

# A APLICABILIDADE DO CONCEITO DE CLUSTERS PARA A GOVERNANÇA DO TURISMO EM SALVADOR – UM ESTUDO SOBRE A PERSPECTIVA DOS RESIDENTES<sup>1</sup>

CAROLINA DE ANDRADE SPINOLA<sup>2</sup>  
 FERNANDA MENESES DE MIRANDA CASTRO<sup>3</sup>  
 JORGE ANTONIO SANTOS SILVA<sup>4</sup>

## Resumo

A proposta deste artigo é analisar a aplicabilidade do conceito de cluster turístico como uma alternativa de modelo de governança para a atividade do turismo na cidade do Salvador, sob a ótica da participação comunitária. A pesquisa de campo que serviu de subsídio para o trabalho dividiu a Cidade em seis regiões turísticas, agrupadas por critérios de proximidade e identidade, tendo ouvido os seus moradores a respeito de questões relacionadas com o seu nível de envolvimento e de participação na realidade que os cerca, assim como sua percepção sobre o potencial turístico de sua região e o desempenho do atual modelo de gestão. Concluiu-se que a comunidade não percebe o seu entorno como um possível *lôcus* para a atividade turística avalia muito mal a gestão da atividade e não possui, no curto prazo, condições de mobilização para qualquer proposta de modelo de governança que implique na participação da sociedade civil.

**Palavras-chave:** *clusters* turísticos, capital social, modelos de governança, Salvador.

## Abstract

The purpose of this paper is to analyze the applicability of the concept of tourism cluster as an alternative governance model for tourism activity in the city of Salvador, from the perspective of community participation. The research divided the city into six tourist regions, grouped by the criteria of proximity and identity, having heard their residents on issues related to their level of involvement and participation in the community life as well as their perception of the tourism potential of the region and its current performance management model. It was concluded that the community does not perceive his surroundings as a possible locus for tourist activity, evaluates badly the present governance model and doesn't have, in the short term, con-

ditions for mobilizing any proposed governance model that involves the participation of civil society.

**Keywords:** tourism clusters, social capital, governance models, Salvador

JEL: I38

## Introdução

A organização do turismo no Brasil tem sido objeto de diversos estudos e pesquisas. Levando-se em consideração o histórico da gestão pública do turismo no País, que apenas com a criação do Ministério do Turismo e do Plano Nacional de Turismo (PNT) em 2003 passou a oferecer propostas de planejamento em longo prazo e com a participação de diversos *stakeholders*, pode-se afirmar que o desenvolvimento ordenado da

<sup>1</sup> Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (FAPESB) que financiou esta pesquisa.

<sup>2</sup> Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia e Doutorado em Geografia pela Universidade de Barcelona. E-mail: <cas.spinola@gmail.com>

<sup>3</sup> Mestrado em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz e aluna de doutorado em Desenvolvimento Urbano e Regional pela UNIFACS. E-mail: <ferdicastro@hotmail.com>

<sup>4</sup> Mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia e Doutorado em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo. E-mail: <jantss@globol.com>



atividade no Brasil ainda é incipiente principalmente em função da contradição entre o discurso, expresso nas políticas públicas, e a prática.

Nesse sentido, os aglomerados produtivos<sup>5</sup> e, mais destacadamente, os *clusters*, tem sido uma das principais ferramentas para a efetivação deste planejamento. A abordagem de aglomerados produtivos no turismo envolve a discussão sobre modelos de governança territorial, contrapondo alternativas de cooperação e horizontalidade aos tradicionais modelos hierárquicos em que a autoridade do Estado se impõe sobre o conjunto da sociedade civil.

Todavia, percebe-se que tais propostas, apesar de contemplarem diversos atores na sua consecução e priorizarem a gestão compartilhada e participativa, não tem se constituído em propostas efetivamente endógenas, ou seja, em sua maioria, não emanam da iniciativa dos agentes participantes. Por outro lado, também o nível de participação das comunidades envolvidas é considerado baixo, o que contribui para o fracasso de muitas iniciativas.

Uma análise dos *clusters* turísticos bem sucedidos aponta para a necessidade da existência de uma comunidade coesa e participativa, pautada por laços de confiança. Para Fukuyama (1995) a confiança é a virtude social que fundamenta todo processo de desenvolvimento econômico.

Parte-se do pressuposto de que a questão da participação ativa dos diversos agentes da atividade turística depende da existência, naquela comunidade, de um estoque prévio de capital social, o que não se verifica em pequenas localidades, notadamente quando se situam em regiões menos desenvolvidas. No caso do presente estudo, procura-se avaliar em que grau o estoque de capital social existente na cidade do Salvador pode contribuir para a implantação de um modelo de governança participativo baseado no modelo de *clusters*.

Nos últimos dez anos o turismo em Salvador tem experimentado

“ **A transição do modelo de planejamento e gestão do turismo da Bahia e de Salvador, que vem ocorrendo desde meados da década passada, tem se caracterizado por uma não muito clara escolha...** ”

um aparente declínio<sup>6</sup> em seu dinamismo, acarretando perda de competitividade da capital baiana como destino turístico. A transição do modelo de planejamento e gestão do turismo da Bahia e de Salvador, que vem ocorrendo desde meados da década passada, tem se caracterizado por uma não muito clara escolha de objetivos, por um direcionamento disperso e ações pontuais e fragmentadas. A partir de 2002 iniciou-se a experiência de um modelo compar-

tilhado de planejamento e gestão do turismo entre o poder público e a iniciativa privada, com a instalação do *Cluster* de Entretenimento, Cultura e Turismo, o qual não deslanchou não “startando” o arranco do desenvolvimento turístico da Bahia, a que se propunha, e de Salvador, o seu “carro-chefe”. Atualmente, o *Cluster* deixou de ter funcionalidade, encerrando suas atividades e encontrando-se, praticamente, extinto.

A despeito do fracasso desta iniciativa e acreditando-se que o mesmo se deu em função da existência de uma concepção e operacionalização equivocada<sup>7</sup>, o presente trabalho pretende analisar a aplicabilidade da proposta dos *clusters* na governança do turismo de Salvador, sob outra ótica, avaliando a predisposição da população para participar ativamente em um projeto cooperativo de promoção da atividade.

O artigo está dividido em quatro seções, além desta Introdução. Na sequência discute-se a aplicabilidade do conceito de cluster ao turismo e a necessidade de envolvimento da comunidade como requisito para o sucesso do modelo; em seguida, apresenta-se o percurso metodológico.

<sup>5</sup> Reconhece-se as diferenças conceituais existentes entre as categorias “cluster” e “Arranjo Produtivo Local” na literatura sobre aglomerações produtivas no Brasil. Todavia, como no caso de Salvador e dos demais destinos pesquisados no estudo que originou este artigo referirem-se ao conceito de cluster, será essa a categoria analisada neste artigo. Para maiores considerações sobre as referidas diferenças consultar VALE, Gláucia. Aglomerações Produtivas: tipologias de análises e repercussões nos estudos organizacionais. O&S – Organização e Sociedade, Salvador, v.14, n.43, p. 159-175, out/dez.2007.

