



REVISTA BRASILEIRA DE PESQUISA EM TURISMO

**MONITORAMENTO DE APL DE TURISMO NO BRASIL:
O (NÃO) LUGAR DAS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE**

**MONITORING BRAZILIAN LOCAL PRODUCTIVE SYSTEMS
(APL) IN THE TOURISM SECTOR: THE (NON) USE OF
SUSTAINABILITY DIMENSIONS**

**MONITOREO DE LOS ARREGLOS PRODUCTIVOS LOCALES
(APLS) EN EL SECTOR DE TURISMO. EL (NO) LUGAR DE LAS
DIMENSIONES DE LA SOSTENIBILIDAD**

Helena A. Costa 1

Donald R. Sawyer 2

Elimar P. do Nascimento 3

Resumo: O artigo apresenta os resultados de um trabalho onde verificou-se de que maneira os indicadores de sustentabilidade são abordados no monitoramento das iniciativas de arranjos produtivos locais (APLs) de turismo no Brasil, visto que tais arranjos têm sido considerados estratégicos nas políticas de desenvolvimento sustentável em escalas local e regional. Foram analisadas, a partir de dados secundários, dez iniciativas de APL de turismo geridas pelo Sebrae- Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa, disponíveis para acesso público em seu sistema de monitoramento de projetos (SIGEOR). Os indicadores de monitoramento foram analisados segundo quatro categorias: esfera, dados, interface e escopo. A principal conclusão mostra que o monitoramento dos projetos dá uma resposta insuficiente para a problemática da sustentabilidade, visto que se concentra na dimensão econômica e não

¹Administradora, Mestre em Turismo e Hotelaria, Doutora em Desenvolvimento Sustentável - Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). Email: helenacosta@unb.br

² Doutor em Sociologia pela Harvard University. Professor do CDS/UnB. Assessor do Instituto Sociedade, População e Natureza – ISPN. Email: don@cerrado.org.br

³Sociólogo, Doutor em Sociologia pela Université de Paris V (René Descartes); Pós-doutor em Ciências Sociais pela EHESS - Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris; Diretor do CDS/UnB. Email: elimarcads@gmail.com

contempla, na maioria expressiva dos projetos, outras dimensões (social, ambiental, político-institucional e cultural).

Palavras chave: Turismo. Arranjos Produtivos Locais (APL). Indicadores. Desenvolvimento sustentável. Monitoramento.

Abstract: This paper presents a study on how sustainability indicators are used in order to monitor Brazilian local productive systems (APL) in tourism. APL are considered to be strategic policies for increasing sustainable development in local and regional scales through the integration among small firms. The research, based on secondary data, analyzed ten APL initiatives managed by Sebrae (Brazilian Service of Support for Micro and Small Enterprises) available for public access in the project monitoring system called SIGEOR. Four categories were considered: data, interface, local and scope. The main conclusion is that APL monitoring instruments generally provide little support for the strategy of sustainability, since the objectives, results and indicators refer mostly to economic dimensions instead of including social, environmental, political or institutional aspects that are essential to sustainability.

Keywords: Tourism. Local productive systems (APL). Indicators. Sustainability. Monitoring.

Resumen: El artículo presenta los resultados de un trabajo cuyo objetivo fue verificar de que manera los indicadores de sostenibilidad son utilizados en el monitoreo de las iniciativas de Arreglos Productivos Locales (APLs) de turismo en Brasil, una vez que estos arreglos han sido considerados estratégicos en las políticas de desarrollo sostenible en las escalas local y regional. A partir de datos secundarios se analizaron diez iniciativas de APL de turismo administradas por el Sebrae (Servicio de Apoyo a la Pequeña y Media Empresa) disponibles para acceso público en su sistema de monitoreo de proyectos (SIGEOR). Los indicadores se analizaron de acuerdo con cuatro categorías: esfera, datos, interface y objetivo. La principal conclusión es que el monitoreo de los proyectos propicia una respuesta insuficiente para el problema de la sostenibilidad ya que se concentra en la dimensión económica y no contempla, en la expresiva mayoría de los proyectos, otras dimensiones (social, ambiental, político-institucional y cultural).

Palabras clave: Turismo. Arreglos productivos locales. Indicadores. Sostenibilidad. Monitoreo.

Introdução

Este trabalho propõe analisar como a noção de sustentabilidade, presente no delineamento e na argumentação que embasa o estímulo a APLs como política pública, está traduzido nos instrumentos de monitoramento aplicados.

A concepção de APL, um termo utilizado no Brasil para as aglomerações citadas, remete à fusão de conceitos advindos das experiências italianas com distritos industriais e dos *clusters* norte-americanos (CAPORALI; VOLKER, 2004). Os protagonistas desses sistemas são as empresas de micro, pequeno e

médio portes, com relações de cooperação ao redor de uma cadeia produtiva, a fim de construir vantagens competitivas para o local, a região e as próprias empresas, idéia absorvida a partir de contribuições de autores diversos⁴. Esse conceito está, nitidamente, relacionado com a noção de planejamento regional e com fenômenos vinculados à economia de aglomeração, discutida seminalmente por Marshall (1982).

Sustentabilidade, por sua vez, é um dos padrões possíveis do desenvolvimento, assim adjetivado quando atinge eficiência econômica, conservação ambiental e equidade social simultaneamente. O conceito de desenvolvimento sustentável pressupõe a articulação orgânica entre três grandes conjuntos interligados e com características e papéis diferentes, mas complementares no processo de desenvolvimento (BUARQUE, 2004).

Do ponto de vista da sustentabilidade, conhecem-se impactos do turismo em âmbitos socioambientais e econômicos, sejam eles positivo ou negativos. Ou seja, para ser sustentável, é preciso que o turismo seja sustentado economicamente, mas também ambientalmente prudente e socialmente incluyente (WTO, 2004).

