

**Formação e Institucionalização do Campo
Organizacional do Turismo
no Recife-PE**

Luciana Araújo de Holanda

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

CLASSIFICAÇÃO DE ACESSO À MONOGRAFIA DE DISSERTAÇÃO

Considerando a natureza das informações e compromissos assumidos com suas fontes, o acesso à monografia do Mestrado em Administração da Universidade Federal de Pernambuco é definido em três graus:

- “Grau 1”: livre (sem prejuízo das referências ordinárias em citações diretas e indiretas);
- “Grau 2”: com vedação a cópias, no todo ou em parte, sendo, em consequência, restrita a consulta em ambientes de biblioteca com saída controlada;
- “Grau 3”: apenas com autorização expressa do autor, por escrito, devendo, por isso, o texto, se confiado a bibliotecas que assegurem a restrição, ser mantido em local sob chave ou custódia.

A classificação desta monografia se encontra, abaixo, definida por seu autor.

Solicita-se aos depositários e usuários sua fiel observância, a fim de que se preservem as condições éticas e operacionais de pesquisa científica na área da administração.

Título da Monografia: **Formação e institucionalização do campo organizacional do turismo em Recife-PE.**

Nome da Autora: **Luciana Araújo de Holanda**

Data da Defesa: 14 de fevereiro de 2003

Classificação, conforme especificação acima:

Grau 1

Grau 2

Grau 3

Recife, 14 de fevereiro de 2003

Assinatura da autora

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Curso de Mestrado em Administração

Formação e Institucionalização do Campo Organizacional do Turismo no Recife-PE

Luciana Araújo de Holanda

Dissertação apresentada como requisito complementar para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Recife, 2003

Universidade Federal de Pernambuco
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Curso de Mestrado em Administração

Formação e Institucionalização do Campo Organizacional do Turismo no Recife-PE

Luciana Araújo de Holanda

Dissertação submetida ao corpo docente do Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Pernambuco em 14 de fevereiro de 2003.

Banca Examinadora:

Prof.^o Marcelo Milano Falcão Vieira, Ph.D (Orientador – PROPAD/UFPE)

Prof.^a Rivanda Meira Teixeira, Doutora (Examinadora externa – UFSE)

Prof.^a Cristina Amélia Pereira de Carvalho, Doutora (Examinadora interna – PROPAD/UFPE)

Agradecimentos

A Deus, por mais uma porta aberta.

Aos meus pais, pelo incentivo, apoio e paciência.

À Capes, pelo suporte financeiro.

Ao Professor Marcelo Vieira, pela orientação e valiosos ensinamentos que foram essenciais na consecução deste trabalho.

À professora Cristina Carvalho, pela presteza em disponibilizar seu tempo e compartilhar conhecimentos que muito contribuíram para o direcionamento deste trabalho.

Aos membros do núcleo de pesquisa Observatório da Realidade Organizacional, em especial, a Sueli Goulart e Fernando Pontual, pelo apoio.

Aos colegas da turma VII do curso de Mestrado em Administração da UFPE, em especial Karla Theonila, Katya Melo, Mônica Carvalho e Rosana Pedrosa, pela amizade e ajuda constante, e a Guilherme Loureiro, Luiz Wolmer e Paulo Magalhães, pelas contribuições.

A minha amiga Adriany Carvalho, pelo incentivo e colaboração.

Aos entrevistados, pela gentileza de colaborar com este trabalho.

À Secretaria do PROPAD, pelo suporte.

À Cláudia Ajuz, pela revisão do texto.

Resumo

Este estudo tem como objetivo geral descrever e analisar as origens e institucionalização do campo organizacional do turismo na cidade de Recife-PE. Como objeto recente de estudos e pesquisas sistematizadas, o turismo tem sido analisado, preponderantemente, sob a ótica econômica e mercadológica. A maior parte dos estudos é de natureza técnica, tratando o turismo como indústria e/ou setor embora estes conceitos, em seu sentido clássico, não lhe sejam adequados. Tendo em vista a dificuldade em conceituar, de maneira clara e explícita, o que é o turismo, como ele se vincula e estabelece interfaces com outras atividades inerentes à sociedade, como se alinha ao processo produtivo tradicional da economia, este trabalho propõe analisar o turismo com base nos pressupostos da teoria institucional, utilizando o conceito de campo organizacional proposto por DiMaggio e Powell (1983). Acredita-se que o conceito de campo organizacional se configura como uma alternativa para ultrapassar as definições reducionistas do que se entende por turismo. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, onde resgata-se as origens e evolução histórica do campo do turismo em Recife, identificando o contexto de referência e os atores preponderantes na sua formação. Os resultados permitiram verificar que o campo em estudo não se encontra mais em seu estágio inicial, porém, ainda não está totalmente institucionalizado. Concluiu-se que o grau de institucionalização do campo é baixo, entretanto, os indicadores utilizados para a pesquisa, com base na literatura especializada na área, oferecem evidências na direção do aumento gradual do grau de institucionalização.

Abstract

The aim of this study is to describe and to analyze the origins and institutionalization of tourism's organizational field in Recife-PE. As a recent object of studies and systematized researches, tourism has been preponderantly analyzed by the economic and marketing point of view. Most of the studies has technique nature and treats tourism as an industry and/or sector although these concepts, in their classic meaning, are not adequate. Regarding the difficulty to define, clear and explicitly, what tourism is, how it entail and establish interfaces with others social activities, how it adequate to the traditional productive economy, this work proposes to analyze the tourism based on institutional theory's assumptions, utilizing the organizational field concept (DIMAGGIO e POWELL, 1983). It is believed that this concept configures an alternative to exceed the limits of common definitions of tourism. This is a qualitative research that ransoms origins and historic evolution of tourism's organizational field in Recife-PE, identifying its context of reference and the main actors involved in this formation process. Results permitted to verify that the field in study is not at its beginning phase anymore, however, it is still not completely institutionalized. We may conclude that the degree of institutionalization of the field is low, nevertheless, some indicators from specialized literature show evidences toward gradually increase of institutionalization's degree.

Sumário

Resumo	
Abstract	
Agradecimentos	
1 Introdução	10
1.1 Objetivos	15
1.1.2 Objetivo Geral	15
1.1.3 Objetivos Específicos	15
1.2 Justificativas Teórica e Prática	16
1.3 Estrutura da Dissertação	18
2 Fundamentação Teórica	19
2.1 Os Antecedentes da Teoria Institucional nos Estudos Organizacionais	19
2.2 Pressupostos e Elementos Centrais da Teoria Institucional	23
2.2.1 O Processo de Institucionalização	29
2.3 O Conceito de Campo Organizacional	36
2.3.1 Os Principais Atores do Campo Organizacional	39
2.3.2 O Contexto de Referência do Campo Organizacional	41
2.3.3 O Processo de Estruturação/Institucionalização do Campo Organizacional	42
2.4 O Campo do Turismo	46
3 Metodologia	57
3.1 Perguntas de Pesquisa	57
3.2 Definição Constitutiva e Operacional dos Termos Centrais do Estudo	58
3.3 Delineamento da Pesquisa	60
3.4 Delimitação da Pesquisa	61
3.5 Instrumentos e Técnicas de Coleta de Dados	63
3.6 Instrumentos e Técnicas de Análise de Dados	64
3.7 Limitações da Pesquisa	65
4 Apresentação e Análise dos Dados	68
4.1 Formação do Campo	69
4.1.1 O Histórico do Turismo em Pernambuco	69
4.1.2 O Histórico do Turismo no Recife	84

4.1.3 Contexto de Referência do Campo	93
4.1.4 Atores Relevantes na Formação do Campo	98
4.2 Configuração Atual do Campo	102
4.3 Grau de Institucionalização do Campo	107
4.3.1 Grau de Interação entre as Organizações no Campo	107
4.3.2 Estruturas Interorganizacionais de Dominação e Padrões de Coalizão	116
4.3.3 Fluxo de Informação dentro do Campo	120
4.3.4 Desenvolvimento da Sensação, entre as Organizações do Campo, de que estão juntas numa Empreitada Conjunta	125
4.3.5 Grau de Conformidade com a Lógica Institucional que Guia as Atividades dentro do Campo	127
4.3.6 Aumento do Isomorfismo no Campo	131
4.3.7 Aumento da Claridade das Fronteiras do Campo	142
5 Conclusões e Sugestões	145
5.1 Conclusões	145
5.2 Sugestões	152
6 Referências Bibliográficas	154
Apêndices	163
Apêndice 1 Lista de Siglas	
Apêndice 2 Índice de Quadros	
Apêndice 3 Roteiro de Entrevistas	
Apêndice 4 Evolução Histórica do Turismo no Mundo	
Apêndice 5 Evolução Histórica do Turismo no Brasil	
Apêndice 6 Evolução Histórica do Turismo no Nordeste	

1

Introdução

O hábito de viajar sempre esteve presente na história da humanidade. As viagens adquiriram sentidos distintos em cada época e em cada civilização, bem como os modos de realizá-las se diversificaram de acordo com os meios materiais disponíveis, com os conhecimentos adquiridos e com a cultura e as convicções em vigor.

Durante todo o período da história da humanidade podem-se destacar exemplos que, direta ou indiretamente, remetem a uma associação com o turismo moderno. Mas, o turismo que conhecemos hoje é um fenômeno peculiar do séc. XX, sendo “um modo de vida institucionalizado para a maior parte da população de classe média mundial” (THEOBALD, 2001, p.27).

Na atualidade, a atividade turística apresenta importância significativa na economia mundial, sendo apontada como a “indústria” que mais cresce no mundo, repercutindo na balança de pagamentos, geração de divisas, geração de empregos, distribuição de renda e elevação das condições de vida das comunidades receptoras.

Segundo o WTTC – Conselho Mundial de Viagens e Turismo, em 1999, o turismo gerou no mundo US\$4,5 trilhões de faturamento; US\$792,4 bilhões de impostos; e 192 milhões de empregos. De acordo com a OMT – Organização Mundial de Turismo, foi contabilizado um movimento de 656,9 milhões de turistas, gerando US\$ 455,5 bilhões de ingressos de divisas.

O turismo é designado como “indústria sem chaminés”, “indústria do lazer” e “indústria do tempo livre”. Segundo Cruz (2000, p.50), “a expressão ‘indústria do turismo’ surgiu há algumas décadas – não se sabe quando ou quem a utilizou pela primeira vez – sendo, ao longo do tempo, incorporada ao vocabulário daqueles que tratam, de alguma forma, com o tema”.

Leiper (1979 apud COOPER ET AL, 2001, p.43) considera o turismo um sistema centrado na concepção de uma indústria formada por todas empresas, organizações e instalações destinadas a servir às necessidades e aos desejos específicos dos turistas, ou seja, o espectro de empresas e organizações envolvidas na oferta e comercialização do produto turístico.

Holloway (1994 apud COOPER ET AL, 2001, p.43) também caracteriza o turismo como uma indústria assente na existência de uma cadeia constituída por um conjunto de setores que se inter cruzam e se complementam, os quais tornam possível a produção de produtos e bens turísticos.

Embora seja lugar comum a consideração do turismo como indústria, de fato o turismo não configura uma atividade de transformação de matéria-prima em mercadorias, o que caracteriza o conceito clássico de indústria. Por definição, o turismo não é em si uma indústria (LEMOS, 2001, p.82).

O turismo não transforma, ele une os setores primário e secundário de produção econômica e os consumidores dos produtos turísticos participam diretamente do processo produtivo (ANDRADE, 1998, p.99).

O entendimento do turismo perpassa, necessariamente, pela compreensão das especificidades na produção e consumo do produto turístico em relação à maioria dos tipos de produtos pois a produção turística não obedece às leis da produção econômica tradicional.

No entanto, Wahab (1991, p.05) entende que se existe um elo de ligação entre os produtos, tangíveis ou intangíveis, de várias empresas e organizações de maneira a caracterizar suas funções principais e que determine um lugar na vida econômica, isto deveria ser considerado uma indústria e, assim, o turismo se enquadraria neste novo conceito.

Porém, na visão de Andrade e Neto (2001, p.135), a atividade turística não pode ser comparada à indústria em face das especificidades inerentes ao setor terciário da economia e às peculiaridades da área, que exigem aplicação de métodos, técnicas, instrumental e de referencial teórico apropriado ao objeto de análise.

O turismo não é uma atividade produtiva agrícola ou industrial, mas sim uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre indústria e comércio e, em razão disto, normalmente, é classificado no setor terciário ou de serviços (WAHAB, 1991, p.23).

Entretanto, a classificação do turismo como setor também é problemática. O turismo não atende aos critérios de atividades e produtos semelhantes, nem ao requisito da substituição. A maioria dos gastos do turista é considerada como compras complementares ou suplementares. Portanto, não pode ser considerado um setor (DAVIDSON, 2001, p. 49).

O turismo é uma atividade que não pode ser identificada, claramente, como setor econômico diferenciado, isto é, não consiste num ramo de produção que possa ser definido segundo a Classificação Industrial Internacional Uniforme de Todas as Atividades Econômicas da Organização das Nações Unidas – ONU (BENI, 1998, p.101).

Segundo Beni (1998, p.111) pode-se até questionar se é legítimo o emprego do termo “atividade” de turismo. No entanto, para o autor, ao se examinar as variáveis que intervêm no turismo e suas possíveis combinações constata-se que em seu sentido mais amplo, o turismo é um setor produtivo, embora não no sentido habitual do termo, como a agricultura, as indústrias química e petrolífera o são (BENI, 1998, p.154).

Por trás destas tentativas de conceituar o turismo como setor ou indústria, apesar das inadequações destas definições, reside o interesse em defender a importância do turismo, tornando-o merecedor de apoio governamental e de benefícios destinados a um setor legítimo (DAVIDSON, 2001, p.50).

Esta classificação reflete a necessidade de conquistar respeito do mercado, de uma estrutura adequada para tabular, de analisar e divulgar os dados sobre o turismo para ser comparado com outros setores e a de outorgar uma identidade própria a alguns que operam na área de turismo (DAVIDSON, 2001, p.46).

Apesar destas definições proporcionarem legitimidade ao turismo, elas minimizam o que ele realmente é.

O turismo é um fenômeno complexo designado por distintas expressões: uma instituição social, uma prática social, uma frente pioneira, um processo civilizatório, um sistema de valores, um estilo de vida – um produtor, consumidor e organizador de espaços –, uma ‘indústria’, um comércio, uma rede imbricada e aprimorada de serviços (RODRIGUES, 2001, pp.18-19).

Para Davidson (2001, p.51), o turismo é um fenômeno multiforme que atua tanto como força motriz do progresso econômico quanto como força social. Assim sendo, é muito mais que um setor ou uma indústria no sentido clássico destes termos, pois afeta uma ampla gama de serviços, não diz respeito apenas a empreendimentos ou governos, mas também a pessoas e comunidades e por isto deve ser considerado num âmbito mais amplo.

A utilização dos conceitos clássicos de setor e indústria e de seus métodos de medida e análise não se adapta perfeitamente ao estudo do turismo. Além do turismo não constituir um setor ou indústria nos moldes tradicionais, ambos os conceitos são construídos sob o pilar econômico e restringem-se a examinar apenas os fluxos técnicos entre as organizações, concebendo ambiente apenas como ambiente de tarefas, como fonte

de informações e estoque de recursos, desconsiderando as dimensões sociais e culturais nas relações organização-ambiente (SCOTT e MEYER, 1991, p.118).

A unidade produtora de bens e serviços turísticos se acha inserida em um sistema socioeconômico que a condiciona, porque seus aspectos institucionais afetam sua existência. Seu *status* jurídico, suas relações com as demais empresas, com os funcionários, com o governo e até com o exterior resultam de uma acomodação às normas do direito comercial e civil, à legislação trabalhista e a muitas outras instituições. Seu raio de ação é determinado por fatores não propriamente econômicos que, definindo sua existência legal, compõem o quadro geral de direitos e obrigações que regem suas relações com a sociedade (BENI, 1998, p.165).

Nesse sentido, parece ser apropriado utilizar o conceito de campo organizacional proposto por DiMaggio e Powell (1983) no estudo do turismo. A abordagem de campo organizacional difere das de setor e de indústria por examinar os elos entre a estrutura social e o nível organizacional de uma determinada atividade.

O campo organizacional, enquanto unidade de análise, apresenta a vantagem de evidenciar, não apenas a concorrência entre empresas ou rede de organizações que mantém relacionamento estreito, mas, também, todos os atores sociais relevantes.

Por campo organizacional, os autores (DIMAGGIO e POWELL, 1983) entendem uma dimensão que inclui todas as organizações que se relacionam e se influenciam de alguma forma apoiando um dado tipo de produto ou serviço. Fazem parte do campo organizacional as organizações que controlam, regulam, financiam, organizam e representam as outras organizações dentro do campo.

O campo organizacional pode ser definido por um problema funcional compartilhado por uma rede de organizações que interagem entre si (DIMAGGIO E POWELL, 1983; SCOTT, 1995; LECA E DEMIL, 2001). São organizações de diferentes naturezas mas com interesses complementares. Um campo é um espaço social regido por um sistema comum de normas, regras, crenças e valores onde uma comunidade de

organizações que se relacionam defendem seus próprios interesses e compartilham seus destinos.

Neste contexto, o presente trabalho se propõe a investigar a seguinte pergunta de pesquisa:

Como se deu a formação e a institucionalização do campo organizacional de turismo em Recife-PE?

No intuito de viabilizar esta investigação, foram traçados os seguintes objetivos:

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Descrever e analisar o processo de formação e institucionalização do campo organizacional de turismo em Recife-PE.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) identificar os fatores, do ponto de vista histórico, que foram relevantes no processo de formação do campo de turismo em Recife;
- b) identificar o contexto de referência do campo organizacional em estudo;
- c) identificar os principais atores envolvidos na sua formação;

- d) delinear a configuração atual do campo em estudo;
- e) analisar o grau de institucionalização do campo em estudo.

1.2 Justificativas Teórica e Prática

A consolidação do turismo em nível global tem despertado o interesse dos estudiosos. Para Cooper et al (2001, p.36) a relevância do turismo e seu impacto sobre economias, ambientes e sociedades são suficientemente significativos para que o tema mereça consideração acadêmica.

Como objeto recente de estudos e pesquisas sistematizadas, o turismo tem sido analisado, preponderantemente, sob a ótica econômica e mercadológica. A maior parte dos estudos turísticos é de natureza técnica, onde impera a lógica do mercado. Para Knafou (1999, p.69) as pesquisas em turismo são dominadas pela visão econômica, de modo que os interesses econômicos concorrem para ver somente a face mercante deste fenômeno.

Segundo Cooper et al (2001, p.37) “as abordagens tradicionais operacionalizam e reduzem o turismo a um conjunto de atividades ou transações econômicas”. Em essência, estuda-se um sistema de consumidores e prestadores de serviços que demandam e ofertam o produto e os serviços turísticos.

No Brasil a produção científica sobre turismo é irregular e espaçada¹ e a maior parte da produção existente resume-se a livros técnicos sobre um dos segmentos que compõem a estrutura do turismo, como transportes e hotelaria, por exemplo, e sobre marketing turístico (PAIVA, 1995, p.62).

Entre os textos mais específicos, principalmente os produzidos no Brasil, vários são puramente técnicos e superficiais. Alguns mostram o turismo como uma reunião de fragmentos (hotelaria, transportes, agências de

¹ Nas décadas de 1970 e 1980, os organismos de financiamento à pesquisa não consideravam o turismo como área prioritária e as bolsas de mestrado e doutorado em turismo eram muito restritas (REJOWSKI, 1998, p.91).

viagens ou órgãos públicos), compartimentados e desprovidos de interação entre si e com outros setores da sociedade (TRIGO, 1999, p.61).

Tendo em vista que os estudos da atividade turística limitam-se ao foco restrito no mercado, este estudo pretendeu dar um enfoque mais abrangente ao turismo ao analisá-lo à luz da teoria institucional.

Com isto, este estudo contribuiu para ampliar o escopo da pesquisa institucional que tem sido criticada por enfocar, quase que exclusivamente, organizações inseridas em ambientes marcados por fortes pressões institucionais e fracas pressões técnicas, como por exemplo escolas públicas, universidades, agências de serviço social e organizações de serviço civil (OLIVER, 1997).

Nomeadamente, este trabalho visou colaborar para o desenvolvimento do conceito de campo organizacional que, apesar de ser um conceito central no novo institucionalismo e de ser bem definido, tem sido relativamente pouco utilizado empiricamente (LECA e DEMIL, 2001). O número de trabalhos empíricos sobre estruturação e formação de campos organizacionais ainda é, de certo modo, incipiente (AHEDO, 2001). Segundo DiMaggio (1986, p.335), a definição e ilustração empírica de um campo é problemática e tem sido usada mais como uma metáfora do que como uma ferramenta analítica.

Além disso, a questão relativa à origem dos campos organizacionais tem recebido pouca atenção (DIMAGGIO, 1991) e esta pesquisa se preocupou em estudar a evolução histórica do turismo no mundo, no Brasil, mais especificamente no Nordeste, em Pernambuco e no Recife, para entender a origem, a formação e o grau de institucionalização do campo organizacional do turismo em Recife-PE.

O resgate histórico de como surgiu e se desenvolveu o turismo em Recife, por si só, talvez já justificasse este estudo, uma vez que os órgãos, estaduais e municipais,

responsáveis pelo turismo quase nada possuem a este respeito e as poucas informações existentes são fragmentadas.

Do ponto de vista prático, este estudo pretendeu fornecer suporte para a realização de outras pesquisas sob esta perspectiva, bem como servir de fonte para os estudantes e profissionais de turismo entenderem melhor o campo em que atuam.

1.3 Estrutura da Dissertação

Este primeiro capítulo procurou apresentar o problema de pesquisa desta dissertação, seus objetivos e justificativas teórica e prática.

No segundo capítulo, apresenta-se a fundamentação teórica utilizada no desenvolvimento deste estudo, estando subdividida em quatro partes: os antecedentes da teoria institucional nos estudos organizacionais; os pressupostos e elementos centrais da teoria institucional; o conceito de campo organizacional e o campo do turismo.

O terceiro capítulo é dedicado aos procedimentos metodológicos adotados para a realização desta pesquisa, estando subdividido em seis partes: perguntas de pesquisa, definição constitutiva e operacional de termos centrais do estudo, delineamento da pesquisa, trabalho de campo, análise de dados e limitações da pesquisa.

O quarto capítulo apresenta a descrição e a análise dos dados coletados ao longo do estudo, encontrando-se dividido em cinco partes, tendo como base as perguntas de pesquisa: o histórico do campo, os atores relevantes, o contexto de referência, a configuração atual e o seu grau de institucionalização.

O quinto e último capítulo traz as conclusões e sugestões para futuras pesquisas. Na seqüência, encontram-se as referências bibliográficas, os apêndices e os anexos.

2

Fundamentação Teórica

Neste capítulo consta a base teórica que serviu de alicerce para o desenvolvimento da pesquisa.

2.1 Os Antecedentes da Teoria Institucional nos Estudos Organizacionais

Até o fim da década de 1940, as organizações não eram reconhecidas como um fenômeno social merecedor de estudo próprio. Embora existam alguns trabalhos de teóricos americanos da Escola de Chicago (PARK, 1922; THOMAS E ZNANIECKI, 1927) estes estudos tratavam as organizações mais propriamente como aspectos de problemas sociais gerais, tais como desigualdade social, relações intercomunitárias, desvio social etc. Outro estudo que merece destaque é o de Weber (1946) sobre as organizações formais, mas o reconhecimento só se deu posteriormente (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.198).

A partir do advento da teoria social funcionalista, mais especificamente com o trabalho de Robert Merton (1948) e seus discípulos (SELZNICK, 1949; GOULDNER, 1950; BLAU, 1955), as organizações passaram a ser vistas como sociedades em

microcosmos, sendo analisadas com foco na dinâmica da mudança social (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.198).

As organizações que, nos primórdios dos estudos organizacionais, eram vistas como independentes do ambiente em que estavam inseridas, sendo consideradas um sistema fechado, passaram, no fim da década de 1950 e início dos anos de 1960, a ser consideradas como um sistema aberto, admitindo-se uma interdependência das organizações em relação ao seu ambiente, reconhecendo-se os efeitos das forças ambientais na determinação das estruturas organizacionais.

A partir de então, o ambiente deixou de ser visto como uma categoria residual nos estudos organizacionais, para assumir uma posição de destaque, levando estudiosos a considerá-lo como fator determinante nas organizações, permitindo o surgimento de novas correntes de investigação.

Entre as teorias mais referenciadas na literatura especializada encontram-se a teoria geral dos sistemas, a teoria da contingência estrutural, a teoria da dependência de recursos, a teoria da ecologia populacional e a teoria institucional.

A teoria dos sistemas parte do princípio que um sistema não vive isolado, sendo ele sempre parte de um todo. Esta perspectiva vê a organização como um sistema aberto inserido num sistema social. Assim, a organização interage com o meio ambiente num processo que lhe propicia maleabilidade e adaptabilidade, numa relação de intercâmbio e interação.

A teoria da contingência estrutural sustenta que, para ser efetiva, a organização precisa adequar sua estrutura a seus fatores contingenciais (estratégia, tamanho, incerteza com relação às tarefas e tecnologia) e, assim, ao ambiente. A abordagem contingencial chamou a atenção para a variável ambiental e sua repercussão no contexto organizacional

demonstrando uma visão relativizadora da organização, por estar ela inserida em um ambiente mutável que exige adequações.

A teoria da dependência de recursos reconhece o papel e a influência do ambiente externo como fomentador dos recursos necessários para a sobrevivência. As organizações não conseguem produzir todos os insumos inerentes ao seu funcionamento, fazendo-se necessário o estabelecimento de relações de trocas com outras organizações e de dependência dentro do ambiente.

A teoria da ecologia populacional vê as organizações como espécies altamente influenciadas pelo nicho ecológico em que vivem. O ambiente é composto por diferentes nichos ou combinações de empresas e recursos, em termos de coexistência e competição. O princípio evolucionário e o determinismo ambiental são os pressupostos básicos da metáfora ecológica. Sobrevivem as organizações que forem mais hábeis a adaptarem-se às circunstâncias ambientais.

Apesar de contemplar níveis de análise e de abrangência diferenciados, estas perspectivas corroboram a idéia de interdependência técnica das organizações, que lutam por recursos e clientes em seus ambientes, e as características deste ambiente modelam e condicionam as características organizacionais.

De modo geral, os estudos sobre a relação entre o ambiente e as organizações desenvolveram abordagens diferenciadas, muitas vezes complementares, outras vezes contraditórias. Numa perspectiva mais determinista, as pressões do ambiente controlam as estruturas e as ações das organizações. Numa abordagem mais voluntarista, são as organizações que controlam o ambiente. Apesar das divergências, havia o reconhecimento dos ambientes das organizações enquanto fatores cruciais para compreender o que se passa nelas e com elas (HALL, 1984, p.156).

Todavia, a maioria dos estudos sobre o binômio organização-ambiente tinha algo em comum: dava maior ênfase a fatores técnicos e econômicos, negligenciando fatores sociais e culturais como elementos constituintes do funcionamento organizacional.

Os estudos foram demonstrando que os modelos que tendiam a dar uma atenção exclusiva ao ambiente técnico terminavam incorporando elementos simbólicos e culturais em suas análises, visto que, em muitos casos, os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas. Assim, o caráter exclusivamente técnico, orientado para o mercado, focalizando os aspectos de desempenho e eficiência da produção, se mostrava insuficiente para explicar a realidade organizacional. Começaram a surgir questionamentos sobre as abordagens eminentemente forjadas sob o paradigma dominante numa tentativa ampliar o entendimento sobre a dinâmica organizacional.

Na opinião de Hall (1984, p.156), houve uma compreensão de que as análises estruturais, características destas décadas, “não vinham explicando suficientemente a variação nos *outputs* organizacionais de todos os tipos”.

As crescentes críticas às explicações tradicionais da estrutura formal fizeram ressurgir os argumentos anteriormente desenvolvidos por Banard (1938), Simon (1947) e Marsh e Simon (1957) enfatizando os limites da racionalidade dos decisores (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.199).

O modelo decisório de ator racional preconizava que o comportamento dos atores estava baseado em cálculos voltados para a maximização da eficiência e produtividade, ignorando influências de processos sociais, tais como a imitação ou a conformidade normativa, que reduzem ou limitam o processo decisório autônomo.

A perspectiva institucional passou a ser utilizada nos estudos organizacionais na segunda metade dos anos de 1970, visando transpor a limitação do paradigma vigente que privilegiava em suas análises os aspectos de cunho exclusivamente técnico e racional

dos processos gerenciais e pouco considerava as questões de caráter simbólico que também envolvem as organizações, dando ênfase nas dimensões subjetivas do comportamento organizativo. Assim sendo, procurou avançar com relação às teorias anteriores e revelar, para além da realidade superficial, os processos existentes na estrutura social.

A escola institucional defende que a explicação para o comportamento organizacional não reside principalmente na estrutura formal da organização, nas metas e objetivos anunciados, na produção de bens e serviços, mas encontra-se essencialmente nos processos subterrâneos de grupos informais, nos conflitos entre grupos, na dependência de grupos externos, no esforço para obter prestígio, nos valores da comunidade, na estrutura do poder local e nas instituições legais (PERROW, 1986, p.159).

A análise feita no clássico artigo de Meyer e Rowan (1977) causou, portanto, uma mudança radical nos modos convencionais de pensar a estrutura formal e a natureza da decisão organizacional (TOLBERT e ZUCKER, 1998, pp.199-200).

Tolbert e Zucker (1998, p.213) consideram a teoria institucional uma extensão importante e distintiva ao repertório de perspectivas e abordagens para explicar a estrutura organizacional.

2.2 Pressupostos e Elementos Centrais da Teoria Institucional

Em linhas gerais, o arcabouço teórico da teoria institucional resulta de influências recebidas da Ciência Política, da Sociologia e da Economia e incorpora em suas proposições “a idéia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de

valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se imersos indivíduos, grupos e organizações" (MACHADO-DA-SILVA e GONÇALVES, 1998, p.220).

A orientação econômica do institucionalismo enfatiza as regras, leis e sanções (pilar regulativo). Sob esta perspectiva, as instituições estabelecem regras, monitoraram e sancionam atividades, obrigando e regularizando comportamentos. Estes processos podem operar através de mecanismos difusos, informais ou podem ser altamente formalizados. Presume-se que os atores têm interesses naturais e os perseguem racionalmente com base nos cálculos de custo-benefício, numa perspectiva utilitarista (SCOTT, 1995, pp.35-37).

Na vertente política (pilar normativo), a ênfase é posta nas normas e valores que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória na vida social, especificando como as coisas devem ser feitas. Alguns atores em particular ou posições sociais específicas têm papéis apropriados a desempenhar. O sistema normativo confere direitos, deveres, privilégios, responsabilidades, licenças e ordem. Na concepção normativa de instituição, os atores agem não para servir interesses individuais, mas porque se criam expectativas sobre eles, seus comportamentos são moralmente governados, o que garante a estabilidade social (SCOTT, 1995, pp.37-39).

A versão sociológica (pilar cognitivo) enfatiza a importância do sistema simbólico e da construção de significados compartilhados. As regras são vistas como construídas socialmente durante a interação dos indivíduos. Para entender uma ação empreendida por um ator, é preciso levar em consideração, além das condições objetivas, a interpretação subjetiva que o ator faz desta ação. A rotina é seguida não pelo poder coercitivo do sistema normativo, mas porque "é assim que as coisas devem ser feitas". Institui-se um amplo sistema de crença tido como natural, dado, e por isto, não questionado (SCOTT, 1995, pp.40-45). Os fundamentos sociológicos da teoria institucional receberam influências de Durkheim (papel dos sistemas simbólicos, de conhecimento, de crença e

autoridade moral), de Weber (influência das normas culturais, da construção e caráter histórico das estruturas econômicas e sociais) e de Berger e Luckman (conceito de “construção social da realidade” que explica a origem da ordem social e fundamenta a sociologia do conhecimento) (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

O institucionalismo tem dois momentos distintos: o chamado “velho” institucionalismo, que seguiu mais a orientação econômica e política, e o “novo” institucionalismo, surgido na década de 1970, que seguiu mais a orientação sociológica.

As principais diferenças entre o velho e o novo institucionalismo encontram-se no quadro a seguir.

Quadro 2.1 O velho e o novo institucionalismo

Dimensões	Velho Institucionalismo	Novo Institucionalismo
Conflito de interesses	Central	Periférico
Fonte de inércia	Interesses	Imperativo da legitimação
Ênfase estrutural	Estrutura informal	Papel simbólico da estrutura formal
Imbricação organizacional	Comunidade local	Campo, setor, sociedade
Natureza da imbricação	Cooptativa	Constitutiva
<i>Locus</i> de institucionalização	Organização	Campo ou sociedade
Dinâmica organizacional	Mudança	Persistência
Base para a crítica ao utilitarismo	Teoria do lucro agregado	Teoria da ação
Evidências para a crítica ao utilitarismo	Conseqüências não antecipadas	Atividade não reflexiva
Formas-chave de cognição	Valores, normas, atitudes	Classificações, rotinas, papéis, esquemas
Psicologia social	Teoria da socialização	Teoria da atribuição
Bases cognitivas da ordem	Comprometimento	Hábito, ação prática
Objetivos	Deslocados	Ambíguos
Agenda	Relevância política	Disciplinar

Fonte: DiMaggio e Powell (1991, p.13).

Para Scott (1995, p.34), existem muitas diferenças entre os estudiosos dos pressupostos institucionais, porém, as divergências ocorrem devido a variações na ênfase dada aos elementos institucionais (“pilares” regulativo, normativo e cognitivo); a variações nos meios de propagação dos elementos institucionais (cultura, estrutura social e rotina); e

a variações no nível de análise (sistema mundial, societário, campo organizacional, população organizacional, organização e subsistema organizacional).

Não obstante as diferenças e variações de enfoque, a teoria institucional se destaca das demais teorias organizacionais por colocar o ambiente como determinante central da estrutura organizacional, analisando, porém, a interação organização-ambiente sob o prisma dos elementos culturais – valores, símbolos, mitos, sistemas de crenças e programas profissionais.

tanto o velho como o novo institucionalismo reagiram contra modelos de organização baseados em concepções racionalistas e destacaram as relações entre a organização e seu ambiente, ao mesmo tempo em que valorizaram o papel da cultura na formação das organizações (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

De acordo com Perrow (1986, p.167), a maior contribuição da escola institucional é a ênfase no ambiente. Na opinião do autor, nenhum outro modelo de organizações levou tanto em consideração o ambiente, analisando detalhes da interação organização-ambiente.

Meyer e Rowan (1977) foram os primeiros a perceber a existência de dois tipos distintos de ambiente e propuseram a ampliação conceitual da visão de ambiente em termos técnicos e institucionais, demonstrando que as pressões ambientais variam de acordo com cada tipo de ambiente.

Esta distinção do ambiente em duas categorias que diferenciam o âmbito técnico do institucional, talvez seja a contribuição mais importante dos teóricos institucionais para o estudo das organizações (SCOTT, 1991, p.165).

A teoria institucional compreende o ambiente como sendo formado não apenas por recursos humanos, financeiros e materiais, mas, também, por elementos culturais e cognitivos criados e consolidados por meio da interação social. Esta abordagem vai além ao perceber que o ambiente não influencia a organização somente em relação aos *inputs*

(recursos) e *outputs* (produtos e serviços), mas também regula a legitimidade social da estrutura e dos processos institucionais.

Nos ambientes técnicos, as organizações são recompensadas pela sua eficiência e controle dos seus sistemas de produção, enquanto que nos ambientes institucionais as organizações devem agir em conformidade com o conjunto de regras e requerimentos para poderem ser apoiadas e se legitimarem perante seus ambientes (SCOTT, 1992, pp.157-158).

O ambiente técnico pode ser definido como aquele onde “um produto ou serviço é trocado no mercado e as organizações são premiadas pelo controle eficiente e eficaz do processo de trabalho” (SCOTT, 1992, p.158). Por sua vez, o ambiente institucional se caracteriza “pela elaboração de normas e exigências a que as organizações se devem conformar se querem obter apoio e legitimidade do ambiente” (SCOTT, 1992, p.157).

Machado-da-Silva e Fonseca (1999, p.32) salientam que:

ambientes técnicos, ou espaços de competição na ótica econômica, são aqueles cuja dinâmica de funcionamento desencadeia-se por meio de troca de bens ou serviços, de modo que as organizações que neles se incluem são avaliadas pelo processamento tecnicamente eficiente do trabalho (...). Os ambientes institucionais caracterizam-se, por sua vez, pela elaboração e difusão de regras e procedimentos que proporcionam às organizações legitimidade e suporte contextual.

As organizações inseridas em ambiente técnico se preocupam com eficácia, produtividade e competitividade. Já as preocupações inerentes ao ambiente altamente institucionalizado se referem à obtenção de legitimidade, ou seja, para sobreviver estas organizações precisam da credibilidade do público, e, para que isso seja obtido, seus dirigentes acabam tomando decisões muito mais congruentes com os valores disseminados no contexto institucional e socialmente aceitos do que com questões de caráter estritamente técnico.

A concepção do ambiente institucional julga a sobrevivência das organizações como sendo baseada na aceitabilidade e no prestígio social. A sobrevivência das organizações está intimamente ligada à avaliação social delas, mesmo que suas estruturas não funcionem de fato. Leva-se em consideração não apenas os resultados de desempenho de tarefas, mas também a conformidade com as demandas institucionais a fim de sobreviver. Desta maneira, as organizações adotam arranjos estruturais específicos que tenham adquirido significado social, embora, muitas vezes, estes não condigam com as demandas técnicas do ambiente.

Porém, a existência de um destes tipos de ambiente não implica necessariamente a ausência do outro. Ou seja, eles não são mutuamente excludentes. Todas as organizações apresentam demandas técnicas e institucionais de seus ambientes, isto é, tanto o ambiente técnico quanto o institucional exercem pressão sob todos os tipos de organização, embora em graus diferentes e em diferentes proporções.

A proposta dos institucionalistas é de que a essa visão de ambiente formado em sua totalidade por fluxos e intercâmbios técnicos, há que acrescentar um sistema de crenças e de normas institucionalizadas que juntos representam uma fonte independente de formas organizacionais racionais. Assim, o ambiente institucional representa um enriquecimento do que se compreende como ambiente técnico, ampliado ao domínio simbólico (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999).

Portanto, fica claro que não há uma dicotomia entre os dois tipos de ambiente, eles são os extremos de um contínuo, onde existem diversas possibilidades de combinação entre eles (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999). Ao se selecionar somente um destes ambientes como base de interpretação tem-se uma visão parcial da realidade pois em todos os tipos de organização podem ser encontradas características inerentes aos dois modelos.

Para além da dimensão técnica regida pela racionalidade e eficiência, as organizações estão imbuídas de uma dimensão institucional que “reflete o que a sociedade entende como meios corretos de organizar e proceder” (DAFT, 1999, p.347).

A realidade organizacional é vista como sendo socialmente construída e institucionalmente sustentada, sendo as organizações regidas por regras e normas compartilhadas e por valores, crenças e mitos institucionalizados (BERGER e LUCKMANN, 1978).

Este processo de substituição das expressões técnico-rationais por expressões que carregam valores que são compartilhados no ambiente ao qual a organização pertence denomina-se processo de institucionalização.

2.2.1 O Processo de Institucionalização

Entende-se por institucionalização o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social. Uma instituição pode ser definida como uma regra, formal ou informal, criada pelos indivíduos para regular a interação entre eles numa sociedade.

Berger e Luckmann (1967), a partir de trabalhos identificados com a tradição filosófica da fenomenologia, identificaram a institucionalização como um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p.204). Segundo Berger e Luckmann (1978, p.79), o processo de institucionalização acontece por meio de ações tornadas habituais, tipificadas reciprocamente pelos atores envolvidos.

Ações tomadas habituais referem-se a comportamentos que se desenvolveram empiricamente e foram adotados por um ator ou grupo de atores a fim de resolver problemas recorrentes. Tais comportamentos são tornados habituais à medida que são evocados com um mínimo esforço de tomada de decisão por atores em resposta a estímulos particulares. Tipificação envolve o desenvolvimento recíproco de definições compartilhadas ou significados que estão ligados a estes comportamentos tornados habituais (...) Uma vez que tipificações acarretam classificações ou categorizações de atores aos quais as ações são associadas, este conceito implica que os significados atribuídos à ação tomada habitual se tornaram generalizados, isto é, independentes de indivíduos específicos que desempenham a ação (TOLBERT e ZUCKER, 1998, p. 204).

As instituições tornam-se padrões e passam a ser visualizadas como rotinas naturais, ou concepções amplamente compartilhadas da realidade (MACHADO-DASILVA e FONSECA, 1999, p.34). Todas as instituições aparecem como dadas, inalteráveis e evidentes (BERGER e LUCKMANN, 1978, p.85). Assim sendo, a institucionalização envolve os processos por meio dos quais valores sociais adquirem o status de regra no pensamento e na ação social.

As regras institucionalizadas podem ser, simplesmente, tidas como naturais quando alcançam o status ontológico ou podem ser suportadas pela opinião pública ou por força da lei. As instituições, inevitavelmente, envolvem obrigações normativas mas, frequentemente, entram na vida social como fatos dados que devem ser considerados pelos atores (MEYER e ROWAN, 1991, p.42). Sendo a ordem institucional apreendida em termos reificados (BERGER e LUCKMANN, 1978, p.124), as instituições assumem uma realidade impessoal e objetiva (SCOTT, 1995, p.34) dotada de significação coletiva.

As instituições podem ser construídas localmente, ou seja, pelos participantes trabalhando dentro das estruturas onde as instituições estão sendo criadas (modelo *bottom-up*), bem como podem ser construídas globalmente, por atores externos, em níveis mais altos, que impõem arranjos institucionais ou provam opções limitadas de modelos que serão escolhidos pelos atores locais (modelo *top-down*) (SCOTT, 1994).

Segundo Suchman (1995, p.40) a institucionalização pode ocorrer em vários níveis de análises, incluindo interações interpessoal no local de trabalho; comunidades organizacionais geograficamente localizadas; setores ou campos organizacionais funcionalmente diferenciados; amplo sistema social, político e cultural; e regimes internacionais.

Na literatura especializada, as instituições variam de ênfase, não havendo um peso equilibrado para os elementos institucionais que dão suporte às instituições –

regulativo, normativo e cognitivo (SCOTT, 1995, pp.34-35). Essas variações encontram-se no quadro a seguir.

Quadro 2.2 Variação na ênfase dos três pilares das instituições

	Regulativo	Normativo	Cognitivo
Bases de submissão	Utilidade	Obrigaç�o social	Aceita�o de pressupostos
Mecanismos	Coercivo	Normativo	Mim�tico
L�gica	Instrumentalidade	Adequa�o	Ortodoxa
Indicadores	Regras, leis e san�es	Certifica�o, acredita�o	Predom�nio e somorfismo
Bases de legitimidade	Legalmente sancionada	Moralmente governada	Culturalmente sustentada, conceitualmente correta

Fonte: Scott (1995, p.35).

As institui es estruturam os incentivos da troca econômica, política ou social entre as pessoas. O seu papel principal   reduzir as incertezas existentes no ambiente, criando estruturas estáveis que regulem a intera o entre os indivíduos, servindo, pois, como uma importante força causal de padrões estáveis de comportamento.

As institui es prescrevem a es, papéis, rotinas e *scripts* para os atores sociais (SCOTT, 1994, p.59). Estas prescri es representam a ordem institucional e fazem parte do caráter controlador da institucionaliza o. Para Berger e Luckmann (1978, p.80) “dizer que um segmento de atividade humana foi institucionalizado já   dizer que este segmento da atividade humana foi submetido ao controle social”.

A análise de Berger e Luckmann (1967) concentra-se na ocorrência de processos de institucionaliza o entre os atores individuais. Tolbert e Zucker (1998) em sua pesquisa experimental analisam as organiza es.

No nível organizacional, as institui es cristalizadas são experimentadas como existindo por cima e além das organiza es, como se possuíssem realidade própria, pela qual as organiza es se deparam na condi o de fato exterior e coercitivo. North (1990 apud Scott, 1994, p.64) faz uma analogia entre institui es e as regras (formais e informais) de um jogo, no qual as organiza es são os jogadores.

Tolbert e Zucker (1998, pp.205-210) visando melhor compreender o processo de institucionalização no âmbito organizacional dividiram-no em três fases: habitualização, objetivização e sedimentação, sugerindo a variabilidade dos níveis de institucionalização.

A habitualização refere-se ao desenvolvimento de comportamentos padronizados por uma dada organização ou conjunto de organizações que encontram problemas iguais ou semelhantes ao enfrentar circunstâncias similares. Organizações que estão passando por problemas específicos, em sua procura por soluções, podem levar em consideração as soluções desenvolvidas por outros, podendo ocorrer imitação ou inovação simultânea. Ocorre a formalização de arranjos estruturais em políticas ou procedimentos, porém, o número de adotantes é pequeno pois não há consenso a respeito da utilidade da inovação, além disto, a forma de implementação varia consideravelmente e sua vida útil dura apenas o período de uma gestão. Esta fase é conhecida como estágio de pré-institucionalização (TOLBERT e ZUCKER, 1999, pp.205-206).

A objetificação diz respeito à existência de um certo grau de consenso social em relação aos valores atribuídos à estrutura por parte dos tomadores de decisão. Os arranjos, procedimentos e modelos de estrutura encontram-se suficientemente disseminados devido ao monitoramento que as organizações fazem dos concorrentes, o que permite acumular as percepções acerca dos benefícios de adoção de uma estrutura "pré-testada". Ao identificar uma solução apropriada, atribui-se à estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa que oferece evidência de que a mudança é positiva. À medida que a teorização se desenvolve e se explicita, diminui a variação na forma que as estruturas tomam em diferentes organizações, mesmo sendo os adotantes tipicamente heterogêneos. Porém, tais estruturas têm, via de regra, sobrevivência relativamente curta, podendo ser consideradas um modismo. Esse estágio é chamado de semi-institucional (TOLBERT e ZUCKER, 1999, pp. 205-206).

