

**A Atuação das ONGs no Fomento do Turismo:
Um Estudo de Caso na Cidade Angra dos Reis**

Gheysa Lemes Gonçalves Gama¹

Resumo:

A ênfase do presente trabalho está no estudo da influência das atuações das ONGs em prol do desenvolvimento do turismo. Para tanto, analisa-se as transformações da sociedade civil perante as transformações do Estado a fim de contextualizar o momento atual de democracia participativa no qual se insere essas organizações. Com a finalidade de analisar e ilustrar a participação dessas entidades no turismo propõe-se o estudo de duas ONGs localizadas na cidade de Angra dos Reis, a Contorno Turístico e a Angra Brasil. Assim o trabalho busca compreender a contribuição dessas organizações para o desenvolvimento da atividade turística e fazer uma análise da visão em relação ao seu papel como representante da sociedade civil, verificando, mediante objetivos e projetos expostos, a viabilidade dessas organizações como mais um ator a auxiliar no fomento ao turismo.

Palavras-chave: Turismo. ONGs. Sociedade Civil. Estado.

Introdução:

As ONGs (Organizações Não Governamentais) começam a surgir no Brasil, em grande parte, na década de 70. É justamente nessa década que observamos o crescimento da atividade turística em nosso país. Além de serem contemporâneos no seu surgimento, em especial, na sua expansão no Brasil, podemos também identificar que os dois fenômenos são significativos nos cenários político e econômico atual brasileiro, já que as ONGs prestam atendimento a cerca de um quarto da população brasileira² e o turismo, cresce cada vez mais em nosso país³.

¹ Professora do curso Superior de Tecnologia em Gestão de Turismo CEFET – UNED Petrópolis.

² Disponível em: <<http://www.terceirosetor.org.br/quemosomos/index.cfm?page=brasil>>. Acesso em 15 de maio 2009.

³ Fonte: Brasil sobe de posição em ranking de turismo do fórum econômico mundial. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em 19 maio 2009.

O turismo, por se tratar da gestão de um dado espaço, com todas suas variáveis (econômica, cultural, social, natural e política), observa, de maneira cada vez mais recorrente, a participação da população na gestão da atividade. Uma maneira de inserir a população na participação do desenvolvimento do turismo seria através da atuação das ONGs, que constituem um elemento característico da democracia participativa.

O objetivo do presente artigo é investigar como se dá a participação dessas organizações no desenvolvimento da atividade turística, agindo no âmbito da responsabilidade social do turismo, ou seja, no controle da gestão participativa com especial enfoque na política de turismo de um território.

Para tanto o trabalho abrange uma análise empírica que avalia atuação de duas ONGs em específico: a Contorno Turístico e a Angra Brasil, ambas localizadas na cidade de Angra dos Reis. O objetivo é realizar um estudo crítico sobre suas contribuições para o desenvolvimento do turismo e suas visões em relação ao papel que desempenham como representantes da sociedade civil.

Por estabelecer uma relação direta entre ONG e poder político, será realizada, num primeiro momento, uma breve reflexão entre o papel do Estado e a evolução da participação da sociedade civil nessa esfera, até chegarmos ao momento atual de democracia participativa em que podemos encontrar formas efetivas de participação do cidadão na vida pública, como as ONGs, associações, ou o Orçamento Participativo, por exemplo.

Num segundo momento apresentaremos alguns conceitos que visam ilustrar o que seriam essas organizações em questão e sua interface como turismo. Posteriormente apresentaremos o estudo de caso citado e por fim as considerações finais sobre o papel dessas organizações no fomento ao turismo na atualidade. A metodologia utilizada para construção do trabalho pautou-se na revisão bibliográfica sobre o tema proposto e a pesquisa documental que constou da análise de documentos relacionados a atuação das ONGs e informações sobre a cidade de Angra dos Reis como ofícios, documentos iconográficos, projetos, estatutos e páginas eletrônicas.

A sociedade civil e as transformações do Estado:

Com relação à organização do Estado em interface à evolução da sociedade, cabe destacar e definir as que são, para o presente trabalho, as três principais configurações assumidas pelo Estado, que foram: liberal, de bem-estar social e neoliberal.

O Estado liberal surgiu em oposição ao Estado absolutista, com a ascensão da burguesia e obteve a hegemonia de suas idéias no século XIX. Esse modelo de governo, a favor dos interesses da classe burguesa, tinha como principais atribuições: “preservação da liberdade de comércio e de contratos, a proteção do território contra ameaças externas e a vigilância da ordem social” (OLIVEIRA, 2004, p. 41). Nas palavras do autor Kuhl: “o Estado é um aplicador neutro de normas gerais” (KUHNL, 1979, p.255).