Especialmente para o setor do turismo, Merigue (2000) e Mamberti e Braga (2004) afirmam que nas atuais discussões sobre desenvolvimento local, tanto o modelo de arranjos produtivos locais quanto o incentivo ao desenvolvimento da atividade turística têm sido amplamente apontados como possíveis alternativas. Afinal, o setor turístico é majoritariamente composto por pequenos negócios aglomerados territorialmente em um destino, que podem se valer da cooperação para articular sua prestação de serviço e alcançar melhores patamares de competitividade (WANHILL, 2000; UNIDO, 2001; COMISSIÓN EUROPEA, 2003; PAVLOVICH, 2003).

O artigo foi estruturado em três seções, seguidas pela conclusão. A primeira consiste na revisão teórica com intenção de articular os conceitos de APL e desenvolvimento sustentável, concluindo com uma visão panorâmica

⁴ Tais como Casarotto Filho e Pires, (1999); Meyer-Stamer, (1999); Amato Neto (2000); Becattini (2002); Pyke e Sengenberger, (1993); Molina-Morales e Hoffmann (2002), Suzigan, Garcia e Furtado (2002) e Cassiolato e Lastres (2002; 2004)

sobre indicadores de monitoramento para desenvolvimento sustentável⁵. A segunda parte traz os aspectos metodológicos do trabalho e a terceira, por sua vez, apresenta as iniciativas apuradas em termos de APLs de turismo no Brasil e as análises conforme as categorias propostas na metodologia. Por fim, apresentam-se as considerações finais, as limitações da pesquisa e as sugestões de estudos futuros.

Arranjo produtivo local como estratégia para o desenvolvimento sustentável e os desafios do monitoramento

Arranjos produtivos locais (APLs) são aglomerações de empresas ou produtores a que são atribuídas as capacidades de promover ação conjunta e, conseqüentemente, saltos de competitividade (SAWYER; LOURENÇO, 2001). Para o Sebrae o APL pode ser entendido: "como estratégia para aumento da competitividade, incremento da atividade empreendedora, geração de sustentabilidade e inclusão dos micro e pequenos negócios nas políticas de desenvolvimento do Brasil" (SEBRAE, 2003, p. 5).

Apesar de grande parte da literatura sobre o assunto ter sido originada em países desenvolvidos, os sistemas produtivos locais têm inspirado, recentemente, um melhor entendimento de seu papel nos países em desenvolvimento (CASSIOLATO, LASTRES, 2002; 2004). Enquanto nos primeiros as políticas públicas voltadas para os sistemas produtivos locais buscam fomentar, em primeiro plano, a inovação e o aprendizado, em países em desenvolvimento, as preocupações essenciais repousam no dinamismo do desenvolvimento (SANTOS, DINIZ, BARBOZA, 2004).

No Brasil, tem sido enfatizado o crescimento econômico e a redução das desigualdades por meio do potencial multiplicador que estas iniciativas de

⁵ Quanto aos indicadores de sustentabilidade isoladamente, o interesse desse trabalho não é oferecer um inventário ou análise crítica extensa daqueles existentes, considerando que há obras interessantes de grupos dedicados ao assunto como o *International Institute for Sustainable Development* (IISD, 2004) e o *National Strategies for Sustainable Development*, (NSSD, s.d.) e livros recentes que compilam interessantes pensamentos sobre mensurações de desenvolvimento sustentável como Van Bellen (2005) e Veiga (2006).

cooperação oferecem (HASTENREITER FILHO, SOUZA, 2004). Portanto, os APLs são tidos como estratégia de inclusão social (MCT, 2006) e de desenvolvimento para o país.

Os órgãos relacionados a APLs, não raro, trazem no discurso esse modelo organizacional como uma maneira de promover crescimento econômico, gerar novos empregos e, por conseguinte, produzir bem-estar social aos seus participantes e à comunidade local incluída (MDIC, 2006; SEBRAE, 2005a; BNDES, 2004). Algumas vezes, os argumentos apóiam-se explicitamente na proposta de construção de desenvolvimento sustentável, como o Sebrae (2006), chegando a apontar a política pública de estímulo de APLs como políticas não econômicas, mas sociais em sua essência, tendo em vista o alcance de resultados socioeconômicos das localidades em que se desenvolvem com plenitude.

Cerca de 23 órgãos diferentes, entre públicos e privados, têm trabalhado a fim de elaborar políticas destinadas exclusivamente a apoiar a formação dos arranjos produtivos locais (BNDES, 2005). Suzigan *et al.* (2003) apontam os Sebrae nacional e estaduais, BNDES, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior (MDIC), IPEA, secretarias estaduais, FIESP como algumas das instituições que se ocupam atualmente de estudos e ações de fomento a APLs. Merece destaque as ações do MDIC, que apresenta um grupo de trabalho permanente para o assunto (GTP APL) composto por 33 instituições governamentais e não-governamentais de abrangência nacional (MDIC, 2006).

As estatísticas sobre o número de APLs no Brasil não coincidem entre as fontes oficiais, dificultando uma identificação consistente no que diz respeito ao âmbito de implementação da estratégia. Entre os anos de 2003 e 2005, divulgaram-se valores bastante distintos tais como: 194 conforme o estudo de Puga (2003 *apud* BNDES, 2005); 230 conforme o Sebrae (CAPORALI, VOLKER,

2004); 400 conforme o BNDES (2005) e 955 segundo o MDIC (2006), que realizou a atualização do levantamento dos APLs no País⁶.

Independentemente da natureza do serviço ou produto que produzem, os APLs apresentam possibilidade de fazer avançar a geração de externalidades positivas porque podem impactar em incremento da produtividade, interiorização do desenvolvimento, aumento da base de renda da população, crescimento das exportações, entre outros benefícios (CAPORALI, VOLKER, 2004). Tais aspectos podem ser tomados como incrementos não apenas ao crescimento, mas ao desenvolvimento, tomando a diferenciação esclarecida por autores como Duarte e Whermann (2002), Buarque (2004), Sachs (2002; 2004) e Veiga (2006).

