

ECONOMIA SOLIDÁRIA E TURISMO

Uma avaliação da experiência de incubação
de cooperativas populares na cadeia produtiva
do turismo na Região Nordeste do Brasil

Rodrigo Ramiro



Série Cooperação Brasil-Espanha
para o Turismo Sustentável

Economia solidária e turismo

**Uma avaliação da experiência de incubação de
cooperativas populares na cadeia produtiva do
turismo na Região Nordeste do Brasil**

GOVERNO BRASILEIRO

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Turismo
Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho

Secretário Executivo
Mário Augusto Lopes Moyses

Secretário Nacional de Programas de
Desenvolvimento do Turismo
Frederico Silva da Costa

Diretora do Departamento de Qualificação e
Certificação e de Produção Associada ao Turismo
Regina Cavalcante

Coordenadora-Geral de Projetos de Estruturação
do Turismo em Áreas Priorizadas
Kátia T. P. da Silva

Coordenação-Geral de Qualificação e Certificação
Luciano Paixão Costa

Coordenação-Geral de Produção Associada
Ana Cristina Façanha de Albuquerque

GOVERNO ESPANHOL

Embaixador da Espanha no Brasil
Carlos Alonso Zaldivar

Coordenador-Geral da Cooperação
Espanhola no Brasil
Pedro Flores Urbano

Diretora de Programas da Agência
Espanhola de Cooperação Internacional
para o Desenvolvimento (Aecid)
Rosario Boned Abad

Diretor de Projetos da Agência
Espanhola de Cooperação Internacional
para o Desenvolvimento (Aecid)
Alejandro Muñoz Muñoz

CONVÊNIO MTur/IABS 345/2007

EQUIPE MINISTÉRIO DO TURISMO (MTur)

Coordenação Geral
Kátia T. P. da Silva

Equipe Técnica
Rodrigo Ramiro
Breno Teixeira
Nilvana Soares

EQUIPE AGÊNCIA ESPANHOLA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (Aecid)

Coordenação Geral
Pedro Flores Urbano

Equipe Técnica
Rosario Boned Abad
Alejandro Muñoz Muñoz

EQUIPE INSTITUTO AMBIENTAL BRASIL SUSTENTÁVEL (IABS)

Coordenação Geral
Luis Tadeu Assad

Equipe Técnica
Milton Amado Krüger Martins
Eric Jorge Sawyer
Flávio Silva Ramos
Anne Rossignoli Schwindt

Série Cooperação Brasil-Espanha para o Turismo Sustentável – V. 2

Economia solidária e turismo

**Uma avaliação da experiência de incubação de
cooperativas populares na cadeia produtiva do
turismo na Região Nordeste do Brasil**

RODRIGO RAMIRO

Brasília-DF, 2010



CONVÊNIO MTur/IABS-345/2007
Ministério do Turismo (MTur)
Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid)
Instituto Ambiental Brasil Sustentável (IABS)

Fotos: Breno Teixeira

Capa: Frederico Augusto Gall

Revisão, padronização e edição final: Editorial Abaré

Ficha Catalográfica

R173e Ramiro, Rodrigo

Economia solidária e turismo – uma avaliação da experiência de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo na Região Nordeste do Brasil / Editora IABS – Instituto Ambiental Brasil Sustentável / Rede de Patrimônio, Turismo e Desenvolvimento Sustentável (Ibertur) / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid) / Ministério do Turismo (MTur-Brasil) – Brasília, DF, Brasil : 2009.

ISBN: 978-85-99827-09-3
116p.

1. Economia solidária. 2. Turismo. 3. Cooperativas. I. Título. II. Ministério do Turismo (MTur-Brasil). III. Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Aecid). IV. Editora IABS.

CDU 330
333.7
334

SUMÁRIO

Pobreza, turismo e economia solidária.....	7
<i>Paul Singer</i>	
Prefácio	11
<i>Maria de Lourdes Rollemberg Mollo</i>	
Prólogo.....	15
<i>Pedro Flores Urbano</i>	
Apresentação IABS.....	19
<i>Luís Tadeu Assad</i>	
Apresentação MTur.....	21
<i>Kátia Terezinha Patrício da Silva</i>	
Introdução.....	27
Capítulo I	
Antecedentes históricos.....	31
Capítulo II	
Do crescimento econômico ao desenvolvimento local.....	35
Capítulo III	
Economia solidária: conceitos e práticas no Brasil	43
Capítulo IV	
Pobreza no Brasil: debate histórico e contribuições atuais.....	55
Capítulo V	
Turismo e combate à pobreza.....	63

Capítulo VI	
Avaliação da incubação de empreendimentos econômicos solidários na cadeia produtiva do turismo na região Nordeste do Brasil.....	79
Capítulo VII	
Considerações finais	97
Referências	107
Anexo	111

POBREZA, TURISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Este livro trata do turismo como um possível atenuador da pobreza no Brasil, desde que a economia solidária seja o modo de produção dos bens e serviços utilizados por turistas. Como terreno de verificação desta hipótese, o Brasil apresenta peculiaridades notáveis. Para começar a geografia: o nosso extenso território abarca vasta região de clima equatorial com densas florestas pluviais e uma área apenas um pouco menor de clima tropical, em boa parte urbanizado, industrializado, com poucos remanescentes da vegetação e fauna originais. Merece menção ainda o longo litoral atlântico, com uma sucessão de praias, ilhas e arquipélagos que abrigam paisagens de grande beleza.

Sendo possuidor da maior multidiversidade biológica do planeta, o Brasil abriga ao mesmo tempo enorme multidiversidade social. Centros metropolitanos equipados com serviços públicos relativamente modernos se alternam com bolsões de pobreza e com áreas ainda pouco atingidas pelo avanço do “progresso”, habitadas por comunidades tradicionais que procuram quase desesperadamente alcançar o usufruto das inovações tecnológicas sem perder de todo sua identidade cultural.

Muitos turistas estão sempre em busca do novo, do insólito, do inesperado e por isso são atraídos por cenários muito diferentes dos de seus países de origem. Vindos de países opulentos do Norte, chegam ao Brasil interessados pelas festas populares (carnaval, bumba-meu-boi, círio) em que as camadas mais pobres exibem suas artes, talentos e belezas naturais. Pobreza e turismo se atraem mutuamente. Os “nativos” oferecem hospedagem, transporte, guias de visitas e excursões, gastronomia, música e dança e muito mais. E os visitantes de fora compram e alugam com avidez, proporcionando aos primeiros renda, que para alguns pelo menos possibilita escapar da pobreza.

Mas, como este trabalho mostra, o ganho maior do turismo frequentemente vaza das localidades onde o turismo se dá e se encaminha aos centros em que o capital se acumula e financia empreendimentos luxuosos, que oferecem aos visi-

tantes ricos as comodidades com que estão acostumados “em casa”. Onde o turismo é dominado pelo capital (não poucas vezes ele mesmo estrangeiro) os “nativos” pobres encontram emprego apenas em posições subalternas, mal pagas, sazonais e às vezes informais. Nestas circunstâncias, a hipótese de que o turismo atenua a pobreza se confirma, mas em termos muito limitados: alguns dos pobres tornam-se algo menos pobres, mas suas perspectivas de emancipação continuam dependentes das oportunidades oferecidas por empresas capitalistas.

O turismo, no entanto, não tem de estar dominado sempre pelo capital; uma alternativa que começa a ser implantada é constituir uma economia turística associativa e igualitária, de acordo com os princípios da economia solidária. Se assim for, a população que vive em áreas turísticas passa a ser sujeito coletivo da produção dos serviços e bens vendidos aos visitantes. A exploração desta possibilidade já está sendo feita em certas localidades com potencial turístico, com o apoio de incubadoras de cooperativas populares, sob o patrocínio do Ministério do Turismo.

Esta experiência está descrita e analisada no livro e encerra lições preciosas. Há também um mercado do turismo popular, tornado possível pela oferta de serviços e bens de baixo custo, oferecidos por estabelecimentos ou produtores por conta própria, em sua maioria informais. Nos últimos anos, estes operadores estão sendo estimulados a se associar, e recebendo formação profissional e em economia solidária. É um experimento original, mas num ambiente nacional em que a economia solidária está em franca expansão e invadindo setores econômicos até há pouco sob o domínio incontestado do capital.

Ainda é cedo para fazer prognósticos, mas uma coisa favorece uma expectativa favorável: é a multiplicação de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares em dezenas de universidades e CEFETs, em todos os cantos do país. Com o apoio dos incubadores universitários, que têm acesso ao considerável acervo de conhecimentos de suas universidades, além da experiência acumulada na formação e acompanhamento de empreendimentos de economia solidária, as tentativas de abrir o turismo a associações de produtores autônomos dependerão sobretudo da capacidade dos protagonistas de melhorar ininterruptamente a qualidade dos seus produtos, de modo a alcançar gradualmente públicos mais exigentes e de maior poder aquisitivo. Se isso vier a acontecer de fato, o combate à pobreza mediante o desenvolvimento local terá ganho, no Brasil, um espaço adicional para se realizar.

Este trabalho de Rodrigo Ramiro certamente servirá para aprimorar a política do Ministério do Turismo em parceria com as incubadoras, na medida em que ele oferece novos conhecimentos sobre como combinar estímulos ao desenvolvimento local com distribuição da renda, mediante a associação dos produtores diretos, em permanente aperfeiçoamento.

Paul Singer

Secretário Nacional de Economia Solidária

PREFÁCIO

Esse livro se originou de dissertação de mestrado de Rodrigo Ramiro, por mim orientado, e é com prazer que eu o apresento. O interesse do autor nesse assunto surgiu no Ministério do Turismo, onde trabalha em setor cuja atividade envolve projetos com o intuito de usar o turismo como instrumento de alívio à pobreza. Seu trabalho ganhou em compreensão teórica a partir dos estudos por ele realizados no Curso de Mestrado Profissional de Turismo, oferecido pelo Centro de Excelência em Turismo-CET, da Universidade de Brasília.

Sua prática com as experiências de incubação de cooperativas populares no Nordeste do Brasil lhe deu, por um lado, o conhecimento de realidade brasileira necessário para perceber, não apenas a dimensão dos problemas relacionados com a pobreza, mas as dificuldades enfrentadas quando se busca reduzi-la. Por outro, lhe deu a vontade de melhor entender o porquê desses problemas, assim como de pensar em fórmulas para solucioná-los. A dissertação e o livro respondem a esses interesses do autor.

No início, no primeiro capítulo, o livro discorre sobre a realidade econômica atual, as controvérsias entre economistas, a partir dos argumentos pró e contra a globalização econômica e até onde ela explica a situação de várias regiões e localidades pobres que, longe de se desenvolverem com a liberalização generalizada dos mercados, como pregam seus defensores, acabam por ficar sem alternativas de inserção produtiva, diante do conseqüente acirramento da concorrência.

A crença no mercado como melhor alocador de recursos reduz o papel do Estado nas políticas anticíclicas e sociais e isso amplia a desigualdade entre e dentro dos países. Nessas circunstâncias, surgem as propostas alternativas de desenvolvimento, como as de economia popular, entre as quais se destaca a da economia solidária. Esse é o objeto do segundo capítulo, que se inicia com uma resenha das teorias de desenvolvimento econômico, discute as divergências entre economistas sobre o conceito e os processos de desenvolvimento e situa a economia solidária

com uma concepção e uma proposta específicas de desenvolvimento. Discorre ainda sobre as experiências de economia solidária no Brasil.