Algumas mudanças podem ser observadas em âmbito social, como a doutrina de direito natural ou jusnaturalismo, sendo “uma arma apropriada para ser utilizada contra os direitos tradicionais da classe dominante até o momento” (KUHNL, 1979, p. 249).

Outra evolução a ser citada é a garantia das funções políticas do cidadão (expressadas na liberdade de opinião e de expressão, liberdade de associação, direito ao voto) sendo que uma das máximas foi a reivindicação da liberdade intelectual (como liberdade de fé, de consciência, de pensamento). Essas dentre outras reivindicações caracterizam as melhorias atribuídas ao social no liberalismo. Isto é claro, a fim de atender aos anseios econômicos da classe burguesa, que transformou seus interesses de classe em interesses universais.

Foi no século XX, especialmente na crise de 1929 que o “mercado auto-regulado” (DULCI, 1997, p.6) foi substituído por políticas de intervenção estatal em toda parte, consolidando-se como Estados de Bem Estar Social “que agem positivamente no sentido de atenuar as desigualdades sociais e prover uma gama significativa de serviços públicos, com destaque para a seguridade social” (OLIVEIRA, 2004, p. 42).

As políticas praticadas por Estados de Bem Estar Social, ou Welfare State, eram inspiradas nas idéias do economista Keynes. A lógica da teoria de Keynes, que é também conhecida como círculo virtuoso propõe equilibrar capital e trabalho.

Nessa época ocorreram melhorias substanciais no governo do Estado, já que o mesmo passou a controlar mais diretamente a vida econômica de suas respectivas nações, posteriormente assumindo novos papéis como o de planejamento, o de financiamento de projetos e o de investimento direto.

Contudo, na década de 70, o modelo de governo baseado no Welfare State entra em crise e passa a registrar baixas taxas de crescimento com altos índices de inflação (OLIVEIRA, 2004). Essas podem ser apontadas também como condições de implementação do neoliberalismo. Segundo Dulci o neoliberalismo pode ser definido como:

... uma proposta de reencontro com a tradição liberal, mas não quer, nem poderia, regressar ao passado. O que diferencia de sua fonte clássica é, antes de tudo, o fato de que ele tem que levar em conta a vigência de direitos sociais, que fazem parte da noção moderna de cidadania, assim como a vigência de direitos políticos de sentido democrático... (DULCI, 1997 p. 11).

Esse modelo de Estado neoliberal com o lema “menos Estado, mais mercado” (DULCI, 1997), caracteriza-se pela privatização de serviços Estatais; desregulamentação, reduzindo-se o controle do Estado sobre a iniciativa privada ao mínimo necessário para o bom funcionamento do mercado. No plano social os programas neoliberais propõem reduzir seu alcance, com o objetivo de diminuir os encargos do governo, assim os cidadãos pagarão menos impostos e a economia se dinamizará. Na visão neoliberal apenas os mais necessitados devem recorrer à ajuda do Estado, tendo os demais que se dirigir ao mercado, que possui todo suporte de seguridade social, “assim incrementa-se a almejada mercadorização do bem-estar social” (DULCI, 1997, p. 9).

A contribuição do neoliberalismo para a cidadania e a democracia reside exatamente na valorização da liberdade dos indivíduos e dos seus direitos civis. Em contrapartida sacrifica-se o ideal da equidade. O mercado, por si só, não promove a igualdade social. Ao contrário aprofunda a desigualdade. Outro efeito do neoliberalismo que podemos destacar é a “descentralização” sendo que há um movimento no sentido do “esvaziamento” das atribuições dos Estados nacionais em interface a um aumento do poder local, ou municipalização.

É nesse contexto político-econômico que, cada vez mais, a sociedade tem se organizado, como podemos observar com a proliferação de instituições pertencentes ao terceiro setor. Dessa maneira a participação surge como uma reação da sociedade civil diante desse quadro de diminuição das políticas sociais em contraposição à abertura de mercado.

As ONGs e o Turismo:

As ONGs se referem àquilo que não é do governo ou vinculada a ele. Trata-se de órgão representativo do terceiro setor, podendo ser definida como “agentes privados que atuam com fins públicos, diferenciando-se do mercado, em que agentes privados têm fins privados; e do Estado, em que agentes públicos têm fins públicos” (DIAS, 2003, p.125).

