sobre a incubação de EES, Girard-Nunes (2006, p. 281) afirma que “*essa forma expressa que, junto com os trabalhadores, as interlocuções e parcerias se realizam em função das necessidades dos grupos, sem relações de subordinações ou tentando evitá-las.*”. Para Cunha e Varanda (2007, p.11)

a criação das incubadoras teve como principal objetivo a inserção social e econômica de setores excluídos do mercado de trabalho, a partir de uma perspectiva ética que

²⁰ O projeto analisado no capítulo IV trata de um convênio firmado entre o MTur e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade do Rio de Janeiro.

²¹ Sobre o perfil de atuação das ITCP Tauile e Debaco (2002) afirmam que “*a ênfase destes projetos também é naqueles serviços mais populares, tendo alguma dificuldade para oferecer assessoria a empreendimentos industriais*”

valoriza, entre outros elementos, o protagonismo das camadas populares, a autogestão de empreendimentos, a solidariedade e o fortalecimento da cidadania.

França Filho (2006a, p.60) entende, baseado na tradição francesa, que os empreendimentos econômicos solidários se referem basicamente a quatro domínios relativos a práticas como (i) o comércio justo, (ii) as finanças solidárias²², cooperativas de crédito/microcrédito, mais conhecidos como banco populares, geralmente com apoio institucional tanto do governo como das iniciativas privadas, (iii) a economia sem dinheiro (clubes de trocas), que consistem numa associação de pessoas (ao mesmo tempo produtores e consumidores individuais) cuja finalidade é intercambiar bens e serviços sem recurso a uma lógica mercantil e adotando em alguns casos moedas sociais como instrumento de regulação das relações de troca e (iv) as empresas sociais, sendo estas as associações, cooperativas ou demais formas de organização popular que visam à produção de bens e serviços.

Apesar da diversidade de iniciativas França Filho (2006a, p. 62) defende que “... *é sem dúvida com uma nova dinâmica de experiências cooperativistas, batizadas com a rubrica de um cooperativismo popular, que se encontra a maior parte dos casos de economia solidária no Brasil.*”

As Cooperativas Populares se caracterizam por serem organizações sócio-econômicas cujos associados vivenciam situação de exclusão, e utilizam um modelo de gestão democrático e participativo, mais voltado para o bem comum do que para o lucro. Estes conhecem um crescimento importante a partir do início dos anos 1990, podendo ser de produção/prestação de serviços, de consumo.

Apesar de seu caráter alternativo ao sistema capitalista tradicional, os EES operam em um ambiente de mercado e neste ponto está a principal discussão da economia solidária. Em outras palavras, o desafio está no fato de que os empreendimentos devem sustentar-se ao longo do tempo, convivendo com empresas tradicionais, fazendo parte do sistema e do processo de concorrência capitalista, sem desviar-se de seus objetivos e princípios iniciais.

Nas palavras de Tauile (2001)

²² Sobre a experiência pioneira de finanças solidárias no Brasil, do Banco de Palmas, ver França Filho e Silva Junior, 2006.

A questão diante de nós é saber se a produção através das formas de economia solidária, como a autogestão e as cooperativas, podem ter espaço próprio de sobrevivência sustentável no longo prazo nas economias capitalistas contemporâneas. Ou ainda (...) com este quadro econômico de fundo, nosso interesse é indagar então se seria possível produzir para o mercado evitando as relações estritas de assalariamento.

Uma importante questão relacionada à viabilidade destes empreendimentos é a necessidade de diminuição de custos, para enfrentar a concorrência tipicamente capitalista, sendo que os EES possuem menos flexibilidade de diminuição dos custos da mão de obra, em decorrência dos princípios da economia solidária²³.

França Filho (2006a) coloca o dilema da economia solidária, de uma forma geral, e dos EES, em particular, da seguinte forma: ou se disputa com o capital, ou se institui uma outra economia. As duas abordagens coexistem na construção prática da economia popular e solidária.

A primeira opção é aquela de grande parte das cooperativas populares e empresas autogestionárias, inclusive as apoiadas pela rede de ITCP, que buscam a expansão por meio da aquisição de novos mercados, aperfeiçoamento da qualidade e do aumento do valor agregado de bens e serviços, concorrendo com o capital nos próprios mercados onde estes atuam. Nesta lógica, há um maior risco de mercantilização e descaracterização dos EES, embora possua maior viabilidade no longo prazo.

A segunda opção possui atuação mais específica, cuja prioridade é a saída do estado de precariedade via auto-organização e consolidação progressiva dos grupos, construção de cadeias sócio-produtivas locais, em que as ofertas são elaboradas em razão das necessidades locais. Nesta lógica, há mais riscos de isolamento e reprodução das condições básicas de sobrevivência (FRANÇA FILHO, 2006a, p. 65).

O autor afirma que seria ideal para a gestão dos EES uma combinação das duas lógicas, mas não avança no sentido de destacar o papel do Estado na viabilização destes grupos.

²³ De acordo com a teoria marxista, tratada no capítulo I, é imperativo entre as empresas capitalistas investir o excedente em aumento da produtividade, devido a concorrência, sendo esta uma das causas de tendência ao desemprego, e conseqüentemente, ao subconsumo e superprodução. Este tema será abordado em detalhes adiante.

Além desta questão de fundo, autores como Tauile (2001), França Filho (2002, 2006a e 2006b), Cunha e Varanda (2007) e Iaskio (2007a) apontam como os principais desafios dos EES:

- (i) as dificuldades de financiamento, que envolvem a ausência ou insuficiência de capital de giro, difícil acesso e inadequação das fontes financeiras convencionais;
- (ii) baixa diversidade de atividades, que são muitas vezes baseadas nas habilidades desenvolvidas pelos participantes, sendo que essas em geral limitam-se a extensões de atividades domésticas;
- (iii) o uso de equipamentos obsoletos, geralmente herdados ou comprados de segunda-mão;
- (iv) as dificuldades de comercialização, ligadas às debilidades das estratégias de marketing, insuficiência de escala, falta de qualidade dos produtos e serviços;
- (v) pouca ou nenhuma instrução formal de seus participantes, em especial daqueles que ocupam cargo de direção, e
- (vi) a falta de um marco legal específico para tratar destas iniciativas.

França Filho (2006a, p.59-60) destaca alguns outros desafios, entre eles: (i) a superação de uma cultura política tradicional (relações personalísticas, clientilísticas e assistencialistas); (ii) a profissionalização e o aumento do nível de qualificação das pessoas envolvidas nestes projetos, sem comprometer os valores e princípios originais; (iii) a lógica paradoxal – eficiência técnica e legitimidade/objetivos sociais, e (iv) o reconhecimento público da legitimidade e especificidade deste campo de práticas.

Por outro lado, estes autores também consideram que existem oportunidades para as práticas da economia solidária. Tauile (2001) destaca a motivação dos trabalhadores que se tornam sócio-trabalhadores, donos dos meios de produção, por serem proprietários do negócio e as relações de confiança desenvolvidas no interior destes grupos e entre estes nas redes comumente formadas.

França Filho (2006a p. 66-69) acrescenta as novas institucionalidades, ligadas à auto-organização política, desenvolvidas no âmbito destas experiências, como as redes e fóruns²⁴ como diferencial positivo da economia solidária.

As oportunidades de engajamento, cidadania e reforço dos laços sociais podem ser consideradas ganhos não monetários provenientes das práticas de economia solidária. Neste sentido, também se destaca a relação com o território, seja por não possuir alternativas locais, principalmente no caso de Micro e Pequenas Empresas (MPE) que em geral não possuem poder econômico, seja por possuir uma relação afetiva (em função da família, das tradições, da cultura – diferentemente de um empresário cosmopolita) (GORAYEB, 2006, p.8).

Outro ponto favorável ao desenvolvimento das EES está relacionado ao crescimento, principalmente nos países centrais, das noções e práticas como comércio e consumo justos. Estas também representam uma grande oportunidade para os produtos e serviços produzidos pelos grupos populares, que possuem forte apelo para estes grupos. Estas noções estão internacionalmente ligadas ao movimento de *Fair Trade* “voltado principalmente para o fomento do consumo socialmente responsável nos países em desenvolvimento social e a preservação ambiental em países de Terceiro Mundo” (CUNHA e VARANDA, 2007, p. 39).

Outra importante oportunidade da economia solidária é representada pelas políticas públicas de fomento às iniciativas solidárias e a possibilidade de compras diretas do governo dos produtos e serviços dos EES.

Em termos de mobilização e de articulação de recursos locais para o desenvolvimento local, o fomento aos EES está intrinsecamente relacionado ao aumento do capital social local e ao protagonismo coletivo. Neste sentido, gera externalidades positivas como a maior participação política dos atores locais e seu conseqüente empoderamento, o que pode gerar efeitos sobre a infra-estrutura e fornecimento de bens públicos locais, uma vez que o poder de pressão de grupos organizados é maior. Além disso, estes atores organizados

24 Embora, Iaskio (2007b, p.165) afirme que a formação de redes tem efeitos na diminuição dos custos dos insumos e venda entre eles, elas não conseguem só comercializar entre si.

tendem a ter uma maior participação na vida pública local, como por exemplo a participação nos conselhos e fóruns existentes.

Em termos do pensamento marxista, estas oportunidades podem ser incentivadas, mas não passam de contra tendências, à tendência a crise do sistema de mercado. Assim, embora haja diferenças marcantes na produção capitalista e dos EES, na esfera da circulação os dois modelos de produção estão sujeitos às mesmas forças. O excedente produzido não se constitui apenas no lucro do capitalista, mas é dividido entre os sócio-trabalhadores. Na gestão, na produção, e na apropriação dos excedentes, em parte, os dois sistemas se diferenciam, mas na circulação o espaço de diferenciação é menor, uma vez que para a produção se realizar é preciso que ela seja vendida no mercado.

Sobre este ponto é ilustrativa a posição da autora marxista Rosa Luxemburgo, para quem existe uma contradição básica na produção das cooperativas, uma vez que a produção é socialista e a troca é capitalista. Em suas palavras

[...] a cooperativa só pode assegurar sua existência no seio da economia capitalista suprimindo, por um desvio, a contradição que encerra entre o modo de produção e o modo de troca, subtraindo-se artificialmente às leis da livre concorrência. Ela só pode fazer assegurando um mercado, um círculo constante de consumidores, a cooperativa de consumo fornece-lhe o meio (ROSA LUXEMBURGO, 2002 apud IASKIOb, 2007, p. 167)

No capítulo anterior, também foram tratadas as tendências às crises provenientes da lógica de funcionamento da economia capitalista. Em um ambiente de mercado, de concorrência capitalista, as empresas necessitam gerar excedente para que possam acumular capital e investir em aumento de produtividade, e é na redução do capital variável, formado pela força de trabalho, que os capitalistas conseguem aumentar seu excedente. Nos EES, por se fundamentarem nos princípios da economia solidária, há menor flexibilidade para diminuição dos custos, uma vez que o trabalho não é assalariado, mas de sócio-trabalhadores (IASKIO, 2007b, p.171).

Assim, de acordo com a visão marxista, os EES não seriam viáveis devido à concorrência. Neste ponto, a teoria marxista também é cética sobre o papel interventor do Estado, pois

este pode atenuar, mas não resolver definitivamente a questão da necessidade de reinvestimento e da busca de superlucro.

Do ponto de vista keynesiano, pode-se argumentar que o fomento às práticas baseadas nos princípios da economia solidária pode ser visto como uma política anti-cíclica ou de desenvolvimento regional, principalmente quando não concorrem com a iniciativa privada, e quando atuam em setores nos quais a intensidade capitalística ainda é fraca, notadamente em regiões menos desenvolvidas. Por serem intensivas em trabalho, podem ser considerados bons instrumentos deste tipo de intervenção. Por outro lado, a partir da visão keynesiana, seria viável o apoio aos EES no início de sua trajetória até o momento de inserção, em bases mais seguras, no mercado. Assim, na perspectiva keynesiana há argumentos a favor de intervenções estatais de fomento à EES.

Os keynesianos, porém, percebem que tais organizações afetam pouco o ambiente macroeconômico, não se constituindo, por isso, alternativas de grande sustentabilidade a médio prazo. É o caso, por exemplo, do microcrédito, que embora possa resolver problemas microeconômicos de indivíduos e comunidades, mas não impactam de forma agregada a demanda efetiva, nem sustentam o investimento e crescimento.

II.5. Políticas Públicas e Economia Solidária no Brasil

No capítulo I foram analisadas algumas correntes teóricas do pensamento econômico que divergiam sobre o papel do Estado nas economias de mercado. Daquela discussão foi possível identificar que para os teóricos ortodoxos, as iniciativas de economia solidária poderiam ser vistas como pré-capitalistas, sendo que apenas algumas, aquelas bem-sucedidas de acordo com critérios de eficiência econômica, seriam viáveis.

Os argumentos a favor de uma intervenção estatal pró EES seriam *a priori* descartados, pela ortodoxia, pois seriam claramente discricionários e, se existe desemprego crônico para certos segmentos sociais é porque ainda persistem regulações/intervenções indevidas que interferem no funcionamento pleno do mercado. O mercado já tende a achar pontos de crescimento/desenvolvimento Pareto-eficientes.

Nas perspectivas marxista e pós-keynesiana, ao contrário, o desemprego persistente de certos segmentos sociais decorre do funcionamento do mercado, que trás em sua lógica os elementos que provocam as tendências às crises, para os primeiros, e que não é capaz de garantir o pleno emprego dos fatores, para os segundos. Surge assim, a possibilidade de intervenção estatal relacionada às alternativas ao mercado tradicional de trabalho, e a economia solidária é uma tentativa espontânea e/ou sustentada por políticas públicas de inserção sócio-produtiva.

De acordo com as interpretações heterodoxas, como visto na seção anterior, relegados ao mercado capitalista tradicional, os EES tendem a sucumbir ou se transformar em uma empresa capitalista comum, havendo a necessidade de intervenção exógena para sua sobrevivência e manutenção dos princípios solidários. Desta forma, se o desemprego e a inclusão social são problemas a serem enfrentados pelas políticas públicas e os EES, como empresas capitalistas, não se sustentam, abre-se a possibilidade de intervenção estatal relativas às práticas de economia solidária.

As políticas públicas de fomento à economia solidária, ainda são recentes. São “políticas em construção”, por tratar-se de experiências ainda muito recentes no país, cujas metodologias encontram-se, portanto, em processo de experimentação.

II.5.1 - Economia Solidária no Brasil

Nos últimos quinze anos houve ações públicas voltadas para a economia solidária, inicialmente em municípios e depois em estados e apenas recentemente na União. Na visão de Schwengber e Rodrigues (2008, p.2) neste período “[...] pouco se evoluiu em termos de institucionalizá-las como políticas públicas permanentes e universalizadas, ainda que existam resultados bastante significativos em termos de propiciar acúmulo de forças e organização para este campo”.

A marca determinante das experiências referentes à economia solidária no Brasil é a diversidade, o que se reflete em suas diferentes formas de expressão, em relação às formas de organização, níveis de institucionalização, origens e setores de atuação. Trata-se predominantemente de iniciativas oriundas da própria sociedade, mas com um papel cada vez mais relevante do poder público.

A iniciativa pioneira ligada à economia solidária no país, foi a criação, em 1995, da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, pela COPPE-UFRJ, que ocorreu durante uma reunião da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”. Neste espaço foram construídas também as primeiras parcerias com a FINEP/MCT, FBB e o Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida – COEP.

Posteriormente, em 1997, foi criado o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares, o PRONINC. Este programa busca garantir, de forma sistemática e permanente, a disseminação de conhecimentos e metodologias e acompanhamento e assistência tecnogerencial às cooperativas populares, fortalecendo os vínculos entre as redes produtivas e tecnológicas existentes, como resposta a alguns desafios relacionados na seção anterior.

A institucionalização da economia solidária no país se inicia com a constituição do Grupo de Trabalho Brasileiro da Economia Solidária, em 2001, cujo objetivo era articular e mediar a participação nacional e das redes internacionais de economia solidária no 1º Fórum Social Mundial. Em 2003, a partir deste grupo é criado o Fórum Nacional de Economia Solidária (FBES) e, de sua pressão, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), instituída pela Lei n. 10.683/03, bem como a indicação de seu Secretário, o professor Paul Singer.

Apesar dos avanços referentes à institucionalização da economia solidária no país, ainda há um vácuo no que diz respeito ao cooperativismo popular. É necessário distinguir o sistema cooperativista tradicional do popular, embora ambos sejam regidos pela mesma legislação²⁵, a Lei 5.764/71 e o novo Código Civil. A Lei 5.764/71, que define a Política Nacional de Cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, não trata especificamente do cooperativismo popular. O novo Código Civil, instituído pela Lei nº. 10.406, de 10 de janeiro de 2002, constitui o conjunto das normas jurídicas referentes aos direitos e obrigações que trouxeram mudanças para o cooperativismo, mas também não trata especificamente do cooperativismo popular.

O atual sistema cooperativista é responsável por estimados 6% do PIB brasileiro, 5 milhões de associados, 182 mil empregos e US\$ 1,13 bilhão em exportações. Os empreendimentos

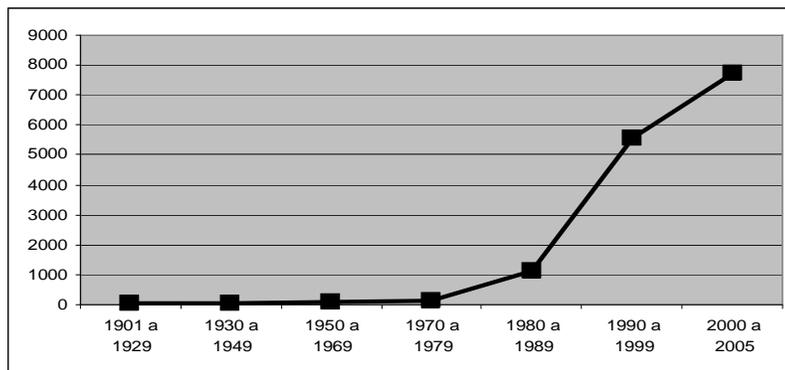
²⁵ Para uma discussão acerca da legislação pertinente ao sistema cooperativista ver Krueger (2006).

solidários correspondem a uma parcela ínfima deste universo, embora estejam sujeitos à mesma legislação (KRUEGER, 2006).

Neste universo incluem-se cooperativas que não se inserem no contexto tradicional, muitas vezes ligado à comercialização de produtos agrícolas, ou no cooperativismo popular. São as cooperativas conhecidas como “copergatas” que se caracterizam por ser uma forma de precarização das relações de trabalho, via principalmente redução dos custos provenientes do não-pagamento das contribuições e encargos trabalhistas legais.

Segundo levantamento realizado pela SENAES (2005), no Brasil existe cerca de 15 mil EES, sendo destes apenas 1.604 cooperativas populares formalizadas. Além de poucas iniciativas elas são recentes conforme demonstra o gráfico abaixo.

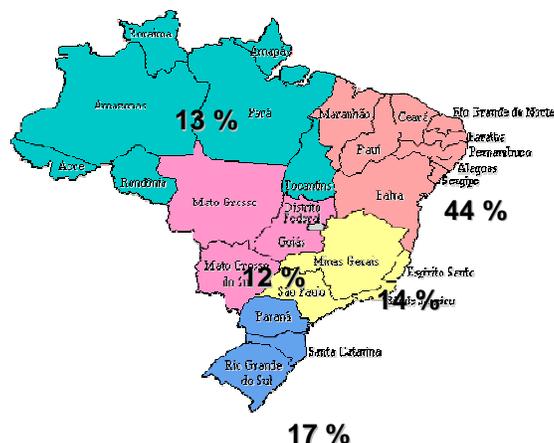
Gráfico II.1 - Ano de Início dos Empreendimentos



Fonte: Atlas da Economia Solidária – SENAES/MTE (2006)

A distribuição regional dos EES no Brasil, Mapa I, chama atenção por sua concentração na região Nordeste do país (44%), o que demonstra que além de ser uma experiência nova a economia solidária responde por uma demanda regional importante.

Mapa II.1 – Distribuição Regional dos Empreendimentos Econômicos Solidários brasileiros



Fonte: Atlas da Economia Solidária – SENAES/MTE (2006)

II.5.2 - Das políticas de emprego às políticas de fomento à economia solidária

Apesar da existência de políticas específicas de economia solidária, deve se destacar que seu fomento requer “*uma ampla ação em termos de políticas públicas*” (POCHMANN, 2004, p.32). Desta forma, destacaremos as discussões acerca das políticas de trabalho e renda²⁶, que consideramos mais próximas à economia solidária, embora políticas de desenvolvimento territorial digam respeito ao tema.

Apesar de exigir um esforço de integração entre políticas públicas, institucionalmente a economia solidária, no Brasil, está ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), na Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). O fato deste Ministério incorporar as práticas de economia solidária em suas políticas marca uma mudança em relação às políticas públicas de trabalho.

Sobre este tema, França Filho (2006b) destaca a transição ocorrida entre políticas de emprego para políticas de geração de trabalho e renda. A primeira não tratava de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada clássica, sendo baseada na disseminação massiva de cursos de qualificação profissional/técnica, cuja idéia subjacente

²⁶ As políticas sociais serão tratadas no próximo capítulo.

estava ligada à crença nas capacidades do mercado de trabalho formal e do próprio desenvolvimento centrado no crescimento econômico em poder absorver o conjunto crescente de desempregados. Explica-se, desse modo, o desemprego como um problema prioritariamente de baixa qualificação da mão-de-obra.

A segunda se subdivide em duas concepções: a concepção insercional-competitiva e a concepção sustentável solidária. A concepção insercional-competitiva ainda está focada na qualificação profissional, mas com especial atenção às tendências de mercado, sendo menos massiva do que as tradicionais de emprego. Porém, o seu diferencial está na ênfase no empreendedorismo, em que se crê na idéia da transição entre economia informal e formal sob a forma de micro e pequenos empreendimentos/empreendedores, inseridos na lógica de mercado capitalista. Precisa de uma estratégia efetiva de desenvolvimento diferenciado e inovador em relação à centralidade dessa mesma economia de mercado como mecanismo de desenvolvimento local (FRANÇA FILHO, 2006b, p.262).

Já a concepção sustentável-solidária reconhece a importância da organização do setor informal, mas baseia-se sobretudo na

construção de estratégias territoriais de desenvolvimento em torno do fomento de uma nova dinâmica econômica, baseada na construção e fortalecimento de circuitos sócio-produtivos locais integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais e um lugar.”

ou ainda, esta concepção “assimila o sentido fundamental de uma economia solidária ao sugerir uma dupla inscrição dos empreendimentos a serem construídos: a primeira econômica, no sentido de serem sócio-produtivos, gerando trabalho, renda e permitindo a circulação de riquezas num contexto territorial específico; e a segunda, política no sentido de pensar tais iniciativas como também formas de intervenção num espaço público (FRANÇA FILHO, 2006b, p.262-263).

Sobre o tema Bursztyn (2007, p. 83) afirma que “*duas vertentes de ação regulatória visam enfrentar o mal-estar da exclusão social: as políticas compensatórias (baseadas na transferência de renda) e as inclusivas (com destaque para a formação para o mercado de trabalho e o apoio ao empreendedorismo)*”.

Como visto no capítulo anterior, a teoria pós-keynesiana defende a posição que em um ambiente de incerteza e indícios de recessão os agentes econômicos tendem a tomar decisões conservadoras que implicam em um incremento nas situações de desigualdades já existentes. Autores, como Amado (1999) e Carvalho (1999), defendem a integração das diversas políticas como forma de evitar esta tendência e obter uma utilização plena dos fatores.

Neste sentido, Pochmann (2004, p.31) aponta cinco grandes lacunas cujo papel das políticas públicas pode ser determinante no fortalecimento da economia solidária no país. Estas abrangem diversas áreas de atuação públicas, entre elas destacam-se: (i) a constituição de um marco regulatório próprio da economia solidária; (ii) o desenvolvimento de um padrão de financiamento adequado às necessidades da economia solidária; (iii) a constituição de uma rede de produção, difusão de tecnologia e extensão técnica no âmbito da economia solidária; (iv) a incorporação da economia solidária no âmbito das políticas para a indústria e comércio exterior, e (v) o estabelecimento de uma política governamental de compras do setor público e da promoção de redes direcionadas à comercialização e distribuição solidárias.