A sedimentação está relacionada com a continuidade histórica da estrutura por um período de tempo relativamente longo, passando por diversas gerações de membros da organização. Contribuem para esta perpetuação a baixa resistência de grupos de oposição; a promoção e o apoio cultural continuado; e uma relação positiva com os resultados almejados. Esta fase corresponde ao estágio de institucionalização total (TOLBERT e ZUCKER, 1999, pp. 205-206).

Os estágios de institucionalização propostos pelas autoras estão sintetizados no quadro a seguir.

Quadro 2.3 Estágios de institucionalização e dimensões comparativas

Dimensão	Estágio pré-institucional	Estágio semi-institucional	Estágio de total institucionalização
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitativo/Normativo	Normativo
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância na implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Tolbert e Zucker (1998, p.211).

Nesse processo de institucionalização, o elemento decisivo para uma idéia ou um novo conceito atravessar de um estágio para outro é a percepção favorável dos atores, vendo a inovação como servindo a seus interesses, e, por isto, dando-lhe suporte e promovendo-a.

Uma estrutura que se tornou institucionalizada é a que é considerada pelos membros de um grupo social como eficaz e necessária (TOLBERT e ZUCKER, 1998, pp.201-202). Porém, para além das funções ditas “objetivas”, as estruturas podem ser revestidas de significados socialmente compartilhados.

As organizações tendem a tornar-se impregnadas de valor e significado social e suas estruturas refletem a ordem institucional mais do que cálculos racionais de

eficiência. As organizações adotam determinadas estruturas e processos em busca de uma legitimidade em relação ao ambiente em que estão inseridas a fim de garantir a sua sobrevivência e sucesso.

Para Meyer e Rowan (1977, p.340):

as organizações são levadas a incorporar as práticas e procedimentos definidos por conceitos racionalizados de trabalho organizacional prevalentes e institucionalizados na sociedade. Organizações que fazem isto aumentam sua legitimidade e suas perspectivas de sobrevivência, independentemente da eficácia imediata das práticas e procedimentos adquiridos.

A busca pela legitimidade conduz à similitude das práticas organizacionais, ou seja, ao isomorfismo. Com o fim de obter suporte do ambiente, as organizações adotam um comportamento isomórfico modelando suas estruturas e processos a partir de prescrições institucionais. As características organizacionais são modificadas em direção a uma crescente compatibilidade com as características ambientais, desencadeando o processo de homogeneização. Segundo Meyer e Rowan (1977, p.352), as organizações legitimam-se e ganham recursos necessários a sua sobrevivência se conseguirem tornar-se isomórficas nos ambientes.

O isomorfismo pode ser desenvolvido através dos mecanismos coercitivo, mimético e normativo (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.67). Estes três tipos de mecanismos podem ser usados, em conjunto ou separadamente, por uma organização com a finalidade de se legitimar no ambiente institucional do qual faz parte.

O isomorfismo coercitivo, por sua vez, ocorre quando há pressões formais e informais exercidas pelo Estado, pela indústria ou pela sociedade que obrigam as instituições a conceberem estratégias similares. O mecanismo coercitivo se refere à pressão externa que é exercida sobre as organizações para que elas adotem procedimentos e/ou técnicas semelhantes. Este tipo de isomorfismo se difunde por intermédio da força de lei, determinações governamentais, jogos de poder interorganizacional, enfim, de fatores

que geram relacionamento de dependência, inibindo a diversidade (DIMAGGIO e POWELL, 1991, pp.67-68.)

O isomorfismo mimético se dá pela difusão de experiências e modelos organizacionais adotados por outras organizações e considerados de sucesso a fim de amenizar as inseguranças do ambiente. Quando uma organização se encontra num momento de grande incerteza em relação aos seus produtos, serviços ou tecnologias, ou até mesmo quando tem dúvidas sobre os seus objetivos, os executivos preferem adotar procedimentos e práticas já consolidadas por organizações que atuem em seu ambiente específico (DIMAGGIO e POWELL, 1991, pp.69-70).

O isomorfismo normativo é resultado da profissionalização de administradores que, formados ou influenciados por orientação semelhante, passam a divulgar normas e técnicas de gestão convergentes. O mecanismo normativo diz respeito a determinados padrões e técnicas considerados pela comunidade profissional como os mais modernos e eficazes. É através de treinamentos e capacitação profissional que se transmitem as normas estabelecidas e aceitas pela profissão num determinado momento tornando as práticas organizacionais parecidas. A educação formal, a produção de novos conhecimentos nas universidades, os padrões de carreira e os títulos de profissionais são importantes fontes de isomorfismo (DIMAGGIO e POWELL, 1991, pp.71-73).

Slack e Hinings (1994) perceberam que os três mecanismos de pressão – coercitivo, normativo e mimético – estão presentes no processo de isomorfismo, variando apenas o seu grau de atuação, valendo salientar que cada mecanismo trabalha reforçando o outro.

A similitude facilita as transações interorganizacionais ao favorecer seu funcionamento por meio da incorporação de regras socialmente aceitas (MACHADO-DAS-SILVA e FONSECA, 1993), reduz a turbulência e mantém a estabilidade das

organizações, promovendo o sucesso e a sobrevivência das organizações (MEYER e ROWAN, 1991, p.49).

Porém, é importante ressaltar que, através de ações isomórficas, as organizações não se tornam totalmente iguais, pois elas respondem diferentemente por possuírem esquemas interpretativos diversos e relações de poder (interesses/coalizões) também particulares (MACHADO-DA-SILVA e FONSECA, 1999, p.34).

No entanto, acredita-se que o formato de organizações circunscritas a um mesmo ambiente tende à convergência. Assim sendo, o isomorfismo pode ser melhor visualizado dentro de um determinado campo organizacional.

Não apenas o isomorfismo, mas todos os pressupostos da teoria institucional são mais facilmente identificadas no nível de campo organizacional. Na visão de Scott, Meyer et al (1994, p.70), as aplicações dos argumentos institucionais ocorre mais apropriada e poderosamente no nível do campo organizacional.

Tal nível emergiu como uma unidade crítica que liga os níveis organizacional e social (DIMAGGIO, 1986, p.337). Este tipo de análise, em nível coletivo, considera as razões subjetivas da ação, analisando o modo como a ordem institucional toma forma e exerce influência sobre as estruturas e processos organizacionais. A noção de campo permite compreender as “relações entre o que lhe é interno e o que lhe é externo, sem que seja preciso absolutizar ou reduzir nenhum dos termos” (PINTO, 1998, p.81).

2.3 O Conceito de Campo Organizacional

O campo organizacional como originalmente definido por DiMaggio e Powell (1983) é formado pelo conjunto de organizações que, de alguma forma, se relacionam e se

influenciam. Fazem parte do campo organizacional as organizações que controlam, regulam, organizam e representam as outras organizações dentro do campo.

Segundo DiMaggio e Powell (1983, p.143), um campo organizacional é formado por “organizações que, em conjunto, constituem uma reconhecida área da vida institucional: fornecedores-chave, consumidores de recursos e produtos, agências regulatórias e outras organizações que produzem serviços ou produtos similares”. O campo organizacional pode ser definido por um problema funcional compartilhado por uma rede de organizações que interagem (LECA e DEMIL, 2001).

O campo organizacional tem sido considerado um conceito-chave nas áreas de pesquisa onde o objetivo é contemplar as dimensões técnica, cultural e social, estando seu uso associado à idéia de que as organizações sobrevivem quando prestam atenção nas conexões diretas, indiretas, objetivas e subjetivas entre os atores sociais os quais não necessariamente controlam recursos materiais de uma organização (VIEIRA, CARVALHO e LOPES, 2001). Este conceito contribui para ampliar o entendimento das relações entre organizações de diferentes naturezas mas com interesses complementares.

O campo organizacional pode ser definido por um problema funcional compartilhado por uma rede de organizações que interagem entre si (DIMAGGIO e POWELL, 1983; SCOTT, 1995; LECA e DEMIL, 2001). As organizações que fazem parte de um campo organizacional consideram umas as outras relevantes, podendo o campo ser ilustrado como uma grande rede não-estática, onde a palavra-chave é relações (BOONS e STRANNEGARD, 2000).

Segundo Scott (1995, p.56) os participantes de um campo interagem mais freqüentemente e fatalmente uns com os outros do que com outros atores fora do campo.

As organizações que compõem o campo são conectadas e afetadas por um largo sistema de relações, exercendo influência, direta ou indiretamente, umas sobre as

outras. Um campo é um espaço social onde uma comunidade de organizações que interagem defendem seus próprios interesses e compartilham seus destinos (LECA e DEMIL, 2001).

Nesse conglomerado de organizações, chamado de campo organizacional, os padrões de interação são definidos e estabilizados por lógicas de ação compartilhadas. Esta lógica de ação especifica jurisdições, papéis e comportamentos da comunidade de organizações, estabelecendo as fronteiras do campo e as regras dos seus membros. Esta prescrição social tida como natural (às vezes codificada em leis) demonstra as expectativas em relação ao comportamento do conjunto de organizações.

Essa comunidade de organizações que participam do campo compartilha um mesmo sistema de significados, sendo definido por processos simbólicos similares e sujeito a processos regulatórios comuns (SCOTT, MEYER ET AL, 1994, p.71). Valores mutuamente consistentes, crenças, símbolos e categorias cognitivas, influenciam o comportamento e a evolução do campo, legitimando atores, hierarquizando problemas e ditando atividades apropriadas a serem conduzidas.

Assim sendo, o campo organizacional é “um lugar de negociação e diálogo sobre uma problemática compartilhada” (HOFFMAN, 1999 apud LECA e DEMIL, 2001), mas, também, não deixa de ser “uma arena de estratégia e conflito” (DIMAGGIO, 1983, p.149).

Embora a definição de campo organizacional destaque mais o critério funcional de agregação do que o critério de dependência de poder (PFEFFER e SALANCIK, 1978; MAZZA e PEDERSEN, 2001), é muito provável que por trás das diretrizes cerimoniais e dos mitos institucionalizados possa se encontrar competição de interesses de diferentes atores (WALGENBACH, 1999 apud WOYWODE, 2001). Uma instituição quando alcança o status de categoria mental no campo é respeitada pelos atores, embora estes, nem sempre,

tenham consciência das relações de poder que estão por trás da instituição (LECA e DEMIL, 2001).

O objetivo dos atores é criar instituições que sirvam a seus próprios interesses (LECA e DEMIL, 2001). Deste modo, é importante que todos os atores de influência dentro do campo sejam examinados para analisar as origens e processos de estruturação/institucionalização de um campo organizacional (DIMAGGIO, 1991, p.267).

2.3.1 Os Principais Atores do Campo Organizacional

Dentre os principais atores institucionais, DiMaggio e Powell (1983, p.147) destacam o Estado e as profissões como os maiores racionalizadores na segunda metade do século XX.

O Estado condiciona e modela amplas transformações políticas, econômicas e industriais (EVANS, REUSCHERMEYER E SKOCPOL, 1988 apud AHEDO, 2001). Os efeitos do Estado sobre as organizações, setores, indústrias e campos é amplamente reconhecido. O Estado exerce autoridade sobre as outras organizações e tem a capacidade de definir os direitos e os deveres que determinam as condições de propriedade e controle dos meios de produção (CAMPBELL e LINDBERG, 1990 apud SCOTT, 1995, p.95).

Assim, o Estado é visto como um agente coletivo que opera basicamente via processo normativo, regulando as atividades, estabelecendo leis, alocando recursos-chave, impondo taxas e impostos, garantindo as patentes, enfim, exercendo controle regulatório.

Recentemente, além do Estado, tem-se focado o papel institucional das associações de classe na construção e evolução de setores, indústrias e campos organizacionais (AHEDO, 2001).

A presença de associações em defesa dos interesses do campo pode ser concebida como um tipo de pré-condição inicial para a colaboração interorganizacional dentro do campo, sendo a estrutura associativa um ato básico de cooperação (AHEDO, 2001).

Aldrich (1999 apud AHEDO, 2001) sugere que as entidades de classe e outras entidades interorganizacionais representam um papel crítico em ajudar os fundadores a promover legitimidade ao elevar seus padrões e critérios ao status de *taken for granted*.

Os grupos profissionais controlam o conhecimento formal e exercem seus controles via processos normativos e cognitivos que são controlados pelos sistemas de crenças, através dos quais eles definem a realidade, criando tipificações e elaborando princípios de conduta para ação (SCOTT, 1995, p.95).

As profissões podem ser consideradas como *stakeholder* no campo organizacional podendo ser definidas como grupos ocupacionais que desfrutam de autoridade em seus trabalhos e também controlam a estrutura institucional de sua ocupação. Elas podem desenhar regulação político-administrativa em diferentes níveis de campo (KRAGH, MALTHA e SOGNSTRUP, 2001).

Os poderosos atores que possuem o controle de muitos recursos ou conhecimento superior podem contribuir fortemente para criar uma instituição para influenciar o processo de estruturação de um campo.

- Quanto mais cedo um grupo de atores entra no campo, mais forte é a sua influência na definição de uma instituição.
- Quanto maior é o controle de recursos por um grupo de atores dentro do campo, maior é sua influência em definir uma instituição.
- Quanto mais importante for o papel de um grupo de atores dentro de um campo, maior será sua influência em definir uma instituição.
- Quanto maior o número de grupos de influência dentro do campo, mais existirão idéias diferentes sobre uma instituição e mais longo será o processo de convergência

para estabelecer uma noção de instituição uniforme e aceita (WOYWODE, 2001).

As instituições exercem um papel importante nas atitudes e dinâmica dos atores que fazem parte do campo (WOYWODE, 2001).

As ações das organizações são guiadas pelas instituições vigentes no campo que, por conseguinte, seguem as orientações de seu contexto de referência.

2.3.2 O Contexto de Referência do Campo Organizacional

As organizações são embebidas no campo organizacional que, por sua vez, é embebido num largo sistema cultural (THORNTON, 1995, p.203). Os campos organizacionais derivam de modelos de estratégia racionalizadas em ambientes mais amplos em nível global (MEYER, 1994 apud THORNTON, 1995, p.201).

A origem das práticas organizacionais, às vezes, vem do elo estrutural e simbólico entre o campo organizacional e os sistemas sociais e ideologias mais amplos (THORNTON, 1995, p.203). As organizações dentro de um campo organizacional identificam-se com referenciais globais e os adaptam à sua situação local (STRANG e MEYER, 1993 apud THORNTON, 1995, p.203). Muitos autores reconhecem forças não-locais como centrais na configuração de um campo organizacional.

De acordo com DiMaggio (1991, p.267) as fronteiras de um campo afetam a maneira como as organizações selecionam modelos de competição, onde eles focam energia na coleta de informação, quais organizações eles comparam consigo mesmo, e onde eles recrutam pessoal.

As organizações que compõem um dado campo se espelham em determinado contexto de referência para desenhar suas estruturas e processos e instituir suas práticas

organizacionais. Há distintos níveis de contextos de referência: local, regional, nacional e internacional.

O contexto de referência determina as normas, os valores e as crenças que influenciam a estruturação das organizações dentro de um campo.

As organizações que pertencem a um determinado campo organizacional estão expostas a pressões para adotar certos padrões de comportamento visando alcançar legitimidade e obter recursos. Elas são impelidas a ajustarem-se às exigências técnicas e institucionais de seu contexto de referência.

Cada campo organizacional tem sua própria lógica e prescreve seus próprios princípios regulatórios, influenciando diretamente na estrutura, processos e dinâmica das organizações nele envolvidas.

Assim sendo, para entender a institucionalização das formas organizacionais faz-se necessário compreender os processos de estruturação/institucionalização do campo organizacional (DIMAGGIO, 1991, p.267).

2.3.3 O Processo de Estruturação/Institucionalização do Campo Organizacional

A emergência e a estruturação de um campo organizacional resultam das atividades de um conjunto diverso de organizações (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.64).

Giddens (1979) define estruturação como se referindo amplamente à interdependência recursiva das atividades e estruturas sociais. DiMaggio e Powell (1983) utilizaram o termo estruturação proposto por Giddens definindo-o “mais estritamente como se referindo ao grau de interação e à natureza da estrutura interorganizacional que surge no nível de campo organizacional” (SCOTT, 1995, p.106).

O processo de estruturação do campo organizacional é também chamado de processo de institucionalização. Na realidade, estes dois processos ocorrem em paralelo (WOYWODE, 2001). Simultaneamente ao processo de estruturação do campo, emergem instituições através das interações repetidas entre os atores do campo (LECA e DEMIL, 2001). Segundo DiMaggio e Powell (1991, p.65) campos só existem na medida em que eles são institucionalmente definidos. Assim sendo, muitos autores utilizam ambos os termos como sinônimos (BARLEY e TOLBERT, 1997).

DiMaggio e Powell (1991, p.65) propuseram os seguintes indicadores para analisar a estruturação/institucionalização de um campo organizacional:

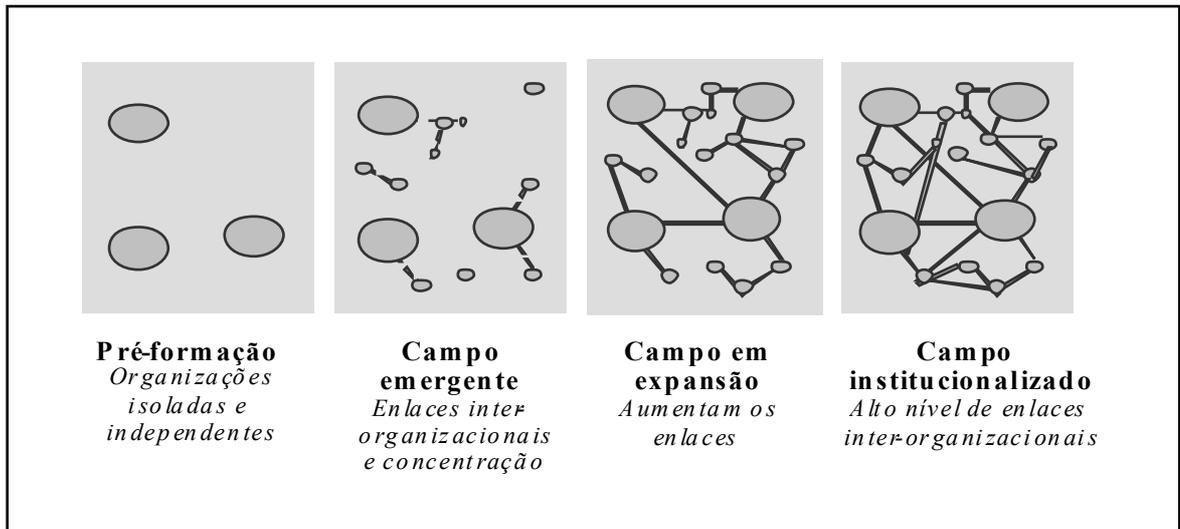
- aumento no grau de interação entre as organizações no campo;
- emergência de claras estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão;
- incremento no fluxo de informação com o qual as organizações dentro do campo devem contar; e
- desenvolvimento da sensação, entre as organizações do campo, de que estão juntas numa mesma empreitada.

Segundo Scott (1995, p.106), a estes indicadores, podem ser adicionados os seguintes:

- aumento do grau de concordância com lógica institucional que guia as atividades dentro do campo;
- aumento do isomorfismo das formas estruturais dentro do campo;
- aumento da equivalência estrutural das relações organizacionais dentro do campo;
- aumento da clareza das fronteiras do campo; e
- desenvolvimento de uma ordem dentro do campo significando a criação de uma consciência uniforme no que diz respeito ao status de várias formas organizacionais.

Um campo organizacional em seu estágio inicial é composto de organizações isoladas e especializadas. Com o passar do tempo, o campo vai se estruturando e as organizações reconhecem a importância uma das outras, estreitando relacionamentos aumentando a interação.

Figura 2.1 Etapas de formação de um campo organizacional



Quando um campo organizacional está apenas começando, há diversidade entre as organizações. Entretanto, à medida que o campo vai se estruturando, existe uma tendência das organizações moverem-se em direção à semelhança. Para Fligstein (1990 apud SCOTT, 1995, p.100), a principal função dos campos organizacionais é, promover estabilidade.

Organizações podem mudar suas metas ou desenvolver novas práticas, e novas organizações podem entrar no campo. Mas, no longo prazo, atores organizacionais tomando decisões racionais, constroem em torno de si um ambiente que limita sua habilidade para a mudança ao longo dos anos (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.65).

Uma vez que o campo organizacional esteja estabelecido e estabilizado, ele tende a homogeneizar seus membros e novos entrantes (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.64) e a tornar-se fechado a influências externas (JOHANNESSEN, 1996 apud LECA e DEMIL, 2001).

No decorrer do tempo, as organizações tomam consciência umas das outras e aumentam seu grau de interação e o isomorfismo cresce pelas relações de cooperação e competição interorganizacional e intercampo (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.65).

No nível do campo organizacional: (1) quanto mais o campo depende de um recurso único, maior o isomorfismo; (2) quanto maior a interação do campo com o estado, maior o isomorfismo; (3) quanto menor o número de organizações-modelo, mais rápido é o isomorfismo; (4) quanto maior a incerteza tecnológica, maior o padrão de isomorfismo; (5) quanto maior o profissionalismo no campo, maior o isomorfismo; e (6) quanto maior a estruturação do campo, maior o isomorfismo (DIMAGGIO e POWELL, 1991, pp.76-77). De modo que, os itens 1 e 2 se referem ao isomorfismo coercitivo, 3 e 4 ao isomorfismo mimético e 5 e 6 ao isomorfismo normativo.

À medida que o campo organizacional torna-se altamente estruturado “forças” emergem levando as organizações que operam dentro do campo a tornarem-se mais similares entre si. Certos tipos de estruturas formais são largamente adotados ao longo do tempo reduzindo a diversidade no campo e a ação se torna cada vez mais adaptativa (DIMAGGIO e POWELL, 1983, pp.148-149).

A estrutura de um campo não pode ser determinada sem uma investigação empírica de base (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.65). O campo permanece em constante construção ao longo do tempo e o processo de institucionalização é uma questão de grau.

Tal processo é histórico e está predominantemente relacionado a aspectos político-institucionais, mais do que a mecanismos técnico-rationais. A fundação e a evolução dos campos organizacionais variam de acordo com as circunstâncias históricas e temporais (POWELL, 1991).

A história desempenha um papel significativo neste processo porque o passado disponibiliza um repertório de *scripts* e tipificações os quais os atores usam para guiar seus comportamentos e escolhas no presente (LAMERTZ, 2001).

A estrutura do campo pode se modificar, por exemplo, através da mudança da estrutura de recursos ou mesmo pela entrada de um novo ator no jogo. Galvin, Szyliowicz e Hudson (2001) salientam a importância das condições históricas na modelagem da dinâmica do nível de campo e seus efeitos conseqüentes nas formas e atividades organizacionais.

Para se estudar a formação e a institucionalização de um campo organizacional é fundamental a compreensão da natureza e da dinâmica da atividade nele desenvolvida. Assim, neste estudo, fez-se necessário resgatar a evolução histórica do turismo e conhecer as características peculiares e os elementos definidores da atividade turística e as especificidades deste campo.

2.4 O Campo do Turismo

A atividade turística é muito ampla, multifacetada e ultrapassa os setores convencionais da economia, requerendo dados de natureza econômica, social, cultural e ambiental (LICKORISH e JENKINS, 2000, p.09).

O turismo resulta de várias atividades econômicas e utiliza bens e serviços de outras indústrias para oferecer o que se chama de produto turístico, caracterizando-se pela interdependência de seus agentes para que seus sistemas produtivo e de consumo se completem (AMORIM, 1999, p.63).

A necessidade de complementação, tendo em vista a estreita interdependência existente entre as empresas turísticas, a grande quantidade de atividades econômicas diferentes envolvidas na produção do produto turístico e o encadeamento intra e intersetorial são as principais características da atividade turística.

Esta interligação e inter-relação particular do processo de trabalho no turismo extrapola o âmbito de cada organização, pois a própria natureza da atividade turística impõe a articulação entre empresas muitas vezes situadas geograficamente em outros locais de um mesmo país ou do exterior (PAIVA, 1995, pp.59-61).

O turismo envolve um complexo de atividades e serviços relacionados aos deslocamentos, transportes, alojamentos, alimentação, circulação de produtos típicos, atividades relacionadas aos movimentos culturais, visitas, lazer e entretenimento (ANDRADE, 1998, p.38). A área de atuação do turismo abrange empresas com atividades de várias naturezas cuja principal função é a de proporcionar a satisfação dos desejos e necessidades dos turistas, obtendo lucro através da prestação de serviços como qualquer atividade econômica (ANSARAH, 2001, p.12).

O mercado turístico tem uma dinâmica singular se comparado aos mercados de outros bens e serviços. As empresas desenvolvem, autônoma e independentemente, serviços e, em conjunto, o produto turístico. Existe um agregado de organizações (hotéis, pousadas, agências de viagens, operadoras turísticas, companhias aéreas, transportadora turística, restaurantes, entretenimento dentre outros) que participam da elaboração, organização e comercialização dos produtos turísticos.

Há muitos intervenientes entre a elaboração e o consumo do produto turístico. “A montagem de um *tour*, sua distribuição e a entrega do produto ao consumidor envolvem todos os setores da atividade” (COOPER ET AL, 2001, p.256) como ilustrado na figura a seguir.

Esta natureza heterogênea dificulta o delineamento do campo organizacional do turismo. Por ser abrangente, diversificado e fragmentado, as fronteiras entre o campo do turismo e os campos adjacentes são frágeis.

Na realidade, não há um acordo real sobre as definições de turismo ou mesmo de quais componentes se constitui a atividade turística (COOPER ET AL, 2001, p.37). A ONU define sete áreas de atuação do turismo, enquanto o Centro de Dados sobre Turismo da OMT inclui cerca de 14 tipos de empreendimentos definidos de acordo com o sistema de Classificação Industrial Padronizada (DAVIDSON, 2001, p.46).

Não existe uma estrutura comum que represente o campo do turismo em todos os países:

Na França e na Itália, por exemplo, os restaurantes e *shopping centers* são grandes atrações para os turistas; na Rússia, o mesmo não ocorre. Mesmo os principais componentes da indústria do turismo, como acomodação e transporte, variam de um país para outro. No Reino Unido, muitos turistas utilizam acomodações do tipo *bed and breakfast* em casas particulares; na Tailândia, não existe esse tipo de acomodação. No setor de transportes, devido aos altos níveis das empresas automobilísticas e às estradas em excelentes condições, os turistas usam seus próprios carros ou ônibus para viajarem na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Na Índia e na Indonésia, a maioria dos turistas viaja de avião (LICKORISH e JENKINS, 2000, pp.09-10).

No entanto, embora os componentes do campo do turismo difiram de um país para outro, há subsetores que são claramente identificados como sendo componentes da atividade do turismo, como o setor de acomodação, as agências de viagens e operadoras, os transportes. Em alguns países as compras e o trabalho artesanal representam outra atividade do turismo (LICKORISH e JENKINS, 2000, p.10).

De modo geral, o campo organizacional do turismo é composto por um conjunto de empreendimentos que operam fundamentalmente na venda e na prestação de serviços direto a turistas, de serviços complementares, seus fornecedores, além do conjunto de organizações que planejam, financiam e regulam a atividade turística.

Para efeitos de estudo e análise, os diversos componentes do fenômeno turístico podem ser vistos como subsistemas independentes que se relacionam com os demais através de uma estrutura rizomática. O turismo não tem um tronco principal sobre o qual girar e a partir do qual expandir-se: é um entrelaçado no qual circulam múltiplos atores, servindo-se uns dos outros, em relação de mútua dependência (BARRETO, 2000, p.20).

Entre as organizações de turismo não há uma hierarquia definida ou reconhecida, diferentemente de outros ramos de negócio onde regras hierárquicas são quase sempre impostas aos eventuais concorrentes potenciais, especialmente onde há monopólio (SILVA, 2000, p.21).

As empresas que operacionalizam os serviços interagem e se complementam em nível horizontal, não hierárquico, porque “uma entidade não é superior, melhor ou mais importante que outra. Pelo contrário, no desempenho das suas atribuições cada um exerce o seu papel, visando atender às necessidades do turista” (SILVA, 2000, p.51). Nas relações existentes entre as organizações turísticas, cada entidade tem um papel muito bem definido (SILVA, 2000, p.28). As operações das empresas nesta área “estão de tal forma inter-relacionadas que a ausência de uma pode provocar a dispersão das outras ou também trazer sérias dificuldades para a oferta turística” (BENI, 1998, p.166).

Para Silva (2000, p.51), sem as interdependências e interações deste complexo de organizações o turismo não existe. “É como se a existência de um justificasse a do outro, ou como se um componente dependesse do outro e vice-versa. As suas relações são de natureza interdependente e complementar e a diversidade da oferta turística torna a atividade extremamente complexa e difícil”.

Contudo, o fato de os serviços turísticos serem estreitamente interconectados não diminui a competição entre as empresas turísticas. No aspecto concorrencial, identifica-se oferta similar de negócios diretos e indiretos (ANDRADE e NETO, 2001, p.139). A estrutura destas empresas apresenta tipos diversos de concorrência em função do bem ou serviço produzido (LAGE e MILONE, 2000, p.30). Via de regra, os mercados de

turismo inserem-se na categoria de concorrência imperfeita, onde os produtos não são homogêneos e intercambiáveis, mas diferenciados, havendo muitos produtos substitutos próximos, embora imperfeitos (BENI, 1998, pp.145-146).

No entanto, para além da concorrência interorganizacional dentro do campo, há uma concorrência muito mais acirrada entre os destinos turísticos, ou seja, intercampos. Tal fato faz com que se estabeleçam parcerias dentro do campo que extrapolem o âmbito do setor privado e se estendam ao setor público.

As parcerias no turismo se dão pela necessidade imposta pelo mercado e pelo próprio caráter complementar da atividade turística. Na prática, a cooperação com os setores operacionais funciona melhor nas funções comerciais como o marketing (LICKORISH e JENKINS, 2000, p.238), posto que a promoção turística é muito onerosa para ser feita individualmente por cada prestador de serviço. Além disto, a divulgação de determinados serviços não tem eficiência se não for precedida de uma promoção da localidade onde está situado aquele determinado serviço (IGNARRA, 1999, p.89).

O turismo implica integração e cooperação mútua entre a iniciativa privada e o poder público. Apesar de o turismo ser uma atividade eminentemente privada, ele não pode existir sem uma intervenção pública. O *trade* turístico – expressão corriqueiramente utilizada para designar o conjunto das empresas que fazem o ramo de negócios em turismo (PAIVA, 1995, p.15) – interage diretamente com os órgãos governamentais dada a natureza da atividade.

O planejamento, a organização e a administração do turismo necessitam da parceria público-privada, que se dá na articulação organismo oficial com empresários. É impossível o desenvolvimento da atividade apenas com a atuação do Estado ou da iniciativa privada isoladamente (SILVA, 2000, p.49).

Os órgãos públicos são os principais fomentadores e operadores da infraestrutura da indústria do turismo (SWARBROOKE, v.2, 2002, p.13). Além disso, o aspecto normativo do turismo é de competência exclusiva do Estado (BENI, 1998, p.104).

A organização institucional do turismo compreende a estrutura orgânico-funcional do órgão nacional de turismo que orienta esforços públicos e privados para o desenvolvimento harmônico da atividade em nível nacional (BENI, 1998, p.103).

As empresas prestadoras de serviços turísticos são normalmente supervisionadas pelo órgão nacional. No que tange ao seu funcionamento como pessoas jurídicas, estão regidas pelo Código de Direito Comercial e sujeitas às suas disposições, bem como às de outros instrumentos legais federais, estaduais ou municipais (BENI, 1998, p.105).

As regras do regime jurídico do turismo objetivam disciplinar a utilização da matéria-prima do produto turístico, ou seja, os atrativos naturais e culturais. Também têm por objetivo orientar os investimentos na área, e visam ordenar o padrão de qualidade do produto estabelecendo condições para o exercício da atividade turística e os meios para sua avaliação sistemática. Por fim, têm a finalidade de tutelar os interesses dos consumidores desses produtos. O sistema normativo ordena o processo de planejamento turístico mediante a regulação do uso do patrimônio turístico, do estímulo a investimentos setoriais, do controle de qualidade dos serviços turísticos e das relações entre os agentes do mercado (FERRAZ, 2000, p.152).

As normas e legislações de turismo tratam da parte operacional e administrativa das empresas de turismo (hotéis e outros estabelecimentos similares, agências de viagens) incluindo os incentivos financeiros e fiscais, a organização do turismo no interior do país, a utilização da terra e de outros recursos naturais visando ao desenvolvimento do turismo, à criação de uma demanda turística e, por fim, dos setores cujas atividades sejam de interesse particular para o turismo (WAHAB, 1991, p.170).

A intervenção do Estado no turismo aumentou à medida que o este se tornou um fenômeno de massa, atingindo seu apogeu logo após a Segunda Guerra Mundial.

Porém, na década de 1980, teve início uma lenta mudança com relação à intervenção estatal no turismo, com o surgimento de uma economia voltada para o mercado (LICKORISH e JENKINS, 2000, p.237) seguindo uma tendência neoliberal presente na recomendação da OMT em 1985. No entanto, em 1995, a OMT verificou em excesso de liberalismo e orientou para a integração entre Estado e empresariado, o que permitiu uma conjugação de esforços, de capital e de eficiência no desenvolvimento do turismo (Apêndice 4).

Além das normas e regras dos órgãos oficiais de turismo, há também as normas e regras das diversas associações de classe. A criação deste tipo de entidade regula e protege os seus afiliados (SILVA, 2000, p.38). A integração entre as entidades de classe pode facilitar as relações com outras entidades, como os órgãos governamentais, criando uma imagem institucional de empresa séria, atuante e representativa de fato, pois no contexto sócio-histórico do mundo globalizado, é quase impossível agir isoladamente (SILVA, 2000, p.52).

As entidades de classe exercem, muitas vezes, um papel determinante nas ações do campo do turismo. “Pelo fato de existirem tantos hotéis, agências de viagens, transportadoras, guias de turismo e muitos outros componentes do turismo espalhados pelo mundo, fez-se necessária a criação de entidades de classe para regular e proteger os seus afiliados” (SILVA, 2000, p.38).

Em nível internacional, dentre as principais entidades, destacam-se: ACE – Associação Internacional dos Executivos de Conferência; ASTA – Sociedade Americana dos Agentes de Viagens; COTAL – Confederação dos Organismos de Turismo da América Latina; FUA AV – Federação Universal de Associações de Agentes de Viagens; IATA – Associação Internacional de Transporte Aéreo; ICCA – Associação Internacional de Congressos e Convenções; ICAO – Organização Internacional de Aviação Civil; IHA –

Associação Internacional de Hotéis; IH&RA – Associação Internacional de Hotéis e Restaurantes; PATA – *Pacific Asia Travel Association*; dentre outras.

Em nível nacional, destacam-se: ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens; ABEOC – Associação Brasileira de Empresas Organizadoras de Congresso; – - Associação Brasileira da Indústria Hoteleira; ABLA – Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis; ABRASEL – Associação Brasileira de Entretenimento e Lazer; ABRAJET – Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores de Turismo; ABBTUR – Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo; CNTUR – Confederação Nacional do Turismo; FENACTUR – Federação Nacional de Turismo; SINDETUR – Sindicato das Empresas de Turismo; INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária; dentre outras.

Para Lickorish e Jenkins (2000, p.246), os setores individuais que formam o negócio turístico como um todo – hotéis, meios de transporte etc. – têm voz ativa e em geral são muito efetivos na apresentação isolada de seu caso ao governo. Porém, seus esforços em estabelecer uma voz forte e coletiva para o turismo são modestos e não produzem o efeito desejado.

Existem também organizações internacionais que influenciam, direta ou indiretamente, no desenvolvimento do turismo mundial, tais como: OMT; WTTC; OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico; CEE – Comunidade Econômica Européia; ONU – Organização das Nações Unidas; OEA – Organização dos Estados Americanos; Banco Mundial, BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento e BID – Banco Internacional de Desenvolvimento.

Há ainda grupos públicos de pressão que estão tendo um papel importante no desenvolvimento de formas de turismo mais sustentáveis, dentre eles destaca-se o *Tourism Concern*, grupo de pressão do Reino Unido, fundado em 1989, com interesse ativo nos

impactos do turismo na comunidade e no meio ambiente, tanto no Reino Unido como no mundo inteiro (SWARBROOKE, vol.2, 2000, pp.48-49). Há também outros grupos não diretamente focados no turismo, mas que também exercem pressão, como os grupos que focalizam o meio ambiente geral e que também têm interesse no turismo como é o caso do *Friends of the Earth*; organizações com base em religiões preocupadas com os impactos sociais do turismo, principalmente o turismo sexual; e organizações dedicadas a determinados países ou regiões do mundo, interessadas nas questões turísticas de cada país, como a ACTSA – Action for Southern Africa (SWARBROOKE, v.2, 2000, p.51).

Além do setor público, do setor privado e das organizações sociais não governamentais, a comunidade local, a mídia e o turista também são atores-chave na gestão turística (SWARBROOKE, v.2, 2000, p.02).

Os atores do desenvolvimento turístico devem reger a sua conduta com base no conjunto de princípios dispostos no Código Mundial de Ética do Turismo instituído em 1999. Este instrumento compreende nove artigos que enunciam as "regras do jogo" para os destinos, governos, operadores turísticos, promotores, agentes de viagens, empregados e para os próprios turistas. O décimo artigo refere-se à resolução de litígios, sendo a primeira vez que um código deste tipo é dotado de semelhante mecanismo de aplicação. Este código cria um marco de referência para o desenvolvimento responsável e sustentável do turismo mundial.

Assim sendo, as organizações do setor compartilham, além de uma problemática de coordenação, um sistema comum de normas, regras, valores, crenças e significados. A unidade produtora de bens e serviços turísticos se acha inserida em um sistema socioeconômico que a condiciona, porque seus aspectos institucionais afetam sua existência (BENI, 1998, p.165).

O turismo contemporâneo é influenciado por um contexto mais amplo que abrange a economia, a sociedade, a política e a cultura (TRIGO, 1999, p.37) que influencia, de maneira diferente e diversificada, o conjunto de pessoas e dos elementos em ação no cenário turístico (BENI, 1998, p.154).

A dinâmica que guia o comportamento dos atores no campo resulta de uma acomodação a instituições socialmente construídas através da interação entre as organizações que o compõem. Por isto, é importante que todos os atores de influência dentro do campo sejam examinados, que sua evolução histórica seja resgatada, seu contexto de referência seja identificado e seu grau de institucionalização seja analisado para compreender a institucionalização das formas e práticas organizacionais.

O raio de ação do campo do turismo é determinado por fatores não propriamente econômicos e por isto analisá-lo à luz da teoria institucional consubstancia-se num avanço dos estudos turísticos. O capítulo subsequente irá apresentar o método selecionado para analisar o problema de pesquisa que consiste em investigar as origens e o processo de institucionalização do campo organizacional do turismo no Recife-PE.

3

Metodologia

Tendo em vista o problema, os objetivos e o referencial teórico apresentados, propõe-se um plano de investigação para operacionalização desta pesquisa.

3.1 Perguntas de Pesquisa

A fim de facilitar e sistematizar a realização do estudo foram desdobradas, a partir da pergunta central, as seguintes perguntas de pesquisa:

- 1) quais fatores, do ponto de vista histórico, foram relevantes no processo de formação do campo de turismo em Recife?;
- 2) qual o contexto de referência do campo organizacional em estudo?;
- 3) quais foram os principais atores envolvidos na sua formação?;
- 4) qual a configuração atual do campo em estudo?;
- 5) qual o seu grau de institucionalização?

3.2 Definição Constitutiva (DC) e Operacional (DO) dos Termos Centrais do Estudo

Este estudo faz parte de uma pesquisa de maior vulto intitulada “Formação e Estruturação de Campos Organizacionais: um estudo em organizações de cultura e lazer no estado de Pernambuco (CNPq – processo nº: 522855/96-2, sob coordenação do Prof. Marcelo Milano Falcão Vieira). Assim sendo, a seleção dos termos centrais, bem como de alguns elementos do delineamento deste trabalho está em consonância com a referida pesquisa.

- **Campo organizacional**

DC: a noção de campo organizacional implica uma comunidade de organizações que, direta ou indiretamente, se relacionam e exercem influência umas sobre as outras, compartilhando um sistema de significados comum.

DO: o termo campo organizacional foi operacionalizado nesta pesquisa pela identificação e seleção de organizações que atuam na área de turismo que possuem algum tipo de relação de influência em sua gestão e estrutura.

- **Contexto de referência**

DC: é a fonte onde as organizações buscam sua referência, dada por normas, valores e crenças que influenciam sua estruturação dentro de um campo.

DO: identificação do contexto de referência no qual as organizações que compõem o campo em estudo se espelharam no passado e espelham no presente para desenhar suas estruturas e processos e instituir suas práticas organizacionais, sendo constituído pelos níveis: internacional, nacional, regional e local.

- **Atores**

DC: indivíduos e organizações que detêm recursos de poder e os utilizam em sua interação no campo, influenciando em sua configuração.

DO: identificação de indivíduos e organizações presentes na formação e estruturação do campo organizacional em estudo, verificados em documentos e relatos de entrevistados.

- **Formação do campo organizacional**

DC: é o processo em que as organizações começam a interagir compondo o que se denomina campo organizacional.

DO: o termo foi operacionalizado pela identificação dos principais atores envolvidos no campo de turismo e suas inter-relações.

- **Institucionalização do campo organizacional**

DC: o termo institucionalização foi definido como sendo o processo de consolidação das estruturas e ações vigentes dentro do campo organizacional, podendo também ser chamado de estruturação.

DO: este processo foi operacionalizado segundo os indicadores propostos por DiMaggio e Powell (1991, p.65) e Scott (1995, p.106): (1) aumento no grau de interação entre as organizações no campo; (2) emergência de claras estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão; (3) incremento no fluxo de informação com o qual as organizações dentro do campo devem contar; (4) desenvolvimento da sensação, entre as organizações do campo, de que estão juntas numa mesma empreitada; (5) aumento do grau de concordância com lógica institucional que guia as atividades dentro do campo; (6) aumento do isomorfismo das formas estruturais dentro do campo; (7) aumento da equivalência estrutural das relações organizacionais dentro do campo; (8) aumento da

clareza das fronteiras do campo; e (9) desenvolvimento de uma ordem dentro do campo significando a criação de uma consciência uniforme no que diz respeito ao status de várias formas organizacionais. Os indicadores de números 6, 7 e 9 foram agrupados num só (o de número 7) denominado “aumento do isomorfismo no campo organizacional” que para ser analisado se recorreu aos pressupostos de DiMaggio e Powell (1991, pp.76-77). Assim sendo, a operacionalização deste conceito é feita através da análise dos sete indicadores descritos.

3.3 Delineamento da Pesquisa

Esta pesquisa adotou o método qualitativo, sendo o nível de análise o societal, a unidade de análise o campo organizacional, caracterizando-se por ser do tipo seccional com perspectiva longitudinal.

Este estudo analisou acontecimentos ocorridos ao longo da história que, de alguma forma, explicam a atual configuração do turismo em Recife. De acordo com Tuchman (1994) os métodos históricos permitem um maior aprofundamento das questões contextuais que envolvem um determinado fenômeno social, sendo apropriado para responder a indagações do tipo explicativas (“como?”; “por quê?”). Como este estudo trata da formação e institucionalização de um campo organizacional, a utilização deste tipo de abordagem pareceu a mais conveniente. Tal procedimento pôde ser observado em trabalho semelhante realizado por DiMaggio e Powell (1991) que explicaram a constituição do campo dos museus de arte dos Estados Unidos e por Leão Jr. (2002) que descreveu o campo dos museus no Estado de Pernambuco.

Buscou-se, assim, entender como o turismo surgiu na cidade de Recife, identificando os fatores relevantes para o seu desenvolvimento, seu contexto de referência e os atores relevantes na formação do campo. Com base nisso, delineou-se a sua atual configuração, levantando-se elementos que permitiram apreender o seu grau de institucionalização.

3.4 Delimitação da Pesquisa

A pesquisa restringiu-se ao campo organizacional do turismo no Recife. Dada a impossibilidade de entrevistar todos os atores relevantes foram selecionados atores representativos do campo em diversas épocas. A amostra não probabilística por julgamento foi constituída por representantes do poder público estadual e municipal, responsáveis pela regulamentação e fomento do turismo no Recife-PE e representantes de todas as entidades de classe ligadas ao turismo perfazendo o total de 16 entrevistados, a saber:

- Sr. Jorge Sales – presidente da ABAV-PE e proprietário da agência Aveloz Turismo.
- Sr. José Otávio de Meira Lins – presidente da ABIH-PE, ex-presidente da ABIH nacional e proprietário do Hotel MarOlinda.
- Sr. Marcelo Fernando Vasconcelos Brasil – presidente da ABRASEL-PE e proprietário dos restaurantes Chinatown.