Para Beni o terceiro setor é:

...formado pelas diversas organizações da sociedade civil que, em conjunto com o setor privado e o Estado, pactuam um novo contrato social, com a redefinição de suas próprias responsabilidades... o terceiro setor não pode ter como objetivo substituir o Estado. Deve ter como missão impulsionar a co-responsabilização social solidária. (BENI, 1999 p.83).

As ONGs estão inseridas no aumento da participação dos cidadãos na vida política de sua comunidade, cumprem o papel representativo dos direitos e vontades de uma dada comunidade, muitas vezes articulando de maneira que suprem as deficiências do Estado no cumprimento de sua ação social, agindo também como dinamizador a pressionar a eficácia do poder público em seus objetivos e áreas específicas.

Praticamente todas as grandes questões mundiais envolvem a participação de ONGs. No Brasil prestam atendimento a sua população incentivando ações sociais ou políticas na sociedade. A expressão era habitualmente relacionada a um universo de organizações que surgiram em grande parte nas décadas de 70 e 80, apoiando movimentos sociais e organizações populares, com objetivos de promoção da cidadania, luta pela democracia e defesa dos direitos político e social.

As primeiras ONGs nasceram em sintonia com as finalidades e dinâmicas dos movimentos sociais, pela atuação política de proteção aos direitos sociais e fortalecimento da sociedade civil, com ênfase nos trabalhos de educação popular e na atuação, elaboração e monitoramento de políticas públicas.

As finalidades de constituir ONGs estão ligadas, pelo menos em teoria, à motivação de uma coletividade que já atua ou deseja atuar na promoção de uma causa, com o objetivo de contribuir para a construção de um mundo mais justo, solidário e sustentável. Trata-se de reconhecer que existe, além das vontades individuais, uma vontade coletiva; de reconhecer e assumir os direitos e obrigações dessa personalidade coletiva perante seus integrantes, colaboradores, beneficiários, o Estado e a sociedade em geral.

As ONGs que atuam com referências ao turismo também apresentam, na maioria das vezes, as motivações descritas acima. No campo do turismo a participação dessas organizações tem obtido avanços nos processos de organização e planejamento da atividade, com uma tendência maior da parceria no desenvolvimento de práticas sustentáveis, “devido à necessidade de monitoramento permanente do meio ambiente natural e cultural” (DIAS, 2003, p.118).

A participação das ONGs no turismo também pode ser apontada como importante fator no fomento de políticas públicas do setor, na implementação de mudanças no cenário político de turismo (principalmente em âmbito municipal), na participação e implementação do planejamento turístico de uma localidade.

No Brasil temos exemplos mais comuns da participação de ONGs no turismo em áreas naturais, considerando-se que a maioria das unidades de conservação existentes no país possuem parcerias com estas, desenvolvendo projetos de educação ambiental através do turismo. Outros exemplos podem ser acrescentados como as ONGs: que se dedicam à prevenção de acidentes turísticos (“Férias Vivas” em São Paulo); que procuram trabalhar maneiras de inserir a população autóctone no processo de desenvolvimento da atividade turística (“Instituto Hospitalidade” na Bahia); que tem como foco a acessibilidade, já que

trabalha na inclusão de pessoas com algum tipo de deficiência na prática do ecoturismo e turismo de aventura, como rapel, rafting, tirolesa, dentre outros (“Aventura Especial”).

As ONGs que são foco do presente trabalho, Contorno Turístico (daqui em diante CT) e Angra Brasil (daqui em diante AB), lidam com a gestão de determinado território a partir do ponto vista do turismo, sendo que a CT trabalha com uma região localizada na cidade de Angra dos Reis, mais especificamente, o Corredor Turístico da Estrada do Contorno, e a Angra Brasil com a cidade de Angra dos Reis. A justificativa pela escolha das ONGs em questão é pela multiplicidade de variáveis trabalhadas pelas organizações, entre elas: o desenvolvimento social, ecológico e turístico, além de contribuir para a conscientização da população sobre a importância do aproveitamento econômico e social do patrimônio natural e cultural da região. Esses pontos serão explorados com mais significação a seguir.

Uma análise empírica da contribuição das ONGs para o turismo: Angra dos Reis

Com a finalidade de tentar compreender alguma das contribuições das ONGs para o desenvolvimento da atividade turística, foi realizado um estudo de caso com duas organizações não governamentais da cidade de Angra dos Reis, Rio de Janeiro. As fontes dos dados são pesquisas documentais em páginas eletrônicas (*sites*) e materiais impressos como ofícios, documentos iconográficos, projetos, estatutos que auxiliaram nas abordagens que serão apresentadas nesse item.

A fim de explorar o conjunto de variáveis que compõem as ONGs em questão de maneira clara e objetiva, será apresentado um quadro que expõem as principais características, num conjunto de aproximações e distinções entre CT e AB.