A demanda de políticas públicas de fomento à economia solidária é relativamente recente no caso brasileiro, na mesma medida da novidade do fenômeno da economia solidária, e ainda tem sido dirigida principalmente para a área de inclusão social e trabalho. As reivindicações de políticas neste campo buscam sua legitimação em alguns elementos que lhes são característicos, entre eles a inclusão social e geração de trabalho e renda; promoção do desenvolvimento local; estímulo à organização econômica e social cooperativa e solidária como forma de emancipação e fortalecimento social.

II.6. Comentários conclusivos

A economia solidária é uma prática recente, embora suas raízes datem das experiências ligadas aos movimentos operários europeus da primeira metade do século XIX. As atividades de associação popular, no âmbito da economia solidária, não possuem uma definição rígida, mas possuem alguns elementos comuns que as definem, como a

coletividade da propriedade e da produção. O fato de serem formadas por grupos populares, normalmente excluídos do mercado de trabalho convencional; a remuneração privilegiada do trabalho em relação ao capital; seu caráter periférico, urbano e informal; assim como o papel fundamental da solidariedade e da reciprocidade, geralmente desenvolvidas nas próprias relações tecidas no cotidiano das formas de vida destes grupos.

Estas iniciativas fazem parte de uma reação social ao processo de precarização das relações de trabalho, processo este marcado pelo aumento do desemprego, da informalidade e do desassalariamento, principalmente após a adoção das políticas neoliberais e suas conseqüências no que se refere à pobreza e à exclusão social.

A crise do mercado de trabalho tradicional, em um período de intensa liberalização da economia, somada à persistência do desemprego de alguns segmentos sociais, representam uma necessidade de intervenção exógena nas práticas de economia solidária, como solução alternativa à mencionada crise.

Do ponto de vista teórico, as intervenções públicas, mais precisamente estatais, são condenadas sob a perspectiva ortodoxa, por representarem distorções no funcionamento do mercado livre. Já da perspectiva heterodoxa, as intervenções são vistas como necessárias, mas não necessariamente como soluções de caráter mais permanente. É comum o acordo sobre a pouca viabilidade destes empreendimentos no mercado livre, mas não há consenso sobre a melhor forma de intervenção.

Estas ações públicas pontuais ou políticas públicas devem responder aos desafios e às oportunidades relacionadas às práticas de economia solidária no país. Os desafios se encontram em diversas frentes, desde as necessidades de financiamento e, qualificação profissional, devido em grande parte à baixa instrução dos trabalhadores e sua falta de conhecimento gerencial, até a baixa qualidade dos produtos e serviços ofertados e a falta de um marco regulatório próprio. Atualmente as ações públicas têm se concentrado na qualificação profissional e dos produtos e serviços, sendo ainda incipientes as ações relativas ao financiamento e à regulação.

O desafio principal destas iniciativas diz respeito à lógica paradoxal da economia solidária, que organiza a produção e a gestão com base nos princípios da economia solidária, mas que

para realizar a produção (venda) acaba por recorrer ao mercado tipicamente capitalista, salvo os casos em que o consumo também seja local/solidário.

Neste sentido, ações de apoio à inserção destes grupos no mercado, que privilegiem o comércio justo, as compras do governo, até o ponto em que os grupos possam se inserir de forma diferenciada no mercado. Este tipo de ação possui respaldo na visão keynesiana, mas é visto com restrição pelos marxistas, como ações de cunho paliativo, uma vez que as relações de mercado são tipicamente capitalistas o que, no limite, representaria a exclusão destes grupos.

Na falta de um marco regulatório bem definido que dispense um tratamento diferenciado aos grupos populares organizados sob os princípios da economia solidária, as ações públicas de fomento incorrem no risco de “*um certo assistencialismo improdutivo*” (POCHMANN, 2004, p. 30) no sentido de apenas organizar grupos locais que não terão espaço posterior no mercado.

A experiência brasileira é recente e marcada por uma grande diversidade. As políticas de fomento, ligadas principalmente às municipalidades, visaram os trabalhadores precarizados de uma forma geral ou em comunidades bem definidas. Raras foram às experiências setoriais.

Com base nesta análise da economia solidária, serão analisadas, no capítulo IV, as experiências pioneiras de fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo, via incubação de cooperativas populares. Estas experiências permitem também avaliar o debate de fundo da economia sobre a viabilidade dos EES e particulariza os desafios e as oportunidades. Antes, porém, é preciso conhecer melhor a população alvo dessas iniciativas, e características da própria atividade turística, em que estão inseridos os EES que serão analisados. É o que será feito no próximo capítulo, em que se fará uma análise da atividade turística, com foco no Brasil, e das condições de renda e pobreza da mão-de-obra que atua no setor, bem como levantando as potencialidades do desenvolvimento do turismo para o combate à pobreza.

CAPÍTULO III – POBREZA E TURISMO NO BRASIL

III.1. Introdução

Um dos setores que podem ser contemplados como interessantes para a construção de projetos de economia solidária e combater a pobreza é o turismo, em virtude do potencial de emprego que apresenta, da relação entre várias atividades, permitindo a formação de redes solidárias e em vista do pequeno requisito de capital para a implantação de várias das suas atividades pelo menos nos padrões de desenvolvimento atual do turismo no Brasil. É isso que analisaremos aqui, estudando a pobreza e o turismo no Brasil e tirando conclusões sobre o potencial do turismo para o combate à pobreza.

Este capítulo está dividido em quatro seções seguintes a esta introdução. Na seção III.2 são discutidos, com base na literatura recente, os determinantes da pobreza no país e analisada historicamente a questão da pobreza e de como foi tratada no âmbito das políticas públicas. Esta análise é importante, pois é onde se encontram as bases para as políticas de desenvolvimento local e fomento às práticas de economia solidária. Nestas, a pobreza é entendida como uma questão complexa e multifacetada, que embora para a sua superação dependa do crescimento da economia, entende que este não é suficiente para sua erradicação.

O turismo como atividade econômica é tratado na seção III.3. Esta é dividida em duas partes, a primeira mostra os principais determinantes da demanda turística, de uma forma geral, e no Brasil, em particular, destacando também as mudanças no perfil do turista atual em relação ao tradicional. A segunda parte trata das especificidades da oferta turística, com foco na relação entre as diversas atividades que compõem a cadeia produtiva do turismo. É ressaltada a existência de vazamentos de renda, noção importante para o tratamento das relações entre turismo e alívio à pobreza.

Este tema é tratado na penúltima seção, onde é ressaltada a importância da intervenção estatal para que as potencialidades que a atividade turística apresenta para o alívio da pobreza e a redução nas desigualdades sociais se tornem efetivas. Os comentários conclusivos são apresentados na seção III.5.

III.2. A pobreza no Brasil

Durante muito tempo se relacionou a pobreza com o baixo nível de desenvolvimento brasileiro. Assim, associava-se a redução da pobreza ao crescimento do PIB²⁷ o que tem relação com o pensamento neoclássico dominante que vê nos mecanismos de mercado e no crescimento econômico a solução para os problemas de instabilidade e de desigualdade (ARBACHE, 2003). O predomínio desta visão gerou a adoção de políticas sociais de cunho assistencialista pontual, enquanto se esperava que o crescimento econômico resultasse no fim da pobreza.

A necessidade de intervenção pública na questão da pobreza data do período colonial. Neste período, a orientação da produção para exportação levou a uma subprodução de alimentos para atender o mercado interno. Por isso foi criada uma lei que decretava que parte das terras deveria ser reservada para a produção interna, mas esta não foi bem sucedida. Durante o século XX, a questão da seca no Nordeste dominou o debate sobre pobreza no país, sendo que o Governo Federal atuou pontualmente apenas nos períodos críticos e de forma assistencialista, principalmente com distribuição de alimentos (ARBACHE, 2003).

Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição ligado ao Ministério da Saúde, corroborando com a noção de que a superação da pobreza se daria com o crescimento econômico, dado que sua causa era o baixo desenvolvimento do país, e a ação social do governo deveria se focar nos efeitos de curto prazo, como na questão da subnutrição. Esta iniciativa não foi bem sucedida. O único programa de relativo sucesso foi o de universalização da merenda escolar.

A noção implícita, às vezes explícita, das políticas sociais focadas na seca e na fome, era a que o crescimento econômico do país, que ocorreria pela industrialização via substituição de importações para a produção de bens e serviços consumidos pela classe média, levaria necessariamente à diminuição da pobreza e da desigualdade. Este fenômeno era conhecido como transbordamento e ficou marcado pela máxima “o bolo deve crescer para poder ser distribuído”. Todo este processo seria mediado pelo mercado. Logo não haveria racionalidade em políticas sociais de outro caráter que não pontual e assistencialista.

²⁷ Para uma crítica da noção de identidade entre crescimento e desenvolvimento ver Veiga (2005).

Desde JK, contudo, nos anos 50, até o início dos anos 80, o Brasil cresceu de forma consistente, mas os efeitos sobre a pobreza e desigualdade foram ínfimos. Houve neste período uma estabilidade nos índices de pobreza e desigualdade que contradizia o diagnóstico de que a solução para o problema da pobreza se daria via crescimento econômico. O país se modernizou sem alterar sua estrutura social, fato que ficou conhecido como “modernização conservadora”.

No período de hiperinflação, dos anos 80 até o Plano Real, a discussão sobre as causas e as medidas de combate à pobreza passaram por algumas mudanças significativas. Como era um período de recessão econômica, a discussão passou dos efeitos positivos do crescimento, para os efeitos negativos da inflação que prejudicava mais os pobres que não teriam formas de proteger seus recursos dos efeitos desta, principalmente a desvalorização monetária, que chegou a ser diária.

Nesta fase, o discurso predominante era o de que a estabilização seria a política prioritária no combate à pobreza. Sem desconsiderar os efeitos positivos sobre a pobreza da estabilização dos preços, o fato é que a questão da pobreza continuava a ser tratada como um fenômeno meramente financeiro.

A estabilidade de preços e a adoção de políticas neoliberais não trouxeram os efeitos esperados sobre a redução da pobreza. A redução dos preços, via abertura econômica e aumento da concorrência, não resultou em menos pobreza ou melhor distribuição da riqueza. De fato, no período, o desemprego aumentou e pioraram as condições de trabalho, principalmente em termos de formalização²⁸, sendo que a melhoria se deu, predominantemente, para os mais qualificados.

Este período marca a crise da visão de que a pobreza seria superada simplesmente pelo crescimento econômico e da exclusividade das políticas assistencialistas como a distribuição de alimentos. Vários estudos foram gradativamente mostrando que a pobreza no Brasil acha-se ligada à desigualdade e à concentração da renda e de ativos, à falta de empregos bem remunerados e à baixa educação e qualificação, sendo concentrada espacialmente, sobretudo, em regiões rurais, e incidindo sobre os jovens e finalmente pode ser vista como uma questão de berço.

²⁸ Sobre a precarização das condições de trabalho, ver Capítulo II.

Analisaremos abaixo algumas destas visões sobre os determinantes da pobreza no Brasil de forma a tirarmos conclusões sobre o turismo como forma de combate à pobreza no Brasil, de uma forma geral, e o papel das ações de economia solidária na cadeia produtiva do turismo, em particular.

O Brasil é um país marcado por desigualdades sociais elevadas e persistentes. A concentração de renda divide o país em dois extremos: de um lado está uma pequena elite rica²⁹, em que os 10% mais ricos detêm 50% da renda nacional, e por outro lado se encontra a massa de pobres, detentora de pouca renda, os 50% mais pobres, que detêm menos de 10% da renda nacional. A esta parcela mais pobre faltam também ativos e oportunidades.

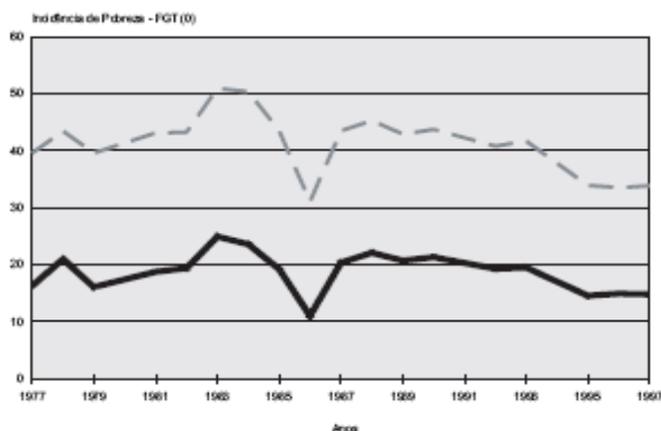
Barros *et al.* (2001) demonstram que a distribuição de renda do Brasil é uma das piores do mundo e afirmam que (i) uma política de transferência de renda perfeitamente focalizada tiraria todos os brasileiros que se encontram abaixo da linha de indigência com um custo de R\$ 6 bilhões por ano, valor relativamente baixo, e (ii) o Brasil não é um país pobre, mas de muitos pobres, sua renda *per capita* é relativamente elevada, sendo que 80% da população mundial vive com renda *per capita* inferior à brasileira.

As implicações de uma distribuição de renda tão desigual são várias, entre as quais se destacam “o valor intrínseco que existe em se viver em uma sociedade igualitária” (MEDEIROS, 2005, p.100), as renda desiguais representam condições desiguais de competição entre ricos e pobres (BARROS *et al.*, 2006, p.118) e, principalmente, a impossibilidade de uma solução de curto prazo para a melhoria das condições de pobreza sem a redistribuição da renda (MEDEIROS, 2005 e BARROS *et al.*, 2006).

A pobreza e a indigência no Brasil são persistentes conforme mostra o gráfico I, apesar das mudanças no crescimento observadas no período analisado, mostrando que o crescimento do PIB, embora necessário, não é suficiente para a redução dos padrões de pobreza e indigência.

²⁹ Para uma análise detalhada sobre os ricos no Brasil ver Medeiros (2005).

Gráfico III. 1 - Incidência da Pobreza e da Indigência no Brasil – 1977-1997



Fonte: Camargo (2004)

Quanto à desigualdade no país, um dos fatores que a explicam é a educação. Sozinha ela explica 48% da desigualdade de salários e cerca de 26% da desigualdade da renda. Barros *et al.* (2001) mostra que um ano a mais de educação promove mudanças positivas na taxa de crescimento do PIB, queda na taxa de mortalidade infantil e redução da proporção de pobres. Estes dados levam à indicação de políticas sociais voltadas ao fomento da educação como fator fundamental para o combate a pobreza. Apesar da indiscutível importância desta política, seu resultado, como política estruturante, é de longo prazo.

Embora explique a pobreza, a educação não explica completamente o acesso à riqueza. Esta é explicada, em menor grau, pelo acesso a rendas não derivadas do trabalho, como juros e aluguéis, o que torna os ricos menos dependentes da renda do trabalho, e, em maior grau, por diferenças nos rendimentos derivados do trabalho, conforme argumenta Medeiros (2005, p. 118).

O autor afirma que “a maior parte da estratificação da sociedade brasileira entre ricos e não ricos deve-se a desigualdades na distribuição dos rendimentos do trabalho.” (MEDEIROS, 2005, p.115). Esta desigualdade não é sustentada por diferenças de produtividade ou de maior operosidade por parte dos ricos, sendo que sua explicação estaria nos resíduos da pesquisa conduzida por Medeiros, ou seja, em fatores de difícil mensuração como a qualidade da educação dos ricos, suas redes de relacionamento pessoal,

seu patrimônio e seu capital cultural. Independentemente, das causas para os rendimentos do trabalho dos ricos serem 7 vezes maiores que o previsto, o dado importante para a análise da pobreza no país é que faltam ocupações bem remuneradas para quem não faz parte da elite rica do país.

Além de não terem acesso às ocupações bem remuneradas os pobres também não possuem ativos³⁰. Neri *et al* (2001) mostram que os pobres têm: (i) menor acesso à infra-estrutura; (ii) menos capital humano; (iii) menos bens duráveis; (iv) menor acesso à propriedades imobiliárias; (v) menos acesso aos serviços públicos; e (vi) menos capital social, do que os não pobres.

A falta de acesso a estes ativos tornam os mais pobres mais vulneráveis às intempéries econômicas sobre a volatilidade de renda. Além disso, a falta destes ativos impede os mais pobres acessarem os meios de formais de crédito tornando-os menos capazes “*de aproveitar as parcas oportunidades disponíveis*” (NERI E GIOVANINI, 2005, p.646). Por exemplo, por não possuir propriedades ou por estarem na informalidade, os mais pobres não possuem os colaterais necessários ao acesso ao crédito.

Neri e Giovanini (2005, p.651), em seu estudo sobre pequenos negócios e acesso ao crédito no Brasil, afirmam que “*as principais dificuldades para desenvolver algum negócio nos dois anos de análise foram a falta de clientes (33,6%) e a concorrência muito grande (18,8%)*”. Sugerem que “*o aumento do poder de compra da população de baixa renda – que são os principais consumidores dessas empresas – (...) assim como políticas de compras públicas destinadas a este segmento (...) estimulam a demanda local das pequenas empresas*.” como forma de superação da condição de exclusão dos mais pobres. Provocando o adensamento do mercado local, conforme diagnosticado pelos teóricos do desenvolvimento regional de primeira geração visto no capítulo II.

Acrescentam, ainda, que as empresas filiadas a algum sindicato, associação ou cooperativa, ou seja, com algum ativo, possuem maior possibilidade de acesso a crédito do que as que não possuem este tipo de capital social, o que corrobora com a idéia dos teóricos do

³⁰ A Neri (2001) destaca que o combate à pobreza deve considerar uma série de recursos, entre eles: (i) capital físico: portfólio de ativos e passivos financeiros e de seguros privados e sociais, moradia, máquinas, capital de giro, infra-estrutura e serviços públicos; (ii) capital humano: escolaridade, qualificação e experiência profissional, entre outros; (iii) capital social: estrutura familiar, participação política, associação de moradores, sindicatos, cooperativismo e aspectos culturais.

desenvolvimento local que ao mobilizar e articular os atores locais, estes podem ter acesso a ativos que sem a mobilização não seria possível. Os autores afirmam que

na busca dos determinantes da falta de acesso (ao crédito), encontramos alguns fatores que são correlacionados com a falta de colateral ou a intensidade da assimetria de informações, a saber: (i) acesso a capital social: 19,4% dos membros de cooperativa detêm dívidas, contra 13,2% dos não-membros; entre aqueles com sócios, 21,2% têm dívidas, contra 13,3% daqueles que não têm; (ii) formalização: 23,2% daqueles com constituição jurídica têm dívidas, contra 11,7% daqueles que não têm; (iii) posse de ativos físicos: 15,2% daqueles que possuem ativos têm dívidas, contra 8,8% daqueles que não possuem; (iv) acesso à assistência técnica: 19,9% daqueles que receberam apoio nos últimos cinco anos têm dívidas, contra 13,9% daqueles que não receberam. (NERI E GIOVANINI, 2005, p. 654/655).

Estes fatores vão ao encontro das políticas públicas de desenvolvimento local e fomento aos empreendimentos econômicos solidários que trataremos no próximo capítulo.

Se os mais pobres, muito numerosos, cerca de 35% da população nacional, não possuem os ativos necessários a superação de sua condição de exclusão, cabe questionar as causas deste fenômeno se o objetivo é reduzir a pobreza. Como resposta, Osório (2005) afirma que a estratificação social está relacionada a dois pólos fundamentais, o da aquisição, cujos resultados dependem das ações individuais, e o da atribuição, no qual as pessoas não têm como se esforçar para tê-las, sendo em larga medida produtos de sua origem social. O autor, ao analisar o trabalho de Medeiros (2005), afirma que entre os fatores intangíveis que explicam a existência de uma pequena elite muito rica, em detrimento de uma imensa massa de pobres, está a “questão do berço” intrinsecamente relacionada com o elevado grau de transmissão intergeracional da situação socioeconômica dos ricos e dos pobres. Isso porque, conforme analisa o autor, a educação explica a pobreza, mas é insuficiente para explicar a riqueza. Os salários baixos explicam a pobreza, mas não são capazes de explicar a riqueza. Como diz o autor

o estrato mais rico, conjuntamente com o do extremo oposto, o mais pobre, sempre apresenta um elevado grau de transmissão intergeracional de situação socioeconômica, de imobilidade social. Isso quer dizer que grande parte dos ricos é composta por filhos de ricos. (OSÓRIO, 2005. p.133).

O autor afirma ainda que

Portanto, pelo que se sabe até o momento, parece acertado dizer que o que faz os ricos é, principalmente, o nascimento. As pessoas ricas, salvo exceções que não invalidam a regra, nascem ricas, pouco ricas ou muito ricas. São filhos de pais ricos, que lhes transmitem além da riqueza, educação, códigos de condutas, redes de relacionamento, gostos e estilo de vida que constituem um salvo conduto para a permanência entre os que têm berço de ouro. (OSÓRIO, 2005. p.133).

Concordando com Medeiros (2005) e Osório (2005), Scalon (2005) afirma que a renda dos ricos é, em grande parte, destinada a reprodução e aumento de sua riqueza; enquanto os não ricos se restringem a necessidades básicas, não constituindo o capital social/cultural necessário a superação de sua condição de pobreza.

A perpetuação das desigualdades estaria, então, em grande parte, na transmissão intergeracional presente nos dois extremos da sociedade brasileira, ou seja, na transmissão dos valores e do patrimônio dos ricos aos seus descendentes e da transmissão da falta de ativos dos mais pobres. A alteração desta situação exige intervenção exógena, em que é particularmente importante o papel do Estado, facilitando o acesso dos mais pobres aos ativos necessários à superação da sua condição de pobreza.

Pelos argumentos apresentados fica claro que os mecanismos de mercado, defendidos pelos economistas ortodoxos, são incapazes, por si só, de criarem as condições necessárias para superação da pobreza. Cabe então avaliar o papel que o Estado tem desempenhado para tal fim. Como visto anteriormente, até meados da década de 90, a visão predominante era a de que bastava crescer economicamente, ou acabar com a inflação, para que a pobreza fosse superada no país, e que as políticas sociais poderiam se resumir a ações assistencialistas pontuais, como no caso da fome e da seca. Com base nas novas avaliações sobre a pobreza, apresentadas nos parágrafos anteriores, uma nova geração de políticas sociais foi desenvolvida e ocorre um consenso sobre a necessidade de *“integrar políticas e projetos que tenham efeitos compensatórios àqueles que têm efeitos permanentes na renda dos pobres”* (ARBACHE, 2003, p.5).

As políticas compensatórias envolvem transferência direta de renda, como nos programas de renda mínima, seguro-desemprego, previdência, distribuição e/ou desoneração da cesta

básica, salário mínimo, entre outros, seus efeitos, em geral, são sentidos de forma imediata, mas podem, quando não acompanhados de medidas estruturantes, ser fugazes, ou seja, quando retirados os beneficiários voltam à sua situação original. Já as políticas estruturais como a regularização fundiária, educação, microcrédito e infra-estrutura, geralmente possuem efeitos mais duradouros, mas com tempo de maturação maior (NERI, 2001).

Camargo (2004) faz uma crítica às políticas sociais adotadas no Brasil, demonstrando, por meio da decomposição dos seus gastos entre os segmentos sociais, que estas possuem dois vieses que as tornam pouco eficientes no sentido de diminuir a desigualdade da renda e a pobreza no país. O viés pró-idoso e o viés antipobres. O primeiro é caracterizado pelo predomínio dos gastos referentes ao pagamento de aposentadorias e pensões, cerca de 60% do total dos gastos sociais. O segundo ocorre porque 65% dos gastos sociais são destinados aos 40% mais ricos da população, principalmente por meio de gastos com ensino superior e seguro desemprego, além das aposentadorias e pensões mencionadas anteriormente.