<sup>6</sup> Diz-se aparente pois não é possível comprovar essa análise com as estatísticas oficiais disponíveis. Todavia, esta percepção é corroborada pelos representantes do trade, entrevistados nesta pesquisa, e pelas estatísticas de fluxo no âmbito nacional, que apontam o crescimento de destinos nordestinos como Fortaleza em detrimento à posição antes ocupada por Salvador.

<sup>7</sup> É possível se indicar uma série de razões para o sucesso dessa iniciativa ter ficado em estado latente e não ter se concretizado como planejado, a principal delas foi a falta de um foco no seu planejamento e nas suas ações, aliado à não existência de um eficaz sistema de governança, estruturado entre os agentes que integraram a configuração do Cluster. Outra importante razão para o retardo, estagnação e insucesso do processo foi a amplitude originalmente imputada ao Cluster. Em outras regiões do Brasil nas quais as iniciativas de cluster de turismo deram certo, com a estruturação de sistemas de governança eficazes propiciando modelagem de políticas públicas e políticas turísticas de clusterização, a amplitude ou o superdimensionamento de estruturas e processos não se fez presente. Pelo contrário, para que tais iniciativas tivessem sucesso foi fator indispensável uma redução, em escala e escopo, do recorte das estruturas e processos envolvidos.

“

*Essa abordagem, inicialmente aplicada na indústria chegou tardiamente ao campo de análise do turismo, com suas primeiras referências datando da primeira década deste século estando, portanto ainda em fase de adaptação.*

”

co e os dados empíricos resultantes da pesquisa realizada com os residentes de Salvador e, por fim, tecem-se algumas considerações sobre as possibilidades de adoção do referido modelo, tendo em vista a variável de estudo considerada.

### 1. A aplicabilidade do conceito de *clusters* ao turismo: requisitos necessários e o envolvimento da comunidade

O conceito de *cluster* reflete um conjunto de mudanças no cenário global que passaram a ficar mais evidentes a partir da década de 1980, quando o território, o aprendizado interativo e a promoção de soluções coletivas para as empresas passaram a ser mais valorizados enquanto opções de competitividade, sob uma perspectiva microeconômica, e de desenvolvimento, quando se transpõe a questão para o âmbito dos territórios. Essa abordagem, inicialmente aplicada na indústria chegou tardiamente ao campo de análise do turismo, com suas primeiras referências datando da primeira década deste século estando, portanto ainda em fase de adaptação.

Porter (1999, p.78) define *cluster* como “uma concentração geográfica de empresas interconectadas e instituições de um mesmo segmento entre si, incluindo desenvolvedores de tecnologias específicas para o segmento, associações de comércio, governo local e universidades”.

A aplicação da metodologia dos *clusters* ao “setor” turístico deve ser feita, de acordo com Rodríguez Dominguez (2001), de forma cautelosa, isto devido à heterogeneidade que caracteriza as empresas que conformam os destinos turísticos, as motivações dos clientes (turistas), os recursos naturais explorados pelo turismo, etc. “[...] trabalhar com âmbitos territoriais dispersos [excessivamente amplos] e pouco homogêneos [...] dificulta a identificação de diagnósticos precisos do “setor” turístico [...]” [grifo nosso], (RODRIGUEZ DOMINGUEZ, 2001, p. 307). Acrescenta-se a esse rol de especificidades, a extrema dependência que a atividade turística tem do entorno socioeconômico e cultural em que está inserido, fato que não ocorre com os setores industriais tradicionalmente objetos dessa metodologia. (SILVA; SPINOLA, 2012).

Outro elemento que deve ser considerado é o da distribuição espacial da atividade turística. No caso deste artigo, analisa-se a possibilidade de formação de *clusters* em um espaço urbano. Berg, Braun e Winden (apud SILVA; SPINOLA, 2002) informam que são escassos os estudos empíricos e comparativos de *clusters* em regiões urbanas, lacuna que eles se propõem a preencher partindo da idéia de que os *clusters* estão imersos nas estruturas espaciais e econômicas, culturais e político-administrativas das regiões urbanas, ideia que se aplica plenamente aos *clusters* relacionados à atividade do turismo e, no caso particular deste estudo, à sua inserção em Salvador. No marco analítico do seu estudo, Berg, Braun e Winden assumem a influência da inter-relação dos seguintes elementos no crescimento de um *cluster*: a)

condições específicas do *cluster*; b) capacidade organizativa do *cluster* e c) condições espaciais e econômicas.

Nas **condições específicas do *cluster***, um primeiro aspecto a considerar, segundo os autores, é o tamanho e o nível de desenvolvimento inicial do *cluster*. Em segundo lugar a presença de um ou mais “motores” em uma região – grandes multinacionais ou outro tipo de atores é um determinante do funcionamento do *cluster*. Um terceiro aspecto, decisivo no rendimento de um *cluster*, diz respeito ao grau de interação estratégica, implicando relações duradouras entre as organizações. Um último elemento, que determina a evolução do *cluster*, é o nível de criação de novas empresas, pois elas são dinâmicas e inovadoras, e geram empregos (SILVA; SPINOLA, 2012).

Já com referência ao **grau de capacidade de organização** que há no *cluster*, esta pode ser definida como a habilidade da região urbana para obter o apoio de todos os participantes implicados no crescimento do *cluster*, no sentido de criar condições para o seu desenvolvimento sustentado, aspecto que, face à tipologia multifacetada da conformação organizacional do turismo, assume elevado nível de relevância. O estabelecimento e a consolidação de vínculos sociais e institucionais que incentivem a cooperação entre os agentes do *cluster* conformará, em última instância, o grau de capacidade organizativa do *cluster*, o que remete ao conceito de governança, trabalhado neste artigo, como uma derivação do conceito de governo, entendido como agente exclusivo e como principal resultado de um processo de decisões tipo *top-down*. A noção de governança se refere à necessidade dos governos cederem lugar a outros agentes nos processos de tomada de decisões e a necessidade de que todos os níveis e áreas de governos estejam envolvidos nesses processos. Tudo isso tem como resultado uma articulação horizontal (entre diversos agentes e áreas de governo) e vertical (entre

diferentes níveis) [...]. (BARROSO GONZÁLEZ; FLORES RUIZ, 2010).

Dentro das **condições espaciais e econômicas** os autores destacam as condições de demanda, a acessibilidade interna e externa da região urbana, a qualidade de vida da área urbana como um fator de localização da maior relevância, acrescentando um elemento que também integra o contexto espacial e econômico e, ao mesmo tempo, atua como uma variável institucional, o qual eles denominam de *cultware*, que tem a ver com a atitude das pessoas e das empresas diante da inovação e da disponibilidade para a colaboração, que envolve o conceito de capital social (SILVA; SPINOLA, 2012).