O terceiro capítulo discute o desenvolvimento do turismo como forma de inserção social e combate à pobreza. Uma vez que as experiências de cooperativas populares a serem analisadas são baseadas no desenvolvimento do turismo, o capítulo resenha os trabalhos sobre o potencial que o turismo tem para tanto, assim como as dificuldades já conhecidas para garantir o alívio à pobreza a partir dessa atividade.

Com base nestes conhecimentos, o quarto capítulo descreve e analisa três experiências concretas de empreendimentos solidários de implantação de cooperativas populares baseadas no turismo: Lençóis Maranhenses, Serra da Capivara, no Piauí, e Jericoacoara, no Ceará.

Essas experiências, apesar de terem sido implementadas com o mesmo objetivo, de inserção produtiva de comunidades pobres e com poucas alternativas de desenvolvimento, mostram no livro diferenças importantes, em termos de níveis de renda iniciais, contato com turistas, quantidade de atrativos turísticos, entre outros itens, diferenças analisadas pelo autor ao longo da descrição dos processos de implantação de cooperativas e de seus resultados. Tais diferenças são responsáveis por resultados distintos tanto no que se refere ao sucesso econômico dos empreendimentos, quanto no que tange aos ganhos em termos de desempenho do turismo local.

Em todos os casos, porém, observa-se uma melhoria importante na articulação e organização das comunidades locais para a discussão e providências no sentido de resolução de problemas específicos, e o livro destaca que há, em todos os casos, potencial cooperativo a ser desenvolvido como forma de melhorar a inserção produtiva e social dos residentes.

Para isso, porém, foi fundamental e continua sendo a participação de mecanismos extramercado, por meio, por exemplo, de políticas públicas ativas que articulem as potencialidades locais e forneçam os elementos iniciais necessários para o desenvolvimento das alternativas populares de inserção produtiva. Essas e outras conclusões são detalhadas nas considerações finais, que articulam as análises anteriores e os resultados obtidos em cada capítulo.

Em comunidades pobres, atrativos de beleza natural podem, de fato, funcionar como saída para o alívio à pobreza, como o livro conclui, porque o turismo emprega muito, exige no nível de desenvolvimento em que nos encontramos

pouca qualificação e, por isso, pode funcionar para garantir uma inserção rápida das populações mais pobres no mercado de trabalho. Observe-se, porém, que não é fácil trazer a população pobre para esta atividade se não houver ação ativa e prolongada do Estado no sentido de viabilizar um desenvolvimento inicial da atividade. Por um lado, porque ela precisa contar com infraestrutura mínima para que o turismo se inicie.

Por outro, porque ainda que seja necessária, no início, pequena qualificação da população envolvida, nas atividades turísticas, a concorrência entre destinos exige aperfeiçoamentos permanentes e cabe às políticas públicas prover estas oportunidades.

Finalmente, porque o turismo só integrará com sucesso produtivo e socialmente populações residentes de renda mais baixa, se garantir articulação entre os vários setores e processos de trabalho locais e regionais, de forma a reter a renda gerada no processo de seu desenvolvimento, impedindo vazamentos dela, por meio de compra de insumos e contratação de mão de obra provenientes de regiões mais desenvolvidas. Para tanto é necessário um trabalho de parceria entre a comunidade residente envolvida direta ou indiretamente no turismo e o poder local, definindo e providenciando de forma compartilhada o aparato regulatório exigido para viabilizar esse tipo de desenvolvimento.

Isso requer ainda que os programas de inserção socioprodutiva estejam articulados a uma política de desenvolvimento regional e nacional mais ampla, de forma a potencializar os seus resultados, mostrando um outro lado do papel que o Estado deve ter.

Nesse sentido, livros como esse são depoimentos importantes para todos os que acreditam que políticas públicas são fundamentais para um desenvolvimento social menos desigual e mais justo. Partindo de discussões teóricas, conseguem dar substância e força às análises. Discutindo experiências concretas, evitam a falta de realismo nas prescrições e medidas tomadas.

Maria de Lourdes Rollemberg Mollo

Professora Titular da Universidade de Brasília e pesquisadora do Núcleo de Economia do Turismo do Centro de Excelência em Turismo UnB

PRÓLOGO

A Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) é uma Entidade de Direito Público vinculada ao Ministério de Assuntos Exteriores e de Cooperação por meio da Secretaria de Estado de Cooperação Internacional (SECI). Segundo estabelece a Lei 23/1998 de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a AECID é o órgão de gestão da política espanhola de cooperação internacional para o desenvolvimento, e seu objeto é o fomento, a gestão e a execução das políticas públicas de cooperação internacional para o desenvolvimento, dirigidas a combater a pobreza e a conseguir um desenvolvimento humano sustentável nos países em desenvolvimento.

O Plano Diretor da Cooperação Espanhola 2009-2012, estabelece as prioridades setoriais no trabalho da AECID, entre as quais destaco o “Crescimento Econômico para a Redução da Pobreza”, cujo objetivo principal é promover a diversificação de iniciativas econômicas respeitadas com o meio ambiente para favorecer um desenvolvimento sustentável, a conservação dos ecossistemas e o aumento das capacidades humanas de desenvolvimento. O objetivo é apoiar e fomentar um crescimento econômico sustentável, inclusivo e equitativo, sustentado na geração de tecido econômico, empresarial e associativo.

Uma das linhas de trabalho que se incluem neste setor é lograr uma efetiva contribuição do turismo sustentável à melhoria da qualidade de vida das comunidades locais, permitindo a conservação de seus recursos naturais e culturais, e a geração de renda para as famílias.

A Espanha é, na atualidade, o segundo destino turístico do mundo e também o segundo país que recebe mais receitas do turismo. O setor, por tanto, é um dos grandes responsáveis pela dinamização econômica da Espanha, que tem acumulado uma vasta experiência ao longo dos anos na atividade turística, passível de ser compartilhada com os nossos parceiros de cooperação.

Entre as atividades de cooperação entre a Espanha e o Brasil o setor do turismo tem ocupado um lugar destacado nos últimos anos. O Projeto de Cooperação para o Desenvolvimento do Turismo na Costa Norte e na Serra da Capivara é um exemplo disso. Nesta parceria foi realizado um importante trabalho em busca de um modelo de turismo mais sustentável e justo, com equilíbrio ambiental e distribuição mais equitativa de renda para os atores envolvidos, nas regiões dos Lençóis Maranhenses, Delta do Parnaíba, litoral oeste do Ceará e Serra da Capivara.

Para a execução deste programa, a AECID firmou com o Governo Federal uma parceria, implementada por meio de um acordo de cooperação com o Ministério do Turismo – MTur, sendo a promoção da inclusão social com geração de trabalho e renda na cadeia produtiva do turismo o principal objetivo. Foram priorizadas atividades centradas na produção associada e na qualificação profissional das comunidades locais. Essas iniciativas foram definidas tendo como base missões de diagnósticos participativos que culminaram na construção de uma agenda de ações hierarquizada e temporal, pactuada com os diversos atores afetos ao tema direta ou indiretamente.

Com o objetivo de transformar em realidade os ideais de conciliação entre as belezas e atrativos naturais e culturais das regiões alvo do projeto com a implementação de uma política pública de inclusão social na cadeia do turismo, o Instituto Ambiental Brasil Sustentável – IABS, uma organização privada sem fins lucrativos com ilibada experiência na execução de projetos aliados à busca por um desenvolvimento mais sustentável tornou-se o terceiro pilar desta parceria, por meio do Convênio MTur/IABS-345/2007.

A Série Cooperação Brasil Espanha para o Turismo Sustentável traz para o leitor uma pincelada sobre a miríade de experiências e atividades resultantes desta parceria, que se tornaram exemplos edificantes e passíveis de replicação para o setor. Fica patente nas páginas das publicações desta série a exitosa contribuição para a melhoria dos produtos turísticos, o incremento na qualificação da mão de obra, o incentivo à organização coletiva do trabalho no setor, com continuidade dos ganhos em longo prazo e a promoção da cultura e da diversidade, com a inserção da população local nas atividades turísticas.

Agradecemos a todos os parceiros, especialmente ao Ministério do Turismo e ao Instituto Ambiental Brasil Sustentável, pela oportunidade de trabalhar juntos em benefício das comunidades mais necessitadas. Agradecemos também a todos os atores, secretarias estaduais e municipais, universidades, empresas e associações da sociedade civil, envolvidos no Programa, sem os quais a execução do mesmo não teria sido possível.

Pedro Flores Urbano
Coordenador Geral da Cooperação Espanhola no Brasil

Instituto Ambiental Brasil Sustentável (IABS)

O Instituto Ambiental Brasil Sustentável (IABS) tem como principais objetivos traçar novos caminhos, desenvolver ideias, idealizar novos programas e conceber novos projetos que sejam de interesse da sociedade brasileira e, também, estratégicos para o alcance dos objetivos institucionais ambientais e sociais, tendo em vista um modelo aperfeiçoado e mais evoluído de desenvolvimento, com maior equidade e sustentabilidade para as atuais e as futuras gerações.

Diante disso, o IABS vem desenvolvendo ferramentas de planejamento, gestão e cooperação técnica que visam ao desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis, respeitando o meio ambiente e valorizando os ativos culturais locais. A atuação do IABS na cooperação entre Brasil e Espanha em prol do turismo sustentável se pautou na inclusão social, promovendo a geração de trabalho e renda na cadeia produtiva do turismo por meio da implementação de ações de desenvolvimento sustentável e integrado com foco na produção associada e na qualificação profissional das comunidades locais.

A incubação de empreendimentos econômicos solidários, no âmbito da metodologia de incubação na cadeia produtiva do turismo, deixou patente seu potencial de avançar em largos passos rumo à missão precípua do IABS. Para tanto, considerou-se indispensável o apoio à continuidade do projeto de incubação de cooperativas populares executado pela ITCP/COPPE/UFRJ.

Frente ao ambicioso desafio de inclusão social da população local em uma atividade que, não raro, a desfavorece, o IABS não se furtou da busca por alternativas viáveis que fossem capazes de transcender os limites impostos pelo modelo instalado, em busca de soluções mais ambiental, social e economicamente justas.

De pouco valeria este esforço, entretanto, sem um olhar acadêmico, *sine ira et studio* (sem ódio nem paixão), que nos forneça um panorama desviesado do verdadeiro potencial destas ações.

É louvável, pois, a análise rigorosa, conduzida de forma séria e profissional pelo autor, com resultados que municiaram a todos os envolvidos, IABS incluso, de conhecimento edificante e ímpar a respeito da atividade.

Esperamos que o leitor, no decorrer das páginas que seguem, seja capaz de absorver os elementos necessários para a construção de uma posição consciente e embasada a respeito destas atividades em prol do desenvolvimento sustentável da atividade turística nas regiões de Serra da Capivara, Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses. Ademais, registramos nossos mais sinceros votos de sucesso para todos os cooperados e cooperadas que fizeram deste trabalho e tantos outros um conjunto de exemplos para o setor, tanto no âmbito regional quanto nacional.

Luís Tadeu Assad

Diretor-Presidente do Instituto Ambiental Brasil Sustentável – IABS

Coordenador Geral do Convênio MTur/IABS-345/2007

Ministério do Turismo

O Brasil é um país com vocação diversificada, porque tem uma sociedade muito heterogênea. Ele precisa realmente partir para uma verdadeira reconstrução, de se pensar de novo.

O mais importante para o governo de um país são os homens que você vai governar, é a massa da população, não são abstrações.