Recentemente, porém foram desenvolvidos estudos que demonstram o papel das políticas sociais, principalmente de repasse direto de renda (bolsa família e benefício de prestação continuada). Estas políticas, assim como algumas de desenvolvimento local, microcrédito e fomento à economia solidária, entre outras, possuem maior grau de focalização e progressividade nos mais pobres e podem possuir efeitos derivados como o adensamento dos mercados locais, caso as condições iniciais já existam, e a possibilidade de conjugação com outras políticas de acesso ao mercado de trabalho, ao crédito, entre outras (SOARES *et al.* 2006).

Soares *et al* (2006) defendem que os programas de transferência direta de renda fazem parte de “*qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa*” (p.37). Afirmam, ainda, que “*a erradicação da pobreza e a redução substancial dos níveis de desigualdade no Brasil são metas dificilmente alcançáveis dentro de um prazo razoável sem que se recorra a mecanismos diretos de distribuição*” (p.7).

Esta posição é defendida também por Medeiros (2005, p. 100), em suas palavras “*o argumento central defendido é que a redução da desigualdade e a erradicação da pobreza em um prazo razoável de tempo requerem políticas redistributivas.*”.

Barros *et al* (2006), ao analisarem a queda recente na desigualdade de renda no Brasil que está ocorrendo “*de forma acentuada e contínua*” (p.143), desde 2001, explicada em maior medida pelas rendas não derivadas do trabalho, incluindo as políticas de transferência de renda, enfatizam que

O nível de desigualdade atual permanece tão elevado que para o país se alinhar com o padrão internacional seria necessário que o grau de desigualdade continuasse a declinar, à velocidade observada ao longo do último triênio, por mais 25 anos. (p.144).

Defendem, assim, políticas de transferência de renda como uma forma de tratar o problema conjuntural da pobreza, conjugadas com políticas estruturantes, como a regularização fundiária, a educação, entre outras.

Na mesma linha, Soares *et al* (2006) em seu estudo sobre os efeitos dos programas de transferência direta de renda, considerados o BPC e Bolsa-Família³¹, concluem que estes foram responsáveis por 28% da queda no índice de Gini nos últimos anos. E entendem que enquanto transfere renda o Bolsa-Família “*prevê ações estruturantes e/ou condicionalidades que visam melhorar o capital humano da família de modo que ela possa romper com a transmissão intergeracional da pobreza e viabilizar as famosas ‘portas de saída’.*” (p.29).

É buscando desenvolver tais ações estruturantes, assim como ampliar os ativos que permitam a melhora da situação econômica e social dos mais pobres, por meio da geração de formas de organização produtiva e de articulação política alternativas ao mercado, que se colocam as experiências de fomento aos EES.

³¹ Apesar das críticas como a de Camargo (2004) que afirma que o Programa Bolsa Família ao não estabelecer contrapartidas concretas e clareza quanto aos seus critérios de exclusão, como o tempo máximo de permanência, não cria os incentivos corretos para os agentes se emanciparem e saírem da sua condição de pobreza, considera-se fundamental a existência deste tipo de Programa, conforme argumentado nos parágrafos anteriores.

De forma a verificar se essas experiências se adequam ou são indicadas às características do turismo tal como ele se desenvolve no Brasil é que, nas próximas seções, descreveremos, em linhas gerais, o turismo como atividade econômica no nosso país do ponto de vista da demanda, da oferta, de geração de emprego e renda e do potencial que apresenta para a redução da pobreza.

III.3. Turismo: uma perspectiva econômica

O turismo se firmou como atividade econômica relevante no pós-guerra, influenciado pela massificação dos padrões de consumo vinculada ao *welfare state* e à regulação do trabalho. Este processo se iniciou nos países centrais e posteriormente foi adotado, com distorções, pelos países periféricos. Nas palavras de Becker (2001)

[...] foi no século XX, e principalmente no pós-guerra, que ocorreu metamorfose significativa no turismo. Essa transformação se vincula com as possibilidades de massificação de padrões de consumo que o "*welfare state*" veio a abrir nos países capitalistas centrais. Isso se apoiou sobre a regulação do trabalho, a limitação do seu tempo, as férias remuneradas, a aposentadoria, e a legislação social, bem como os novos horizontes de possibilidades abertos com o avião. Agora sim emerge o turismo de massas. (BECKER, 2001, p. 3)

Sobre o processo de gênese e desenvolvimento da atividade turística, Becker (2001, p. 2-4) afirma que

[...] a expressão madura do turismo pressupõe a moderna sociedade capitalista. Foi no século passado, a partir da ampliação da escala da acumulação de capital e das inovações da tecnologia de transporte, com a ferrovia e a navegação a vapor, que grupos sociais puderam gastar dinheiro com o turismo tal como nós hoje entendemos tal atividade. E surgem então os primeiros agentes e companhias dedicadas a organizar a atividade. A promoção de atividades turísticas torna-se gradativamente, uma nova fronteira de acumulação, centrada num novo produto, capaz de agregar-se aos espaços produtivos pré-existentes de acumulação capitalista, sem competir diretamente com eles.

As estatísticas oficiais da atividade, corroboram com as análises da autora. Entre a década de 50 e o ano 2000, o número de viagens internacionais passou de 25 milhões para 700 milhões, um crescimento médio de 7% ao ano. Em 2006, o número de viagens chegou a 808 milhões. No mesmo período, houve um crescimento de 11% nas receitas provenientes do turismo (ALTES, 2006, p. 1).

III.3.1 - Demanda turística: principais características

A análise do comportamento do consumidor de turismo é influenciada pelas características pessoais dos consumidores e pelas condições econômicas, demográficas, sociais, técnicas e fatores psicográficos, ou seja, um desejo, uma necessidade de evasão que se materializa em uma viagem (TALAYA, 2004, p.1-2 e ALEGRE E POU, 2006, p.1343).

A demanda por turismo possui algumas especificidades, entre as quais destacamos algumas das principais. No processo de decisão do turista há, em nível macro, a escolha entre destinos alternativos, mas este não pode ser consumido. O que realmente é consumido são os produtos e serviços oferecidos neste destino, ou seja, o que motiva a escolha do turista, a busca por uma experiência em um local não habitual, não é o que efetivamente é consumido (PAPATHEODOROU, 2006, p. 76 e 84).

Esta característica possui algumas implicações como uma propensão a se pagar mais no destino turístico por um produto ou serviço cujo similar que custa menos no país/região de origem. Este comportamento é conhecido como efeito Veblen que demonstra que o turismo é um bem de luxo, consumido apenas por aqueles cuja renda é alta o suficiente para exceder as necessidades básicas de consumo.

Song e Turner (2006, p. 95-96), em sua análise das pesquisas prospectivas em turismo, concluem que há evidências que a demanda internacional por turismo é um bem de luxo (elevada elasticidade renda da demanda) e que as viagens de longa distância são mais renda elásticas do que as viagens de curta distância, ou seja, as viagens internacionais de longa distância são mais sensíveis a variações de renda.

Em relação à elasticidade preço da demanda, os autores concluem esta é menos elástica do que a elasticidade renda da demanda, isto implica que uma variação no preço dos serviços turísticos provoca menos variação na demanda do que uma variação na renda.

A satisfação do turista depende de uma série de bens e de serviços ofertados pelos setores público e privado, incluindo fatores mais intangíveis, como a cultura local. Estes bens e serviços que fazem parte da cadeia produtiva do turismo são ofertados de forma independente, mas do ponto de vista do turista avaliado de forma comum, ou seja, o produto final considerado pelo turista é o destino turístico.

Diferentemente de outros serviços e produtos que são consumidos onde estão os consumidores, para consumir turismo os turistas devem se deslocar para o destino desejado. Por isso o custo de transporte do turista é um fator de grande importância na análise da demanda. Além disso, os efeitos territoriais da atividade decorrem dos processos de produção e consumo, e não apenas do primeiro, como na maioria das atividades econômicas (PAPATHEODOROU, 2006, p.85). Por isso, seus impactos, potenciais e efetivos, se dão sobre uma base territorial bem definida.

Outra característica do consumidor de turismo é ser risco averso, ou seja, ele busca decidir com base em informações precisas e geralmente busca segurança (PAPATHEODOROU, 2006, p.82 e SONG E TURNER, 2006, p.92).

A demanda turística tem sido alvo de diversas pesquisas no campo da economia. Lim³² (2006) destaca que a demanda turística é geralmente estimada a partir das seguintes

32 A produção acadêmica sobre a demanda turística analisa, quase exclusivamente, a demanda internacional que, apesar da notória importância, não se sobrepõe ao turismo doméstico. A importância deste é notável no Brasil como veremos na quarta seção deste capítulo. Além disso, estas pesquisas não distinguem o turismo internacional de longa distância, que possui características muito específicas, e o turismo internacional de curta distância, principalmente entre alguns países europeus, o que torna os estudos viesados quando comparados os dados dos países europeus e latino-americanos, por exemplo.

variáveis: (i) renda no país origem j ; (ii) custo de transporte entre a origem e o destino; (iii) preços relativos (relação entre preço no destino e preços em na origem e nos destinos alternativos); (iv) taxa de câmbio (da moeda no destino por unidade monetária da origem); (v) fatores qualitativos do destino.

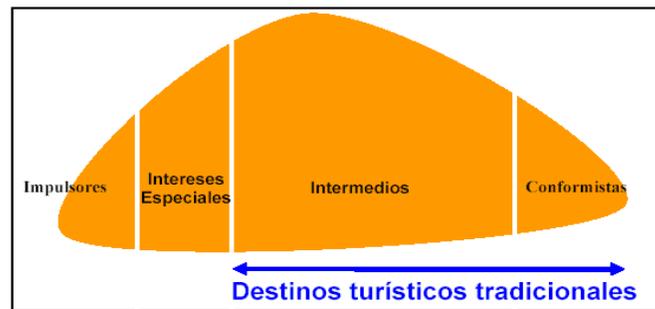
No Brasil, Divino *et al* (2006) avaliaram a demanda e a oferta turística por município. Foram utilizadas para a determinação da demanda variáveis tradicionais como o preço, os custos de transporte e a presença de atrativos e serviços turísticos, e outros de cunho social como o número de homicídios por 100 mil habitantes no ano anterior, para medir o papel da violência na determinação da demanda turística, e o número de crianças entre 10 e 14 grávidas, como forma de medir o papel da exploração sexual infanto-juvenil.

Os resultados demonstram que, conforme esperado teoricamente, o preço e os custos de transporte afetam negativamente a demanda e que a presença de atrativos, notadamente de praias, e de serviços turísticos, como leitos e bancos, afetam positivamente a demanda. No que diz respeito às variáveis sociais, os autores afirmam que a violência possui um efeito negativo sobre a demanda e presença de turismo sexual possui um efeito positivo sobre a demanda, o que revela o perfil do turista que visita o país.

Divino *et al.* (2006) concluem que a demanda turística é elástica a preço, ou seja, uma variação positiva nos preços turísticos implica em uma queda mais do que proporcional na demanda por turismo no Brasil.

Além das especificidades da demanda turística vistas até o momento, é importante observar que o perfil do turista está em constante mudança e considerar estas mudanças na análise. Talaya (2004) afirma que está ocorrendo uma mudança no perfil da demanda turística. O perfil tradicional, marcado por uma forte concentração espacial e temporal, grande pressão sobre os atrativos culturais e naturais mais relevantes e o crescimento limitado de destinos maduros, representado na figura III.1, estaria mudando.

Figura III.1 - Perfil tradicional dos turistas.



Fonte: Talaya (2004)

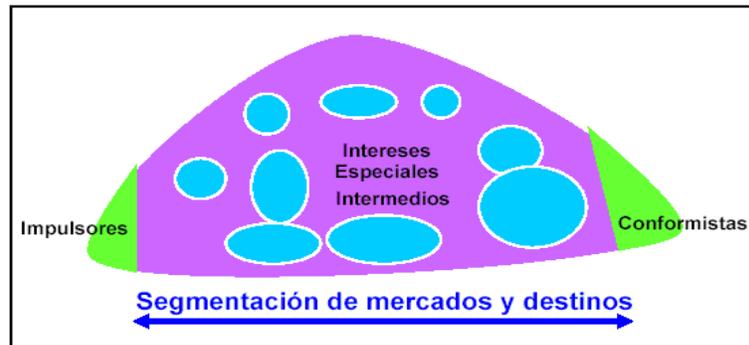
Esta representação mostra que os turistas intermediários e conformistas, grande maioria da demanda, se concentram em destinos turísticos tradicionais, concentrando, também, os efeitos positivos, como investimentos e atração de renda, e os negativos, como a pressão sobre a infra-estrutura local e as interferências indesejadas na cultura e no meio ambiente. São exemplos deste tipo de turismo tradicional a Disneyworld, Las Vegas e Cancun.

No outro extremo do gráfico, se encontram os turistas de interesse especial, que demandam nichos/segmentos específicos, como o ecoturismo, o turismo de aventura, o turismo de pesca, entre outros, e os impulsores, que demandam destinos exóticos e que abrem novas áreas e novas formas de viajar. Estes dois perfis de turistas seriam residuais, o que determina também a forte concentração de investimentos em determinados territórios.

Todavia, o autor mostra que as tendências atuais do turismo envolvem mudanças significativas no comportamento do turista. As principais tendências do turismo moderno são: um ócio mais ativo e polivalente; a busca de experiências; a fragmentação das viagens - mais frequentes e mais curtas; os canais de venda mais diretos, principalmente via internet; uma maior demanda por produtos personalizados, definidos pelos próprios turistas; uma maior necessidade de informação e segmentação de mercados e destinos. Estas características implicam em maior interesse por ambientes natural e culturalmente preservados, fazendo parte do movimento crescente de consumo consciente, principalmente dos países centrais.

A figura III.2 reflete estas novas tendências do turismo em que há uma minoria de turistas com características de impulsores ou conformistas, sendo a grande maioria formada por turistas intermediários, com experiência em viagens e interesses especiais.

Figura III.2 – Novo perfil dos turistas.



Fonte: Talaya (2004)

A transição do perfil do turista ocorre de forma desigual entre as regiões e os países, mas indicam claramente prioridades de investimento e promoção diferentes das tradicionais, pois atender os interesses especiais envolve uma série de investimentos específicos e sua concorrência ocorre em nível global. Esta mudança poderia levar a crer que os turistas estão se tornando menos aversos ao risco, buscando novos destinos e segmentação específica. Este fenômeno pode ser explicado pela mudança no perfil psicográfico do turista, que possui cada vez mais experiência de viagens, pela melhoria estrutura e acesso a informação em destinos antes considerados de risco ou alternativos e alterações nos custos das viagens, como o barateamento das passagens de avião internacionais.

III.3.2 - Especificidades da oferta turística

A oferta turística está baseada em três elementos principais: a existência de atrativos, infra-estrutura e serviços. O principal elemento da oferta turística é a existência de atrativos, sejam eles naturais ou criados (histórico-culturais, eventos, entre outros). Todavia, a existência dos atrativos não implica necessariamente no desenvolvimento da atividade turística. Para viabilizar o turismo, o atrativo deve ser de certa forma

preparado ou produzido, ser acessível, o destino deve possuir serviços básicos, como locais para hospedagem, alimentação, água potável, segurança, entre outros, e deve contar com atividades complementares, como diversidade gastronômica e opções de lazer e entretenimento, entre outras.

O produto turístico apresenta uma série de características, algumas únicas, que o caracterizaria como monopólio, e outras não, que possuem algum grau de substitutibilidade, o que caracteriza o mercado como de concorrência monopolística. Esta se caracteriza pela presença de vários ofertantes, com livre entrada de concorrentes, mas com uma diferenciação entre os produtos ofertados. Estas características permitem a utilização de instrumentos estratégicos como a diferenciação de produtos e a personalização da oferta (CALVEK, 2006, p. 158 e DAVIES & DOWNWARD, 2006, p. 122).

O produto turístico, diferente dos demais bens e serviços, é espacialmente fixo, ou seja, o turista deve se deslocar para consumi-lo. Além disso, o fato dos turistas estarem espacialmente distantes do seu objeto de consumo causa um problema de assimetria de informação, pois o produtor possui mais informações sobre o produto do que o consumidor. Este fato pode resultar em uma seleção adversa, pois o turista pode consumir um produto de qualidade diferente do que esteve propenso a demandar (BULL, 2006, p.141-4).

Para minimizar a questão da assimetria da informação, os turistas buscam sinais de mercado que demonstrem que o produto é o que mais se aproxima do que ele deseja. Preços mais elevados, reputação, entre outros (PAPATHEODOROU, 2006, p.82 e SONG e TURNER, 2006, p.92).

Como discutimos anteriormente, a atividade turística possui uma especificidade relacionada aos processos de produção e consumo dos serviços e produtos turísticos serem, em sua grande maioria, fixos espacialmente. A princípio esta característica poderia ser considerada positiva para os destinos turísticos, mas há, no setor uma grande incidência de vazamentos de renda.

Outro item fundamental da oferta turística é a existência de infra-estrutura. Pode-se afirmar que a transformação dos atrativos turísticos em produtos turísticos depende de uma série de atividades complementares e dentre elas destacam-se as infra-estruturas. Para Sakai (2006, p.266)

Tourism infrastructure is foundational for tourism development, second in importance only to a destination's attraction resource base, because infrastructure is vital to the commerce of tourism.

Sakai (2006) aponta as estradas, rodovias e vicinais, os aeroportos, os centros de convenções e os estádios esportivos como as principais infra-estruturas relacionadas ao turismo.

Há uma grande discussão sobre os custos e os benefícios do turismo relacionados à infra-estrutura. De um lado, os turistas utilizam as infra-estruturas básicas dos destinos, pressionando os recursos existentes³³. Por outro lado, em muitas destinações turísticas, principalmente em países em desenvolvimento, a implantação de infra-estruturas, como acessibilidade, saneamento, entre outras, só são viabilizadas pelos investimentos promovidos em decorrência do turismo. Devido à precariedade de sua provisão estas se tornam investimentos necessários ao desenvolvimento da atividade turística.

Do ponto de vista do desenvolvimento local, é importante tratar os dois lados da questão. Por um lado, a sazonalidade implica em uma grande concentração de turistas em um mesmo período de tempo, pressionando as infra-estruturas locais. Por outro lado, é fundamental a complementaridade entre as políticas de fomento turístico e de infra-estrutura, pois estas são importantes para os moradores locais e para os turistas, conforme mostraremos abaixo. Quando a comunidade local está organizada/mobilizada pode canalizar estes investimentos de forma a atender suas necessidades, além de beneficiar o turismo.

33 De acordo com Dixon et al (2001, p.43), no Caribe, em média, um turista consome de 2 a 3 vezes a quantidade de água consumida por um residente, este montante pode dobrar se considerados apenas o turismo de luxo (*resorts*). O mesmo é válido para o consumo de energia e a geração de resíduos. É comum nos períodos de alta estação a falta de água em destinos turísticos.

Ao avaliar os determinantes da oferta turística nos municípios brasileiros, Divino *et al* (2006) conjugam variáveis tradicionais como a existência de roteiros turísticos, os investimentos em serviços públicos e infra-estrutura turística, além de outras variáveis de cunho social como o número de habitantes abaixo da linha de pobreza, o IDH e os anos de estudo dos moradores locais.

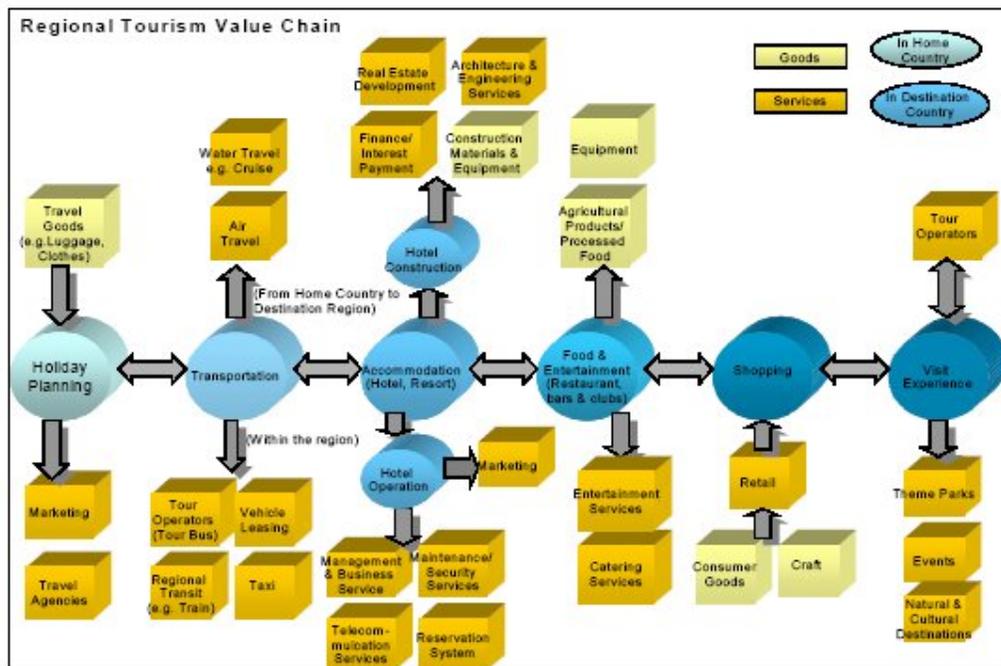
Os resultados demonstram a importância dos investimentos públicos, notadamente de habitação e urbanismo, no aumento da oferta turística, assim como a existência de roteiros turísticos e o IDH elevado, também possuem correlação positiva com a oferta. Ressalta-se que os anos de estudo observados no local receptor possuem correlação negativa com a oferta turística o que é explicado pelos autores pela

Predominance of non-qualified workers in the tourism production function, and also by the high informality that characterizes the sector, as shown by Divino et al. (2005). Thus, municipal districts with a highly qualified work force tend to have economic activities that are not directly related to the tourism sector. (p.10)

Destaca-se ainda que a oferta turística é inelástica a preço, ou seja, um aumento nos preços do turismo implica em um aumento menos que proporcional na oferta. Este fato implica que políticas que buscam expandir apenas a demanda turística, por exemplo, com foco na promoção, tendem a elevar os preços turísticos sem maiores repercussões sobre a quantidade de turistas. Assim, deve-se conjugar a promoção, com investimentos do lado da oferta, principalmente infra-estrutura, que apesar de uma maturação mais longa possuem maiores efeitos sobre a demanda turística.

Como argumentamos anteriormente, a oferta turística é feita por diversos produtores independentes, mais ou menos articulados, dependendo do nível de organização local, em torno de um destino ou atrativo turístico. Gollub *et al* (2003) representam a cadeia produtiva do turismo na figura III.3 abaixo. Nesta estão representados os elos da cadeia turística, desde o planejamento da viagem até as ações no destino turístico, compras, visitas, entre outras, discriminando os fluxos de bens e serviços e destacando o que é produzido/consumido localmente e exogenamente.

Figura III.3 – Cadeia Produtiva do Turismo



Fonte: Gollub *et al* (2003)

Para os autores, as atividades associadas ao turismo, do ponto de vista econômico, dividem-se em: (i) planejamento da viagem; (ii) transporte – externo e interno; (iii) hospedagem; (iv) alimentação e entretenimento; (v) compras e (vi) experiências de visitas. Algumas destas ocorrem integralmente fora dos destinos turísticos, notadamente o planejamento da viagem e seus gastos associados que são mais relacionados ao posicionamento do destino no mercado e ações prévias de promoção, sendo, via de regra, gastos externos ao destino que visam a atração dos turistas e consequentemente de renda.

Outras atividades como o transporte e hospedagem possuem gastos externos ao destino, como as passagens aéreas e as reservas feitas via agências de turismo, e outros no destino, como os deslocamentos internos e grande parte das hospedagens. Outros gastos, mais típicos dos destinos, como as visitas aos atrativos, as compras, a alimentação e o entretenimento também podem sofrer com vazamentos, se sua oferta requer a compra de insumos ou produtos de outras regiões, ou se dá por meio de pessoas/empresas externas.

Assim, o grau de apropriação da renda gerada pelo turismo vai depender de sua estrutura para responder à demanda. Os locais menos estruturados tendem a sofrer mais com os

vazamentos de renda e mesmo com a entrada de investidores externos. É fundamental, neste sentido, o papel do poder público de estruturação dos destinos turísticos, principalmente em localidades mais pobres, no sentido de prepará-los para absorver a demanda com políticas que facilitem o adensamento da cadeia produtiva do turismo na própria localidade ou região e que amplie os efeitos de encadeamento para trás (compra de insumos) e para frente (venda de produtos e serviços) na própria região onde o turismo se realiza.