Suzigan *et al.* (2003) esclarecem a importância que os APLs vêm adquirindo na geração de empregos e bem-estar social, crescimento econômico, exportações e desenvolvimento tecnológico, fazendo uma relação nítida entre eles e seu potencial de gerar desenvolvimento local. Sachs (2002, p.115), indo além, vincula a noção de desenvolvimento sustentável ao fortalecimento de pequenos empreendimentos no Brasil, ideia pertinente e contida nas intervenções de arranjos produtivos locais. Especificamente quanto aos APLs, ele entende que "contribuem para uma maior competitividade e também para a resiliência do conjunto dos empreendimentos neles integrados".

Valendo-se de nomenclatura diferenciada, mas de lógica similar, Tonedo Jr. (2004, p. 35) entende *pólos de desenvolvimento integrado* como estratégias de desenvolvimento local e regional baseado em concepções de clusters e de capital social, com potencial de "gerar o círculo virtuoso e o processo de desenvolvimento sustentável".

Algumas ponderações podem ser feitas sobre o perigo em tornar essa orientação para APLs simplesmente um modismo, sem que sejam usados argumentos racionais para embasá-la (CAPORALI, VOLKER, 2004). Como

⁶ Esse mapeamento e as informações, que fazem parte do desenvolvimento de Sistema de Informação para APLs, em construção, são oriundos de 23 diferentes instituições governamentais e não-governamentais, federais e estaduais, com atuação nesse tema.

Suzigan *et al.* (2003) chamam a atenção o desconhecimento de critérios metodológicos para se trabalhar com APLs pode gerar desperdício de recursos de instituições públicas e privadas, como eles reconhecem estar acontecendo. Assim, uma forma de avançar a discussão é oferecer uma abordagem em relação aos instrumentos de gestão da estratégia, especialmente de monitoramento de seus resultados. Afinal, para garantir o sucesso de uma estratégia, é preciso saber se os resultados estipulados têm sido alcançados e, para isso, são realizadas mensurações apoiadas em indicadores. Em se tratando da problemática do desenvolvimento sustentável, que pode ser refletido por uma variedade de fatores sociais, econômicos e ambientais interconectados entre si e com dimensões temporais de longo prazo (CALLEN, TYTECA, 1998), o monitoramento deve ser constante em razão de consistir em um processo dinâmico.

Entre as perguntas centrais que podem ser expressas quanto a indicadores de sustentabilidade: como sabemos se dada estratégia para o desenvolvimento sustentável está obtendo sucesso ou está no caminho correto? Como reconhecer o desenvolvimento sustentável? (NSSD, s.d.; BOSSEL, 1999). As principais funções dos indicadores são as de propiciar a avaliação de tendências e condições em relação a metas; a comparação entre lugares e situações (BOSSEL, 1999); o acesso a informações e a antecipação de futuras condições (CGEE, 2006). Certamente, os resultados esperados têm estreita relação com valores da sociedade e dos planejadores, sendo uma escolha inerentemente subjetiva. Afinal, indicadores escolhidos refletem de alguma maneira como aquela sociedade interpreta o mundo e como ela toma decisões, refletem os valores das pessoas e criam ou reforçam atitudes conforme suas mensurações (MEADOWS, 1998; VAN BELLEN, 2005).

Um dos maiores desafios ao se tratar de estratégias de desenvolvimento sustentável reside exatamente na maneira apropriada de se mensurar e monitorar resultados. Afinal, a idéia de sustentabilidade expressa a interdependência entre pessoas e o mundo ao redor, buscando a persistência de características necessárias e desejadas para as pessoas, as organizações,

as comunidades e os ecossistemas em um longo período de tempo ou indefinidamente (HARDI, ZDAN, 1997). Agravando a dificuldade de mensuração, não apenas com impactos efetivos se preocupa a lógica da sustentabilidade, mas também com os riscos potenciais e latentes impostos à perpetuação dos ecossistemas e espécies (POLLARD *et al.*, 2004). Hardi e Zdan (1997) lembram que o desenvolvimento sustentável não é um estado fixo de harmonia, mas sim uma construção social que nos leva a considerar o longo prazo e o nosso lugar no ecossistema, sendo uma coevolução entre sociedade e natureza (BOSSSEL, 1999).

Existe na literatura uma grande variedade de metodologias que se propõem a acompanhar e relatar o desenvolvimento sustentável como mostram Hardi e Zdan (1998), Bossel (1999), Barret e Scott (2001), Van Bellen (2005) e Veiga (2006), entre outros. Em uma tentativa para organizar tantos esforços na criação de indicadores de desenvolvimento sustentável, surgiram os Princípios de Bellagio, contendo as seguintes indicações quanto à avaliação do desenvolvimento sustentável (HARDI, ZDAN, 1997): apresentar visão clara e metas; incluir visão holística; considerar elementos essenciais, escopo adequado, enfoque prático; participação, comunicação efetiva; continuidade e capacidade institucional de manter o processo de avaliação.

Apesar da disponibilidade de diversos sistemas de avaliação de sustentabilidade, Van Bellen (2005) chama a atenção para a carência de aspectos mais complexos, como a multidimensionalidade do conceito de desenvolvimento sustentável; a transparência do processo; os tipos de variáveis investigadas e o recorte transversal das metodologias.

Quanto à avaliação de iniciativas similares àquelas de APLs, a experiência mais passível de paralelos e apropriações foi a de Tonedo Jr. (2004), em que ele propôs uma metodologia para aferir resultados dos pólos de desenvolvimento integrado apoiados pelo Banco do Nordeste. Entretanto, em sua proposta de avaliação não aparece expresso pelo autor o compromisso de monitorar o desenvolvimento sustentável vinculado aos pólos, mas sim o aspecto econômico de seus impactos e a adesão aos projetos. A partir disso,

ele construiu um sistema de avaliação que conta variáveis tais quais: dinâmica populacional; produção agropecuária; emprego e estabelecimentos; operações de crédito; desempenho econômico dos estabelecimentos; melhoria de condições de vida das famílias; grau de conhecimento e participação nas atividades do pólo; e, atividades conjuntas com outras empresas.