O foco deste artigo recai sobre os dois últimos grupos de condições no que se refere aos vínculos sociais, níveis de cooperação, coesão e confiança mútua que eventualmente são nutridos pelos residentes da cidade e que servem como um amálgama garantidor de um sistema de governança participativo. Para Fukuyama (1995) esses vínculos sociais se constituem na força criadora do capital social e da prosperidade (SILVA; SPINOLA, 2012).

Para Sen (1999 *apud* PERES, 2000, p.1), “capital social corresponde ao tecido social, ou à cola invisível que mantém a coesão das sociedades, e está baseado na confiança entre pessoas e na rede de relacionamentos que formam as comunidades”. Para este mesmo autor “a honestidade do povo, especialmente dos líderes políticos, empresariais e profissionais [...] a autoestima elevada e a motivação coletiva para os projetos nacionais têm um papel tão importante (para o desenvolvimento) quanto os investimentos financeiros” (BUARQUE, 2002, p.1). Neste sentido, o capital social é considerado como importante base facilitadora do processo de desenvolvimento econômico.

Para tentar se aproximar das duas dimensões estudadas (Capacidade de Organização e Condições Espa-

“ *Por fim, aborda-se o aspecto territorial de um modelo de cluster, analisando a percepção dos entrevistados quanto à existência de uma identidade comum entre o seu bairro de residência e o entorno próximo, capaz de conformar uma região turística valorável comercialmente.* ”

ciais e Econômicas) estruturou-se a pesquisa em quatro grupos de perguntas principais relacionadas com: a) a participação dos residentes em grupos e redes. Neste sentido, considera-se que há uma diferença importante entre essas duas categorias conquanto ambas sejam fundamentais para o fortalecimento do capital social de uma comunidade. Entende-se que o grupo consiste em um conjunto de indivíduos ou membros reunidos em função do compartilhamento de características ou objetivos comuns. Já as redes, por sua vez, consistem em associações de grupos ou indivíduos através de uma série de conexões; b) Confiança e Coesão Social. Não existe cooperação sem confiança mútua e o nível de confiança nutrido pelos indivíduos em relação à sua comunidade tem grande relação com o conceito de coesão social. Adotou-se a noção de coesão social trabalhada por Durkheim, segundo a qual ela se constitui nas forças que mantem os homens juntos em sociedade e que lhes permite viver em certo consenso e ordem. Também é o nível de coesão social que confere à determinada comunidade, o sentido de pertencimento, de unidade; c) Participação e Governança.

No quesito participação, buscou-se verificar o nível de engajamento dos residentes em movimentos e causas sociais, ambientais ou políticas que interfiram na vida comunitária. Ainda neste item se procura avaliar a percepção dos residentes a respeito da governança da cidade e, mais especificamente, da atividade turística. Parte-se do pressuposto de que um sistema de governança horizontal é um dos elementos fundamentais para o sucesso de um cluster, definindo-o como “as diversas formas pelas quais indivíduos e organizações (públicas e privadas) gerenciam seus problemas comuns, acomodando interesses conflitantes ou diferenciados e realizando ações cooperativas. Diz respeito não só a instituições e regimes formais de coordenação e autoridade, mas também a sistemas informais” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005, p. 12) e d) Territorialização. Por fim, aborda-se o aspecto territorial de um modelo de cluster, analisando a percepção dos entrevistados quanto à existência de uma identidade comum entre o seu bairro de residência e o entorno próximo, capaz de conformar uma região turística valorável comercialmente.

## 2. Procedimentos metodológicos da pesquisa

O estudo que fundamentou este artigo, dividiu a cidade de Salvador em seis microrregiões através da identificação de elementos identitários, de natureza histórica e socio-cultural, que poderiam conferir às áreas selecionadas o caráter de região turística através do que Lozato-Giotart (1990 *apud* Vera Rebollo *et al.*, 2011, p. 85) entende como “uma área de características mais ou menos homogêneas, com certa densidade de visitação turística e, sobretudo, com uma imagem que a caracteriza e identifica [...]. O compartilhamento dessas características homogêneas devem definir uma imagem coletiva e comercialmente valorável”. A distribuição das regiões turísticas delimitadas no âmbito dessa pesquisa encontra-se na figura a seguir:

**Figura 1: Descrição da área de pesquisa**

REGIÃO	BAIRROS
1. PRIMEIRO POVOAMENTO	Barra, Ondina, São Lázaro, Cardeal da Silva, Rio Vermelho, Nazaré, Saúde, Tororó, Jardim Baiano, Chame-Chame, Jardim Apipema, Santa Cruz, Vale das Pedrinhas.
2. SALVADOR COLONIAL E A EXPANSÃO DA CIDADE PLANEJADA	Campo Grande, Canela, Vitória, Barbalho, Macaúbas, Santo Antônio, Água de Meninos, Federação, Garcia, Graça, Centro, Centro Histórico, Politeama, Barris, Vila Laura, Luis Anselmo, Brotas.
3. RIBEIRA DOS GALEÕES	Ribeira, Itapagipe, Calçada, Mares, Roma Baixa do Fiscal, Uruguai, Bonfim, Dendezeiros, Mont Serrat, Pero Vaz.
4. CAMINHO DA LIBERDADE	Curuzu, Liberdade, Bairro Guarani, Japão, Pirajá, Caixa d'água, Lapinha, Soledade, Queimadinho, Retiro, Capelinha de São Caetano, Fazenda Grande, Largo do Tanque, Alto do Peru, Bom Juá, I. A. P. I. , Santa Mônica, Pau Miúdo, Cidade Nova, Cabula, Mata Escura, Marechal Rondon e Campinas de Pirajá.
5. SUBÚRBIO FERROVIÁRIO	Coutos, Itacaranha, Escada, Praia Grande, Lobato, Paripe, São Tomé, Periperi, Plataforma, Boa Vista do Lobato, Alto do Cabrito, Rio Sena, Alto de Santa Terezinha, Ilha Amarela, Calabetão, Fazenda Coutos, Novos Alagados e Nova Constituinte.
6. ORLA NORTE	Amaralina, Armação, Costa Azul, Stiep, Boca do Rio, Itapuã, Patamares, Pituaçu, Piatã, Stella Maris, Abaeté, Bairro da Paz, Alto do Coqueirinho, São Cristóvão, Imbuí, Itaigara, Caminho das Arvores, Iguatemi, Itinga, Mussurunga, Nordeste de Amaralina, Tancredo Neves, Sussuarana, São Marcos, Pernambués, Pau da Lima, Arenoso, Engomadeira.