Celso Furtado, junho de 2004

A experiência de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo consiste em uma ação do Projeto de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Turismo, no âmbito da cooperação técnica entre o Ministério do Turismo (MTur) e Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Esta ação executada pelo MTur em parceria com a ITCP/COPPE/UFRJ, resultou de um intenso trabalho de planejamento e coordenação colaborativa com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Ministério do Trabalho. Neste contexto, destacamos o texto de apresentação do professor Singer neste trabalho, como paradigmático do processo de cooperação e interação entre as equipes técnicas do MTur e do MTE, o qual resultou em aprendizado sobre a incubação de empreendimentos econômicos solidários, em análise conjunta da viabilidade de aplicação da metodologia de incubação na cadeia produtiva do Turismo e, na formulação do projeto de incubação de cooperativas populares executado pela ITCP/COPPE/UFRJ.

As reflexões sobre a viabilidade de o Turismo desempenhar papel positivo como vetor do desenvolvimento local indicaram que o planejamento com enfoque territorial seria o mais adequado, considerando seus aspectos físicos, geográficos, socioeconômicos e a população, além das relações desta com os demais atores sociais do território. Com base neste enfoque identificou-se que o incentivo às práticas econômicas orientadas pela cooperação, colaboração, associativismo poderia promover, de forma competitiva, a inserção de atividades econômicas organizadas localmente na cadeia produtiva do Turismo.

A proposta de avaliação, inicialmente programada com o objetivo de verificar o cumprimento das metas do projeto, e o impacto dessa iniciativa para o estímulo ao desenvolvimento local, foi ampliada pelo autor como campo de conhecimento acadêmico. Essa opção resultou em um profícuo debate a propósito das potencialidades e efetividades de uma ação de política pública para o desenvolvimento do Turismo, com foco no território e orientada pelos princípios da economia solidária.

Destacamos que este trabalho realizado como dissertação de mestrado por Rodrigo Ramiro, à luz da experiência concreta de avaliação do projeto implementado na região dos Lençóis Maranhenses (MA), Serra da Capivara (PI), Delta do Parnaíba (PI) e Jericoacoara (CE), regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que receberam apoio do Ministério do Turismo para o fomento ao cooperativismo popular que visa à inserção socioeconômica de iniciativas locais na cadeia produtiva do Turismo.

A pesquisa conduzida pelo autor com dedicação, seriedade e rigor teórico e metodológico, por um lado, produziu e sistematizou informações importantes, no que se refere aos limites e possibilidades de o Turismo contribuir para a diminuição da pobreza. Por outro lado, propiciou conhecimentos sobre a formulação e implementação de iniciativas que tentam enfrentar os desafios para a redução das desigualdades econômicas e sociais.

A abordagem do tema contempla as diferentes dimensões do Turismo enquanto um fenômeno social, econômico, cultural, ambiental, e inova ao concentrar a análise do Turismo como a transformação de atrativos naturais e culturais em ativos econômicos com potencial de incluir ou excluir a

população local, dependendo da dinâmica de desenvolvimento capitalista e das opções de políticas sociais e econômicas adotadas.

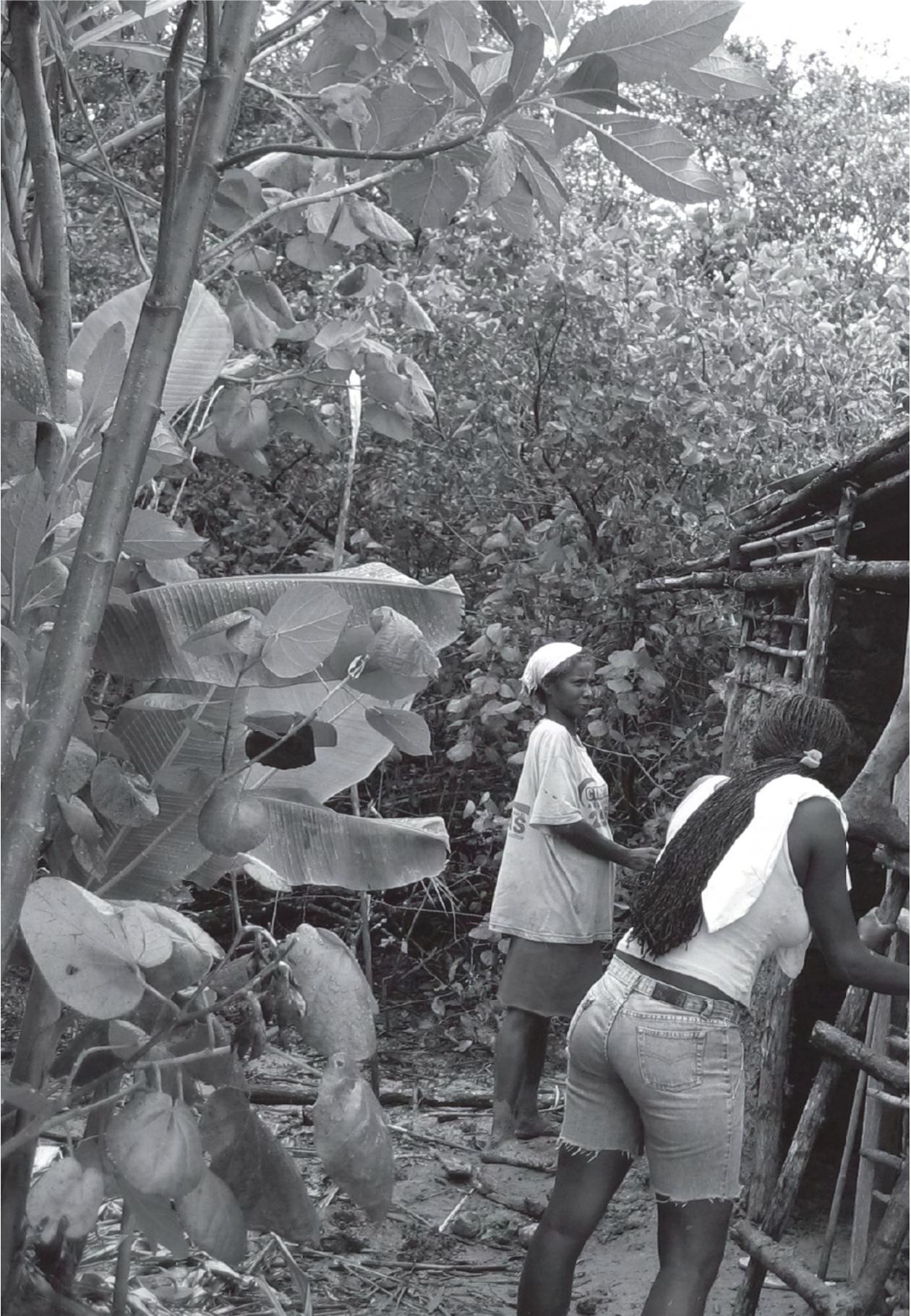
Quanto aos resultados da avaliação do processo de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva da perspectiva qualitativa, o estudo demonstra que a incubação com foco no desenvolvimento local de regiões turísticas de baixo IDH obteve certo grau de efetividade, por meio do assessoramento técnico e qualificação em cooperativismo e gestão de negócios, em particular, os relacionados ao transporte turístico, condutores de visitantes, artesanato, turismo de aventura. O trabalho realizado junto à população objetivou a inserção de iniciativas locais na cadeia produtiva do Turismo, as quais, em geral, têm dificuldades de acesso ao mercado. Além disso, o projeto se apropriou de tendências atuais do Turismo, principalmente do fato de que turistas, principalmente os estrangeiros, demandam cada vez mais produtos autênticos, produzidos com matéria-prima e mão de obra locais. O projeto contribuiu também para o resgate da cultura local, ao permitir a inserção de produtos e serviços produzidos no território na cadeia produtiva do Turismo.

Entretanto, a consolidação dos empreendimentos econômicos incubados requer a solução de inúmeros problemas exógenos ao projeto, como, por exemplo, regulação da atividade turística em áreas de preservação ambiental, provimento de infraestrutura, crédito para investimento em tecnologia e melhoria da prestação dos serviços ofertados.

A publicação deste trabalho “Economia solidária e turismo – uma avaliação da experiência de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo na Região Nordeste” permite o aprofundamento do debate quanto ao desenvolvimento local e à viabilidade dos empreendimentos econômicos solidários como estratégia de inserção socioprodutiva no Turismo. Também apresenta e problematiza os desafios que devem ser enfrentados para a elaboração de políticas públicas exequíveis e que contemplem melhoria do produto e da prestação dos produtos e serviços turísticos em consonância com a promoção da qualidade de vida para a população local.

Kátia Terezinha Patrício da Silva

Coordenadora Geral de Projetos de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas
Departamento de Qualificação, Certificação e Produção Associada do Ministério do Turismo





INTRODUÇÃO





INTRODUÇÃO

A criação do Ministério do Turismo (MTur), no ano de 2003, assinalou uma mudança de visão do Governo Federal com relação ao setor, ao reconhecê-lo como um dos indutores do desenvolvimento do país com potencial de contemplar crescimento econômico com distribuição de renda e redução das desigualdades sociais e regionais.

Neste sentido, a segunda edição do *Plano Nacional do Turismo – Uma Viagem de Inclusão, 2007-2010* (PNT 2007-2010), o principal instrumento balizador das ações do MTur, visa desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, considerando explicitamente nossas diversidades regionais, culturais e naturais; promovendo o turismo como fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e fomentar a competitividade do produto turístico nos mercados nacional e internacional. Segundo o PNT 2007-2010:

[...] o modelo de desenvolvimento proposto pelo governo contempla e harmoniza a força e o crescimento do mercado com a distribuição de renda e a redução das desigualdades, integrando soluções nos campos econômicos, social, político, cultural e ambiental. [...] o turismo pode ser uma importante ferramenta para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente com relação à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (BRASIL, 2007, p. 15).

Em 2005, foi criada na estrutura do Ministério do Turismo, a Coordenação Geral de Projetos de Estruturação do Turismo em Áreas Priorizadas (CGPE), ligada ao Departamento de Qualificação, Certificação e Produção Associada ao Turismo, com a atribuição de contribuir para o desenvolvimento do setor turístico enquanto atividade socioeconômica, dinâmica e competitiva que resulte na geração de emprego e renda, na preservação do meio ambiente, na valorização das identidades culturais e no incremento do capital social. A CGPE concentra suas ações em áreas de menor dinamismo econômico com reconhecido potencial turístico, bem como regiões em que são previstos investimentos privados com impacto socioeconômico.

A partir de uma aproximação com a SENAES/MTE avaliou-se a potencialidade de trabalhar com a economia solidária no turismo, particularmente com a incubação de empreendimentos econômicos solidários na cadeia produtiva do turismo como uma forma de inserção socioprodutiva de segmentos sociais vulneráveis.