	Contorno Turístico	Angra Brasil
Local de Atuação	Foco na Estrada do Contorno, Corredor turístico de Angra dos Reis.	Foco na cidade de Angra dos Reis.
Principais Objetivos	Promover o desenvolvimento social, ecológico, turístico e cultural do	Promover a defesa de bens e direitos sociais, coletivos

	Corredor.	relacionados ao meio ambiente, a defesa do patrimônio histórico e artístico na preservação e restauro dos mesmos.
Finalidade Principal	Desenvolvimento da região para instituir um bom ambiente aos turistas, para que esses desfrutem dos empreendimentos que são de propriedade dos sócios das ONGs.	Crescimento da consciência da cidade (cidadãos e órgãos públicos) em relação ao seu patrimônio ambiental (natural e principalmente cultural).
Sócio/Membros	Pessoas jurídicas localizadas na região (principalmente proprietários de meios de hospedagem e restaurantes); não remunera seus sócios ou qualquer pessoa envolvida direta ou indiretamente com projetos da mesma.	Pessoas físicas interessadas em contribuir com os objetivos da ONG, porém seus sócios ou profissionais terceirizados (que podem ser contratados se o projeto necessitar de mão-de-obra qualificada) podem ser remunerados (apenas) nos projetos trabalhados.
Relação com o Turismo	Direta.	Indireta (trabalham efetivamente com o desenvolvimento dos atrativos turísticos da cidade).
Ponto Fraco	Caráter empresarial (devido aos sócios que são pessoas jurídicas) em alguns projetos como de divulgação das empresas da Estrada do Contorno, assimilando-se a pleitos	Nenhum projeto finalizado, já que, por tratarem do patrimônio ambiental (natural e cultural) são relativamente onerosos dependendo, muitas vezes, do

	sindicais, e utilizando-se de artifícios e vantagens de uma ONG para alcançar interesses individuais.	patrocínio da iniciativa privada.
Ponto Forte	Apesar de ficar claro que os membros têm por objetivo lucro das empresas envolvidas, o fazem com vistas ao desenvolvimento da região, com melhorias na qualidade de vida, melhorias da localidade e dos atrativos turísticos. Têm visão de longo prazo de desenvolvimento, não só crescimento.	Grande adesão da população angrense aos projetos da ONG, e engajamento por parte dos participantes que ampliam seus esforços a fim de dinamizar situações burocráticas para o desenvolvimento da organização,

Fonte: autora.

As duas ONG's atuam diretamente com o poder público municipal, como a CT que possui uma cadeira no Conselho Municipal de Turismo, onde auxiliou a prefeitura na revisão e atualização do estatuto do Conselho de Turismo, e participa ativamente a fim de sanar alguns problemas estruturais da região onde atua, exigindo melhorias, sempre reivindicando aos órgãos públicos o melhor para o turismo e conseqüentemente para a qualidade de vida da população.

A AB possui como objetivo, previsto no estatuto da ONG, estimular o desenvolvimento da principal vocação de Angra dos Reis – o turismo, de forma sustentada e ecologicamente correta cuidando do aperfeiçoamento e o cumprimento de legislação pertinente na cidade.

O local de atuação das ONGs é importante para observarmos que a CT, por ter em foco uma região da cidade, aborda uma multiplicidade de assuntos em seus aspectos sociais, ambientais, políticos, econômicos; enquanto que a AB, por ter como foco a cidade de Angra dos Reis, possui uma abordagem única que é a preservação do patrimônio ambiental.

O foco de atuação dessas ONGs direcionam para a abrangência dessas organizações na cidade, isso pode ser observado além da multiplicidade de assuntos, pela facilidade de agilizar os procedimentos pertinentes aos projetos de cada organização. Assim podemos observar que a CT tem uma facilidade maior em finalizar seus projetos, isso porque além de ter um campo de atuação limitado (em relação à AB), seus projetos são menores e menos custos, o que não acontece com a AB, cujos projetos são mais onerosos.

Por fim, podemos destacar uma importante consideração que se trata do fato da CT trabalhar diretamente com o turismo e a AB indiretamente, o que não deixa de afetar essencialmente a atividade turística da cidade pois o patrimônio, cultural e natural, objeto de estudo da mesma, constitui-se na principal fonte de atração turística de Angra. O turismo, apesar de não se constituir no principal objetivo da AB, está nas entrelinhas dos projetos da ONG. O que convém também destacar é a importância dada à população local/turista no desfrute do patrimônio da sua cidade, já que a AB entende ser esse o principal papel desempenhado pela organização, a melhoria da qualidade de vida com uma maior percepção de sua identidade local.