Fonte: Silva e Spinola (2012)

O universo da pesquisa dos residentes foi constituído pela população dos bairros da cidade inseridos nas regiões delimitadas, tomando como base o IBGE (2001). A amostra de residentes pesquisada foi composta por 415 moradores de Salvador e definida com base em um erro amostral de 5%, calculada pela aplicação da fórmula abaixo (MALHOTRA, 2001; MATTAR, 2005; SAMARA e BARROS, 2006):

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2}$$

Onde:  $n_0$  é a primeira aproximação do tamanho da amostra

$E_0$  é o erro amostral tolerável

Uma vez obtida essa aproximação inicial, a correção é feita pela seguinte fórmula:

$$n = \frac{N \cdot n_0}{N + n_0}$$

onde:  $N$  é o número de elementos da população

$n$  é o tamanho da amostra desejada

A pesquisa com os residentes foi realizada nos meses de abril e maio de 2010 com os 415 moradores sendo distribuídos conforme demonstrado na Tabela a seguir:<sup>8</sup>

**Tabela 1 - Distribuição da amostra da pesquisa – Salvador**

REGIÃO	POPULAÇÃO	AMOSTRA
<b>Região 1</b>	137.456	25
<b>Região 2</b>	332.071	61
<b>Região 3</b>	131.302	24
<b>Região 4</b>	478.901	88
<b>Região 5</b>	354.006	70
<b>Região 6</b>	793.995	146
<b>TOTAL</b>	2.227.731	415

Fonte: SILVA; SPINOLA (2010) com base no IBGE, 2001.

A aplicação dos questionários foi feita de maneira aleatória, atendendo às quantidades determinadas pelo cálculo da amostra. Os locais de aplicação dos questionários eram escolhidos, também de maneira aleatória, observando-se a Figura 1, em que estão descritos todos os bairros/localidades constantes de cada região, independentemente do seu potencial turístico. Os entrevistadores

<sup>8</sup> As regiões pesquisadas correspondem à regionalização anteriormente descrita e não pretende compreender a totalidade da cidade. A descrição dos bairros que englobam essas regiões encontra-se na Figura 1.

“

*A escolha das locações para as entrevistas levavam em consideração o fluxo de pedestres, a presença de pessoas da própria localidade (praças eram priorizadas) e a segurança dos pesquisadores que eram instruídos a evitar as zonas mais violentas da cidade.*

”

eram distribuídos em diversas áreas de cada região, buscando compreender a sua área central e extremidades. A escolha das locações para as entrevistas levavam em consideração o fluxo de pedestres, a presença de pessoas da própria localidade (praças eram priorizadas) e a segurança dos pesquisadores que eram instruídos a evitar as zonas mais violentas da cidade. Na abordagem aos entrevistados, realizava-se uma primeira pergunta filtro que selecionava apenas respondentes que fossem, efetivamente, moradores de algum bairro da região.

A partir desta distribuição foi possível iniciar a análise dos resultados, apresentada a seguir, em que se buscou verificar a presença das principais condições para a implementação de um *cluster*, sob a perspectiva do capital social.

### 3. Principais resultados

A pesquisa com os residentes utilizou-se da aplicação de questionários estruturados, com questões distribuídas nas seguintes categorias:

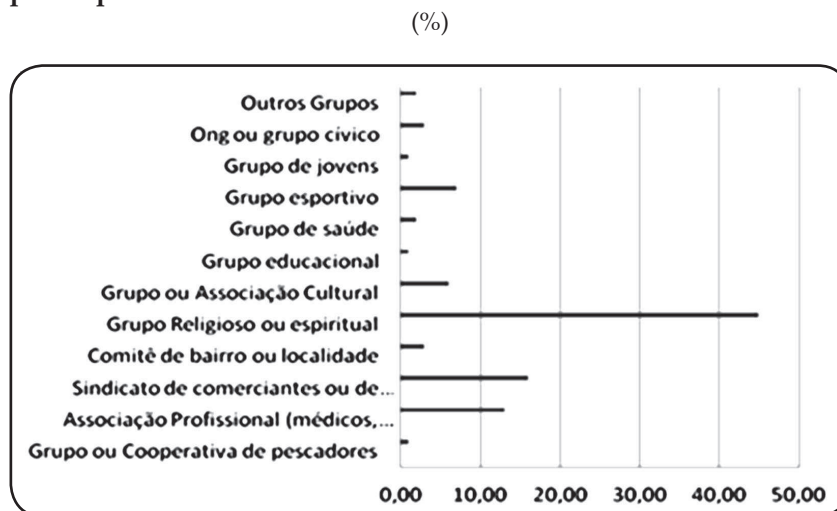
Grupos e Redes; Confiança e Coesão; Participação Comunitária; Relação com o Governo; Governança e Territorialização. Todos os dados apresentados a seguir encontram-se consolidados, para o conjunto da Cidade, mas, estão disponíveis de maneira detalhada, para as regiões turísticas, no relatório da pesquisa. De uma maneira geral, não se percebeu grandes variações entre as respostas das regiões pesquisadas, mas pontuou-se no texto os casos em que alguma diferença foi identificada.

#### 4.1 Grupos e Redes

A pesquisa revelou que a participação dos respondentes em grupos, associações e/ou redes de cooperação é muito baixa em todas as regiões pesquisadas, o que não se constitui um resultado divergente em relação ao comportamento cotidiano da população de Salvador, caracterizado pelo individualismo e pelo imediatismo das ações. Apenas 17,8% dos respondentes afirmaram pertencer ou possuir algum membro do seu domicílio que pertença a alguma organização comunitária.

A forma de associação mais comum, entre aqueles que afirmaram pertencer a um grupo local, são os “Grupos religiosos ou espirituais” com 45% das respostas, o que denota a importância das igrejas na organização comunitária da cidade. Em seguida aparecem os sindicatos (16%) e as associações profissionais (13%), que não se constituem em organizações de adesão voluntária. Apenas 3% dos entrevistados alegaram participar de algum Comitê de Bairro, o mesmo acontecendo com grupos e associações comunitárias voltadas para a saúde (2%) e educação (1%) (Figura 2).

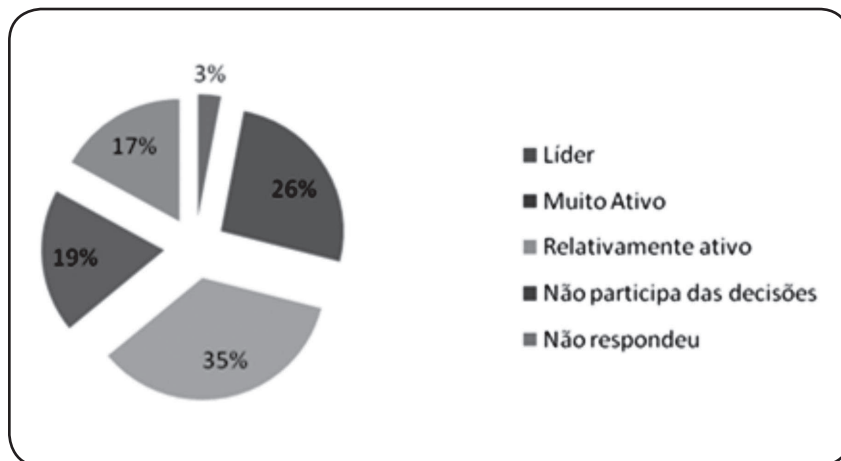
**Figura 2: Distribuição da amostra por grupos comunitários que participa**



Fonte: Silva e Spinola (2012)

Quando indagados sobre a identidade do membro mais ativo do domicílio nos grupos informados, 52,7% afirmaram serem eles próprios, 14,5% os pais e 13% o cônjuge. Todavia, para 30% dos entrevistados essa atuação poderia ser classificada como “ativa” o que novamente demonstra uma grande passividade em relação à luta daqueles moradores entrevistados pelos seus próprio interesses. É importante ressaltar que essa passividade assume uma proporção ainda mais importante ao lembrar que as perguntas não foram dirigidas ao indivíduo, mas ao domicílio, compreendendo não apenas o respondente, entretanto, estendendo-se ao seu grupo familiar (Figura 3).