Outro papel fundamental está no planejamento da atividade, principalmente na decisão sobre o quê e quando promover, além promover a integração/articulação dos diversos investimentos públicos segundo uma base territorial bem definida e um plano de desenvolvimento articulado.

No que tange ao turismo doméstico, o transporte, a alimentação e a hospedagem corresponderam a 85% dos gastos dos turistas doméstico brasileiros, em 2001, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela III.1 – Estrutura de Gastos – mercado doméstico brasileiro 2001

Categoria	% da categoria sobre o montante de gastos
Alimentação	28,9
Hospedagem	12,4
Transporte*	43,9
Compras	8,2
Outros	6,6

(*) Inclui gastos com transporte até o destino turístico

Fonte: EMBRATUR/FIPE, 2002.

O fato dos gastos ocorrerem no destino não quer dizer que não haja vazamentos, pois poderá haver compra de insumos externos, pelas regiões menos desenvolvidas, importação de bens e serviços, pelos países para onde vão os turistas, remessa de lucros ou reinvestimento dos lucros em outras regiões, pagamento de intermediários, sonegação de impostos e informalidade, sendo estes dois últimos conhecidos como vazamentos invisíveis.

Quanto menos desenvolvida é a região, maiores são as dificuldades para oferecer serviços e produtos aos turistas de forma a que a renda seja retida na região. Assim, maiores tendem a ser os vazamentos de renda. Daí porque, para Gollub *et al* (2003, p.23) “[...] some level of financial leakage will always be present from the sector and, in some, circumstances, will

be strategically desirable, especially where goods and services inputs necessary for desired sector growth are unavailable within the country”.

Os vazamentos no setor turístico costumam ser, contudo, elevados “*between 55% and 75% of tourism spending leaks back to developed countries*” (McCulloch *et al*, 2001 *apud* BLAKE *et al*, 2007). Gollub *et al* (2003, p23) apresenta outros dados sobre vazamentos. Segundo os autores os vazamentos nos países menos desenvolvidos da África estão na ordem de 85%, enquanto este percentual cai para 80% no Caribe, 70% na Tailândia e 40% na Índia.

A existência deste percentual elevado de vazamentos na atividade turística é uma das principais razões para a necessidade de intervenções públicas visando incrementar a relação entre o turismo e a redução níveis de pobreza e da desigualdade. É desta relação que trata a próxima seção.

III.4. Turismo e combate à pobreza

O potencial do turismo no alívio à pobreza vem sendo cada vez mais reconhecido. O fluxo de turistas internacionais tem aumentado a uma média de 5,5% ao ano, atingindo em 2005 o número de 800 milhões de turistas (ALTES, 2006, p.4). Há algumas evidências de tendências positivas da relação entre a atividade turística e o alívio à pobreza. Em um nível macro destacam-se: (i) o fato do turismo um bem de luxo, sendo um consumo dos mais ricos, podendo se realizar em áreas mais pobres; (ii) o turismo é uma importante fonte de ingresso de receitas internacionais; (iii) há um movimento de desconcentração da demanda turística internacional em direção aos países periféricos; (iv) o fluxo turístico doméstico é de elevada importância nos países em desenvolvimento.

No caso do Brasil, Takasago e Mollo (2008), em seu estudo sobre os impactos econômicos do turismo no combate à pobreza no Brasil, afirmam que o turismo pode ter efeitos na redução da pobreza e desigualdade, porque é intensivo em trabalho e requer pouco capital quando comparado ao montante de capital requerido por outras atividades econômicas.

Além disso, possui pequenas exigências de qualificação da mão-de-obra³⁴ empregada, quando comparado com o conjunto das atividades econômicas brasileiras o que facilita o emprego de pessoas mais pobres e menos qualificadas.

Essa facilidade para empregar, aliada à venda de um serviço consumido por pessoas de renda alta, significa que a atividade pode facilitar a distribuição de renda no Brasil, reduzindo a concentração de renda que é a grande causadora de nossa pobreza, contribuindo para aliviá-la.

O turismo é um bem de luxo, cujo consumo é realizado pelas classes de renda mais elevadas e pelo menos parte deste consumo pode servir para reduzir pobreza e desigualdade quando emprega pessoas de baixa renda. Conforme argumenta Medeiros (2005), os gastos com entretenimento e reprodução dos ativos culturais são importantes na cesta de consumo mais dos ricos no Brasil, sendo renda que pode ser atraída para o turismo.

As receitas turísticas internacionais para países em desenvolvimento somaram, em 2005, US\$ 203 bilhões, sendo a principal fonte de receitas internacionais de 46 dos 49 países menos desenvolvidos (*Least Development Countries*). Isso, em parte, demonstra a falta de alternativas econômicas destes e nem sempre a pujança da atividade turística (ROE *et al*, 2004). No Brasil, o turismo é o quarto colocado na pauta de exportações do país, sendo de US\$ 5 bilhões os ingressos de moeda estrangeira em 2008.

Outra tendência importante da atividade turística é a de desconcentração territorial do fluxo internacional, em direção aos países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos (ROE *et al*, 2004). A tabela II abaixo demonstra a diminuição proporcional dos países europeus como receptivo, passando de 72,7% nos anos 60 para 57,9% no ano 2001. Por outro lado, o continente africano e as regiões do Oriente Médio, Ásia Meridional e Ásia Oriental e Pacífico aumentaram suas participações de 3,4%, nos anos 60, para 24,5%, em 2001.

34 Embora este ponto também possa ser visto como um dos gargalos do desenvolvimento da atividade no Brasil.

Tabela III.2 – Evolução dos fluxos turístico 1960-2001

Região	1960	(%)	1970	(%)	1980	(%)	1985	(%)	1990	(%)	1998	(%)	2001	(%)
África	0,8	1,2	2,4	1,4	7,3	2,6	9,7	3,0	15,1	3,3	24,7	3,9	27,7	4,0
Américas	16,7	24,1	42,3	25,5	61,4	21,6	64,3	19,7	93,6	20,4	122,7	19,3	121,0	17,5
Ásia Oriental/ Pacífico	0,7	1,0	5,3	3,2	21,0	7,4	31,1	9,5	54,6	11,9	86,6	13,6	115,2	16,6
Europa	50,4	72,7	113,0	68,2	186,4	65,6	212,1	64,8	282,9	61,7	381,1	60,0	401,4	57,9
Oriente Médio	0,6	0,9	1,9	1,1	6,0	2,1	7,5	2,3	9,0	2,0	15,0	2,4	21,8	3,1
Ásia Meridional	0,2	0,3	0,9	0,5	2,3	0,8	2,5	0,8	3,2	0,7	5,0	0,8	5,8	0,8
Total Mundial	69,3	100	165,8	100	284,3	100	327,2	100	458,2	100	635,1	100	692,9	100

Fonte: ROE *et al.*, 2004

A atividade turística tem aumentado sua importância nos países em desenvolvimento, não apenas no que diz respeito ao fluxo internacional, mas o turismo doméstico é fundamental nestas áreas. A tabela III demonstra a importância do turismo doméstico em países em desenvolvimento, principalmente na Índia onde existem 54 turistas domésticos para cada estrangeiro, e na China onde esta proporção cai de 23 para 1.

Tabela III.3 – Comparação turismo internacional e doméstico em países em desenvolvimento

País	Demanda turística internacional (2000) (em milhões)	Estimativa da demanda doméstica (2000) (em milhões)	Relação demanda internacional e doméstica
Índia	2,5	135,0	1/54
China	31,0	740,0	1/23
Brasil	5,1	41,0	1/8
Tailândia	9,1	55,1	1/6
Indonésia	4,7	28,3	1/6

Fonte: ROE *et al.*, 2004

No caso brasileiro, Takasago e Mollo (2008), a partir da análise da matriz insumo-produto, destacam a importância relativa do trabalhador autônomo ou por conta própria no turismo e o baixo requerimento de capital e de qualificação. Em suas palavras

quando se observa o tipo de remuneração paga na atividade fica clara a importância relativa do trabalho autônomo ou por conta própria no turismo, que corresponde a 11,35% do rendimento de trabalhadores

autônomos no Brasil, contra uma participação do turismo no PIB brasileiro de apenas 2,8%. Fica também clara a baixa participação do capital de 0,49% apenas do total do capital remunerado no país e o peso significativo do trabalhador semi-qualificado, não qualificado e qualificado, nessa ordem. Isso é uma indicação do potencial que existe no turismo para a geração de emprego e redução da pobreza, uma vez que a atividade é intensiva em trabalho, pode ser tocada por pequenos empresários e trabalhadores por conta própria, e não exige grandes qualificações (TAKASAGO E MOLLO, 2008, p. 10).

Isto implica que o turismo é uma atividade trabalho intensiva e tende a privilegiar pequenos empresários e trabalhadores autônomos, com pouca exigência de qualificação. Este ponto é corroborado, com dados internacionais, por Altes (2006) que indica a predominância de pequenas e médias empresas que representam 94% do setor e empregam cerca da metade da mão-de-obra, em nível mundial.

Trata-se, contudo, de acordo com Takasago e Mollo (2008), de empregos ruins do ponto de vista de remuneração e estabilidade. Essa é uma característica do turismo em geral. Alguns autores, como Cooper (2006), identificam algumas características particulares do emprego no setor turístico que indicam sua precariedade:

- A predominância de empregos temporários e informais, relacionados à sazonalidade do setor;
- A existência de uma alta rotatividade, também relacionada à sazonalidade, à falta de perspectivas de mobilidade/aumentos de renda no decorrer da carreira, a informalidade, apenas 5% estão organizados (sindicatos, associações, entre outros) e às condições precárias de trabalho, 55% dos trabalhadores do setor hoteleiro, em média, não contam com descansos semanais contra 27% dos demais setores (UE, 2004, p.14),
- A predominância de jovens e mulheres, sendo que os salários de mulheres são cerca de 35% menores do que os similares masculinos (UE, 2004, p.20).

A precariedade do mercado de trabalho no turismo, apesar de sua facilidade de empregar pobres indica que mercado apenas não é capaz de reduzir a pobreza. São instrumentos outros que regulamentem, criem incrementos de renda e fórmulas de

melhoria de remunerações que, estimulando a qualificação, o desenvolvimento de serviços públicos, o desenvolvimento de instituições sociais de apoio e articulação sócio-econômica que permitam a melhoria das condições de vida e de inserção produtiva dos envolvidos na atividade turística.

A esse respeito, Takasago e Mollo (2008) simulam diferentes cenários para avaliar o papel do turismo na redução dos níveis de pobreza, em termos monetários e da desigualdade, nos quais são tratadas variáveis que representariam situações de predominância da lógica mercantil e outras com ações mais discricionárias do Estado. A conclusão das autoras é que o aumento do consumo turístico por si só não possui papel redistributivo, sendo que os efeitos benéficos sobre os pobres são maiores quando há um papel ativo do Estado. As razões para isto estariam ligadas às barreiras à participação dos mais pobres nos mercados, discutidas na seção III.2 deste capítulo.

Blake *et al* (2007) consideram que é assumido que o turismo é um meio para aliviar a pobreza, mas que há poucos estudos que trabalham com os impactos da atividade na economia como um todo e menos ainda quantificando as interações entre turismo e pobreza. Por meio da utilização de um modelo de equilíbrio geral computável (CGE) para o caso brasileiro os autores concluem que o turismo beneficia os setores mais pobres da sociedade e possui um potencial para a redução da desigualdade, embora não sejam estes setores sociais os maiores beneficiados pela expansão da atividade, sendo que o papel das políticas públicas é fundamental para direcionar os benefícios aos grupos mais pobres.

Assim, o benefício que o turismo gera, sendo intensivo em trabalho, não pode reduzir por si só a pobreza se a qualificação do emprego é muito baixa, se há vazamento de renda, se os envolvidos na atividade turística não contam com a rede de apoio e ativos em termos de infra-estrutura, organizações e instituições econômicas, políticas e sociais que os apoiarem ao longo do desenvolvimento da atividade. Por outro lado, se a renda gerada no turismo não ficar na localidade, ela também não contribui para reduzir a pobreza, o que pode estar ligado à necessidade de políticas públicas.

Tradicionalmente, as políticas de turismo são voltadas ao incremento da oferta turística, fortemente centradas em infra-estrutura, e da demanda, centrada

principalmente na promoção, aliadas às políticas de qualificação profissional. É necessário, porém, se o objetivo for reduzir a pobreza, estruturar políticas adicionais a estas que aliem a produção para o turista com a produção local, seja a partir de uma maior articulação da produção local e da produção para o turismo. Conjugando os benefícios para os turistas com os benefícios para os residentes, seja pelo adensamento do mercado local via consumo dos empregados ou pequenos empresários do setor, seja por meio da formação de redes que ampliem as aquisições locais de insumos e produto, seja por meio de organizações cooperativas que ampliem o potencial produtivo das localidades. Neste último caso, o papel de indução do governo pode ocorrer via políticas de transferência direta de renda aos mais pobres, principais compradores dos pequenos negócios locais, garantindo demanda e evitando, com isso, vazamentos de renda.

Além disso, a promoção turística também deve considerar a importância dada pelo turista moderno à valorização da cultura e do meio ambiente locais. Logo, ações de promoção de segmentos que valorizem os produtos e a cultura local atuam como catalisadores da produção local. Os empreendimentos turísticos de grande porte, interessados no desenvolvimento local e/ou no *marketing* social também podem atuar no sentido de promover de forma segmentada o destino e empregar preferencialmente produtos e serviços locais.

III.5. Comentários conclusivos

As análises dos capítulos I, II e III formam a base teórica para a discussão da experiência pioneira de fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo, foco do próximo capítulo. Recapitulando, demonstrou-se no capítulo I que o liberalismo econômico, em geral, e a sua atual etapa, conhecida como globalização, levaram a um acirramento da concorrência em nível mundial que tiveram como conseqüências a concentração do capital, o aumento do desemprego e das desigualdades entre países e entre regiões, conforme alertavam os economistas heterodoxos.

A insuficiência do mercado livre para promover o desenvolvimento das regiões mais pobres e incluir um contingente cada vez maior de pessoas excluídas do mercado de trabalho e o entendimento de que as soluções para estes problemas passam necessariamente pelo conhecimento da realidade destes territórios/regiões/pessoas e de um processo participativo, onde se destaca o protagonismo coletivo, levou à geração de teorias do desenvolvimento, conhecidas como desenvolvimento territorial endógeno ou desenvolvimento local.

A estas conclusões presentes somam-se, neste capítulo, as especificidades da economia do turismo e da análise do seu potencial para o combate a pobreza e desigualdade social, com base nos determinantes da pobreza no Brasil.

O turismo se tornou uma atividade relevante do ponto de vista econômico a partir do pós-guerra. Da análise de alguns elementos da economia do turismo, é possível inferir que a atividade possui especificidades que devem ser consideradas no momento da formulação de políticas e potencial de redução dos níveis de pobreza e desigualdade. São, particularmente importantes, as características da demanda moderna por turismo, menos concentrada e que valoriza aspectos culturais e ambientais locais, e das oportunidades de adensamento do mercado local via articulação dos elos da cadeia produtiva do turismo, beneficiando residentes e visitantes.

Entre as principais questões relacionadas à redução da pobreza e desigualdade via incremento da atividade turística estão: (i) os gastos dos mais ricos, países, regiões e segmentos sociais, nas áreas mais pobres; (ii) a crescente desconcentração do fluxo internacional de turistas em direção aos países periférico; (iii) sua característica trabalho intensiva, em que predominam os trabalhadores autônomos e com baixa qualificação; e (iii) a reduzida necessidade de capital relativamente a outras atividades econômicas.

Como o turismo pode, potencialmente, ocorrer em qualquer território, há pelo menos teoricamente, a possibilidade de seu desenvolvimento afetar positivamente a pobreza, em particular onde houver atrativos naturais e culturais a serem aproveitados para desenvolver a atividade. Todavia, as análises referentes à relação entre pobreza e turismo, indicam que o crescimento da atividade por si só não traz os efeitos esperados sobre a

pobreza e desigualdade, sendo necessária intervenção externa, principalmente do poder público para que estes se efetivem. Por mais que existam possibilidades de inclusão dos segmentos mais pobres, existem barreiras à inserção destes no mercado que não são passíveis de serem superadas pelo funcionamento do mercado apenas.

As barreiras à inserção dos mais pobres na atividade turística no mercado turístico estão ligados aos determinantes da pobreza e do turismo, em particular, para o que nos interessa, no Brasil, discutidos neste capítulo. Destaque-se a esse respeito:

- A necessidade de ampliar os postos de trabalho e a qualificação em particular nas áreas não urbanas e mais pobres;
- A necessidade de fornecer um serviço turístico de qualidade para atender a demanda exigente dos mais ricos e assim atrair renda;
- A necessidade de garantir infra-estrutura física, econômica e social mínimas para desenvolvimento territorial do turismo;
- A necessidade de projeto de desenvolvimento maior que articule programas de renda mínima, com a criação de mercados locais, com o atendimento a turistas e residentes, evitando vazamentos de renda, estimulando encadeamentos produtivos para trás e para frente.

Com base neste referencial analítico se discutirá, no próximo capítulo, a experiência pioneira de uma ação pública no âmbito do turismo no Brasil de fomento à economia solidária na cadeia produtiva do turismo.

CAPÍTULO IV – INCUBAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS NA CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DOS LENÇÓIS MARANHENSES, SERRA DA CAPIVARA-PI E JERICOACOARA-CE

IV.1. Introdução

É com o objetivo de analisarmos a experiência de incubação de empreendimentos econômicos solidários na cadeia produtiva do turismo que examinaremos neste capítulo o “Projeto de replicação de tecnologia social de incubação de cooperativas populares e organização comunitária em áreas priorizadas de baixo IDH, com potencial turístico”, também chamado de projeto de incubação de cooperativas populares, que se iniciou em 2006, a partir de Convênio entre o Ministério do Turismo e a ITCP/COPPE/UFRJ. O projeto tinha por finalidade fomentar as atividades econômicas da cadeia produtiva do turismo, visando o desenvolvimento local sustentável, sob a forma de cooperativas populares, buscando geração de trabalho e renda.

Como pilotos foram escolhidas as regiões do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses – MA, abrangendo os municípios de Barreirinhas, Santo Amaro e Paulino Neves, do Parque Nacional da Serra da Capivara – PI, abrangendo os municípios de São Raimundo Nonato, Coronel José Dias e João Costa e do Parque Nacional de Jericoacoara – CE, abrangendo os municípios de Jijoca de Jericoacoara, Camocim e Cruz.

Este projeto está no âmbito da Cooperação Brasil/Espanha, e as regiões escolhidas possuem baixo IDH e reconhecido potencial turístico, requisitos para a escolha, estando presentes no Programa de Regionalização do Turismo, no PRODETUR e os PARNA dos Lençóis Maranhenses e Serra da Capivara são priorizados pelo Grupo de Trabalho Interministerial de Turismo nos Parques Nacionais. Além disso, estão indicados nos Planos Aquarela e Cores como destinos prioritários para a promoção turística nacional e internacional.

O objetivo deste capítulo é analisar esta experiência empírica ³⁵, a partir da discussão teórica desenvolvida nos três capítulos anteriores, analisando os potenciais do turismo no desenvolvimento local e no combate à pobreza.

O capítulo está estruturado em três seções seguintes a esta introdução. Na seção IV.2 é apresentado o projeto de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo com foco na metodologia de incubação da ITCP/COPPE/UFRJ e nos resultados da avaliação conduzida pelo MTur em 2007.

Na terceira seção é analisada a experiência pioneira de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo na região nordeste do país com base nas análises teóricas dos três capítulos anteriores. A idéia é, portanto, verificar os pontos fortes e fracos do projeto no fornecimento de uma alternativa popular de desenvolvimento. Os limites e as oportunidades do fomento à economia solidária, apresentados no capítulo II, e as especificidades do setor turístico, apresentadas no capítulo III, serão contempladas em relação ao projeto de incubação. Na última seção são apresentados os comentários conclusivos.

IV.2. O Fomento ao Cooperativismo Popular na Cadeia Produtiva do Turismo: experiência da incubação de cooperativas populares na região nordeste

Em dezembro de 2005, iniciou-se o “Projeto de replicação de tecnologia social de incubação de cooperativas populares e organização comunitária em áreas prioritizadas de baixo IDH, com potencial turístico”, a partir de um Convênio firmado entre o Ministério do Turismo e a ITCP/COPPE/UFRJ.

O projeto em análise integra um conjunto de iniciativas no âmbito do Acordo de Cooperação Brasil/Espanha, do qual fazem parte diversas instituições brasileiras, entre elas o Ministério do Turismo (MTur), e por parte do Governo da Espanha, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). Para o turismo foram definidas as regiões de abrangência do Parque dos Lençóis Maranhenses,

³⁵ Não é objeto deste capítulo avaliar a experiência de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo fomentada pelo MTur, nos termos de avaliação de políticas públicas.

da Serra da Capivara, no Piauí, e do litoral extremo oeste do Ceará, região de influência do PARNA de Jericoacoara. Para a definição das ações, foram realizados diagnósticos participativos envolvendo representantes das três esferas de governo, da sociedade civil organizada e da AECID. Estes apontaram uma série de ações necessárias para o desenvolvimento das regiões participes, tendo como vetor deste desenvolvimento o turismo. Foram definidas necessidades de infra-estrutura, de qualificação profissional, de promoção e estruturação dos destinos turísticos e outras relativas à mobilização e a organização da comunidade local, entre elas a incubação de EES.

O projeto de incubação tinha por finalidade fomentar as atividades econômicas da cadeia produtiva do turismo, visando ao desenvolvimento local sustentável para geração de emprego e renda, sob a forma de cooperativas populares. Seu objetivo geral era

Construir uma política pública de inclusão socioeconômica de empreendedores associados ao setor turístico, como uma das alternativas de desenvolvimento e de recuperação de áreas economicamente debilitadas, visando à melhoria das condições de vida das populações que habitam o entorno de áreas sob proteção ambiental com potencial turístico, por meio da criação de oportunidades de emprego, geração de renda e de desenvolvimento local (ITCP/COPPE/UFRJ, 2008, p. 7).

Enquanto os objetivos específicos eram

- transferir tecnologia de incubação para criação e implantação de uma Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares dos Lençóis Maranhenses (no município de Barreirinhas fomentando, ainda, o cooperativismo nos municípios de Santo Amaro, Paulino Neves e Tutóia) e fomento à organização produtiva coletiva na área de influência do Parque Nacional da Serra da Capivara (municípios de Coronel José Dias, São Raimundo Nonato, São João do Piauí e João Costa) através da implantação de uma Central de Negócios e Serviços entre os municípios que a compõem.
- fomentar as atividades econômicas da cadeia produtiva do turismo dos Lençóis Maranhenses e na Serra da Capivara, buscando geração de trabalho e renda e visando o desenvolvimento local sustentável, sob a forma de cooperativas populares (ITCP/COPPE/UFRJ, 2005)

A incubação tem como objetivo o desenvolvimento de ações que promovam, ao mesmo tempo, o desenvolvimento das cooperativas como empreendimento econômico e a emancipação política e social dos cooperados, articulando, a participação voluntária de trabalhadores, em geral em condições de exclusão, os aspectos econômicos do negócio com as oportunidades de inserção cidadã, possuindo um modelo de gestão democrático e participativo, mais voltado para o bem comum do que para o lucro.

O público-alvo do projeto estava nas parcelas organizadas em grupos com alguma identidade coletiva. Esta poderia se apresentar sob a forma de identidade profissional (trabalhadores pertencentes a uma mesma categoria profissional) ou mesmo de vizinhança (grupos comunitários, associações, movimentos populares), desde que tivessem como objetivo comum desenvolver trabalho sob as formas cooperativa ou associativa e direcionadas ao público do turismo em geral. O público é, então, formado por trabalhadores que, em geral, apresentam baixo nível de escolaridade formal e qualificações profissionais advindas de atividades cotidianas (cozinha, costura, construção civil, segurança, limpeza etc.).