- Sr. Marcílio Lopes – presidente do SINDETUR-PE e proprietário da agência Parati Turismo.
- Sr. Júlio Crucho – presidente do SHBRS e proprietário do Restaurante Dom Pedro.
- Sr. Frederico Loyo – presidente da EMPETUR, em seu segundo mandato não consecutivo e proprietário do Hotel Marupiara.
- Sr. Carlos Eduardo Cadoca – ex-secretário municipal, ex-secretário estadual de turismo (eleito em 2002 deputado federal) e ex-presidente e, atual vice-presidente da CTI-NE.
- Sr. Romeu Neves Batista – hoteleiro e atual secretário de turismo da Prefeitura da Cidade do Recife.
- Sr^a Jeanine Pires – Diretora-executiva do RCVB.
- Sr. Francisco Austerliano Bandeira de Mello – um dos fundadores da EMPETUR, ex-presidente desta entidade, ex-secretário estadual de turismo por oito anos consecutivos, ex-presidente da CTI-NE.
- Sr. Olimpio Bonald Neto – acompanhou a criação da EMPETUR. Foi o primeiro brasileiro enviado ao CICATUR no México. É professor, advogado, jornalista, amante do folclore, membro da Academia Pernambucana de Letras.
- Sr. Élder Lins Teixeira – ex-presidente da EMPETUR, ex-agente de viagens, professor e consultor da ADM & TEC.
- Sr. Paulo Tavares Correia – proprietário da cadeia Hotel do Sol.
- Sr^a Norma Menezes – trabalhou 19 anos no CONTUR, ex-diretora da EMPETUR.
- Sr^a Anita Dubeux – funcionária da EMPETUR desde o primeiro concurso, ex-presidente desta entidade, trabalhou na EMBRATUR e no CONDEPE, hoje é consultora em turismo.

- Sr^a Beatriz Corrêa – sócia fundadora da ABBTUR, ex-presidente e atual vice-presidente desta entidade.

Além dos entrevistados supracitados, também foram contatados os seguintes informantes-chave:

- Sr. Aldemar Paiva – jornalista e ex-presidente da EMETUR (por e-mail).
- Sr^a Denise Lopes – ex- secretária do CONTURE (por telefone).
- Sr^a Idalice Costa – bacharela em turismo, funcionária da secretária de turismo da prefeitura há 13 anos.

3.5 Instrumentos e Técnicas de Coleta de Dados

Num primeiro momento, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a evolução histórica do turismo no mundo, no Brasil, mais especificamente no Nordeste, em Pernambuco, e finalmente em Recife. Foram coletados dados secundários por meio da análise de documentos de bibliotecas, arquivos públicos, livros, revistas e *sites* da internet no que diz respeito à criação e à regulamentação das organizações selecionadas no campo organizacional, bem como da caracterização dos contextos sociopolítico e econômico envolvidos em tais processos.

Em se tratando da realidade recifense, o que se encontrou foram dados fragmentados e ausência de registros das ações dos governos no âmbito turístico. Salvo raras exceções, foram poucos os gestores que tiveram o cuidado de elaborar um documento demonstrativo do que foi feito durante seus mandatos. A Secretaria de Turismo da Prefeitura do Recife não possui o histórico de como surgiu e se desenvolveu o turismo na

capital pernambucana, nem a Secretaria de Turismo, em nível estadual, e tampouco a EMPETUR – Empresa Pernambucana de Turismo.

Assim sendo, buscou-se, na oralidade, reconstituir a história do turismo em Recife com atores representativos dos diversos segmentos do campo que atuaram em diferentes épocas. As entrevistas foram semi-estruturadas, utilizando questões abertas. Embora um roteiro de questões tenha sido utilizado (Apêndice 3), tais questões não foram impostas aos sujeitos, serviram tão-somente como uma espécie de estimulação à conversa, sem impedir o desenvolvimento espontâneo dos discursos.

Foi solicitada a autorização dos entrevistados para gravar as entrevistas, tendo optado pela não gravação apenas dois entrevistados. As entrevistas tiveram duração média de uma hora, cabendo aos entrevistados desligar o gravador quando lhes conviesse.

A pesquisadora teve o cuidado de observar as mensagens não verbais emitidas pelos entrevistados, e procurou não emitir juízos de valor e opiniões pessoais para não gerar vieses. Os entrevistados também atuaram como informantes-chaves e foram solicitados a indicar nome, endereço e telefone de outros que pudessem contribuir com informações relevantes para esta pesquisa, num efeito de “bola de neve” (ROESCH, 1999, p.140).

3.6 Instrumentos e Técnicas de Análise dos Dados

A análise dos dados foi realizada de forma interpretativa, tendo-se utilizado o método de análise de conteúdo (BARDIN, 2000). Foram seguidas as fases de pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados e interpretação, propostas pela maioria dos autores durante o momento de utilização da técnica de análise de conteúdo.

O conteúdo das entrevistas foi armazenado no formato de documento do Microsoft Word 98 constituindo o corpo do texto a ser analisado.

Os dados brutos, coletados através das entrevistas, foram categorizados dentro de variáveis predefinidas (perguntas de pesquisa). Os critérios de agrupamento foram os indicadores propostos pelos autores expostos na fundamentação teórica.

As entrevistas foram recortadas em redor de cada tema-objeto, quer dizer, tudo o que foi dito sobre cada tema-objeto foi agrupado em fichas, independente do momento em que a afirmação tenha tido lugar (BARDIN, 2000, p.66).

Os resultados foram tratados de modo a chegar-se a representações condensadas, ou seja, à análise descritiva do conteúdo (BARDIN, 2000, p.52).

O quadro a seguir ilustra resumidamente como esta pesquisa foi operacionalizada:

Quadro 3.1 Descrição da operacionalização da pesquisa

	Temas Principais	Temas Secundários	Forma de coleta de dados
C a t e g o r i a s t e ó r i c a s	Formação do Campo	<ul style="list-style-type: none"> Histórico do campo: análise da evolução histórica do turismo no mundo, no Brasil, no nordeste, em Pernambuco e em Recife. Identificação de fatos ou acontecimentos importantes para o desenvolvimento da atividade turística em Recife. 	Pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevista e conversas informais com funcionários dos órgãos ligados ao turismo
		<ul style="list-style-type: none"> Contexto de referência: análise do contexto de referência do campo em seu processo de formação. 	Entrevista
		<ul style="list-style-type: none"> Atores: identificação dos atores preponderantes no processo de formação do campo. 	Entrevista
	Configuração atual do campo	<ul style="list-style-type: none"> Delineamento das fronteiras do campo; Identificação das organizações que compõem o campo; Configuração do campo. 	Pesquisa bibliográfica, análise documental e observação
	Grau de institucionalização do campo	<ul style="list-style-type: none"> Análise dos indicadores da literatura 	Pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevista

3.7 Limitações da Pesquisa

Essa pesquisa enfrentou a dificuldade de estabelecer as fronteiras do campo em estudo, uma vez que este se caracteriza pela intersecção com outros campos. A impossibilidade de entrevistar todos os atores relevantes para o estudo do campo do turismo no Recife é uma limitação desta pesquisa. Entretanto, os indivíduos e organizações entrevistados são representativos dos diversos segmentos que o compõem.

Por estar baseada no depoimento de entrevistados, esta pesquisa está suscetível à subjetividade e percepção de cada um. Por isto, tomou-se o cuidado de selecionar indivíduos provenientes de áreas diversas e que atuaram em diferentes épocas. Também foram ouvidos vários funcionários das organizações pesquisadas que, através de conversas informais, contribuíram para a triangulação dos dados. E além de entrevistas, utilizou-se outras fontes de informações como jornais, revistas, *sites* e documentos como instrumento de validação dos resultados.

Outra limitação deste estudo reside na precisão da medida do grau de institucionalização do campo. Por se tratar de um construto difícil, o desenvolvimento de instrumentos adequados para esta medição é uma tarefa controversa. Para Tolbert e Zucker (1998, pp.210-211) há a necessidade de desenvolver medidas mais diretas e uma melhor documentação do processo de institucionalização, pois, dependendo da amplitude e da forma pela qual os dados são colhidos, diferentes procedimentos poderão ser escolhidos.

Este estudo não pretendeu aferir quantitativamente o grau de institucionalização do campo, por entender que não se trata de um atributo estático, passível de mensuração exata. Como a metodologia adotada foi a qualitativa, o grau de institucionalização detectado é relativo pois está sujeito à interpretação da pesquisadora, que é bacharela em turismo e possui experiência profissional na área. Ainda que tenha sido utilizada uma estratégia envolvendo triangulação de fontes e a pesquisadora não tenha

nenhuma ligação com os entrevistados e nenhum vínculo com as organizações pesquisadas, esta pesquisa não está isenta de viés. Entretanto, uma série de cuidados metodológicos, explicitados neste capítulo, conferem ao estudo um caráter científico.

Por último, vale salientar que este estudo retrata a realidade do campo organizacional do turismo em Recife-PE e não pode ser generalizado para outros campos, embora sirva de suporte para a realização de outras pesquisas sobre o tema.

4

Análise dos Dados

Este capítulo se divide em três subseções onde serão analisados os temas secundários ao redor do tema principal correspondente conforme exposto no quadro 4.1:

Quadro 4.1 Modelo de análise dos dados

Temas principais	Temas secundários
1. Formação do campo	Evolução histórica do turismo
	Contexto de referência que norteou as ações no campo
	Principais atores envolvidos na formação do campo
2. Configuração atual do campo	Delineamento das fronteiras do campo
	Identificação das organizações que compõem o campo
	Identificação dos arranjos estruturais do campo
3. Grau de institucionalização do campo	Grau de interação entre as organizações no campo
	Estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão
	Fluxo de informação dentro do campo
	Desenvolvimento da sensação, entre as organizações do campo, de que estão juntas numa empreitada conjunta
	Grau de conformidade com a lógica institucional que guia as atividades dentro do campo
	Aumento do isomorfismo no campo
Aumento da clareza das fronteiras do campo	

4.1 Formação do Campo Organizacional do Turismo no Recife

De acordo com DiMaggio e Powell (1991) um campo organizacional se forma na medida em que as organizações trabalham num determinado espaço onde os efeitos das demais organizações que ali operam se fazem sentir de forma mais intensa. Essas organizações passam a interagir, compartilhando normas, regras, crenças e valores que, legitimados com o processo de institucionalização, influenciam as ações dentro do campo. O compartilhamento de um sistema de significados consubstancia-se em padrões de ação que representam a lógica dominante dentro do campo.

Um campo organizacional permanece em constante construção ao longo do tempo e por isto a historicidade deve ser analisada. Não é possível compreender o processo de formação e institucionalização de um campo sem a prévia verificação dos fatos históricos que lhe deram origem. Para além de mecanismos técnico-rationais, tal processo está predominantemente relacionado a aspectos político-institucionais.

Para investigar a formação do campo de turismo na cidade do Recife-PE e entender como se chegou ao seu quadro atual, resgatou-se o histórico do turismo no mundo, no Brasil, no Nordeste (Apêndice 4, 5 e 6) no Estado de Pernambuco e, mais especificamente, no Recife. Vale ressaltar que não há como dissociar a evolução histórica do setor de turismo no Recife e em Pernambuco, pelo fato de Recife ser a capital do Estado, sendo, portanto, o principal destino vendido pelo órgão estadual de turismo.

4.1.1 O Histórico do Turismo em Pernambuco

Em 1967, ano posterior à criação da EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo, Pernambuco teve estabelecidos seus marcos institucionais do turismo com a

criação da EMPETUR – Empresa Pernambucana de Turismo e do CONTUR – Conselho de Turismo de Pernambuco pela Lei nº 6.030, de 03/11/67.

O governador Nilo Coelho, seguindo a tendência nacional de criação de órgãos oficiais de turismo, decidiu criar uma empresa pernambucana de turismo e para isto formou um núcleo responsável pela elaboração e implementação deste projeto. Este grupo foi composto por Francisco Bandeira, Olimpio Bonald, Eduardo Vasconcelos, dentre outros, que se reuniam numa pequena sala situada na rua Imperatriz para estudar o que seria o turismo e como desenvolver essa atividade em Pernambuco.

Eles chegaram a estruturar numa documentação o que seria o turismo, por onde começar (...) não tinha informação, não tinha nada, tudo o que surgiu na área de turismo surgiu realmente deste núcleo; evidentemente que já havia algumas agências de viagens, tinham coisas, mas muito esparsas, muito dispersas, mas não havia assim uma gestão (...) Uma das primeiras providências foi conhecer o Estado de Pernambuco. O que é que tem para mostrar, o que é que tem para divulgar. Então fizeram várias viagens ao interior e com essa primeira idéia que eles tiveram, estruturaram o que seria a EMPETUR. Fizeram um organograma colocando a presidência, setores e áreas técnicas que deveria ter e listaram algumas coisas como, por exemplo, esse levantamento do inventário do que seriam os atrativos turísticos do Estado, a questão da qualificação de pessoal, dos recursos humanos (...) Procuraram ver a questão do financiamento, como é que financiava essa atividade, a questão dos hotéis (...) (DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

Depois destas providências iniciais, foi realizado um concurso público para compor o quadro de funcionários da EMPETUR, em julho/agosto de 1968. As pessoas que foram aprovadas no concurso foram selecionadas para as áreas técnica, de informação, de recursos humanos e de planejamento. A EMPETUR começou a funcionar oficialmente no dia 03 de setembro, dez meses após a lei que a criou.

Era uma coisa realmente orquestrada. Eles fizeram as provas no período entre julho e agosto, fizeram a seleção do pessoal (...) e no dia 03 todo mundo foi chamado (...) agora, pronto, a empresa tá (sic) funcionando, 1, 2, 3 já, pronto: você vai pra lá você vai pra cá, foi uma coisa mais o menos por aí, eu estou exagerando um pouco, mas foi assim ... a empresa começou a funcionar (DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

A sede² da EMPETUR era numa bela casa localizada na Av. Conde da Boa Vista. Havia uma galeria de arte com exposições de obras de pernambucanos importantes, como João Câmara, por exemplo. Fez-se inclusive uma exposição das jóias da rainha da Inglaterra.

Tanto a EMPETUR quanto o CONTUR foram vinculados à Secretaria de Indústria e Comércio, criada em 1967, com o objetivo de executar a política do governo do Estado nos setores industrial, comercial, pesquisa e tecnologia, no intuito de estimular e orientar a política de turismo de Pernambuco, estudar os problemas técnicos e econômicos da indústria e do comércio, assim como os problemas ligados à exploração e ao aproveitamento dos recursos minerais (VASCONCELOS, 1998, p.41).

O CONTUR³ era um órgão normativo que tinha como objetivo disciplinar as ações para o desenvolvimento do turismo, determinava as áreas de interesse turístico, bem como os municípios⁴ e concedia isenção do ICMS. O conselho era composto por 11 representantes: Governo do Estado; Secretaria de Indústria e Comércio; Secretaria da Fazenda; Secretaria de Planejamento; EMPETUR; Prefeitura da Cidade do Recife; SPHAN – Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; as seccionais pernambucanas da ABIH – Associação Brasileira da Indústria Hoteleira; ABAV – Associação Brasileira de Agências de Viagens; Representante das Empresas Aeroviárias; Representante das Empresas de Transporte de Passageiros de Pernambuco. Havia seis membros natos de órgãos oficiais do estado e município, tendo como presidente o governador. Os demais representantes eram designados pelas entidades representativas com mandato de dois anos podendo ser

² Depois a EMPETUR mudou-se para a Av. Cruz Cabugá / Rua José de Alencar / Rua Dom Bosco / Av. Rosa e Silva / Av. Conde da Boa Vista (de novo) / Centro de Convenções, onde se encontra até hoje.

³ O conselho começou a funcionar na Av. Conde da Boa Vista, junto com a EMPETUR. Quando a EMPETUR mudou-se pela primeira vez da Av. Conde da Boa Vista, o conselho passou para a Rua do Bosco, junto da secretaria. Depois foi para a Av. Rosa e Silva / Rua Benfca.

⁴ Os primeiros municípios considerados de interesse turístico foram: Caruaru, pela sua feira, Garanhuns, pelo seu clima frio e a boa rede hoteleira que lá já existia, Triunfo, pelo seu clima, Brejo da Madre de Deus, em virtude de Nova Jerusalém, Buíque, pela arqueologia, e Gravatá.

reeleitos. Conforme regulamento, o conselho se reunia no mínimo duas vezes por mês e no máximo quatro vezes, de acordo com a necessidade.

Com os demais órgãos municipais de turismo já existentes em Recife, Olinda, Caruaru, Igarassu, Garanhuns, Petrolina, Belo Jardim, Triunfo, Pesqueira e outros municípios considerados de interesse turístico, constituiu-se o Sistema Pernambucano de Turismo, contando com o apoio financeiro do BANDEPE – Banco do Estado de Pernambuco e apoio para planejamento do CONDEPE – Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco, órgão da Secretaria de Planejamento do Estado (BONALD, 1978, p.140).

O sistema oficial do turismo em Pernambuco teve constituição semelhante ao nacional com uma secretaria do Estado, uma empresa de turismo que executa as políticas ditadas pelo Conselho Municipal de Turismo e outros órgãos de administração direta e indireta, tanto do próprio Estado como dos municípios dotados de potencial turístico. Assim, o setor de turismo estava ligado à iniciativa privada (hotelaria, agências de viagens etc.) pelo CONTUR e ao poder público pela EMPETUR (BONALD NETO e PEDROSA, 1986, p.32).

Foi a partir de então que foi implementado, de forma racional, um impulso constante, cada vez mais comunitário, objetivando consolidar Pernambuco como pólo turístico dotado de grande capacidade de apelo para o turismo interno e com grande potencialidade em face do turismo internacional (MELLO, 1978).

A partir desse momento as pessoas foram sabendo efetivamente o que é turismo, porque essa própria palavra na ocasião era desconhecida, as pessoas perguntavam: –Você trabalha com o quê? – Trabalho em turismo – O que é isso? As pessoas nem sabiam o que era turismo (DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

“No início do turismo em Pernambuco havia muita empolgação, trabalhava-se por amor a causa” (MENEZES, 17/08/02, entrevista).

Fazíamos de tudo: a gente redigia, datilografava ia para o mimeógrafo para passar naquele mimeógrafo terrível, digitava-se nos estênceis, aquele papel roxo, e ficávamos lá rodando. A gente fazia absolutamente de tudo,

nós participávamos de todo o processo, desde a elaboração mental até escrever, até braçal mesmo (...) porque foi criado um sentimento muito especial entre as pessoas que trabalham naquilo e a gente desenvolveu um amor muito grande por aquela atividade que a gente desenvolvia (DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

O núcleo idealizador também ia pessoalmente a campo fazer o levantamento do potencial turístico para o inventário⁵, inclusive Eduardo Vasconcelos, o então presidente. A equipe contou com a assessoria de Alexandre Djukitch⁶, um Montenegrino que viveu 40 anos no Brasil e percorreu o Nordeste conhecendo todo o seu potencial turístico (BONALD, 08/08/02, entrevista).

A escassez de informações e estatísticas precisas sobre o turismo era uma deficiência presente em todo o Brasil. Com a estruturação do sistema turístico de Pernambuco, começou a se fazer levantamento dos atrativos e equipamentos do Estado. Estas informações tiveram como objetivo guiar os investimentos do setor público e privado e desenvolver ações promocionais e de captação de fluxos turísticos nacionais e internacionais (VASCONCELOS, 1998, p.31).

O método adotado para o levantamento de informações obedeceu à sistemática recomendada pela EMBRATUR que se baseia em trabalho científico elaborado pela OEA – Organização dos Estados Americanos que, através do CICATUR – Centro Interamericano de Capacitação Turística, difundiu por todos os países latino-americanos a metodologia do Inventário, objetivando unificar os planos de desenvolvimento turístico no continente americano. O inventário foi adaptado à realidade brasileira pelo CEBITUR –

⁵ Segundo Mello (1978, pp.04-05), uma das respostas mais comuns que a equipe da EMPETUR recebia em quase todos os municípios nos levantamentos pioneiros do potencial turístico do Estado era a de que “aqui não tem nada para ver (...) Muitas e muitas vezes sentimos o espanto das gentes, um divertido espanto, ao verem o nosso interesse pelos bonecos de feira (de barro, de corda, de pano); em gravar os aboios; comer e catalogar o doce típico; (...) em fotografar uma velha casa, um cruzeiro cheio de ex-votos ou milagres (...)”.

⁶ Dentre suas ações destacam-se: a criação da CTI-NE em 1971; a coordenação do 1º Curso de Informações Turísticas pra técnicos e dirigentes de órgãos oficiais de turismo no Nordeste, realizado em Olinda, em 1972; a organização do I ROTENE, onde os técnicos nordestinos percorreram todas as rodovias da região com apoio da SUDENE, CTI-NE e governos estaduais; a criação de associações e centros de estudos turísticos como o IBET – Instituto Brasileiro de Estudos Turísticos no Rio de Janeiro, o Círculo Turístico Brasileiro e o CEATUR – Centro de Estudos de Animação Turística; e o BTS – Bureau de Turismo Social.

Centro Brasileiro de Documentação e Informação Turística, pertencente a EMBRATUR, sendo, por sua vez, adaptado à realidade pernambucana pela Gerência de Informações da Diretoria de Operações da EMPETUR (Acervo EMPETUR).

A equipe da EMPETUR mapeou o Estado e o percorreu catalogando e demarcando distâncias, chegando mesmo ao detalhe de mapear os dois lados das rodovias principais, assinalando o que havia de importante e potencialmente interessante para o turista. O acervo foi se descobrindo; aspectos da ecologia, particularidades do clima, regiões pouco exploradas e, certamente, maior aprofundamento das informações sobre atrações já existentes mas exploradas de forma incipiente como a feira de Caruaru, o centro de artesanato em barro e o drama da Paixão de Nova Jerusalém. O mapeamento do nosso litoral foi outro importante momento desse levantamento. As praias de beleza marcante que poucos conheciam foram não só mapeadas, mas estudadas do ponto de vista de seus acessos, dados indispensáveis ao futuro esforço da montagem de uma infra-estrutura capaz permitir a ampla exploração do nosso litoral. E graças a esse trabalho, criou-se e montou-se o projeto “Caminhos do Sol” que beneficiou amplamente a faixa litorânea norte e sul, com o redescobrimto e valorização de Itamaracá, Maria Farinha, Gaibú, Porto de Galinhas, Serrambi, São José da Coroa Grande, etc. (MENEZES, entrevista, 17/08/02).

A EMPETUR chegou a sugerir ao empresariado a localização de hotéis em alguns pontos principais em que não havia infra-estrutura nenhuma, considerando ser sua responsabilidade descobrir áreas para lá conduzir a iniciativa privada (DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

Foi desenvolvido, paralelamente, um trabalho de conscientização turística nas comunidades com potencial turístico no intuito de despertar suas lideranças para a atividade turística como meio de desenvolvimento comunitário.

Trabalhava-se as pessoas da comunidade local em relação ao vestuário, higiene, lixo etc. (...). Foram providenciados fardamento para os barraqueiros e padronização nas barracas que passaram a ser móveis ao invés de fixas. Na camisa da farda estava escrito bem-vindo em vários idiomas (MENEZES, entrevista, 17/08/02).

Em relação à divulgação, o primeiro folheto da EMPETUR foi um apanhado geral sobre Pernambuco intitulado “Agora é tempo de Pernambuco” e o outro foi sobre Itamaracá.

A gente convidava personalidades que chamavam atenção para vir conhecer o carnaval de Pernambuco e Nova Jerusalém. A gente mandava para todos os jornais do Brasil notícias implícitas para divulgar, sem falar é claro que fizemos folhetos, filmes, por outro lado tinha o *fam tour*, que trazia para cá agentes de viagens, jornalistas, personalidades e artistas para chamar atenção, escritores famosos (...) um jornal de Minas publicou que a divulgação de turismo mais bem feita era a de Pernambuco (MELLO, 23/09/02, entrevista).

O natural empirismo que marca o começo de toda nova atividade, aliado à escassez de informações e de bibliografia especializada foi, aos poucos, dando lugar a uma atividade planejada. Para Mello (1978), a atividade foi deixando de ser apenas ou predominantemente intuitiva, à medida que:

a equipe da EMPETUR foi constantemente se adequando às cada vez mais amplas exigências técnicas do turismo (...) teve os seus técnicos sempre presentes em cursos de desenvolvimento turístico organizados pela própria EMPETUR ou pela SUDENE; em cursos da EMBRATUR no Recife, Rio ou São Paulo; cursos patrocinados por organismos internacionais no México, Itália, Espanha, Japão ou Argentina.

Vale salientar que os técnicos de turismo foram “improvisados” e oriundos de outros setores de atividades, como, por exemplo: Eduardo Vasconcelos, Jader Carneiro, Francisco Bandeira de Mello, Mauro Almeida, Enos Moura, José Antônio Ferreira, José Ricardo de Almeida, Anita Dubeux, Pedro Belo, Elisa Moraes, Djalma Mendonça, Ione Dantas, João Batista, Helena Rego, Jacilda Veras, Elisabeth Azolno (BONALD NETO, 1982, p.7).

Pernambuco teve os dois primeiros técnicos brasileiros a serem formados no CICATUR que foram Olímpio Bonald Neto e Laura Sampaio Mendes e, posteriormente, Georgina Cavalcante e Anita Dubeux.

Foram promovidos cursos, palestras, congressos visando preparar bacharéis em turismo⁷, sociólogos, economistas, administradores, relações públicas, etc, para assumirem

⁷ O primeiro curso superior de turismo foi oferecido pela Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, em 1975, único no Estado até 1995, quando a Universidade Federal de Pernambuco – UFPE abriu vestibular. Desde então, assiste-se a uma proliferação de faculdades particulares que apostam neste curso. Hoje cerca de dez faculdades na Região Metropolitana do Recife oferecem curso superior de turismo.

chefias dos diversos setores da EMPETUR. Também foram realizados cursos para executivos e funcionários categorizados de empresas públicas e empresas privadas de turismo, além do pessoal dos órgãos de poder executivo do Estado, visando à conscientização turística da própria máquina governamental (Acervo EMPETUR).

Durante cinco ou seis governos foi mantida a mesma equipe da EMPETUR (MELLO, 23/09/02, entrevista) que era considerada uma das melhores do país (MELLO, 23/09/02, BONALD, 08/08/02 e DUBEUX, 03/10/02, entrevista). “A EMPETUR ocupava uma posição muito importante no país, os jornais de Minas, de São Paulo diziam que Pernambuco era o Estado mais organizado em termos turístico” (MELLO, 23/09/02, entrevista).

Pernambuco serviu de modelo para os demais estados nordestinos. De acordo com Dubeux (03/10/02, entrevista) “todos os demais estados quando começaram a criar suas empresas vieram aqui para buscar (...) A gente já tinha passado por toda esta fase de planejamento, de conhecer o Estado”. A Bahia mandava estudantes e funcionários para fazer estágio na EMPETUR (MELLO, 23/09/02, BONALD, 08/08/02, DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

A gente deu todas as informações de como a gente fez e eles saíram daqui com um modelo de como a gente fez e lá eles implantaram o modelo baiano com base nas informações que apanharam aqui (...) Eles fizeram o trabalho, tiveram a administração absolutamente sensível para executar. Então tudo que a gente queria fazer aqui que não podia executar porque não tinha recursos, eles fizeram lá (...) Os recursos da EMPETUR quando comparados aos recursos que eles tinham lá para executar era menos de 10%. Não tinha como, o recurso que a EMPETUR tinha era única e exclusivamente para arcar com as despesas de seu funcionalismo (DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

Destarte todo o empenho da equipe da EMPETUR, o governador Eraldo Gueiros não reconhecia a importância do turismo e os funcionários desta entidade chegaram a passar quatro meses sem receber salário, pois, na visão dele, a atividade

turística só estava onerando o Estado. Via-se a EMPETUR apenas como uma despesa, chegando-se a cogitar de sua extinção.

Em 1969 a Secretaria da Indústria e Comércio passou a designar-se Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, sendo caracterizada como um órgão integrante do subsistema de execução administrativa do poder executivo, responsável pela supervisão, orientação e coordenação das atividades relativas à indústria, comércio, serviços e mineração (VASCONCELOS, 1998, p.41).

No ano de 1970 a EMPETUR, pioneiramente em todo o Brasil, elaborou o primeiro Calendário Turístico de Pernambuco, sendo o Estado nordestino, na ocasião, com maior número de eventos no Calendário Nacional editado pela EMBRATUR (MELLO, 1978).

Para Bonald Neto (1982, p.11), o programa de auditório “Campeonato das Cidades” produzido pela TV Jornal do Comércio, no início da década de 1970, que trazia em seus inúmeros quadros informações sobre os municípios concorrentes, como, por exemplo, fatos históricos, folclore, gastronomia, arte, artesanato, música etc. para serem apreciados e julgados pelo público da capital, “foi a peça de impacto de que necessitava a EMPETUR para se fazer conhecida e respeitada por todo o Estado. Passou a existir para o grande público como órgão preocupado em valorizar os bens e as atrações pernambucanas”.

Para Mello (2000),

foi devido ao turismo que se intensificou aqui em Pernambuco, a política de preservação e restauração de monumentos históricos e artísticos; foi certamente devido à promoção do turismo que o número de visitantes aos nossos museus se multiplicou por dez entre as décadas de 1970 e 1980.

Em 1972 foi inaugurado o centro de Hotelaria⁸ do SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial para suprir a falta de ensino profissionalizante no setor (CÉSAR, 1996, p.180) e em 1974 foi firmado convênio com a EMPETUR para a realização do curso de informações turísticas pelo rádio para motoristas de táxis (CÉSAR, 1996, p.201). A EMPETUR também promoveu o mesmo curso para os policiais militares.

O governo de Joaquim Moura Cavalcanti (1975/1979) incluiu o turismo em suas metas prioritárias dando grande impulso ao desenvolvimento do setor através da criação do CECON – Centro de Convenções, que, na época, por descrédito, foi chamado de “elefante branco”. Para Mello (2002):

este, na verdade, mesmo antes de concluído, veio dinamicamente trazendo a Pernambuco valiosos aportes culturais, científicos e tecnológicos, com a realização de um número recorde de congressos, convenções, simpósios, seminários. E se postando também como principal estabilizador dos altos índices de ocupação do parque hoteleiro pernambucano.

Na ausência de um documento nacional que orientasse o processo de desenvolvimento de ações públicas e privadas de turismo, Pernambuco partiu para a formulação de planos isolados e, foi assim que, em 1976 foi elaborado o I PLANPETUR – Plano Pernambucano de Turismo pela EMPETUR juntamente com o CONDEPE.

No entanto, não obstante os esforços, a evolução do setor de turismo em Pernambuco, como em todo o Nordeste, não acompanhou a taxa de crescimento nacional de 8 a 9% entre 1973 a 1976, registrando um crescimento de apenas 3% no mesmo período. Um estudo do BNB – Banco do Nordeste do Brasil apontou que a oferta de serviços hoteleiros no Nordeste assinalava preços comparativamente mais altos que as demais regiões do país, exceto a Amazônia e o eixo Rio-São Paulo, apesar da mão-de-obra farta e barata da região Nordeste (EMPETUR, 1978, p.48).

Para Mello (entrevista, 23/09/02),

⁸ Em 1962, houve a primeira tentativa frustrada de se criar um hotel-escola no Estado, cuja sede seria em

o Nordeste como um todo vendeu, durante muitos anos, uma má imagem, de seca, de fome, divulgando sua pobreza. (...) a EMPETUR, em convênio com a SUDENE, fez uma pesquisa de opinião pública em São Paulo para saber por que as pessoas não vinham para Pernambuco. A imagem que eles tinham de Pernambuco era péssima. As pessoas respondiam que não vinham para cá porque achavam que não tinha o que comer, que as estradas não eram pavimentadas, que se adoecessem não teriam remédio para comprar etc. A gente teve que quebrar essa má imagem aos poucos. Quando as pessoas chegavam tinham um choque benéfico.

Em 1979 a Lei nº 7.832 de 06/04/79 introduziu modificações na estrutura administrativa do Estado de Pernambuco. Foi criada, então, a Secretaria de Turismo, Cultura e Esportes tendo como finalidade executar a política do governo relacionada com a organização, o controle e o desenvolvimento dos serviços turísticos, culturais e esportivos, incluindo a preservação e o aproveitamento do patrimônio artístico e paisagístico, e a identificação e a promoção das oportunidades de investimento. Também foi redefinida a finalidade do CONTUR e modificada a denominação da EMPETUR de Empresa de Turismo de Pernambuco, para Empresa Pernambucana de Turismo.

Em 1982 Olinda foi reconhecida pela UNESCO como Cidade Patrimônio da Humanidade. Foi criada então a lei de tombamento para preservação da memória cultural de Pernambuco.

Pernambuco sediou importantes encontros, seminários e congressos de diversas áreas. No âmbito do turismo, especificamente, destaca-se a realização do Congresso da Abav, a reunião internacional da IDA/ASTA⁹, o Brazil Travel Mart, o Congresso da COTAL¹⁰.

Olinda, com terreno cedido pela prefeitura e de responsabilidade do SENAC-PE (CÉSAR, 1996, p.128).

⁹ “Foi um milagre, ninguém acreditava que a gente trouxesse um congresso da ASTA para cá (...) Os membros da ASTA disseram que nossas praias eram as melhores do Brasil” comenta Mello (23/09/02, em entrevista).

¹⁰ Recife concorreu com duas capitais, Lima e Caracas, e foi escolhida como sede. Mas a ABAV nacional que, por questões políticas, estava desligada da COTAL voltou a se entender e o presidente nacional da ABAV quis levar o congresso para São Paulo, mas foi Recife que sediou. “Então cabia a nós fazer o encerramento do congresso anterior em Miami, e a prova da importância desse evento para o Nordeste e não só para Recife foi que se fez um mutirão nos Estados do Nordeste para ajudar Pernambuco a fazer a festa de encerramento, cada um dando produtos típicos e de gastronomia de seus estados e o caráter da festa foi mais regional” (TEIXEIRA, 12/09/02, em entrevista).

No governo de Roberto Magalhães foi alterado o estatuto da EMPETUR, instituindo novo organograma e implantando o plano de cargos e salários, estimulando o treinamento interno e descentralizando (Acervo EMPETUR).

Em 1985 foi criado o Bureau de Turismo Social, um pioneiro pernambucano que criou o Pró-Lazer, instrumento de democratização do turismo, objetivando um amplo espectro de consumidores nas várias camadas populacionais (MELLO, 2000).

Para Rolim (1996, p.13), durante as duas primeiras décadas da criação das instituições voltadas para o turismo em Pernambuco:

o turismo era visto não como um setor da economia que exigia grandes investimentos, elaboração de planos etc. e sim como um segmento da cultura regional, onde as atividades destas empresas públicas se resumiam à publicidade do Estado (mesmo assim ineficiente) e algumas poucas verbas para esta ou aquela atividade cultural (danças típicas, artesanato etc.).

Loyo (2001, p.4) lembra que “o presidente de uma empresa de turismo, nas décadas de 1970 e 1980, era tido como uma pessoa que ali estava à procura de viagens, coquetéis e de outras coisas. (...) Turismo era sinônimo pejorativo de *gazeta*, de *malandragem* de novo rico ou de funcionário público”.

Rolim (1996, p.13) afirma que o turismo só desponta como um setor importante em Pernambuco no início dos anos de 1980, com o esgotamento do processo de desenvolvimento baseado principalmente na cultura da cana-de-açúcar, o que levou os empresários pernambucanos a buscarem novas áreas de atuação e, assim, surgiram o turismo, a agricultura irrigada e a tecnologia de ponta.

Surgiram associações ligadas à atividade turística, como, por exemplo: as seccionais pernambucanas da ABBTUR – Associação Brasileira dos Bacharéis de Turismo, ABRAJET – Associação Brasileira dos Jornalistas Escritores de Turismo, a Associação dos Guias Turísticos, a Associação dos Municípios Turísticos de Pernambuco, o CEATUR – Centro de Estudos de Animação Turística, o Bureau de Turismo Social do

Recife, que, juntos com a ABAV e ABIH, trabalharam por suas respectivas categorias profissionais numa tentativa de integração do sistema turístico (BONALD NETO e PEDROSA, 1986, pp.26-27).

A partir da primeira metade dos anos de 1980 o empreendimento de turismo no Estado passou a investir maciçamente na construção e ampliação da rede hoteleira. Para se ter uma idéia, entre 1983 e 1994, a oferta hoteleira pernambucana passou de cerca de 3,4 mil unidades habitacionais para aproximadamente 5,5 mil, o que corresponde a um incremento de 61,8%. Por sua vez, o número de agências de viagens cresceu cerca de 9.000% entre 1980 e 1992 (LIMA ET AL, 1995, p.117).

Na realidade, o Estado de Pernambuco passou por uma mudança em sua matriz econômica que evoluiu de uma predominância da agroindústria do açúcar, até a década de 1960, para uma economia diversificada e, mais recentemente, voltada para o setor terciário (MACÊDO, 1998, pp.25-26).

Com a instituição de políticas de incentivos à industrialização implantadas pela SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, Pernambuco veio a ter a estrutura de sua economia transformada. O interesse pelo turismo demonstrado pelos organismos financeiros internacionais despertou no Estado a consciência da importância do setor de turismo para sua economia (WANDERLEY, 1996, p.18).

Entretanto, apesar do desenvolvimento do setor de turismo como um todo, ao longo da década de 1980 e início da de 1990, segundo Silva (1994, p.21), “existem lacunas sérias, que podem ser explicadas pela falta de política governamental para o setor”. Dentre as lacunas o autor cita a falta de infra-estrutura básica (saneamento, estradas etc.), má divulgação da potencialidade turística de Pernambuco no exterior e em outros Estados brasileiros, ausência de empresas de diversões e lazer, principalmente noturno.

De acordo com Bonald Neto e Pedrosa (1986):

Embora, aparentemente, tenha um Sistema Oficial de Turismo, com organização governamental em todos os níveis, exista crescente número de alojamentos, centros de convenções e transporte especializado, farto material promocional e fale-se em campanhas publicitárias nos principais centros europeus, norte-americanos e asiáticos, o setor turismo continua

sendo atividade secundária nos programas de governo, entregue a dirigentes apolíticos, políticos e despreparados (BONALD NETO e PEDROSA, 1986, p.21).

No tocante à participação do Estado de Pernambuco como agente estimulador, planejador, regulador e investidor em infra-estrutura para o turismo, o que se verificou foi uma ausência total durante os três anos e quatro meses do governo Miguel Arraes¹¹ (SILVA, 1996, p.13). Neste governo, as reuniões do CONTUR foram ficando menos freqüentes até sua paralisação¹².

Em abril de 1990 Carlos Wilson assumiu o governo do Estado com a saída de Arraes para concorrer à vaga na Câmara Federal. O setor turístico voltou então a ser tratado como prioridade (SILVA, 1996, p.13). Foi dado início à elaboração do Projeto Costa Dourada¹³, uma parceria entre os estados de Pernambuco e Alagoas¹⁴.

A partir da década de 1990 é que as autoridades do Nordeste começaram, de uma maneira geral, a acreditar mais no turismo como uma atividade formadora de emprego e renda, e não como uma atividade elitista (LOYO, 12/11/02, entrevista)

No governo de Joaquim Francisco (1991/1994) o turismo continuou a ser encarado como atividade prioritária no programa “Cresce Pernambuco”, não obstante a crise vivida pela economia brasileira como um todo (SILVA, 1996, p.13). A secretaria passou novamente por uma reforma administrativa, voltando à nomenclatura anterior de Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo. A mudança de nome ocorreu devido à reorganização da estrutura, visando proporcionar melhores condições para o funcionamento das atividades turísticas no âmbito da administração estadual. O então secretário quis retomar e dar continuidade aos trabalhos do CONTUR transformando-o em Câmara de Turismo, projeto que não chegou a sair do papel.

¹¹ Em 1986 o então governador disse publicamente que “turismo em Pernambuco era trazer o homem do interior para a capital”. Há uma crença generalizada que o governo de Arraes foi ruim para o turismo.

¹² Não houve um documento oficial extinguindo o CONTUR, não há uma ata de extinção. Ele simplesmente parou de funcionar. E toda a memória do conselho foi perdida na mudança de endereços.

Neste governo, no ano de 1991, houve a fusão entre a EMPETUR e o CECON. Tal racionalização gerencial articulou dois instrumentos que devem caminhar juntos e coordenados, de acordo com a prática da promoção turística, já que o Centro de Convenções, enquanto equipamento de dinamização, deve atuar em conformidade com a política de turismo (VASCONCELOS, 1998, pp.47-48),

Pernambuco sempre ocupou o posto de segundo destino mais visitado do Nordeste. No entanto, após os anos de estagnação durante o segundo mandato do governador Miguel Arraes (1995/1998), o Estado vinha se distanciando do primeiro colocado (Bahia¹⁵) e se aproximando muito do terceiro (Ceará) ficando ameaçado de perder sua posição também para o quarto colocado (Rio Grande do Norte) (LOYO, 2001, p.26).

Em setembro de 1998 a FIEPE – Federação da Indústria do Estado de Pernambuco direcionou ações para a indústria turística. Segundo, Armando Monteiro Neto:

o setor industrial de Pernambuco passa a ter a compreensão que o desenvolvimento da indústria do turismo não vem em detrimento da indústria tradicional, pelo contrário. (...) Ou seja, a questão do turismo é tão importante que não deve ser tratada apenas por aqueles que operam diretamente com a atividade (REVISTA FÁCIL, Ano III, nº07, set/98, p.20).

Em 1999 teve início o projeto de implantação do *cluster* (cadeia produtiva) de turismo com a participação de representantes da ABIH-PE, ABAV-PE, Polícia Militar, AD/DIPER – Agência de Desenvolvimento de Pernambuco, DETRAN, EMTU – Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos e CONDEPE. Foram verificados os problemas que precisavam ser resolvidos para atrair turistas para o Estado, e dentre as ações propostas estava a criação da Câmara de Turismo de Pernambuco, que até hoje não foi implantada.

¹³ Apesar de anos da sua elaboração, este projeto ainda não se concretizou.

¹⁴ Vale ressaltar que nesta época o Presidente da República era o alagoano Fernando Collor.

¹⁵ A Bahia sempre teve um pouco à frente, sempre teve e tem mais recursos do que os outros Estados nordestinos, recursos até proporcionalmente superiores aos da própria EMBRATUR na década de 1980.

Com reforma ministerial de 06/01/99 o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo foi extinto sendo criado o novo Ministério do Esporte e Turismo. Esta mudança refletiu no nível estadual e a Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo passou a se chamar Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes.

Em 2000 Pernambuco implantou um escritório em Portugal. Houve um crescimento substantivo do número de estrangeiros no Estado.

O governo de Jarbas Vasconcelos (1999-2002) com recursos¹⁶ provenientes do PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo e da privatização da CELPE – Companhia de Energia Elétrica de Pernambuco, vem realizando ações importantes para o incremento do setor, tais como a ampliação do Aeroporto Internacional dos Guararapes¹⁷, a duplicação da BR-232, a ampliação e a modernização do Centro de Convenções, recuperação, ampliação e melhorias na malha viária do litoral.

Para Lima et al (1995, p.117), o setor de turismo é uma das atividades econômicas que mais cresce no Estado, fato que pode ser comprovado pela multiplicação de empreendimentos de médio e pequeno portes. Segundo o autor:

identificam-se em Pernambuco quatro pólos de atuação de turismo, sendo o mais importante o Pólo Metropolitano que congrega aproximadamente 70% dos estabelecimentos e serviços de turismo no Estado. Os outros pólos correspondem ao litoral sul, litoral norte e interior (pólo country).

4.1.2 O Histórico do Turismo no Recife

O Recife sempre foi um centro hegemônico de convergência natural de visitantes por razões culturais, comerciais, econômicas e científicas. Essas peculiaridades

¹⁶ O governo de Pernambuco vem bancando obras federais dentro do Estado com o recurso de 1,8 bilhão de reais provenientes da privatização da CELPE porque cansou de esperar por promessas, mesmo sendo o vice-presidente um pernambucano.

¹⁷ No entanto, foi preciso deixar as instalações ficarem obsoletas, não houve uma gestão pró-ativa como em Salvador e Fortaleza.

da cidade atraíam um fluxo espontâneo e não planejado de visitantes, principalmente dos outros Estados do Nordeste.

Desde 1932 o Recife estava ligado à Europa através de viagens regulares organizadas para a Alemanha (rota Frankfurt-Recife) no dirigível “Graf Zepellin”.

O turismo parece ter tido seus primeiros movimentos oficiais em 1939 quando se criou uma repartição municipal denominada Diretoria de Estatística, Propaganda e Turismo que “tudo indica foi uma das primeiras repartições da cidade a promover a publicação de folhetos oficiais de caráter turístico”¹⁸ (arquivo da EMPETUR nº 32/6034).

Em 1945 foi criado o DDC – Departamento de Documentação e Cultura, posteriormente ligado à Secretaria de Educação do Recife, que procurou incrementar a atividade turística. Em 1953, com a reorganização dos serviços municipais, o DDC ganhou um setor de turismo responsável por editar mini-guias e fornecer informações turísticas e divulgar as atrações culturais da cidade. A atividade oficial de promoção turística resumia-se nas publicações do DDC informando aos visitantes e estimulando as artes no âmbito recifense.

Durante a década de 1960 o turismo foi incipiente no Recife, como podemos notar pelo estudo realizado pelo IBGE (1960):

a cidade de Recife ainda não dispõe, na realidade, de uma rede de estabelecimentos hoteleiros compatível com a importância turística da capital do Estado mais progressista do Nordeste. Existem, entretanto, alguns hotéis de categoria, entre os quais vale citar: o Grande Hotel do Recife, à margem do Capibaribe, o Boa Viagem, localizado na praia do mesmo nome, o Guararapes, na rua Matias de Albuquerque s/n, o Nassau, na rua Larga do Rosário, 253 e o São Domingos. Em conjunto, há na metrópole pernambucana cerca de 15 hotéis principais e 25 pensões com capacidade, respectivamente, de 2.000 e 800 hóspedes.

¹⁸ Recife já tinha um guia turístico o Guia Prático, Histórico e Sentimental da Cidade do Recife escrito em 1933 por Gilberto Freyre – mesmo ano em que escreveu a sua obra mais importante Casa-Grande & Senzala – e editado em 1934, numa edição de luxo, ilustrada por seu amigo Luis Jardim na gestão do prefeito J. Pereira Borges. Essa obra, *sui generis*, foi o primeiro guia de uma cidade brasileira a ser produzido por um escritor. A obra foi reeditada em 2002 pela Topbooks, do Rio de Janeiro.