**Figura 3: Distribuição dos entrevistados que participam de grupos comunitários por tipo de atuação que mantém**



Fonte: Silva e Spinola (2012).

A mesma conclusão é novamente reiterada quando se analisa os resultados das respostas à seguinte pergunta – “Com quanto dinheiro ou bens seu domicílio contribuiu para com este grupo nos últimos 12 meses?” - em que apenas 4,6% souberam especificar ou afirmaram ter contribuído monetariamente. Destaca-se nessa questão o predomínio de respostas evasivas, notadamente quando relacionadas à contribuição para com grupos religiosos, em que os entrevistados frequentemente alegavam “contribuir com o dízimo” sem informar o valor exato. O maior benefício obtido pelos moradores que alegaram participar desses grupos/associações locais são pessoais, como demonstra a Figura 4. A comunidade foi lembrada em apenas 27,3% das respostas.

**Figura 4: Distribuição dos entrevistados que participam de grupos comunitários por percepção de benefícios obtidos desse grupo**



Fonte: Silva e Spinola (2012).

A despeito do aparente predomínio de ações pessoais e interessadas, na motivação da maior parte dos respondentes para participar dos grupos locais, apenas 24% dos entrevistados alegaram obter ou ter obtido algum tipo de

“ A despeito do aparente predomínio de ações pessoais e interessadas, na motivação da maior parte dos respondentes para participar dos grupos locais, apenas 24% dos entrevistados alegaram obter ou ter obtido algum tipo de benefício direto dessa participação, tendo predominado aqueles relacionados ao lazer (32%), educação...

”

benefício direto dessa participação, tendo predominado aqueles relacionados ao lazer (32%), educação (30%) e serviços de saúde (14%). Para 41% dos entrevistados, os grupos de que participam interagem com os demais grupos/organizações de seu bairro e tem suas atividades financiadas pelos próprios membros da comunidade (81%) embora, como visto na questão anterior, individualmente, os respondentes não saibam precisar com o quanto colaboram, também se percebendo uma grande influência dos grupos religiosos nessa questão.

O nível de solidariedade e disposição para colaborar, todavia, pode ser estimado pelas respostas à pergunta “Se um projeto da comunidade não lhe beneficia diretamente, você contribuiria com seu tempo ou dinheiro?” A maioria das pessoas entrevistadas (82%) afirmou que contribuiriam com esses projetos, mesmo não obtendo um benefício pessoal direto. A contribuição voluntária com ser-

viços prestados no tempo livre (56%) supera a contribuição pecuniária (33%). Essa disposição, entretanto, parece pertencer mais ao discurso do que a uma real possibilidade, tendo em vista aqueles respondentes que alegaram preferir fazer doações em dinheiro não saberem especificar os valores com os quais poderiam contribuir (82%), e aqueles que afirmaram poder dedicar algum tempo livre as iniciativas, declararam que o fariam apenas esporadicamente (61%).

As vantagens das redes de cooperação no negócio turismo possibilitam o real estudo da eficiência coletiva e/ou economias externas às empresas (cooperação empresarial, especialização produtiva do trabalho, infraestrutura coletiva, especialização de serviços etc.) e o aumento da capacidade de negociação coletiva com fornecedores de insumos e componentes. Entretanto, pode-se perceber que os residentes de Salvador, no quesito Grupos e Redes ainda estão aquém do que é necessário, talvez por falta de conhecimento ou interesse, ou em função da ausência de iniciativa em participar, como se pode observar no decorrer da pesquisa.

#### 4.2 Confiança e Coesão

Não existe colaboração sem confiança e sem compartilhamento de objetivos, elementos que fundamentam a existência e a dimensão de capital social na comunidade. Por esse motivo, procurou-se identificar de que maneira os moradores entrevistados enxergam os seus vizinhos, a sua comunidade e as instâncias de poder instituído mais próximo.

Um indicador preocupante levantado na pesquisa é o baixo nível de confiança que os entrevistados nutrem por seus vizinhos. Utilizando uma escala de Likert, percebe-se que 60,2% deles não concordam (Discordam totalmente e Discordam) com a afirmação “Pode-se confiar na maioria das pessoas que moram neste (a) bairro/localidade”. O mesmo ocorre com a questão seguinte em que 49,5% concordam com a afirmação “Neste (a) bairro/localidade é preciso estar atento ou alguém pode tirar vantagem de você”. Todavia, o descrédito e a falta de confiança não abalam por completo o sentimento de solidariedade expressado pela concordância de 49,5% dos entrevistados com a seguinte afirmação: “A maioria das pessoas neste (a) bairro/localidade estão dispostas a ajudar caso você precise”.

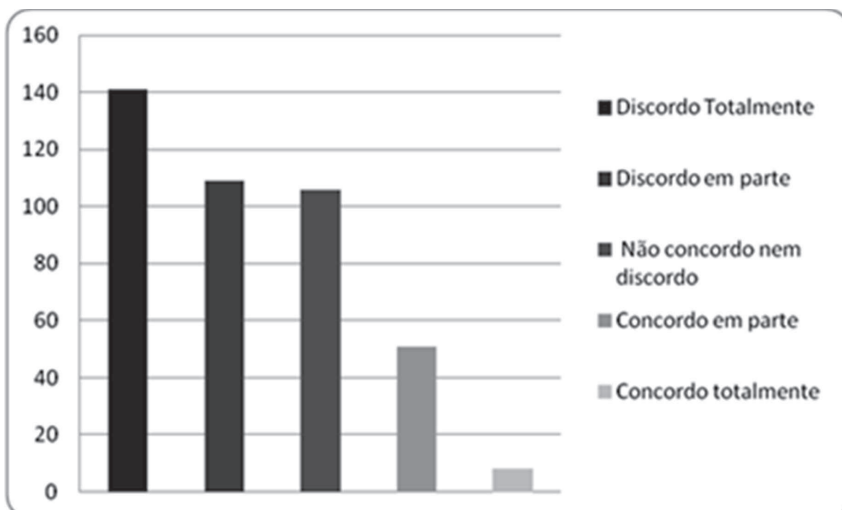
“

*Os resultados obtidos foram desalentadores. Dentre os membros da comunidade, aqueles que apresentam um maior nível de confiabilidade<sup>9</sup>, segundo os entrevistados, são os “professores” (55%), médicos (49%) e comerciantes (33%).*