Metodologia de incubação

A metodologia de incubação da ITCP/COPPE/UFRJ se baseia na constituição de ITCP locais, cuja equipe passa por um processo de treinamento prático e teórico na ITCP/COPPE/UFRJ. A equipe local qualificada passa, então, a trabalhar *in loco* diretamente com os cooperados, por meio de cursos, de assessoria técnica e outras formas de interação, tendo acompanhamento remoto da equipe central da ITCP/COPPE/UFRJ via Sistema Integrado de Gestão da Incubadora (SIG-INC).

Sobre a metodologia de incubação adotada, temos que

A metodologia utilizada aproxima o saber científico ao saber local, tendo como orientação conceitual a organização da atividade turística em núcleos produtivos, visto que os empreendimentos que compõem a infra-estrutura turística compartilham o mesmo território e/ou participam da mesma cadeia produtiva (ITCP/COPPE/UFRJ, 2008, p. 7)

A metodologia desenvolvida pela ITCP foi pensada por meio de dois tipos de racionalidade que precisam estar articulados nas atividades realizadas junto a cooperativas populares e que definem as duas principais vertentes do trabalho de incubação: uma que se ocupa da viabilidade econômica do empreendimento e outra voltada para a sua viabilidade como cooperativa. Buscou-se associar uma racionalidade funcional que procura instrumentalizar a ação dos cooperados dentro das cooperativas, visando ao desenvolvimento econômico e sustentabilidade do empreendimento com uma racionalidade substantiva orientada pelos princípios da autogestão, democráticos e participativos do cooperativismo popular, segundo a qual o indivíduo é o protagonista da sua transformação e a viabilidade de uma cooperativa está diretamente relacionada ao desenvolvimento do cooperado como cidadão (ITCP/COPPE/UFRJ, 2009, p. 6)

O processo de incubação³⁶ é dividido em duas fases: pré-incubação e incubação. A fase de pré-incubação envolve atividades relacionadas à construção da identidade de grupo, sensibilização e identificação dos grupos potenciais. É realizada uma avaliação na região alvo do projeto, com a finalidade de verificar quais os potenciais a serem trabalhados, os valores individuais e os coletivos, identificados os níveis de educação formal - para encaminhamento posterior de complementação dos cursos - e a renda *per capita*. Busca-se, em termos individuais, a documentação cível básica (Carteira de identidade, título de eleitor) e regularização da situação fiscal (CPF).

A fase de incubação é dividida em três etapas. Na primeira etapa da incubação o foco central é a constituição do grupo enquanto cooperativa. Esta fase é iniciada com o Curso "Introdução ao Cooperativismo" no qual são apresentadas noções sobre cooperativismo, autogestão e organização de uma cooperativa. O segundo curso é o de "Cooperativa enquanto Empresa" é construído através da utilização de dinâmica e oficinas. Para permitir o entendimento do processo de constituição do empreendimento e sua viabilidade enquanto um negócio, todas as ações são desenvolvidas de forma didática.

A segunda etapa da incubação concentra-se no apoio à formalização e legalização do empreendimento, na elaboração conjunta do Plano de Negócios e no encaminhamento para os cursos de qualificação profissional, educação formal e educação digital. O

³⁶ Baseado em "Programa de Incubação" (ITCP/COPPE/UFRJ, 2009).

incentivo à educação possibilita a formação de quadros aptos a conduzir o empreendimento. Para a execução desta etapa busca-se a parceria com instituições especializadas como o Comitê de Democratização da Informática (CDI), Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA), entre outras.

Na terceira etapa da incubação são executadas atividades de prospecção de tecnologias para agregar valor aos produtos/serviços produzidos pelas cooperativas. O objetivo é a diversificação dos produtos e serviços oferecidos com maior conteúdo tecnológico e conseqüente aumento de rentabilidade. A etapa seguinte compreende a elaboração de projetos de captação de recursos para as cooperativas em função das necessidades anteriormente identificadas e das fontes de recursos disponíveis.

Embora, estas etapas sejam previstas para serem desenvolvidas de forma seqüencial, o trabalho da ITCP/COPPE/UFRJ leva em conta as especificidades locais, principalmente o nível inicial de organização dos grupos, seu grau de desenvolvimento e a cultura dos cooperados. De uma forma geral, há um grande respeito “ao tempo” destes grupos e os trabalhos de incubação são adaptados à realidade local.

A escolha dos grupos a serem incubados foi balizada pela relação com a atividade turística e o interesse de participar do processo de incubação. Foi adotada uma perspectiva ampla da cadeia do turismo, envolvendo desde os prestadores de serviços diretamente em contato com os turistas, como transporte, hospedagem domiciliar e artesanato, até grupos que produzem insumos a serem utilizados pelo *trade* turístico das regiões, como beneficiamento de frutas nativas e também alguns artesanatos.

É importante ressaltar que existem diferenças estruturais entre as três regiões trabalhadas que se refletiram no desenvolvimento do projeto nelas. A região dos Lençóis Maranhenses possui um fluxo crescente de turistas, inclusive internacionais, sendo um destino comercializado por um número crescente de agências turísticas. Na região já existiam grupos populares organizados, atuando na cadeia produtiva do turismo. Já a região da Serra da Capivara, apesar do reconhecido potencial do PARNA e de sua estrutura, apresenta baixo fluxo turístico e infra-estrutura e serviços precários. A incubação na região de Jericoacoara iniciou-se somente no 2º semestre de 2007 e

seus resultados ainda são incipientes. Na presente análise a incubação em Jericoacoara será abordada, por isso, de forma mais rápida.

Após um ano de trabalhos locais, o Ministério do Turismo, por meio da Coordenação Geral de Projetos de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas, do DCPAT, decidiu realizar uma avaliação do projeto, buscando verificar o cumprimento das metas estabelecidas no Convênio e avaliar os efeitos qualitativos desta iniciativa, principalmente em relação ao desenvolvimento dos trabalhos das cooperativas incubadas, de acordo com suas características iniciais, seus propósitos de estimular o desenvolvimento local.

Resultados da avaliação - Lençóis Maranhenses

A equipe local da ITCP do Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses constitui-se de 12 membros, dos quais 6 são técnicos com formação superior e 6 estagiários. A avaliação do projeto por parte dos integrantes revelou que a capacitação provida pela ITPC/COPPE mostrou-se eficiente no sentido de compreensão dos meios e dos objetivos do trabalho na região, destacando a importância de interação com instituições parceiras. A burocracia, tanto da ITCP/COPPE, como do MTur, foi citada como um problema, assim como a dificuldade de locomoção, entre os municípios.

O acesso desde São Luis, MA 402, concluída em 2003, está em bom estado, mas na sede do município de Barreirinhas há problemas de urbanização e sinalização turística. O *trade* destacou a ‘pobreza estética’ do município como um dos problemas para o desenvolvimento do turismo. Outro ponto destacado foi a ausência de atividades complementares, como opções de entretenimento noturno e gastronomia.

A conclusão da rodovia translitorânea até o Piauí é considerada pelos cooperados e *trade* como importante, pois além de incrementar a integração com a região do Delta do Parnaíba e Jericoacoara, também melhora a acessibilidade entre áreas do próprio Lençóis (trecho Barreirinhas – Tutóia).

Apesar da variedade de atrativos, atualmente são efetivamente utilizados dois produtos turísticos, o primeiro é o passeio ao PARNA dos Lençóis Maranhenses, principalmente o circuito das Lagoas Azul e do Peixe, e o segundo é o circuito do Rio Preguiças,

passeio que sai de Barreirinhas e vai até o povoado de Caburé. Outros ainda são incipientes como *trekking* no PARNA, passeios aos Pequenos Lençóis e circuito da Cardoso.

No caso dos Lençóis Maranhenses já havia grupos organizados, geralmente sob a forma de associações, que ofertavam serviços turísticos como transporte, artesanato, hospedagem domiciliar, entre outros, principalmente, devido ao trabalho de instituições como o SEBRAE na região. A maior parte das cooperativas incubadas estava organizada ao nível produtivo, mas não ao nível de gestão, o que tem sido o foco dos trabalhos da ITCP. O quadro I sistematiza as informações sobre as cooperativas dos Lençóis.

Quadro IV.1 – Cooperativas Incubadas dos Lençóis Maranhenses

Grupo	Atividade	Situação inicial	Situação atual
COOTTALMAR – Cooperativa de Turismo e Transporte Alternativo dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas)	Transporte (toyoteiros) Atuação: trabalha com passeios em veículos 4x4 aos principais atrativos turísticos da região como o circuito das Lagoas Azul e do Peixe, que se encontram no PARNA, além de fazerem os circuitos entre os municípios da região e também às regiões do Delta do Parnaíba-PI e Jericoacoara-CE, ainda que de forma incipiente.	Fundada em 2001 por 25 sócios fundadores. Encontrava-se desmobilizada e inoperante.	Cooperativa formalizada. Atualmente possui 98 cooperados. As ações da ITCP aumentaram a participação dos cooperados, trouxeram melhorias na gestão, reuniões periódicas, reforma do Estatuto Social e articulações com instituições financeiras, órgão de fiscalização e regulamentação. Articulação com o departamento de Desenho Industrial da UFMA para o desenvolvimento de novas carrocerias. Está em processo de organização para adaptar-se à implantação do voucher municipal. Plano de Negócios em fase de elaboração.
COOPCART – Cooperativa de Carros e Táxis (Barreirinhas)	Transporte (táxi) atuação: serviços de táxi principalmente no trecho São Luis - Barreirinhas – São Luis.	Fundada em 2002 por 20 sócio fundadores. Encontrava-se desmobilizada.	Atualmente é formada por 35 cooperados. Com as ações da incubadora, houve reformulação do Estatuto Social, são realizadas reuniões periódicas, foram fortalecidos os instrumentos de gestão e criado plano de ação, houve organização da estrutura de trabalho, criação da logomarca, e realizado curso para melhoria do atendimento ao cliente. Houve melhoria nos aspectos administrativos e financeiros. Plano de Negócios em fase de elaboração.
COOPERNAÚTICA – Cooperativa de transporte náutico	Transporte náutico Atuação: trabalha com	Constituída em julho de 2005 como cooperativa, formada por 23 sócio-	Cooperativa formalizada. Atualmente são 86 cooperados. A ITCP desenvolve ações de revisão

dos pilotos proprietários embarcações de Barreirinhas (Barreirinhas)	<p>passeios turísticos náuticos, principalmente no acesso ao PARNA e o circuito do rio Preguiça, que termina no povoado de Caburé.</p>	<p>fundadores. Agregava entre os membros condutores e proprietários de embarcações.</p> <p>Desmobilizada e inoperante devido a interesses conflitantes dos 2 grupos que praticavam concorrência predatória entre si.</p>	<p>do Estatuto Social, organização da estrutura de trabalho, articulação com a Câmara de Vereadores e Capitania dos Portos, e assessoria para adaptação à implantação do voucher municipal. Plano de Negócios em fase de elaboração.</p>
COOPERTUR – Cooperativa Rionovense de Transporte para o Turismo (Paulino Neves)	<p>Transporte (toyoteiros)</p> <p>Atuação: passeios com veículos 4x4 em regiões como os pequenos lençóis</p>	<p>Existia como grupo informal, com 26 integrantes, antes do processo de incubação.</p>	<p>Atualmente são 12 cooperados. Legalizou-se em 2006, com as ações da ITCP. A ITCP contribuiu com a elaboração do Estatuto Social, assessoria para a eleição da diretoria e para o registro da documentação. Enfrenta problemas de demanda, pois Paulino Neves não é um destino turístico consolidado.</p>
ARTECOOP – Cooperativa dos Artesãos dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas)	<p>Artesanato (buriti)</p> <p>Atuação: trabalham na confecção de acessórios femininos como bolsas e chapéus bem como toalhas de mesa e outras peças utilitárias, feitas a partir da manipulação da palha do Buriti, palmeira típica da região. Une artesãs de 13 povoados do município de Barreirinhas. Venda centralizada na sede da cooperativa.</p>	<p>A ITCP encontrou a cooperativa já legalizada, com 98 sócio-fundadores, mas com problemas de gestão e certo grau de desarticulação.</p>	<p>Cooperativa formalizada. Atualmente são 98 cooperados. Com as ações da incubadora, aconteceram a revisão e a reformulação do Estatuto Social e houve a organização da estrutura de trabalho, aprimoramento do design dos produtos, elaboração do projeto cooperativo, assessoria contábil para a emissão de notas e inventário financeiro do empreendimento.</p>
GRUPO DE HOSPEDARIAS FAMILIARES DE SANTO AMARO (Santo Amaro)	<p>Hospedagem</p> <p>Atuação: Como não há pousadas no local, a hospedagem sempre se realizou nas casas dos residentes, que se uniram visando à formação de cooperativa para organização, gestão e comercialização da atividade de hospedaria domiciliar, que possui outros exemplos, nacionais e internacionais.</p>	<p>Não existia enquanto grupo antes da chegada da ITCP, mas havia a oferta do serviço isoladamente, por 13 famílias.</p> <p>A atividade surge com as filmagens do longa-metragem “Casa de Areia”, quando 32 casas foram alugadas para acomodar a equipe de produção.</p>	<p>O grupo ainda é informal. Foi realizada pesquisa para identificar o fluxo de turistas e sobre a opinião da população sobre a criação deste tipo de empreendimento. Em agosto de 2007 foi realizado o Seminário de Hospedarias Familiares. Foram promovidas parcerias com as Universidades Estadual e Federal do Maranhão, cursos de Arquitetura e Desenho Industrial. Atualmente o grupo é formado por 13 famílias de hospedeiros. Tem apoio da Prefeitura e recebe assessoria do Projeto Cama e Café (RJ).</p>
Comcoop (Cooperativa de Condutores de Visitantes Monitores)	<p>Condutores de Visitantes</p> <p>Atuação: atua na condução de turistas nos principais circuitos</p>	<p>O empreendimento começa em 2002, constituído como associação, formado por 65 pessoas.</p>	<p>A cooperativa foi legalizada em 5/04/2008, contando com 72 membros. As ações da ITCP visaram o fortalecimento do grupo, sua constituição como</p>

Ambientais dos Lençóis Maranhenses) (Barreirinhas)	turísticos da região, principalmente no PARNA	Encontrava-se desmobilizada, faziam parte da Coopernáutica.	cooperativa. Foram desenvolvidas atividades de planejamento, logomarca, intercâmbio com guias do Piauí. Atualmente, a ITCP assessora a cooperativa na elaboração de um regimento interno, para adequação da cooperativa à operacionalização do <i>voucher</i> municipal.
---	---	---	--

Fonte: Elaboração própria adaptada de ITCP/COPPE/UFRJ, 2009

É importante ressaltar que os grupos mais bem sucedidos, formalizados e com mais membros, são os que trabalham diretamente com os turistas, em vista da renda obtida com os serviços prestados, sendo que os grupos menos organizados e mesmo alguns que iniciaram o processo de incubação e depois saíram foram os que não tinham contato direto com os turistas. Este fato demonstra a falta de encadeamentos na cadeia produtiva do turismo local, refletindo também algumas especificidades da demanda turística que exige certo nível de qualidade.

No que se refere às demais atividades que servem ao turista, mas não o coloca em contato com quem produz, seria fundamental a garantia inicial de renda, apontando para o interesse em articulações com os programas de renda mínima e de geração de emprego e renda. É o caso, por exemplo, de programas de renda mínima já existentes e programas de melhoria da infra-estrutura das cidades – estradas, calçamento, paisagismo, entre outras – que ajudariam na redução da mencionada “pobreza estética” dos destinos e, ao mesmo tempo, gerariam emprego, qualificação e renda.

Outro ponto importante em relação aos grupos dos Lençóis Maranhenses é que muitos deles são peças fundamentais da dinâmica turística local. Para se chegar aos Lençóis Maranhenses é necessário pousar em São Luís, sendo que poucos turistas chegam a Barreirinhas de avião, no caso de pequeno porte, ou de 4x4 vindo de Parnaíba ou Jericoacoara. A grande maioria faz o trajeto São Luís - Barreirinhas pelo trecho rodoviário e a COOPCART de Barreirinhas oferece este serviço. Para visitar o PARNA é necessário atravessar o rio Preguiças e utilizar serviços de 4x4 para acessar os atrativos, nestes casos a COOPERNAÚTICA e a COOTTALMAR, ofertam respectivamente os serviços. A Associação dos condutores de turismo dos Lençóis Maranhenses é responsável pelos serviços de condução no PARNA. Desta forma, se

bem articulados, estes grupos são importantes elementos para o desenvolvimento do turismo na região.

O trabalho da ITCP foi avaliado de forma positiva pelos incubados, que ressaltaram a (re)organização dos grupos promovida pela instituição e a contínua assistência com que puderam contar devido à constante disponibilidade de membros da ITCP para orientações. Destaque também foi dado à transmissão de conhecimento acerca das potenciais instituições parceiras, como o BNDES e o BNB. Há que se registrar os efeitos indiretos proporcionados pelo trabalho da ITCP como a busca por alfabetização e por capacitação em informática por parte de cooperados. Esta relação entre ITCP e incubados, resultou na criação de uma identidade institucional da ITCP, não marcada por um personalismo ou assistencialismo típicos das assistências contínuas em locais pobres.

Outro ponto de destaque está relacionado com o incentivo à integração/interação entre as cooperativas na própria região e entre as regiões. Foram realizadas visitas para intercâmbio de experiências entre as cooperativas produtoras de doces dos Lençóis e as da Serra da Capivara, mais experientes. Outro exemplo é a interação entre a COOTALMAR, a COOPERNAUTICA, a COOPCART e os CONDUTORES DO PARQUE, estão produzindo um *site* único, com apoio da ITCP e irão possuir uma sede comum. Esta iniciativa, além do apoio da ITCP, é motivada pela discussão que ocorre no município de Barreirinhas acerca da adoção de um *voucher* único³⁷ para o controle das atividades turísticas no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses e a concessão dos serviços de transporte de visitantes do PARNA e no rio Preguiças. Há uma disputa entre as cooperativas e as agências de turismo por esta concessão.

A discussão acerca da concessão dos serviços de transportes no PARNA Lençóis Maranhenses ilustra o avanço das atividades sob a forma de maior atuação institucional desses grupos. Da mesma forma, as interações com instituições parceiras têm gerado resultados que, além de servir de estímulo à continuidade da mobilização e coesão dos grupos, evidencia a potencialidade do projeto no sentido agregação de novos atores. Todavia, para que o processo de incubação seja completo,

³⁷ O *voucher* único, inspirado na experiência de Bonito-MS, é uma forma de organizar as visitas ao PARNA em que os diversos serviços relacionados ao turismo no PARNA são vendidos de forma única.

principalmente no tocante à melhoria da gestão e comercialização dos produtos e serviços, seria ainda necessária uma continuidade dos trabalhos da ITCP, na região.

Resultados da avaliação - ITCP Serra da Capivara

O fluxo turístico é incipiente e se concentra no único atrativo da região, o Parque Nacional de Serra da Capivara, onde estão localizados os mais antigos sítios arqueológicos do Brasil e da América, considerados entre os mais importantes do mundo. Tal incipiência do fluxo turístico indica a necessidade ainda maior de programas de renda mínima e de frentes de trabalho para iniciar o desenvolvimento do turismo na região.

O trabalho da equipe local foi avaliado positivamente pelos grupos incubados. Estes eram céticos em relação a novos projetos na região, porque já haviam vivenciado diversos outros projetos que não tiveram os resultados esperados ou foram abandonados sem conclusão, fato que foi objeto de um trabalho intenso de sensibilização por parte da equipe local. Apesar dos avanços, este fato ainda tem dificultado o processo de formalização dos grupos, que não contam com um número mínimo de membros para se estruturarem como uma cooperativa.

Dos grupos incubados na região, apenas um já está em processo de formalização. Os outros ainda estão em processo de consolidação dos trabalhos, mas já obtendo resultados positivos na comercialização dos seus produtos, o que tem ajudado no retorno de pessoas que participaram de outras capacitações e depois se desiludiram.

Os cooperados ressaltam a importância do projeto no processo de reorganização dos grupos. Destacam a capacitação que tiveram em gestão e em planejamento (negócios e comercialização) e o processo de articulação com o *trade* local.

Destacaram ainda a falta de infra-estrutura para o desenvolvimento do turismo na região, principalmente a demora no início das obras do novo aeroporto e da falta de um centro de comercialização para a venda de seus produtos.

Quadro IV.2 – Cooperativas Incubadas da Serra da Capivara -PI

Grupos	Atividade	Situação inicial	Situação atual
RAINHAS DA RECICLAGEM (São Raimundo Nonato)	Artesanato	Grupo foi capacitado, apenas no processo de produção. Não era formalizado. Encontrava-se desmobilizado.	O grupo foi reorganizado. Teve capacitação em cooperativismo e gestão de negócios. Produção e vendas aumentaram com a participação em Feiras. Ainda não é formalizado.
ECOART (João Costa)	Artesanato Utiliza matéria-prima local para artesanato em madeira, crochê, bordado, costura, artesanato com cera de abelha, tecelagem com lã, “biojóias” e cerâmica. Faz o Reaproveitamento de materiais recicláveis como lacres de latas de alumínio, garrafas Pet, CDs e cartões telefônicos.	O grupo já existia, com 36 integrantes e era formalizado, mas não estava legalizado. A produção era individual.	Conta com 15 cooperados. Grupo em processo de legalização. Produz coletivamente. Tem 03 pontos de comercialização (Cooperlojas): uma em São Raimundo Nonato, no Mercado do Produtor, uma na entrada do Parque Nacional da Serra da Capivara e uma em Cambraia (administrada pela própria cooperativa).
COOPEART (São Raimundo Nonato)	Artesanato Utiliza matéria-prima local e materiais recicláveis (filtro de café usado), fazendo artesanato em argila, madeira, palha de carnaúba, palha de taboa, cipó nativo, “biojóias”, crochê, bordado e costura.	O grupo já existia, com 28 membros, formalizado, mas não era legalizado. Produção era individual. Não possuíam ponto de venda e eram dependentes de atravessadores.	Cooperativa legalizada no decorrer do projeto em 27/05/2008. Atualmente, contam com 29 cooperados e têm 02 pontos de venda fixos (Cooperlojas): um administrado pela própria cooperativa no Mercado do Produtor (comodato de 05 anos). Outro ponto de venda é na entrada do Parque Nacional da Serra da Capivara. A Cooperart também tem um terreno doado pela Prefeitura de São Raimundo Nonato, onde instalará sua sede. Também receberam um ponto de venda na rodoviária, mas ainda não está em funcionamento. A cooperativa é formada por Núcleos de Produção que se subdividem em: Bordado/Crochê/Pintura, Palha/Taboa, Reciclagem/Argila, Madeira. Recebem encomendas e promovem eventos (bingos, festas, feiras). Produção e vendas aumentaram com a participação em Feiras. Vivem apenas do artesanato.
COOPEARTFRUT	Gastronomia (beneficiamento de frutas nativas) e artesanato.	O grupo já existia, mas não estava organizado, eram 03 famílias (14	Cooperativa está formalizada e em processo de legalização, conta com 13 cooperados e 02 pontos de comercialização – Cooperlojas: um na entrada do Parque

(Cel. José Dias)	Utiliza como matéria-prima fruta nativa do sertão nordestino, o umbu, maracujá do mato. Produz doces, geléias, polpas, compotas, bombons e mel. Além disso, produz artesanato em pedra, madeira, bordado, sementes, artesanato com retalhos e pintura em tela.	pessoas) que trabalhavam individualmente, concorrendo entre si. Não era formalizado. Encontrava-se desmobilizado.	Nacional da Serra da Capivara, administrado pela própria cooperativa. Outro no Mercado do Produtor. A cooperativa tem núcleos de produção que se subdividem em: doce, bordado e artesanato em pedra. Produção e vendas aumentaram com a participação em Feiras.
UMBUS (São Raimundo Nonato)	Gastronomia (beneficiamento de frutas nativas)	Grupo foi capacitado, apenas no processo de produção. Não era formalizado. Encontrava-se desmobilizado.	O grupo foi reorganizado. Teve capacitação em cooperativismo e gestão de Negócios. Produção e vendas aumentaram com a participação em Feiras. Ainda não é formalizado.
ZABELÊ (São Raimundo Nonato)	Fabricação de produtos de limpeza	O grupo já existia, com 10 integrantes e estava formalizado. O produto não tinha controle de qualidade. A venda era feita apenas para pessoas físicas e para consumo próprio.	Atualmente são 11 cooperados e a cooperativa está em processo de legalização. Tem 3 pontos de venda (Cooperlojas): 01 em São Raimundo Nonato, 01 no Sitio do Mocó – entrada do Parque Nacional da Serra da Capivara - e 01 na própria comunidade, administrada pela cooperativa. Melhoria da qualidade dos produtos. Vendem para pessoas jurídicas, produtos inseridos no mercado local. Sentem mais autoconfiança. A Cooperativa tem um terreno para a construção de uma unidade de produção. Precisa adequar a produção às condições exigidas pela ANVISA.