Até 1967, ano de criação da EMPETUR e do CONTUR, não há muitos registros sobre como a atividade turística era desenvolvida na cidade do Recife.

A Lei nº 9.927 de 03/06/68¹⁹ definiu a Política Municipal de Turismo e criou a EMETUR – Empresa Metropolitana de Turismo da Cidade do Recife e o Conselho Municipal de Turismo.

A EMETUR foi calcada nos moldes da EMBRATUR e EMPETUR, sendo a primeira empresa municipal de turismo do seu gênero em todo o país (Acervo da EMPETUR).

O Conselho de Municipal de Turismo era um órgão normativo com a atribuição de formular e coordenar a Política Municipal de Turismo que se estendia à região metropolitana compreendendo o que se chama de Grande Recife. Este conselho era presidido pelo secretário de educação e cultura e composto pelo presidente da EMETUR; delegado da Câmara Municipal do Recife, do Estado de Pernambuco, da SUDENE, representante da ABRAJET, da ABAV, do Sindicato da Indústria Hoteleira, das empresas transportadoras, do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico, de entidade folclórica e artesanal e delegados dos municípios que integram a área metropolitana do Grande Recife: Olinda, Paulista, São Lourenço da Mata, Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho. O presidente do conselho exercia mandato de dois anos e era designado pelo prefeito entre os nomes constantes de uma lista tríplice apresentada pelas organizações representadas.

Nos anos 1969/1970 foi criado o Pátio de São Pedro²⁰, considerado na ocasião pela EMBRATUR como a mais válida experiência nacional como Centro de Turismo, apoiado pelos comerciantes, imprensa e simpatizantes deste logradouro público.

¹⁹ Gestão do então Prefeito Augusto Lucena.

²⁰ Instalado na gestão do Prefeito Geraldo Magalhães, pelo presidente da EMETUR, Aldemar Paiva ao lado do radialista e escritor Alberto Lopes, do técnico Walderedo Licarião e do maestro Nelson Ferreira.

A EMETUR veio a ser extinta²¹ em 26/04/79, através da Lei municipal nº 13.535²², sendo criada a Fundação de Cultura da Cidade do Recife que incorporou as atividades do turismo. Esta entidade era vinculada à Secretaria de Educação e Cultura da Cidade do Recife. Sua finalidade era a coordenação técnico-cultural, difusão cultural e promoção do acervo cultural do Recife. Suas principais ações eram voltadas para a história, cultura, folclore e entretenimento da cidade.

A partir de 1980 o turismo assumiu maior importância econômica. O desenvolvimento da atividade turística se mostrou estratégico para a cidade do Recife, especialmente no momento em que a cidade enfrentava o grave problema de altos níveis de desemprego devidos à conjuntura econômica recessiva que o país vinha enfrentando, mas, principalmente, pela migração de uma parcela significativa da força de trabalho, anteriormente empregada na atividade sucroalcooleira na zona da mata do Estado para o Recife.

Em 1981 foi criada, pioneiramente no país, a Delegacia do Turista. Nesse mesmo ano, o governo estadual, com o Programa de Portões de Entrada para vôos internacionais, devolveu ao Recife a condição de principal pólo regional para a captação de fluxos turísticos da Europa (Frankfurt-Dusseldorf-Recife-Rio) e dos Estados Unidos. Em 1983/1984, foram criados os vôos *charters* responsáveis pelo aumento do fluxo de estrangeiros.

Em nível municipal, o prefeito Gustavo Krause estimulou o turismo receptivo lançando uma grande campanha promocional do Recife nas capitais do Sul do país.

Em 1982 foi criada na Câmara de Vereadores a Comissão de Educação, Cultura e Turismo com a finalidade de analisar os projetos em termos da legalidade constitucional.

²¹ Havia uma certa concorrência entre a EMPETUR e a EMETUR. O governo queria acabar com a EMETUR porque achava que o trabalho ficava disperso, achando melhor concentrar tudo na EMPETUR.

Em 1986 o Decreto-lei nº 13.668 de 06/07/86 criou o CONTURE – Conselho de Turismo do Recife, composto pelo prefeito, secretário de planejamento e urbanismo, secretário de transportes urbanos e obras, representante da Fundação de Cultura da Cidade do Recife, representante da Câmara dos Vereadores, representante da EMPETUR, representante da ABIH, representante da ABEOC – Associação Brasileira de Empresas Organizadoras de Congresso, representante da ABRAJET, representante da ABAV, representante das empresas de transportes aéreos, representante da Associação dos Guias de Turismo, representante da ABBTUR, técnico especializado em turismo. Cabia ao prefeito escolher o presidente e o vice-presidente do CONTURE e o mandato dos membros coincidia com o do prefeito. O conselho tinha como secretaria executiva o gabinete do secretário de finanças, se reunia uma vez por mês e extraordinariamente quando fosse convocado (DIÁRIO OFICIAL de 06/07/86).

Em 1987 teve início o processo de revitalização do Bairro do Recife com o objetivo de recuperar o patrimônio histórico-cultural-arquitetônico e reocupar a área esvaziada, principalmente na década de 1960. A revitalização seguiu uma “tendência mundial de recuperação dos centros históricos das grandes cidades em função da atividade turística” porém vai além no intuito de revitalizar também a economia local (VASCONCELOS, 1998, p.67).

Em 1989 foi criada a Secretaria de Abastecimento, Indústria, Comércio e Turismo (DIÁRIO OFICIAL de 02/01/89). O Decreto nº 14.730/89 reestruturou o CONTURE. Foram incluídos novos membros em sua estrutura: secretário de abastecimento da prefeitura da cidade do Recife; secretário de assuntos jurídicos da prefeitura da cidade do Recife; diretor da Subsecretaria do SPHAN; representante do Departamento de Turismo da SUDENE; representante Associação dos Hotéis de Turismo;

²² Administração do então prefeito Gustavo Krause.

representante da ABRASEL – Associação Brasileira de Entretenimento e Lazer; duas pessoas de reconhecidos conhecimentos de turismo. O presidente e o vice-presidente eram, respectivamente, o secretário de abastecimento e o secretário de planejamento e urbanismo (DIÁRIO OFICIAL de 13/07/89).

Em 1989, tendo em vista a falta de representação das empresas de receptivo, foi criada a AVTR – Associação dos Agentes de Viagem e Turismo Receptivo²³ que feneceu quatro anos após a sua criação.

As cadeias hoteleiras internacionais chegaram no fim da década de 1980 no *boom* da hotelaria. A oferta de equipamentos aumentou, no entanto, o número de estrangeiros diminuiu com a extinção dos vôos *charters* devido à prostituição e ao turismo sexual.

Na gestão de Gilberto Marques Paulo (1990/1992) houve a revitalização e o ordenamento do centro da cidade, com o deslocamento de ambulantes das principais ruas e praças.

Em 1992, pela Lei nº 15.738, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes. Em 1993 esta secretaria desenvolveu um trabalho com uma agência de propaganda e publicidade e criaram a marca “Coquinho Alto Astral” que seria o símbolo da cidade visando criar uma imagem positiva através do *slogan* “Recife Alto Astral”. Pela primeira vez se instituiu uma marca da cidade aprovada por lei. No

²³ Havia duas associações dos agentes de viagem emissivos (ABAV-PE e SINDETUR-PE) e não tinha nenhuma voltada para os agentes de viagem receptivos, talvez pelo pequeno número de empresas que faziam receptivo. Visando ter uma instituição que representasse o interesse do receptivo, criou-se a AVTR, que se reunia de 15 em 15 dias, tendo Élder Lins Teixeira como presidente. Nesse primeiro mandato, de dois anos, se conseguiu articulação com o setor público e a AVTR tinha obtido uma visibilidade muito positiva; apesar de ser uma associação nova, outros Estados procuraram saber como era que funcionava para ser criada em seus Estados também, já se falava na criação de uma nacional. Na eleição do segundo presidente aconteceu uma disputa para assumir a presidência. Havia dois candidatos: Ralph Venor (agência Dalvin) e Marcos Nogueira (Evatur). Marcos Nogueira foi eleito, fez um almoço, mas o último ato que ele fez foi tomar posse. Toda a documentação relativa à AVTR foi perdida. Ninguém quis dar continuidade e assumir. Mas ela nunca foi extinta, e, há dez meses, o ex-presidente Élder, por problemas no imposto de renda onde ele ainda aparece como presidente, está tentando extingui-la depois de anos sem funcionar.

entanto, na gestão do prefeito Roberto Magalhães não se deu continuidade²⁴ a este importante aspecto da promoção turística de um destino turístico.

Em 1993 a Lei municipal nº 15.840 instituiu a Zona Especial Turística no Bairro do Recife visando à sua revitalização. Foi criada a ASBAR²⁵ – Associação dos Empresários do Bairro do Recife, entidade com a finalidade e o objetivo de congregar o empresariado²⁶. O Estado, a exemplo da prefeitura, criou incentivos²⁷ para as empresas que se instalam no bairro e nas áreas determinadas pelo processo de revitalização. O projeto foi realizado em parceria com a Fundação Roberto Marinho, Tintas Ypiranga, Secretaria de Finanças da Prefeitura e DIRCOM - Empresa de Urbanização do Recife.

Em 25 de abril de 1996 foi inaugurada a Rua do Bom Jesus. Foram criados os festivais da Seresta e Anos Dourados e o projeto Dançando na Rua. O Recife Antigo, desde então, se tornou um pólo de diversão noturna e lazer de grande sucesso. Posteriormente foram angariados recursos do PRODETUR-NE para a construção do Terminal Marítimo de Passageiros e a recuperação da 1ª Sinagoga das Américas.

Em 20 de março de 1997 foi inaugurada oficialmente a Agência de Desenvolvimento – Ilha do Recife²⁸, entidade com autonomia para administrar os problemas do bairro e também articular o empresariado com o governo municipal.

Em 1996²⁹ a Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes encomendou uma pesquisa sobre o turismo em Recife onde se diagnosticou que:

A descontinuidade administrativa que reorienta prioridades de gestão a cada sucessão governamental; o pouco prestígio da atividade, que só recentemente se incorporou ao discurso político dos governantes e teve o

²⁴ “Criou-se um símbolo para a cidade e não foi mantido. Aí eu o coloquei para o Estado. Ele tem dez anos de vida, eu acho que ele é um ator, uma figura ícone do turismo de Pernambuco” (CADOCA, 19/08/02, em entrevista).

²⁵ Hoje, ABR – Associação do Bairro do Recife.

²⁶ Vale frisar que o Recife Antigo se fez com recursos próprios e a participação do capital privado.

²⁷ Um dos incentivos é relativo ao Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e prevê a isenção aos imóveis recuperados.

²⁸ Jório Cruz foi o primeiro gerente.

²⁹ Em 1996, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes (criada em 1992) passou por uma mudança de nomenclatura quando foi designada de Secretaria de Cultura, Turismo e Esportes.

reconhecimento de sua importância por parte da própria comunidade; a relativa incapacidade institucional dos empresários, direta ou indiretamente interessados no setor, em atuar conjunta e harmonicamente em benefício do fomento da atividade; a escassez de recursos a serem aplicados nas atividades promocionais; a ausência de um plano de marketing integrado que defina os mercados prioritários a serem atingidos e as ações a serem desenvolvidas em cada um deles, e a própria inadequação da conceituação do produto turístico da cidade, ponto de partida para qualquer ação mercadológica consistente, têm concorrido para a manutenção dos baixos índices de crescimento do setor e aproveitamento de sua capacidade instalada (ADM&TEC, 1996, pp.32-33).

Em 2001, finalmente, depois de desentendimentos e tentativas frustradas³⁰, foi implantado o RCVB – *Recife Convention & Visitors Bureau*, uma cooperativa de negócios concebida especialmente para aumentar a captação de visitantes tanto do Brasil quanto do exterior. Sua implantação foi viabilizada pelo apoio de 40 empresas que, junto à EMPETUR e às secretarias de turismo, disponibilizaram recursos da ordem de R\$400 mil para o primeiro ano de funcionamento.

Para Pedrosa (2001) a atividade turística em Recife está começando a florescer, a se tornar importante na mentalidade de todos:

Antigamente os principais cursos procurados nas universidades eram os de medicina, de engenharia e de direito. E quem fizesse um curso superior de turismo, de hotelaria, ninguém admitia, ninguém entendia como é que as pessoas estavam se dedicando a uma atividade desse tipo. Hoje, (...) são os cursos mais procurados (...). Já existe uma consciência geral da população, da importância da atividade para o desenvolvimento da região.

Na gestão do atual prefeito João Paulo, a secretaria passou a se chamar Secretaria de Turismo e Esportes, desmembrando a cultura.

³⁰ Recife foi penúltima capital brasileira a implantar a entidade. Na realidade, esse trabalho foi iniciado em 1984, quando foi criado o *Convention* no Rio de Janeiro e o então presidente da EMPETUR, Élder Lins Teixeira, trouxe os seus criadores para passar suas experiências para o empresariado local. “Mas o ambiente aqui não estava maduro para isso. Naquela época, inclusive, a prefeitura viabilizou com a EMBRATUR um convênio para ser constituído o RCVB. Esse processo aqui em Recife foi muito lento. Esse RCVB que está aí foi constituído desde 1998, em 12 de março de 1998, no dia do aniversário da cidade do Recife. Foi constituído, assinado, teve um café da manhã de lançamento mas na hora de eleger a diretoria ele não funcionou, não conseguiram se entender. Obviamente o processo não estava maduro ainda (...) Foram 18 anos de gestão. Recife amadureceu para ter um *Convention Bureau* (TEIXEIRA, 12/09/02, entrevista).

Atualmente está em fase de execução o programa Monumenta que em Recife contempla o Paço Alfândega – projeto que compreende *shopping center*, no modelo de *festival mall*, cinemas, prédios-garagem, restaurantes e bares, além de um plano que estabelece novo desenho urbano com ruas de pedestre, praças e cais. Para essa transformação, parte dos recursos vem do BID (R\$8 milhões na primeira etapa), com a contrapartida da prefeitura de 30% (R\$2,4 milhões) e a participação da iniciativa privada (R\$27 milhões).

Os empresários que atuam no pólo de entretenimento do Bairro do Recife estão tentando resgatar o movimento registrado na área no início do seu funcionamento. A empresa de fomento para o bairro está formando uma parceria com a FUNDARPE – Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco para a implantação de um calendário de eventos no local. O investimento inicial será de R\$100 mil, a ser dividido entre os empresários do bairro e instituições como a Fundação Roberto Marinho e a empresa Tintas Ypiranga.

Em 2002 foi criado o Plano Diretor da Cidade do Recife, cuja elaboração ocupou mais de quatro meses de debate na Câmara Municipal, envolvendo todos os segmentos do *trade* turístico e sociedade. Está em tramitação a reativação do Conselho Municipal de Turismo que deve ter início neste ano de 2003.

A dificuldade de encontrar dados e registros sobre a história do turismo em Recife denota o empirismo com que o turismo era tratado no início da atividade. Ao longo dos 34 anos de história oficial, ou seja, após a criação de instituições específicas voltadas para o turismo, a atividade turística foi se consolidando e hoje tem sua importância reconhecida pelo poder público e iniciativa privada.

Nos depoimentos dos entrevistados foi encontrada uma série de fatores que, embora sejam de natureza distinta e originados em épocas distintas, tomados em conjunto

foram essenciais para o fomento da atividade turística no Recife conforme apresentado no quadro abaixo:

Quadro 4.2 Síntese dos fatores relevantes no processo de formação do campo na ótica dos entrevistados

Fatores Relevantes para a Formação do Campo
Tradição histórica e beleza natural do Recife
Construção do Aeroporto Internacional dos Guararapes (1948) e suas constantes ampliações
Criação da SUDENE (1959)
Criação da EMPETUR (1967)
Construção do Centro de Convenções (1978)
Advento dos vôos <i>charters</i> (1983)
A entrada da hotelaria internacional (final da década de 1980)
Revitalização do Recife Antigo (1993)

Este resgate histórico é relevante porque as condições históricas modelam a dinâmica do nível de campo produzindo efeitos conseqüentes nas formas e atividades organizacionais (GALVIN, SZYLIOVICZ e HUDSON, 2001). A história desempenha um papel significativo neste processo porque o passado disponibiliza um repertório de *scripts* e tipificações os quais os atores usam para guiar seus comportamentos e escolhas no presente (LAMERTZ, 2001). Nesse sentido também é importante identificar a origem das práticas organizacionais, onde os atores buscavam informações e que modelos foram seguidos na formação do campo.

4.1.3 Contexto de Referência do Campo

As organizações que compõem um dado campo se espelham em determinado contexto de referência para desenhar suas estruturas, seus processos e instituir suas práticas organizacionais.

As organizações são imersas no campo organizacional que, por sua vez, é imerso num contexto mais amplo (THORNTON, 1995, p.201). A estruturação de um

campo é influenciada pelas normas, valores e crenças de seu contexto de referência. Muitos autores reconhecem forças não-locais como centrais na configuração de um campo organizacional. Há distintos níveis de contextos de referência: local, regional, nacional e internacional.

O contexto de referência de um campo organizacional prescreve certos padrões de comportamento e modelos de ação. As organizações não estão isoladas no mundo, descontextualizadas, como se fossem entidades únicas, puramente objetivas. Ao contrário, as organizações estão inseridas em um ambiente composto por outras organizações que se inter-relacionam. Há uma tendência isomórfica em direção aos modelos estruturais líderes de regiões geográficas mais desenvolvidas em relação ao turismo, atuando como fator catalisador de legitimidade adquirida e de consenso que aceleram o processo de institucionalização do campo.

No que se refere ao campo do turismo no Recife, todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que Recife não seguiu nenhum modelo específico na estruturação deste campo. Para Teixeira (12/09/02, entrevista), “Recife é uma cidade que tem uma personalidade muito própria, muito singular, até características físicas muito singulares”. Na opinião de Menezes (17/08/02, entrevista) “não precisava porque Recife já tinha o seu potencial. Claro que pode copiar um pouco de um ou de outro, mas não para servir de modelo para se espelhar”. Na opinião de Batista (28/06/02, entrevista), “Recife sempre teve identidade própria. Não houve uma cidade que serviu de espelho”. “Recife tem características próprias. É cortada por dois rios, tem história e cultura própria”, afirma Lopes (01/07/02, entrevista).

Para Loyo (12/11/02, entrevista):

Recife sempre teve uma característica bastante diferente dentro do Nordeste pela sua posição geográfica, pela sua equidistância das principais cidades do Nordeste, Recife sempre se caracterizou pelo turismo de negócio, por ser um grande distribuidor de mercadoria, tanto no atacado como no varejo, por ter se tornado sede das principais

entidades públicas e privadas regionais. Por ser o maior centro científico e de aprendizado do Nordeste, Recife sempre teve isso, então, tudo isso fez com que a gente tivesse aqui um movimento espontâneo e sistêmico e constante de pessoas que procuravam a cidade não só para estudar, como para fazer negócio, como para vender, como para comprar, uma série de coisas que caracterizou a cidade do Recife desde o início.

Na visão de Crucho (18/09/02, entrevista) “Recife já tem características turísticas, nossa cidade é antiga, nossa história já desperta curiosidade nas pessoas que querem o conhecer o mundo e outras pessoas. Acredito que modelo, modelo, nós não temos nenhum específico”.

No entanto, fica evidente na análise da fala dos primeiros planejadores da atividade turística em Pernambuco que havia um contexto internacional de referência e que a Espanha foi o modelo norteador das ações locais nos primórdios, ou seja, fins da década de 1960. Bandeira afirmou que “a Espanha serviu muito de modelo”. Segundo Bonald (08/08/02, entrevista), o livro do espanhol “Luis Fernando Fuster era a Bíblia”. Para ele, “as informações sobre a Espanha tiveram muita importância nessa primeira fase. Os modelos eram os modelos europeus. Lia-se, mas não se adotou um padrão de uma cidade (...) ninguém seguiu um padrão. Apenas as idéias, a tecnologia”. Para Dubeux (03/10/02, entrevista), a Espanha e a Itália serviram de referência para a capacitação da mão-de-obra e o México para o planejamento.

Cancun, no México, sempre é muito citado e referenciado nos projetos turísticos, sendo considerado, dentre as experiências latino-americanas, o mais exitoso (RODRIGUES, 2001, p.27). Para Loyo (12/11/02, entrevista):

o Nordeste se espelhou no Caribe como um todo. Teve Acapulco, Cancun e uma série de outros locais. Mas nós temos uma particularidade diferente. Nós não temos só sol e mar. Temos sol, mar, cultura, história, um povo alegre e satisfeito, música, então tudo isso faz com que se possa enriquecer esse produto de sol e mar, tanto que a característica dos nossos hotéis são totalmente diferente dos hotéis do Caribe. Aqui o nosso modelo é diferente são hotéis *resorts* abertos e as pessoas saem porque tem o que ver. Esse é um modelo diferente porque a gente tem muito mais a oferecer.

Lopes (01/07/02, entrevista) relembra que na década de 1970 Recife e Atlanta (EUA) foram declaradas cidades-irmãs. Os Estados Unidos passaram a ser referência influenciado pelo regime militar. No fim da década de 1980, quando da revitalização do Bairro do Recife, o Bairro Quarteirão Francês da cidade de Nova Orleans e os bairros *Ocean Drive* e *Palm Beach* em Miami, foram o modelo de referência.

Além desses contextos internacionais citados, seguiam-se as orientações da EMBRATUR. De acordo com Bonald (08/08/02, entrevista), “os programas que eram desenvolvidos pela EMBRATUR foram aproveitados em grande parte aqui”. Apesar de ser uma referência nacional, a própria EMBRATUR seguia um contexto internacional. Seus programas foram elaborados seguindo as tendências mundiais e foram muito influenciados por organizações como a OMT, WTTC, Banco Mundial, BID, OEA, CICATUR etc.

Os projetos e os programas que orientaram as ações no campo seguiram um contexto internacional, primeiramente o europeu e depois o americano.

No entanto, verifica-se na fala dos entrevistados um peso maior do contexto de referência regional. Há uma constante comparação com os Estados vizinhos, sobretudo a Bahia, e em menor intensidade com o Ceará. Apesar de os Estados nordestinos, pioneiramente no Brasil, terem criado uma comissão integrada para promover o turismo no Nordeste, a parceria se restringe apenas à divulgação da região. Na realidade, há uma certa competição entre os Estados, cada qual querendo se destacar dentre os demais. Já que o produto turístico nordestino é homogêneo (sol e mar), cada Estado busca em sua cultura um diferencial para atrair mais turistas. Na opinião de Bonald (08/08/02, entrevista), “essa concorrência foi muito estimulante entre os Estados do Nordeste”. Salvador e Fortaleza são as duas cidades mais referenciadas nas falas dos entrevistados. Maceió e Natal também

foram mencionadas. Tudo o que se faz nas capitais nordestinas é levado em consideração pelos atores do campo em Recife.

Em nível local Lopes (01/07/02, entrevista) destacou Fazenda Nova como exemplo de divulgação internacional e Porto de Galinhas foi citado por Cadoca (19/08/02, entrevista), Menezes (17/08/02, entrevista), Teixeira (12/09/02, entrevista) e Corrêa (08/10/02) pelo associativismo entre empresários que serviu de exemplo para Recife. Percebe-se que a união de esforços em Porto de Galinhas refletiu positivamente em Recife como uma experiência a ser adotada e também como uma ameaça já que muitos turistas deixaram de pernoitar em Recife, visitando a cidade apenas durante um dia e se hospedando em Porto de Galinhas.

De modo geral, a maioria das pessoas que ocupa cargos importantes no turismo viaja para congressos, feiras e exposições e acaba trazendo influências de diversos contextos. Para Dubeux (03/10/02, entrevista):

a gente que trabalha em turismo, trabalha para sempre, quer dizer, trabalha todo o tempo porque quando você vai fazer o seu lazer, em qualquer lugar, você está sempre observando como está sendo recebido e tal, tudo isto faz parte. Então como essas pessoas que trabalhavam com planejamento, elas viajavam para fora e dentro do Brasil, observavam coisas e efetivamente aqueles modelos que pareciam assim mais importantes de serem seguidos, de um modo ou de outro.

Verifica-se, assim, que o contexto de referência no campo é difuso, apresentando influências de âmbito internacional, nacional, regional e local. No entanto, percebe-se que os contextos internacional e nacional norteiam as ações macro do campo, ou seja, busca-se neles “o que está sendo feito” nos destinos turísticos bem-sucedidos. No entanto, o “como fazer” sofre muita influência cultural, sendo adaptado às características regionais. Por exemplo, a noção de qualidade num destino turístico internacional não é a mesma de um destino turístico nordestino. Outro exemplo ilustrativo é o horário de funcionamento dos museus que é adaptado ao contexto regional. De fato, quem modela as práticas organizacionais dentro do campo mais fortemente é o contexto regional.

As referências internacionais e nacionais estão mais no discurso do que na prática das ações no campo.

Quadro 4.3 O contexto de referência do campo

Âmbito	Contexto de referência
Internacional	Espanha, Itália, México (no princípio)
	Nova Orleans e Miami (na atualidade)
Nacional	Programas da EMBRATUR
Regional	Capitais do Nordeste, em especial Salvador e Fortaleza.
Local	Fazenda Nova (promoção turística)
	Porto de Galinhas (associativismo)

Vale salientar que Pernambuco foi o grande modelo de referência para todos os Estados do Nordeste, segundo Bonald (08/08/02, entrevista), Dubeux (03/10/02, entrevista) e Mello (23/09/02, entrevista). Mas, por falta de verba e por descontinuidade política, o Estado perdeu posição no cenário regional.

Tendo conhecido o contexto institucional de referência que orientou as ações dos atores no campo organizacional, é de suma importância identificar quem foram os atores envolvidos na formação do campo.

4.1.4 Atores Relevantes na Formação do Campo

Segundo DiMaggio (1991, p.267) é importante que todos os atores de influência dentro do campo sejam examinados para analisar as origens e os processos de estruturação/institucionalização de um campo organizacional. Os atores que detêm poder ou possuem o controle de muitos recursos ou conhecimento superior podem influenciar esse processo.

A maioria dos entrevistados hesitou em citar nomes de indivíduos que tiveram um papel preponderante no desenvolvimento do turismo em Recife. Para Bonald (08/08/02, entrevista), “não foi uma pessoa só”. Para Menezes (17/08/02, entrevista), “cada

um teve a sua época. Todos tiveram sua importância fundamental em suas passagens, dando continuidade mas com suas características próprias”. Loyo (12/11/02, entrevista) também preferiu não destacar “pessoalmente ninguém. O contexto de uma crise tende a fazer com que as pessoas procurem uma outra saída. (...) eu não destacaria nenhum indivíduo ou organização particularmente”.

Embora estejam desde o princípio atuando no campo, muitos entrevistados não se colocaram para não parecer arrogantes e prepotentes. Entra nesta questão a vaidade como uma possível explicação para esta renúncia em apontar nomes.

Para Lins (09/08/02, entrevista), muita gente teve papel preponderante e, segundo ele, “em turismo existem dois tipos de personalidades. Os ‘insignipassantes’ que são aquelas pessoas que transitam e passam e depois não voltam a atuar e os insignificantes, ou seja, faz e fica”.

Teixeira (12/09/02, entrevista) considera “ruim citar nomes porque se corre o risco de cometer injustiça”. Para ele:

há que se fazer uma diferenciação, têm aquelas pessoas que operaram e têm aqueles que legitimaram ou que permitiram a operação. Eu destacaria Bandeira. Quando você fala em Bandeira, você tem que falar dos governantes com quem Bandeira trabalhou. Aí têm Marco Maciel e Roberto Magalhães. Tem Cadoca e aí tem Jarbas Vasconcelos.

Para Corrêa (08/10/02), “o turismo passou a desenvolver a partir de Jarbas quando ele foi prefeito e depois deu continuidade como governador”.

Na opinião de Crucho (18/09/02, entrevista):

de uma maneira geral todos os nossos governantes foram importantes, tanto em nível federal, como estadual e municipal. O que há é que, às vezes, um ataca mais de um lado do que de outro. Mas dizer assim que foi fulano ou foi sicrano é até uma injustiça com aqueles que podem ter feito mais e nem aparecem. Mas todos eles apoiaram o turismo.

Embora tenha havido atores importantes na formação do campo, a história não registrou esta importância pois não há uma memória institucional que os reconheça e os legitime perante a sociedade em geral.

Apesar de muitos entrevistados não terem citado nomes, os que se dispuseram a indicar pessoas relevantes no processo de formação do campo apontaram mais de um ator. O quadro 4.4 a seguir apresenta os principais atores citados por alguns entrevistados e suas ações no campo do turismo:

Quadro 4.4 Principais atores do campo na visão dos entrevistados e suas ações

Ator	Ação
Eduardo Vasconcelos	1º presidente da EMPETUR. Desbravou todo o Estado catalogando o potencial turístico para o inventário.
Ricardo José da Costa Pinto	Ex-presidente da EMPETUR. Fez um trabalho de resgate da memória desta instituição.
Francisco Bandeira	Prestigiou a cultura e os bons e grandes espetáculos. Pode ser considerado o mentor do turismo pernambucano. Foi presidente da Empetur e secretário de turismo por oito anos.
Olimpio Bonald	Fez parte do grupo que idealizou o turismo em Pernambuco. Primeiro brasileiro a fazer curso no CICATUR. Ex-funcionário da EMPETUR e professor de turismo.
Francisco de Moura Cavalcanti	Deu prioridade ao turismo que no governo anterior tinha sofrido discriminação. Criou o Centro de Convenções que deu grande impulso ao turismo.
José Carlos Regueira	Responsável pelo departamento de turismo da extinta SUDENE.
Elder Lins Teixeira	Ex-presidente da EMPETUR, consultor e professor. Trabalhou o turismo receptivo internacional através de vôos <i>charters</i> . Deu visão econômica ao turismo.
Família Monte	Leonardo Monte, em 1945 a 1947 foi para os EUA fazer curso de hotelaria quando ninguém falava disso aqui. Proprietário do primeiro hotel 5 estrelas de Pernambuco.
Família Tavares Correia	Pioneiros da hotelaria no interior do Estado. Um de seus membros foi presidente da ABIH-PE (José Tavares Correia) e da ABAV-PE (Ana Paola Tavares Correia).
Severiano Aguiar (Sevagtur)	Proprietário de uma das maiores agências de viagens receptivas. Ex-presidente da ABAV-PE, ajudou a trazer o congresso da COTAL.
Wemer Luck (agência Luck)	Proprietário da primeira agência de viagem receptiva. Pessoa importante para o setor privado que sempre esteve associado a todas as iniciativas que fossem para promover Pernambuco.
Wanderli Bezerra	Foi o único nordestino presidente da ABAV nacional.
Gustavo Krause	Quando prefeito lançou a primeira campanha em nível nacional “Viva Recife”, com verba do BNB.
Marco Maciel	Criou a Secretaria de Turismo, Cultura e Esportes em 06/04/79.
Roberto Magalhães	Deu ênfase ao turismo como atividade econômica colocando-o como meta prioritária do governo.
Carlos Wilson	Homenageado pelo <i>trade</i> pelo que foi feito em 11 meses e meio de gestão, tentando recuperar o tempo perdido no governo de Arraes.
Frederico Loyo	Hoteleiro, presidente da EMPETUR por duas vezes.
Romeu Batista	Hoteleiro, com experiência nacional na EMBRATUR e atual secretário municipal de turismo

Otávio Meira Lins	Hoteleiro, ex-presidente da ABIH nacional e atual presidente da ABIH-PE.
Jarbas Vasconcelos	Revitalização do Bairro do Recife, criação do Pólo Pina, grandes eventos e recentes obras de infra-estrutura.
Cadoca	Secretário de turismo municipal e estadual na gestão de Jarbas Vasconcelos.

Pelo exposto, percebe-se que a visibilidade das ações parece ter sido o critério utilizado pelos entrevistados para apontar os atores relevantes no campo e não particularidades como laços de amizade ou interesses.

A maioria dos atores citados pelos entrevistados ocupou cargos no governo (15), e esteve à frente de associações de classe (04). Estes dados corroboram a teoria que aponta o Estado e as profissões como os principais atores institucionais (DIMAGGIO e POWELL, 1983; SCOTT, 1995; AHEDO, 2001; WOYWODE, 2001).

Percebeu-se que governo desempenhou um papel preponderante na formação do campo do turismo no Recife e o empresariado, ao que parece, desempenhou uma função mais passiva esperando as ações governamentais, seja pelo fato de o turismo ser uma atividade nova e gerar insegurança no que diz respeito ao investimento de capital privado, seja pelo paternalismo característico da cultura local.

Tendo-se resgatado o histórico do campo e identificado seu contexto de referência e principais atores do seu processo de formação, dispõe-se de elementos para delinear sua atual configuração e arranjos estruturais.

4.2 Configuração Atual do Campo

A emergência e a estruturação de um campo organizacional resultam das atividades de um conjunto diverso de organizações (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.64). O campo organizacional, como originalmente definido por DiMaggio e Powell (1983) é formado pelo conjunto de organizações que, de alguma forma, se relacionam e se

influenciam. Fazem parte do campo organizacional as organizações que controlam, regulam, organizam e representam as outras organizações dentro do campo.

De modo geral, a comunidade de organizações que compõe o campo interage defendendo seus próprios interesses e compartilhando seus destinos (LECA e DEMIL, 2001).

As organizações que fazem parte de um campo organizacional consideram as outras relevantes e interagem mais frequentemente e fatalmente umas mais com as outras do que com outros atores fora do campo (SCOTT, 1995, p.56). Assim sendo, relações é a palavra-chave no campo organizacional (BOONS e STRANNEGARD, 2000) e os relacionamentos são guiados por padrões de interação definidos e estabilizados por uma lógica de ação compartilhada pelas organizações do campo.

Porém, estabelecer as fronteiras de um campo, identificando o que faz e o que não faz parte dele é um problema enfrentado pelos autores da literatura especializada. Segundo DiMaggio (1986, p.335) a definição e a ilustração empírica de um campo são problemáticas.

Esta dificuldade é ainda maior no campo do turismo que é composto por um emaranhado de organizações de diversos ramos de atuação. Delimitar as fronteiras do campo do turismo é uma tarefa muito difícil por sua abrangência e própria natureza de interdependência da atividade. Há um conjunto extremamente diversificado de bens e serviços, recursos e infra-estrutura para satisfazer as necessidades e expectativas dos turistas.

Na tentativa de delinear o campo do turismo em Recife, tomou-se como base o INVITUR – Inventário da Oferta Turística de Pernambuco³¹ (EMPETUR/SUDENE, 2001), além da observação direta, sugerindo-se a seguinte composição do campo:

- 03 (três) órgãos oficiais de turismo: EMPETUR, SDETE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (estadual) e Secretaria de Turismo e Esportes (municipal).
- 08 (oito) entidades governamentais ligadas ao turismo: SEPLANDES, CONDEPE, ADDIPER, CPRH, ADENE, CTI-NE, INFRAERO e Vigilância Sanitária.
- 15 (quinze) associações de classe: ABAV-PE, ABIH-PE, ABLA-PE, ABRASEL-PE, ABRAJET-PE, ABBTUR-PE, ASTUR-PE, ADEMP, ABR, SHRBS, SINDETUR-PE, Sindicato dos Guias de Pernambuco, SEEMTUR, Federação Interestadual dos Empregados em Turismo dos Estados de PE, PB, RN, Associação dos Profissionais de Turismo.
- 258 (duzentas e cinquenta e oito) empresas do segmento de organização e agenciamento de viagens, sendo 236 (duzentas e trinta e seis) agências de viagens emissivas, 11 (onze) agências de viagens receptivas e 11 (onze) operadoras turísticas.
- 83 (oitenta e três) empresas do segmento de alojamento, sendo 67 (sessenta e sete) hotéis, 08 (oito) pousadas, 04 (quatro) *flats*, 03 (três) equipamentos extra-hoteleiros e 01 (um) albergue.
- 37 (trinta e sete) empresas do segmento de transporte, sendo 13 (treze) companhias aéreas, 02 (duas) transportadoras turísticas e 22 (vinte e duas) locadoras de veículos.

³¹ O inventário turístico começou a ser realizado no fim da década de 1970. Em 1998 ele foi informatizado (CD-ROM) e suas informações são constantemente atualizadas, tendo a EMPETUR um departamento

- 305 (trezentas e cinco) empresas do segmento de alimentação, sendo 249 (duzentos e quarenta e nove) restaurantes e 56 (cinquenta e seis) lanchonetes.
- 162 (cento e sessenta e duas) empresas no segmento de entretenimento, sendo 16 (dezesesseis) museus, 12 (doze) teatros, 13 (treze) casas noturnas e 121 (cento e vinte um) bares.
- 03 (três) entidades de interesse coletivo: RCVB, APECO e Associação de Amigos do *Trade*.
- 14 (quatorze) instituições de ensino: 10 (dez) de nível superior e 04 (quatro) de nível técnico e profissionalizante.
- 04 (quatro) organizações de imprensa especializada: Revista *Trade News*, Revista Fácil Nordeste e os cadernos de turismo dos jornais de maior circulação, o Jornal do Comércio e o Diário de Pernambuco.
- 02 (duas) organizações que prestam serviço de consultoria especializada: ADM & TEC e SEBRAE-PE.
- 03 (três) instituições financeiras: Banco do Nordeste, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Este mapeamento exploratório sobre o campo organizacional do turismo no Recife proporciona a oportunidade de melhor conhecer os atores do campo, seus papéis e vínculos tendo em vista a necessidade de intensa articulação entre praticamente todas as atividades do campo.

Os atores do campo possuem origens e características diferentes, cada um desempenhando um papel muito bem definido (SILVA, 2000, p.28). O poder público corresponde ao planejador, formulador de políticas, provedor de infra-estrutura, regulador,

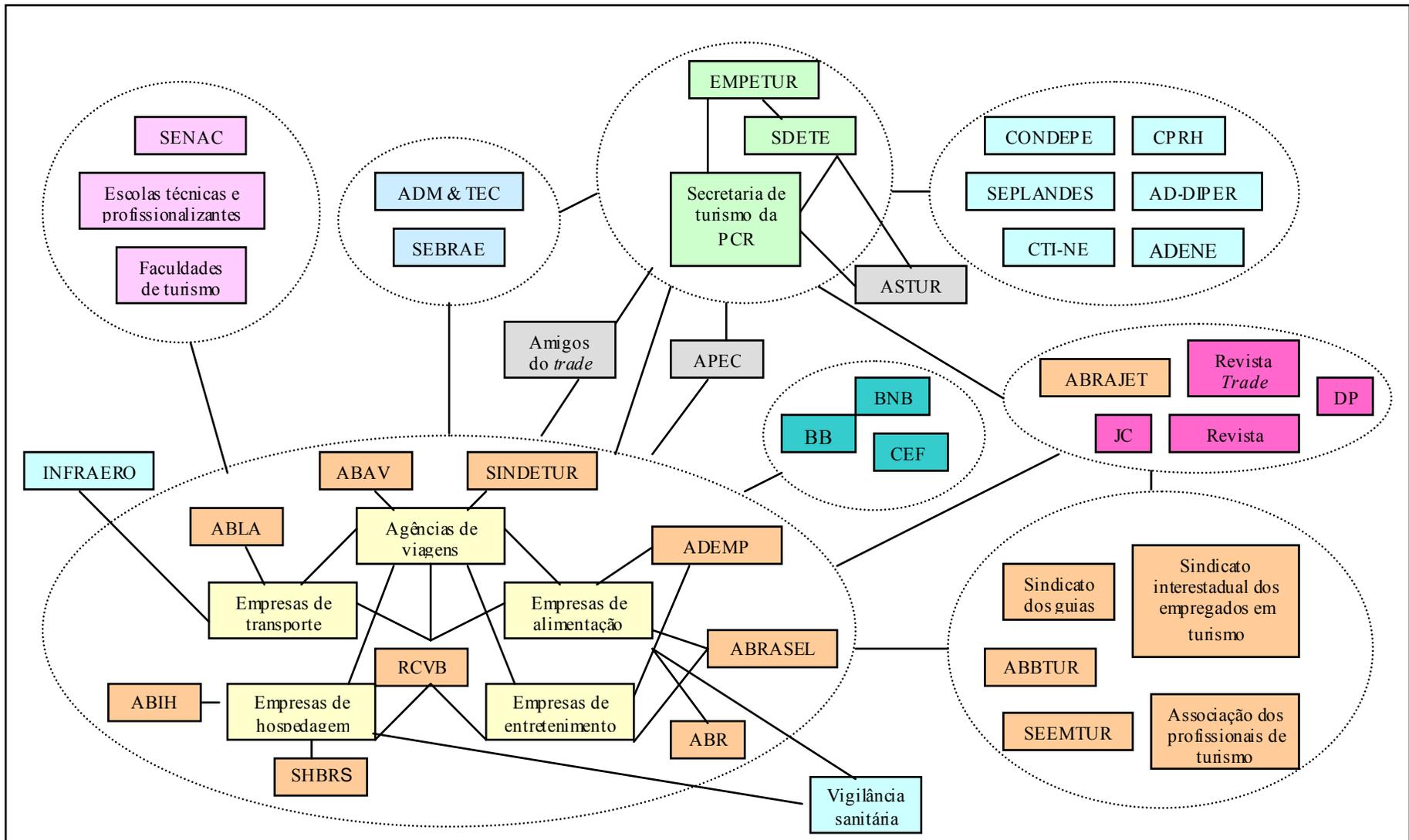
financiador e fornecedor de estatísticas. As empresas turísticas, por sua vez, correspondem às unidades que prestam serviço direto ao turista. Já as entidades de classe defendem os interesses dos segmentos que representam e fazem o elo de ligação com o governo. Estes são os principais atores do campo e sob eles incide a maior responsabilidade na dinâmica da atividade turística.

Segundo Silva (2000, p.21) não há entre as organizações turísticas uma hierarquia definida ou reconhecida. Barreto (2000, p.20) propõe que os diversos componentes do fenômeno turístico sejam vistos como subsistemas independentes que se relacionam com os demais através de uma estrutura rizomática.

Destaca-se a importância do sistema educacional na formação de mão-de-obra qualificada; a mídia especializada como disseminadora de informações e veículo de pressão social e *lobby* político sob as organizações que formam o campo; e as organizações que prestam consultoria como difusoras de padrões estruturais e processuais para as organizações dentro do campo.

Vale ressaltar que a configuração do campo não é permanente, ela sofre alterações no decorrer do tempo, podendo se alterar através da modificação da estrutura de recursos ou mesmo pela entrada de um novo ator. A figura 4.1 a seguir apresenta a atual configuração do campo em estudo.

Figura 1 A configuração atual do campo organizacional do turismo no Recife



4.3 Grau de Institucionalização do Campo

Como um campo permanece em processo contínuo de construção ao longo do tempo, a institucionalização não é um atributo estático, ou seja, um campo está ou não está institucionalizado. Enquanto processo, a institucionalização varia em termos de nível ou grau. O grau de institucionalização refere-se ao grau de interação e à natureza da estrutura interorganizacional que surge no campo organizacional (SCOTT, 1995, p.106).

Para analisar o grau de institucionalização do campo em estudo recorreu-se aos indicadores da literatura, conforme explicitado na definição operacional do termo constante no capítulo da metodologia.

4.3.1 Grau de Interação entre as Organizações no Campo

As organizações do campo do turismo precisam interagir pela própria necessidade da cadeia de produção turística. À medida que a atividade foi crescendo no mundo todo, a interação de todos que fazem parte da atividade foi sendo reconhecida como fator primordial para o seu desenvolvimento.

No Recife pode-se dizer que essa interação começou timidamente, de forma não sistemática, na década de 1970. Esse processo de interação foi lento, acompanhando o próprio entendimento do que é a atividade turística em paralelo ao processo de amadurecimento do empresariado e do poder público.

Essa interação é facilmente percebida pois as empresas se reconhecem como fazendo parte do *trade* turístico. A expressão *trade* designa exatamente a reunião de todos que estão, direta e indiretamente, ligados ao turismo.

No entanto, os entrevistados, quando questionados sobre quando se começou a falar em *trade* turístico em Recife, não souberam precisar a época e as respostas obtidas não foram convergentes.

Para Lopes (01/07/02, entrevista), “isso é muito antigo. É uma terminologia americana que já existia nas décadas de 1940, 1950. É um modismo”. Para Sales (06/09/02, entrevista), “isso surgiu mais ou menos há 20 anos”. Dubeux (03/10/02, entrevista) declarou: “eu não sei exatamente, não sei bem, mas é antigo isso. Mas na época de Moura Cavalcanti [referindo-se ao governador no período de 1975-1979] eu já me lembro. Eu acho que já citava isso por aí”. Lins (09/08/02, entrevista) também afirmou que “essa palavra *trade* é muito antiga”. Mello (23/09/02, entrevista) foi um dos que afirmou não lembrar, mas acredita ter sido “após a década de 1980”. De acordo com Cadoca (19/08/02, entrevista), o *trade* se formou “desde o final dos anos de 1980, exatamente com o *boom* da hotelaria”. Teixeira (12/09/02, entrevista) também acredita que “os empresários do setor de turismo começaram a se organizar mais a partir da segunda metade dos anos de 1980 para cá”. Segundo Brasil (13/08/02, entrevista), “começou há uns 15 anos quando várias associações de várias áreas que dependem do desenvolvimento do turismo se uniram para juntos conseguirem fazer alguma coisa”. De acordo com Corrêa (08/10/02), “há 10 anos quando a ABBTUR foi criada só havia a ABIH, ABAV, SINDETUR e a associação dos guias, depois é que as outras foram criadas e hoje tem uma infinidade de sindicatos, de associações”. Para Crucho, “quem criou esse *trade* turístico foi Samuel” [referindo-se ao presidente da EMPETUR do governo de Arraes de 1995/1998]. Correia (26/09/02, entrevista) acredita que o *trade* começou “de uns seis a oito anos para cá”.