Nesse caso, algumas das dificuldades inerentes ao monitoramento do desenvolvimento sustentável de iniciativas como APLs transparecem. Entre elas estão a escala de aferição de resultado, tendo em vista que podem ser consideradas as empresas, o município ou o recorte heterodoxo da abstração que é o arranjo. Além disso, o ambiente econômico aberto da cidade possibilita trocas com o exterior, tornando difícil isolar resultados ou atribuí-los às intervenções promovidas pela organização dos arranjos, visto que as mudanças já poderiam estar em curso, principalmente aquelas sociais que demandam longos períodos. Então, as dificuldades próprias do monitoramento do desenvolvimento sustentável podem ficar amplificadas frente à lógica dos APLs.

Metodologia

A pesquisa empreendida foi composta de dois momentos. O primeiro teve caráter exploratório com objetivo de compreender a atuação em APLs de turismo dos principais órgãos vinculados à temática do turismo: Ministério do Turismo (MTur) e Sebrae. Foram realizadas revisões documentais-bibliográficas e entrevistas não-estruturadas com um gestor do Sebrae e outro do Ministério do Turismo com a finalidade de compreender as orientações de seus trabalhos relacionados a APL. O MTur encontrava-se em momento de estruturação metodológica para atuação com APLs e não possuía sistema de monitoramento.

Assim, partiu-se para o segundo momento quando se realizou coleta de dados na base do Sistema de Informação da Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR) do Sebrae. Em acesso permitido a visitantes, foram

encontrados dez APLs de turismo e seu acompanhamento detalhado. Esses casos tiveram seus indicadores analisados nas duas primeiras semanas de julho de 2006. As categorias e características analisadas foram baseadas nos direcionamentos contidos nos Princípios de Bellagio (HARDI, ZDAN, 1997) e no trabalho de Van Bellen (2005) de comparação entre sistemas de avaliação de desenvolvimento sustentável. O Quadro 1 apresenta as categorias de análises empregadas.

Categoria de Análise	Aspecto analisado	Características observadas
Esfera	Unidade espacial de aplicação da ferramenta	Municipal / Regional / Estadual/Nacional
Interface	Grau de facilidade de visualização dos dados e interpretação de resultados	Facilidade de acesso Permissão de acesso público Auto-explicação Uso de maneiras de representação Atualização dos dados
Dados	Quantidade de indicadores e Tipos de dados utilizados e nível de agregação	Quantidade de indicadores Qualitativos Quantitativos Agregados - índices Desagregados – indicadores Padronização das medidas
Escopo	Dimensões empregadas de sustentabilidade, prazo da mensuração.	Social Econômica Ambiental Institucional Visão longo prazo/curto prazo

Quadro 1 – Categorias de análise

Fonte: elaboração própria a partir de Van Bellen (2005), Hardi e Zdan (1997)

Com o uso da base de dados eletrônica de monitoramento dos projetos de APL de turismo do Sebrae (SIGEOR), foi possível conhecer a esfera, a interface, os dados e o escopo dos indicadores. Os dados apurados foram compilados e analisados de modo qualitativo e agregado.

APLS de turismo no Brasil: uma visão geral

No setor do turismo, constam 10 APLs de turismo trabalhados pelo Sebrae (Quadro 2).

APL	UF	Público-alvo local	Objetivo Geral
Costa Leste	MS	Empresários de turismo Guias Artesãos	Aumentar a ocupação de hotéis e atrativos Aumentar vendas de artesanato Integrar e consolidar o destino
Pantanal Sul	MS	Empresários de turismo Artesãos	Aumentar ocupação de hotéis Aumentar o fluxo em atrativos Aumentar venda artesanato
Terra Cozida Do Pantanal	MS	Micro e pequenas empresas do turismo Artesãos	Aumentar a ocupação de hotéis e atrativos Aumentar vendas artesanato Consolidar o destino
Bonito	MS	Empresários do turismo	Aumentar a ocupação da capacidade instalada na baixa estação de maneira integrada, competitiva e sustentável
Costa dos Corais	AL	Micro e pequenas empresas formais e informais	Consolidar o destino Tornar o destino sustentável
Região das Lagoas	AL	Micro e pequenas empresas formais e informais	Consolidar o destino Tornar o destino sustentável
Rota Missões	RS	Micro e pequenas empresas do turismo - formais e informais Produção agregada: artesãos e insumos	Consolidar o destino Aumentar competitividade das pequenas empresas turísticas Qualificar as MPE Promover o destino Ampliar mercados do destino
Serra Gaúcha	RS	Micro e pequenas empresas do turismo Produção agregada: artesãos e insumos	Aumentar competitividade das PME turísticas Qualificar as MPE Promover o destino Ampliar mercados do destino
Costa Esmeralda	SC	Micro e pequenas empresas do turismo	Aumentar competitividade da cadeia produtiva do turismo Aumentar fluxo turístico
Grande Florianópolis	SC	Empresas do turismo, transporte e de eventos	Promover desenvolvimento do turismo e do lazer na região Otimizar baixa estação Incrementar fluxo turístico Melhorar estrutura do turismo

Quadro 2 – Perfil dos APL de turismo promovidos pelo Sebrae no Brasil

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIGEOR (SEBRAE, 2006).

Totalizando os dez projetos, 99 municípios estão envolvidos⁷ em quatro unidades da federação (UF). O estado do Mato Grosso do Sul possui a maior parte dos projetos de APL de turismo conduzidos e monitorados pelo Sebrae. Tais projetos têm como público-alvo micro e pequenos empresários do setor de turismo, abrangendo meios de hospedagem, alimentação, transportes, guias, entretenimento, lojistas, serviços de suporte e produção associada (entendida

⁷ Apenas o projeto APL Lagoas não informava os municípios participantes.

como artesanato na maioria dos casos). Há casos em que é explicitado o enfoque em atividades formais e informais, mas em grande parte são citados apenas os empresários de negócios de pequeno porte, não ficando clara a abertura para os informais.