Fonte: Elaboração própria adaptada de ITCP/COPPE/UFRJ, 2009

Apesar deste desafio enfrentado durante o processo de incubação, em vista da mencionada desmobilização com o insucesso de experiências anteriores, os grupos apresentavam características importantes para a incubação na cadeia produtiva do turismo, pois trabalham com matérias-primas locais, como o umbu, maracujá do mato e material reciclado, e eram em sua grande maioria assentados rurais e população vulnerável do ponto de vista social, o que é bastante valorizado por um segmento de turistas e pelas redes de comércio justo. Este é um potencial ainda não inteiramente aproveitado, uma vez que a demanda turística ainda é muito baixa.

O *trade* local apresenta uma forte demanda em capacitação de recursos humanos, bem como investimentos na área de infra-estrutura, principalmente no que se refere à acessibilidade, e de promoção. É importante destacar o trabalho da equipe local na aproximação entre os cooperados e o *trade*.

A comunidade local é cética quanto à possibilidade do turismo ser o principal vetor de desenvolvimento econômico da região e não crê que a região reúna as condições necessárias para o desenvolvimento da atividade.

Algumas questões que limitam os trabalhos dos cooperados extrapolam o escopo do trabalho da ITCP. É o caso da incipiência do turismo na Serra da Capivara. Por isso, é necessária uma maior interação com outras iniciativas do MTur ou outras instituições de fomento presentes nestas regiões, de forma geral, e de turismo, de forma particular. Além do projeto de renda mínima, criação de emprego e qualificação para o aproveitamento de produtos locais, por exemplo, é necessário produzir o produto turístico, ou preparar o atrativo principal, PARNA, completando-o com outros.

Resultados Gerais

- A avaliação dos cooperados sobre o trabalho da ITCP é positiva.

Na grande maioria das vezes houve uma identificação de melhoria nas atividades das cooperativas, tanto na qualidade dos serviços e produtos, quanto na organização dos cooperados. Outro ponto ressaltado foi o respeito demonstrado pelas equipes das ITCP em relação às culturas locais, adaptando seus trabalhos à realidade de cada região.

- A criação de uma identidade institucional das ITCP.

Os incubados reconhecem as ITCP como uma instituição de apoio importante e não as confunde com os representantes das equipes, o que demonstra que não há uma relação personalista ou de assistencialismo entre as equipe locais e os incubados.

- A prática de busca de parceiros para resolução de problemas e aproveitamento de oportunidades.

A busca de resolução de problemas identificados ou o aproveitamento de oportunidades. Há busca de apoio de parceiros, como BNDES, SEBRAE, BNB, BB, entre outros. Este processo tem trazido grande agilidade na condução das ITCP e credibilidade junto aos cooperados.

- As iniciativas de interação entre os grupos incubados, nas regiões, e entre as regiões.

Embora estas iniciativas sejam incipientes, podem cumprir um papel fundamental, principalmente quando se trata do Roteiro Integrado. Em Barreirinhas, já há uma iniciativa de interação entre três cooperativas que possuem interesses comuns e vão funcionar na mesma sede. Na região da Serra da Capivara foram inauguradas duas lojas para a comercialização dos produtos das cooperativas apoiadas pelo projeto. Está marcada também uma visita de produtores de doces de Barreirinhas a São Raimundo Nonato onde esta prática está mais desenvolvida. Devido ao grande fluxo turístico de alto poder aquisitivo a região de Jericoacoara pode exercer o papel de centro de vendas dos produtos das demais regiões. No I Seminário Regional de Cooperativas Populares do Nordeste, ocorrido em Parnaíba-PI, em agosto de 2008, foi criada a Rede Nordestina de Cooperativas Populares, envolvendo os grupos incubados nas regiões da Serra da Capivara, Lençóis Maranhenses, Jericoacoara e Parnaíba, sendo que os três últimos formam o roteiro integrado de turismo, com os municípios das três regiões organizados em consórcio, sendo que a Rede poderia dar voz aos cooperados neste âmbito.

- Os efeitos positivos das equipes locais serem formadas por pessoas das regiões ou com alguma ligação forte com estas.

Os coordenadores das ITCP são no geral pessoas com forte ligação com as regiões trabalhadas, como pesquisadores, mestrandos ou doutorandos, com dissertação/tese sobre a região. Além destes, a maior parte das equipes é formada por moradores das regiões, e no caso dos estagiários estão tendo a primeira oportunidade de emprego. Além dos efeitos sociais mais diretos como o ingresso no mercado de trabalho e a renda gerada, deve-se destacar o papel facilitador destas pessoas residentes ou ligadas

às regiões trabalhadas no processo de integração com os incubados e na resolução dos problemas, por estes conhecerem a realidade e a cultura locais.

- Existem deficiências estruturais que fogem ao escopo do trabalho das ITCP, mas afetam diretamente as cooperativas.

Embora existam diferenças significativas quanto ao fluxo de turistas e a presença de equipamentos e serviços turísticos entre as duas regiões trabalhadas. São comuns os problemas de infra-estrutura, extrema sazonalidade, no caso dos Lençóis, deficiência na promoção e comercialização e na disponibilidade de financiamento. Estas questões exigem articulação com outras áreas do MTur e outras instituições e projetos de desenvolvimento articulados.

IV.3. Análise do papel do projeto de incubação de EES na Cadeia Produtiva do Turismo no desenvolvimento local e combate à pobreza e desigualdade

Esta seção analisará o projeto de incubação à luz dos elementos teóricos discutidos nos capítulos anteriores. Primeiramente se discute as restrições do fomento à economia solidária via incubação de EES na cadeia produtiva do turismo para o alcance do desenvolvimento local. Em segundo lugar, é realizada uma análise dos principais desafios e oportunidades da economia solidária, conforme destacado no capítulo II, face à experiência do referido projeto. Por último, é feita uma síntese das análises desenvolvidas com o objetivo de apresentar conclusões mais gerais sobre a incubação de EES na cadeia produtiva do turismo como projeto de desenvolvimento econômico e social.

Conforme ressaltado no capítulo I, o processo de liberalização da economia, intensificado nos países periféricos a partir de meados dos anos 90, por meio da adoção de políticas neoliberais, resultou em efeitos deletérios para os segmentos e para as regiões mais pobres da sociedade. Entre estes efeitos destacam-se o aumento do desemprego, a precarização das condições de trabalho e a intensificação das barreiras à inserção destes segmentos no mercado de trabalho.

Estes fatos, analisados e discutidos no capítulo I, colocaram em cheque a noção de que o mercado livre seria o alocador mais eficiente dos recursos na economia, e que o desenvolvimento seria uma decorrência do crescimento econômico, exigindo soluções alternativas. É neste contexto de crise da perspectiva liberal que surgem alternativas para a inclusão dos segmentos mais pobres da sociedade, dentre elas destacando as iniciativas de desenvolvimento local endógeno, de uma forma geral, e o fomento às iniciativas da economia solidária, em particular, conforme vimos no capítulo III.

Assim, corrobora-se com as posições das teorias econômicas de cunho heterodoxo, que ressaltam os aspectos instáveis da economia mercantil e indicam a necessidade de intervenção exógena, principalmente do Estado, na inclusão dos grupos sociais mais vulneráveis.

O Estado pode atuar estimulando a produção dos grupos locais, conforme visto no capítulo II, seja por meio de ações que apoiem os grupos em um primeiro momento até seu estabelecimento no mercado, criando condições de desenvolvimento dos grupos via crédito, qualificação para melhor desempenho econômico, compra direta dos grupos ou mesmo transferência de renda aos mais pobres, principais compradores dos grupos populares. Estas ações têm como finalidade criar oportunidades de emprego e renda e um ambiente propício para o aumento dos investimentos, diminuindo a incerteza, nos termos keynesianos, e adensando o mercado local, diminuindo assim os vazamentos de renda e permitindo algum desenvolvimento local.

Outro papel fundamental do Estado nestas regiões e que beneficiaria os grupos incubados está relacionado ao fornecimento de infra-estrutura e promoção turística aproveitando os atrativos naturais da região, assim como garantindo a prestação de serviços públicos básicos e a regulação do turismo, principalmente no que diz respeito ao uso dos PARNA, principais atrativos destas regiões.

As teorias de desenvolvimento local assumem elementos teóricos do desenvolvimento regional, como o papel do planejamento e do investimento estatal para o desenvolvimento, a importância dos encadeamentos entre as atividades econômicas e da demanda local no processo de desenvolvimento, ao adensar o mercado local e evitar os vazamentos de renda. Soma-se a isto a percepção de que os elementos necessários ao desenvolvimento estão nas

próprias comunidades, sendo necessária a mobilização destes recursos com o objetivo de beneficiar diretamente os moradores locais, de acordo com suas intencionalidades. Este foi o caráter assumido pelo projeto de incubação de EES na cadeia produtiva do turismo.

Como vimos no capítulo II, a economia solidária ainda é um campo em formação e possui alguns desafios e oportunidades que relacionaremos com a experiência apoiada pelo MTur, considerando as especificidades da atividade turística.

De acordo com o apresentado no capítulo II, pode-se afirmar que o desenho do projeto geral de desenvolvimento sustentável do turismo foi correto, uma vez que foram consideradas as potencialidades locais, houve envolvimento dos principais atores interessados e a definição das ações foi feita de forma participativa.

O respeito às especificidades dos grupos em termos do grau de desenvolvimento e cultura, como é o caso do mencionado “respeito ao tempo” dos grupos e a adaptação à realidade local, mostra bem que se trata de uma experiência de economia popular, diferente das economias de mercado propriamente ditas, embora a qualificação, o treinamento e a própria incubação busquem melhor prepará-los para o mercado.

Todavia, não havia uma reserva de recursos específica para todas as ações previstas para as três regiões, sendo que as responsabilidades foram divididas entre diversas instituições. Assim, a prioridade dada à questão da incubação não se refletiu, por exemplo, na área de infra-estrutura. Daí porque, os investimentos previstos não tiveram a execução encadeada como previsto originalmente, sendo que os resultados potenciais da articulação das diversas ações não se efetivaram. Isso foi grave em se tratando de um projeto na área de turismo porque ele requer infra-estrutura geral e turística, tanto do lado da oferta, quanto do lado das exigências da demanda, conforme mencionado no capítulo III.

Esta falta de coordenação na execução dos projetos se constitui também um problema porque os recursos para infra-estrutura poderiam desencadear efeitos muito benéficos na cadeia produtiva e na geração de renda local. A solução, por exemplo, do problema de “pobreza estética” dos destinos poderia contemplar as vantagens de criar emprego, ampliar o potencial de atração turística, melhorar as condições de vida e saúde dos residentes. Recursos de projetos de desenvolvimento já existentes são altamente pertinentes, portanto.

A articulação dos mesmos com a economia local deve ser buscada. É o caso, por exemplo, da qualificação para a produção local de tijolos, treinamento de pedreiros, jardineiros, entre outros, em parceria com as prefeituras locais e outros projetos já existentes, visando à geração de uma renda local que depois se ampliará com a atração de renda dos turistas, caso a infra-estrutura seja melhorada.

O fomento às práticas de economia solidária, conforme argumentado no capítulo II, pode ser uma ferramenta efetiva de organização produtiva alternativa ao mercado de trabalho tradicional, agindo na superação de barreiras à inserção produtiva dos segmentos mais pobres da sociedade. Todavia, dependendo principalmente do grau de desenvolvimento da região alvo da incubação e das possibilidades de articulação com outras redes produtivas, o fomento às práticas de economia solidária, de uma forma geral, e da incubação de EES, em particular, de forma isolada, não é capaz de gerar o desenvolvimento local. Em particular, no que tange aos dois projetos analisados, faltava renda inicial para estimular a produção e emprego, e produto turístico preparado de forma e atrair, de fato, visitantes.

A análise da experiência de incubação de EES na cadeia produtiva do turismo nos Lençóis Maranhenses e na Serra da Capivara considera explicitamente que as condições de baixo desenvolvimento destas regiões que estão entre as mais pobres do país. Esta situação influenciou os resultados do projeto e esta ação, apesar de todos os ganhos observados, que serão tratados nesta seção, isoladamente possui efeitos limitados sobre o processo de desenvolvimento local, necessitando de força motriz inicial que, a nosso ver, pode ser a geração de renda por meio de frentes de trabalho locais, voltadas para a melhoria da infra-estrutura física das regiões em questão e programas de renda mínima já existentes para gerar uma demanda inicial e estimular produções de bens de primeira necessidade locais. Estas frentes poderiam ter sustentabilidade posterior se forem destinadas, por exemplo, a melhorar o ordenamento urbano e a estética das localidades turísticas e o acesso às mesmas, uma vez que isso atrairia turistas e seus gastos nas localidades, tenderiam a substituir as rendas das frentes de trabalho.

No capítulo II foram destacados alguns desafios e oportunidades enfrentados pelos EES. O maior desafio diz respeito ao fato destes, do lado da produção, privilegiarem o trabalho em relação ao capital e a coletividade das decisões, e do lado da circulação, estes empreendimentos estão sujeitos à concorrência capitalista tradicional. De acordo com a

metodologia apresentada pela ITCP/COPPE/UFRJ, o objetivo é unir as racionalidades econômica e solidária. Dada a precariedade dos mercados locais, há mais deficiência de demanda do que concorrência. Assim, o fomento à demanda local, por meio de frentes de trabalho, programa de renda mínima e de geração de emprego e renda, deve ser o foco das intervenções nestes locais, principalmente quando articulados com ações de melhoria da oferta turística, gerando um efeito encadeado de aumento da demanda local e de atratividade do destino, visando à sustentabilidade das ações no futuro.

O mais importante do ponto de vista de uma política pública do turismo é a inclusão sócio-produtiva menos precária destes segmentos mais pobres da sociedade, sendo que a manutenção da lógica solidária é desejável no processo de emancipação social e política da população, mas não o fim último do projeto, embora seja fundamental desenvolver a cooperação. Isso porque as escalas de negócios individuais são pequenas demais para serem viáveis economicamente e as qualificações individuais são precárias nessas regiões. Além disso, existe potencial cooperativo nestas regiões e em relação à atividade turística. Se a organização cooperativa for apenas uma resposta de inclusão produtiva nos momentos de maior vulnerabilidade, como um apêndice a produção de mercado tradicional, ainda assim pode ser considerada importante, pois serve para amenizar os efeitos de uma crise nestes segmentos e prepará-los para uma inserção mais qualificada no mercado posteriormente.

O primeiro ponto a se destacar, no processo para desenvolver a cooperação local é a falta de uma cultura associativista nas regiões trabalhadas. Conforme apresentado no quadro dos grupos na seção anterior, grande parte dos grupos estava desmobilizada, inclusive sem o número mínimo de participantes necessários para a formação de uma cooperativa, e mesmo os grupos já existentes estavam, de alguma forma, organizados ao nível produtivo, mas não estavam ao nível de gestão. Desta forma, o trabalho inicial intenso das incubadoras foi de sensibilização e de mobilização destes grupos e mesmo de convencimento quanto ao caráter continuado da intervenção e os possíveis resultados positivos. Esta realidade condicionou os trabalhos das incubadoras, sendo que no caso da Serra da Capivara este trabalho foi mais intenso, inclusive com a fusão de cooperativas. Todavia, com o decorrer do processo de incubação, alguns grupos foram se fortalecendo, inclusive aumentando o número de cooperados devido aos resultados iniciais da incubação.

Foi destacado no capítulo I, na análise keynesiana, que as instituições bancárias e de crédito tendem, nas economias periféricas, a ser menos desenvolvidas do que nas regiões centrais, sendo maiores as incertezas e a dinâmica monetária menos desenvolvida, com a presença de grandes vazamentos de renda. Neste sentido, os segmentos mais pobres da sociedade também possuem dificuldades de acesso ao crédito, por não poderem comprovar sua renda (informalidade) e não possuírem garantias, como ativos físicos ou avalistas. No capítulo II foi analisado que as dificuldades de financiamento estão entre os principais desafios dos EES.

No caso dos EES incubados pelo projeto das incubadoras de cooperativas as dificuldades de financiamento, principalmente de capital de giro, e o difícil acesso e a inadequação das fontes financeiras convencionais foram apontados pelos cooperados e ITCP locais como um dos principais entraves enfrentados pelos grupos. Na região dos Lençóis Maranhenses esta questão tem como resultado mais visível a prestação de serviços e a oferta de bens de qualidade inferior às demandas dos turistas. Este fato, somado à pequena diversidade de experiências ofertadas ao turista na região, pode resultar, no longo prazo, na estagnação ou mesmo o declínio do destino, como destacado no capítulo III. Considerando que os EES incubados atuam em setores estratégicos do turismo na região, principalmente nos passeios de barco e de veículos 4x4, a superação deste desafio diz respeito à sustentabilidade do turismo na região e não apenas dos EES. Daí a necessidade e o interesse de articular as incubadoras de cooperativas populares com as políticas de estímulo à chegada de turistas em projetos de desenvolvimento mais amplos.

Na região da Serra da Capivara, por exemplo, a escassez de turistas intensifica o problema do financiamento, pois a demanda pelos produtos e serviços dos EES incubados é pequena.

De acordo com o argumento de Neri e Giovanini (2001), é possível que haja uma melhoria nas condições de acesso ao crédito, devido ao fato destes atores estarem associados em cooperativas. É importante ressaltar, entretanto, que o turismo possui especificidades como a elevada sazonalidade que impõem adequações na forma como o crédito deverá ser concedido e que mesmo formas subsidiadas de crédito como o CREDIAMIGO do Banco do Nordeste, ainda estão fora do alcance dos cooperados.

Conforme apontado no capítulo III, a carência educacional é um dos principais fatores que explicam a pobreza no país. Esta carência também foi destacada no capítulo II como uma das questões que prejudicam as atividades dos EES, principalmente no que diz respeito à gestão administrativa dos grupos, destacando a pequena ou nenhuma instrução formal de seus participantes, em especial daqueles que ocupam cargo de direção.

Em relação a este ponto, a escolaridade média dos cooperativados é baixa. Na Serra da Capivara, os cooperados já não estão em idade escolar e 40% destes concluíram apenas o ensino fundamental, outros 40% o ensino médio, e apenas 5% o ensino superior. Na região dos Lençóis Maranhenses a realidade é parecida, com 53% dos cooperados possuindo apenas o ensino fundamental, 35% o ensino médio e 6% o ensino superior.

Verificou-se que a pequena capacidade gerencial implica em dificuldades de comercialização, falta de qualidade dos produtos e serviços, conforme destacado no capítulo II. Para enfrentar este problema, a incubação promoveu uma série de cursos para os cooperados, parte deles fruto da própria metodologia de incubação da ITCP/COPPE/UFRJ, entre os quais alguns que tratavam exatamente da questão da gestão de negócios, e outros sobre assuntos identificados e demandados localmente.

Além dos conteúdos próprios dos cursos de qualificação observou-se uma elevação da auto-estima dos cooperados e do interesse destes na busca de incremento do seu capital humano, devido, em grande medida, ao fato destes se sentirem valorizados por serem alvos de uma ação governamental. Alguns grupos ou cooperados de forma isolada buscaram formação, principalmente em inglês e em informática, entendendo que estes eram importantes para o desenvolvimento de suas atividades.

Como visto no capítulo III, as políticas de educação e mesmo de qualificação profissional são estruturantes e seus efeitos levam certo tempo para serem sentidos. Assim, no curto espaço de tempo da intervenção não eram esperadas mudanças substantivas deste problema estrutural, mas infere-se que as ações de qualificação aliadas ao aumento da auto-estima e ao incremento dos laços sociais poderão surtir efeitos de longo prazo, não apenas para os cooperados, mas também para seus descendentes, que vivenciarão um ambiente menos avesso à educação do que costuma ser observado nos segmentos mais pobres da sociedade.

Embora, como analisado no capítulo III, o turista esteja propenso a gastar mais durante a viagem, efeito Veblen, e crescentemente demandem produtos e serviços produzidos localmente, a demanda turística é exigente do ponto de vista da qualidade. São necessárias, portanto, além de ampliação do tipo de produto ou serviço oferecido, ações de qualificação, principalmente no que tange à qualidade dos bens e dos serviços ofertados pelos grupos cooperados, como forma dos grupos se apropriarem da renda gerada pela atividade turística, diminuindo assim os vazamentos. Logicamente, as ações estruturantes de educação formal ainda são necessárias em um ambiente carente como o destas regiões.

França-Filho (2006a) destacou a existência de uma cultura política tradicional baseada em relações personalísticas, clientilísticas e assistencialistas como um desafio à incubação de EES, principalmente quando se trata de ações de protagonismo coletivo e de emancipação política destes agentes. Estas relações políticas são comuns ao país como um todo, mas particularmente presentes na região Nordeste. Em relação a este ponto, o projeto possui alcance limitado dada a tradição histórica destas relações. Todavia, o processo de incubação tem como efeitos desejados o aumento da cidadania, a organização dos grupos sociais e a formação de redes e estes têm e tiveram implicação direta na superação destas relações.

No caso dos Lençóis Maranhenses, alguns ganhos foram visíveis. Os grupos incubados se organizaram e exigiram assento no Conselho Municipal de Turismo (COMTur), o que demonstra uma melhora nas relações antes marcadas por uma maior subserviência. Este fato marca uma mudança de postura dos grupos mobilizados e articulados em relação ao poder público local, uma vez que na primeira composição do COMTur não haviam sido incluídos representantes das cooperativas. Na Serra da Capivara, a partir da experiência da Cooperloja, houve uma associação com o poder público local para que o conjunto das cooperativas gerisse um espaço público no mercado central de São Raimundo Nonato.

Outro exemplo de participação política dos cooperados dos Lençóis Maranhenses está no protagonismo destes na discussão sobre a adoção de um *voucher* único para as visitas ao PARNA. Para além dos efeitos mais diretos desta discussão para os cooperados como o fato deste poder organizar a ação dos prestadores de serviços no PARNA, beneficiando as cooperativas de transporte e condução de turistas, é importante ressaltar a integração e a

articulação dos grupos para defenderem seus interesses e seus direitos frente a um ambiente historicamente hostil nas relações com o setor público local.

No capítulo II foram destacadas também as oportunidades econômicas referentes ao fomento dos EES. A análise destas demonstra que o projeto de incubação, em grande medida devido ao grau de desenvolvimento dos grupos e do turismo nas regiões, se concentrou mais nas respostas aos desafios, como a falta de articulação dos membros das cooperativas, a questão da qualificação e formalização dos grupos, do que com o aproveitamento das oportunidades econômicas uma vez que este pressupõe uma organização prévia interna aos grupos e algumas vezes entre os grupos para o desenvolvimento destas.

Em relação às oportunidades, é evidente a motivação, o engajamento dos cooperados e o reforço dos laços sociais, principalmente no que diz respeito aos espaços de sociabilidade induzidos pelo projeto, principalmente as “Quintas Cooperadas”, nos Lençóis Maranhenses, e as Cooperlojas, da Serra da Capivara que destacaremos a seguir.

Como visto no capítulo II, Tauile (2001) destaca a motivação dos trabalhadores que se tornam sócio-trabalhadores, donos dos meios de produção, por serem proprietários do negócio e as relações de confiança desenvolvidas no interior destes grupos e entre estes nas redes comumente formadas.