Considerações finais:

Das ONGs analisadas podemos construir algumas observações pertinentes às conclusões do presente trabalho. O primeiro ponto a ser considerado é o fato dos sócios da CT serem unicamente empresários do *trade* turístico e sua motivação é instituir um bom ambiente para os turistas, para que esses desfrutem dos empreendimentos que são de propriedade dos sócios da CT. Entretanto, o fato dos sócios requererem lucro em momento algum deturpa os valores da CT enquanto ONG, já que esses empresários conseguem enxergar que o lucro é consequência de um lugar com bom ambiente (cultural e natural) e principalmente uma boa relação com a comunidade local. Dessa maneira eles estabelecem um bom ambiente para a comunidade e para os turistas, e a atividade turística é praticada com responsabilidade, de maneira sustentável.

A AB, por outro lado, é composta por pessoas físicas, porém seus sócios ou profissionais terceirizados podem ser remunerados nos projetos trabalhados. Com isso podemos concluir que a questão econômica não compromete a idoneidade dessas ONGs, é, na verdade, um fator estimulante e incentivador para a consecução dos trabalhos e não desvirtua o principal objetivo dessas organizações.

O papel das ONGs demonstrado ilustra de forma clara a importância dessas organizações no desenvolvimento da atividade turística de Angra dos Reis, atuando frente a organismos políticos, tomando frente de papéis da prefeitura municipal, defendendo direitos da comunidade local, auxiliando com seus projetos a melhorias significativas tanto para a recepção dos turistas, quanto para a qualidade de vida da população. Ambas constituem um esforço otimista da sociedade civil em se organizar a fim de melhorar a cidade e o turismo.

Alguns projetos representam a tentativa de se constituírem como instrumento de inclusão da comunidade local na atividade, como uma forma de unir empresários do setor e comunidade, e cada vez mais, como mais um ator na construção esperançosa e positiva de um turismo com benefícios a todos envolvidos.

A partir do que foi estudado nesse artigo, compreendemos que as ONGs de Angra abordadas entendem o turismo como um parceiro a incrementar melhorias na cidade, não como fonte de tais benefícios. Dessa maneira fica claro a visão dessas organizações diante do turismo e sua contribuição no cenário ambiental atual. É possível assim finalizar que as ONGs estudadas refletem além de um esforço otimista, uma atuação realista frente a órgãos públicos, iniciativa privada e comunidade, e que esta seja a verdade da maioria das ONGs atuando direta ou indiretamente com a atividade turística.

Referências Bibliográficas:

ABAV. Disponível em <http://www.abav.com.br>. Acesso em 20 maio 2009.

AVENTURA ESPECIAL. Disponível em: <<http://www.aventuraespecial.org.br/telas/aventura.htm>>. Acesso em: 21 maio 2009.

VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
10 e 11 de setembro de 2009 – Universidade Anhembi Morumbi – UAM/ São Paulo/SP

BENI, Mário Carlos. “A política do turismo”. IN: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (ORG.) *Turismo, como aprender, como ensinar*. São Paulo: Senac, 2001.

CICONELLO, Alexandre; LARROUDÉ, Elisa Alves. *Constituição de uma ONG*. Disponível em <<http://www.abong.org.br>>. Acesso em 21 maio 2009.

CONTORNO TURÍSTICO. Disponível em: <<http://www.angracontornoturistico.com.br/>>. Acesso em 21 maio 2009.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001.

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

DULCI, Otávio Soares. *Estado, sociedade e políticas públicas no cenário mundial*. Caderno de Textos, Fundação João Pinheiro, Escola do Governo de Minas Gerais, n 6, 1997.

FÉRIAS VIVAS. Disponível em: <<http://www.feriasvivas.org.br/v5/secoes/home/>>. Acesso em: 21 maio 2009.

INSTITUTO HOSPITALIDADE. Disponível em: <<http://www.hospitalidade.org.br/>>. Acesso em 21 maio 2009.

KUHNEL, Reinhard. “O modelo liberal do exercício do poder”. IN: CARDOSO, Fernando Henrique; MARTINS, Carlos Estevam (ORGs.). *Política e Sociedade – vol.1*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

LAURELL, Asa Cristina (ORG.). *Estado e Políticas Sociais no Neo-liberalismo*. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

OLIVEIRA, Virgílio César da Silva de. *A combinação de esforços públicos e privados em âmbito municipal: a construção de ordens negociadas*. Lavras: UFLA, 2004, 99p.