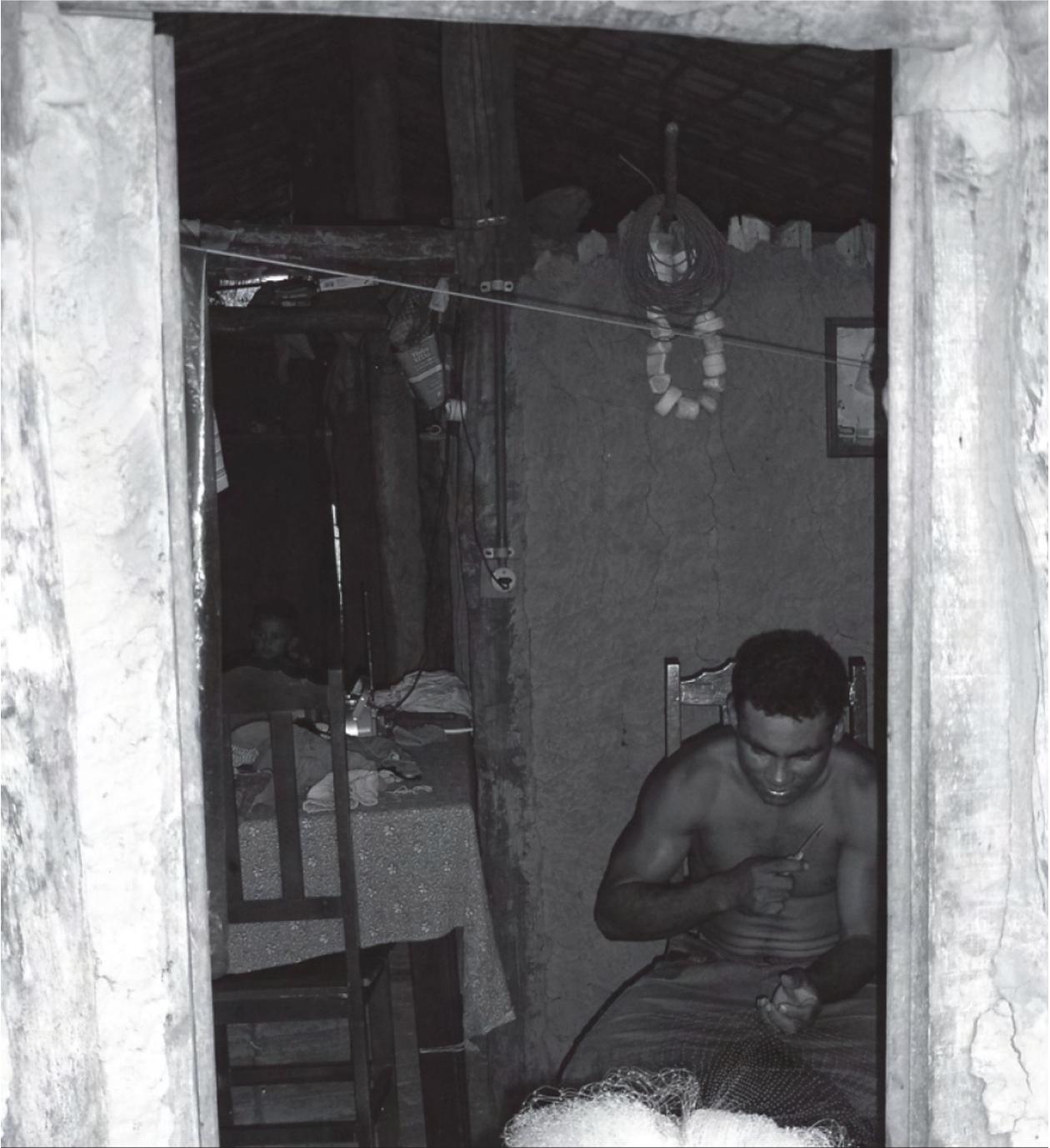
Em 2004, no âmbito do projeto de desenvolvimento sustentável do turismo em regiões de baixo IDH em parceria com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) foi identificada a necessidade de ações de fomento à inserção produtiva nas regiões dos Lençóis Maranhenses, da Serra da Capivara-PI e de Jericoacoara-CE.

Neste contexto foi implementado o “Projeto de replicação de tecnologia social de incubação de cooperativas populares e organização comunitária em áreas priorizadas de baixo IDH, com potencial turístico”, a partir de uma parceria 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 ao desenvolvimento local sustentável para geração de emprego e renda, sob a forma de cooperativas populares.

O presente trabalho faz parte de um esforço para avaliação das ações executadas pelo MTur visando contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de turismo no país. O objetivo é analisar o fomento à economia solidária como forma alternativa de inclusão socioprodutiva 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 avaliação do projeto de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo, apresentada originalmente como dissertação de conclusão do Mestrado em Turismo do Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília,¹ orientado pela professora doutora Maria de Lourdes Rollemberg Mollo. No trabalho foi utilizado o referencial da economia heterodoxa (crítica da autossuficiência do mercado e defensora da atuação substantiva do Estado), considerando 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 na cadeia produtiva do turismo.

1 O Mestrado em Turismo é fruto da parceria entre o MTur e a UnB para a qualificação de servidores públicos na área de turismo.



CAPÍTULO I





VAMOS A BELEM...
E ENCONTRARAM MARIA, JOSÉ
E O MENINO DEITADO
NA MANTEDOURA...
CC/2, 15-16

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Nos trinta anos posteriores ao término da 2ª Guerra, a economia mundial apresentou grande afluência. Hobsbawm (1995) denomina este período de Era de Ouro.¹ 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 (HOBSEAWM, 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 europeia e japonesa, o Plano Marshall, e com o surgimento e desenvolvimento do Estado do Bem-Estar Social, em particular dos programas de proteção e seguridade social.

Esta afluência material, advinda dos processos de crescimento econômico do pós-guerra, não resultou na diminuição das condições de exclusão, de privação material e social e das desigualdades regionais.

A partir das crises do petróleo dos anos 70 o Estado de Bem-Estar Social começa a entrar em crise. Esta gera uma série de críticas ao modelo de desenvolvimento com pesada intervenção estatal e sua superação culminou na introdução de políticas liberais

1 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 1950-1952 e 1980-1982 – 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” (HOBSEAWM, 1995, p. 255).

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.

O diagnóstico neoliberal constatava que os problemas de desenvolvimento mundial estavam na falta de mercado. Houve então um grande processo de abertura econômica, com desregulamentação do comércio e aumento da concorrência em nível mundial que levou a um incremento do comércio em nível mundial e dos investimentos em países em desenvolvimento. Apesar destes resultados, o liberalismo econômico em sua etapa atual, conhecida como globalização, levou a um acirramento da concorrência em nível mundial que tiveram como consequências a concentração do capital, o aumento do desemprego e das desigualdades entre países e entre 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 1990, com um grupo minoritário de nações (que representa 14% da população mundial), detendo metade do comércio mundial. No começo dos anos 1960, 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).

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.

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 da qual o fomento à economia solidária compartilha diversos princípios.



CAPÍTULO II





AUTENTIC
ADVENTURE
OFF ROAD

POUSADA
HOTEL
CASA BRANCA
CASA 222102

DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Os papéis do Estado e do mercado estão no cerne da discussão sobre desenvolvimento, conforme apresentado na seção anterior. Nesta seção serão analisadas as visões sobre desenvolvimento desde a concepção da economia ortodoxa, que identifica crescimento econômico com desenvolvimento, até as abordagens heterodoxas atuais referentes ao desenvolvimento local que se identificam com os princípios da economia solidária.

A visão econômica 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 ideia subjacente até o início dos anos 1960 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” (décadas de 50 e 70 do século XX), trouxe à tona que o crescimento não se traduz necessariamente *em um maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais* (VEIGA, 2005, p. 19), principalmente nos países periféricos.

Corroborando esta posição, Furtado (2004) afirma que:

[...] 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 se restringir a acumulação e ao aumento da produtividade macroeconômica, devendo privilegiar o estímulo à 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 (2000), 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, em meados dos anos 1950 e 1960, surge a primeira geração de teorias do desenvolvimento regional. 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.

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; 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 abrangem os polos de crescimento econômico de Perroux e as soluções sequenciais de Hirschman (SOUZA, 1997, cap. 8).

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 ao evitar os vazamentos de renda 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. A crítica ortodoxa aponta, também, que o planejamento estatal não é neutro e pode provocar tantas distorções quanto o próprio mercado. Por outro lado, a heterodoxia, principalmente por parte dos teóricos marxistas, aponta que as soluções indicadas pelas teorias do 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; CROCCO, 2006, p. 13).

Estas críticas somadas ao processo de produção concentradora de riqueza tanto em termos regionais, como em termos de exclusão social, relatado na seção

anterior, implicou, a partir de meados dos anos 1970, no surgimento de novas teorias, conhecidas de uma forma geral como desenvolvimento territorial endógeno, abordagem territorialista endógena (FRIEDMANN; WEAVER, 1979) ou desenvolvimento local.¹ Sobre esta abordagem desenvolvida nos últimos 30 anos, Zapata (2007, p. 25) afirma que *a importância do local, do território, ressurgiu 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 das políticas públicas (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 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, p. 197) destaca que no processo de desenvolvimento local a mobilização de recursos

1 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.

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)², 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 infraestrutura. É sobre a debilidade da base associativa e a baixa capacidade de gestão que o fomento à economia solidária irá atuar.

O foco na mobilização de recursos locais para o desenvolvimento, assim como 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 tratam da interação entre firmas e agentes sociais que não estariam restritas 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

2 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).

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 multiescalar 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 consequente 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.



CAPÍTULO III





ECONOMIA SOLIDÁRIA: CONCEITOS E PRÁTICAS NO BRASIL

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 1940, época em que foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de cada dez ocupações geradas, oito eram assalariadas, sendo sete 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 1990, os percentuais de assalariamento e formalidade passaram para de cada dez ocupações geradas, sete eram assalariadas, sendo três com contrato formal e quatro sem contrato formal (POCHMANN, 2004, p. 23).

Este 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.

Apesar do crescente número de iniciativas e experiências que operam com base nos princípios da economia solidária, não há homogeneidade de termos ou de conceitos.¹ Esta também é conhecida como economia popular solidária, economia popular, socioeconômica, humanoeconomia. A economia solidária é uma prática

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

recente, embora suas raízes datem das experiências ligadas aos movimentos operários europeus da primeira metade do século XIX.

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).

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*.

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; DEBACO, 2002).

Já França Filho (2006a) confirma a questão da coletividade como marco fundamental dos empreendimentos econômicos solidários (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 infraestrutura 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).

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).

Entre as experiências que constituem o campo da economia solidária distinguem-se pelo menos três modalidades principais: os chamados 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. as ITCPs, 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 marginalizados² (FRANÇA FILHO, 2006a, p. 65).

2 Sobre o perfil de atuação das ITCPs Taulie e Debaco (2002) afirmam que *a ênfase destes projetos também é naqueles serviços mais populares, tendo alguma dificuldade para oferecer assessoria a empreendimentos industriais.*

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 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 solidárias³; cooperativas de crédito/microcrédito, mais conhecidos como bancos 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 a 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 socioeconômicas 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 nesse 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

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

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):

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.

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. O autor afirma que seria ideal para a gestão dos EES uma combinação das duas lógicas.

A primeira opção é aquela de grande parte das cooperativas populares e empresas autogestionárias, inclusive as apoiadas pela rede de ITCPs, 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 socioproductivas 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).

Desafios e oportunidades no fomento à Economia Solidária

Autores como Tauile (2001), França Filho (2002, 2006a e 2006b), Cunha e Varanda (2007) e Iaskio (2007a) apontam como os principais desafios dos EES:

- a) as dificuldades de financiamento, que envolvem a ausência ou insuficiência de capital de giro, difícil acesso e inadequação das fontes financeiras convencionais;
- b) 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;

- c) o uso de equipamentos obsoletos, geralmente herdados ou comprados de segunda mão;
- d) as dificuldades de comercialização, ligadas às debilidades das estratégias de marketing, insuficiência de escala, falta de qualidade dos produtos e serviços;
- e) pouca ou nenhuma instrução formal de seus participantes, em especial daqueles que ocupam cargo de direção; e
- f) 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, clientelísticas 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 sociotrabalhadores, 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 fóruns 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 locacionais, principalmente no caso de micro e pequenas empresas (MPE) que em geral não têm 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).

Uma 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 consequente empoderamento, o que pode gerar efeitos sobre a infraestrutura e fornecimento de bens públicos locais, uma vez que o poder de pressão de grupos organizados é maior. Além disso, estes atores organizados tendem a ter uma maior participação na vida pública local, como por exemplo a participação nos conselhos e fóruns existentes.