Embora não haja um consenso nas respostas, a noção da necessidade de interagir sempre existiu e pode-se afirmar que a criação da CTI-NE, em 1972, despertou para a importância do trabalho integrado.

Na opinião de Menezes (17/08/02, entrevista), “o governo fez o que precisou ser feito, deu o pontapé inicial, mas faltava maior envolvimento dos empresários que esperavam muito do governo”. Para Cadoca (19/08/02, entrevista), “se começou a falar em *trade* porque esse ajuntamento começou a sentir que poderia desenvolver se tivesse esforço comum e aí eu acho que isso ajudou porque passou a ser um instrumento de ligação com o poder público”.

De acordo com Dubeux (03/10/02, entrevista),

havia essa crença de que o Estado é quem devia fazer, a EMPETUR é responsável pelo planejamento, pela divulgação, ela é que tinha que fazer o folheto, ela que tinha que fazer tudo, quando a verdade é outra. Até hoje ainda tem um pouco desta questão de paternalismo (...) que é um mal brasileiro, embora aqui no Nordeste talvez seja um pouco mais acentuado.

Segundo Corrêa (08/10/02),

o empresário sempre achava que o governo tinha que fazer tudo. Um exemplo bem claro era que se solicitava que a EMPETUR fomesse *folders* para divulgar hotel nas feiras e congressos. Ao meu ver, isto é uma atitude muito paternalista. Eu acho que quem tem que dar o folder é o empresário. O governo já paga o stand para divulgar o Estado (...) Eu acho que essa relação entre poder público e iniciativa privada ainda está muito devagar.

Na visão de Cadoca, ainda há um desequilíbrio na parceria em prol da promoção turística pois “a prefeitura e o governo gastam muito dinheiro e a contrapartida da iniciativa privada ainda é muito pequena”.

Para Pires (17/09/02, entrevista),

Tradicionalmente, o Brasil tem uma cultura meio paternalista em relação aos negócios. Uma cultura que no Nordeste, por exemplo, eu acho que é mais arraigada do que em regiões que tiveram uma colonização alemã, italiana ou japonesa onde existe, digamos assim, uma cultura do empreendedorismo. No Nordeste, existe, a gente pode dizer assim, uma história do engenho, tendo o Estado como padrinho e provedor de tudo. É

algo que foi num momento muito remoto mas que isso deixa culturalmente algumas marcas na forma como as pessoas fazem negócio.

Na opinião de Teixeira (2001) o empresariado local:

ficou muito mal habituado a depender tudo do governo, que o governo resolvesse tudo, trabalhasse tudo, organizasse tudo (...) Temos é que unir forças, parcerias, onde a empresa privada tem que trabalhar junto do setor público (...) nós devemos dar as mãos e não esperar apenas que o governo resolva e faça tudo. Por trás disto tem algo muito mais forte que é a questão política.

Porém, na visão de Loyo (12/11/02, entrevista):

a partir da crise que se instalou no Estado brasileiro de uma maneira geral, nessa última década os empresários começaram a perceber que não podiam ficar só esperando do poder público e aí é que começaram a surgir as parcerias, passaram a ver o quanto é importante ser parceiro do Estado e não ficar só esperando as ações do Estado.

Brasil (13/08/02, entrevista) acredita que, por outro lado, “cada vez mais o poder público também sente a necessidade de estar junto das empresas privadas”.

Além dessa maior interação da iniciativa privada com o poder público, o empresariado passou a interagir entre si com maior intensidade. Na opinião de Corrêa (08/10/02) o *trade* turístico surgiu da “necessidade de se unir para poder fazer alguma coisa”. Na visão de Crucho (18/09/02, entrevista), “houve a necessidade de juntar todas essas forças”.

Segundo Batista (28/06/02, entrevista),

há dez anos, cada um era por si. Se começou a falar em *trade* pela necessidade. Foi a necessidade que levou a se formar o *trade* diante da crise. Tinham que se consorciar (...) Hoje é maior o grau de interação (...) Pela crise dos últimos sete anos, se percebeu a necessidade de se organizar (...) o poder público conseguiu induzir uma cooperação.

Percebe-se que sempre houve uma consciência coletiva da necessidade de se firmar parcerias entre poder público e iniciativa privada. Apesar de o conselho municipal de turismo não ter funcionado por um longo período de tempo, o *trade* turístico serviu de elo de ligação com o governo.

Também se pode afirmar que sempre se reconheceu a necessidade de cooperação entre os empresários e isto fica evidente nas reuniões das associações de classe. Mas, de fato, a prática se distanciava um pouco do discurso. Segundo Batista (28/06/02, entrevista), “antes tinha reunião na ABIH, mas era mais uma reunião social, cada um trabalhava isoladamente. Sonegavam-se informações”.

A falta de entrosamento era uma característica generalizada. Com o apoio da American Express, colocou-se *displays* com folhetos sobre opções de lazer, entretenimento e gastronomia no saguão dos hotéis. Primeiramente poucos foram os empresários que dispuseram seus *folderes*, e, segundo, houve o problema de comissionamento dos recepcionistas que beneficiavam as empresas que concediam comissão, excluindo o material das empresas que não mantinham esta prática (TEIXEIRA, 2001).

Essa questão da comissão não se restringia apenas aos recepcionistas de hotel, se estendia aos taxistas. Segundo Correia (26/09/02, entrevista):

a concorrência começava no aeroporto, no box de informações da cidade com gratificações aos motoristas de táxi e que só recentemente com a chegada da cadeia *Othon* que esteve por alguns anos operando em Pernambuco com hotéis arrendados é que a hotelaria deixou de gratificar os motoristas de táxi.

Sobre este respeito, Batista (2001) relata que:

a ABIH fazia reuniões e ficava decidido não conceder mais comissão a taxistas, decidindo-se concorrer pela qualidade. De repente, flagravam-se hoteleiros no aeroporto burlando o acordo. Depois voltava-se atrás na decisão por consenso, decidia-se um valor único de comissão, pois um hoteleiro dava x, outro y e assim achou-se por bem unificar a comissão. Só que os acordos não eram registrados por escrito, e assim ninguém cumpria.

Além disso, Cadoca (19/08/02, entrevista) cita a crise histórica que havia entre os cinco estrelas e os três e quatro estrelas:

quando chegava na baixa estação, os cinco estrelas baixavam demais a tarifa e achatavam a deles. Isso melhorou depois da chegada das bandeiras internacionais, porque os hotéis internacionais não entram nesse jogo. Eles só vão até um certo limite (...) então isso é tudo educação, é vivência, é mercado.

Na opinião de Teixeira (2001), “são coisas que não é setor público ou setor privado, é o ambiente cultural, é a educação, é o nível do desenvolvimento da cidade”.

De acordo com Dubeux (03/10/02, entrevista):

havia uma concorrência muito forte quando um hotel se instalava, os outros viam como uma ameaça. Tanto que quando um hotel novo que se instalava aqui todos os outros se fechavam porque aquilo era uma ameaça. A mesma coisa com agência de viagem. Quando uma agência se implantava aqui as outras viam como uma ameaça. Nunca viram como um parceiro, nunca viram e eu acho que até hoje. Está mudando, evidentemente que está mudando, mas não inteiramente.

Sales (06/09/02, entrevista) e Lopes (01/07/02, entrevista) compartilham do ponto de vista que as empresas ainda se vêem como concorrentes. Na ótica de Brasil (13/08/02, entrevista), “infelizmente todo mundo vê as outras empresas como concorrentes. É uma mentalidade que ainda existe e que a gente trabalha para mudar. Você vai ser sempre concorrente de alguma coisa mas muitas coisas você tem que procurar trabalhar em conjunto para crescer junto”.

Segundo Loyo (12/11/02, entrevista), as empresas se vêem “às vezes com um pouco de desconfiança quando é um concorrente maior. Quando eles estão mais maduros entendem que a melhor maneira de você vender o seu hotel, por exemplo, é vender primeiro o seu destino”.

De acordo com Teixeira (12/09/02, entrevista):

as empresas já se viram mais como concorrentes, hoje em dia como parceiras concorrentes. Esse processo de entendimento das inter-relações vem evoluindo (...) Eu acho que isso foi amadurecendo. Esse relacionamento está em ascendência, numa tendência muito positiva em termos de convivência. Primeiro as associações começaram se fortalecer, ABAV, SINDETUR, o surgimento da ABRASEL que vem cada dia mais se fortalecendo, a ABIH, tinha duas associações em nível nacional, tinha a ABIH e a Associação Brasileira de Turismo, então elas se fundiram e hoje só existe a ABIH, tem o sindicato (...) Nós teríamos dois símbolos em Pernambuco. Um seria o *Convention Bureau* e outro seria a Associação dos Hoteleiros de Porto de Galinhas (...) Eu acho que o grande marco disso foi o RCVB. Eu acho que foi o momento que expressa o amadurecimento. O RCVB é um símbolo exatamente do amadurecimento dessa capacidade de organização porque aí o setor conseguiu se reunir pra trabalhar conjuntamente.

Na opinião de Pires (17/09/02, entrevista), as empresas “são concorrentes e parceiras (...) Antes mesmo do *Convention* existir já havia empresas com tradição de trabalhar conjuntamente”.

Para Cadoca (19/08/02, entrevista):

tem competição (...) Eles são concorrentes, tem concorrência no mercado, é natural. Mas tem muita parceria. Essa educação, essa coisa da gente viajar junto, de a gente ir para as feiras juntos, de fazer receptivos, receber *fam tour*, fazer isso de forma conjunta, esse esforço tem educado e tem diminuído a agressividade da concorrência. Mas a concorrência ela é natural, ela tem que existir.

Por outro lado, quando se trata de uma ação macro em prol do destino turístico de Recife, as organizações se aliam e estabelecem parcerias. De acordo com Dubeux (03/10/02, entrevista):

quando tinha que fazer concorrência com outro Estado, o pessoal se reunia e citava com orgulho que nós tínhamos hotéis de alta classificação (...) quando Pernambuco ia estar presente numa feira ou num congresso eles se reuniam e havia uma troca de informação nesse sentido. Quando eles precisavam se reunir para estar fora representando o Estado havia essa troca e evidentemente quando um hoteleiro tinha um conhecimento maior que o outro essa troca existia, não existia essa troca mais generalizada, de modo mais generalizado. Ao contrário, existia este receio de concorrência (...) entre si havia a concorrência (...) a cultura era de concorrência mesmo. De ameaça ao seu negócio (...) não tinha o associativismo, mas não deixava de ser um *trade* porque de qualquer modo se reuniam nos eventos.

Percebe-se então que o grau de interação é contingencial, varia com as circunstâncias. Isso é bem visível na fala de Lins (09/08/02, entrevista): “na realidade não existe esse negócio de *trade* turístico, existe uma conjugação de forças que quando está de bom humor se junta para trabalhar”.

Para Bonald (08/08/02, entrevista), “ocasionalmente, dependendo do governo, da importância que se dá ao turismo, há períodos de integração maior ou menor entre iniciativa privada e poder público”. Na sua opinião, “os congressos nacionais, regionais e estaduais de turismo têm servido para integrar os diversos setores da atividade, desde os empresários da hotelaria, do transporte, da gastronomia, da diversão como o pessoal ligado

à produção de eventos, capacitação profissional, os técnicos, e os órgãos oficiais, os empreendedores”.

Há que se salientar dois fatos que contribuíram para a união dos empresários recifenses. Um deles foi a epidemia de cólera em 1990 quando o então governador Joaquim Francisco interditou a praia, como destacou Brasil (13/08/02, entrevista). O outro foi o exemplo de sucesso do associativismo em Porto de Galinhas apontado por Menezes (17/08/02, entrevista) e a ameaça aos negócios com o desvio da demanda que chega ao aeroporto Internacional dos Guararapes e vai direto para Porto de Galinhas sem se hospedar em Recife, como apontou Correa (08/10/02).

É notório o progressivo aumento do grau de interação no campo, seja pela necessidade imposta pelo ambiente, seja pelo amadurecimento do empresariado. Porém, ainda existem muitos entraves que são herança de uma cultura paternalista e pouco empreendedora.

O segmento empresarial pernambucano é disperso. Entra nesta questão algo mais profundo, uma discussão sociológica. O empresariado pernambucano é individualista e nunca tem uma ação institucionalizada. Mas isso é parte de um processo, vai se chegar um ponto que ele vai ter que trabalhar institucionalmente sob pena de morrer (BATISTA, 2001).

Para Brasil (13/08/02, entrevista):

o processo de associativismo não é uma coisa muito fácil. Tudo isso demanda tempo. cada vez esse processo está melhorando. Unem forças em conjunto, diminuem custos. Quando você vai buscar uma coisa em conjunto fica muito mais fácil você fazer através de um grupo do que através de um estabelecimento independente. A gente tenta provar o quê? Que só através deste processo de associativismo é que a gente vai conseguir alguma coisa (...) Hoje esta interação é muito mais freqüente. Antigamente para você ter uma reunião com estes órgãos ou então para você conseguir unir grupos, vários grupos juntos, várias associações, não era tão constante como acontece hoje.

Na opinião de Teixeira (12/09/02, entrevista) “a capacidade associativa, que não é o forte do povo pernambucano, está amadurecendo”. Ele considera o RCVB como o grande símbolo do associativismo. A entrada desse novo ator no campo viabilizou uma ação institucionalizada, demonstrando sinais de amadurecimento das relações

interorganizacionais. Pires (17/09/02, entrevista) corrobora com esse pensamento, para ela “os conventions surgiram no Brasil fruto de um amadurecimento da iniciativa privada do turismo”.

Porém, na opinião de Batista (28/06/02, entrevista), ainda “há amadorismo. Cada um querendo cuidar do seu negócio não da atividade como um todo. Falta unidade do empresariado (...) Eles sempre se viram como concorrentes, só recentemente como parceiros”. Na opinião de Teixeira (2001), falta comunicação e união de todo o segmento do turismo. Todo mundo fala: “nós estamos unidos”, mas para ela “está se unindo”, “cada um ainda está trabalhando isoladamente”.

Segundo Crucho (18/09/02, entrevista), “no *trade* tudo é unido. Fora do *trade*, de qualquer maneira, cada um agarra como pode. Quando o fluxo é muito grande dá para fazer um ordenamento. Quando não é, cada um tem que sobreviver da melhor maneira que pode”.

Além disso, verificam-se, nas falas dos entrevistados de cada associação de classe, interesses individuais de cada categoria específica do turismo, ou seja, da hotelaria, das agências de viagens, dos restaurantes e não do turismo como um todo. Isto corrobora com o pensamento de Lickorish e Jenkins (2000, p.246) que afirmam que “os setores individuais que formam o negócio turístico como um todo – hotéis, meios de transporte etc. – têm voz ativa e em geral são muito efetivos na apresentação isolada de seu caso ao governo. Porém, seus esforços em estabelecer uma voz forte e coletiva para o turismo são modestos e não produzem o efeito desejado”. Para Lins (09/08/02, entrevista), “o associativismo é uma forma de se ver defendido e de pleitear as coisas através de uma associação”. Brasil (13/08/02, entrevista) segue o mesmo raciocínio e afirma que:

através das associações é que a gente representa estes setores diante do governo (...) a gente tenta provar que só através deste processo de associativismo é que a gente vai conseguir alguma coisa (...) mas as pessoas buscam coisas palpáveis com uma associação destas ‘o que vai

dar para mim?, o que vai fazer? quanto é que vai dar?’ Eles nunca se preocupam com aquele lado de associativismo que juntos a associação vai conseguir alguma coisa, principalmente os mais antigos. É de mentalidade. Então é muito complicado trabalhar isto.

Apesar de interagir visando defender seus próprios interesses, inevitavelmente, as organizações do campo compartilham seus destinos pois a cadeia de valor do turismo é desintegrada, conseqüentemente, as organizações partilham uma problemática comum de coordenação na elaboração e comercialização do produto turístico.

Não obstante os entraves, percebe-se um aumento gradual de interação no campo. No decorrer do tempo, as organizações tomaram consciência umas das outras e estabeleceram um padrão de interação definido e estabilizado por uma lógica de ação compartilhada que especifica jurisdições, papéis e comportamentos da comunidade de organizações.

4.3.2 Estruturas Interorganizacionais de Dominação e Padrões de Coalizão

As estruturas interorganizacionais de dominação no campo não são claras e de fácil detecção. Nas entrevistas isto ficou muito evidente porque os diversos entrevistados demonstraram certa cautela em explicitar essas relações de dominação como ficará evidente nas falas a seguir.

Para Loyo (12/11/02, entrevista), “cada um dentro de sua área é importante. Cada um tem alguma coisa a contribuir. Não posso dizer quem são líderes, mas todos são importantes”.

Todos têm o mesmo peso. Por que? Você vai pensar no turista que vem a Recife e não tem hotel? A mesma coisa é você pensar que o turista vem para Recife e só come dentro do hotel. Por isso a gente tenta colocar que todos têm o mesmo peso, companhias aérea, hotéis, restaurantes e todos, mais do que nunca, precisam trabalhar em conjunto (...) O turismo é um negócio muito amplo (BRASIL, 13/08/02, entrevista).

Em turismo ninguém tem peso maior. Por que? Porque é uma atividade multifacetada (...) Quer dizer ele é distributivo, ele é muito democrático, nesse sentido. Então não existe um peso maior. Existem, digamos assim, diferentes níveis de envolvimento diretos. Tipo assim, o hotel é um empreendimento exclusivamente turístico, o restaurante ele já pega as pessoas que moram na cidade. No entanto, hoje em dia é difícil você dimensionar o que é mais ou menos turístico porque tudo faz parte do trabalho. Agora os setores assim que são mais diretamente beneficiados são a parte de hospedagem, alimentação e transporte, que é o básico, e a parte de lazer (PIRES, 17/09/02, entrevista).

No nível do discurso, o padrão de coalizão existente no campo é de união coletiva em prol do fortalecimento do turismo no Recife. Na opinião de Pires (17/09/02, entrevista), “o turismo consegue, de maneira geral, passar por cima de problemas políticos ou problemas menores em função da necessidade e da condição *sine qua non* de ter que ter um trabalho coletivo, um trabalho de todo mundo unido”.

O não reconhecimento por parte dos entrevistados de líderes e organizações que exercem maior poder no campo do turismo corrobora com a literatura especializada em turismo que preconiza a não existência de hierarquia definida entre as organizações que compõe o campo.

Segundo Silva (2000, p.51), as empresas que operacionalizam os serviços interagem e se complementam em nível horizontal, não hierárquico, porque “uma entidade não é superior, melhor ou mais importante que outra. Pelo contrário, no desempenho das suas atribuições cada um exerce o seu papel, visando atender às necessidades do turista”.

Para Barreto (2000, p.20), “o turismo não tem um tronco principal sobre o qual girar e a partir do qual expandir-se: é um entrelaçado no qual circulam múltiplos atores, servindo-se uns dos outros, em relação de mútua dependência”.

Como a noção de *trade* instituída no campo alcançou o *status* de categoria mental, esta instituição é respeitada pelos atores, embora estes, nem sempre, tenham consciência das relações de poder que estão por trás dela. A interação e interdependência entre as organizações fazem surgir uma lógica de ação compartilhada que introduz uma

dimensão prescritiva a ser seguida não pelo poder coercitivo mas porque “é assim que as coisas devem ser feitas”.

Embora não explicitamente, em algumas falas dos entrevistados encontram-se sutis indícios para identificação de estruturas de dominação no campo como se pode observar a seguir.

Não tem líderes, talvez, assim, algumas são mais centralizadas, como as companhias aéreas. Ou seja, não que elas sejam mais importantes, mas as companhias aéreas estão em poucas mãos e provavelmente se você for falar em Brasil você tem duas ou três companhias aéreas. Não sei se a gente poderia chamar de líderes mas talvez esse exemplo possa ressaltar um pouco (BRASIL, 13/08/02, entrevista).

Geralmente, quem tem maior peso é aquele que entra com maior tipo de recurso para investimento, então, quando a sociedade está organizada e tem recursos para investir, aquele que detém maior somatório de recurso é que tem mais força de decisão (LOYO, 12/11/02, entrevista).

Os hotéis têm maior pujança econômica. Hoje os agentes estão muito pobres, os agentes na época eram bons, hoje os agentes de viagens ganham pouco, mudou o sistema (...) Os hotéis têm um peso maior, as agências estão perdendo espaço (...) Na cadeia produtiva o hotel tem uma força econômica maior (...) A ABIH tem uma grande importância nessa relação porque ela é economicamente a entidade mais expressiva, porque ela desenvolve a atividade mais forte economicamente. A ABAV tem importância, numa reunião a opinião da ABAV vale, mas o peso da ABIH é maior porque ela repercute mais” (CADOCA, 19/08/02, entrevista).

De acordo com Batista (28/06/02, entrevista), “antigamente os hoteleiros se sentiam mais importantes. Há dez anos os hoteleiros eram os donos de engenhos, arraigados pela cultura canavieira. Tinham arrogância. Hoje, vieram a 2ª e 3ª gerações e com a oferta maior, os hoteleiros precisam dos agentes de viagens. Isso foi uma coisa natural, nada planejado”.

Porém, Correia (26/09/02, entrevista) que é do ramo hoteleiro, afirma justamente o oposto. Na sua opinião, “os empresários da hotelaria nunca tiveram muita força junto ao governo, apesar da cordialidade que existe, porque o contingente eleitoral é relativamente muito pequeno”.

Apesar das divergências de respostas, as companhias aéreas e os hotéis foram apontados como sendo os maiores detentores de recursos de poder.

Percebe-se que campo não é isento de influência políticas embora os jogos de poder sejam dissimulados. Certamente existem organizações que têm mais força para influenciar as políticas e a alocação de recursos no campo. Isto pode estar ligado ao tamanho da organização, aos recursos com que ela contribui e em função do sobrenome do proprietário em virtude das tradições de família, que é uma característica local muito forte.

Os jornais e informativos da área evidenciam, mesmo que de forma preliminar, que as ações governamentais fomentadas com o objetivo de desenvolver o turismo têm ocorrido, principalmente, através da pressão dos segmentos diretamente envolvidos nesta área. A iniciativa privada tem relativa penetração nas esferas de decisão pública e a implementação dos projetos é conduzida pelo "bom relacionamento" dos grupos privados com os agentes governamentais.

Porém, a partir dos dados coletados, não foi possível identificar com precisão as relações de dominação e padrões de coalizão existentes no campo. Como esta é uma questão delicada, não se elaborou uma pergunta direcionada a este tema e sim perguntas que indiretamente forneceriam subsídios para compreendê-lo. Porém, mesmo que tratado de forma indireta, muitos entrevistados demonstraram prudência ao falar sobre o assunto. Tal fato já é um indício de que existem estruturas interorganizacionais de dominação e estas parecem estar vinculadas às tradições históricas, à estrutura de classe e ao tipo de estratificação social no Estado.

4.3.3 Fluxo de Informação dentro do Campo

No período de implementação da EMPETUR, havia um grupo que se reunia para elaborar o planejamento turístico do Estado. Entretanto, como no início de toda atividade, o turismo sofria por falta de informação. Segundo Bonald (08/08/02, entrevista) a bibliografia sobre turismo era raríssima e tudo que havia eram relatos de experiências realizadas no estrangeiro escritos por espanhóis, italianos, argentinos, que tinham de ser traduzidos e adequados à realidade local. De acordo com Dubeux (03/10/02, entrevista) “não tinha informação, não tinha nada, tudo o que surgiu na área de turismo surgiu realmente deste núcleo que criou a EMPETUR”.

Com o advento da EMPETUR e do CONTUR, começaram a haver reuniões sistemáticas onde foram geradas as primeiras informações. Nessas reuniões o poder público e a iniciativa privada discutiam ações para o desenvolvimento do setor.

Além das reuniões congregando o poder público e a iniciativa privada, cada segmento empresarial se reunia isoladamente em suas associações de classe. Segundo Correia (26/09/02, em entrevista) nas reuniões da ABIH havia informações dadas por palestrantes de outras congêneres, principalmente de outros estados. Mas para Batista (28/06/02, em entrevista) estas reuniões eram mais um encontro social, as empresas sonegavam informações. De acordo com Dubeux (03/10/02, entrevista) “não se informava o preço da diária do hotel para o outro não saber, não se trocavam informações, não se viam como parceiros participando de uma estrutura receptiva que concorre com outras estruturas receptivas”.

De acordo com Brasil (13/08/02, entrevista),

como as empresas se vêem muito como concorrentes (...) não se passam as informações importantes para um outro estabelecimento, para um outro associado (...) não há assim aquela livre espontânea troca de informações que tanto seria bom para um como para outro (...) existe aquele processo de concorrência ainda em que elas não conseguem passar todas as informações.

Para Loyo (12/11/02, entrevista) as empresas compartilham informações “até um certo ponto. Informações sobre as características do mercado, onde você deve atuar, como deve atuar, sobre as entidades que têm a priorização do mercado onde você vão focar suas ações”. Crucho (18/09/02, entrevista) segue o mesmo raciocínio e afirma que “as empresas trocam as informações supérfluas, porque cada uma tem o seu segredo”. Lopes (01/07/02, entrevista) também partilha deste ponto de vista e afirma que “há um compartilhamento de informações, mas existem informações restritas, confidenciais”. Teixeira (12/09/02, entrevista) acredita que as empresas trocam “informações sobre desempenho, taxa de ocupação, informações sobre fornecedores e clientes”.

Para Batista (28/06/02, entrevista), “as empresas compartilham informações pela dinâmica natural da cadeia de produção”.

Depois da criação do RCVB, de dois em dois meses, é feito um almoço ou um café da manhã onde se apresentam assuntos para debate. Além disso há um boletim no *site* com uma área restrita onde cada associado tem uma senha. O RCVB está produzindo seus próprios dados. Foram feitas duas pesquisas com a FIR – Faculdade Integrada do Recife, que inclusive é associada ao *Convention* (PIRES, 17/09/02, entrevista).

Durante muitos anos se ressentiu da falta de estatísticas do turismo. Hoje em dia há dados da EMBRATUR, da EMPETUR em parceria com a CTI-NE e dados do SEBRAE, porém, na opinião de Lins (09/08/02, entrevista), “a EMPETUR produz estatísticas que não são muito confiáveis”. Lopes (01/07/02, entrevista) também considera as estatísticas da EMPETUR pouco confiáveis. Para Pedrosa (2001) “as estatísticas são “eustatísticas”, cada um dá um número, cada um tem uma fonte, nada é científico”.

Para Cadoca (19/08/02, entrevista), “os números no turismo são muito frágeis, como são as estatísticas no Brasil, nós temos muita dificuldade ainda, há muita fragilidade no apanhado, na captação dos dados. Há muitos desencontros nas informações, há muito

chute. Uma parte disso ai foi construída não é dado, mas é uma referência. Mas tem melhorado”.

Em se tratando da estatística da hotelaria, há que se mencionar o fato de que no fim da década de 1980, o Boletins de Ocupação Hoteleira – BOH que eram enviados pelos hotéis para a EMPETUR fazer o levantamento dos dados, foram utilizados pela fiscalização tributária. Teixeira (12/09/02, entrevista) comenta que:

A fiscalização via: hotel X teve uma ocupação de x% que multiplicado pelo preço da diária da tarifa balcão dá igual a tanto e você só declarou tanto, portanto pague a diferença. Isso causou um impacto muito grande porque a tarifa balcão não é a tarifa praticada. E no fim dos anos de 1980, os hotéis pararam de mandar. Hoje, alguns mandam, outros não. As estatísticas são válidas porque são as únicas que se tem, são indicadores. Isso não só aqui, mas as próprias estatísticas da OMT têm dificuldades, porque são fornecidas por cada país. Por exemplo, o Brasil teve nos últimos anos um aumento de turistas, mas a diferença nos números se deu devido à mudança na metodologia de contagem adotada pela EMBRATUR.

Dentro do campo do turismo, o segmento de restaurantes e empresas de entretenimento é o que detém menos informações. Por isso, a ABRASEL está realizando em parceria com o SEBRAE e com a UFPE uma pesquisa sobre este segmento. Brasil (13/08/02, entrevista) salienta que “uma pesquisa desta custa R\$80,00. Uma associação desta e nenhuma outra tem condições de fazer. Tem que ter apoio do governo ou de algum órgão deste tipo para que a gente consiga realizar e ter as informações que vão beneficiar todo mundo”. Novamente, aparece a questão do Estado como provedor e facilitador, embora os entrevistados apontem que as informações da EMPETUR não são confiáveis.

As faculdades de turismo são, em potencial, uma importante fonte de informação que pode suprir as necessidades do campo. O número de cursos superior de turismo cresceu principalmente a partir de 1995 acompanhando uma tendência nacional (RODRIGUES, 2001, p.94) e hoje há no Recife dez cursos em pleno funcionamento.

Para Teixeira (12/09/02, entrevista):

a gente atravessa o 3º estágio da evolução do turismo. O primeiro estágio foi marcado por aspectos mais lúdicos, para elite. No segundo estágio, nos anos de 1980, houve uma mudança de ótica, passaram a ser valorizados os aspectos econômicos. Esse terceiro estágio é a fase da definição, já se sabe que o turismo é importante mas não se sabe o que fazer e como fazer. Isso rebate nas faculdades de turismo. Essa proliferação das faculdades de turismo reflete a ansiedade do que fazer. É um feito importante. É claro que vão ter cursos bons e ruins, vão ter os caça níqueis e os responsáveis. A produção acadêmica é muito importante. É preciso incentivar e tornar esse tipo de produto disponível, publicar.

Algumas entidades de classe reconhecem a importância das instituições de ensino para o desenvolvimento do turismo e apóiam algumas faculdades como é o caso da ABRASEL com a Faculdade São Miguel e o RCVB com sua associada FIR. Vale ressaltar que a maioria dos entrevistados mencionou que são chamados para ministrar palestras nas faculdades.

Na opinião de Cadoca (19/08/02, entrevista),

as pesquisas das faculdades de turismo ajudam, mas precisam ter consistência, ou seja, credibilidade, por exemplo, você mencionar, como foi uma época, a Fundação Getúlio Vargas, como é a ONU, a OMT. Quando você cita a fonte e diz estes dados são da OMT tem uma credibilidade, fidedignidade dos dados, a gente está precisando disto.

Para Silva (2001),

talvez o *Convention Bureau* venha a suprir a necessidade de empresários, de alunos, de estudantes e do meio mesmo, de trocar informações, mas informações verdadeiras e fidedignas. Porque essas informações que surgem uma vez por ano, que órgãos oficiais divulgam (...) realmente fica difícil da confiabilidade. Informações que a gente tem através de pesquisa onde a gente não sabe como foi feita essa pesquisa, também não tem confiabilidade. Como é que a gente, empresário (...), vai investir num meio onde a gente não tem regras claras? Quem que bota o seu dinheiro onde não tem regra clara? (...) Nós recifenses não sabemos o que a gente tem.

Essa fidedignidade das informações citada, quase que unanimemente, pelos entrevistados refere-se ao critério científico e a base teórica existente nos estudos desenvolvidos na academia que ainda ocupa uma posição marginal no campo mas que pode e deve ser um referencial para a disseminação de informação legitimada.

As informações disponíveis hoje no campo são de cunho comercial e publicitário. Existem duas revistas específicas, a Revista Fácil, consolidada na região Nordeste, e a Revista *Trade News*. Houve outras revistas que não vingaram. Segundo Loyo (2001, p.20), “surgiram muitas revistas e elas vinham e iam embora muito rapidamente”. Há também os cadernos de turismo que circulam semanalmente nos principais jornais, o Diário de Pernambuco e o Jornal do Comércio.

Há que se destacar também o fórum permanente de turismo, organizado pela consultoria ADM & TEC, realizado mensalmente desde 1996, onde são debatidos assuntos de interesse turístico, reunindo representantes do poder público, iniciativa privada, professores e estudantes de turismo.

As reuniões que versam sobre o turismo de uma maneira geral têm se tornando mais frequentes. Segundo Brasil (13/08/02, entrevista), “quase todo dia tem alguma reunião”. Na opinião de Cadoca (19/08/02, entrevista), essas reuniões periódicas têm servido para trocar experiências e informações. Além destas reuniões, há também muitos eventos (encontros, seminários, fóruns, congressos) que representam momentos de trocas de informações entre os diversos atores. Contudo, na opinião de Teixeira (2001), ainda falta “trocar idéias e figurinhas”.

A disseminação de informações no campo se dá através de mecanismos de circulação formais e informais mas que são insuficientes para maximizar os esforços no sentido de desenvolver o turismo no Recife. Porém, de um modo geral, o volume de informações sobre turismo cresceu significativamente desde o início da atividade tornando-se uma pressão para a institucionalização do campo.

4.3.4 Desenvolvimento da Sensação entre as Organizações do Campo de que Estão Juntas numa Empreitada Conjunta

O início da atividade turística no Recife apontava para uma certa desarticulação entre as organizações que compõem o campo. No entanto, como exposto no item 4.6.1, a própria necessidade fez emergir um maior envolvimento e cooperação mútua, gerando uma sensação de união entre os atores do campo.

De um modo ou de outro, todos que fazem parte do campo do turismo compartilham a sensação de que o sucesso da atividade turística depende de esforços conjuntos, como podemos verificar nas seguintes falas dos entrevistados:

Existe um círculo que todos precisam estar preparados para receber bem o turista. Então, por exemplo, quando o turista chega, ela precisa de um bom hotel, ele precisa de um bom aeroporto, de um bom restaurante, ele precisa ser bem atendido em todos esses locais (...) esses setores precisam se relacionar. (...) Quer ver um ponto simples, mas muito importante, é você ter os melhores hotéis aqui, os melhores restaurantes em Recife, a melhor praia, você ter tudo do bom, e a primeira pessoa que o turista encontra quando chega é o motorista de táxi e ele é mal tratado. Quer dizer, não adiantou você ter tudo isto se a primeira impressão que ele vai ter no aeroporto que é novo, já inaugurou, é bonito, tudo faz parte do processo (BRASIL, 13/08/02, entrevista).

É preciso ter hotel, ter transporte, ter serviços, então uma coisa decorre da outra e deve funcionar harmoniosamente para ter qualidade (BONALD, 08/08/02, entrevista).

Se o avião não pousar todo mundo sai perdendo. Se o avião pousar todo mundo sai ganhando. Porque o cara vai pegar um táxi ou receptivo, vai ficar no hotel, vai ao restaurante, ao artesanato, vai visitar o museu, vai ao shopping, vai comer uma tapioca, vai comer um abacaxi (PIRES, 17/09/02, entrevista).

As empresas interagem porque no turismo um precisa do outro, são peças de quebra-cabeça, é como você pegar um ônibus, você tem a roda, tem o motor e tem a estrutura, cada coisa dessa, vamos dizer que o hotel seja a cadeira do ônibus, o motor do ônibus sejam as agências de turismo que levam o turista e os pneus sejam a infra-estrutura (LINS, 09/08/02, entrevista).

Para Loyo (12/11/02, entrevista):

hoje as entidades públicas e privadas estão entendendo que você é obrigado a fazer parcerias no sentido de viabilizar o destino turístico. À medida que

“você soma esforços, tanto do poder público federal, estadual, municipal e das entidades privadas, você pode alcançar o progresso de maneira mais rápida. Cada dia mais se chega a essa conclusão (...) Quanto melhor for essa parceria, mais fácil será alcançar aos objetivos. Pela dificuldade que cada um dos setores tem isoladamente. Então tem que se unir em associações.

Na visão de Cadoca (19/08/02, entrevista), “hoje com a idéia de *cluster*, isso tem sido assimilado com uma certa intensidade”. Crucho (18/09/02, entrevista) também acredita que há o compartilhamento dessa sensação. “Tem aí o *Convention Bureau* ajudando na promoção turística. Tem o *cluster*, que são grupos que se unem para desenvolver uma região” diz ele.

O ideal é que “haja uma comunicação, que não haja empecilhos, que não se veja partidos, oposições, nem empresas e empresas, mas que todo mundo se reúna e tente atingir só um objetivo que é o desenvolvimento do turismo de Recife” (TEIXEIRA, 2001).

Segundo Teixeira (12/09/02, entrevista), “talvez essa questão de parceria seja mais utilizada do que praticada, mas vem evoluindo”. Para ele (TEIXEIRA, 2001) trata-se de:

um processo evolucionário histórico. O recepcionista, o guia de turismo, o motorista de táxi começam a entender que na realidade o que é preciso é ter turista na cidade e, conseqüentemente, haverá mais serviços para todos se a permanência do turista na cidade for maior, todo mundo se beneficia.

A fala de alguns entrevistados denota que a ação conjunta é uma crença compartilhada no campo e que as posturas individualizadas e fragmentadas cederam lugar a ações adotadas pela coletividade evidenciando um sinal de amadurecimento.

Porém, apesar de haver essa consciência coletiva da importância da articulação entre as organizações no campo do turismo, a racionalidade vigente ainda é muito individualista e pouco associativista.

Corrêa (08/10/02, entrevista) parafraseando Gustavo Krause acha que “o empresário é feito corda de caranguejo, quando um vai subindo o outro tenta derrubar. Nunca ninguém quer ajudar e quem crescer vai arrastando os outros”.

Ainda há um ranço desta cultura nos negócios locais. Na prática, a realidade aponta para distorções entre o ideal e o concretizado deixando entrever conflitos no campo.

O campo organizacional é “um lugar de negociação e diálogo sobre uma problemática compartilhada” (HOFFMAN, 1999 apud LECA e DEMIL, 2001) mas também “uma arena de estratégia e conflito” (DIMAGGIO, 1983, p.149).

4.3.5 Grau de Conformidade com a Lógica Institucional que Guia as Atividades dentro do Campo

Nos primórdios do turismo em Pernambuco e, conseqüentemente, no Recife, as pessoas envolvidas no planejamento da atividade eram arraigadas à cultura e às raízes pernambucanas. Valorizavam as artes, o artesanato, as manifestações folclóricas e a música. As ações públicas iniciais para o turismo eram apoiadas numa concepção culturalista na condução dos negócios turísticos. Embora sempre tenha existido o sentido de gerar recursos,

o turismo era tratado localmente, mais como uma expressão de uma vontade de bem receber o visitante, de informar e divulgar as coisas da terra, do que como uma atividade econômica a ser ordenada e estimulada pelo poder público visando benefícios reais no campo da economia, da cultura e do desenvolvimento nacional (EMPETUR, 1978, p.07).

Os entrevistados que atuaram nessa época falam com muito entusiasmo, empolgação e orgulho, imbuídos de um sentimento de descoberta e valorização do local. O próprio presidente da EMPETUR ia a campo para inventariar o potencial turístico do

Estado. A equipe da EMPETUR desenvolveu um excelente trabalho que foi reconhecido nacionalmente, mesmo com um reduzido aporte de recursos.

A EMPETUR passou por uma fase muito difícil financeiramente pois não se tinha a noção do retorno que o investimento em turismo poderia proporcionar e este órgão era visto como uma despesa e chegou-se a suspender o pagamento dos funcionários e pensar em extinção. Dubeux (03/10/02, entrevista) relatou “as agruras” vivenciadas nesta época:

a gente tinha que enfrentar as nossas famílias por que cadê o dinheiro? Você não estava recebendo no final do mês para ajudar a família e depois estava sendo absolutamente incompetente, na visão dos familiares, porque estava trabalhando numa atividade que não dava retorno nenhum. Então foi uma coisa muito complicada. Como era que a gente poderia provar tanto para as nossas famílias quanto para a direção maior, os secretários etc. que aquilo era importante. Era uma angústia tremenda para poder provar isso daí.

Não se tinha idéia da dimensão e importância da atividade turística que era vista com muito ceticismo. Na década de 70, quando se destinou verba para a construção do Centro de Convenções, o governador foi alvo de severas críticas porque se acreditava que estava fazendo mau uso do recurso público construindo um “elefante branco” (MENEZES, 17/08/02, entrevista).

Segundo Batista (28/06/02, entrevista), “na década de 1980, o presidente da EMPETUR tinha dificuldade para participar das feiras de turismo, o governador dizia que ele queria viajar (...) Hoje os políticos já têm em seus discursos a importância do turismo”.

Menezes (17/08/02, entrevista) afirmou que apesar de todas as dificuldades “trabalhava-se por amor à causa”.

Era um negócio absolutamente maravilhoso (...) a gente fazia as coisas com muita paixão (...) foi criado um sentimento entre as pessoas que trabalham naquilo de uma coisa muito especial e a gente desenvolveu um amor muito grande por aquela atividade que a gente desenvolvia (...) trabalhava-se com o espírito público, de que deveria servir, que deveria colocar seu esforço no sentido da comunidade. Isso era muito forte naquele núcleo (...) o servidor público tinha a responsabilidade de fazer com que a comunidade crescesse (DUBEUX, 03/10/02, entrevista).

Ficou visível na fala dos entrevistados a existência de um conflito latente de interesses entre o poder público e a iniciativa privada como colocou Bonald (08/08/02, entrevista):

o empresário investe e quer o lucro, o objetivo é o lucro, poucos são os que se preocupam com as consequências da implantação de determinado equipamento turístico. E o objetivo do governo é o benefício social, o que é que a atividade que ele vai desenvolver, seja turística ou qualquer outra, seja não só para os que vêm de fora, para os empresários, mas também para a comunidade.

A partir da década de 1980, em virtude da crise mundial da chamada década perdida, o poder público deu maior ênfase ao turismo enquanto atividade econômica como já era tratada, desde o início, pela iniciativa privada. De fato, este sempre foi o objetivo do turismo, porém a falta de financiamentos para a estruturação desta atividade fazia com que ela se realizasse de forma rudimentar.

Nos anos 80 grandes montantes foram investidos no turismo pelos bancos internacionais, fazendo com que a atividade turística se profissionalizasse, sobretudo, na década de 1990. Segundo Cadoca (19/08/02, entrevista), foi a partir de então que:

começou-se a falar em produto turístico, antes o turismo era muito ligado só às atividades culturais, festas de calendário e tal e depois começou a se produzir compreendendo o turismo como atividade econômica (...) Por quê? Porque ele é um vetor importante de inserção social, porque ele gera emprego, ele gera renda, ele tem uma ligação, ele constrói uma cadeia grande e ao mesmo tempo ele se relaciona com mais de 50 atividades econômicas diferentes.

O turismo que era para muitos uma atividade secundária, passou a receber atenção especial em razão de ser uma fonte geradora de receitas consolidando-se dentro do conceito de “indústria normal” (OLIVEIRA, 2000, p.40). As estatísticas “milagrosas”³² foram utilizadas como forma de legitimação das ações no campo do turismo. Os dados econômicos influenciaram fortemente e alavancaram a institucionalização do turismo.

³² Os números realmente impressionam quanto às perspectivas de uma atividade praticamente inexistente no início do século XX. Segundo as estatísticas oficiais, o turismo gera no mundo trilhões de dólares em faturamento; bilhões em impostos e milhões de empregos.

Tendo em vista os atributos gerador de divisas, distribuidor de renda, gerador de emprego, promotor da melhoria da qualidade de vida, entre outras atribuições, o turismo passou a ser socialmente bem visto e perseguido.

Uma lógica técnica (profissional) passou a ser preponderante na definição das políticas de ação do campo. Com a chegada das cadeias hoteleiras internacionais, no fim da década de 1980, houve um direcionamento para melhoria da qualidade dos serviços e as mudanças obedeceram a critérios diferentes dos que norteavam o campo até então. Percebeu-se uma transformação na postura gerencial das organizações privadas.

Esta noção de negócios não ficou restrita ao empresariado mas estendeu-se até a esfera pública. Hoje, a maioria dos cargos públicos em turismo é ocupada por pessoas do setor privado.

Mais recentemente, a entrada do RCVB no campo disseminou valores de profissionalização das ações turísticas, posto como uma realidade a ser perseguida. A partir da experiência do RCVB, percebe-se pressões institucionais que passaram a moldar o discurso dos gestores locais.

A dimensão cultural, muito enaltecida pelos atores do poder público no processo de formação do campo, foi sobreposta pela noção de negócio, ao ponto da cultura ser hoje transformada em mercadoria para agradar os gostos do turista. Em função disto, ocorre a estilização das manifestações folclóricas e a padronização do artesanato. Outro exemplo nítido disto é o Recife Antigo que foi revitalizado para ser um pólo turístico, cujos prédios foram pintados de cores berrantes que não correspondem à realidade do período histórico em que foram construídos mas encham os olhos dos turistas³³.

³³ Em várias cidades do mundo (especialmente nos EUA) as regiões centrais ou portuárias ficaram abandonadas, desvalorizadas e ocupadas pela classe baixa ou por grupos sociais marginalizados (prostitutas, punks). Durante os últimos dez anos, verifica-se uma ressemantização desses lugares devida à recuperação do espaço por parte das classes altas ou de empreendimentos comerciais que revalorizam o local e o preço das propriedades, promovendo, assim, sua reapropriação por setores economicamente privilegiados da sociedade (BARRETO, 2000, p.30).

Assim sendo, a lógica dominante que guia as ações no campo é o negócio. A ordem institucional que vigora no campo prescreve padrões de interação em função da própria natureza da cadeia produtiva do turismo que exige um trabalho integrado reunindo as forças em nome da racionalização de custos, da eficiência e eficácia do produto turístico.

4.3.6 Aumento do Isomorfismo no Campo

Para analisar o isomorfismo no nível de campo organizacional, recorreu-se aos indicadores de DiMaggio e Powell (1991, pp.76-77):

- Dependência de recurso

Segundo Crucho (18/09/02, entrevista), “o financiamento é ‘madrasto’, ele engole o próprio produto. Não há um financiamento direto, é sempre através de um órgão. É um pouco burocrático. Mas é burocrático para o médio e o pequeno. O grande ele vai com tudo. As portas para eles estão mais abertas”. “Há também muitas críticas alegando que os hotéis são os mais beneficiados”.