Entre os cinco APL que divulgaram seus parceiros dos projetos, podem ser vistas instituições de financiamento como bancos (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste), instituições de ensino (escolas técnica, universidade), instâncias de governo local e estadual (prefeituras, secretarias de turismo, etc), bem como associações civis (moradores) e de classes (ABRASEL, Fecomércio, ABIH), além de órgãos do Sistema S (Senac, Sebrae) e os *Conventions & Visitors Bureaux*. Percebe-se a tímida presença da Universidade entre os parceiros dos projetos, presente apenas em dois dos casos estudados que divulgaram seus parceiros no SIGEOR, ainda que a literatura sobre redes de pequenas empresas frequentemente enfatize a importância e necessidade de vínculos com institutos de pesquisas e universidades em virtude da preocupação com a inovação de processos e produtos.

Cada projeto de APL de turismo apresenta seu próprio objetivo geral. A maioria dos projetos declara ter como objetivo aumentar a ocupação e/ou o fluxo de turistas, bem como aumentar a venda de artesanatos, desconsiderando o discurso mais abrangente do desenvolvimento sustentável. Em seguida, apresentam-se os destinos que objetivam aumentar a competitividade das pequenas empresas e/ou do destino como um todo, também mostrando a preocupação com ampliação da fatia de mercado. Isso chama atenção pelo fato de que apenas aumentar essas capacidades, ou seja, oferta e consumo do espaço e de outros bens atrelados pode ser danoso para a sustentabilidade local, a depender do modo como os recursos são utilizados.

Apenas três dos APL expressaram em seus objetivos gerais a preocupação com a sustentabilidade do turismo na localidade e nenhum manifestou a preocupação com o desenvolvimento local sustentável de maneira declarada ou colocou entre seus objetivos algum que dissesse respeito

às esferas social e ambiental, como atesta a maior parte dos discursos oficiais que justificam o enfoque em APL como política pública.

Monitoramento de resultados dos APL de turismo

Os APL de turismo estudados são monitorados conforme seu público-alvo; área de atuação; objetivo geral; foco estratégico; premissas; resultados (intermediários e finalísticos); ações; andamento; mensurações; parceiros e gestores. Os resultados apurados dessa análise serão apresentados a seguir conforme a orientação das categorias estabelecidas na metodologia do trabalho.

A **Esfera** foi compreendida como a unidade espacial de aplicação da ferramenta e da medição dos indicadores (VAN BELLEN, 2005). Todos os projetos investigados apresentaram indicadores medidos em âmbito municipal para representar, agregadamente, a região que o APL abrange. Dessa maneira, regional fica entendida não como a divisão política do território adotada pelo IBGE, mas como o território compreendido pela soma dos municípios, que permite recorte diferenciado para implementação desta política.

A **Interface** do sistema de monitoramento pode ser entendida como a maneira segundo a qual os dados são apresentados, o grau de facilidade de visualização dos dados e de interpretação de resultados (VAN BELLEN, 2005). Apesar de se mostrar um aspecto operacional, pode ser de extrema relevância por ser a apresentação ao usuário e ao gestor, que pode encorajar ou dificultar a alimentação da informação e/ou uso para os fins a que os indicadores se destinam, afetando a transparência do monitoramento. Verificou-se a padronização da interface, facilidade de acesso e interpretação dos dados apresentados no sistema de monitoramento.

Quanto aos **Dados**, foram totalizados 37 indicadores no sistema de monitoramento dos APL em estudo, todos quantitativos e desagregados. Todos foram apresentados desagregadamente como indicadores ou dados primários,

sendo a medida representativa para o APL e não para cada município do arranjo. Ou seja, não houve descrições qualitativas e nenhum dos dados foi apresentado como índice. Na metodologia explicada para o cálculo dos indicadores não se esclarece qual foi o plano amostral da coleta de dados ou sua forma de agregação, ou seja, não fica clara a participação de cada município envolvido no número resultante e a maneira como eles foram compilados.

Os indicadores mais frequentemente repetidos no monitoramento dos projetos foram aqueles referentes ao fluxo de turistas, presente em todos os casos, e a taxa de permanência, incidente em seis dos arranjos. Quando desconsiderados os indicadores que têm a mesma intenção explícita de mensuração, constataram-se 13 indicadores distintos: fluxo de turistas; média de permanência; peças de artesanato vendidas; eventos captados; renda média dos artesãos; aumento de postos de trabalho; taxa de ocupação hoteleira; número de associações envolvidas; empregos mantidos na baixa estação; padrão de qualidade serviços/produtos turísticos; oferta de novos produtos turísticos; faturamento de micro, pequenas e médias empresas e certificação de hotéis.

Quanto ao **Escopo**, foram consideradas quatro dimensões de sustentabilidade (econômica, social, ambiental e institucional) e o prazo a que se referem os indicadores. Para se responder a essas questões, foram apurados os indicadores estipulados para cada objetivo de cada projeto, buscando relacioná-los com a dimensão de sustentabilidade atendida pelo indicador e conhecer o prazo a que se propunha, podendo ser eles de curto alcance ou longo.

De modo geral, conforme mostrado no Quadro 3, os indicadores se mostraram bastante coerentes com os objetivos dos projetos, apresentados na seção anterior, e pouco vinculados com a noção sistêmica de sustentabilidade.