Políticas Públicas e Economia Solidária no Brasil

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, pelo menos em um primeiro momento, para sua sobrevivência e manutenção dos princípios solidários.

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.

Nos últimos 15 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.

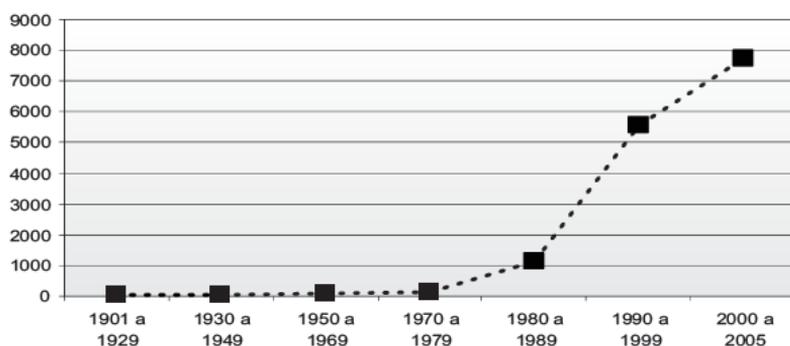
A iniciativa pioneira ligada à economia solidária no país foi a criação, em 1995, da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, pela COPPE-UFRJ, que ocorreu durante uma reunião da “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e Pela Vida”. Neste espaço foram construídas também as primeiras parcerias 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 país⁴ 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.

Segundo levantamento realizado pela Senaes (2006), no Brasil existem 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 1 – Ano de início dos empreendimentos

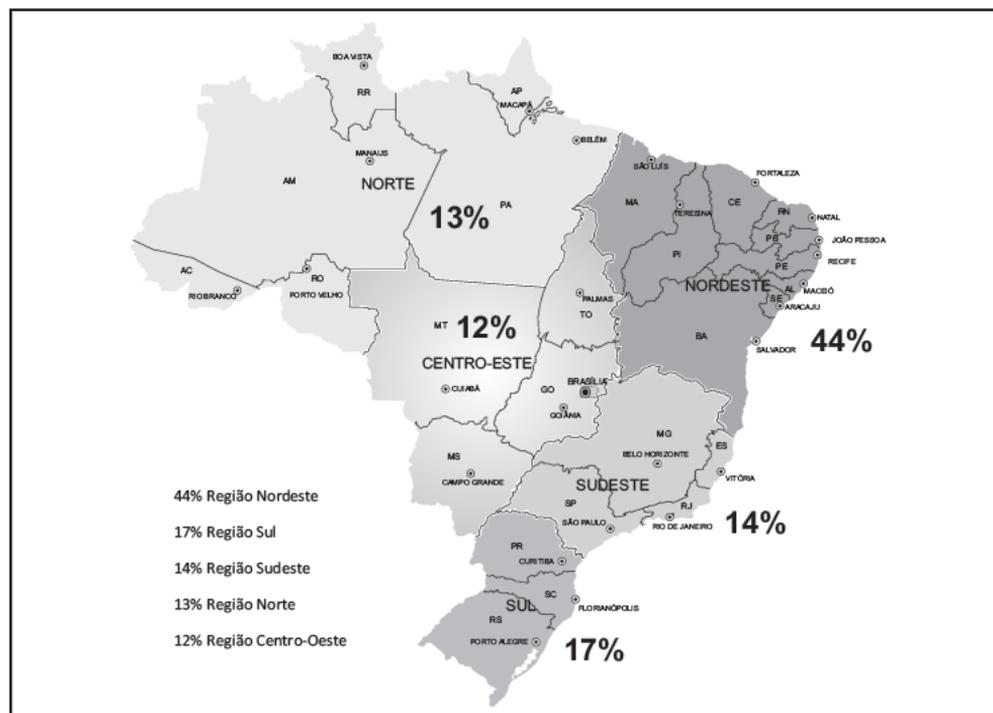


Fonte: Atlas da Economia Solidária – SENAES/MTE (2006)

4 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

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 1 – Distribuição regional dos empreendimentos econômicos solidários brasileiros



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

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:

sistema cooperativista tradicional do popular, embora ambos sejam regidos pela mesma legislação, a Lei 5.764/71 e o novo Código Civil. A Lei nº 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 (KRUEGER, 2003).

(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.

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 as experiências setoriais.



CAPÍTULO IV





POUSA
PORTO
DAS BARRAS
YOUTUBE: 222333

POBREZA NO BRASIL: DEBATE HISTÓRICO E CONTRIBUIÇÕES ATUAIS

Durante muito tempo se relacionou a pobreza com o baixo nível de desenvolvimento brasileiro. Assim, associava-se a redução da pobreza ao crescimento do PIB 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. 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.

No século XX, a questão da seca no Nordeste dominou o debate sobre pobreza no país, sendo que o governo federal atuou apenas pontualmente nos períodos críticos, principalmente com distribuição de alimentos (ARBACHE, 2003).

Desde JK, contudo, nos anos 1950, 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 formalização, 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.

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 rica¹, 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 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.

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) mostram 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 à pobreza. Apesar da indiscutível importância desta política, seus resultados, como política estruturante, é de longo prazo.

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

Medeiros (2005, p. 115) 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*. 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 ativos.² Neri *et al* (2001) mostram que os pobres têm: (i) menor acesso à infraestrutura; (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 de acessarem os meios 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.

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 ideia dos teóricos do desenvolvimento local que ao mobilizar e articular os atores locais, estes podem ter acesso a ativos que sem a mobilização não seria possível.

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 polos fundamentais, o da aquisição, cujos resultados dependem das ações individuais,

2 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, infraestrutura 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.

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), Scalón (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.

Fica claro, então que os mecanismos de mercado 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 1990, 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). 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).

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 infraestrutura, geralmente possuem efeitos mais duradouros, mas com tempo de maturação maior (NERI, 2001).

Recentemente, 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).

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, 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.

É buscando desenvolver ações estruturantes para 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, de uma forma geral, e no turismo, em particular.



CAPÍTULO V



TURISMO E COMBATE À POBREZA

Um dos setores que pode ser contemplado como interessante 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.

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).

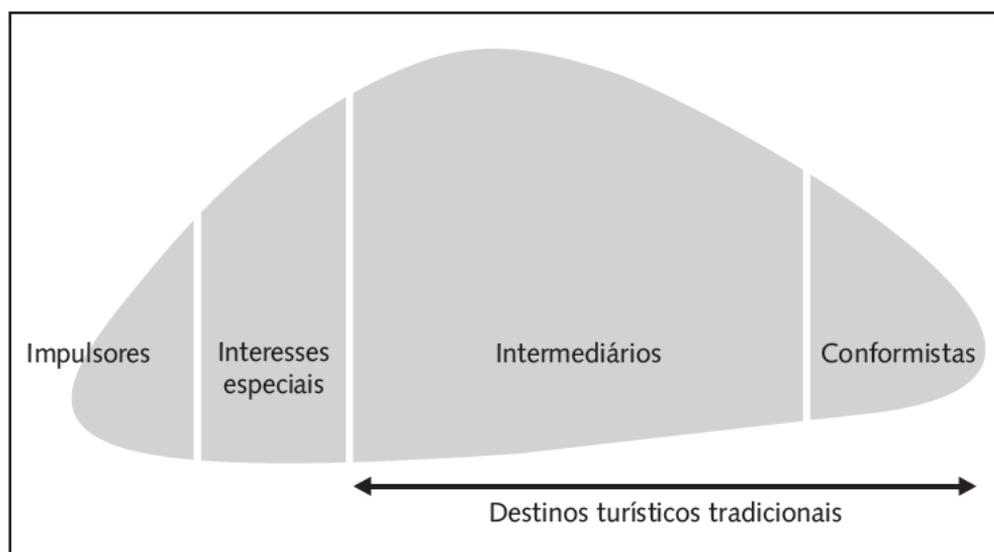
Sobre o processo de gênese e desenvolvimento da atividade turística, Becker (2001, p. 2-4) afirma que:

[...] 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 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).

Apesar da massificação observada por Becker, é importante observar que o perfil do turista está em constante mudança. Segundo Talaya (2004), o perfil tradicional é 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, conforme representado na figura 1.

Figura 1 – Perfil tradicional dos turistas



Fonte: Talaya (2004)

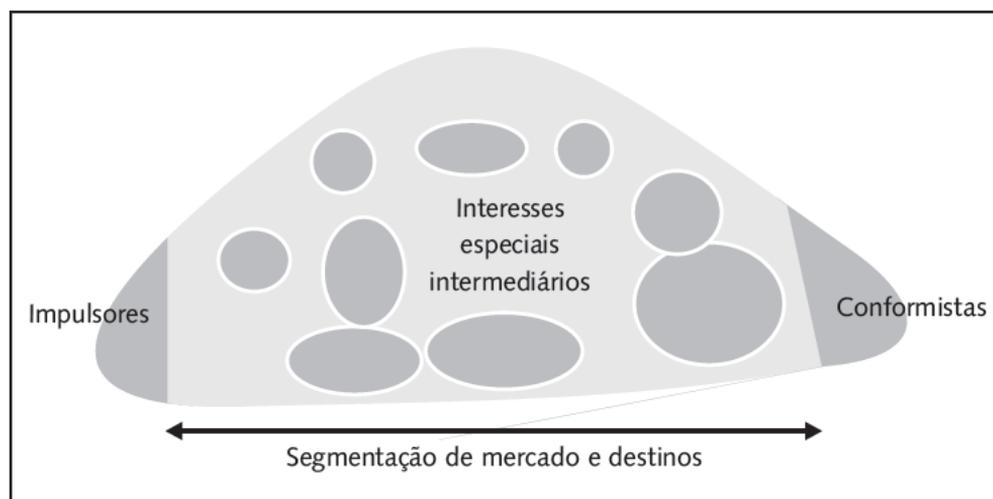
Esta representação mostra que os turistas intermediários e conformistas, grande maioria da demanda, se concentram em destinos turísticos tradicionais, concentrando, também, os efeitos positivos, como investimentos e atração de renda, e os negativos, como a pressão sobre a infraestrutura local e as interferências 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 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 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 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. A busca por novos destinos e segmentação específica pode ser, em parte explicada pela mudança no perfil psicográfico do turista, que possui cada vez mais experiência de viagens, pela melhoria de 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.

A estas mudanças no perfil da demanda ocorrem também alterações no padrão da oferta turística. Esta é feita por diversos produtores independentes, mais ou menos articulados, dependendo do nível de organização local, em torno de um destino ou atrativo turístico. Basicamente, a oferta está baseada em três elementos principais: a existência de atrativos, infraestrutura 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, tornando-se então um produto turístico, 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.

Há uma grande discussão sobre os custos e os benefícios do turismo relacionados à infraestrutura. De um lado, os turistas utilizam as infraestruturas básicas dos destinos, pressionando os recursos existentes.¹ Por outro lado, em muitas destinações turísticas, principalmente em países em desenvolvimento, a implantação de infraestruturas, 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 infraestruturas locais.

1 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.

Por outro lado, é fundamental a complementaridade entre as políticas de fomento turístico e de infraestrutura, pois estas são importantes para os moradores locais e para os turistas. Quando a comunidade local está organizada/mobilizada pode canalizar estes investimentos de forma a atender suas necessidades, além de beneficiar o turismo.

Gollub *et al* (2003) representam a cadeia produtiva do turismo a partir de seis elos principais: (i) planejamento da viagem; (ii) transporte – externo e interno; (iii) hospedagem; (iv) alimentação e entretenimento; (v) compras; e (vi) experiências de visitas.