Na opinião de Brasil (13/08/02, entrevista), “os juros são altos e o processo às vezes é muito complicado”. Para Loyo (12/11/02, entrevista), “o acesso não é restrito, se você tiver garantias para dar e um bom projeto não há dificuldades. Recursos você tem de sobra, o problema maior às vezes é você ter garantia necessária para ter acesso aos recursos”. Do ponto de vista de Cadoca (19/08/02, entrevista), “a gente tem que ter financiamento, com facilidades, com custos mais barato e isto tem dado trabalho, a gente tem dificuldades porque dinheiro no Brasil é raro”.

De acordo com Lopes (01/07/02, entrevista), “há recursos, o que falta é esclarecimentos e divulgação”.

Via de regra, os recursos não são escassos, pois o turismo é visto como alternativa de desenvolvimento e, portanto, há várias fontes de financiamento como, por exemplo: FUNGETUR, BNDES, BNB, dentre outros.

Como o campo não depende de um recurso único, teoricamente, menor é o padrão de isomorfismo.

- Interação do campo com o Estado

O turismo é uma atividade eminentemente privada, no entanto, não pode existir sem uma intervenção pública. Observou-se um conflito entre a dimensão técnica e a dimensão política. As divergências políticas interferem na descontinuidade das ações no setor, porém essa não é apenas uma característica do turismo, mas acontece como um todo no Brasil.

Em nível estadual, o primeiro governador que incentivou e deu apoio ao turismo foi Nilo Coelho. O seu sucessor, Eraldo Gueiros, queria extinguir a EMPETUR. Os governadores seguintes: Moura Cavalcanti, Marco Maciel/José Ramos, Roberto Magalhães/Gustavo Krause (ou seja, de 1975 a 1987) apoiaram oficialmente o turismo. Há uma opinião generalizada no campo que o turismo em Pernambuco declinou no governo de Arraes. Essa visão é compartilhada por 86,7% dos entrevistados. No fim deste mandato, Carlos Wilson assumiu o poder durante 11 meses e trabalhou em prol do turismo. O governo de Joaquim Francisco também se declarou a favor do turismo. Mas logo em seguida, Arraes assumiu o governo por mais quatro anos, gerando insatisfação do setor. Recentemente, o governo de Jarbas Vasconcelos tem priorizado o turismo. No entanto, o

fato de os governos apoiarem o turismo não significa que se deu seguimento aos trabalhos das gestões anteriores.

Em nível municipal, de 1983 a 1990, a prefeitura alternou os mandatos de Joaquim Francisco e Jarbas Vasconcelos que, por motivos de rivalidade pessoal, mais do que partidária, não tiveram uma continuidade das ações. No entanto, apesar dos desentendimentos, os dois uniram esforços e criaram uma comissão para iniciar o projeto de revitalização do Bairro do Recife. Jarbas conseguiu consolidar uma marca muito positiva para a cidade de Recife, foram meses de elaboração e testes com uma agência de publicidade. Sabe-se que a imagem do destino turístico é um fator preponderante para atração de turistas e a marca do coquinho alto astral foi muito importante nesse sentido. No entanto, o prefeito seguinte, Roberto Magalhães, não deu prosseguimento, mesmo tendo sido aprovado por lei. Porém, como Jarbas estava no governo estadual, ele tornou a marca um símbolo de Pernambuco.

Outro exemplo da interferência política nas ações do setor foi o projeto do Pólo Pina, que na opinião de (LINS, 09/08/02, entrevista) “não deu certo por diversos fatores. Primeiro, porque na época o CPRH era controlado por uma corrente contrária a de Jarbas e não aprovou (...)”. Em relação ao Bairro do Recife, Lins considera que se está seguindo “o caminho certo, que está lento porque o PT não abraçou”. Para Cadoca (19/08/02, entrevista), “acabaram os eventos consolidados porque foram criados por pessoas de partidos diferentes”. As ações parecem ser personificadas, ou seja, identificadas pelo seu mentor, assim, independente dos resultados positivos de determinada ação, não se dava continuidade porque foi idealizada por determinado ator.

É notória a desvinculação da máquina administrativa da máquina política tanto no Estado, quando no município. E ainda há um fator complicador: “Recife na hora que

estava bem, o Estado estava mal, em algum momento em que o Estado esteve bem, a prefeitura não estava bem” (CADOCA, 19/08/02, entrevista).

Apesar das idas e vindas, o poder público e a iniciativa privada sempre tentaram manter um relacionamento próximo. Sempre houve reuniões periódicas. No início, esses encontros eram formalizados através dos conselhos de turismo. E mesmo com a paralisação das atividades dos conselhos, no âmbito estadual e municipal, o *trade* continua se reunindo.

Para Mello (23/09/02, entrevista), “o relacionamento do poder público com a iniciativa privada sempre foi muito bom”. Na opinião de Lins (09/08/02, entrevista) “o *trade* sempre foi ouvido”. Teixeira (12/09/02, entrevista) também corrobora com esta opinião ao afirmar que “o *trade* sempre é consultado, há encontros para discussão. No plano diretor da cidade do Recife todo mundo se reuniu para debater”.

De acordo com Loyo (12/11/02, em entrevista) “você jamais pode tomar uma decisão sozinho. Todas as vezes que a gente vai fazer uma programação de um ano, a própria Empetur faz uma reunião, discute com o *trade* e, depois então, baseado naquelas prioridades é que a gente traça o plano de trabalho. Nada é imposto”.

Na visão de Cadoca (19/08/02, entrevista), “ninguém no bom senso que vai dirigir o turismo, seja no âmbito municipal ou estadual, vai deixar de ouvir, a não ser que ele seja de uma auto-suficiência e aí está fadado ao tropeço. Eu pelo menos tenho o hábito, escuto muito eles, não só nos programas, nas coisas que vou fazer, procuro legitimar aquelas idéias que a gente quer concretizar”.

Crucho (18/09/02, entrevista), se posicionou contrariamente e declarou que entre o poder público e a iniciativa privada:

sempre há divergências. Quando o governo pensa que nós devemos fazer, nós pensamos que o governo deve fazer. E nós não fazemos mais porque não temos condições de fazer. O governo é muito ruim num aspecto: ele nos trata a pão e água e carrega nos impostos. A prefeitura é madrasta cobrando 5% de ISS, cobrando aos hotéis um preço extorsivo de imposto

de habitação, quando um prédio daqueles dá 200/300 empregos e paga um preço exagerado e ainda paga mais um INSS exagerado (...) Mas de qualquer maneira, há uma certa participação da iniciativa privada nas decisões do setor pois a união faz a força e a força dá um grito maior.

Na opinião de Brasil (13/08/02, entrevista) “hoje o *trade* exerce certa influência na política de turismo, mas não na parte macro em que o Estado quer fazer porque se o Estado não estiver com vontade e não tiver vocação para o turismo, o *trade* não consegue fazer nada”.

No geral, o relacionamento entre o governo e o empresariado é de parceria.

Até porque o secretário de turismo da Prefeitura é um empresário, hoteleiro, Romeu inclusive já foi diretor da Embratur, é uma pessoa muito habilidosa, conhece turismo muito bem, já foi secretário do Estado em outras pastas, uma pessoa que tem uma visão do setor público e do setor privado muito boa. E o relacionamento é muito bom, transita bem. Em nível estadual também, você tem Cadoca, que é um impulsionador da atividade, um entusiasta, o próprio governador é um entusiasta, e Fred Loyo, presidente da EMPETUR que é também um empresário hoteleiro e está pela segunda vez na EMPETUR (TEIXEIRA, 12/09/02, entrevista).

Em relação à influência direta do Estado sobre as organizações o poder do Estado diminuiu com a desregulamentação do setor em 1986. O vínculo entre as empresas e os órgãos oficiais é contratual e facultativo. As empresas cadastradas podem fazer uso do nome da EMBRATUR, de seus símbolos, designações e orientações e, em contrapartida, devem aderir às regras e às deliberações normativas, sendo fiscalizadas periodicamente pelos órgãos estaduais. Apesar da não obrigatoriedade por lei, as empresas de cadastram para alcançar legitimidade.

O Estado não determina a forma pela qual as organizações são geridas. Porém, apesar de não possuir controle efetivo sobre as ações dos gestores, a presença do Estado é forte e ocupa uma posição de dependência que se tornou um valor incorporado que durante muito tempo consubstanciou na inação por parte dos gestores que sempre esperavam a ação do governo.

Pode-se concluir que o campo do turismo interage diretamente com o Estado pela própria necessidade da atividade que requer uma coordenação do poder público.

Embora haja uma forte tendência neoliberal, as ações no campo do turismo sempre dependerão do Estado no que diz respeito ao planejamento e fomento da atividade. É o Estado que provê infra-estrutura e incentivos à atividade.

Como há uma grande interação do campo com o Estado, teoricamente maior é o padrão isomorfismo.

- Número de organizações modelo no campo

Na visão da grande maioria dos entrevistados não há organizações-modelo. Muitos relutaram em apontar líderes. Crucho (18/09/02, entrevista) declarou que “destacar é muito ruim porque cria problemas”. Entretanto, os mais citados foram: o grupo Pontes, o grupo Lucsim e Zezito Pedrosa, na hotelaria, e a agência Luck. Estas organizações, de certa forma, passaram a ser referência para algumas empresas. Mas, de modo geral, verificou-se uma baixa identificação com as demais organizações do campo.

Como o número de organizações modelo é pequeno, teoricamente mais rápido é o processo isomórfico.

- Incerteza tecnológica

O turismo se enquadra no setor terciário onde a tecnologia não é o maior recurso; trata-se de uma atividade intensiva em mão-de-obra. Nos hotéis, empresas de receptivo e empresas de entretenimento, os serviços são informatizados, mas não se verifica incerteza tecnológica. O uso da tecnologia é maior nas companhias aéreas que, em consequência, influenciam a atividade das agências de viagens. Esse segmento do turismo está atualmente passando por um período de mudanças profundas.

Como não há considerável incerteza tecnológica, teoricamente menor é o padrão de isomorfismo.

- Profissionalismo no campo

Os entrevistados foram unânimes em afirmar que o profissionalismo do campo aumentou. Antigamente, havia até um certo preconceito em relação às pessoas que trabalhavam nessa área. Segundo Batista (28/06/02, entrevista), “até 1986 e 1987 quem trabalhava com turismo era considerado malandro, queria viajar”.

O turismo apesar de ser uma atividade relativamente nova, da segunda metade do século XX, evoluiu junto com os avanços nos transportes e nas comunicações. O amadorismo comum no início de toda atividade está cedendo lugar ao profissionalismo.

A chegada das cadeias internacionais, no fim da década de 1980, desempenhou um papel preponderante na profissionalização do campo, que é eminentemente formado por empresas de pequeno e médio portes, que tiveram que acompanhar as grandes empresas e se adaptarem às exigências do consumidor, mais consciente e informado sobre seus direitos assegurados no código de defesa do consumidor.

A concorrência acirrada entre destinos turísticos e em nível micro, entre empresas, fez emergir uma conscientização da importância da qualidade dos produtos e serviços.

Mais recentemente, o RCVB tem contribuído para a profissionalização do campo na medida em que chama atenção para a gestão estratégica do turismo tendo uma executiva graduada em administração de empresas e com experiência no ramo à frente de sua direção e não mais o proprietário de alguma empresa associada que acumula funções, fazendo com que as entidades de classe funcionem em seus escritórios. Na visão de Pires (17/09/02, entrevista):

a ABIH, ABAV são entidades que estão bem organizadas, estruturadas mas que não têm uma estrutura executiva, agora é que começam a articular essa estrutura, então o presidente destas entidades é o dono da empresa dele e ainda tem que cuidar da entidade (...) O *Convention* também tem essa diferenciação e ele também procura ser mais profissional. A globalização e o amadurecimento do setor privado têm

feito com que todo mundo busque se profissionalizar, as empresas estão percebendo que não há mais espaço para amadorismo.

Pires (17/09/02, entrevista) complementa:

os empresários locais se aperceberam disso a tempo de recuperar os seus equipamentos, de melhorar os seus serviços para que a gente não tenha as empresas locais substituídas por empresas de fora. Os empresários pernambucanos têm se apercebido e tomado atitude no sentido de melhorar os seus produtos e profissionalizá-los e isso é muito importante.

Outro indicativo do incremento do profissionalismo no campo reside na expansão do sistema educacional especializado em turismo. Antigamente, os principais cursos procurados nas universidades eram os cursos de medicina, de engenharia e de direito. E quem fizesse um curso superior de turismo era incompreendido. Hoje em dia, o curso alcançou o *status* de um dos mais procurados³⁴.

O número de cursos superiores em turismo vem crescendo exponencialmente. Apesar do mercado de trabalho não absorver a quantidade de profissional que está sendo formada, este crescimento do número de faculdades de turismo tem proporcionado visibilidade social aos bacharéis em turismo, chamados de turismólogos, e de certa maneira legitimando-os pois enfrentam a falta de reconhecimento profissional por parte do empresariado. No entanto, Sales (06/09/02, entrevista) vê sinais de aproximação entre a academia e mercado e afirmou ter tido “uma grata surpresa ao ver os alunos falando o mesmo vocabulário que a gente usa” ao proferir uma palestra numa renomada instituição de ensino do Recife.

Como o profissionalismo no campo está em ascensão, conseqüentemente, maior é o padrão de isomorfismo.

³⁴ No processo seletivo de 2003 da UFPE, o curso ocupa a décima posição dos mais concorridos da instituição, com concorrência de 12,9 candidatos/vaga.

- Equivalência estrutural

Na realidade a equivalência estrutural não foi alvo desta pesquisa já que as estruturas das organizações que compõem o campo não foram analisadas empiricamente. A metodologia utilizada não permitiu uma análise quantitativa destes elementos. O que consta nesta seção é fruto da percepção dos entrevistados e da pesquisadora. Todavia, acredita-se que ela oferece uma razoável figura do cenário em que se apresentam as organizações do campo.

O campo do turismo tem uma característica particular que é a diversidade de tipos de organizações. Não se pode comparar a estrutura de um hotel com a de uma agência de viagem ou companhia aérea. E mesmo dentro de cada segmento da atividade turística não se pode estabelecer comparações arbitrárias, ou seja, dentro do segmento de alojamento não se pode comparar a estrutura de uma pousada com a estrutura de um hotel de luxo. Do mesmo modo, não se pode comparar uma agência receptiva como uma agência emissiva. A equivalência estrutural tem que ser analisada dentro de categorias equiparáveis.

De maneira geral, pode-se afirmar que as estruturas das empresas que compõem o campo do turismo não são homogêneas. Na opinião de Lins (09/08/02, em entrevista) “as estruturas das empresas do setor variam muito”. O campo do turismo, por sua própria natureza, é bastante diversificado. As empresas que o compõem são de segmentos diferentes e, conseqüentemente, se estruturam de acordo com as características da atividade que desempenha.

Na opinião de Pires (17/09/02, entrevista):

quando as empresas são da mesma área as estruturas são semelhantes. Por exemplo, os hotéis 5 estrelas têm um determinado padrão, as agências de receptivo têm um padrão de ônibus, um padrão de guia, um padrão de serviços, existe, eu acho assim. Hoje o mercado por si só estabelece um nível de exigência que é preciso que as empresas, pelo menos as empresas que estão à frente no mercado, apesar de uma ter um serviço diferenciado, tenham uma certa padronização mínima, em termos

de perfil daquela atividade específica. Então por exemplo, se você vai num *resort*, o cliente que vai para o *resort* vai esperar determinado tipo de serviço, um cliente que vai num hotel 2 estrelas num hotel econômico vai esperar um determinado tipo de serviço.

Todavia, dentro de um mesmo segmento há indícios de não haver uma equivalência estrutural. No caso específico do segmento de restaurante, segundo Brasil (13/08/02, entrevista), a estrutura é muito diversificada. Para Sales (06/09/02, entrevista) as estruturas das agências de viagens são muito diferentes.

Segundo o consultor Teixeira (12/09/02, entrevista), esta é uma questão de “padrão da própria atividade”. Para ele:

o que muda são padrões de desempenho. Por exemplo, proporção de funcionários por aeronave varia de 86 a 286, não há um padrão para as empresas aéreas. Os hotéis 5 estrelas têm em média um funcionário por apartamento, enquanto uma pousada tem cinco. Aí a questão não é o grande número de funcionários da pousada mas o pequeno número de quartos. Mas todo hotel está dividido em recepção, governança, alimentos e bebidas e tal. O tamanho é uma questão de padrão de eficiência.

As normas e regras da EMBRATUR e as recomendações e estudos das organizações internacionais fornecem diretrizes nesse sentido. Para Pires (17/09/02, entrevista):

a EMBRATUR, a OMT, a WTTC são organizações que têm estudos que, digamos assim, normalmente fornecem normas e informações, por exemplo a ABIH e a EMBRATUR estão fazendo a classificação dos hotéis, existe uma matriz que o hotel para ter 5 estrelas tem que ter isso, isso e isso, tem que se adequar a determinadas regras, então, digamos, isso são modelos que são trabalhados.

Percebeu-se que o campo do turismo no Recife é composto por organizações em vários estágios de estruturação e processos. Ainda não se identifica no campo um direcionamento para um padrão de estrutura e processos que seja dominante e sirva de referência interna. Os atores carregam consigo diferentes conceitos de gestão.

A partir dos dados disponíveis nesta pesquisa não se pode fazer afirmações precisas sobre o isomorfismo já que para isto seria necessário colher dados mais

específicos junto às organizações exigindo um outro tipo de estudo de natureza metodológica diferente.

Todavia, pelo que foi exposto nesta seção, verifica-se indícios de que o isomorfismo coercitivo é o tipo predominante no campo, porém não por intermédio da força de lei, mas por pressões formais e informais exercidas pelo Estado, pela indústria e pela sociedade que obrigam as instituições a conceberem estratégias similares e adotarem procedimentos e/ou técnicas semelhantes.

O isomorfismo mimético aparenta ser baixo no campo. O número de organizações-modelo é pequeno, o que é um indicador deste tipo de isomorfismo que se dá pela difusão de experiências e modelos organizacionais considerados de sucesso adotados por outras organizações a fim de amenizar as inseguranças do ambiente. Mas, por outro lado, como não há significativa incerteza tecnológica, as organizações não se preocupam em adotar procedimentos e práticas já consolidados por organizações que atuem em seu ambiente específico.

As práticas organizacionais parecem ser oriundas das experiências de seus gestores. Segundo Cooper *et al* (2001, p.181) o turismo é vulnerável a idéias, controle e dominação por práticas gerenciais encontradas em outros setores econômicos.

Na opinião de Brasil (13/08/02, em entrevista) “só as novas cabeças, com mentalidade mais desenvolvida praticam o *benchmarking*”. Teixeira (12/09/02, entrevista) acredita que “ainda que não explicitamente as empresas se espelham em outras sim. Vê-se o que está sendo feito no mundo. Busca-se competência fora. Mas o modelo vai sendo reconhecido mais pela necessidade e menos por cópia (...) Não há um hábito em Recife de as empresas do setor contratarem serviços de consultoria”.

Pires (17/09/02, entrevista) destaca que “as pessoas hoje viajam muito, estão vendo como os outros fazem e na verdade não estão imitando mas estão aprendendo a observar com outros olhos e adaptar à nossa realidade”.

Já o isomorfismo normativo, produzido pela educação formal, produção de novos conhecimentos nas universidades, padrões de carreira e títulos de profissionais, demonstra ser baixo no campo do turismo. Apesar do número de cursos de turismo de nível superior terem aumentado consideravelmente, o profissionalismo do turismo parece não estar, diretamente, atrelado a este fato.

Apesar da superficialidade dos dados em relação ao isomorfismo, pode-se ter uma noção preliminar do grau de influência de cada tipo de isomorfismo no campo.

Sabe-se que o isomorfismo tende a crescer no decorrer do tempo, à medida que as organizações tomam consciência uma das outras e aumentam seu grau de interação e estabelecem relações de cooperação e competição interorganizacional e intercampo (DIMAGGIO e POWELL, 1991, p.65). Segundo Scott (1995, p.56) os participantes de um campo interagem mais frequentemente e fatalmente uns com os outros do que com outros atores fora do campo. Assim sendo é importante identificar as fronteiras do campo.

4.3.7 Aumento da Claridade das Fronteiras do Campo

A delimitação das fronteiras de um campo é difícil de ser estabelecida, e essa dificuldade é ainda maior no campo do turismo devido a sua característica de intersetorialidade e complementaridade como já foi salientado na seção 4.2.

As fronteiras do campo em estudo não são claras, mas, comparando-se com a época do surgimento do campo em que as pessoas desconheciam até do que se tratava a atividade turística, pode-se afirmar que houve um avanço na compreensão do que é turismo

e do reconhecimento de quem faz parte deste campo. Apesar de serem de natureza diversa, as organizações possuem interesses complementares e se reconhecem mutuamente.

Tendo sido analisados os sete indicadores propostos na literatura, resumidos no quadro a seguir, dispõe-se de uma base para analisar o grau de institucionalização no campo em estudo.

Quadro 4.6 Indicadores do grau de institucionalização no campo em estudo

Indicadores	Situação no campo
Aumento no grau de interação entre as organizações no campo	Em ascensão, porém distante do ideal
Emergência de claras estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão	As estruturas de dominação não são claras
Incremento no fluxo de informação com o qual as organizações dentro do campo devem contar	Aumentou consideravelmente
Desenvolvimento da sensação, entre as organizações do campo, de que estão juntas numa mesma empreitada	Sensação compartilhada por todos
Aumento do grau de concordância com lógica institucional que guia as atividades dentro do campo	Ajustamento com valores em vigor no campo
Aumento do isomorfismo no campo organizacional	O isomorfismo é baixo (o tipo coercitivo é o predominante)
Aumento da clareza das fronteiras do campo	As fronteiras não são nítidas

A análise dos indicadores da literatura demonstra que o campo ainda não está totalmente institucionalizado, mas também, não se encontra mais em seu estágio inicial.

As organizações que compõem o campo não são isoladas, elas interagem e reconhecem a importância umas das outras e são conectadas e afetadas por um largo sistema de relações, exercendo influência mútua, direta ou indiretamente e compartilhando um problema funcional (DIMAGGIO e POWELL, 1983; SCOTT, 1995; LECA e DEMIL, 2001).

As organizações ajustam-se à lógica institucional vigente no campo, desenvolvem a sensação de estarem juntas numa empreitada comum e, ao longo do tempo, vêm aumentando seu grau de interação através do incremento das relações de cooperação, da parceria interorganizacional e do intercâmbio de informações.

No entanto, isto ocorre ainda superficialmente. Embora exista uma consciência coletiva da necessidade e importância da articulação entre as organizações no campo do turismo e os atores terem incorporado isto em seus discursos, o associativismo é praticado de forma insipiente e o grau de iteração é distante do ideal.

Também não se detectou claras estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão, enfrentou-se a dificuldade de estabelecer as fronteiras do campo que não são nítidas e o isomorfismo é aparentemente baixo, o que denota que o campo não está altamente institucionalizado. A ausência de registro histórico do campo e a incongruência das respostas dos entrevistados também corroboram com esta conclusão. Com base nos resultados levantados, pode-se inferir que o grau de institucionalização do campo é baixo, porém, demonstrando sinais de ascensão.

A concretização do RCVB após 18 anos de sua idealização; a iniciativa de retomar as atividades do conselho municipal de turismo este ano e; a proliferação dos cursos de turismo de nível superior e o aumento do número de egressos sinalizam fortes pressões para o aumento do grau de institucionalização do campo.

5

Conclusões e Sugestões

Este capítulo baseou-se na consecução dos objetivos de pesquisa apresentados no capítulo de metodologia e nas análises dos dados apresentados no capítulo anterior.

5.1 Conclusões

O presente estudo teve como principal finalidade analisar as origens e a institucionalização do campo organizacional do turismo no Recife e para isso foram estabelecidos os seguintes objetivos intermediários:

- I. identificar os fatores, do ponto de vista histórico, que foram relevantes no processo de formação do campo de turismo em Recife;
- II. identificar o contexto de referência do campo organizacional em estudo;
- III. identificar os principais atores envolvidos na sua formação;
- IV. delinear a configuração atual do campo em estudo;
- V. analisar o grau de institucionalização do campo em estudo.

As conclusões ora apresentadas estão fundamentadas nas referências teóricas do conceito de campo organizacional (DIMAGGIO e POWELL, 1983) e da atividade

turística e no cenário histórico-institucional do surgimento e desenvolvimento do turismo no Brasil e, mais especificamente, em Recife-Pernambuco.

I. Fatores relevantes no processo de formação do campo

O Recife sempre foi um centro cultural, comercial, econômico e científico no Nordeste e atraía um fluxo espontâneo e não planejado de visitantes.

O empirismo marcou o início da atividade turística que se oficializou em 1968 com a instituição da Política Municipal de Turismo. O campo organizacional foi se formando à medida que as organizações passaram a interagir e a compartilhar valores e crenças que influenciaram as ações dentro do campo.

Verificou-se que a tradição histórica e a beleza natural do Recife; a construção do aeroporto internacional e suas constantes ampliações; a criação da SUDENE (1959); criação da EMPETUR (1967); a construção do Centro de Convenções (1978); o advento dos vôos *charters* (1983); a entrada da hotelaria internacional (final da década de 1980) e a revitalização do Bairro do Recife (1993) foram fatores de grande importância nesse processo. Apesar destes fatos terem naturezas diversas e terem acontecidos em épocas distintas, tomados em conjunto foram fundamentais para o desenvolvimento da atividade turística no Recife.

O turismo foi se consolidando tendo hoje sua importância reconhecida pelo poder público, iniciativa privada e sociedade em geral.

O resgate histórico realizado foi fundamental para compreender o processo de formação e institucionalização do campo.

II. Contexto de referência do campo

Apesar de muitos entrevistados não terem reconhecido influências de modelos externos na estruturação do campo, pode-se dizer que existe uma tendência isomórfica em direção aos modelos estruturais líderes de regiões geográficas mais desenvolvidas em relação ao turismo, uma vez que se detectou a influência, inicialmente, dos modelos europeus, sobretudo da Espanha e Itália, e também do modelo mexicano que serviram de referência para a capacitação da mão-de-obra e o planejamento turístico. Posteriormente nas décadas de 1980/1990, os Estados Unidos serviram de modelo para a revitalização do Bairro do Recife.

Também se seguiram as orientações do contexto nacional representado pela Embratur que, por sua vez, seguia as tendências mundiais na elaboração dos projetos e programas que foram muito influenciados por organizações como a OMT, WTTC, Banco Mundial, BID, OEA, CICATUR etc.

Percebeu-se que os contextos internacional e nacional norteiam as ações macro do campo, ou seja, busca-se neles “o que está sendo feito” nos destinos turísticos bem-sucedidos. No entanto, o “como fazer” sofre muita influência cultural, sendo adaptado às características regionais. As referências internacionais e nacionais estão mais presentes no discurso do que na prática das ações no campo.

De fato, quem modela as práticas organizacionais mais fortemente dentro do campo é o contexto regional. Um exemplo ilustrativo disto é a noção de qualidade vigente no campo que não é consoante com as exigências dos padrões internacionais mas, sim, adaptada à cultura nordestina. Outro exemplo é o horário de visitação dos museus que diverge das orientações do contexto internacional e segue o contexto regional.

Assim sendo, percebeu-se que o contexto de referência do campo em estudo é difuso, apresentando influências de âmbito internacional, nacional, regional e local.

III. Principais atores envolvidos na formação do campo

Muitos entrevistados não apontaram nomes e os que se dispuseram a responder indicaram mais de um ator utilizando o critério da visibilidade das ações. Obteve-se assim uma lista com 21 nomes que, apesar de terem sido relevantes para o desenvolvimento do campo, não tiveram suas contribuições registradas numa memória institucional que os legitime perante a sociedade em geral.

Dos citados, constatou-se que a grande maioria ocupou cargos públicos e/ou a presidência de importantes entidades de classe. Estes dados corroboram a teoria que aponta o Estado e as profissões como os principais atores institucionais (DIMAGGIO e POWELL, 1991; SCOTT, 1995).

Há fortes evidências de paternalismo no campo. O Estado sempre aparece como provedor e facilitador. Percebeu-se que o governo sempre assumiu a maior responsabilidade no fomento do turismo. Nos primórdios, por se tratar de uma atividade nova, desconhecida e, portanto, sem muito crédito, o governo reuniu esforços para a estruturação da atividade turística e o empresariado o acompanhou a passos lentos. No decorrer do tempo, o campo sofreu com as descontinuidades político-administrativas e a iniciativa privada sempre se queixava, mas esperava passivamente que o governo atuasse com um papel centralista tomando decisões que atendessem interesses de seu segmento específico e não do campo como um todo.

Só mais recentemente, diante da crise e reforma do Estado, é que o empresariado está mudando esta mentalidade e assumindo uma postura menos passiva. O Recife *Convention & Visitors Bureau* tem despertado o empresariado local para esta questão. A entrada deste novo ator no campo tem contribuído para o amadurecimento da relação entre o Estado e o empresariado.

IV. Atual configuração do campo

O campo do turismo é composto por um entrelaçado de organizações de diversos ramos de atuação e sua abrangência e a própria natureza de interdependência da atividade dificultaram a delimitação de suas fronteiras. Fazem parte do campo as organizações que controlam, regulam, organizam e representam as outras organizações dentro do campo.

Com base nos dados do Invitur chegou-se ao quantitativo das organizações que compõem o campo e a partir dos dados coletados e da percepção da pesquisadora delinear-se os arranjos estruturais do campo.

Atores de origens e características diferentes se articulam compartilhando competências em prol da promoção do produto turístico recifense. Pode-se visualizar a necessidade de intensa articulação entre praticamente todas as atividades que constituem o campo e sua interdependência consubstancia-se na principal característica do campo.

Vale ressaltar que a configuração do campo não é permanente, ela sofre mudanças no decorrer do tempo, podendo alterar-se através da modificação da estrutura de recursos ou mesmo pela entrada de um novo ator.

O mapeamento exploratório sobre o campo organizacional do turismo no Recife tentou proporcionar a oportunidade de melhor conhecer os atores do campo, seus papéis e vínculos.

V. Grau de institucionalização do campo

Este estudo revelou que o campo organizacional de turismo no Recife não se encontra mais em seu estágio inicial caracterizado pela composição de organizações isoladas. Por compartilharem um problema funcional, as organizações ajustam-se à lógica

institucional vigente no campo, desenvolvem a sensação de estarem juntas numa empreitada comum e, ao longo do tempo, vêm aumentando seu grau de interação através do incremento das relações de cooperação, da parceria interorganizacional e do intercâmbio de informações, embora ainda superficialmente.

Por outro lado, não se detectou claras estruturas interorganizacionais de dominação e padrões de coalizão, enfrentou-se a dificuldade de estabelecer as fronteiras do campo, que não são nítidas, e o isomorfismo é aparentemente baixo, o que denota que o campo não está altamente institucionalizado.

Assim, os indicadores da literatura, a ausência de registro histórico do campo e a incongruência das respostas dos entrevistados denotam que o grau de institucionalização do campo é baixo. Porém, há claras evidências de ascensão.

A concretização do RCVB após 18 anos de sua idealização; a iniciativa de retomar as atividades do Conselho Municipal de Turismo este ano; a proliferação dos cursos de turismo de nível superior sinalizam fortes pressões para o aumento do grau de institucionalização do campo.

O grau de institucionalização do campo organizacional refere-se ao grau de interação e à natureza da estrutura interorganizacional (SCOTT, 1995, p.106) que modificam no decorrer do tempo visto que o campo permanece em constante construção e sua estrutura pode ser modificada, por exemplo, através da mudança da estrutura de recursos ou mesmo pela entrada de um novo ator no jogo. Assim sendo, a institucionalização não é um atributo estático, ou seja, um campo está ou não está institucionalizado, seu grau varia de acordo com as circunstâncias históricas e temporais (POWELL, 1991) e está predominantemente relacionado mais a aspectos político-institucionais do que a mecanismos técnico-rationais.

Entender este processo é fundamental para entender a lógica que orienta as organizações, entender o comportamento dos atores, a institucionalização das formas organizacionais, enfim, transcender a visão mercadológica que estuda o turismo como objeto de consumo do sistema econômico de fácil objetivação desconsiderando suas múltiplas referencialidades, principalmente enquanto aspectos subjetivos passíveis de interferir e atribuir novas relações reconhecidas como legítimas.

O turismo enquanto negócio, além de envolver produtores, vendedores, intermediários, consumidores e reguladores, envolve a sociedade como um todo já que exerce pressão crescente sobre a vida coletiva, o meio ambientes e as heranças culturais que geram significados a serem assimilados pelos atores do campo.

Acredita-se que a abordagem de campo organizacional para a análise do turismo constitui-se num avanço para os estudos turísticos que têm suas análises restritas ao enfoque do mercado e contribui para uma melhor compreensão dos vínculos, inter-relacionamentos e dependência mútua que existem entre os vários atores do campo do turismo, proporcionando maior entendimento sobre seu funcionamento.

Tendo em vista a dificuldade em conceituar, de maneira clara e explícita, o que é o turismo, como ele se vincula e estabelece interfaces com outras atividades inerentes à sociedade, como se alinha ao processo produtivo tradicional da economia, o conceito de campo organizacional se configura como uma alternativa para ultrapassar as definições reducionistas do que se entende por turismo.

O turismo não é uma atividade produtiva agrícola ou industrial e sim uma combinação complexa de inter-relacionamentos entre indústria e comércio e, por isto, classificado no setor terciário ou de serviços, embora os conceitos de setor e indústria não lhe sejam adequados. De fato, o turismo é um campo composto por uma coletividade de

organizações, regido por uma dinâmica socioeconômica-cultural imbuída de objetividade-subjetividade que influencia, direta e indiretamente, as organizações que o integram.

Analisar o turismo sob esta ótica significa romper com a lógica racional dos negócios e permitir a quebra da concepção funcionalista ao chamar atenção para os elementos simbólicos que o permeiam.

Este trabalho não teve a pretensão de esgotar o tema, ao contrário, trata-se de um estudo preliminar de natureza descritiva que se prestou a pontuar algumas características do campo organizacional do turismo no Recife. Espera-se, assim, abrir caminhos para outros estudos.

5.2 Sugestões

Limitações impostas à pesquisa reduziram o seu escopo, fazendo com que algumas dimensões consideradas relevantes não pudessem fazer parte do universo estudado e ensejassem a contribuição de sugestões para futuras pesquisas.

Sugere-se então levar a cabo estudos inferenciais sobre os jogos de poder no campo. Apesar da definição de campo organizacional destacar mais o critério funcional de agregação do que o critério de dependência de poder (PFEFFER e SALANCIK, 1978), o processo de desenvolvimento e institucionalização do campo envolve relações de poder que não foram aprofundadas neste trabalho. Uma outra questão a ser estudada é o isomorfismo no campo. Recomenda-se também realizar pesquisas sobre a cognição dos atores para investigar em que bases são tomadas as decisões dentro do campo.

Assim, este trabalho pode ser considerado um marco para a pesquisa científica sobre o turismo no Recife, suscitando novas questões e problemas de investigação acerca

do tema e fornecendo suporte para elaboração de hipóteses em futuras pesquisas nessa área.

6

Referências Bibliográficas

ABRESI – Associação Brasileira das Entidades de Hospedagem, Alimentação e Turismo. **A Indústria do Turismo no Brasil: perfil e tendências**. São Paulo: novembro de 1996.

ADM&TEC – Instituto de Administração e Tecnologia. **Diagnóstico estratégico para reposicionamento do produto turístico da cidade do Recife**. Recife, agosto de 1996.

AHEDO, Manu. State and professions in the construction of an environment firm's field: the role of ACLIMA – the environment field's cluster – association in the Basque region – Spain. COLÓQUIO FRANÇA, 17, França/Lyon. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

AMORIM, Clézio Gontijo. **Intensidade do relacionamento interorganizacional no setor turístico de Curitiba-PR**. Paraná, 1999. 100.p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Administração. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1999.

ANDRADE, José Vicente de. **Fundamentos e dimensões do turismo**. 5ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1998.

ANDRADE, Rui Otávio B. De e NETO, Luís Moretto. A gestão privada do turismo. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godói (org). **Turismo: como aprender, como ensinar**. vol 1. São Paulo: SENAC, 2001.

ANSARAH, Marília Gomes dos Reis. Teoria Geral do Turismo. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godói (org). **Turismo: como aprender, como ensinar**. vol 2. São Paulo: SENAC, 2001.

BANCO MUNDIAL. **Turismo: Documento de trabalho sobre o setor**. Banco Mundial: Junho de 1972.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2000.

BARLEY, Stephen R. e TOLBERT, Pamela S. **Institutionalization and structuration: studying the links between action and institution**. Organization Studies, 18 (1): 93-117, 1997.

BARRETO, Margarita. **Planejamento e organização do turismo**. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1996.

- _____. **Manual de iniciação ao estudo do turismo.** Campinas: Papirus, 1997.
- _____. As ciências sociais aplicadas ao turismo. In: SERRANO, Célia; BRUHNS, Heloisa Turini e LUCHIARI, Maria Tereza D. P. (orgs). **Olhares contemporâneos sobre o turismo.** Campinas-SP: Papirus, 2000
- BAPTISTA, Romeu Neves. 57º Fórum ADM & TEC de Desenvolvimento e Turismo. Tema: **O turismo na cidade do Recife.** Auditório da Fiepe: Recife-PE. 20/09/2001.
- BENEVIDES, Ireleno Porto. **Turismo e PRODETUR: dimensões e olhares em parceria.** Fortaleza: EUFC, 1998.
- BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo.** São Paulo: SENAC, 1998.
- _____. A política do turismo. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godói (org). **Turismo: como aprender, como ensinar.** vol 1. São Paulo: SENAC, 2001.
- BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A Construção social da realidade.** Petrópolis: Vozes, 1978.
- BONALD NETO, Olimpio. **Planejamento e organização do turismo.** Recife: EMPETUR, 1978.
- _____. **Turismo, Folclore e Artesanato: 15 anos de Ação da EMPETUR.** Palestra proferida durante o Ciclo de Palestras em comemoração aos 15 anos da EMPETUR no Museu da Cidade do Recife, em 26 de agosto de 1982.
- BONALD NETO, Olímpio e PEDROSA, Zenaide. **Potencial Turístico do Nordeste.** Coleção Nordeste em Evidência. Olinda/Recife: Editora Asa Pernambuco, 1986.
- BOONS, Frank e STRANNEGARD, Lars. **Organizations coping with their environment.** International Studies of Management & Organizations. 30(3): 7-17, 2000.
- BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo - MICT e EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo. **Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas.** 1996-1999.
- CARVALHO, Caio Luiz de. **A revolução silenciosa.** Disponível em: < <http://www.embratur.gov.br> > Acesso em: 02 dez. 2001.
- _____. **Turismo: uma arma poderosa para incrementar o crescimento.** Disponível em: < <http://www.embratur.gov.br> > Acesso em: 02 dez. 2001.
- CARVALHO, Cristina A. P. de; VIEIRA, Marcelo M. F. e LOPES, Fernando D. **Contribuições da perspectiva institucional para análise das organizações.** In: Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 23º, 1999, Foz do Iguaçu, **Anais...** Foz do Iguaçu: ENANPAD, 1999.
- COOPER, Chris et al. **Turismo: princípios e prática.** 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira**. Vol. 7. São Paulo: Saraiva, 1988.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. O Nordeste que o turismo(ta) não vê. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org). **Turismo. Modernidade. Globalização**. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. **Políticas de turismo e território**. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

DAFT, Richard. **Teoria e projeto das organizações**. São Paulo: LTC Editora, 1999.

DAVIDSON, Thomas Lea. O que são viagens e turismo: constituem de fato um setor? In: THEOBALD, William F. (org). **Turismo global**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

DIMAGGIO, P. J. Structural analysis of organizational fields: a block model approach. In: Research in Organizational Behavior, vol. 8, 1986. pp.335-370.

_____. Constructing an organizational field as a professional project: US Art Museums, 1920-1940. In: POWELL, W.W. e DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. London: University of Chicago Press, 1991.

DIMAGGIO, P.J e POWELL, W.W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, 48:147-60, 1983.

_____. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, W.W. e DIMAGGIO, P.J. **The new institutionalism in organizational analysis**. London: University of Chicago Press, 1991.

EMPETUR - Empresa Pernambucana de Turismo. **I Plano Pernambucano de Turismo/Planpetur**. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Indústria e Comércio, Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco – Condepe e Empetur, 1978.

_____. **O turismo em Pernambuco: seu desenvolvimento, suas perspectivas**. Acervo da Biblioteca. 1979.

_____. **Rápido esboço histórico do turismo em Pernambuco e suas perspectivas**. Acervo da Biblioteca. Documento nº 32/6034. Pasta: Pernambuco – Turismo 1.

_____. **O desenvolvimento do turismo: uma prioridade do governo Roberto Magalhães**. Acervo da Biblioteca.

_____. **Inventário da Oferta Turística de Pernambuco**. Recife: Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo, Empetur, Sudene, 2001. 1 CD-ROM.

ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL. São Paulo: Enciclopédia Britânica do Brasil Publicações Ltda, 1995.

FERRAZ, Joandre Antônio. Regime Jurídico do Turismo. In: LAGE, Beatriz Helena Gelas e MILONE, Paulo César (orgs). **Turismo: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

FREITAS, Maria Éster de. Contexto social e imaginário organizacional moderno. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 21., 1997, Rio das Pedras-RJ, **Anais...** Rio das Pedras-RJ: ENANPAD, 1997.

GALVIN, Tiffany L.; SZYLIOVICZ, Dara e HUDSON, Bryant. Waves of investing: examining the expansion of the venture capital field. In: EGOS - COLÓQUIO FRANÇA, 17., França/Lyon, 2001. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

HALL, Richard H. **Organizações, estruturas e processos**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984.

IBGE – Conselho Nacional de Estatística. **Recife-Pernambuco**. 2ª ed. Ibge: Serviço Gráfico, 10 de maio de 1960.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do Turismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

KNAFOU, Remy. Turismo e território: para um enfoque científico do turismo. In: **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

KRAGH, Peter Jespersen, MALTHA, Lise Nielsen e SOGNSTRUP, Hanne. The interaction of professions and the state in the Danish hospital field. In: EGOS - COLÓQUIO FRANÇA, 17., França/Lyon. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

LACERDA, Helena Pires (chefe da equipe técnica). **Legislação básica dos órgãos de administração indireta no estado de Pernambuco**. 07/03/80 (Acervo da Biblioteca da AD-DIPER).

LAGE, Beatriz Helena Gelas e MILONE, Paulo César (orgs). **Turismo: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

LAMERTZ, Kai. The evolution of legitimacy in an organizational field: the Ontario beer brewing industry. In: EGOS - COLÓQUIO FRANÇA, 17., França/Lyon. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

LECA, Bernard e DEMIL, Benoît. Shaping an organizational field: institutional entrepreneurs and institutional strategies in the PC industry. In: EGOS - COLÓQUIO FRANÇA, 17., França/Lyon. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

LEITE, José Romero Rodrigues. **Turismo e Segurança**. Recife: EMPETUR, 1986.

LEMOS, Leandro Antônio de. Os sete mitos do turismo: a busca de alguns conceitos fundamentais. In: GASTAL, Suzana (org). **Turismo: 9 propostas para um saber-fazer**. 2ª ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001. 150p. (Coleção Comunicação, 4).

LICKORISH, Leonard J. e CARSON, L. Jenkins. **Introdução ao Turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LIMA, João Policarpo Rodrigues (coord) *et. al.* **Zona da Mata: Estudo de alternativas de geração de emprego e renda no meio urbano**. Recife: Sebrae-PE, 1995 (Reflexões sobre a Zona da Mata, 3).

LOYO, Frederico. **Pernambuco: turismo como indutor de desenvolvimento**. Palestra proferida pelo presidente da Empetur na reunião ordinária do Conselho de Turismo na sede da Confederação Nacional do Comércio – CNC. Rio de Janeiro: 7 de março de 2001.

LUZ, M. C. V. **Análise Setorial: a indústria hoteleira**. Panorama setorial/Gazeta Mercantil. São Paulo. Vol. 1, abril de 1999.

MACÊDO, Paulo della Nora. **Radiografia e perspectivas do turismo em Pernambuco**. 1996. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, 1996.

MACHADO, Marcello de Barros Tomé. Integração entre os eixos turísticos do estado da Paraíba. In: RODRIGUES, Ayr Balastri (org). **Turismo. Modernidade. Globalização**. São Paulo: Hucitec, 1997.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. e FONSECA, Valéria Silva da. (1993) Homogeneização e diversidade organizacional: uma visão integrativa. In: Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração - ENANPAD, 17º, 1993, Salvador, **Anais...** Salvador: ENANPAD, 1993.

_____. Competitividade organizacional: conciliando padrões concorrenciais e padrões institucionais. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e OLIVEIRA, Lúcia Maria Barbosa de. **Administração contemporânea: perspectivas estratégicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria S. da e FERNANDES, Bruno H. R. Mudança e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, Marcelo M. F.; OLIVEIRA, Lúcia M. B. **Administração contemporânea**. São Paulo: Atlas, 1999.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. e GONÇALVES, Sandro A. Nota técnica: a teoria institucional. In: In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia e NORD, Walte. **Handbook de estudos organizacionais**. v.1, São Paulo: Atlas, 1998.

MAZZA, Carmelo e STRANDGAARD, Pedersen Jesper From press to e-media: the reorganization of organizational field.. In: EGOS - COLÓQUIO FRANÇA, 17., França/Lyon. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

MELLO, Francisco A. Bandeira de. **Turismo: uma perspectiva Pernambucana**. Conferência pronunciada no Seminário de Tropicologia, presidido por Gilberto Freyre, para a Associação dos Diplomatas da Escola Superior de Guerra. Recife: UFPE, 1978.