APL	Indicadores	Dimensão
Costa Leste	Fluxo turistas	Econômica
	Média permanência	
	Peças artesanato vendidas	
Pantanal Sul	Fluxo turistas	Econômica
	Média permanência	
	Peças artesanato vendidas	
Terra Cozida do Pantanal	Fluxo turistas	Econômica
	Média permanência	
	Peças artesanato vendidas	
Bonito	Fluxo turistas	Econômica
	Média permanência	
	Eventos captados	
Costa dos Corais	Fluxo turistas e média permanência	Econômica
	Renda média artesãos	Social
	Aumento de postos de trabalho	Institucional
	Taxa de ocupação	
	Número de associações	
Região das Lagoas	Fluxo turistas	Econômica
	Média permanência	Social
	Renda média artesãos	Institucional
	Empregos mantidos na baixa estação	
	Padrão de qualidade do turismo	
	Número de associações	
Rota Missões	Ocupação hoteleira	Econômica
	Novos produtos turísticos	
	Fluxo turistas	
Serra Gaúcha	Ocupação hoteleira	Econômica
	Faturamento das micro e PME	
	Novos produtos turísticos	
	Certificação hotéis	
Costa Esmeralda	Fluxo de turistas	Econômica
	Ocupação hoteleira	
	Demanda turística região sul	
Grande Florianópolis	Fluxo turistas	Econômica
	Ocupação hotéis	Social
	Empregos mantidos na baixa estação	

Quadro 3 – Indicadores do monitoramento de APL de turismo no Brasil

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIGEOR (SEBRAE, 2006).

Em todos os projetos analisados, foram estipulados indicadores em termos econômicos, tanto de fluxo de turistas quanto de número de hóspedes em hotéis ou taxa de ocupação hoteleira, conforme explicitado nos objetivos gerais dos projetos. Em grande parte dos projetos, foi priorizado o aumento da permanência do turista no destino e/ou vendas de artesanatos ao lado dos dois primeiros citados, sem declarar preocupação com os impactos socioambientais que podem acarretar.

Todos se mostraram com focos de curto prazo, englobando mensurações e busca de resultados no horizonte temporal de um ou dois anos. Tal dimensionamento temporal poderia ser considerado inadequado quando se pensa em sustentabilidade, tendo em vista a concepção de longo prazo que o conceito traz em si (MEADOWS, 1998).

Esse trabalho não alcança as causas da orientação de curto prazo para questões que demandariam mais tempo, tais como aquelas referentes à cooperação que se encontram no cerne do conceito de APL. Contudo, pode-se sugerir que essa limitação esteja ligada a uma ou mais causas, tais como a descontinuidade da política, o prazo ligado ao orçamento federal no Plano Plurianual (PPA), a definição de resultados finalísticos e a percepção da necessidade de se obter resultados com rapidez para estimular e desenvolver a prática de cooperação entre os empresários.

Poucos foram os projetos (total de três) que interligaram mais de uma dimensão da sustentabilidade em seus indicadores, inserindo outra ao lado da econômica. Nos APL da Costa dos Corais, das Lagoas e da Grande Florianópolis foram levadas em consideração dimensões que podem ser consideradas socioeconômicas para a definição dos indicadores de resultados do APL, apontando a preocupação com renda média dos artesãos da região, aumento de postos de trabalho ou manutenção deles na baixa estação.

Como visto na revisão teórica sobre APL, a dimensão institucional destaca-se dentro da lógica de promover o desenvolvimento local baseado na cooperação e na territorialização, por isso foi incorporada ao escopo do trabalho. É interessante apontar que ela consta em apenas um dos APL como indicador de resultado, e está presente exatamente em um dos dois projetos que declarava ter como objetivo tornar o destino sustentável, o APL Costa dos Corais. Para a mensuração dessa dimensão foram utilizados como indicadores o número de associações criadas pelos artesãos da região e o número de associados de cada uma, aparentemente inspirado em Putnam (2006), porém sujeito às mesmas limitações deste trabalho como, algumas vezes, o uso de indicadores simplistas para mensurar uma complexa realidade social.

A dimensão ambiental não foi expressa por nenhum dos indicadores em nenhum dos projetos. Todavia, poder-se-ia inferir que, no caso da certificação de meios de hospedagem que o APL da Serra Gaúcha menciona, haja preocupações com questões ambientais, considerando que o programa de certificação brasileira mais comum para o setor engloba esse quesito.

Apesar de não constar entre os indicadores ou resultados esperados dos projetos, foram encontradas preocupações ambientais, institucionais e comunitárias nos focos estratégicos de seis dos dez projetos e/ou nas premissas que eles declaram, mas não nos resultados monitorados. Os focos abordam preocupações tais como: preservação de recursos naturais; melhoria de recursos construídos; associação de produção rural comunitária e turismo; busca por turismo sustentável; valorização das comunidades tradicionais e das identidades; conscientização comunitária para o turismo; preservação do meio natural; governança e integração de instâncias de governo. Nada se refere à interação meio ambiente – sociedade. O fato de as questões ambientais serem tratadas como premissas, e não indicadores de resultados, leva a inferir que os APL de turismo não demonstram envolvimento direto com essa dimensão, apesar de considerá-la relevante. Conforme Meadows (1998) e Van Bellen (2005), uma sociedade escolhe os indicadores de acordo com sua visão de mundo e aquilo que considera valioso.

No caso específico do turismo, algumas problemáticas podem ser colocadas ao redor da competitividade supostamente perseguida por esses resultados encontrados no monitoramento estudado e o inseparável padrão da sustentabilidade dos destinos turísticos. Afinal, em nada se garante que a experiência turística oferecida por um desses APL, principalmente quanto mais frágil for o ecossistema, torna-se mais competitiva ao passo em que mais turistas são atraídos (fluxo), ou mais tempo eles permanecem no local, potencializando danos à base de recursos naturais nos quais o turismo se apóia.

A lógica pode ser inversa, sobretudo em destinos inerentemente voltados para um turismo mais próximo à natureza. A geração da competitividade pode

exatamente ocorrer na medida em que se restringe o fluxo e a permanência, diminui os impactos negativos do comportamento dos turistas e, possivelmente, aumenta a renda vinculada à atividade e o contato sadio com a comunidade, o que poderiam ser considerados como padrões de sustentabilidade.