A tabela abaixo apresenta, a partir da representação da cadeia de Gollub *et al* (2003), as principais características de cada elo da cadeia produtiva do turismo, principalmente em relação local onde os gastos turísticos ocorrem, algumas oportunidades para os EES em cada etapa desta cadeia, incluindo exemplos referentes ao projeto de incubação de EES apoiado pelo MTur.²

Tabela 1 – Cadeia Produtiva do Turismo e oportunidades para a Economia Solidária

ETAPA	CARACTERÍSTICAS	OPORTUNIDADES ECONOMIA SOLIDÁRIA
PLANEJAMENTO DA VIAGEM	<ul style="list-style-type: none"> • Realizados basicamente na região/país de origem. • Compras pontuais, malas, vestuário, entre outras. • Aquisição de pacotes turísticos. • Relaciona-se diretamente com o posicionamento do destino no mercado (marketing). 	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamento no mercado como diferencial responsabilidade social, seja na oferta de bens e serviços pelos EES, principalmente em destinos de Turismo de Base Comunitária.
TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> • Realizados na origem e no destino: <ol style="list-style-type: none"> a) na origem: deslocamento entre a região de origem e o destino (cias. aéreas, ônibus de linha ou fretado), muitas vezes incluídos no próprio pacote turístico. b) no destino: deslocamentos internos (traslados aeroporto/hotel, entre atrativos, entretenimento), táxis, bugres, aluguel, entre outros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Em diversos destinos há espaço para a organização de trabalho associado relacionado ao transporte turístico, destacam-se os táxis, bugres e barcos de pequeno porte, 4x4 (aliando transporte à experiência turística), entre outros. • No âmbito do projeto avaliado na próxima seção foram apoiados 4 grupos relacionados ao transporte turístico nos Lençóis Maranhenses (2 de transporte 4x4, 1 de táxi e 1 de transporte náutico) e 1 em Jericoacoara (bugre).

2 A próxima seção tratará de forma pormenorizada da experiência do MTur do Projeto de Incubação de Cooperativas Populares na Cadeia Produtiva do Turismo.

ETAPA	CARACTERÍSTICAS	OPORTUNIDADES ECONOMIA SOLIDÁRIA
ACOMODADAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> Realizados basicamente no destino, salvo o percentual pago às agências no caso de pacotes e vazamentos relacionados aos investimentos e compra de insumos externos. Varia consideravelmente entre os destinos, podendo ser de pequeno porte (hospedagem domiciliar, pequenas pousadas) até grandes empreendimentos, como os resorts. 	<ul style="list-style-type: none"> Dependendo das características da demanda turística e da organização local do turismo, pode haver oportunidades relativas à oferta direta pelos EES (hospedagem domiciliar e pequenas pousadas) ou oferta de serviços associados nos empreendimentos de maior porte (insumos alimentares, artesanato, entretenimento, serviços de garçons, camareiras, entre outros) que podem ser ofertados por grupos populares organizados.³ No âmbito do projeto de incubação de EES foram apoiados nos Lençóis Maranhenses 1 grupo de hospedagem domiciliar (Santo Amaro) e a utilização neste de peças artesanais, também produzidas pelos grupos locais.
ALIMENTAÇÃO E ENTRETENIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> Grande variedade de serviços que vão desde restaurantes, bares, boates até parques temáticos, que assim como os meios de hospedagem variam de acordo com as características do destino. 	<ul style="list-style-type: none"> As oportunidades podem ser relacionadas à oferta direta dos serviços pelos grupos populares organizados, como pequenos restaurantes, manifestações culturais ou indiretamente como no fornecimento de insumos (notadamente insumos alimentares e artesanatos) e no fornecimento de mão de obra organizada.
COMPRAS (SHOPPING)	<ul style="list-style-type: none"> Associado, predominantemente, à compra de lembranças do destino (souvenirs). Inclui uma variada gama de bens que são geralmente típicos do destino. 	<ul style="list-style-type: none"> Assim como nos dois itens anteriores sua oferta pode ocorrer de forma direta, principalmente de artesanato, ou indireta, quando os bens são ofertados por terceiros ou como insumos e mão de obra organizada.
EXPERIÊNCIA TURÍSTICA	<ul style="list-style-type: none"> Depende das características do destino turístico, inclui desde passeios, desfrutar de paisagens e da convivência com uma cultura distinta até sofisticados centros de lazer, esportes radicais que dependem de uma infraestrutura mais complexa. 	<ul style="list-style-type: none"> Nos destinos organizados sob a forma de turismo de base comunitária possuem grande espaço para a oferta de bens e serviços de grupos populares organizados. Em destinos de perfil mais tradicional os grupos podem participar de forma direta ou indireta conforme argumentado anteriormente.

Fonte: Elaboração própria a partir da representação de Gollub *et al* (2003)

3 É importante destacar que os serviços ofertados por grupos populares organizados, principalmente de mão de obra para trabalhar em meios de hospedagem, restaurantes, entre outros, se diferenciam por serem realizados de forma menos precária, por grupos associados não se confundindo com a competição típica capitalista em que predominam contratos de baixa duração e baixa remuneração.

Esta representação visa estabelecer de forma esquemática um instrumento para analisar os benefícios gerados pela atividade turística aos moradores locais, assim como iniciar a discussão sobre uma tipologia de cooperativas populares nas atividades turísticas. O grau de apropriação da renda gerada pelo turismo vai depender da estrutura local 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.

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 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 que a renda seja retida na região. Assim, maiores tendem a ser os vazamentos de renda. Daí porque, para Glob *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, p. 23) 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 dos níveis de pobreza e da desigualdade. É desta relação que trata a próxima seção.

Turismo e pobreza

O potencial do turismo no alívio à pobreza vem sendo cada vez mais reconhecido. 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. Evidentemente, os impactos positivos destas tendências vão depender da estrutura econômica local, grau de organização e governança, existência de capital social, a atuação do Estado no território, entre outros fatores que favoreçam a apropriação dos benefícios localmente.

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 obra⁴ 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 dos mais 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

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

atividade turística (ROE *et al*, 2004). No Brasil, o turismo é o quarto item 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 2 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.

Tabela 2 – Evolução dos fluxos turísticos 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 no turismo doméstico que é fundamental nestas áreas. A tabela 3 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 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

O turismo doméstico é importante por ser menos vulnerável às oscilações da economia internacional e por tender a uma distribuição menos concentrada no território.

Outro ponto importante na relação entre turismo e pobreza está ligado ao requerimento de qualificação da mão de obra e de capital em relação a outras atividades econômicas. 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. Altes (2006) 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 a ação do mercado livre não conduz necessariamente à redução da pobreza. São instrumentos outros que regulamentem, criem incrementos de renda e fórmulas de melhoria de remunerações, o desenvolvimento de serviços públicos, o desenvolvimento de instituições sociais de apoio e articulação socioeconômica que permitam a melhoria das condições de vida e de inserção produtiva dos envolvidos na atividade turística que promoverão o combate à pobreza via desenvolvimento do turismo.

A esse respeito, Takasago e Mollo (2008) para demonstrar o papel da intervenção pública na redução da pobreza simulam diferentes cenários para avaliar o papel do turismo na redução dos níveis de pobreza, em termos monetários e de desigualdade, nos quais são tratadas variáveis que representam 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 isso estariam ligadas às barreiras à participação dos mais pobres nos mercados.

Na mesma linha argumentativa, 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, pode não 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 infraestrutura, organizações e instituições econômicas, políticas e sociais que os apoiarem ao longo do desenvolvimento da atividade. 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 infraestrutura, e da demanda centrada principalmente na promoção, aliada 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, 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 são caminhos para que o turismo se torne efetivamente um vetor de desenvolvimento local. O papel indutor 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, além de serem efetivos do ponto vista promocional, atuam como catalisadores da

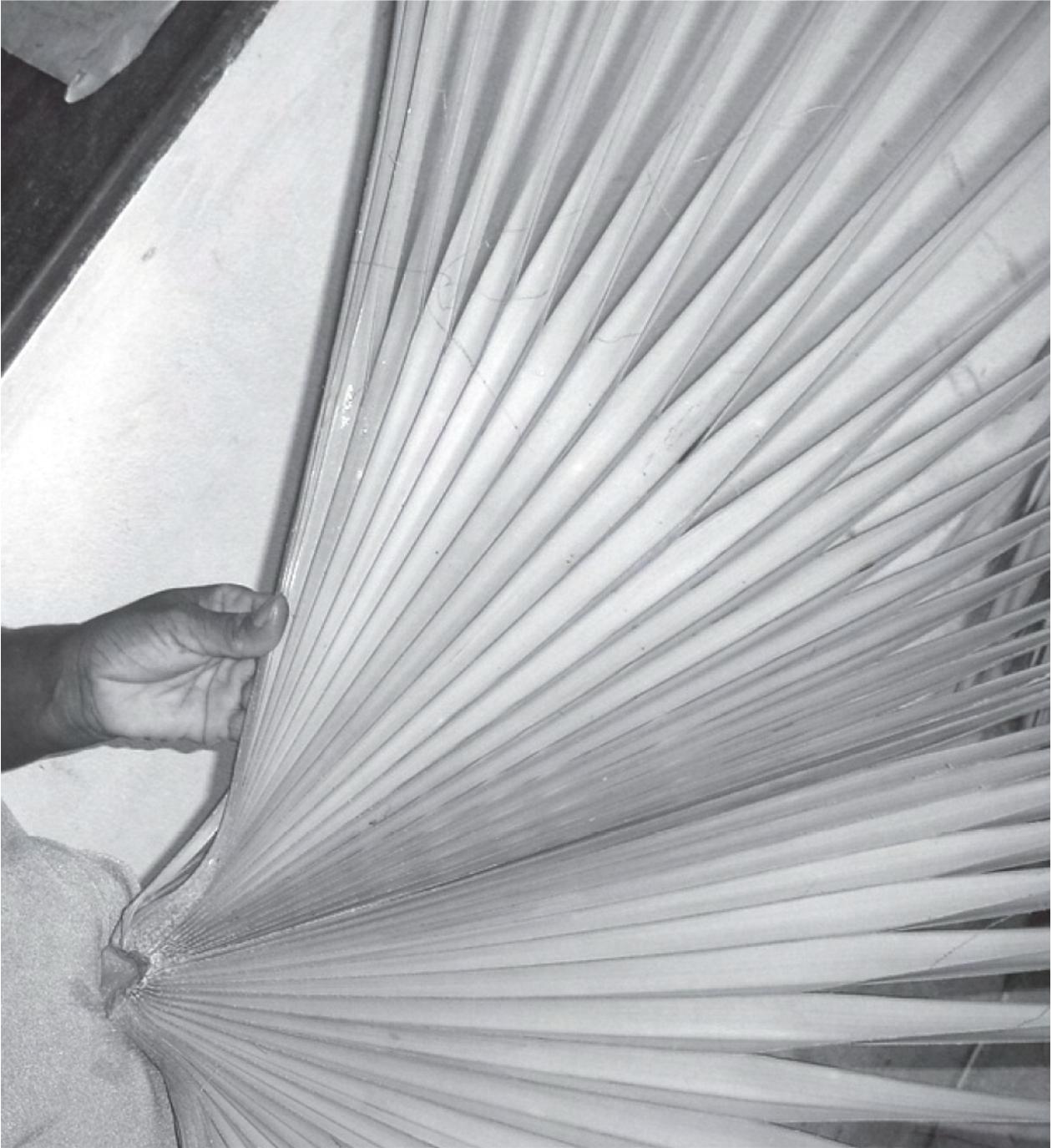
produção local. Os empreendimentos turísticos de grande porte, interessados no desenvolvimento local e/ou no *marketing* social também podem atuar no sentido de promover de forma segmentada o destino e empregar preferencialmente produtos e serviços locais.