_____. Prefácio. In: BONALD NETO, Olímpio. **Planejamento e organização do turismo**. Recife: EMPETUR, 1978.

_____. **Turismo social I.** Publicado no Jornal do Comércio. Recife, 13 fev. 2000. Disponível em: <<http://rec.web.terra.com.br/hoteltur/artigos.htm>> Acesso em: 14 abr. 02.

_____. **Turismo social II.** Publicado no Jornal do Comércio. Recife, 20 fev. 2000. Disponível em: <<http://rec.web.terra.com.br/hoteltur/artigos.htm>> Acesso em: 14 abr. 02.

_____. **O tripé do turismo.** Publicado no Jornal do Comércio. Recife, 28 mai. 2002. Disponível em: <http://www.met.gov.br/Clipping/2002/Maio/C28052002_3.htm> Acesso em: 14 abr. 02.

MEYER, John e ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83: 341-63, 1977.

_____. Institutionalized organizations: formal structure as myths and ceremony. In: POWELL, W.W. e DIMAGGIO, P.J. **The new institutionalism in organizational analysis.** London: University of Chicago Press, 1991.

OLIVEIRA, Antônio Pereira. **Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

OLIVER, Christine. "The influence of institutional and task environment relationships on organizational performance: the canadian construction industry". In: **Journal of management studies.** 34:1, january, 1997.

OMT – Organização Mundial de Turismo. **Introducción al turismo.** Madrid: OMT, 1998.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. **Sociologia do turismo.** Campinas-SP: Papirus, 1995. (Coleção Turismo).

PEDROSA, Danilo. In: 57º Fórum ADM & TEC de Desenvolvimento e Turismo. Tema: **O turismo na cidade do Recife.** Auditório da FIEPE. Recife-PE. 20/09/2001.

PFEFFER, Jeffrey e SALANCIK, Gerald. **External Control of Organizations.** New York: Haper & Row, 1978.

PERROW, Charles. **Complex organizations.** 3., New York: McGraw-Hill, 1986.

PINTO NIETO, Marcos. **Manual de direito aplicado ao turismo.** Campinas-SP: Papirus, 2001 (Coleção Turismo).

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Guia da Cidade do Recife.** 1974

POWELL, Walter. Expanding the scope of institutional analysis. In: POWELL, W.W. e DIMAGGIO, P.J. **The new institutionalism in organizational analysis.** London: University of Chicago Press, 1991.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais.** 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

_____. **Turismo: modernidade e globalização.** São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. Geografia do turismo: novos desafios. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godói (org). **Turismo: como aprender, como ensinar**. Vol. 1. São Paulo: SENAC, 2001.

RODRIGUES, Otávio. Turismo é bom negócio. In: Revista Você S.A. Edição 24 - Ano 3 - Junho de 2000.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. 2., São Paulo: Atlas, 1999.

ROLIM, Zionam E. L. **Modelos para o setor de turismo e a caracterização para o caso do Estado de Pernambuco**. Recife: UFPE/Departamento de Economia/PIMES – Pós-Graduação em Economia, 1996.

SCOTT, Richard W. **Organizations: rational, natural, and open systems**. 3. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

_____. **Institutions and organizations**. London: SAGE, 1995.

_____. Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, Richard W., MEYER, John W. et al. **Institutional environments and organizations: structural, complexity and individualism**. Califórnia: Sage Publications, 1994.

SCOTT, Richard W. e MEYER John W. The organizational of societal sectors: propositions and early evidence. In: POWELL, W.W. e DIMAGGIO, P.J. **The new institutionalism in organizational analysis**. London: University of Chicago Press, 1991.

SCOTT, Richard W., MEYER, John W. et al. **Institutional environments and organizations: structural, complexity and individualism**. Califórnia: Sage Publications, 1994.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1975.

SERRANO, C.M. de T. e LUCHIARI, M.T.D.P. Desenvolvimento, desenvolvimento sustentável e suas críticas. In Rodrigues, A.M. (org) **Textos Didáticos: Meio Ambiente - Ecos da Eco n° 8**. Campinas: IFCH/Unicamp, 1993.

SILVA, Cristóvão Barros da. **Pólos de turismo na região nordeste do Brasil: Pernambuco e Bahia**. 1996. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, 1996.

SILVA, Francisca de Paula Santos da. **Turismo em rede: um teia de múltiplas relações – o XXVI Congresso da ABAV**. Salvador: Faculdade de Turismo da Bahia, 2000.

SILVA, João Adauto. 57º Fórum ADM & TEC de Desenvolvimento e Turismo. Tema: **O turismo na cidade do Recife**. Auditório da Fiepe: Recife-PE. 20/09/2001.

SILVA, Paulo César de S. **A importância do setor de turismo para a economia pernambucana**. 1994. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, 1994.

SLACK, Trevor, HININGS, Bob. “Institutional pressures and isomorphic change: an empirical test”. In: **Organization studies** 1994, 15/06:803-827.

SUCHMAN, Mark C. Localism and globalism in institutional analysis: the emergence of contractual norms in Venture finance. In: SCOTT, Richard W. e CHRISTENSEN, Søren (orgs). **The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies**. London: Sage, 1995.

SWARBROOKE, John. **Turismo sustentável: meio ambiente e economia**. V.2. 2ª ed. São Paulo: Aleph, 2000.

TEIXEIRA, Hélvio de Avellar. A Trajetória dos Pequenos Negócios do Ramo de Turismo na Região de Belo Horizonte e Poços de Caldas (MG) - um estudo sobre o mito ou a realidade do processo de empreendedorismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, 25., 2001, Campinas-SP, **Anais...** Campinas/SP: ENANPAD, 2001.

TEIXERA, Marta. 57º Fórum ADM & TEC de Desenvolvimento e Turismo. Tema: **O turismo na cidade do Recife**. Auditório da Fiepe: Recife-PE. 20/09/2001.

THEOBALD, William F. (org). **Turismo global**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

THORNTON, Patricia H. Accounting for acquisition waves: evidence from the U.S. College Publishing Industry. In SCOTT, Richard W. e CHRISTENSEN, Søren (orgs). **The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies**. London: Sage, 1995.

TINARD, Yves. **Turismo: economia y gestión**. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1996.

TOLBERT, Pamela S. e ZUCKER, Lynner G. A institucionalização da teoria institucional. In: Stewart Clegg, Cynthia Hardy e Walter Nord. **Handbook de estudos organizacionais**. v.1, São Paulo: Atlas, 1998.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Turismo básico**. 3ª ed., São Paulo: Editora SENAC, 1999.

_____. **Turismo e qualidade: tendências contemporâneas**. 4ª ed. Campinas-SP: Papirus, 1999.

TUCHMAN, G. Historical social science: methodologies, methods and meanings. In: DENZIN, N. K., LINCOLN, Y. S. **Handbook of qualitative research**. London: Sage, 1994.

VASCONCELOS, Ana Paula Macedo. **A indústria do turismo em Pernambuco: novas tendências**. 1998. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, 1998.

VIEIRA, Marcelo Falcão Milano; CARVALHO, Cristina; DIAS LOPES, Fernando. The structuring of the organizational field of theatres and museums in the south of Brazil. In: EGOS - COLÓQUIO FRANÇA, 17., França/Lyon. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

VIEIRA, Marcelo Falcão Milano. **Formação e estruturação de campos organizacionais: um estudo em organizações de cultura e lazer no estado de Pernambuco.** Projeto Integrado de Pesquisa, 2001.

WAHAB, Salah. **Introdução à administração do turismo:** alguns aspectos estruturais e operacionais do turismo internacional, teoria e prática. Tradução por Luiz Roberto de Moraes Junqueira. 3 ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

WANDERLEY, Cecília Figueiredo. **A importância do setor de turismo no desenvolvimento do Estado de Pernambuco.** 1996. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal de Pernambuco, 1996.

WOYWODE, Michael. The Emergence and Dynamics of Venture Capital in Germany: An Organizational Field Based Approach. In: EGOS - COLÓQUIO FRANÇA, 17., França/Lyon. **Anais...** França/Lyon: EGOS/Colloquium, 2001.

Apêndice 1

Lista de siglas

- ABAV - Associação Brasileira de Agências de Viagens
- ABEOC - Associação Brasileira de Empresas Organizadoras de Congresso
- ABIH - Associação Brasileira da Indústria Hoteleira
- ABLA - Associação Brasileira de Locadoras de Automóveis
- ABRASEL - Associação Brasileira de Entretenimento e Lazer
- ABRAJET - Associação Brasileira de Jornalistas e Escritores de Turismo
- ABBTUR - Associação Brasileira de Bacharéis em Turismo
- ABR – Associação dos Empresários do Bairro do Recife
- ACE – Associação Internacional dos Executivos de Conferência
- AD-DIPER – Agência de Desenvolvimento de Pernambuco
- ADEMP – Associação dos Empresários do Pólo Pina e Adjacências
- APECO – Associação Pernambucana de Ecoturismo
- ASTA – Sociedade Americana dos Agentes de Viagens
- ASTUR – Associação dos Secretários de Turismo de Pernambuco
- BID – Banco Internacional de Desenvolvimento
- BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNB – Banco do Nordeste do Brasil
- BANDEPE – Banco do Estado de Pernambuco
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento

CEATUR - Centro de Estudos de Animação Turística

CEBITUR - Centro Brasileiro de Documentação e Informação Turística

CICATUR - Centro Interamericano de Capacitação Turística

CNTUR - Confederação Nacional do Turismo

CONDEPE – Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco

CONTUR – Conselho de Turismo de Pernambuco

CONTURE - Conselho de Turismo de Recife

COTAL – Confederação dos Organismos de Turismo da América Latina

CPRH – Companhia Pernambucana de Recursos Hídricos

CTI-NE – Comissão de Turismo Integrado do Nordeste

DDC - Departamento de Documentação e Cultura

EMETUR - Empresa Metropolitana de Turismo da Cidade do Recife

EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo

EMPETUR – Empresa Pernambucana de Turismo

FENACTUR - Federação Nacional de Turismo

FUAAV – Federação Universal de Associações de Agentes de Viagens

FUNGETUR – Fundo Geral de Turismo

IATA – Associação Internacional de Transporte Aéreo

ICCA – Associação Internacional de Congressos e Convenções

ICAO – Organização Internacional de Aviação Civil

IHA - International Hotel Association

IH&RA - International Hotel & Restaurant Association

INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial

INVITUR – Inventário da Oferta Turística

OEA - Organização dos Estados Americanos

OMT – Organização Mundial do Turismo

PATA – Pacific Ásia Travel Association

PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PRODETUR – Programa de Desenvolvimento do Turismo

RCVB – *Recife Convention & Visitors Bureau*

SDETE - Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes do Estado de Pernambuco

SEEMTUR - Sindicato dos Empregados das Empresas de Turismo do Estado de Pernambuco

SENAC – Serviço de Aprendizagem Comercial

SEPLANDES – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social

SHRBS - Sindicato dos Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares

SINDETUR - Sindicato das Empresas de Turismo

SNEA - Sindicato Nacional das Empresas Aeroviárias

SPHAN – Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WTTC – Conselho Mundial de Viagens e Turismo

Apêndice 2

Índice de Quadros e Figuras

Quadro 2.1 – O velho e o novo institucionalismo	25
Quadro 2.2 - Variação na ênfase dos três pilares das instituições	31
Quadro 2.3 – Estágios de institucionalização e dimensões comparativas	33
Figura 2.1 – Etapas de formação de um campo organizacional	44
Figura 2.2 – A rede turística	48
Quadro 3.1 – Descrição da operacionalização da pesquisa	65
Quadro 4.1 – Modelo de análise dos dados	68
Quadro 4.2 – Síntese dos fatores relevantes no processo de formação do campo na ótica dos entrevistados	93
Quadro 4.3 – O contexto de referência do campo	98
Quadro 4.4 – Principais atores do campo na visão dos entrevistados e suas ações	100
Figura 4.1 – A configuração atual do campo	106
Quadro 4.5 – Indicadores do grau de institucionalização no campo em estudo	143

Apêndice 3

Roteiro da Entrevista

1. Que fatos ou acontecimentos históricos o Sr(a) considera relevantes para o desenvolvimento do turismo em Recife?
2. Como e quando o governo municipal passou a investir no turismo? E a iniciativa privada?
3. Teve alguma cidade/destino turístico que serviu de modelo de referência para o turismo em Recife? Qual? Por quê? E hoje em dia?
4. Na sua opinião, quem o Sr(a) destacaria como indivíduo ou organização que teve papel preponderante no processo de desenvolvimento da atividade turística em Recife? Dos mencionados, que função exerceram?
5. Quando e por que se começou a falar em *trade turístico* em Recife-PE?
6. Há algum tipo de relacionamento entre as empresas do setor de turismo em Recife, na sua opinião?
7. E entre as empresas e o governo municipal, estadual e federal?
8. Como é o relacionamento das empresas com as associações e entidades de classe?
9. A forma e a intensidade com que as organizações interagem sofreu modificações desde o início da atividade turística em Recife?
10. Na sua opinião, como as empresas vêem umas as outras?

11. O poder público e a iniciativa privada compartilham a sensação de estarem juntos no desenvolvimento do turismo em Recife?
12. As empresas compartilham informações? Que tipo de informações e como elas são compartilhadas ?
13. As atividades do setor turístico, tanto no âmbito governamental como das empresas, baseiam-se de alguma maneira nos dados produzidos pela Empetur? E pelos estudos das faculdades de turismo?
14. Todas as organizações têm o mesmo peso para o desenvolvimento do turismo?
15. De alguma forma, existem organizações que podem ser consideradas líderes? Quais? Como exercem esta liderança?
16. Há participação da iniciativa privada na tomada de decisões sobre os rumos do turismo em Recife? O *trade* turístico tem alguma influência sobre as políticas e ações do setor?
17. Como é o acesso aos recursos para financiamento no setor?
18. Que influência os órgãos estatais exercem sobre as empresas?
19. Qual o grau de profissionalização do setor? (Houve alguma mudança após a criação das faculdades de turismo e hotelaria?)
20. Há alguma organização-modelo (no âmbito local, regional, nacional e internacional) tida como exemplo de sucesso, em que as empresas se espelham? De que forma?
21. De modo geral, podemos afirmar que as estruturas das empresas do setor são semelhantes?

Apêndice 4

Evolução Histórica do Turismo no Mundo

A Grécia Antiga e o Império Romano podem ser considerados como formas rudimentares do turismo. Os centros de peregrinações religiosas, as grandes rotas da seda e das Índias, as estações balneárias do mundo antigo e medieval e as olimpíadas gregas são considerados os primeiros exemplos relevantes de turismo registrados na história.

Como fenômeno moderno, o turismo teve a sua institucionalização quando as viagens foram facilitadas pelas tecnologias de transporte e comunicação e o tempo de lazer passou a ser uma conquista da classe trabalhadora.

Com a Revolução Industrial, iniciaram-se as novas relações de trabalho fazendo surgir a necessidade de estruturar uma atividade que atendesse o tempo disponível dos indivíduos.

Costuma-se indicar como marcos da passagem do turismo aristocrático moderno para o turismo massivo contemporâneo “o surgimento da agência de viagens Abreu Turismo, em 1840, na cidade do Porto (Portugal) e a primeira excursão organizada por Thomas Cook, na Inglaterra, em 1841, com a finalidade de transportar de trem 570 pessoas para um congresso (RODRIGUES, 1997, p.10).

Há que se destacar também, no fim do século XIX, Thomas Bennett como provavelmente o primeiro especialista em pacotes individuais de viagens (1850); a importância de George Mortimer Pullman para os transportes turísticos com a criação do coche-salão (1860); e Caesar Hitz para a hotelaria de luxo (1870).

O advento do automóvel contribuiu para o incremento das viagens (BARRETO, 1995, p.53). O turismo teve uma onda ascendente até atingir o pico em 1919. A Primeira Guerra Mundial provocou diminuição no fluxo de viajantes mas depois do conflito o turismo apresentou sinais de recuperação.

Em 1929 a queda repentina das ações da Bolsa de Valores de Nova York provocou uma profunda crise que se espalhou pelo mundo capitalista atingindo também o turismo que sofreu graves conseqüências em 1932 (TRIGO, 1999, pp.62-63). Após este declínio, houve uma nova ascensão do movimento do turismo até 1937.

Em 1936³⁵ a Organização Internacional do Trabalho em abriu caminhos para uma legislação social adotada por todos os países membros, fixando um mínimo de seis dias úteis por ano de férias remuneradas (WAHAB, 1991, p.44). Deu-se início a democratização das viagens que, aos poucos, foram se afastando da esfera restrita das elites para satisfazer a um leque maior de população assalariada que, por meio de pressões sociais e sindicais, foi conquistando tempo livre.

Durante a Segunda Guerra Mundial, o turismo internacional foi interrompido, seus recursos foram desviados ou extintos. Muitos hotéis e outras acomodações turísticas foram destruídos ou requisitados para uso militar (LICKORISH e JENKINS, 2000, p.239). Mesmo com o fim da guerra, cinco anos se passaram sem que nenhum movimento turístico importante fosse registrado (TRIGO, 1999, p.63).

Porém, à medida que o mundo se recuperava da guerra, as pessoas dedicavam mais tempo às atividades de lazer e às viagens, e aos poucos foi aparecendo como uma atividade economicamente organizada. As operadoras turísticas européias intensificaram suas atividades sobretudo no oferecimento de pacotes para o mediterrâneo (OLIVEIRA, 2000, p.24). Surgiram grandes hotéis de luxo, cassinos, restaurantes, lojas sofisticadas, etc.

³⁵ modificada posteriormente em 1949.

Os festivais de cinema encarregaram-se de divulgar, valorizar e confirmar a região como um grande centro de interesse turístico. Outro fator de destaque foi- os vôos comerciais regulares que permitiram o turismo entrar na era do avião.

Em 1949, cerca de 9 milhões de pessoas, com poder econômico para viajar, foram à Europa, entre outras razões para conhecer os cenários da guerra. Em 1953, as estatísticas internacionais apontaram 23 milhões de turistas internacionais e, em 1958, cerca de 55 milhões. O turismo voltou a crescer a partir desta época (TRIGO, 1999, p.64).

O movimento turístico internacional registrou uma taxa de crescimento enorme entre 1950 e 1970 (WAHAB, 1991, p.31) e a atividade turística expandiu-se pelo mundo inteiro. Nesse período, as chegadas de visitantes internacionais (incluindo os que realizaram viagens de férias, de negócios ou qualquer outro tipo) aumentaram de 25 para 168 milhões em todos os países, e sua taxa média de crescimento anual foi de 10%, de modo que o ingresso de divisas foi incrementado de US\$2.100 milhões para US\$17.400 milhões (BANCO MUNDIAL, 1972, p.4).

Com o desenvolvimento da atividade surgiram, a partir da década de 1960, as escolas de hotelaria e turismo em países como a Suíça, Itália, Estados Unidos, Espanha, Inglaterra e México e se espalharam pelo mundo.

Entre 1960 e 1968, enquanto as exportações dos países em desenvolvimento (exceto as de petróleo) aumentaram 7,6% ao ano, os ingressos provenientes do turismo tiveram sua taxa anual incrementada em 11% (BANCO MUNDIAL, 1972, p.14).

Em 1967 o Grupo do Banco Mundial (leia-se Banco Mundial, Associação Internacional de Fomento – AIF e Corporação Financeira Internacional – CFI) começou a apoiar o setor através de operações de investimento, empréstimo, financiamento de hotéis, além de apoiar a planificação de novas zonas e obras de infra-estrutura em centros

turísticos. Foram realizados estudos de pré-investimento em muitos países membros e investigações sobre o setor de turismo em 31 países³⁶ (BANCO MUNDIAL, 1972, p.18).

A Unesco também financiou vários estudos de lugares e monumentos históricos e suas possibilidades como atração turística, incluindo planos para sua restauração e conservação, prestando assessoramento e ajuda financeira para os governos e a UIOOT - União Internacional de Organismos Oficiais de Turismo³⁷ realizou valiosos estudos sobre as tendências mundiais do turismo (BANCO MUNDIAL, 1972, p.25).

Houve também financiamento privado em forma de créditos provedores, empréstimos de bancos comerciais e investimento de companhias hoteleiras internacionais, e em menor escala, dos bancos internacionais. O BIRD - Banco Interamericano de Desenvolvimento reservou parte de suas linhas de crédito industrial para os organismos creditícios intermediários para o financiamento de projetos de hotéis e motéis de pequeno e médio portes, além de empréstimo para novos centros turísticos no Caribe do México e também patrocinou vários estudos de viabilidade no setor (BANCO MUNDIAL, 1972, p.24).

Gerou-se no imaginário coletivo de muitos países, a expectativa de que o turismo traria benefícios econômico-sociais sem os prejuízos trazidos outrora pela indústria (BARRETO, 2000, p.33). Muitos países começaram a se conscientizar do potencial do afluxo de turismo como fonte de divisas e uma forma invisível de exportação para sustentar a conta corrente de sua balança de pagamentos (COOPER ET AL, 2001, p.101).

³⁶ os principais estudos setoriais se realizaram na Iugoslávia, Marrocos, México, Brasil, Índia, Tunísia e Turquia. Também se levaram a cabo estudos em menor escala em muitos outros países, entre eles Quênia, Indonésia, Tailândia, Malásia e vários outros da África Ocidental e a área do Caribe (BANCO MUNDIAL, 1972, p.26).

³⁷ Criada em 1924.

O turismo alcançou um desenvolvimento intenso nos anos 70³⁸ influenciado por fatores diversos, tais como: rejuvenescimento da economia no pós-guerra, aumento da renda familiar, progresso tecnológico, melhoria do nível de instrução, concentração urbana e aumento do tempo livre.

A década de 70 se caracterizou pela massificação da atividade turística com os vôos *charters*³⁹ e os pacotes turísticos (RUSCHMANN, 1999, p.15).

O número de agências de viagens aumentou em consequência do crescimento das companhias aéreas, que não tinham capacidade para colocar suas próprias filiais e preferiam dar a venda de passagens a varejistas. Nos anos 50 e 60, estas vendiam 75% de passagens aéreas; com o declínio do cruzeiro e da ferrovia, passaram a depender exclusivamente das companhias aéreas e das operadoras turísticas (BARRETO, 1995, p.55).

Segundo Lickorish e Jenkins (2000, p.11), antes da década de 1950 o turismo era um tipo de indústria fragmentada. Hotéis, operadores de transporte, agências de viagens e operadoras de turismo tendiam a trabalhar de forma independente entre si:

a atividade de hotéis consistia, em sua maioria, na venda de quartos. A atividade das empresas aéreas e ferroviárias consistia na venda de assentos. As agências de viagens, obviamente, vendiam viagens e pacotes, mas, em ambos os casos, tendiam a operar isoladamente. A partir de meados da década de 1950, principalmente no Reino Unido, o aumento do número de agências-operadoras começou a modificar a natureza da indústria, que passou de uma atividade essencialmente individual para uma atividade mais integrada.

Percebe-se então a organização de um mercado industrial da atividade turística, reunindo todos os setores envolvidos na prestação de serviços turísticos, contribuindo para uma industrialização da atividade, oferecendo serviços mais integrados. De certo modo, isto se deve à natureza da demanda, mas também, a uma oportunidade de negócios para

³⁸ embora tenha havido declínio no ano de 1973, devido à crise do petróleo, quando a venda de gasolina foi proibida aos domingos para fazer frente à crise dos combustíveis (DAVIDSON, 2001, p.46).

³⁹ são aviões fretados (ou um número determinados de assentos) mediante um contrato para local e tempo determinado. Os primeiros *charters* surgiram no fim da 2ª guerra. Os primeiros grandes mercados apareceram em 1950 na Grã Bretanha, depois na Escandinávia e Alemanha. O conflito no Vietnam e a guerra da Coreia também obrigou o exército americano a solicitar aviões de grandes companhias. Com o fim dos conflitos, este tipo de atividade foi introduzida no transporte civil (TINARD, 1996, p.319).

aumentar a participação do mercado ao integrar a demanda e oferecer um serviço a um preço muito mais competitivo (LICKORISH E JENKINS, 2000, p.11).

A grande concorrência estabelecida entre os meios de transportes, como navios, trens, ônibus e aviões, entre as cadeias hoteleiras e, principalmente, entre diferentes países, cada qual querendo atrair para suas empresas e seus territórios maior número de visitantes fez com que os serviços fossem aperfeiçoados e os preços reduzidos em razão da forte concorrência comercial (OLIVEIRA, 2002, p.25).

A atividade turística começou então a estabelecer normas e procedimentos, permitindo o surgimento de empresas especializadas em planejar, organizar e operacionalizar a atividade de lazer, oferecendo infra-estrutura organizada (TEIXEIRA, 2001)

No que diz respeito à organização em nível governamental, a OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, no seu relatório de 1968, observou que não existia uma forma ideal de organização do turismo em seus países membros, verificando variações consideráveis na estrutura da administração pública do turismo que, por sua vez, depende do tamanho da atividade turística e da importância que o governo dá ao turismo (COOPER ET AL., 2001, p.264).

Na maioria dos países em desenvolvimento, os governos não prestavam a devida atenção ao turismo como um setor que requer políticas econômicas e instituições especiais, enfatizando que, em muitos casos, o governo não contava com a experiência necessária a este setor. No geral, ainda que se registrasse uma importante corrente turística, tanto o setor privado como o público careciam de conhecimentos necessários para obter os máximos benefícios do turismo, embora diversas instituições como o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a OIT - Organização Internacional do

Trabalho, começassem a oferecer, num grau crescente, programas de capacitação (BANCO MUNDIAL, 1972, p.13).

O Grupo do Banco Mundial procurou combinar a assistência financeira com a técnica, prestando atenção especial aos aspectos mais amplos da planificação, incluindo a organização da indústria hoteleira, a estrutura de planificação no setor público, a planificação física e de conservação do meio ambiente (BANCO MUNDIAL, 1972, p.28).

O compendio sobre turismo elaborado pela OMT – Organização Mundial de Turismo⁴⁰ no ano de 1975 mostra que não existia uma idéia muito clara a respeito do lugar do turismo na organização administrativa do setor público. O Estado efetivava apenas a coordenação e a regulamentação de estruturas formais destituídas de políticas, programas e estratégias de ação vitais para o desenvolvimento turístico integrado (BENI, 2001, p.181).

O turismo tinha um problema de imagem pois não era percebido como “um fator legítimo de desenvolvimento econômico”. Para alguns, sequer constituía uma atividade econômica legitimamente ligada ao governo, e principalmente nas crises orçamentárias, não era visto como merecedor de verbas (DAVIDSON, 2001, p.46). Assim sendo, foram empreendidos esforços para “dar legitimidade ao turismo como setor básico de uma economia de serviços” (DAVIDSON, 2001, p.47).

Todos que se dedicavam ao turismo como atividade econômica passaram a se preocupar em conquistar respeito do mercado definindo o turismo como setor e avaliando seu impacto econômico segundo padrões comparáveis aos utilizados nos outros setores. ‘Setor’ era um termo positivo que tinha uma conotação de trabalho, produtividade, emprego, faturamento, vigor econômico – atributos aos quais o turismo aspirava, mas não tinha (DAVIDSON, 2001, p.46).

As estatísticas “milagrosas”⁴¹ foram utilizadas como forma de legitimação das ações no campo do turismo. Os dados econômicos influenciaram fortemente e alavancaram a institucionalização do turismo. Tendo em vista os atributos: gerador de divisas,

⁴⁰ 50 anos após a sua fundação, a UIOOT deu origem a OMT cuja sede é em Madri, Espanha.

distribuidor de renda, gerador de emprego, etc, o turismo passou a ser socialmente bem visto e perseguido⁴².

O turismo que era para muitos uma atividade secundária, passou a receber atenção especial em razão de ser uma fonte geradora de receitas consolidando-se dentro do conceito de “indústria normal” (OLIVEIRA, 2000, p.40).

A OMT em 1985 passou a recomendar uma maior flexibilização do Estado no sentido de admitir a participação da iniciativa privada na condução e execução de atividades – desde seu planejamento – de importantes segmentos inteiros do setor e em alguns casos como na Suécia de todo o sistema nacional de turismo. As entidades privadas surgidas em decorrência desses postulados internacionais se organizaram mediante o processo de auto-regulamentação, possibilitando assim o funcionamento quase pleno do setor e preenchendo a lacuna de atuação deixada pelo próprio Estado aos empresários (BENI, 2001, p.181).

Em 1986 a OCDE pesquisou a maneira como seus governos membros conduziam a atividade turística e também não observou nenhuma consistência na abordagem utilizada por estes países, nem na forma como as organizações e agências conduziam as funções diretas e atribuídas, mas concluiu que devido às políticas e objetivos serem claros, a forma precisa da estrutura governamental⁴³ não era uma questão vital.

No entanto, a intensificação dos fluxos turísticos acarretou impactos negativos no meio ambiente e na cultura da população receptora e a consolidação do movimento

⁴¹ Os números realmente impressionam quanto às perspectivas de uma atividade praticamente inexistente no início do século XX.

⁴² Uma outra vantagem muito enfatizada nos discursos apologéticos sobre o turismo foi a exaltação do mesmo como elemento de compreensão entre os povos. “Turismo como indústria de paz” foi um slogan que apareceu em políticas, eventos e seminários do setor até o final da década de 1970 (PAIVA, 1995, p.46). O Papa João Paulo II, em 1979, sublinhou a importância do turismo para a paz entre os homens (MELLO, 2000) fortalecendo a legitimidade do setor.

⁴³ As formas pelas quais os governos administram seus programas de turismo variam consideravelmente desde ministérios do turismo, geralmente com um baixo perfil político, até uma pequena unidade de coordenação ou supervisão em um departamento importante do governo. A ação pode ser delegada a uma

ecológico nas organizações da sociedade civil e nos legislativos de muitos países pressionou os governos a redirecionarem suas ações.

A atividade turística, tratada até então, com raras exceções, do ponto de vista econômico, passou a ser alvo de uma abordagem mais refinada que sugeriria diretrizes para um modelo de desenvolvimento sustentável para o turismo.

Embora o conceito de sustentabilidade, derivado da idéia de ecodesenvolvimento, tenha surgido na Conferência Mundial de Meio Ambiente realizada em 1972 em Estocolmo, que ficou conhecida como “Declaração de Estocolmo”, foi só nos fins dos anos 80 que a concepção de desenvolvimento sustentável começou a ser incorporada às análises da atividade turística.

Em 1987 a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU - Organização das Nações Unidas publicou o Relatório *Nosso Futuro em Comum*, também conhecido por Relatório Bruntland⁴⁴.

A partir deste documento, os fatores socioculturais e ecológicos foram incorporados às políticas econômicas, socializados no imaginário coletivo e absorvidos pelo próprio mercado que passou a vender produtos ecológicos e bens distintivos de identidade cultural⁴⁵.

A questão ecológica passa a ter um lugar de destaque na discussão econômica e social, ao ponto de instituições financeiras internacionais do porte do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento fazerem uma autocrítica por terem no passado financiado projetos que tiveram um impacto negativo no meio ambiente, e indo mais além, estas instituições financeiras organizaram seminários em diversos pontos do globo alertando para a necessidade de se elaborar projetos baseados na

agência especializada ou a um sistema cooperativo com o negócio e, às vezes, em parte aos contratadores comerciais.

⁴⁴ Tal relatório definiu o desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”.

⁴⁵ Para Serrano e Luchiarì (1993, pp.19-31), a sustentabilidade passou a ser, então, a senha de um novo modelo de desenvolvimento, que supostamente se esboçava. A lógica do modelo de desenvolvimento não se alterou, apenas refinou antigos mecanismos operacionais por meio de uma conjunção mais eficaz entre ciência, tecnologia e produção. Apesar de ser um avanço em relação aos modelos quantitativos mais estritos e de ser um conceito reconhecido como cientificamente legítimo, esta abordagem também possui limitações pois não deixa de ser um instrumento político e, nesse sentido, funciona como uma panacéia que irá garantir a exploração econômica ao longo do tempo e na escala planetária.

noção do desenvolvimento sustentável, particularmente nos casos de projetos voltados para o setor de turismo (VASCONCELOS, 1998, p.7).

Além do movimento ambientalista, o movimento de defesa do consumidor também exerceu forte influência sobre a indústria do turismo. Cientes dos seus direitos e deveres, os consumidores protegidos por lei, tornaram-se mais exigentes.

Em face da crescente exigência por qualidade por parte dos consumidores, o setor foi se profissionalizando, investindo na qualificação da mão-de-obra e se diversificando para responder a demandas sociais específicas: turismo popular, de massas, de elite, cultural, ecológico, de negócios, da terceira idade, esotérico, esportivo, náutico, entre outros. O universo potencial do turismo não foi ampliado apenas em termos numéricos, diversificou-se com o surgimento de novos tipos de viagem para os diversos segmentos das sociedades pós-industriais cada vez mais pluralistas (TRIGO, 1998, p.22).

No início da década de 1990 a pressão institucional de órgãos internacionais como o Banco Mundial e o FMI - Fundo Monetário Internacional, incentivou, quando não coagiu, muitos governos de países em desenvolvimento a abandonarem suas atividades comerciais, privatizando progressivamente seus ativos como parte do processo de reestruturação da economia (LICKORISH e JENKINS, 2000, pp.14-15). Os governos sofreram pressão de instituições financeiras internacionais a fim de que adotem economias sensíveis ao mercado (BENI, 1998, p.122).

Em 1995, ao realizar a avaliação do sistema de turismo em seus países membros, a OMT verificou a ocorrência de um excesso de liberalismo da iniciativa privada, que se concentrou muito no desenvolvimento e desempenho das atividades mais lucrativas em curto prazo, descuidando de outras que beneficiariam o componente social e até cultural de suas decisões. A OMT orientou para a integração entre Estado e empresariado, o que permitiu uma conjugação de esforços, de capital e de eficiência no

desenvolvimento do turismo, sempre mais reclamado, mas quase nunca encarado com objetividade (BENI, 2001, p.182)

Em fevereiro de 1997 o Conselho WTTC/OMT/Terra publicou um comunicado da Assessoria de Imprensa que destacava a aplicação da Agenda 21 à indústria de viagens e turismo (SWARBROOKE, v.2, 2000, p.18).

Em 1999 a OMT elaborou o Código Mundial de Ética do Turismo com sugestões de representantes da indústria turística mundial, organizações não-governamentais e organizações sindicais. Este instrumento inspirou-se em numerosas declarações e códigos profissionais similares que o precederam⁴⁶ e passa a guiar as ações no âmbito turístico.

Nos últimos anos, como resultado da cooperação inter-governamental entre os países, vêm sendo estabelecidos tratados e regulamentações que, sem dúvida, têm implicações para a indústria do turismo em geral e para o turismo sustentável especificamente (SWARBROOKE, v.2, 2000, p.17). Atualmente, existem no mundo mais de 250 tipos de mecanismos (prêmios e selos) que atestam a qualidade de produtos e serviços de turismo.

⁴⁶ Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Públicos, de 16 de dezembro de 1966; Convenção de Varsóvia, sobre o transporte aéreo, de 12 de outubro de 1929; Convenção Internacional da Aviação Civil de Chicago de 07 de dezembro de 1944, bem como às Convenções de Tóquio, Haia e Montreal; Convenção sobre as facilidades alfândegárias para o turismo, de 4 de julho de 1954 e o Protocolo associado; Convenção sobre a proteção do patrimônio cultural e natural mundial, de 23 de novembro de 1972; Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial, de 10 de outubro de 1980; Resolução da 6ª Assembléia Geral da OMT (Sofia) adotando a Carta do Turismo e o Código do Turista de 26 de setembro de 1985; Convenção relativa aos Direitos da Criança, de 26 de janeiro de 1990; Resolução da 9ª Assembléia Geral da OMT (Buenos Aires) relativa às matérias de facilidades das viagens e segurança dos turistas, de 4 de outubro de 1991; Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 13 de junho de 1992; Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, de 15 de abril de 1994; Convenção sobre a Diversidade Biológica, de 6 de janeiro de 1995; Resolução da 11ª Assembléia Geral da OMT (Cairo) sobre a prevenção do turismo sexual organizado, de 22 de outubro de 1995; Declaração de Estocolmo contra a exploração sexual de crianças com fins comerciais, de 29 de agosto de 1996; Declaração de Manila sobre os Efeitos Sociais do Turismo, de 22 de maio de 1997; Convenções e recomendações adotadas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em matéria de convenções

Apêndice 5

Evolução Histórica do Turismo no Brasil

O turismo como fenômeno social começou depois de 1920. Pode-se traçar um marco com a criação da Sociedade Brasileira de Turismo em 1923 que depois se tornou o *Touring Clube* (BARRETO, 1997, p.56).

Em meados dos anos 30:

a instituição das férias anuais como direito de todos, através da legislação trabalhista do varguismo, permite que o turismo se tome consciente de si próprio e progressivamente, enquanto se estrutura como prática comercial, devido a uma demanda mais consistente, incorpore como oferta de turismo cultural o diferencial que se codificava alegoricamente entre os estratos intelectuais como patrimônio histórico e artístico nacional (CAMARGO, 2001, p.81).

As décadas de 20, 30 e 40 foram marcadas pelo termalismo expresso pelo circuito das águas em Minas Gerais - Águas de Lindóia, Águas de Prata, Serra Negra – e em São Paulo - Águas de São Pedro (RODRIGUES, 1997, p.11).

No início dos anos 40, o crescimento do jogo dos cassinos no país motivou a construção dos hotéis-cassinos que foram desativados em 1946 com a proibição do jogo (LUZ, 1999, p.11).

O primeiro diploma legal que abordou algum aspecto da atividade turística no país foi o Decreto-lei nº 406 de 04/05/38 cujo artigo 59º previu a autorização governamental para a atividade de venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou

coletivas, de proibição do trabalho forçado e do trabalho infantil, de defesa dos direitos dos povos autóctones,

rodoviárias. Este decreto-lei foi regulamentado pelo Decreto nº 3.010 de 20/08/38 (CRUZ, 2000, p.43).

O Decreto-lei nº 1.915 de 27/12/39 criou o primeiro organismo oficial de turismo na administração pública. A chamada Divisão de Turismo foi instituída como setor do então criado Departamento de Imprensa e Propaganda, diretamente vinculado à Presidência da República, e tinha como principal atribuição “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo”, que embora tenha ampliado o universo de atuação do Estado no turismo, na prática, significava a fiscalização das atividades relativas às agências de viagem (CRUZ, 2000, p.44).

O Decreto-lei nº 2.440 de 23/07/40 dispôs sobre o funcionamento e atuação das empresas de turismo permitindo a conexão entre as agências de viagens e turismo, agências de turismo e companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas. O poder público criou então as condições oficiais para que os diferentes agentes privados envolvidos com o turismo no país organizassem a atividade, e que se constituísse, de fato, em um setor da economia, como já havia acontecido em outros países (CRUZ, 2000, p.46).

Em 1945 o Departamento de Imprensa e Propaganda foi extinto pelo Decreto-lei nº 7.528 de 25/05/45 e a Divisão de Turismo transferida para o então criado Departamento Nacional de Informações, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Pouco tempo depois, com a queda do Estado Novo (1946), estes órgãos recém criados foram extintos (CRUZ, 2000, p.46).

No período de 1946-58 os assuntos relativos ao turismo estiveram sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Imigração, posterior Instituto Nacional de

Imigração e Colonização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (CRUZ, 2000, p.44).

Em 1958 Juscelino Kubitschek, pelo decreto lei nº 44.863 de 21/11/58 instituiu a COMBRATUR - Comissão Brasileira de Turismo, embrião do Sistema Nacional de Turismo (RODRIGUES, 2001, p.147). Até então:

o turismo era tratado localmente, mais como uma expressão de uma vontade de bem receber o visitante, de informar e divulgar as coisas da terra, do que como uma atividade econômica a ser ordenada e estimulada pelo poder público visando benefícios reais no campo da economia, da cultura e do desenvolvimento nacional (EMPETUR, 1978, p.07).

A criação da COMBRATUR, subordinada diretamente à Presidência da República, tinha atribuições regimentais típicas de planejamento turístico aprovadas pelo Decreto nº 48.126/60 e imprimiu um marco na história das políticas públicas de turismo fazendo referência, pela primeira vez, a uma política nacional de turismo (CRUZ, 2000, p.46).

Em 1961 o então Ministério da Indústria e Comércio foi reorganizado sendo criada em sua estrutura a Divisão de Turismo e Certames, subordinada ao Departamento Nacional de Comércio desse ministério. O Decreto nº 533 de 23/01/63 estabeleceu as atribuições dessa divisão que nasceu com a tarefa de executar as diretrizes de uma política inexistente (CRUZ, 2000, p.48).

A COMBRATUR foi extinta pelo Decreto nº 572 de 02/02/62 (Ferraz, 2000, p.152) e em decorrência dessa extinção, a política nacional de turismo não chegou a se efetivar (CRUZ, 2000, p.47).

Em 1962 o SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial despertou mais fortemente pelo ensino de hotelaria enviando técnicos à Europa para visitas à instituições que efetuavam a formação profissional para o setor (CÉSAR, 1996, p.180).

A partir de 1964, a Divisão de Turismo e Certames editou o Guia Turístico Brasileiro reunindo uma série de informações sobre história, facilidades aduaneiras,

relação das linhas aéreas, estâncias hidrominerais, parques nacionais, clima e temperatura, endereços além de um mapa turístico elaborado pelo IBGE (EMPETUR, 1978, p.07).

O turismo interno consolidou-se devido a fatores conjugados com destaque para a urbanização do país e a integração do território nacional por meio da ampliação e melhoria de sua malha ferroviária, principalmente após a instauração do regime militar, em 1964 (CRUZ, 2000, p.37). Embora empreendido em virtude de outros fatores (implementação da indústria automobilística e ampliação do mercado de consumo interno), este fato contribuiu, diretamente, para o desenvolvimento da atividade turística.

Porém, a atividade oficial do turismo só surgiu em 1966 através do decreto-lei nº: 55 de 18/11/66 quando o governo federal⁴⁷ reconhecendo a importância da atividade turística como um dos instrumentos do desenvolvimento nacional criou o CNTUR – Conselho Nacional de Turismo composto por representantes de vários órgãos de governo e algumas entidades privadas cabendo-lhe elaborar a Política Nacional de Turismo⁴⁸ e a EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo com a função de executar tal política.

O fato de a primeira política nacional de turismo ser implementada apenas em 1966 não significa que não tenha havido anteriormente outras políticas federais para a atividade. Até o Decreto-lei 55/66, as políticas nacionais de turismo restringiam-se a aspectos parciais da atividade e não eram oficialmente reconhecidas como tal (CRUZ, 2000, p.40).

O Decreto-lei 55/66 foi o primeiro diploma legal na história das políticas nacionais de turismo a definir os incentivos financeiros e fiscais a serem aplicados na atividade. Seu artigo 19º:

⁴⁷ “curiosamente, a atividade do turismo – tão voltado para o conhecimento e o aproveitamento das coisas populares – oficializou-se no Brasil nos fins do Governo Castelo Branco e as vésperas de um período em que esses aspectos sociais e populares eram vistos sob reserva por parte de muitos administradores públicos” (BONALD NETO, 1982, p.8).

⁴⁸ O artigo 1º do referido decreto-lei define Política Nacional de Turismo como sendo a “atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou combinadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país” (BARRETO, 1996, p.93).

estabelece como recursos financeiros da EMBRATUR a receita proveniente do 'selo de turismo' então criado⁴⁹, os créditos especiais e suplementares, as contribuições de qualquer natureza (públicas e privadas), os juros e amortizações dos financiamentos que realizar ou de operações financeiras de qualquer natureza e os outros recursos, de qualquer natureza que lhes sejam destinados (CRUZ, 2000, p.65).

O referido Decreto-lei estava em plena consonância com o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG que visava atenuar os desníveis econômicos e desequilíbrios regionais, passando o turismo a ser visto como atividade capaz de contribuir neste intuito (CRUZ, 2000, p.49).

O artigo 23º do mencionado decreto-lei equiparou as atividades turísticas àquelas relativas à “implantação e à ampliação de indústrias básicas” e como o desenvolvimento industrial era considerado prioridade nacional, o turismo estaria incluído nesta prioridade. A expressão “indústria do turismo” passou a ser incorporada ao vocabulário daqueles que tratavam do tema (CRUZ, 2000, p.50).

Por meio do decreto nº 60.224 de 16/02/67 foram concedidos incentivos fiscais aos hotéis em construção no período compreendido entre 1967 e 1975, consistindo os incentivos, principalmente, na isenção por um prazo de 10 anos de todos os tributos federais, exceto os da previdência social, além de permitir um desconto de 50% no Imposto de Renda para aplicação em investimentos turísticos programados para as áreas de jurisdição da SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste e SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Em outras regiões, o limite da dedução era de 8% e, em ambos os casos, o governo canalizava metade do desconto para obras de infra-estrutura (ENCICLOPÉDIA MIRADOR INTERNACIONAL, 1995, p.11.079).

⁴⁹ O selo de turismo foi criado pelo artigo 20 do Decreto 55/66 e correspondia a séries especiais a serem então editados pelo Departamento de Correios e Telégrafos, “com um adicional de não menos de 20% e não mais de 35%, destinado a integrar os recursos da EMBRATUR (CRUZ, 2000, p.65).

O Sistema Nacional de Turismo foi regulamentado pelo decreto 60.224 de 16/02/67, imprimindo uma mudança substancial na condução das políticas federais de turismo, sendo constituído pelo CNTUR, EMBRATUR e Ministério das Relações Exteriores, cuja atribuição era a divulgação do turismo nacional no exterior por meio de suas tarefas diplomáticas (CRUZ, 2000, p.51).

A Resolução CNTUR 71 de 10/04/69 trouxe todas as indicações para a elaboração do PLANTUR - Plano Nacional de Turismo considerado instrumento básico da Política Nacional de Turismo, mas que jamais foi executado (CRUZ, 2000, pp.55-56).