A ideia central que se coloca é de que ser competitivo no presente negligenciando o futuro pode degradar os atrativos e distorcer as vantagens competitivas que residem em produtos turísticos limpos e autênticos. Isso traduz a noção já explicitada há, ao menos, duas décadas por diversos autores de que o turismo pode destruir a si mesmo quando excede limites das capacidades de cargas ambientais e psicológicas de turistas, e moradores, podendo ocasionar a decadência do destino (SWARBROOKE, 1999). Dependendo do modo a serem conduzidas as ações em busca de resultados positivos para os indicadores encontrados nos APL de turismo analisados, pode ser exercida uma influência na contramão do que seria a proposta de uma estratégia de desenvolvimento sustentável para um destino turístico.

Considerações finais

Esse trabalho teve como objetivo verificar como indicadores de sustentabilidade são abordados no monitoramento de APL de turismo no Brasil. Para isso, foram identificados, em iniciativas no âmbito federal, os indicadores usados e analisados frente a categorias desenvolvidas a partir dos Princípios de Bellagio.

Foi evidenciado que o desenvolvimento de arranjos produtivos locais é uma estratégia bastante cogitada no Brasil, haja vista o número de entidades que se dedicam a eles, incluindo o setor do turismo, foco desse trabalho. Apesar disso, constatou-se a disparidade do número de APL, segundo as fontes oficiais consultadas, demonstrando falta de compartilhamento dos conceitos e de metodologias, o que pode ocasionar desperdícios de recursos, como alertado por Suzigan *et al.* (2003), ou dificuldades nas pesquisas. Isso pode

ser resultado do modismo do termo, sugerido por Caporali e Volker (2004), ou apenas um momento de desafios impostos por uma nova forma de pensar a organização produtiva do desenvolvimento regional.

A partir da análise realizada, os indicadores identificados no monitoramento dos APL de turismo pelo Sebrae (2006) se mostraram coerentes com os objetivos expressos pelos projetos individualmente. No entanto, esses objetivos, e os indicadores utilizados, não denotam capacidade de conduzir suas localidades rumo a um desenvolvimento sustentável, como é marcante nos discursos que atestam essa política pública. Inferiu-se que o curto prazo e a dimensão econômica predominam no escopo da estratégia citada em detrimento de uma visão holística e de longo prazo inerentes à sustentabilidade.

Foram aferidos pontos positivos e negativos quanto ao monitoramento dos APL em turismo investigados. Como vantagem do sistema de monitoramento em questão, por exemplo, está a transparência em disponibilizar dados via internet em plataforma padronizada e de fácil interpretação. Como desvantagem, entre outras, encontra-se a estrita utilização de dados quantitativos, resultando em excessiva simplificação do monitoramento e reducionismo na noção de sustentabilidade.

A simplificação dos indicadores parece inviabilizar a conciliação entre competitividade e sustentabilidade. Possivelmente, a dificuldade em mensurar aspectos mais sutis dos resultados – como ganhos advindos da cooperação e melhoria da qualidade de vida, entre outros - seja uma das explicações plausíveis para que uma estratégia aplicada em maior escala e com diversos pontos de intervenção territorial não conte com indicadores mais complexos.

A julgar pelos resultados perseguidos o enfoque continua centrado na noção de desenvolvimento sustentado em sentido estritamente econômico, e não sustentável em seus múltiplos aspectos, conforme conceituação de Sachs (2004), esvaziando a proposta central da estratégia de APL.

Como limitações para essa pesquisa, estiveram a escassez de sistemas de monitoramento de resultados sobre APL de turismo. Para estudos futuros,

sugere-se verificar como o sistema de monitoramento de indicadores se comporta em APL dos demais setores produtivos, a fim de investigar se em setores manufatureiros e industriais existe condução diferente em termos de indicadores de sustentabilidade. Sugere-se, ainda, a inserção da participação social e do gerenciamento do sistema de informação como categorias de análise de interesse para a discussão.

Referências

- AMATO NETO, João. **Redes de Cooperação Produtiva e Clusters Regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000.
- BARRET, J.; SCOTT, A. The Ecological footprint: A Metric for Corporate Sustainability. **Corporate Environmental Strategy**, v. 8, issue 4, 2001.
- BECATTINI, Giacomo. Os Distritos Industriais na Itália. In COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander (org.). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o caso da terceira Itália**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: SEBRAE, DP&A, 2002.
- BNDES. **Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento – versão preliminar**. BNDES, Brasília, 2004. Disponível em www.bndes.gov.br. Acessado em 27/06/2006.
- _____. Notícias: **Governo abre no BNDES debate sobre apoio a Arranjos Produtivos Locais**. Disponível em www.bndes.gov.br. Publicado em 12.09.05
- BOSSSEL, Hartmut. **Indicators for Sustainable Development: Theory, Method, Applications**. A report to the Balaton Group. IISD (International Institute For Sustainable Development Institut International Du Développement Durable), 1999.
- BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. (Coleção Terra Mater).
- CALLENS, Isabelle; TYTECA, Daniel. Towards indicators of sustainable development for firms: a productive efficiency perspective. **Ecological Economics**, v. 28, 1999.
- CAPORALI, Renato; VOLKER, Paulo (orgs). **Metodologia de Desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais: projeto PROMOS – SEBRAE – BID versão 2.0**. Brasília, Sebrae, 2004.
- CASAROTTO FILHO, Nelson; PIRES, Luis Henrique. **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo: Atlas, 1999.
- CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Maria Helena Martins. O Enfoque em sistemas Produtivos e Inovações Locais. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade, 2002.

_____. **Arranjos e Sistemas Produtivos Locais na Indústria Brasileira**. Disponível em www.redesist.ufrj.br. Rio de Janeiro: 2004.

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Estudos temáticos e de futuro**. Disponível em www.cgee.org.br. Acessado em junho de 2006.