Conforme destacado no capítulo III, a pobreza é um conceito complexo e multifacetado, não se restringindo à questão da insuficiência da renda. Neste sentido, os espaços de sociabilidade fomentados no projeto de incubação cumprem um papel no combate a pobreza, relacionado principalmente à emancipação política dos cooperados e sua organização para demandar, principalmente do setor público, seus interesses e seus direitos.

No caso das “Quintas Cooperadas” a idéia é reunir os grupos quinzenalmente em torno de uma questão demandada por eles. Por exemplo, representantes da empresa Toyota foram a Barreirinhas tratar da renovação da frota dos 4x4, o que resultou em um desconto aos cooperados para a compra em conjunto dos novos veículos. Esta ação foi complementada ainda por uma reunião com o Detran - ma para tratar da mudança das placas dos 4x4 para vermelha o que implicaria em diminuição dos impostos pagos pelos cooperados. Os

espaços de encontro dos grupos também geraram momentos de socialização, como no caso do mutirão feito pelas cooperativas da Serra da Capivara para reformar uma escola abandonada no Sítio do Mocó, entrada do PARNA, cedida pelo setor público local, para sediar uma das Cooperlojas.

Estes fatos mostram que a atuação dos grupos populares na compra/reforma de equipamentos e na demanda por serviços públicos é diferenciada da ação individual e que a abertura destes espaços de sociabilidade implica na construção de discussões e de resoluções de problemas antes inexistentes e importantes para a inclusão destas pessoas, mesmo considerando o escopo limitado do projeto.

Um ponto fundamental na análise da economia solidária relacionada à atividade turística diz respeito ao crescimento das noções e práticas de comércio e consumo justos. Como ressaltado no capítulo anterior, os turistas demandam cada vez mais produtos e serviços produzidos localmente e que sejam socialmente justos e ambientalmente corretos.

O trabalho de incubação realizado nas regiões dos Lençóis e da Serra da Capivara foi direcionado ao incentivo e à continuidade de práticas tradicionais e que utilizam matérias-primas locais, como no caso do artesanato com palha de buriti, a produção da tiquira, cachaça de mandioca, a reciclagem de filtros de café para a produção de peças artesanais, umbu, a hospedagem familiar de Santo Amaro.

Como dito anteriormente, o trabalho de incubação se deu mais no nível da mobilização, da organização e da gestão dos grupos cooperados. Desta forma, a inserção destes nas redes nacionais e/ou mundiais de comércio justo ainda não foi efetivamente realizada. Este ponto pode ser alvo de novas intervenções, pois representa ainda um potencial pouco explorado.

No âmbito do projeto de incubação foi incentivado, de forma pontual, o comércio entre os grupos o que além de articulá-los aumenta a escala possível de comercialização. Como exemplo, houve o uso das peças artesanais feitas com palha de buriti, da ARTECOOP, na decoração dos quartos das hospedarias familiares de Santo Amaro. Esta experiência implica em uma demanda para o grupo das artesãs e ao mesmo tempo um incremento do apelo turístico da hospedagem familiar, adensando o mercado local e agregando valor ao destino turístico. Na experiência analisada não foi detectada a compra conjunta de matéria-

prima ou frete comum que representariam uma forma de diminuição dos custos, salvo a negociação da compra das 4x4, pela COOTTALMAR.

Apesar desta potencialidade de integração existir, ela pressupõe um certo nível de qualidade dos produtos. Em Jericoacoara foram incubados um grupo de bugueiros e alguns grupos de produção artesanal de povoados locais. Os primeiros já estavam razoavelmente estruturados e com grande demanda. Os grupos de artesanato, menos estruturados no que tange a gestão, obtiveram um espaço de comercialização de seus produtos. Havia, então, uma grande oportunidade de relação entre os grupos, pois os bugueiros poderiam incluir em seu roteiro uma visita ao centro de artesanato. Ocorre, todavia, que Jericoacoara possui uma grande diversidade de lojas de produtos artesanais, a maioria de produtores externos, com artesanato de vários locais do Brasil e do mundo, e o artesanato produzido pelos grupos incubados ainda possuíam qualidade, *design* e acabamento inferiores. De acordo com os bugueiros, as tentativas de articulação não frutificaram, pois os turistas, em geral, preferiam os artesanatos das lojas centrais e no limite poderiam não demandar os passeios de bugre que incluíssem a visita ao centro de artesanato local.

Este fato levanta algumas questões importantes: (i) a qualidade é um pré-requisito para a realização das vendas, o que demonstra que embora, a demanda por produtos locais seja crescente, ela é contrastada pela necessidade de uma boa qualidade dos produtos e serviços ofertados, sobretudo se se quer atrair turistas com rendas mais elevadas. Isso chama atenção para a necessidade de políticas públicas de qualificação e/ou interesse em desenvolver parcerias com as universidades locais neste sentido; (ii) as relações de solidariedade entre os grupos é limitada por questões de mercado; (iii) os grupos que possuem contato mais direto com os turistas, em geral, possuem maior capacidade de crescimento, em grande parte por seus produtos e serviços já serem demandados, gerando renda, e porque estes grupos entendem mais sobre a demanda, em particular os gostos e a linguagem dos turistas, o que para muitos grupos, com menor contato, representa uma grande barreira. Aqui se destaca de novo a importância de trabalhar os projetos articulando-os com programas já estruturados de renda mínima. Por um lado permitem melhor inserção produtiva se há demanda. Por outro permitem outras atividades produtivas, além do turismo, para quando ele faltar sazonalmente.

Já foi argumentado anteriormente que, em geral, os grupos incubados ainda necessitam de qualificação de seus produtos e serviços e que estes necessitam de apoio externo, tanto para a qualificação dos serviços e produtos, quanto para seu estabelecimento no mercado. Uma efetiva articulação entre os grupos depende de um nivelamento da qualidade e da profissionalização destes.

No tocante ao conhecimento do setor turístico, temos uma notável diferença entre os grupos que já possuem contato direto com turistas, conhecem suas demandas, sua linguagem, possuem maior facilidade de aproximação e articulação com o *trade*, e os grupos que não possuem contato com turistas e principalmente aqueles que não possuem muito contato com o mercado de uma forma geral. Os primeiros possuem maior capacidade de aproveitar as oportunidades e de articulação entre si e com o *trade*. Os segundos por não possuírem acesso ao mercado turístico, seu consumo se restringe as necessidades básicas, desconhecem o setor, possuindo assim maiores de dificuldades de atenderem as demandas dos turistas.

No sentido de promover experiências turísticas e intercâmbio produtivo, a incubação promoveu uma série de visitas técnicas, como a dos produtores de doce dos Lençóis Maranhenses aos produtores da Serra da Capivara. Estas visitas permitiram o intercâmbio dos conhecimentos técnicos referentes à produção, além discussões sobre o desenvolvimento das atividades turísticas nas regiões.

Em agosto de 2007 e 2008, foram promovidos os seminários regionais de cooperativas populares do Nordeste. O objetivo destes era “*promover articulação e integração dos empreendimentos solidários e o fortalecimento do protagonismo dos grupos no desenvolvimento local sustentável.*” (ITCP/COPPE/UFRJ, 2008).

O primeiro Seminário gerou a Rede Nordestina de Cooperativas Populares, iniciativa dos próprios grupos para a integração inter-regional e discussões com outras experiências nacionais bem-sucedidas no campo da gastronomia, artesanato, transporte turístico e condução de turistas.

É importante notar que além deste intercâmbio, das discussões e da formação da Rede, houve também uma experiência de vivência turística, inédita para a maior parte dos

cooperados. Para muitos cooperados aquela era a primeira oportunidade de uma viagem de longa distância (aproximadamente 200 km de Parnaíba à Jericoacoara e Barreirinhas e mais de 800 km até São Raimundo Nonato), para outros era a primeira vez que se hospedavam em um hotel e eram servidos em restaurantes. Esta aproximação com a atividade turística foi importante, pois os cooperados puderam se sentir na condição de turistas e conhecer um pouco mais sobre o setor no qual trabalham, colocando-se eles próprios como turistas, e entendendo melhor suas demandas.

Ressalta-se também a evolução da postura dos cooperados na participação nos dois Seminários. No primeiro, a participação foi tímida e apenas nos grupos temáticos de trabalho houve mais interação. No segundo Seminário, os cooperados, mais cientes da importância daquele espaço para discussão e para demandas às instituições presentes, participaram e interagiram com o público.

Uma ação relativamente pouco explorada diz respeito ao estabelecimento de parcerias com instituições que atuam nestas regiões, principalmente com o poder público local, que poderiam dar continuidade ao processo após a saída da ITCP. ONG, bancos federais e agências de fomento seriam bons parceiros. Uma exceção foi a aproximação com as universidades UFMA, UEMA e UFPI. Com a primeira foi desenvolvido um projeto de adaptação das toyotas para o transporte de passageiros de acordo com as normas no DENATRAN. O Instituto de Arquitetura da UEMA realizou uma ação de extensão na qual foram realizados os projetos de reforma das pousadas domiciliares de Santo Amaro. Com a UFPI, Departamento de Química, foi feito um trabalho de adequação dos produtos de limpeza da cooperativa ZABELÊ, visando à adequação destes às normas da ANVISA. Novas parcerias poderiam ser tentadas, por exemplo para melhorar a qualidade dos produtos e serviços oferecidos.

Conforme destacado nos capítulos I e II, os grupos solidários não possuem condições, pelo menos iniciais, de enfrentar a concorrência do mercado. Além de possuírem uma forma diferenciada de produzir, estes grupos não possuem capital, acesso ao mercado de crédito formal, ativos e conhecimento gerencial, o que os coloca em uma posição de desvantagem em relação às empresas tradicionais. Neste caso, o poder público pode ter um papel fundamental na manutenção destes grupos no mercado, ou pelo menos em um primeiro momento garantir sua inserção social por meio de sistemas de renda mínima, estimulando

com a geração de demanda a inserção produtiva, ainda que rudimentar dos grupos, até que os mesmos se desenvolvam. Conforme argumentado anteriormente, o Estado pode atuar na concessão de crédito subsidiado, na compra direta de produtos e/ou no fomento à mobilização e à formação de redes solidárias. A regulação do uso dos espaços públicos também é um papel fundamental para o turismo, em geral, e para as cooperativas, em particular. É consenso nos diagnósticos das duas regiões a pobreza estética dos municípios em contraposição com a beleza natural dos PARNA. O ordenamento urbano e a limpeza pública são itens indicados como entraves ao desenvolvimento do turismo.

Em relação aos PARNA também há um problema de regulação. Não está bem definido, pelo menos no caso dos Lençóis Maranhenses, quem possui a concessão relativa às visitas ao PARNA. Além do possível sobreuso decorrente desta situação, ela também se reflete em um clima de incerteza no que tange à decisão de investir. As constantes mudanças na chefia do PARNA dos Lençóis Maranhenses levam a alterações nas diretrizes de uso. Como um espaço público, a concessão de serviços no PARNA aos grupos cooperados locais poderia resultar em uma profissionalização dos serviços ofertados e servir como um incentivo à manutenção da lógica solidária nos grupos, uma vez que haveria um mercado razoavelmente estável para estes serviços. A renda gerada pelo turismo tenderia a ser gasta no local, evitando vazamentos e provocando um adensamento do mercado local. Além disso, esta ação agregaria valor ao destino turístico ao unir a utilização de serviços locais populares em um local ambientalmente preservado. Este é um caminho ainda pouco explorado e de enorme potencial para o desenvolvimento dos EES da cadeia produtiva do turismo.

A participação das cooperativas dos Lençóis Maranhenses no COMTur e na discussão sobre a adoção de um *voucher* único é sinal de que há possibilidades de que estes grupos possam demandar soluções, como a apresentada acima, como forma de fomentar o desenvolvimento local.

No caso das hospedagens familiares de Santo Amaro há uma oportunidade de desenvolver o que França Filho (2006a) denomina uma outra economia. Santo Amaro é um dos portões de entrada do PARNA, mas com menos estrutura e imagem turística do que sua vizinha Barreirinhas. A demanda é composta principalmente por estudantes da região e por

estrangeiros, que buscam experiências alternativas de vivência com a comunidade e passeios menos consagrados do PARNA.

As barreiras naturais de acesso tornaram o município relativamente isolado do desenvolvimento geral do turismo que ocorreu na região de Barreirinhas. Por um lado, este fato implicou em uma menor geração de renda, e menores investimentos em infra-estrutura, entre outros. Por outro lado, gerou no município uma mobilização social em torno da discussão sobre o desenvolvimento do município e o papel do turismo como vetor deste desenvolvimento, tendo em vista a experiência de Barreirinhas, onde grande parte dos benefícios do turismo se concentrou nas mãos de poucos ou foi apropriado por agentes externos.

Há, então, a possibilidade de que os moradores se tornem os protagonistas do desenvolvimento local. Neste caso, as regulações da atividade turística estão sendo discutidas pela comunidade local que têm buscado alternativas para que os benefícios da atividade turística sejam apropriados localmente. Como a demanda ainda é incipiente e o turismo já está sendo discutido pela população local, há uma grande oportunidade de formação de redes solidárias que agreguem os vários elos da atividade turística, como a hospedagem domiciliar, de grupo incubado, os restaurantes também de caráter caseiro e os serviços de condução turística local. Este tipo de organização da atividade turística, conhecida como Turismo de Base Comunitária, ocorre em uma escala menor e é protagonizado pela população local que fornece os produtos e serviços, além de se apresentar como uma experiência turística diferenciada, cujo contato direto com a comunidade é um dos atrativos. É um nicho de mercado em expansão que, conjugado com as belezas naturais da região, pode agregar valor ao destino turístico Lençóis Maranhenses.

O fomento efetivo de diversas oportunidades, acima apresentadas, depende de um amadurecimento dos grupos cooperados em termos de gestão administrativa e de melhoria na qualidade dos produtos e serviços ofertados.

Os argumentos acima apresentados indicam que diversas ações ainda devem ser realizadas nas regiões, algumas pertinentes ao projeto de incubação, outras fugindo ao escopo deste. É importante destacar que o prazo do processo de incubação nestas regiões deveria ser maior e o orçamento da incubação na atividade turística mais elevado do que as atividades

tradicionais, tendo em vista que: (i) as condições iniciais desenvolvimento das regiões, tanto Serra da Capivara, quanto Lençóis Maranhenses estão entre as regiões mais pobres do país, e o reflexo desta condição nos grupos populares, pouco organizados nos níveis produtivos e de gestão, somadas ao fato de que intervenções anteriores geraram descrença no que se refere a ações públicas, determinando a necessidade de um intenso trabalho de mobilização e de articulação por parte das incubadoras, e (ii) existem especificidades da cadeia produtiva do turismo, entre elas a exigência de um nível elevado de qualidade dos produtos e serviços ofertados, e um conhecimento sobre a demanda, seus códigos, suas motivações, que tornam a incubação neste setor diferenciada de outros como a agricultura familiar, os catadores de material reciclável em que os grupos já conhecem o mercado e a produção e recebem apoio mais na gestão e organização produtiva.

IV.4. Comentários conclusivos

As análises deste capítulo demonstraram que a incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo por si só não é capaz de promover o desenvolvimento local. É necessária a articulação entre os diversos atores e as instituições que atuam na região para a promoção deste, em particular é necessária uma ação mais incisiva do Estado na geração inicial de renda, como força motriz no processo de desenvolvimento e a articulação mais estreita entre os programas do MTur e de outros ministérios e órgãos do governo para garantir melhores resultados. Apesar dos avanços observados em diversas frentes no processo de incubação, como a mobilização dos cooperados, a articulação entre os grupos, as melhorias na gestão, que respondem por maior inserção social e política, o problema de precariedade de inserção produtiva, em grande parte, permanece.

Os resultados da incubação dependem das condições iniciais encontradas nas regiões, seu desenvolvimento, de uma forma geral, e da atividade turística, em particular, e nos grupos, principalmente no que se refere ao nível contato com os turistas. Quanto mais desenvolvida a região, maiores as possibilidades de atração de turistas, adensamento do mercado local e diminuição dos vazamentos de renda. E quanto maior o contato prévio com os turistas e o conhecimento do setor turístico, maior a possibilidade dos grupos cooperados aproveitarem as oportunidades de articulação entre os si e entre eles e o *trade* turístico.

É necessária a articulação com outras iniciativas das três esferas de governo e demais instituições que atuam na região, principalmente no que se refere à qualificação profissional, ao acesso aos bens e serviços públicos, em particular os apontados como entrave ao desenvolvimento do turismo, como o ordenamento urbano e a limpeza pública, a infra-estrutura e a interação dos grupos cooperados com o *trade* turístico, para que o turismo possa ocorrer de fato e, assim ser uma ferramenta de desenvolvimento local.

Como vimos, no capítulo I, o fomento à oferta, que cria sua própria demanda, a chamada Lei de Say, é um dos principais marcos teóricos da economia neoclássica. Os autores heterodoxos, porém, afirmam que na falta de mão-de-obra qualificada, de uma renda inicial para demandar produtos e iniciar os encadeamentos necessários ao desenvolvimento podem faltar estímulos à oferta e a introdução exógena da oferta pode gerar economias de enclave que não se refletirão no desenvolvimento local.

Principalmente, quando se trata da inclusão de segmentos mais pobres da sociedade é necessária uma força motriz inicial que anime a demanda local e esta impulse a oferta e o emprego nas localidades com dificuldades para se inserirem no mercado. É possível melhorar a inserção produtiva e social, desde que haja políticas públicas, sem objetivo de lucro, para desencadear e estruturar o processo de organização produtiva local.

No caso, das experiências tratadas neste capítulo e do turismo de uma forma geral, é possível a articulação de ações, já existentes de forma a utilizar o máximo possível mão-de-obra local, principalmente no que tange às ações de infra-estrutura necessárias ao desenvolvimento do turismo, mas não exclusivamente o fornecimento de bens e serviços públicos básicos, educação, saúde, também pode empregar mão-de-obra local e gerar desenvolvimento e a qualificação formal e para a produção de bens e serviços turísticos.

A construção de grandes obras civis, como aeroportos, estradas, ou mesmo de pequenas ações de melhoria das condições urbanas, paisagismo urbano, limpeza pública, assim como o fornecimento de bens e serviços públicos podem utilizar mão-de-obra local, desde que haja uma articulação em diversas frentes. O setor público local pode atuar na qualificação da mão-de-obra para trabalhar nestas ações, gerando renda para a localidade. A renda sazonal das obras gera um adensamento do mercado local, com potencial de aumento das vendas de grupos populares organizados, mas considerando a existência de potencialidade

turística, a renda dos turistas atraídos pelas melhores condições da oferta, pode também implicar na sustentabilidade desta renda induzida inicialmente pelo governo.

Ressalta-se que não é a magnitude dos investimentos que definirá o desenvolvimento, mas sua capacidade de absorver a mão-de-obra local, gerando renda, e de atrair turistas posteriormente. Cabe, então, uma importante função de planejamento e articulação do poder público e atores locais, visando integrar estes objetivos. A pobreza inicial dos locais em análise mostra inclusive que poucos recursos investidos podem ter grandes efeitos positivos de encadeamento. Várias ações de infra-estrutura, principalmente relacionadas ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), estão previstas para as regiões priorizadas para o desenvolvimento do turismo. Cabe então ao poder público local e/ou instituições com atuação nas regiões turísticas, no caso do Nordeste o SEBRAE, BNB, BNDES e BB, focarem seus esforços no sentido de que estas ações se efetivem como forças motrizes do desenvolvimento local.

Ao lado desta solução, os programas de renda mínima também são importantes no sentido de intensificar esta primeira renda necessária ao adensamento do mercado local, em conjunto com a renda proveniente do emprego da mão-de-obra local.

Desta forma, a incubação de empreendimentos econômicos solidários pode ser um dos elementos para a promoção do desenvolvimento local e seus efeitos são ainda maiores quando articulados com outras ações como a implantação de infra-estrutura e qualificação profissional. Além disso, os EES incubados, ao utilizarem técnicas tradicionais de produção, insumos típicos locais e ofertarem experiências diferenciadas como no caso do turismo de base comunitária, agregam valor ao destino turístico, atuando também no fomento ao desenvolvimento local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da incubação de empreendimentos econômicos solidários na cadeia produtiva do turismo está intrinsecamente associada às discussões sobre os papéis do Estado, do mercado e das comunidades locais no processo de desenvolvimento.

Nos trinta anos posteriores ao término da 2ª Guerra Mundial, a economia mundial passou por um período de grande aumento da riqueza, sendo conhecido como Era de Ouro. Este crescimento não foi capaz de reduzir desigualdades entre países e regiões e também não foi responsável pela esperada diminuição da pobreza no mundo. Nos trinta anos seguintes a economia mundial foi marcada por um processo de liberalização da economia, conhecido como globalização, em que o diagnóstico dos problemas de desenvolvimento mundial estava na falta de mercado. Houve então um grande processo de abertura econômica, com a desregulamentação do comércio e aumento da concorrência em nível mundial. Apesar do incremento do comércio e dos investimentos em países em desenvolvimento, este processo resultou em um aumento da concentração da riqueza e das desigualdades entre países e regiões. Os ganhos da globalização estão fora do alcance de muitos, enquanto os riscos afetam, principalmente, os países/regiões e os segmentos sociais mais vulneráveis.

Atualmente, 185 milhões de pessoas estão desempregadas no planeta (6,2% da força de trabalho). A diferença entre países ricos e pobres aumentou desde o começo dos anos 90, com um grupo minoritário de nações (que representa 14% da população mundial), detendo metade do comércio mundial. No começo dos anos 60, a renda *per capita* nas nações mais pobres era de US\$ 212, enquanto nos países mais ricos era de US\$ 11.417; em 2002, essas cifras passaram a US\$ 267 (+26%) e US\$ 32.339 (+183,3%), respectivamente (OIT, 2008).

Estes fatos colocaram em cheque a noção de que o mercado livre seria o alocador mais eficiente dos recursos na economia, e que o desenvolvimento seria uma decorrência do crescimento econômico. Está cada vez mais claro que a inclusão sócio-produtiva dos segmentos sociais mais vulneráveis não se dará via mercado livre. É neste ambiente de crítica às noções liberais, e de discussão acerca do papel dos atores/comunidade local sobre o processo de desenvolvimento que se estabelecem as teorias de desenvolvimento local,

tratando o papel do planejamento e do investimento estatal, a importância dos encadeamentos entre as atividades econômicas e da demanda local, ao adensar o mercado local e evitar os vazamentos de renda, para o processo de desenvolvimento. Além disso, consideram que alguns elementos necessários ao desenvolvimento estão nas próprias comunidades, sendo necessária a mobilização destes recursos com o objetivo de beneficiar diretamente os moradores locais, de acordo com suas intencionalidades.

Uma das alternativas de desenvolvimento local, principalmente com a crise do mercado de trabalho, é a economia solidária. Esta se caracteriza pela coletividade da propriedade e da produção, formada por grupos populares, normalmente excluídos do mercado de trabalho convencional, privilegiando a remuneração do trabalho em relação ao capital, com caráter periférico, urbano e informal. Além disso, inclui o papel fundamental da solidariedade e da reciprocidade, geralmente desenvolvidas nas próprias relações tecidas no cotidiano das formas de vida destes grupos.

A proposta de análise desenvolvida nesta dissertação, a partir deste contexto de crise da perspectiva liberal, assumindo que as teorias econômicas de cunho heterodoxo possuem um instrumental melhor adaptado à análise da economia moderna, foi avaliar o papel da atividade turística no desenvolvimento local no Brasil, de uma forma geral, e da incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo, em particular.