A década de 70, marcada pela industrialização do país propiciou as condições para o incremento da atividade turística em virtude da:

- formação de uma classe média formada por profissionais liberais, pequenos e médios comerciantes e industriais, quadros de técnicos especializados do setor industrial, funcionários públicos, professores, bancários, dentre outros; - inserção da mulher no mercado de trabalho, aumentando a renda familiar; - motorização familiar, consequência da implantação das indústrias automobilísticas no país; - melhoria da rede e dos meios de transporte e comunicações, resultante de uma das metas do período chamado “milagre brasileiro”; - melhor articulação das regiões brasileiras, como consequência da propalada integração da economia nacional; - difusão dos meios de comunicação, onde a mídia eletrônica e imprensa desempenham importante papel na publicidade e no *marketing* turístico; - urbanização do país, concentrando nas cidades grande parte da população, cujo ambiente é alardeado como altamente desgastante e causador de estresse” (RODRIGUES, 2001, p.148).

Para Bonald Neto e Pedrosa (1986, pp.22-23), o hábito de viajar no Brasil aumentou consideravelmente no *boom* de desenvolvimento do artificioso “Milagre Brasileiro”, entre 1968 e 1974, quando uma pequena faixa da população, enriquecida pelo modelo econômico concentrador de renda e consumista “descobriu” o turismo.

O Sistema Oficial de Turismo refletiu a influência do contexto internacional além de reproduzir o modelo de desenvolvimento almejado para o país na época. Da articulação com a OEA - Organização dos Estados Americanos e a OMT foram extraídas

metodologias que se refletiram na formação de recursos humanos, divulgação e promoção, além do estabelecimento de sistemas de informações estatísticas (PAIVA, 1995, p.57).

Apesar de se caracterizar como órgão controlador/protecionista, no qual prevalecia a hegemonia dos Estados Unidos da América, as estratégias da OEA contribuíram para a formação de quadros técnicos, adoção de metodologias, realização de estudos, elaboração de legislação relativas a áreas turísticas prioritárias e adoção de sistemas estatísticos (PAIVA, 1995, p.57).

Os primeiros técnicos especializados em turismo do Brasil foram formados pelo CICATUR - Centro Interamericano de Capacitação Turística no México, que também influenciou a estrutura programática de muitos cursos de graduação e pós-graduação em turismo, além de orientar inúmeras metodologias adotadas pela Embratur, tais como o inventário dos recursos turísticos, estabelecimento de zonas prioritárias e sistemas estatísticos (PAIVA, 1995, p.57).

Paradoxalmente, no CICATUR (...) originou-se uma vasta produção científica, inclusive uma abordagem mais crítica que revê o posicionamento do turismo para a América Latina, contextualizando a situação de dependência do continente. Além de estudos que apontam as conseqüências desastrosas da exploração massificante do turismo sobre ambiente ecológico e sociocultural (PAIVA, 1995, p.57).

No Brasil, o primeiro curso superior de turismo foi criado em 1971 em São Paulo (ANSARAH, 2001, p.10) e se disseminou por todo o país.

Em 1971, a partir do Decreto-lei 55/66, o artigo 11º do Decreto-lei 1.191 de 27/10/71 criou o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo com o objetivo de prover recursos para financiamento de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turísticos (BARRETO, 1996, p.93). Este foi o primeiro fundo especialmente criado para financiar o desenvolvimento do turismo no país, sendo concebido no contexto do plano de desenvolvimento econômico intitulado “Metas e Bases para a Ação do Governo”, compreendendo o biênio 1970-72, sob a presidência de Garrastazu Médici. O FUNGETUR tornou-se um importante instrumento de fomento à expansão da infra-

estrutura turística nacional, em especial, a hoteleira, permitindo o financiamento de $\frac{3}{4}$, ou seja, 75% do custo total do empreendimento (CRUZ, 2000, p.68).

Neste mesmo ano de 1971 chegou ao Brasil a primeira cadeia hoteleira internacional, a *Hilton International Coporation*. A entrada das cadeias internacionais de hotéis no Brasil na década de 70 foi estimulada pelo acirramento da concorrência entre as companhias em nível internacional e pela transformação do país em um importante pólo de viagens de negócios internacionais com o crescimento da economia e a entrada das empresas multinacionais. A estratégia utilizada pela maior parte das redes internacionais para a entrada no país nesse período foi a associação a grupo nacionais, que na maioria dos casos assumiam a responsabilidade pelos investimentos imobiliários dos projetos. Destacou-se também a operação de empreendimentos através de contratos de gestão e sistemas de franquias e regimes de *franchise* (LUZ, 1999, p.13).

Os principais impactos da entrada das redes internacionais no país foram a diversificação dos serviços de hospedagem oferecidos pelos empreendimentos que atuavam no segmento de luxo e o aumento da profissionalização no setor, contribuindo com o incremento do turismo internacional com destino ao Brasil (LUZ, 1999, p.14).

Apesar da entrada das cadeias internacionais, a década de 70 foi também marcada pelo crescimento de cadeias nacionais. Havia oito empreendimentos da rede Hotéis Reunidos S.A., a Rede Tropical controlada pela Varig construiu três hotéis; a Rede Othon expandiu suas unidades de duas para oito entre 1972 e 1979; o grupo Arão Sahm da Rede Eldorado inaugurou cinco hotéis. Além dessa expansão das redes hoteleiras internacionais, havia empreendimentos independentes que se destacaram na época, dentre eles o Hotel Miramar em Recife, construído em 1972 (LUZ, 1999, p.14).

No ano de 1972 teve lugar em Brasília a I Reunião Oficial de Turismo – ROT onde estiveram reunidos por 7 dias em regime de internato, os maiores nomes de ensino,

pesquisa e investigação das atividades turísticas. A escassez de informações e estatísticas precisas sobre o turismo era uma deficiência presente em todo o Brasil (EMPETUR, 1979).

Em 1974 foram criados o FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste, o FINAM – Fundo de Investimento da Amazônia e o Fiset – Fundo de Investimento Setorial através do decreto-lei 1376 (BARRETO, 1996, p.93). Estas facilidades oferecidas aos investidores possibilitaram a obtenção de recursos para investimento nas regiões Norte e Nordeste.

A partir de 1974, a EMBRATUR manteve convênios com as superintendências de desenvolvimento regional para aprovação de pleito, bem como convênios operacionais com os bancos de desenvolvimento, Banco do Brasil e Banco do Nordeste (PAIVA, 1995, p.55).

O diploma legal que criou o FUNGETUR foi regulamentado pelo Decreto-lei 1.439 de 30/12/75, mantendo o limite de 75% do custo global do empreendimento, mas reduzindo os incentivos fiscais, que outrora previa a total isenção de todos os tributos federais, e com a referida alteração, estabeleceu a “redução de 70% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, por períodos anuais sucessivos, até o total de 10 (dez) anos, a partir da data de conclusão das obras” para os hotéis e outros empreendimentos turísticos definidos pelo Poder Executivo, em construção, ou que venham a ser construídos, conforme projetos aprovados até 31 de dezembro de 1985 pelo CNTUR (CRUZ, 2000, p.69).

As políticas nacionais de turismo privilegiaram a hotelaria em detrimento de outros equipamentos infra-estruturais turísticos ao concentrarem os investimentos no setor de hospedagem e não se articularam com outras políticas setoriais, principalmente as políticas urbanas (CRUZ, 2000, p.36).

Ao canalizar grande parte dos recursos alocados para o turismo para a implantação de um parque hoteleiro no país, em detrimento de outros

equipamentos de infra-estrutura, o poder público federal, em sucessivas gestões, limita a atividade turística no país à hospedagem, quando, na verdade, o fazer turístico envolve lazer, deslocamento, alimentação, segurança, etc (CRUZ, 2000, p.67).

A atuação do poder público no turismo ignorou, sistematicamente, o complexo conjunto de relações em que a atividade está inserida. A ausência de concatenação entre políticas de turismo e políticas urbanas e regionais denota a visão estreita que permeou a elaboração de ambas (CRUZ, 2000, p.35).

A ausência de um plano⁵⁰ nacional para o desenvolvimento do turismo teve reflexo no disciplinamento das áreas e locais de interesse turístico que apesar de ter sido estabelecido pela lei 6.513 de 20/12/77, só foi regulamentado pelo Decreto nº 86.176 de 06/07/81 quando muitas praias já apresentavam sinais fortes de deterioração.

Com a estruturação de uma rede de transportes de acesso a praias e montanhas, explodiram os loteamentos para residências secundárias, fazendo surgir a especulação imobiliária, e conseqüentemente, a degradação ambiental. Este processo teve início primeiro nas regiões sudeste e sul e avançou em marcha contínua para o litoral nordestino (RODRIGUES, 2001, p.148).

Segundo CRUZ (2000, p.41), o poder público federal:

delegou à iniciativa privada o poder de decidir sobre o (re)ordenamento de seu território. Como resultados dessa omissão, cabe suscitar o caos urbano instalado em muitos municípios turísticos litorâneos, principalmente em períodos de alta temporada (congestionamentos, falta de água para abastecimento, acúmulo de lixo em locais públicos etc.), a privatização das praias para edificação de empreendimentos do tipo condomínio de segunda-residência e para instalação de equipamentos de lazer, tais como parques temáticos, entre outros problemas.

No tocante ao controle das empresas turísticas, a lei 6.505 de 13/12/77 autorizou o poder público a regulamentar as atividades e serviços turísticos prescrevendo a

⁵⁰ Embora a atividade de planejamento econômico no Brasil tenha sido formulada ideologicamente desde a década de 40, somente com o Plano de Metas (1956-61), surge a primeira experiência efetiva de planejamento brasileiro. A atividade do turismo como preocupação nacional só foi mencionada pela primeira vez no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. A EMBRATUR chegou a formular o esboço normativo de um Plano Nacional de Turismo – PLANTUR, que ficou no papel.

necessidade das empresas turísticas em registrar-se na EMBRATUR (PINTO NIETO, 2001, p.58) mediante o atendimento de requisitos de natureza jurídica, econômico-financeira e técnica, o que possibilitava a triagem das empresas, e propiciava certo controle - ainda que mais formal do que de conteúdo - sobre a qualidade dos serviços (FERRAZ, 2000, p.154).

Em 1977 a crise energética, que começou a influir no turismo brasileiro em fins de 1974, se refletiu de modo mais contundente impondo restrições aos postos de gasolina nos fins-de-semana diminuindo o fluxo de viajantes, principalmente, nas viagens a longa distância (EMPETUR, 1978, p.49).

Nos anos 80 assistiu-se a uma considerável desaceleração dos investimentos públicos no setor turístico. Com o acirramento da crise econômica interna, o Estado reduziu sua intervenção no setor enquanto indutor do desenvolvimento da atividade turística. O Decreto nº 93.607 de 21/11/86 reduziu o limite do financiamento de projetos a 50% das inversões totais previstas (incluindo capital de giro), para empreendimentos em implantação, e a 40% (incluindo capital de giro), para ampliação e/ou reforma de empreendimentos que já tivessem recebido algum incentivo anteriormente (CRUZ, 2000, p.70).

Dada as limitações ao financiamento de novos projetos hoteleiros nesse período, a tendência mundial de hospedagem de padrão intermediário abriu espaço para os *flats* (LUZ, 1999, p.15).

Em 1982 foram homologados convênios para a implantação de terminais de turismo social e foi assinado um acordo entre a EMBRATUR e o Ministério do Trabalho com a finalidade de estimular os sindicatos a organizarem viagens turísticas na baixa temporada (BARRETO, 1996, p.95).

O ano de 1985 foi um ano crítico em que se cogitou inclusive a desativação da EMBRATUR. De todas as políticas que esta instituição publicou até a época, a única cumprida foi a promoção do produto Brasil no exterior e mesmo assim atingindo apenas 50% do previsto (BARRETO, 1996, pp.97-98).

Em 1986 o Decreto-lei nº 2.294 tornou livre o exercício das atividades turísticas no país, não cabendo mais a EMBRATUR fornecer autorização para funcionamento das empresas turísticas. Porém, as empresas que desejassem, facultativamente, pleitear uso do nome, símbolos e designações da EMBRATUR deveriam registrar-se e aderir às regras e deliberações normativas da autarquia e às normas do decreto regulamentar 84.934/80 (PINTO NIETO, 2001, p.59).

O vínculo entre as empresas e a EMBRATUR passou a ser contratual. A empresa assume cumprir as regras estabelecidas sob pena das sanções que vão desde uma advertência por escrito até a interdição do estabelecimento (PINTO NIETO, 2001, p.61). Há também as obrigações consumeristas de acordo com o disposto no Código de Defesa do Consumidor - CDC.

Desde então, não cabe mais a EMBRATUR fornecer autorização para funcionamento e fazer novas exigências às empresas turísticas além dos documentos que a legislação já faz menção como contrato social ou declaração de empresa individual, registro na Junta Comercial ou no Serviço de Registro de Pessoas Jurídicas (PINTO NIETO, 2001, p.59).

No entanto, as empresas receosas em receber punição da EMBRATUR ou não querendo assumir o risco de contratar uma empresa turística sem registro, tendem a contratar apenas as registradas pela autarquia, que são consideradas empresas mais seguras. As empresas turísticas que não têm registro acabam não adentrando no mercado mais exigente (PINTO NIETO, 2001, p.86). Aderindo às regras da EMBRATUR, a

empresa poderá ter vantagem comparativa com relação aos concorrentes que não o fizerem (PINTO NIETO, 2001, p.98).

O artigo 11 da resolução 32/88 em seu inciso I exige das operadoras utilizar para transporte de turista somente veículos e embarcações classificados pela EMBRATUR (PINTO NIETO, 2001, p.101). Eventualmente, existirão hotéis que somente trabalharão com empresas cadastradas e classificadas pela EMBRATUR, o que lhes dará a possibilidade de participar deste nicho de mercado mais exigente (PINTO NIETO, 2001, p.98).

A iniciativa privada no turismo passou então a operar sob um regime de auto-regulamentação reivindicado pelo *trade* e aceito pela EMBRATUR que acabou por transferir e delegar às associações representativas dos hoteleiros e agentes de viagens brasileiros a aplicação e fiscalização dos parâmetros legais e o controle de suas próprias atividades, restringindo-se à normatização e ao acompanhamento estatístico. Esta postura da EMBRATUR seguiu, na época, as recomendações da OMT para países desenvolvidos, que foram, aliás, recentemente reformuladas em vista do aumento das situações de risco que se apresentavam continuamente em quase todos os países, inclusive o Brasil (BENI, 1998, p.122).

A partir de 1987, as entradas de turistas internacionais no país apresentaram declínio crescente, em grande parte explicado pelo crescimento da violência nos dois pólos de turismo internacional: Rio de Janeiro e Salvador. A EMBRATUR introduziu algumas novidades para dinamizar o setor, tais como: o Passaporte Brasil, o Passaportezinho, os Albergues da Juventude, o Programa de Turismo para Deficientes, o Clube da Terceira Idade.

Segundo TRIGO (1999, pp.28-29) durante o governo José Sarney (1985-1990), o Brasil sofreu um grande descrédito no cenário mundial devido à devastação da Floresta

Amazônica, à dificuldade de pagamento da dívida externa e o aumento da criminalidade. Sem uma infra-estrutura adequada, vivendo crises econômicas cíclicas, sem investimentos em novos projetos e com o Estado desacreditado em vários setores, o turismo brasileiro ficou comprometido (TRIGO, 1999, p.114).

Em meio às dificuldades enfrentadas no país, instituiu-se a constituição de 1988, sendo esta a primeira que mencionou o termo turismo expressamente. No artigo 180º consta que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (PINTO NIETO, 2001, p.42) competindo a eles, segundo artigo 24º, inciso VII, legislar corretamente sobre a “responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (PINTO NIETO, 2001, p.53).

Apesar das falhas⁵¹, a constituição de 1988 seguiu a tendência mundial de considerar o turismo uma atividade de iniciativa privada, cabendo ao Estado a promoção e incentivo como fator de desenvolvimento socioeconômico.

Em 1989 institui-se o dólar turismo “para oficializar o superávit da balança comercial com a indústria turística” (BARRETO, 1996, p.96).

O turismo brasileiro teve um desenvolvimento pequeno, distante do ideal, recebendo em média 2 milhões de turistas internacionais ao ano durante a década de 80 (TRIGO, 1999 p.23). A entrada de turistas estrangeiros no país que vinha decrescendo, caiu para cerca de 1 milhão em 1990. Esse desempenho contrariou as tendências

⁵¹ Na opinião de Pinto Nieto (2001, p.46), o turismo recebeu distinto tratamento constitucional, mas a constituição não prescreveu nenhuma sanção ao ente político que não promover e incentivar o turismo, e não há uma lei ordinária que discipline a forma de promoção e incentivo do turismo. “Ficamos a mercê da boa vontade de nossos legisladores, para que regulamentem o turismo no país, e dos prefeitos e governadores, principalmente, para que tomem ações positivas no sentido de desenvolver a atividade turística”. Tão pouco há prescrição dos direitos dos turistas em suas relações jurídicas mantidas com agências, hotéis, companhias aéreas, etc, e mesmo das empresas de turismo relacionando-se entre si (PINTO NIETO, 2001, p.46) isto ficou a cargo da EMBRATUR. Por isto, Cretella Júnior (1988, p.4162) considera a Constituição de 88 “de importância relativa, verdadeira letra morta, norma programática de mera recomendação, sem maior repercussão, que “aconselha” as pessoas jurídicas públicas políticas, das várias esferas, à promoção e ao incentivo do turismo”.

internacionais de crescimento do turismo. Dos países das Américas, o Brasil foi o que apresentou o menor crescimento turístico entre 1980 e 1990 (TRIGO, 1999 p.23). Os empresários do setor achavam que a EMBRATUR deveria gastar mais com publicidade do Brasil no exterior. Na época, o gasto era de cerca de US\$1 milhão por ano. Na verdade era pouco, mas de nada adiantaria o marketing turístico sem a infra-estrutura turística (Trigo, 1999, p.113).

No entanto, apesar da crise econômica da chamada “década perdida”, o turismo passou a ser entendido pela classe política como uma alternativa econômica capaz de soerguer as economias deprimidas dos Estados nordestinos e de dinamizar a economia da Amazônia com a “onda” do turismo ecológico (RODRIGUES, 2001, p.149).

De 1966 até 1990, entre extinções e criações de órgãos, divisões e/ou departamentos, os assuntos relativos a turismo estiveram sempre subordinados ao Ministério da Indústria e do Comércio. No entanto, em 1990, com a reforma administrativa instituída pelo governo Collor de Mello, este ministério foi extinto e as questões do turismo ficaram vinculadas à Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, da qual passa a fazer parte a EMBRATUR (CRUZ, 2000, p.45).

Na gestão Collor (1990-1992), sob visível tendência neoliberal, a plataforma do governo figura a intenção de converter papéis da dívida externa brasileira por investimentos turísticos no país, a título de fundo perdido (RODRIGUES, 2001, p.150).

Neste período surgiu o advento do Código de Defesa do Consumidor pela lei nº 8.078/90, que muito contribuiu para o estabelecimento de regras entre o turista e a empresa turística⁵².

Em 1991 o sistema BNDES⁵³ passou a financiar projetos no setor turístico cujas linhas de financiamento abarcavam a implantação, modernização e aquisição de máquinas e equipamentos de empreendimentos (hotéis, pousadas, *resorts*, parques temáticos) de qualquer porte, localizados em pólos definidos pela EMBRATUR, além de recuperação de monumentos culturais e históricos de finalidades turísticas, projetos de informação, conservação de energia e meio ambiente (BECKER, 1995 apud CRUZ, 2000, p.74)

Por força da lei nº 8.191 de 28/03/91 a personalidade jurídica da EMBRATUR foi alterada para a de autarquia especial passando a deter ambas as atribuições de formular e executar a Política Nacional de Turismo - PNT, dada a extinção do CNTur⁵⁴ pelo mesmo diploma legal (FERRAZ, 2000, p.153).

⁵² Contudo, ficou difícil a convivência entre as normas específicas da EMBRATUR de defesa e proteção do consumidor de serviços turísticos, pois qualquer órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC tem competência, concorrente e paralela à da EMBRATUR, para fiscalizar as atividades turísticas. Como a maioria das normas específicas é anterior às do referido código, as autoridades que integram este sistema e o judiciário tendem a negar a vigência das mesmas. A própria EMBRATUR tem dúvidas sobre a vigência de algumas normas específicas, o que dificulta a correta e adequada orientação das empresas que exercem atividades turísticas (FERRAZ, 2000, p.156).

⁵³ Formam o sistema BNDES, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Agência de Financiamento Industrial (FINAME) e a BNDES Participações S/A (BNDES PAR).

⁵⁴ Embora coubesse ao CNTur formular as diretrizes da política nacional de turismo, esse conselho dependia dos estudos e das propostas da EMBRATUR para que pudesse exercer aquela prerrogativa, conforme o Decreto-lei 60.224/67. Isso acaba por conferir à EMBRATUR um poder maior do que o conferido ao próprio CNTur, no que se refere à elaboração das políticas nacionais de turismo. Além disso, conforme demonstra a história das atividades dessas duas instâncias do poder público federal, a EMBRATUR adquire maior força política, ao longo do tempo, comparativamente ao CNTur (BENI, 1991 apud CRUZ, 2000, p.51). Tal constatação culmina na extinção do conselho em 1991, devido à reforma administrativa empreendida pelo governo Collor de Mello. A lei 8.181 de 28/03/91 ao delegar à EMBRATUR a finalidade de formular, de coordenar e de fazer executar a política nacional de turismo, vem apenas instituir, juridicamente, aquilo que, na prática, já acontecia (CRUZ, 2000, p.51).

Pela referida lei, cujos dispositivos foram regulamentados pelo Decreto-lei nº 448 de 14/02/92, a EMBRATUR manteve a sigla e passou a denominar-se Instituto Brasileiro de Turismo, tendo sua sede transferida para Brasília e assumiu todas as atribuições e competências do extinto CNTUR, acrescentando aos objetivos anteriores, essencialmente econômicos, outros de cunho social como democratizar o acesso ao turismo nacional e reduzir as disparidades econômicas regionais (RODRIGUES, 2001, p.150).

O Decreto 448/92 definiu os objetivos e diretrizes da PNT e normatizou a atividade turística do ponto de vista da regulamentação econômica do setor, atribuindo à EMBRATUR a prerrogativa de “criar um Conselho Consultivo com a finalidade de compor com sua Direção, na formulação da Política Nacional de Turismo” (CRUZ, 2000, p.61) que tinha como meta “o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (CRUZ, 2000, p.57).

O ano de 1992 foi de profunda crise no Brasil, com o PIB apresentando decréscimo de -1%, situando o país em último lugar na América Latina, ao lado do Haiti. A posição do Brasil perante a dívida externa colocou-o no rol de país *non grato* ao FMI (RODRIGUES, 2001, p.150).

Foi neste cenário que teve lugar no Rio de Janeiro a ECO-92, evento que reuniu pessoas do mundo todo e colocou o Brasil na mídia internacional. Este evento foi duplamente importante para o Brasil. Primeiro, contribuiu para amenizar a imagem degradante que o mundo tinha em relação ao país e segundo, foi a oportunidade de se repensar o modelo de desenvolvimento vigente, sendo propostos princípios encaminhados para conciliar de forma sustentável a proteção ambiental, o desenvolvimento econômico e a responsabilidade social, expressos no Programa de Ação 21, adotado naquela ocasião. Foi a partir de então que se começou a incorporar o paradigma da sustentabilidade nos discursos turísticos.

Experiências de outros países subordinados à política do FMI com problemas similares aos do Brasil (miséria, fome e desemprego), apontavam para o turismo como saída para a crise que os assolava, tendo apoio e financiamento do BID e do BIRD.

Ante as recomendações da missão do BID vinda a Brasília em julho de 1992 foi criado o Plano Nacional de Turismo – PLANTUR com objetivos de disciplinar o turismo propondo parceria entre o setor público e o setor privado, seguindo modelo econômico neoliberal. A preocupação com a proteção do meio ambiente e com o patrimônio histórico-cultural foi imposição dos parceiros internacionais (RODRIGUES, 2001, p.151).

O PLANTUR⁵⁵ foi criado com o objetivo de constituir um instrumento de implementação da política nacional de turismo. No entanto, esta política não estava implementada quando da concepção do plano, portanto, incoerentemente, o plano precedeu a política (CRUZ, 2000, p.61) e não saiu do papel.

A instabilidade econômica e social, com o *impeachment* do presidente, aliada ao fato do Brasil estar geograficamente⁵⁶ mais distante dos grandes emissores de turistas do mundo provocou nas autoridades e empresários brasileiros a necessidade de reorganizar o turismo em vários níveis (TRIGO, 1999, p.32).

⁵⁵ Na opinião de Rodrigues (2001, p.151) o PLANTUR não expressava uma política objetiva, clara e consistente. Nas suas metas prioritárias dos seus programas e subprogramas observava-se uma nítida falta de coerência e articulação tanto intra como intersetorial. Havia outros programas de grande envergadura como o GERCO – Gerenciamento Costeiro criado em 1988, gerenciado pelo Ministério do Meio Ambiente, que inexplicavelmente estava desarticulado do PLANTUR. Além disto, os programas eram passíveis de sobreposição.

⁵⁶ A questão da localização do Brasil, distante dos centros mais ricos do mundo, faz com que o país leve alguma desvantagem em sua participação no turismo mundial. Porém, isto não justifica nosso desempenho medíocre, pois, países próximos ao Brasil como a Argentina e até mesmo o Uruguai, possuem fluxo turismo receptivo mais intenso (MACHADO, 1997, p.198).

Durante muito tempo, o discurso político que permeou as análises técnicas sobre o turismo brasileiro caracterizava-se pela indignação de que era um absurdo o Brasil, com sua imensa beleza natural, receber menos turistas do que outros países com menos recursos naturais. Alimentava-se o mito que o Brasil, por ser bonito por natureza, estava predestinado a configurar nos primeiros lugares no ranking de destino turístico mais visitado. O fenômeno da formação de fluxos turísticos, decorrente da oferta de produtos elaborados capazes de serem comercializados tanto no mercado interno, como no mercado externo, passava ao largo das cogitações (CARVALHO, 2001).

Foi neste contexto que em 1992 o turismo foi levado a status ministerial com a criação do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo - MICT.

No final do governo Itamar Franco elaborou-se o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”⁵⁷, proposto pelo MICT e pelo MMA – Ministério do Meio Ambiente, divulgado pela EMBRATUR/IBAMA, em 1994, que forneceu diretrizes importantes para a política do turismo.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, o turismo brasileiro de fato foi tratado com maior seriedade. A Política Nacional de Turismo preconizada pelo Decreto 448/92 e instituída pela lei 4.769/94 só veio ser implantada em 1996, trinta anos transcorridos desde a criação da EMBRATUR. O documento que cria essa política é o mais completo e detalhado documento oficial na história das políticas federais para o turismo⁵⁸ (CRUZ, 2000, p.62).

⁵⁷ Para Rodrigues (2001, p.24), o rótulo de turismo ecológico legitima velhas práticas do turismo tradicional predatório. O rótulo mágico *desenvolvimento sustentável* tornou-se a expressão da moda e figura em quase todos os projetos turísticos governamentais do Brasil, de grande, médio e pequeno porte. Na realidade, ainda não se descobriu uma fórmula de conciliar preservação com utilização.

⁵⁸ Merece destaque a confusão e equívocos na compreensão dos conceitos de política de turismo e planejamento turístico que permearam todo o desenvolvimento da atividade turística no Brasil, resultando na ineficiência tanto política quanto de planos. Expressões de sentido dúbio e desacompanhada de qualquer explicação permearam a legislação turística brasileira, tendo como principal resultado, a desorganização do setor, ou seja, a antítese do que propunham os diplomas legais (CRUZ, 2000, pp.50-52).

O governo implementou quatro macro-estratégias que vêm transformando a indústria brasileira do turismo: (1) ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; (2) qualificação dos recursos humanos envolvidos no setor; (3) descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado; e (4) implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequada às potencialidades regionais (BRASIL, 1996).

Atitudes setoriais foram motivadas de forma a ampliar o poder de ação do setor e tal política vem promovendo a descentralização da gestão nos 1.680 municípios com potencial turístico em todo o país, através do PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

Em termos de legislação, algumas mudanças foram adotadas para melhorar o desenvolvimento no setor. Até 1996, era proibido navios de bandeira estrangeira fazer cabotagem na costa brasileira. Uma medida provisória convertida em lei pelo Congresso Nacional acabou com a proibição. Da mesma forma, alterações foram feitas em relação aos vistos concedidos a turistas estrangeiros, sempre a procura de facilitar o ingresso e a permanência de estrangeiros em nosso país.

Um estudo realizado em 1996 diagnosticou que o Brasil era um destino caro tanto para o turista nacional como para o turista estrangeiro (ABRESI, 1996). As tarifas eram um entrave para o desenvolvimento do turismo doméstico. Chegou-se ao ponto de viajar para o exterior ser mais barato do que viajar internamente e dos juros praticados nacionalmente serem muito mais elevados do que os juros para viagens internacionais que podiam ser financiadas em até dez vezes, o que estimulou a viagem de brasileiros para o estrangeiro. Além disso, a hotelaria brasileira também cobrava tarifas altas em comparação a outros países.

Em abril de 1996 a EMBRATUR cancelou o sistema de classificação de hotéis em vigor desde 15/12/83. A Deliberação Normativa nº 367 de 26/11/96 (publicada no Diário oficial de 28/11/96) instituiu o novo sistema de classificação hoteleira, por meio de parceria com o INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. A Embratur decidiu então recredenciar toda a rede hoteleira.

A Deliberação Normativa nº 387 de 28/01/98 aprovou o Regulamento dos Meios de Hospedagem de Turismo. Esta norma jurídica instituiu o Sistema Brasileiro de Classificação dos Meios de Hospedagem - SBC-MH, cujo objetivo é regular o processo e os critérios pelos quais os meios de hospedagem poderão obter a chancela do governo federal atribuída pela classificação na EMBRATUR e os símbolos oficiais que a representam. Com isto, orienta-se os consumidores, empreendedores, fiscalizadores e a sociedade em geral (PINTO NIETO, 2001, p.107).

A EMBRATUR realizou também um recadastramento das agências de viagens. Pouco mais de 30% das empresas que se recadastraram foram orientadas a fornecer o número do cadastro nos anúncios feitos na mídia e uma campanha publicitária foi veiculada divulgando a importância de os consumidores só comprarem pacotes de empresas credenciadas.

Em 1998 a desregulamentação do transporte aéreo nacional provocou uma reviravolta no mercado. O DAC – Departamento de Aviação Civil revogou o sistema de bandas tarifárias, liberando as companhias aéreas a darem desconto de até 65% nas tarifas domésticas, fazendo imperar a livre concorrência. Finalmente, o Brasil dispôs de uma política séria de variação dos preços das tarifas aéreas nacionais que até então, figuravam entre as mais caras do mundo.

O programa “Voa Brasil” e a campanha "Viva o seu País. É o seu Brasil Brasileiro" da EMBRATUR proporcionaram produtos turísticos mais baratos nos períodos de baixa estação resultando no incremento das vendas de pacotes turísticos.

Em 1998 o governo destinou R\$24 milhões para as atividades de marketing e promoção turística, soma sem precedentes na história do turismo no Brasil. Junto com os recursos dos Estados e os do setor privado, este volume permitiu alcançar as recomendações da OMT de investir, no mínimo, 2% do que se arrecada no setor. Na área de promoção, destaca-se a inserção do Brasil na mídia internacional, em campanha veiculada na cadeia global de comunicação CNN, atendendo a uma antiga reivindicação do setor turístico nacional.

A promoção turística se fortaleceu com a criação em diversas capitais do país do *Convention and Visitor Bureau*⁵⁹, uma entidade privada, cujo modelo surgiu nos EUA e se difundiu pelo mundo, visando à atração de congressos, feiras e convenções, bem como a promoção turística no exterior.

Ocorreu também um grande *boom* de novos investimentos em hotéis de classe internacional com padrão 5 estrelas e superior voltados ao turismo de negócios – identificado como o grande filão do setor - assim como *resorts* localizados ao longo de todo o litoral brasileiro.

Em 06 de outubro de 1998 foi criada a CNTUR - Confederação Nacional do Turismo com o intuito de congrega as entidades privadas do setor. Esta organização tem como objetivo principal reunir representantes das operadoras de viagem, dos hotéis, dos parques temáticos e de restaurantes e bares, trabalhando com a EMBRATUR no desenvolvimento de uma política de turismo nacional.

⁵⁹ No início dos anos 80 surgiram os primeiros *conventions* que foram em São Paulo e no Rio de Janeiro. Mas via de regra, foi a partir do ano de 97/98 que começaram a se proliferar os *conventions* nas principais cidades brasileiras.

Também foi criada a Câmara Setorial de Turismo, onde o governo federal, estadual, lideranças do setor e trabalhadores se uniram para determinar os rumos do turismo nacional dando suporte para a elaboração do planejamento estratégico do setor.

Com a reforma ministerial de 06/01/99 o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo foi extinto sendo criado pela Medida Provisória nº 1.794-8 de 31/12/98 o novo Ministério do Esporte e Turismo para atuar nos assuntos relativos ao desenvolvimento, promoção e divulgação do turismo no país e no exterior, da prática dos esportes, e do planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo e esporte⁶⁰.

A mudança da política cambial no começo de 1999 provocou uma transformação no setor. A desvalorização do Real viabilizou a vinda do estrangeiro e dificultou a saída do brasileiro, fortalecendo o turismo receptivo e doméstico.

Depois dos atos terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, a expectativa era de que o Brasil recebesse mais turistas estrangeiros. No entanto, a falência da Soletur, da Transbrasil, as chuvas no nordeste e a crise Argentina frustraram as previsões.

De modo geral, pode-se concluir que hoje se assiste a uma mudança de mentalidade no setor. De fato, parece que se começou a desenvolver uma consciência coletiva em relação à importância do turismo.

O atual presidente Luis Ignácio da Silva desmembrou o Ministério dos Esportes e Turismo, passando o turismo a ter, pela primeira vez na história do país, um ministério exclusivo. Isto denota a importância que o turismo adquiriu para o país.

⁶⁰ Esta fusão da área de Esportes, que pertencia ao extinto Ministério Extraordinário do Esporte, e da área de Turismo, que era subordinada ao Ministério da Indústria, Comércio e Turismo pode ser questionada. Não desmerecendo a importância dos esportes, mas o discurso do governo apregoa o turismo como vetor do desenvolvimento regional, o que vai muito além do entretenimento e lazer.

Apêndice 6

Evolução Histórica do Turismo no Nordeste

No nordeste, a fase de institucionalização do turismo de forma organizada se caracterizou pela intervenção do Estado, via agências governamentais BNB - Banco do Nordeste do Brasil e SUDENE com ações diversas e se estendeu do início da década de 60 até o ano de 1980 (PAIVA, 1990, p.344).

Alguns mecanismos foram especialmente criados visando o desenvolvimento econômico da região nordeste e, conseqüentemente, a minimização das disparidades inter-regionais. Um desses mecanismos conhecido como 34/18 (leis 3.995/61, artigo 34º e 4.239/63, artigo 18º) criado com a finalidade de promover o desenvolvimento industrial da região beneficiou, diretamente, a atividade turística que foi equiparada, a partir do decreto 55/66, à atividade industrial sendo portanto considerada merecedora dos mesmos incentivos fiscais destinados à indústria de base (CRUZ, 2000, p.71).

O descobrimento do nordeste pelo turismo se deu quando o milagre econômico brasileiro já ensaiava sua crise e o turismo parecia ser uma nova saída para o velho entrave desenvolvimentista da região (BENEVIDES, 1998, p.51).

O território nordestino foi “turistificado” consolidando uma imagem de paraíso tropical, mitificando a atividade turística que passou a ser vista como única possibilidade de redenção econômica do lugar. O turismo tem sido visto como a “única saída” para o nordeste (CRUZ, 1997, p.218).

A necessidade de linhas de ações para o desenvolvimento da atividade turística no nordeste, levou em 17/02/70, a criação da CTI-NE – Comissão de Turismo Integrado do Nordeste⁶¹, entidade que congregava todos os órgãos oficiais de turismo da região visando à integração, promoção e representação do nordeste, bem como o intercâmbio de experiência entre iniciativa privada e órgãos oficiais, pesquisa e estudos sobre o turismo no intuito de desenvolver a região (BONALD NETO, 1995, p.85) constituindo-se num marco institucional de fundamental importância.

Em 1972, o BNB, a SUDENE e a EMBRATUR passaram a integrar a comissão e a experiência foi tão positiva que se passou a estimular a criação de CTIs em outras regiões turisticamente homogêneas do Brasil.

De 27/05 a 04/06 de 1972 foi realizado o I Ciclo de Estudos Turísticos do Nordeste reunindo dirigentes e técnicos de turismo de todos os Estados nordestinos para a discussão do turismo.

O fomento à atividade turística no Nordeste deu-se por meio dos incentivos federais tais como o FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste criado em 1974 através do decreto-lei 1376 (BARRETO, 1996, p.93) oferecendo facilidades aos investidores e possibilitando a obtenção de recursos para investimento na região. O sistema de incentivos fiscais 34/18-FINOR, como ficou conhecido, constituiu o mais importante mecanismo de fomento à criação da infra-estrutura produtiva industrial e turística do nordeste (CRUZ, 2000, p.72).

⁶¹ A CTI-NE começou como comissão, tendo caráter restrito, promovendo apenas reuniões. Transformou-se em fundação, ganhando personalidade jurídica podendo celebrar parcerias com entidades públicas e privadas, empresas aéreas, redes hoteleiras, EMBRATUR, SEBRAE, etc., e hoje funciona como uma espécie de colegiado de todas as secretarias ou empresas oficiais de turismo dos estados nordestinos mais as cidades de Recife e João Pessoa, cada uma delas com direito a um voto nas assembleias. No atual momento, há um movimento para transformar a fundação CTI/NE em instituto, mas isto ainda está sendo discutido.

Nos anos 80, com acirramento da crise econômica interna, houve retração nos estímulos governamentais ao setor de turismo. Apesar disto, megaprojetos⁶² turísticos começaram a ser implantados na região (CRUZ, 2000, p.71). A política de megaprojetos surgiu influenciada pelo “modelo Cancun”, que consiste na urbanização turística de trechos de litoral pouco ou nada urbanizados, com grande concentração de equipamentos (CRUZ, 2000, 80).

Apenas no final da década de 80, voltaram a ser criadas linhas de financiamento para o setor turístico, dentre elas, o FNE - Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste administrado pelo Banco do Nordeste e destinado a empresas privadas. O BNB criou o PROATUR - Programa de Apoio ao Turismo Regional do Nordeste com o objetivo de financiar a implantação, ampliação e modernização de micro e pequenos empreendimentos do setor turístico, tais como hotéis, pousadas, *campings*, agências de turismo, empresas de animação, alimentação e transporte turístico, etc (CRUZ, 2000, pp.72-73).

O Nordeste passou a ser vendido como o Novo Caribe, o Novo Mediterrâneo, a Nova Flórida. Foram injetados capitais estrangeiros na construção de hotéis e *resorts* nos moldes dos grandes centros turísticos internacionais (RODRIGUES, 2001, p.149).

Os poderes públicos estaduais deliberaram um conjunto de ações com o objetivo comum de desenvolver o turismo na região nordeste por meio de megaprojetos que se caracterizam pela atuação do setor público como empreendedor, idealizando e comandando todo o processo de implementação, definindo e loteando as áreas litorâneas a serem urbanizadas para fins turísticos, negociando os respectivos lotes e financiando, por vezes com recursos próprios, e com recursos federais, os empreendimentos a serem implantados. Outra característica destes megaprojetos é a priorização da infra-estrutura

⁶² Em essência, megaprojetos hoteleiros.

hoteleira ante outros equipamentos infra-estruturais turísticos. A infra-estrutura gerada por estes megaprojetos é territorialmente concentrada e obedece a um padrão internacional de urbanização turística (CRUZ, 2000, p.79).

O primeiro megaprojeto turístico nordestino concebido foi o Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Natal-RN), ao qual se seguiram o Projeto Cabo Branco (Paraíba), o Projeto Costa Dourada (Pernambuco e Alagoas) e o Projeto Linha Verde (Bahia). No bojo da concepção desses projetos, encontra-se um discurso preservacionista de ocupação ordenada do território “que desempenha importante papel para a legitimação política desses projetos, considerando que estes defendem duas causas consideradas nobres: o turismo como vetor de desenvolvimento local e a preservação da natureza” (CRUZ, 2000, p.84). Todos os projetos previam a criação de áreas de preservação, o que “faz parte do discurso apologético sobre o qual se sustentam esses megaprojetos. Outros argumentos desse discurso são a geração de empregos e a geração de divisas” (CRUZ, 2000, p.93). As áreas de preservação atendem a expectativas de organismos ambientalistas e à legislação vigente, dando o suporte político necessário aos projetos (CRUZ, 2000, p.102), como também atendem a expectativas da opinião pública (fortemente influenciada pela mídia) e exigências externas, como é o caso dos financiadores (CRUZ, 2000, p.144).

Estes projetos contaram com incentivos fiscais oferecidos à iniciativa privada, além da participação da SUDENE, por meio do FINOR, na forma de debêntures. Para o financiamento dos empreendimentos, havia linhas de crédito do BNDES e BNB (Programa Nordeste Competitivo) e do FNE/PROATUR.

A magnitude do projeto Costa Dourada, idealizado em 1990, considerado o mais ousado entre os megaprojetos nordestinos, abrangendo Pernambuco e Alagoas, induziu a criação do PRODETUR-NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no

Nordeste, que por razões políticas e operacionais, tornou-se extensivo a todos os Estados integrantes da área de jurisdição da SUDENE (CRUZ, 2000, p.100).

O PRODETUR foi criado pela Portaria Conjunta nº 001 de 29 de novembro de 1991, concretizado pela Portaria Conjunta nº 002 em 16 de abril de 1993⁶³, assinado pelos ministros da Fazenda, da Indústria, Comércio e Turismo, da Aeronáutica, do Planejamento e da Integração Regional, tendo sido gerado no governo Collor, iniciado a implantação no governo Itamar Franco, e implementado no governo F.H.C.

Este programa é fruto da parceria entre os governos dos nove Estados nordestinos por intermédio da CTI-NE, EMBRATUR, SUDENE, BNB e com total apoio do BID. Graças a este programa, consideráveis montantes de recursos (US\$ 800 milhões⁶⁴) foram investidos no desenvolvimento da infra-estrutura, recuperação de estradas e aeroportos, recuperação do patrimônio histórico⁶⁵, construção de centros hoteleiros, criação de centros de entretenimentos e parques temáticos, capacitação profissional, adequação da legislação e marketing, além do desenvolvimento institucional dos órgãos oficiais de turismo.

O fortalecimento institucional e a capacitação de entidades governamentais envolvidas com o PRODETUR intenta modernizar, também, a administração pública do setor turismo e estimular o aperfeiçoamento gerencial de empresas privadas do setor, em todos os estados abarcados pelo programa. Esse processo envolve a criação de Câmaras Setoriais de Turismo nos estados, conselhos comunitários e organismos de turismo nos municípios considerados prioritários (CRUZ, 2000, p.146).

⁶³ Apesar de ter sido concebido e gerado no mesmo período do PLANTUR, reproduzindo fielmente suas diretrizes, curiosamente não se encontrava vinculado a ele (RODRIGUES, 2001, p.151).

⁶⁴ US\$ 400 milhões financiados pelo banco do Nordeste com repasse do BID e os outros US\$ 400 milhões são originários da contrapartida nacional que aloca recursos provenientes das cotas do Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios.

⁶⁵ Segundo Cruz (2000, p.158), o que se verifica com a recuperação do patrimônio histórico é uma estandarização de conjuntos arquitetônicos históricos. “Fachadas pintadas com cores vibrantes, em quase todas as capitais nordestinas, ignoram diferenças históricas entre um e outro conjunto de edificações e transformam o patrimônio cultural em alegoria turística”.

O PRODETUR II, previsto inicialmente para começar em 2000, foi assinado pelo BID e BNB depois de dois anos de atrasos, em março de 2002. A segunda etapa deste programa tem duração de cinco anos e caracteriza-se pelo foco nos pólos de turismo, visando uma mudança de conjuntos de investimentos isolados para um planejamento integrado de áreas. Tal mudança de enfoque se deu devido a problemas de impactos ambientais e sociais detectados nos projetos realizados na primeira fase. O volume de recursos (US\$ 800 milhões) cresceu 20% em relação à etapa anterior e além dos nove Estados nordestinos, foram incluídos Minas Gerais e Espírito Santo.

Segundo Cruz (1997, p.214) no bloco Ceará-Pernambuco-Alagoas-Bahia, a atividade turística regional “já alcançou os mais altos níveis de desenvolvimento – no que tange à infra-estrutura turística, à consolidação dos fluxos, à organização da atividade”. De acordo com a autora:

a consolidação primeira de suas capitais como destinos turísticos facilitou a expansão da atividade turística por outros trechos dos litorais desses estados. Essas capitais ainda são os principais portões de entrada do turismo nos estados nordestinos. Todas as capitais deste bloco já viveram o *boom* do turismo, em diferentes períodos entre as décadas de 60 e 80. Hoje, têm os fluxos estabilizados, em função da infra-estrutura existente e, ainda, de incansáveis campanhas de marketing.

Destarte o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, seus resultados nos municípios turísticos da região não devem ser alcançados em curto prazo, tendo em vista que as mudanças estruturais necessárias à sua efetivação são complexas, e dependem de alterações profundas que envolvem a própria formação sócio-cultural do nordeste. Fruto de um processo histórico, há no nordeste uma intensa concentração de poder nas mãos de oligarquias regionais (CRUZ, 1997, p.217).