”

Ainda recorrendo ao método da escolha forçada da escala de Likert, perguntou-se sobre o nível de confiança que os moradores nutrem em relação a alguns agentes representativos da sociedade sendo, alguns deles, fundamentais para um processo de governança participativa. Os resultados obtidos foram desalentadores. Dentre os membros da comunidade, aqueles que apresentam um maior nível de confiabilidade<sup>9</sup>, segundo os entrevistados, são os “professores” (55%), médicos (49%) e comerciantes (33%). Os vizinhos, com 1%, gozam de menos confiança que o “governo local” (5%), o “governo estadual” (7%), as “associações” (14%), os “turistas” (15%) e a polícia (16%). Em relação aos turistas, chama a atenção o fato de pessoas totalmente desconhecidas e que mantém encontros efêmeros com os residentes entrevistados possuírem maior credibilidade do que aqueles que compartilham, com os respondentes, as mesmas condições de vida, cotidianamente.

**Figura 5: Distribuição dos entrevistados pelo nível de confiança que mantêm em relação aos moradores de sua localidade/bairro**

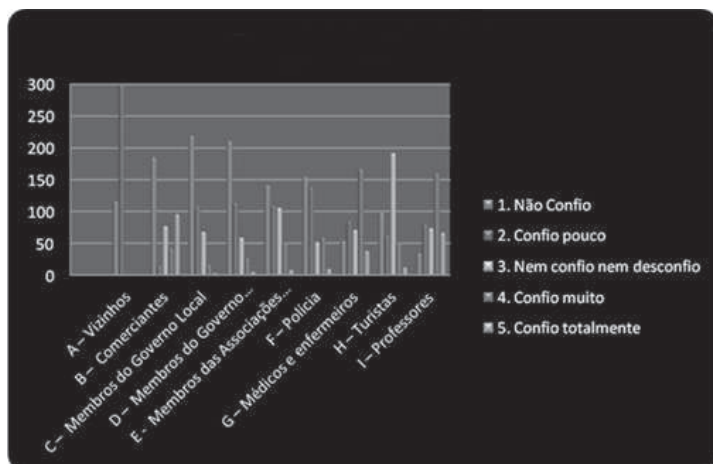


Fonte: Silva e Spinola (2012).

<sup>9</sup> Considerou-se o somatório das respostas “Confio muito” e “Confio totalmente”



**Figura 6: Distribuição dos entrevistados pelo nível de confiança que nutrem em relação a alguns atores sociais**

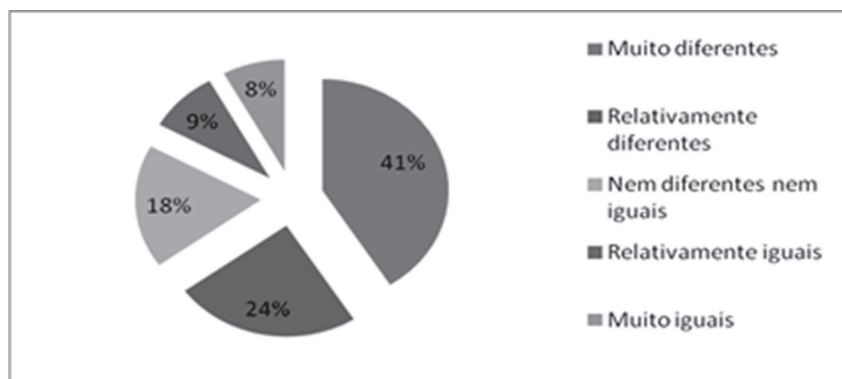


Fonte: Silva e Spinola (2012).

Já no que se refere à coesão, ou ao sentimento de identidade para com a comunidade que convive, as respostas foram divididas, com pouco menos da metade dos entrevistados (49%) se considerando próximos de seus vizinhos, embora uma parcela significativa dos mesmos considerem haver diferenças importantes entre os membros dessa comunidade (44%). Dentre essas diferenças, os aspectos mais marcantes, segundo os entrevistados, são as relacionadas com o perfil socioeconômico (29%), ao convívio ou costumes (17%) e de opiniões (15%). As diferenças religiosas foram lembradas por 13% dos respondentes. Todavia, a percepção dessas diferenças não é algo que incomoda os moradores (72%), denotando a predominância de um ambiente diverso, porém pacífico.

No que tange aos turistas, a percepção da existência de diferenças é mais marcada, com 41% dos entrevistados considerando que essas diferenças são muito grandes e 24% reconhecendo algum tipo de diversidade (Figura 7). Os aspectos socioeconômicos predominam (35%), seguidos do nível educacional (19%) e da divergência de opiniões (15%), embora não se tenha citado em relação a que assuntos. Já os costumes diferentes, que afetam a avaliação do convívio, incomodaram a apenas 8% da amostra.

**Figura 7: Distribuição dos entrevistados pelo nível de diferenças que percebe entre os membros da comunidade e os turistas**



Fonte: Silva e Spinola (2012).

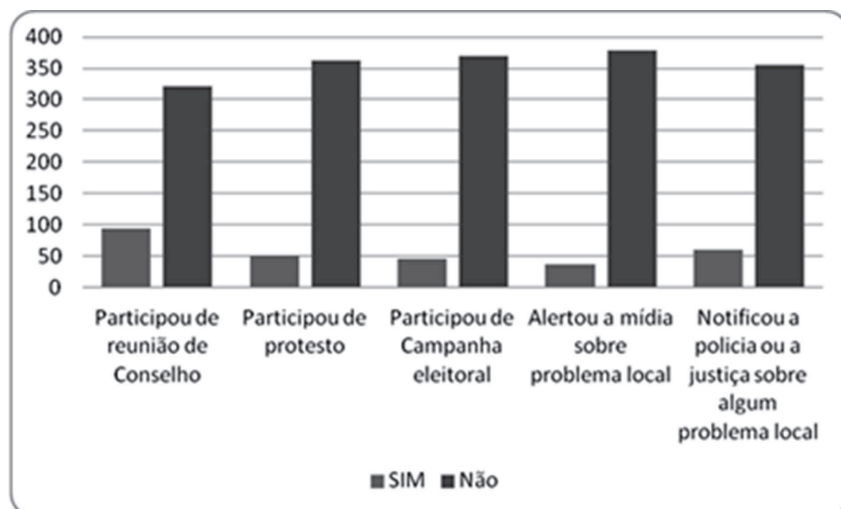
“ Da mesma forma que se verificou em relação aos residentes, também essas diferenças não se constituem em uma fonte potencial de problemas para a interação entre os turistas e a comunidade dos bairros pesquisados, para 83% dos entrevistados. ”

Da mesma forma que se verificou em relação aos residentes, também essas diferenças não se constituem em uma fonte potencial de problemas para a interação entre os turistas e a comunidade dos bairros pesquisados, para 83% dos entrevistados. Mais uma vez os resultados da pesquisa indicaram a ausência de elementos essenciais à formação de um *cluster* turístico, pois não foi identificado grau suficiente de confiança e coesão. A seguir serão apresentados os resultados em relação à participação comunitária.