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 nesta seção. 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;
- fornecer um serviço turístico de qualidade para atender a demanda exigente dos mais ricos e assim atrair renda;
- garantir infraestrutura física, econômica e social mínimas para desenvolvimento territorial do turismo;
- definir um 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.

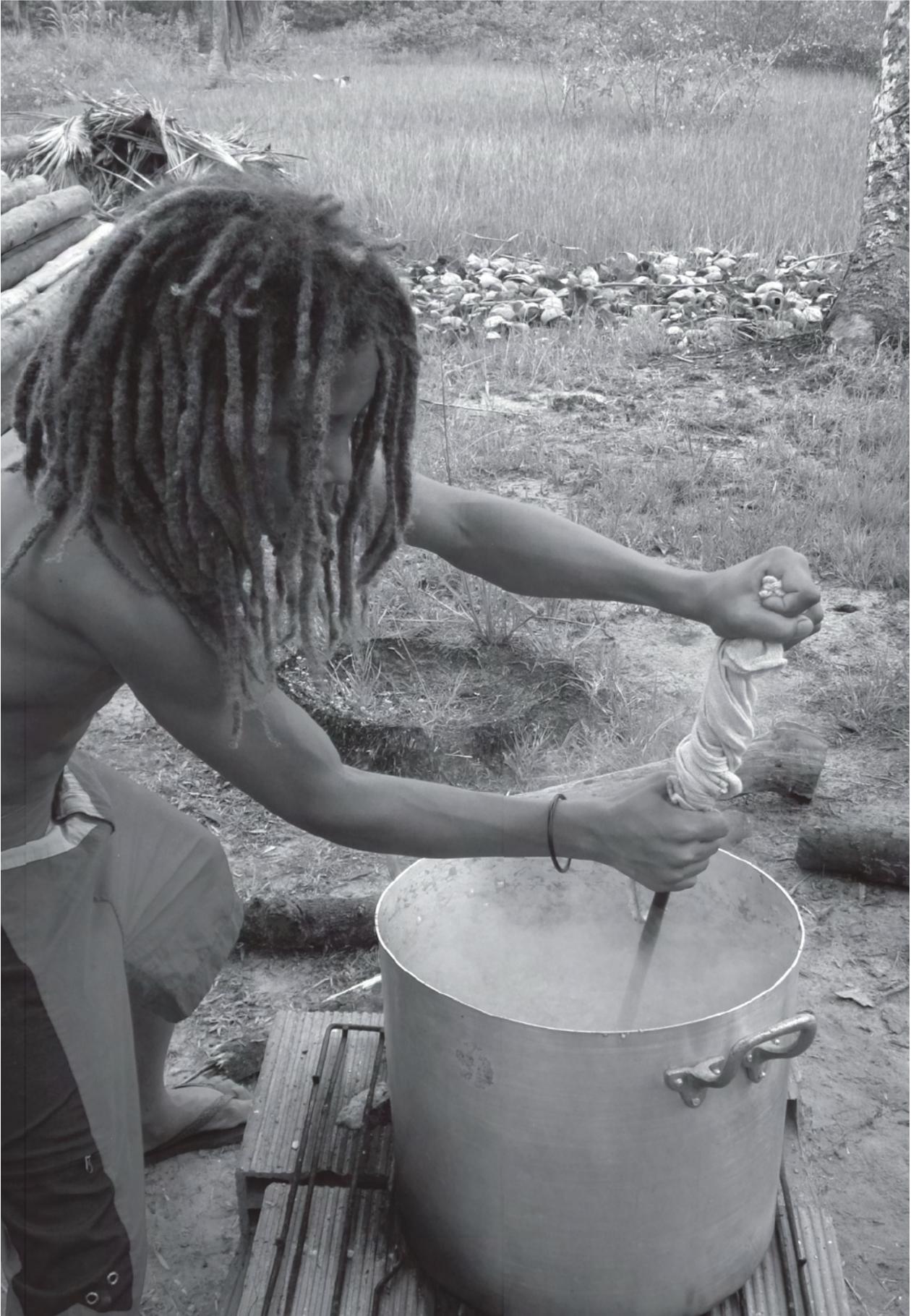
É a partir deste arcabouço teórico que trata das questões de desenvolvimento local, economia solidária, pobreza no Brasil e turismo que analisaremos na próxima seção o “Projeto de replicação de tecnologia social de incubação de cooperativas populares e organização comunitária em áreas prioritizadas de baixo IDH, com potencial turístico”.





CAPÍTULO VI





AVALIAÇÃO DA INCUBAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS NA CADEIA PRODUTIVA DO TURISMO NA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL

Introdução

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, 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 partícipes, tendo como vetor deste desenvolvimento o turismo. Foram definidas necessidades de infraestrutura, de qualificação profissional, de promoção e estruturação dos destinos turísticos e outras relativas à mobilização e à organização da comunidade local, entre elas a incubação de EES.¹

1 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 infraestrutura. 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.

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.

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 a 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 Tutoia) 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 ITCPs locais, cuja equipe passa por um processo de treinamento prático e teórico. 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 infraestrutura 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 incubação² 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*.

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 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 sequencial, 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.

2 Baseado em “Programa de Incubação” (ITCP/COPPE/UFRJ, 2009).

A escolha dos grupos a serem incubados é 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.

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 Gerais da Avaliação do MTur

No âmbito deste projeto, foram incubadas 30 cooperativas/associações (no anexo I são apresentadas as cooperativas incubadas nas regiões dos Lençóis Maranhenses e da Serra da Capivara). Nas três regiões foram envolvidos 614 cooperados distribuídos pelos estados na seguinte proporção: PI (68), MA (427) e CE (119). Estes grupos atuam nas diversas atividades da cadeia produtiva do turismo, destacando-se entre elas: transporte turístico (5), artesanato (4), condutores de visitantes e beneficiamento de frutas nativas (2), hospedagem familiar (1) e esportes de aventura (1).

Dentre os resultados destacam-se:

- 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 e gestão dos cooperados. Outro ponto ressaltado foi o respeito demonstrado pelas equipes das ITCPs em relação às culturas locais, adaptando seus trabalhos à realidade de cada região, além da assessoria constante durante sua execução.

- A criação de uma identidade institucional das ITCPs.

Os incubados reconhecem as ITCPs como uma instituição de apoio importante e não as confundem com os representantes das equipes, o que demonstra

que não há uma relação personalista ou de assistencialismo entre as equipes locais e os incubados.

- A prática de busca de parceiros para resolução de problemas e 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 ITCPs e credibilidade junto aos cooperados, embora os resultados práticos não tenham sido percebidos.

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

Embora estas iniciativas sejam incipientes, podem cumprir um papel fundamental, tanto dentro das próprias regiões, compra conjunta de insumos, utilização de materiais e serviços entre as cooperativas, venda conjunta, entre outras, quanto entre as regiões, como a Rede Nordestina de Cooperativas Populares.

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

Os coordenadores das ITCPs 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.

- A qualidade dos produtos e serviços ofertados pelos EES muitas vezes estão aquém das exigências dos turistas.

Conforme trataremos adiante, a exigência de qualidade dos turistas faz com que alguns produtos e serviços ofertados pelos EES não sejam demandados, o que implica na necessidade de que o processo de incubação inclua explicitamente uma ação intensiva em qualificação.

- Existem deficiências estruturais que fogem ao escopo do trabalho das ITCPs, 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 co-

muns os problemas de infraestrutura, 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.

Análise do projeto de incubação de EES na Cadeia Produtiva do Turismo

O início do projeto de incubação gerou uma série de discussões pelas equipes executoras e equipe do MTur 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 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. A partir destas questões e das oportunidades e desafios próprios do fomento à economia solidária apresentados na seção 4 foi realizada a avaliação do projeto de incubação de cooperativas populares na cadeia produtiva do turismo.

Na seção 4 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 à 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 a sustentabilidade das ações no futuro.

O primeiro desafio a se destacar, no processo para desenvolver a cooperação local é a falta de uma cultura associativista nas regiões trabalhadas. Conforme apresentado no anexo I, 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 o 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. Como resultado deste esforço inicial de sensibilização e mobilização houve com o decorrer do processo de incubação, o fortalecimento de grupos, inclusive com o aumento do número de cooperados.

No caso dos EES incubados pelo projeto 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 ITCPs 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 médio prazo, na estagnação ou mesmo o declínio do destino. 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 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 e que de uma forma geral os grupos são informais e não possuem garantias para obtenção de financiamento. Estes fatos 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 na seção 5, a carência educacional é um dos principais fatores que explicam a pobreza no país. Esta carência também foi destacada como uma das questões que prejudicam as atividades dos EES, principalmente no que diz respeito à gestão administrativa dos grupos, destacando a pequena ou nenhu-

ma 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. 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 autoestima 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. Os intercâmbios promovidos entre as regiões também podem ser considerados experiências educativas importantes.

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 autoestima e ao incremento dos laços sociais poderão surtir efeitos de longo prazo, não apenas para os cooperados que poderão organizar melhor sua produção, mas também para seus descendentes, que vivenciarão um ambiente menos avesso à educação do que costuma ser observado nos segmentos mais pobres da sociedade.

Como visto, o turista é propenso a gastar mais durante a viagem, fenômeno conhecido como efeito Veblen, e crescentemente demandam produtos e serviços fabricados localmente. Todavia, 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 deles se apropriarem da renda gerada pela atividade turística, diminuindo assim os vazamentos.

França-Filho (2006a) destacou a existência de uma cultura política tradicional baseada em relações personalísticas, clientelísticas 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/minimização 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 composição inicial do Comtur não havia sido incluído representante 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 Parque Nacional (PARNA). Para além dos efeitos mais diretos desta discussão para os cooperados como o fato do *voucher* organizar a ação dos prestadores de serviços no PARNA, beneficiando as cooperativas de transporte, de barqueiros e de 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 tocante às 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, mesmo assim avanços foram observados.

Dentre estas oportunidades, Tauile (2001) destaca a motivação dos trabalhadores que se tornam sociotrabalhadores, 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.

Neste sentido, os espaços de sociabilidade induzidos no processo de incubação cumprem um papel no combate à 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 ideia foi 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 na seção 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 borras 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 Cootalmar.

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 e a produção, 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 artesanatos de vários locais do Brasil e do mundo, e a produção artesanal dos grupos incubados ainda possuía 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 prerequisite para a realização das vendas, o que demonstra que embora, a demanda por produtos locais seja crescente, ela é condicionada pela qualidade dos produtos e serviços ofertados, sobretudo se se quer atrair turistas com rendas mais elevada; (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.

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 não possuem acesso ao mercado turístico, seu consumo se restringe as necessidades básicas, desconhecem o setor, enfrentando 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 de 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 desse intercâmbio, das discussões e da formação da Rede, houve também uma experiência de vivência turística, inédita para a maior parte dos cooperados. Para muitos deles aquela era a primeira oportunidade de uma viagem de longa distância (aproximadamente 200 km de Parnaíba a 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, os cooperados, mais cientes da importância daquele espaço para discussão e para demandas às instituições presentes, participaram e interagiram com o público.

Outra 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. 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 trabalhadas, por exemplo para melhorar a qualidade dos produtos e serviços oferecidos.

Conforme destacado anteriormente, 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.