No que tange aos territórios alvo do processo de incubação de cooperativas populares, analisamos três realidades bastante diferentes, o que implica em resultados e proposições futuras distintas. A região da Serra da Capivara possui, atualmente, um fluxo de turistas baixo, sendo em sua maioria regional. Seu atrativo possui um nicho de mercado muito específico, o arqueológico-cultural, mas de alta renda e exigente quanto à qualidade dos serviços e principalmente das informações. A infra-estrutura e os serviços, de uma forma geral, são precários, tanto para residentes, quanto para turistas. Por ser uma região alvo de diversas ações, tanto públicas, das três esferas de governo, quanto privadas, que tiveram resultados abaixo do esperado, a população local é resistente a novas iniciativas e possui muitas dúvidas sobre a efetividade do turismo como vetor de desenvolvimento local. O caráter duradouro da incubação e sua metodologia conseguiram vencer algumas destas barreiras e ao final os grupos estavam mais mobilizados e atuantes. Todavia, como vimos no capítulo IV, é necessária a continuidade do apoio a estes grupos, pois eles ainda estão

em um processo de aumento dos membros e formalização das cooperativas. Além disso, questões como o desconhecimento do setor turístico e a falta de qualificação dos produtos e serviços ainda são gargalos muito grandes.

Há uma importante oportunidade no que tange aos elevados investimentos em infraestrutura que estão sendo destinados à região. Como argumentado no capítulo anterior, uma articulação envolvendo o governo federal, responsável pela maioria das obras, prefeituras e parceiros locais, que podem atuar na qualificação profissional da mão-de-obra local, com os programas de renda mínima e de atração de turistas, pode resultar em um processo sustentável de geração de emprego e renda local. Para isso, entretanto, é preciso garantir, desde o início, o envolvimento da população local, nas frentes de trabalho e nos processos de produção que devem ser prioritariamente locais e regionais para evitar vazamentos de renda. A região precisa ser preparada para o turismo, a partir e com a contribuição efetiva de seus residentes. Assim, garante-se que o turismo os beneficie.

A região dos Lençóis Maranhenses possui uma realidade um pouco diferente, apesar da notável pobreza da região e das carências em termos de infra-estrutura e serviços. No que tange ao turismo, esta é uma região de crescente importância no cenário nacional, com forte apelo internacional também. A existência de grupos populares organizados em atividades diretamente ligadas ao turismo representou uma grande oportunidade para a incubação. Os trabalhos de incubação surtiram efeitos sobre a demanda destes grupos e na articulação entre eles, sendo que a maioria está formalizada e atuante na suas atividades e em relação à discussão sobre o turismo na região. Neste caso, a renda já está sendo gerada, mas ainda há problemas de acesso ao crédito adaptado ao caráter popular dos empreendimentos e ao setor turístico, que possui questões de sazonalidade muito específicas, e de qualificação para atrair um público de renda mais elevada.

O destino sofre o risco de exaurir a crescente demanda turística, devido à pequena variedade de produtos e serviços a serem oferecidos aos turistas, apesar do potencial da região. Além da integração com os roteiros Delta do Parnaíba e Jericoacoara, é necessário trabalhar os atrativos locais, variando as opções para os turistas e mantendo-os por mais tempo no destino, aumentando seus gastos no local. Os grupos incubados, por seu protagonismo frente à atividade turística, podem exercer um papel de catalisador neste processo, principalmente por seu conhecimento da realidade local e dos possíveis novos

roteiros que além de satisfazer à demanda podem ter como resultado a inclusão de novos grupos populares na cadeia produtiva do turismo.

Jericoacoara representa uma tendência do turismo no litoral brasileiro, em que um território de grande beleza natural, geralmente isolado por dificuldades de acesso, se torna com o tempo um destino de grande fluxo de turistas de alta renda, buscando um destino exclusivo, com um certo grau de rusticidade. Neste caso, a capacidade dos moradores locais, em geral pescadores, para aproveitar as oportunidades apresentadas é pequena, sendo que investidores externos, com maior capacidade financeira e conhecimento da demanda, dominam a oferta turística. Os moradores originais vão se deslocando para fora da área turística principal, excluídos do processo de desenvolvimento. Isso precisa ser evitado nas outras duas regiões, ou o turismo não será a via para melhor inserção sócio-produtiva e combate à pobreza.

A incubação, embora recente, trabalhou com grupos que possuíam mais identidade com o local, incentivando, quando pertinente, uma maior integração com o *trade* turístico, e com foco na melhoria da qualidade dos produtos e serviços ofertados, uma vez que a demanda é muito exigente e a oferta local estruturada. Se, por um lado, o desenvolvimento do turismo é causa de grandes impactos negativos na região, por outro pode representar uma oportunidade em termos da venda articulada de produtos e serviços dos produtores das demais regiões partícipes do projeto de incubação. A partir da Rede Nordestina de Cooperativas Populares pode haver, por exemplo, um intercâmbio de produtos, principalmente da produção artesanal da Serra da Capivara e dos Lençóis Maranhenses, que além de gerarem renda para os grupos, ajudariam na divulgação e agregariam valor aos destinos de origem.

Para a sustentabilidade dos grupos incubados, em particular, e desenvolvimento local, de uma forma geral, são necessárias ações que ampliem os postos de trabalho e a qualificação para os segmentos populares. Estes necessitam de um apoio mínimo inicial para garantir sua renda e se posicionar no mercado. Como vimos, programas de renda mínima, de utilização de mão-de-obra local, na forma de frentes de trabalhos, em ações que beneficiem a oferta turística local, conjugadas com ações de qualificação dos produtos e serviços ofertados, podem resultar no adensamento do mercado local e conseqüentemente em uma diminuição nos vazamentos de renda. Quando bem planejadas, articuladas e executadas

estas ações podem gerar efeitos positivos tanto para o local, na forma de emprego, renda e emancipação econômica, social e política, quanto para o turismo, que deve conjugar qualidade com um consumo responsável dos pontos de vista social e ambiental, visando à atração de turistas com um alto nível de renda.

As discussões sobre esta experiência, à luz dos argumentos teóricos apresentados anteriormente, permitem algumas reflexões sobre o fomento às práticas da economia solidária na cadeia produtiva do turismo e fornecem elementos importantes à formulação de políticas públicas nesta área. Dentre estas, destacamos:

- A atividade turística possui características compatíveis com as práticas de economia solidária, o que viabiliza seu uso para combate à pobreza.
- Os destinos turísticos especializados em segmentos turísticos como o ecoturismo e o turismo de base comunitária, cujo público-alvo se caracteriza pela demanda de bens e serviços social e ambientalmente corretos, podem se beneficiar do fomento às práticas de fomento à economia solidária.
- A organização de grupos produtivos populares também poderá ter resultados positivos em territórios turísticos onde a atividade se desenvolve de forma mais tradicional, como o turismo de massa, principalmente de sol e praia, cuja oferta é predominantemente de grandes empreendimentos. Estes resultados poderão ocorrer quando os EES estão ligados aos empreendimentos turísticos de grande porte interessados no *marketing* social, por meio da inserção menos precária dos residentes no mercado de trabalho. É preciso, porém, para isso, que se inclua na cadeia produtiva o residente, dando-lhe forma de obtenção de renda e melhor inserção social e produtiva. Ou seja, é preciso evitar vazamentos de renda da região.
- A existência de regulação, seja estatal ou social, é um importante elemento para o sucesso do fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo. Essa regulação visa evitar ou reduzir a exposição destes à acirrada concorrência do mercado livre. Isso é particularmente importante quando se considera a permanência das características solidárias em um prazo mais longo, sem que os EES se tornem empresas comuns. A presença de Unidades de Conservação

da Natureza e o associativismo comunitário ligados às práticas conhecidas como turismo de base comunitária são exemplos deste esforço regulador.

- A formação de redes, entre empreendimentos econômicos solidários, seja de crédito, de compra de insumos ou de comercialização, é fundamental na ampliação da lógica solidária e sua sustentação econômica dos grupos em um prazo mais longo, porque amplia a escala da demanda e os encadeamentos produtivos para trás e para frente.
- É patente a necessidade de ações de qualificação dos trabalhadores para a confecção de produtos e a prestação de serviços ofertados pelos EES, pois embora os turistas, principalmente os mais ricos, tenham propensão a gastar mais e estejam potencialmente interessados em produtos dos grupos solidários, são mais exigentes em termos de qualidade.
- Os vazamentos de renda ligados à atividade turística, principalmente os ligados aos gastos com transporte aéreo e com grandes cadeias hoteleiras e operadores, não serão sanados apenas pelo apoio às práticas econômicas solidárias. Todavia, as práticas de economia solidária e a formação de redes podem reduzir tais vazamentos de renda ao articular as várias fases do processo produtivo do turismo.
- Alguns impactos relacionados à atividade turística, como a especulação imobiliária, a descaracterização da cultura local, a expulsão da população local, entre outros podem surtir efeitos negativos na mobilização e inserção produtiva dos EES, tendo em vista a necessidade de uma coesão social e a existência de práticas produtivas populares, mesmo que incipientes, para que o fomento aos EES seja bem sucedido. Esse é um ponto positivo do fomento aos EES, porque impedem tais impactos negativos do turismo.
- A integração de diversas políticas é fundamental para o desenvolvimento do turismo sustentável. O fomento à economia solidária responde em parte à necessidade de inserção produtiva de uma população em condições vulneráveis. Isso pode tornar imprescindível, como força motriz inicial, programas de renda mínima, enquanto o turismo não gera renda suficiente, até para que a população possa ser qualificada e prepare uma infra-estrutura mínima necessária ao seu

desenvolvimento. Este deve ser acompanhado, portanto de ações como acesso ao crédito, qualificação de trabalhadores, além de investimentos volumosos nas áreas de infra-estrutura, promoção, entre outros, imprescindíveis à viabilidade de destinos turísticos.

De acordo com os argumentos apresentados, confirma-se a hipótese inicial de que o fomento às práticas de economia solidária na cadeia produtiva do turismo é viável como forma alternativa de inclusão produtiva e esta é mais efetiva quando há intervenção exógena, extra-mercado, principalmente, embora não exclusivamente, do poder público. Se a intervenção extra-mercado se estruturar de forma articulada com outras ações estatais de fomento ao turismo, em particular, e de acesso a serviços públicos locais, de uma forma geral, os resultados tendem a ser mais sustentáveis do ponto de vista de geração da inserção sócio-produtiva dos grupos populares no âmbito de um desenvolvimento local mais amplo.

BIBLIOGRAFIA

ALEGRE, J. e POU, L. **The length of stay in the demand for tourism.** Tourism Management, vol. 27, n°. 6. pp. 1343-1355, 2006.

ALTES, C. **El turismo em América Latina y el Caribe y la experiencia del BID.** Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, 2006.

AMADO, A. _____. **Moeda, sistema financeiro e trajetórias de desenvolvimento regional desigual.** In: LIMA, G., SICSÚ, J. e PAULA, L.F. (orgs). **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea.** RJ, Campus, p.208-224, 1999.

_____. **Limites monetários ao crescimento: Keynes e a não-neutralidade da moeda.** Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 21, p. 44-81, 2000.

AMORIM, M. **Desenvolvimento produtivo do território.** In: ZAPATA, T., AMORIM, M. e ARNS, P. C. (orgs.). **Desenvolvimento territorial à distância.** Florianópolis: SEAD/UFSC. 2007.

ARBACHE, J. S. **Pobreza e mercado no Brasil.** Brasília: CEPAL/DFID, 2003.

BARROS, R. P., CARVALHO, M., FRANCO, S. e MENDONÇA, R. **Uma análise das principais causas da queda recente da desigualdade de renda brasileira.** Econômica, Rio de Janeiro, v.8, n.1, p. 117-147, junho de 2006.

BARROS, R. P., HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil.** Texto para Discussão n°. 294, IPEA, 2001.

BECKER, B. K. **Políticas e planejamento do turismo no Brasil.** Caderno Virtual de Turismo, vol. 1, n°. 1, 2001.

BLAKE, A., SABA, J. A., TELES, W. e SINCLAIR, T. **Tourism and poverty relief.** Annals of Tourism Research, Volume 35, Issue 1, January 2008, Pages 107-126.

BRANDÃO, C. A., COSTA, E. J. M. e ALVES, M. A. da S. **Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva das estratégias de desenvolvimento.** In: DINIZ, C. C. e CROCCO, M. (orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2006.

BRASIL. **Atlas da economia solidária no Brasil 2005.** Brasília: MTE, SENAES, 2006.

BULL, A. O. **Industrial economics and pricing issues within tourism enterprises and markets.** In: DWYER, L. e FORSYTH, P. (Ed.). **International Handbook on the Economics of Tourism.** Cheltenham: Edward Elgar. p. 138-154, 2006.

BURZTYN, M. **A exclusão e o local: tempos e espaços da diversidade social.** In: DINIZ, C. C. (org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Européia e do Brasil.** Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2007.

CAMARGO, J. M. **Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos.** São Paulo em perspectiva, 18(2): 68-77, 2004.

CARVALHO, F. C. de. **Fundamentos da escola pós-keynesiana: a teoria de uma economia monetária.** Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, Texto para discussão n°. 176, 1988.

CARVALHO, F. C. de. **Políticas econômicas para economias monetárias.** In: LIMA, G., SICSÚ, J. e PAULA, L.F. (orgs). **Macroeconomia Moderna: Keynes e a Economia Contemporânea.** RJ, Campus, p.258-283, 1999.

CAVLEK, N. **Travel and tourism intermediaries.** In: DWYER, L. e FORSYTH, P. (Ed.). **International Handbook on the Economics of Tourism.** Cheltenham: Edward Elgar. p. 155-172, 2006.

COOPER, C. **Knowledge management and tourism.** Annals of Tourism Research, Vol. 33, pp. 47 – 64, 2006.

CUNHA, P. C. C. B. e VARANDA, A. P. de M. **Acompanhamento e avaliação do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC: relatórios dos seminários e oficinas.** Rio de Janeiro: FASE, 2007.

DAVIDSON, P. **Controversies in Post Keynesian Economics.** Ed: Edward Elgar, 1991.

DAVIES, B. e DOWNWARD, P. **Structure conduct performance and industrial organization in tourism.** In: DWYER, L. e FORSYTH, P. (Ed.). **International Handbook on the Economics of Tourism.** Cheltenham: Edward Elgar. p. 117-137, 2006.

DEANE, P. **A evolução das idéias econômicas.** Série Manuais de Cambridge. Rio de Janeiro. Zahar editores. 1980.

DINIZ, C. C. e CROCCO, M. **Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade no Brasil.** In: DINIZ, C. C. e CROCCO, M. (orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2006.

DINIZ, C. C., CROCCO, M. e SANTOS. **Conhecimento inovação e desenvolvimento regional/local.** In: DINIZ, C. C. e CROCCO, M. (orgs.). **Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes.** Belo Horizonte: Ed. UFMG. 2006.

DIVINO, J. A., FARIAS, A., TAKASAGO, M. e TELES, V. K. **Tourism and economic development in Brazil.** 2006.

DIXON, J., HAMILTON, K., PAGIOLA, S. e SEGNESTAM, L. **Tourism and environment in the Caribbean: an economic framework.** The World Bank. Environment Department Papers. Environmental Economics Series. Paper nº. 80, 2001.

EMBRATUR/FIPE. **Estudo de mercado doméstico 2001.** Brasília: EMBRATUR, 2002.

FRANÇA FILHO, G. C. de. **Terceiro setor, economia social e economia popular: traçando fronteiras conceituais.** Revista Bahia Análise e Dados. Salvador: SEI, v.12, n. 1, junho 2002.

_____. **Economia popular e solidária no Brasil.** In: FRANÇA FILHO, G. C. de, LAVILLE, J. L., MEDEIROS, A. e MAGNEN, J. P. (orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS (Série Sociedade e Solidariedade), p.57-71, 2006a.

_____. **Políticas públicas e economia solidária no Brasil.** In: FRANÇA FILHO, G. C. de, LAVILLE, J. L., MEDEIROS, A. e MAGNEN, J. P. (orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS (Série Sociedade e Solidariedade), p.259-268, 2006b.

FRANÇA FILHO, G. C. de. E SILVA JR., J. T. **Uma dinâmica associativa emblemática no Nordeste brasileiro.** In: FRANÇA FILHO, G. C. de, LAVILLE, J. L., MEDEIROS, A. e MAGNEN, J. P. (orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS (Série Sociedade e Solidariedade), 2006.

FRIEDMANN, J. e WEAVER, C. **Territory and function: the evolution of regional planning.** London: Edward Arnold, 1979.

FURTADO, C. **O Mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Os desafios da nova geração.** Revista de Economia Política, vol., 24, nº. 4 (96). 2004

GIRARD-NUNES, C. **Integração e capital social a partir de uma reflexão sobre políticas de trabalho no campo da economia solidária.** In: FRANÇA FILHO, G. C. de, LAVILLE, J. L., MEDEIROS, A. e MAGNEN, J. P. (orgs.). **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS (Série Sociedade e Solidariedade), p.281-292, 2006.

GOLLUB, J., HOSIER, A. e WOO, G. **Using Cluster-Based Economic Strategy to Minimize Tourism Leakages.** San Francisco: ICF/GEDP Consulting, p. 12, 2003. Disponível em www.world-tourism.org/quality/E/docs/trade/trsmleaks.pdf, acesso em 25 de janeiro de 2008.

GORAYEB, D. **Turismo como instrumento de desenvolvimento regional: estudo de arranjos produtivos locais (APL).** In: BRASIL. **O turismo no Brasil: panorama geral, avaliação da competitividade e propostas de políticas públicas.** Brasília: MTur. 2006.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNT, E. K.; SHERMAN, H. J. **História do pensamento econômico**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1977.

IASKIO, E. L. S. **O que é economia solidária?** In:BERGONSI, S. S. S. e LACERDA, G. B. de (orgs.). **Cooperativismo, Economia Solidária e Inclusão Social: Métodos e Abordagens**. Curitiba: PROEC, p. 49-66, 2007a.

_____. **A economia política da economia solidária**. In:BERGONSI, S. S. S. e LACERDA, G. B. de (orgs.). **Cooperativismo, Economia Solidária e Inclusão Social: Métodos e Abordagens**. Curitiba: PROEC, p. 155-176, 2007b.

ITCP/COPPE/UFRJ. **Projeto Básico**. Convênio nº. 505/2005. 2005.

_____. **II Seminário Regional de Cooperativas Populares do Nordeste**. Relatório do Convênio nº. 505/2005. 2008.

_____. **Relatório de processos - Projeto de replicação de tecnologia social de incubação de cooperativas populares e organização comunitária em áreas prioritizadas de baixo IDH, com potencial turístico**. Relatório do Convênio nº. 505/2005. 2009a.

_____. **Programa de incubação**. Relatório do Convênio nº. 505/2005. 2009b.

KRUEGER, A. **government failures in development**. Working Paper nº. 3340. National Bureau of Economic Research, 1990.

KRUEGER, G. **Cooperativismo e o Novo Código Civil**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2ª edição. 2006.

KRUGMAN, P. **What happened to Asia?** <acessado em dezembro de 2008> disponível em <http://webt.mit.edu/krugman> .1998.

LIM, C. **A survey of tourism demand modeling practice: issues and implications**. In: DWYER, L. e FORSYTH, P. (Ed.). **International Handbook on the Economics of Tourism**. Cheltenham: Edward Elgar. p. 45-72, 2006.

MEDEIROS, M. **O estudo dos ricos no Brasil**. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, p. 99-128, junho de 2005.

MOLLO, M. de L. R. **Estado e Economia: O papel monetário do Estado**. *Estatística Econômica*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 87-100, jan - abr. 1990a.

_____. **A Articulação entre Estado e economia: Uma contribuição ao debate sobre a modernização do Estado**. *CARTA DE CONJUNTURA, BRASÍLIA*, v. 11, n. 23, 1990b.

_____. **O Berço das idéias econômicas.** BRASÍLIA: texto didático n. 5, ECO- UnB, 1993 (Texto Didático).

_____. **A concepção marxista de estado: considerações sobre antigos debates com novas perspectivas.** Economia, Niterói, v. 2, n. 2, p. 347-389, jul./dez. 2001.

_____. **Globalização e moeda: impactos financeiros, monetários e regionais.** Arquitetura e conhecimento, Brasília, v. VI, p. 63-83, 1999.

MOLLO, M. L. R. e AMADO, A. **Noções de macroeconomia - razões teóricas para as divergências entre os economistas.** Ed. Barueri - SP: Manole, 2003. v. 01. 255 p.

NERI, M. C. e GIOVANINI, F. da S. **Negócios nãnicos, garantias e acesso a crédito.** Revista de Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, 9(3): 643-669, set/dez, 2005.

NERI, M. **Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza.** RJ: FGV/IBRE, CPS, dez. 2001.

OIT. **A fair globalization: creating opportunities for all.** World Commission on the Social Dimension of Globalization, 2008.

OSÓRIO, R. **Berço de ouro: a mobilidade social dos ricos brasileiros.** Econômica, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, p. 129-135, junho de 2005.

PAPATHEODOROU, A. **Microfoundations of tourist choice.** In: DWYER, L. e FORSYTH, P. (Ed.). **International Handbook on the Economics of Tourism.** Cheltenham: Edward Elgar. p. 73-88, 2006.

PARREIRAS, L. E. **Negócios solidários em cadeias produtivas: protagonismo coletivo e desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: IPEA, ANPEC, Fundação Banco do Brasil, 2007.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento humano.** Acesso em 13 de janeiro de 2008 disponível em <http://www.pnud.org.br/atlas/>

POCHMANN, M. **Economia solidária: possibilidades e limites.** Brasília: IPEA, Nota Técnica: mercado de trabalho, nº. 24, ago. 2004.

PUTNAM, R. D. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy.** Princeton: Princeton University Press, 1993.

ROE, D., ASHLEY, C., PAGE, S. e MEYER, D. **Tourism and the poor: analyzing and interpreting tourism statistics from a poverty perspective.** London: ODI, PPT Working Paper No. 16, March 2004.

SAKAI, M. **Public sector investment in tourism infrastructure.** In: DWYER, L. e FORSYTH, P. (Ed.). **International Handbook on the Economics of Tourism.** Cheltenham: Edward Elgar. p. 266-279, 2006.

SCALON, M. C. **Comentário sobre o texto de Marcelo Medeiros: Entendendo a riqueza para combater a pobreza.** Econômica, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, p. 137-141, junho de 2005.

SCHWENGBER, A. e RODRIGUES, H. **Contribuição ao debate para as políticas públicas de economia solidária nas eleições de 2008.** Revista da UNISOL, maio de 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SINGER, P. **Introdução à economia solidária.** Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOARES, F. V., SOARES, S., MEDEIROS, M. e OSÓRIO, R. G. **Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade.** Brasília: IPEA, 2006 (TD nº. 1228).

SONG, H., S. e TURNER, L. **Tourism demand forecasting.** In: DWYER, L. e FORSYTH, P. (Ed.). **International Handbook on the Economics of Tourism.** Cheltenham: Edward Elgar. p. 89-114, 2006.

SOUZA, N de. **Desenvolvimento econômico.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector.** New York: Norton Books, 1988.

STORPER, M. **Regional economies as relational assets.** London: Arnold, 1997.

TAKASAGO, M. e MOLLO, M. L. R. **Turismo e combate à pobreza no Brasil: o papel do governo na redução de desigualdades.** In: Advances in Tourism Economics - ATE 2007, 2007, Vila Nova de Santo André. ATE - 2007 - Portugal, 2007.

TALAYA, A. **La naturaleza en el comportamiento del consumidor turístico.** IX Congreso AECIT “El uso turístico de los espacios naturales”, 15p, 2004.

TAUILE, J. R. **Do socialismo de mercado à Economia Solidária.** Março de 2001. Disponível em: <http://www.ecosol.org.br> Acesso em 16 jan. 2008.

TAUILE, J. R.; DEBACO, E. S. **Autogestão no Brasil: a viabilidade econômica de empresas geridas por trabalhadores.** São Leopoldo: Unisinos, 2002. Disponível em: <http://www.ecosol.org.br>. Acesso em 04 de dezembro de 2007.

UNIÃO EUROPEIA (UE). **Tourism interventions. Process documentation 2003/2004,** 2004.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI.** Rio de Janeiro, Garamond, 2005, 200p.

ZAPATA, T. **Desenvolvimento Territorial Endógeno – Conceitos, dimensões e estratégias.** In: ZAPATA, T., AMORIM, M. e ARNS, P. C. (orgs.). **Desenvolvimento Territorial à Distância.** Florianópolis: SEaD/UFSC. 2007.