### 4.3 Participação Comunitária e Governança

A participação comunitária mostrou-se muito baixa. Quando perguntados se “nos últimos 12 meses, quantas vezes as pessoas neste bairro se reuniram para reivindicar algum benefício para a comunidade?”, a maioria dos residentes (76%) respondeu “Nunca/Nenhuma vez”. Dentre os que alegaram ter participado de alguma mobilização comunitária, o comparecimento a reuniões de conselhos comunitários foi a opção lembrada por 22,6% dos respondentes.

**Figura 8: Distribuição da amostra pela natureza da participação comunitária nos últimos 12 meses**



Fonte: Silva e Spinola (2012)

O descrédito em relação ao governo e suas ações pode ser percebido pelas respostas obtidas. Quando perguntados “*Até que ponto o governo local e os líderes locais levam em consideração as preocupações manifestadas por você e por outras pessoas como você quando toma decisões?*”, 65% dos moradores entrevistados afirmaram que o governo “*não leva em consideração*” suas opiniões. Ao descrédito se soma uma percepção de inatividade por parte da administração pública que, para 88% dos entrevistados não realiza nenhuma ação voltada para o estímulo do comércio e da economia do bairro, nem para o incentivo ao turismo (87%). Dentre os 13% que alegaram perceber alguma ação de estímulo ao turismo, 77% alegaram perceber poucas ações e ninguém afirmou perceber muitas ações.

O sistema de governança do turismo na Bahia também não é muito visível para os residentes que, em sua grande maioria, nunca ouviram falar no *Cluster* do Entretenimento, Cultura e Turismo da Bahia (94%). Dentre os que alegaram já ter consciência de sua existência, ninguém soube explicar a sua função ou composição. O conhecimento de ações relacionadas com a governança do turismo é baixo

mesmo quando os entrevistados são apresentados a uma lista de órgãos e associações que, direta ou indiretamente, interferem nas políticas públicas para o “setor”. Solicitou-se que os entrevistados atribuíssem um conceito (nulo, baixo, médio e alto) para designar a atuação de cada um desses órgãos. Posteriormente, atribuiu-se uma pontuação para cada conceito (variando de 0 a 3) e então se calculou uma média ponderada das avaliações. A maior parte dos votos dirigiu-se às opções “nulo” e “baixo” (80,1%) o que tornou a média ponderada obtida por cada órgão muito baixa. Apenas a Secretaria de Turismo, do estado da Bahia, ultrapassou o conceito 1, com a Secretaria da Cultura, do estado da Bahia, a Empresa de Turismo da Bahia S.A. – Bahiaturisa (Órgão Oficial de Turismo do Estado da Bahia), a Prefeitura de Salvador e o Comércio local se aproximando de 1. Chama-se atenção para a avaliação em torno de 0,7 da Salvador Turismo S.A (Órgão municipal de Turismo).

#### 4.4 Territorialização

De acordo com a pesquisa, a grande maioria dos entrevistados considera que os bairros vizinhos

“

*Na maioria dos casos, essa resposta foi positiva para mais de um bairro, o que também constata a percepção, por parte dos moradores, da existência de grupos de localidades que compartilham uma mesma identidade, formando regiões com características próprias.*

”

possuem algum tipo de similaridade com o seu sendo, portanto, portadores de uma identidade que os une. Na maioria dos casos, essa resposta foi positiva para mais de um bairro, o que também constata a percepção, por parte dos moradores, da existência de grupos de localidades que compartilham uma mesma identidade, formando regiões com características próprias.

Observa-se em especial a região 6 (Orla Norte) onde 100% dos respondentes consideraram algum bairro vizinho como tendo aspectos comuns ao seu, provavelmente em função das características litorâneas dos bairros pertencentes a essa região (Amaralina, Pituba, Costa Azul, Patamares, Pituacú, Piatã, Itapoã, Stella Maris), e seus atrativos de lazer e entretenimento. Por outro lado, no outro extremo, encontram-se os moradores da região 4 (Caminhos da Liberdade) em que 40% dos moradores consideraram seu bairro diferente do entorno ou único. Contribuiu para esse resultado o fato dos bairros da Liberdade e Cabula que se encontram nessa

região, serem muito extensos e populosos o que conforma uma natureza de bairro-cidade, e terem fronteiras muito pouco delimitadas com seus vizinhos que, muitas vezes, são tidos como áreas integrantes e não como bairros separados.

No que se refere à percepção da sua localidade ou bairro como atrativo turístico as opiniões diferem bastante de região a região. Considerando a totalidade, 49,6% dos entrevistados não o veem como atrativo, enquanto 37,1% indicaram que sim. As respostas para esta pergunta tem certa lógica no que se refere aos resultados obtidos junto aos moradores das regiões 1, 3, 4, 5 e 6. As duas primeiras, sem sombras de dúvidas, pela sua importância histórica, pela concentração de atrativos e pela função urbana que desempenham, se constituem em espaços turísticos incontestáveis da cidade de Salvador. As regiões 4 e 5, da mesma forma e com sentido contrário, a despeito da importância histórica, mas fortemente influenciadas pela suas dinâmicas demográficas, marcadas pela forte concentração de estratos populacionais de mais baixa renda e as consequências urbanísticas desse tipo de ocupação em termos de conservação, infraestrutura e indicadores sociais, não se apresentam como locais interessantes para a visitação, mesmo perante seus moradores. Já a região 6, em que pese englobar símbolos importantes da cidade, como a praia de Itapoã, é fortemente marcada pela sua função empresarial e residencial de cidade moderna, o que influencia as opiniões daqueles moradores, notadamente os pertencentes à Pituba, Imbuí, Caminho das Árvores, dentre outras localidades que, por não conviverem com o fluxo constante de turistas, apropriam-se de maneira diferente desses símbolos, que passam a fazer parte de sua vida cotidiana.

No cômputo geral, a avaliação sobre o desenvolvimento do turismo na cidade se mostrou negativa, com

“ *O turismo em Salvador se ressentido da ausência de um modelo de governança capaz de recuperar o espaço que a atividade vem perdendo enquanto vocação econômica da cidade e elemento afirmador da identidade e da autoestima de seus moradores.* ”

67% considerando como baixa a evolução da atividade, seguida de 27% como média e apenas 6% como alta, o que demonstra a percepção dos moradores em relação à diminuição do fluxo turístico para a cidade, já percebida pelo trade, assim como a desaceleração dos investimentos para o setor nos últimos anos, fato que deve ser modificado com o advento da Copa de 2014.