COMISSIÓN EUROPEA. **Estructura, funcionamiento y competitividad del turismo europeo y de suas empresas**. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003. Disponível em <http://europa.eu.int>. Acessado em 20 de janeiro de 2005.

DUARTE, L. M.; WHERMANN, M. E. S. de F. Desenvolvimento e Sustentabilidade: desafios para o século XXI. Salvador. **Revista CAR**, 2002.

HARDI, Peter.; ZDAN, Terrence. **Assessing sustainable development: principles in practice**. Winnipeg: IISD, 1997

HASTENREITER FILHO, Horácio Nelson; SOUZA, Camille Magalhães. Redes de Cooperação no Contexto das Políticas Públicas: Aspirações e Resultados dos Principais Programas Nacionais. Encontro Nacional de Administração Pública e Governança, **Anais...**, ANPAD, Rio de Janeiro, 2004.

MAMBERTI, Marina; BRAGA, Roberto. Arranjos produtivos turísticos e desenvolvimento local. **Anais do I Seminário Internacional O Desenvolvimento Local na Integração: Estratégias, Instituições e Políticas**. UNESP, Rio Claro, 2004.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982

MCT – MINISTÉRIO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Sobre os Arranjos Produtivos Locais (APLS)**. Disponível em www.mct.gov.br. Acessado em junho de 2006.

MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO EXTERIOR. **Arranjos Produtivos Locais**. Disponível em www.mdic.gov.br. Acessado em junho de 2006.

MEADOWS, Donella. **Indicators and Information Systems for sustainable Development: a report to the Balaton Group**. September, 1998.

MERIGUE, Gearcarlo. O Desenvolvimento de arranjos produtivos locais no turismo: o caso da região turística da Costa Leste de Mato Grosso do Sul. **Caderno Virtual de Turismo**, n. 15, mar. 2000.

MEYER-STAMER, Jörg. Estimular o crescimento e aumentar a competitividade no Brasil: Além da política industrial e da terceirização da culpa. **Policy Paper**, n. 23, jan. 1999. Disponível em www.meyer-stamer.de. Acessado em 03/03/2005.

MOLINA-MORALES, Francisco X.; HOFFMANN, Valmir E. Aprendizagem através de redes sociais: o efeito da proximidade geográfica. **Revista Inteligência Empresarial**, [S.l]: [s.n], n.12, p. 4 – 11, jul. 2002

NSSD – NATIONAL STRATEGIES FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Disponível em www.nssd.org. Acessado em junho de 2006.

PAVLOVICH, Kathryn. The Evolution and Transformation of a Tourism Destination Network: the Waitomo Caves, New Zealand. **Tourism Management**, v. 24, p. 203-216, 2003.

POLLARD, Simon et al. Characterizing environmental harm: developments in an approach to strategic risk assessment and risk management. **Risk analysis**, v. 24, n 6, 2004.

PYKE, F.; SENGENBERGER, W. **Los distritos industriales y las pequenas empresas**: distritos industriales y regeneración económica local. v. III. Ministério de Trabajo y Seguridad Social: 1993.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: experiência da Itália moderna**. 5ª. ed. Rio de Janeiro: FGV editora, 2006.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento Humano, Trabalho Decente e o Futuro dos Empreendedores de Pequeno Porte no Brasil**. Brasília: PNUD, SEBRAE, 2002.

_____. **Desenvolvimento Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2004.

SANTOS, Gustavo Antonio; DINIZ, Eduardo José; BARBOZA, Eduardo Kaplan. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. In: **Arranjos Produtivos Locais e Desenvolvimento – versão preliminar**. BNDES, Brasília, 2004.

SAWYER, Donald; LOURENÇO, José Seixas. Novos rumos para a pesquisa científica. **Revista SEBRAE**, n.2, dez., p.54-9, 2001.

SEBRAE. **Termo de Referência para Atuação em APLS**. Edição Sebrae: Brasília, 2003 (Série Documentos).

_____. **Arranjos Produtivos Locais**. Disponível em www.sebrae.com.br/br/cooperecrescer/arranjosprodutivoslocais. Acessado 17/02/2005a.

_____. **Programa Turismo**. Disponível em www.sebrae.com.br. Acessado em 17/09/2005b.

SUZIGAN, Wilson; GARCIA, Renato; FURTADO; SAMPAIO, Sérgio. Sistemas Locais de Produção: mapeamento, tipologia e sugestões de políticas. **Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia**. Porto Seguro, BA, 2003.

SWARBROOKE, John. **Sustainable Tourism Management**. Oxford: CABI, 1999.

TONEDO JR, Rudinei. **Proposta para Avaliação dos Pólos de Desenvolvimento Integrado**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2004.

UNIDO – UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. **Development of Clusters and Networks of SMEs**: the UNIDO programme. UNIDO: Vienna, 2001.

VAN BELLEN, Hans Michael. **Indicadores de sustentabilidade**: uma análise comparativa. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VEIGA, José Eli da. **Meio Ambiente e Desenvolvimento**. São Paulo: Editora SENAC SP, 2006.

WANHILL, Stephen. Small and Medium Tourism Enterprises. **Annals of Tourism Research**, v. 27, n. 1, p. 132-147, 2000.

WTO - WORLD TOURISM ORGANIZATION. **Sustainable Development of Tourism Conceptual Definition**. Madrid: 2004. Disponível em http://www.world-tourism.org/frameset/frame_sustainable. Acessado em agosto de 2007.



ISSN: 1982-6125

COSTA, Helena A.; SAWYER, Donald R.; NASCIMENTO, Elimar P.
do Monitoramento de APL de turismo no Brasil: o (não) lugar das
dimensões da sustentabilidade. *Revista Brasileira de Pesquisa
em Turismo*. v. 3, n. 3, p. 57-79, dez. 2009.

Artigo recebido em março de 2009.

Aprovado para publicação em setembro de 2009.