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 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, entre 24 e 36 meses de incubação efetiva, ou seja, de trabalho com os EES identificados e selecionados. O orçamento da incubação na atividade turística também deveria ser mais elevado do que as atividades tradicionalmente foco da incubação de EES, 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 setores como a agricultura familiar ou os catadores de material reciclável em que os grupos já conhecem o mercado e a atividade produtiva e recebem apoio mais na gestão e organização produtiva. No caso do turismo é importante uma forte atuação na qualificação dos produtos e serviços de diversas naturezas, entre elas

artesanato, condução de turistas, transporte turístico, entre outras, que demandarão mais recursos do que uma incubação tradicional, além disso seria interessante um contato com noções de hospitalidade e de práticas turísticas, sendo que estas podem se dar por meio de intercâmbio com experiência consagradas, que também faz parte da qualificação.



CAPÍTULO VII





CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 desses grupos.

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.

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 no território 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 dos grupos, principalmente no que se refere ao nível de 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 turís-

tico, maior a possibilidade dos grupos cooperados aproveitarem as oportunidades de articulação entre 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 infraestrutura 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.

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 trabalho 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 infraestrutura 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, qualificação formal, 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 objeti-

vos. A pobreza inicial dos locais em análise mostra inclusive que poucos recursos investidos podem ter grandes efeitos positivos de encadeamento. Várias ações de infraestrutura, 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 infraestrutura 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.

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 infraestrutura 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, 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. 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 infraestrutura 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 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 atrativo 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 oport-

tunidades 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 socioproductiva 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 a 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 estímulo 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 infraestrutura 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 infraestrutura, promoção, entre outros, imprescindíveis à viabilidade de destinos turísticos.

De acordo com os argumentos apresentados, pode-se afirmar 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, extramercado, principalmente, embora não exclusivamente, do poder público. Se a intervenção extramercado 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 socioprodutiva dos grupos populares no âmbito de um desenvolvimento local mais amplo.





REFERÊNCIAS





REFERÊNCIAS

- 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.
- AMORIM, M. Desenvolvimento produtivo do território. In: ZAPATA, T., AMORIM, M.; ARNS, P. C. (orgs.). *Desenvolvimento territorial a distância*. Florianópolis: SEAD/UFSC. 2007.
- ARBACHE, J. S. *Pobreza e mercado no Brasil*. Brasília: CEPAL/DFID, 2003.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; 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.; MENDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Texto para Discussão n. 294, Brasília: IPEA, 2001.
- BECKER, B. K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. *Caderno Virtual de Turismo*, v. 1, n. 1, 2001.
- BLAKE, A.; SABA, J. A.; TELES, W.; SINCLAIR, T. Tourism and poverty relief. *Annals of Tourism Research*, v. 35, Issue 1, jan. 2008, p. 107-126.
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M.; ALVES, M. A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação socioprodutiva das estratégias de desenvolvimento. In: DINIZ, C. C.; 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.
- _____. *Plano Nacional de Turismo 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão*. Brasília: MTur, 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 Europeia e do Brasil*. Brasília: Ministério da Integração Nacional. 2007.
- COOPER, C. Knowledge management and tourism. *Annals of Tourism Research*. V. 33, p. 47- 64, 2006.
- CUNHA, P. C. C. B.; 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.

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

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

DIXON, J.; HAMILTON, K.; PAGIOLA, S.; SEGNESTAM, L. Tourism and environment in the Caribbean: an economic framework. The World Bank. Environment Department Papers. Environmental Economics Series. Paper n. 80, 2001.

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, jun. 2002.

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

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

FURTADO, C. Os desafios da nova geração. *Revista de Economia Política*, v., 24, n. 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.; 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.; 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.

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

- IASKIO, E. L. S. O que é economia solidária? In: BERGONSI, S. S. S.; LACERDA, G. B. de (orgs.). *Cooperativismo, Economia Solidária e Inclusão Social: Métodos e Abordagens*. Curitiba: PROEC, p. 49-66, 2007a.
- ITCP/COPPE/UFRJ. *Projeto Básico*. Convênio n. 505/2005. 2005.
- _____. *II Seminário Regional de Cooperativas Populares do Nordeste*. Relatório do Convênio n. 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 n. 505/2005. 2009a.
- _____. *Programa de incubação*. Relatório do Convênio n. 505/2005. 2009b.
- KRUEGER, G. *Cooperativismo e o Novo Código Civil*. Belo Horizonte: Mandamentos. 2. ed., 2006.
- MEDEIROS, M. O estudo dos ricos no Brasil. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 99-128, jun. 2005.
- NERI, M. C.; 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.
- OSÓRIO, R. Berço de ouro: a mobilidade social dos ricos brasileiros. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 7, n.1, p. 129-135, jun. 2005.
- PARREIRAS, L. E. *Negócios solidários em cadeias produtivas: protagonismo coletivo e desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: IPEA, ANPEC, Fundação Banco do Brasil, 2007.
- POCHMANN, M. Economia solidária: possibilidades e limites. *Nota Técnica: mercado de trabalho*, n. 24, Brasília: IPEA, ago. 2004.
- PUTNAM, R. D. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- ROE, D.; ASHLEY, C.; PAGE, S.; MEYER, D. Tourism and the poor: analyzing and interpreting tourism statistics from a poverty perspective. *PPT Working Paper* n. 16, London: ODI, march 2004.
- 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, jun.2005.
- SCHWENGBER, A.; RODRIGUES, H. Contribuição ao debate para as políticas públicas de economia solidária nas eleições de 2008. *Revista da UNISOL*, maio 2008.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

- SINGER, P. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, 2006 (TD n. 1228).
- SOUZA, N de. *Desenvolvimento econômico*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1997.
- STORPER, M. *Regional economies as relational assets*. London: Arnold, 1997.
- TAKASAGO, M.; 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”, 2004, 15p.
- 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.; ARNS, P. C. (orgs.). *Desenvolvimento Territorial a Distância*. Florianópolis: SEaD/UFSC. 2007.

ANEXO

Quadro 1 – Cooperativas Incubadoras dos Lençóis Maranhenses

Grupo	Atividade	Situação inicial	Situação atual
COOTALMAR – Cooperativa de Turismo e Transporte Alternativo dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas)	<p>Transporte (toyoteiros)</p> <p>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.</p>	<p>Fundada em 2001 por 25 sócios fundadores.</p> <p>Encontrava-se desmobilizada e inoperante.</p>	<p>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.</p>
COOPCART – Cooperativa de Carros e Táxis (Barreirinhas)	<p>Transporte (táxi)</p> <p>Atuação: serviços de táxi principalmente no trecho São Luis-Barreirinhas-São Luis.</p>	<p>Fundada em 2002 por 20 sócios fundadores.</p> <p>Encontrava-se desmobilizada.</p>	<p>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.</p>

Grupo	Atividade	Situação inicial	Situação atual
COOPERNAÚTICA – Cooperativa de transporte náutico dos pilotos e proprietários de embarcações de Barreirinhas	<p>Transporte náutico</p> <p>Atuação: trabalha com passeios turísticos náuticos, principalmente no acesso ao PARNA e o circuito do rio Preguiça, que termina no povoado de Caburé.</p>	<p>Constituída em julho de 2005 como cooperativa, formada por 23 sócios fundadores. Agregava entre os membros condutores e proprietários de embarcações.</p> <p>Desmobilizada e inoperante devido a interesses conflitantes dos dois grupos que praticavam concorrência predatória entre si.</p>	<p>Cooperativa formalizada. Atualmente são 86 cooperados. A ITCP desenvolve ações de revisão 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 sócios 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	Atividade	Situação inicial	Situação atual
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 e Monitores Ambientais dos Lençóis Maranhenses (Barreirinhas)	<p>Condutores de Visitantes</p> <p>Atuação: atua na condução de turistas nos principais circuitos turísticos da região, principalmente no PARNA</p>	<p>O empreendimento começa em 2002, constituído como associação, formado por 65 pessoas. Encontrava-se desmobilizada, faziam parte da Coopernáutica.</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 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 voucher municipal.</p>

Fonte: Elaboração própria adaptada de ITCP/COPPE/UF RJ, 2009

Quadro 2 – Cooperativas Incubadoras 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, “biojoias” 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 três 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 camaúba, palha de taboa, cipó nativo, “biojoias”, 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 dois pontos de venda fixos (Cooperlojas): um administrado pela própria cooperativa no Mercado do Produtor (comodato de cinco 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.

Grupos	Atividade	Situação inicial	Situação atual
COOPEARTFRUT (Cel. José Dias)	<p>Gastronomia (beneficiamento de frutas nativas) e artesanato.</p> <p>Utiliza como matéria-prima fruta nativa do sertão nordestino, o umbu, maracujá do mato. Produz doces, geleias, polpas, compotas, bombons e mel. Além disso, produz artesanato em pedra, madeira, bordado, sementes, artesanato com retalhos e pintura em tela.</p>	<p>O grupo já existia, mas não estava organizado, eram três famílias (14 pessoas) que trabalhavam individualmente, concorrendo entre si.</p> <p>Não era formalizado. Encontrava-se desmobilizado.</p>	<p>Cooperativa está formalizada e em processo de legalização, conta com 13 cooperados. e dois pontos de comercialização – Cooperlojas: um na entrada do Parque 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.</p> <p>Produção e vendas aumentaram com a participação em feiras.</p>
UMBUS (São Raimundo Nonato)	<p>Gastronomia (beneficiamento de frutas nativas)</p>	<p>Grupo foi capacitado, apenas no processo de produção. Não era formalizado. Encontrava-se desmobilizado.</p>	<p>O grupo foi reorganizado.</p> <p>Teve capacitação em cooperativismo e gestão de negócios.</p> <p>Produção e vendas aumentaram com a participação em feiras.</p> <p>Ainda não é formalizado.</p>
ZABELÉ (São Raimundo Nonato)	<p>Fabricação de produtos de limpeza</p>	<p>O grupo já existia, com 10 integrantes e estava formalizado.</p> <p>O produto não tinha controle de qualidade. A venda era feita apenas para pessoas físicas e para consumo próprio.</p>	<p>Atualmente são 11 cooperados e a cooperativa está em processo de legalização. Tem três pontos de venda (Cooperlojas): 01 em São Raimundo Nonato, 01 no Sítio do Mocó – entrada do Parque Nacional da Serra da Capivara e 01 na própria comunidade, administrada pela cooperativa.</p> <p>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.</p> <p>Precisa adequar a produção às condições exigidas pela Anvisa.</p>

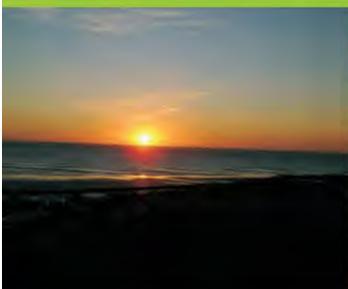
Fonte: Elaboração própria adaptada de ITCP/COPPE/UFRJ, 2009



SHIS QI 05 CC Gilberto Salomão
Bloco E, sobreloja 29, sala 3
CEP 71615-550 – Lago Sul, Brasília - DF
Telefone: (61) 3364.6005 / Fax: (61) 3364.6011
Celular: (61) 8413.9285
www.iabs.org.br / iabs@iabs.org.br



PRODUÇÃO E EDIÇÃO FINAL: Tereza Vitale
CLSW 302 – Bloco B – Sala 123 – Ed. Park Center
CEP 70673-612 – Setor Sudoeste – Brasília, DF
Telefax: (61) 3033-3704/9986-3632
e-mail: tereza@intertexto.net
editorial.abare@gmail.com



Ministério
do Turismo