Não se pode considerar o conceito de cluster, referido ao turismo, dissociado da dimensão espacial que caracteriza a atividade, a qual se concretiza em um âmbito geográfico delimitado, conformando o sistema territorial do turismo. Em verdade, pode se dizer que o turismo constitui uma atividade econômica “totalmente territorializada”, desde que seus ativos fundamentais, os atrativos naturais e os construídos, a história e a cultura – “práticas e relações”-, além de localizados espacialmente numa determinada região, marquem em seu conjunto uma identidade social

e territorial, com o poder de atrair investimentos públicos e privados, nacionais e internacionais, que irão propiciar uma “embalagem” competitiva para esta atividade, cujos elementos cruciais e estratégicos de competitividade são os diferenciais desses ativos que não podem ser “criados ou imitados com facilidade em outros lugares”.

### Considerações finais

O turismo em Salvador se ressentido da ausência de um modelo de governança capaz de recuperar o espaço que a atividade vem perdendo enquanto vocação econômica da cidade e elemento afirmador da identidade e da autoestima de seus moradores.

Entende-se que o turismo necessita de um sistema de governança territorial principalmente em função de se constituir em uma atividade que funciona “em rede” e que depende do envolvimento da sociedade para obter sucesso. Desta forma, o conceito de cluster aparece como uma possibilidade real de articulação dos *stakeholders* envolvidos em torno de um projeto comum.

Por outro lado, como toda grande metrópole, Salvador apresenta muitas especificidades e contradições que precisam ser observadas, ao se pensar na adoção de políticas ou sistemas de governança que visem o seu desenvolvimento. Partindo-se dessas duas premissas, o estudo que deu origem a este artigo trabalhou com a ideia de regiões turísticas urbanas, concebidas através de critérios de proximidade e de identidade, que pudessem articular suas comunidades em torno de um projeto participativo, o que é a proposta de um *cluster*.

Todavia, os dados da pesquisa revelaram que, em Salvador, há muito ainda que se avançar na busca das condições de participação comunitária requerida por tal modelo de governança territorial. Observou-se um baixo nível de adesão da população a grupos e/ou redes de

cooperação cuja finalidade seja o bem estar coletivo. As entidades religiosas são, praticamente, o único tipo de organização comunitária com alguma representatividade. Apenas 3% dos respondentes participam de comitês de bairros ou organizações que se assemelhem. No discurso identificou-se uma “disponibilidade para colaborar” embora esta ainda não esteja revertida em ações práticas.

Outro dado impressionante, ainda em relação à participação comunitária, é que 76% dos entrevistados nunca participaram de nenhuma reunião que visasse discutir temas de interesse da vizinhança, do bairro ou da cidade.

A confiança, que é um elemento fundamental na construção da participação e da colaboração é praticamente inexistente. Os vizinhos gozam de menor confiabilidade que governo, turistas e polícia. Uma análise mais cuidadosa desta informação permite perceber-se a real extensão do problema. O governo e a polícia são duas instituições desacreditadas no Brasil; os turistas são pessoas estranhas, de quem não se sabe nada. Por mais distante que seja o vizinho, ainda mais se considerando a vida corrida que as pessoas tem nas metrópoles, tê-lo sob tal nível de suspeição, em princípio, inviabiliza qualquer tipo de ação conjunta.

A despeito da baixa confiança no próximo e do reconhecimento de que existem diferenças significativas entre os membros da comunidade, a coesão e a noção de pertencimento estão presentes, o que pode representar um bom indício para a proposta de se trabalhar as regiões turísticas individualmente.

Encontrou-se sinais de que a autoestima dos moradores da cidade abalada, tendo em vista haver uma baixa percepção, por parte dos respondentes, sobre o interesse e o potencial turístico que o seu entorno de residência possa apresentar para o turismo. Esta avaliação é reforçada pela sensação de que o governo não

realiza ações efetivamente significativas para melhorar as condições de vida na cidade e, por consequência, não investe na atividade. Em se tratando de governança, quase a totalidade dos respondentes afirmou não conhecer o cluster de Turismo e Entretenimento da Bahia.

De fato a estrutura de *cluster* como modelo de governança poderá resgatar a autoestima dos residentes de Salvador, principalmente em relação à construção, ao fortalecimento e a consolidação do capital social. Entretanto, a ausência de gerenciamento e de decisão certamente são fatores limitantes à efetivação deste modelo.

Assim, esta pesquisa pode concluir que uma efetiva estrutura de governança permitirá à organização do turismo na cidade administrar com maior eficiência os conflitos entre os agentes do processo e permitirá também o delineamento de políticas públicas mais eficazes à solução dos problemas e em prol do desenvolvimento turístico.

## Referências

BERG, L; BRAUN, E; WINDEN, W. Clusters de crecimiento en las ciudades europeas: una nueva perspectiva de política pública. In: SUBIRATS, J. (Coord.). **Redes, territorios y gobierno**. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización. Barcelona: Disputació de Barcelona / UIMP, p. 109-139, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. **Programa de qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo**: formação de gestores das políticas públicas do turismo. Autoria do conteúdo técnico-científico por Alexandre Panosso Netto, Francisco José Pereira da Silva, Luiz Gonzaga Godoi Trigo. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, 2004.

BUARQUE, C. **Capital moral**, 2012. p. 3. Disponível em: <[www.uol.com.br/aprendiz/n\\_colunas/c\\_buarque/id020301.htm](http://www.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/c_buarque/id020301.htm)>. Acesso em: 16 out. 2012.

FUKUYAMA, F. **Trust: the social virtues and the creation of prosperity**. New York: Free Press, 1995.

PERES, F. C. Capital social: a nova estrela do crescimento econômico. In: **Revista Preços Agrícolas**, 2000.

PORTER, M. E. **Competição: estratégias competitivas essenciais**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

RODRIGUES, R. **A segunda onda cooperativa**. SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. Dinâmica, 2001.

RODRÍGUEZ DOMÍNGUEZ. M. M. **Competitividad e análise estratéxica del sector turístico: unha primeira aproximación á potencial creación dun cluster institucional para a mellora competitiva da zona Rías Baixas**. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, 2001.

SILVA, J. A. S.; SPINOLA, C. A. (Coord). **Delineamento e caracterização de um sistema de governança para o desenvolvimento turístico de Salvador (BA) com base em um estudo comparativo entre as iniciativas de clusterização do turismo de Treze Tílias (SC), Bonito (MS), Serra Gaúcha (RS) e Porto de Galinhas (PE)**. Relatório de Pesquisa. Salvador, 2012.

VALE, G. M. V. Aglomerações produtivas: tipologias de análise e repercussões nos estudos organizacionais. **O&S - Organização e Sociedade**. Salvador, v. 14, n. 43, p. 159-175, 2007.

VERA REBOLLO, J. F. (Coord.); LÓPEZ PALOMEQUE, F; MARCHENA GÓMEZ, M. J; ANTON CLAVÉ, S. **Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.