

RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ

**Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no
litoral do Nordeste do Brasil**

Tese de Doutorado apresentada ao
Departamento de Geografia, da
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Yázigi

São Paulo, 1999

À minha mãe, com quem aprendi o gosto
pela busca do conhecimento.

Resumo

Esta investigação teve como objetivo geral apreender, a partir de uma análise espacial, possibilidades e limites dos processos de (re)ordenamento de territórios movidos pelo turismo, tomando-se por base políticas públicas para o setor. A Região Nordeste está para esta análise como um estudo de caso, a especificidade a partir da qual buscou-se identificar generalidades desses processos. Nenhuma outra macro-região brasileira empreendeu, ao longo da história das políticas públicas para o setor turismo no país, ações políticas tão contundentes, favoráveis ao desenvolvimento da atividade.

As políticas regionais de turismo para o Nordeste que estiveram no cerne desta investigação denominam-se “política de megaprojetos turísticos” e “Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur-NE”.

A primeira delas pode ser reconhecida a partir de ações deflagradas, a partir do início dos anos 80, pelos poderes públicos estaduais de cinco dos nove estados nordestinos, que estão reordenando significativos trechos de seus litorais através da implementação de megaempreendimentos turísticos.

A segunda foi instituída por diploma legal, em 1991, e restringe-se à implantação de infra-estruturas de apoio ao desenvolvimento do turismo, como infra-estrutura de saneamento e de acesso e reorganização de organismos oficiais responsáveis pela gestão da atividade, nas escalas estadual e municipal.

Política de megaprojetos turísticos e Prodetur-NE estão impingindo importantes transformações a territórios litorâneos nordestinos. A busca pela identificação e compreensão da natureza dessas transformações conduziu esta investigação.

Palavras-chave: turismo, política, território, Nordeste.

Abstract

This study had the objective of perceiving, from a spatial analysis, possibilities and limits of processes of territories' organization and reorganization under tourism influence, taking public policies for this sector of economy as a reference. The Northern region of Brazil corresponded so to a study case, the specificity from which we have looked for identifying generalities of these processes. No other Brazilian macro-region attempted, through the history of tourism public policies in Brazil, so contusing politic actions, favorable to the development of this activity.

The regional policies of tourism for Northern of Brazil that have been in the center of this investigation are nominated "megaprojects policy" and "Action Program for Developing the Tourism in the Northern of Brazil" (Prodetur-NE).

The first of them can be recognized from the analysis of actions took on, from the early eighties till now, by five among nine Northern states, that are reorganizing long extents of their coast through the implementation of mega tourist enterprises.

The second one was created by law, in 1991, and is restrict to the implantation of support substructure for the development of tourism, as sanitation and accessibility so as reorganization of public agencies, responsible for the management of tourism activity, in state and municipal scales.

Prodetur-NE and "megaprojects" policies are impinging important transformation to northern coast territories. This investigation was conducted by the objective of identifying and understanding the nature of these transformations.

Key words: tourism, policy, territory, Northern Region of Brazil.

Agradecimentos

Ao longo desses quatro anos e poucos meses de trabalho, tive a alegria de contar com o apoio (sob variadas formas) de pessoas às quais, agora, desejo demonstrar, publicamente, minha gratidão.

Uma dessas pessoas é o Prof. Eduardo Yázigi. Orientador, incentivador, mestre, me ensinou os caminhos da pesquisa científica. Pelo apoio “amplo e irrestrito” ao longo dos últimos sete anos (mestrado e doutoramento) lhe serei eternamente grata.

Às professoras Ana Fani A. Carlos e Maria Adélia Ap. de Souza agradeço as indispensáveis contribuições trazidas por ocasião do exame de qualificação.

Agradeço, também, ao amigo Ireleno Benevides, pela interlocução sempre oportuna e pelo “apoio moral”, acima de tudo. Sem a força vibrante dos amigos, entendo que o caminho seria tristemente árduo.

À Márcia Ap. da Costa, à Márcia Piacentinni, ao Ari e ao Luís Ribeiro, agradeço o apoio logístico para a elaboração de toda a documentação cartográfica que faz parte desta tese.

Aos amigos Rinaldo e Ana agradeço a valiosa contribuição para o levantamento e organização de parte dos dados coletados.

Agradeço aos “amigos distantes” – Conceição Nasser e Eliane Praça (Natal, RN) e prof. Antônio José A. Ferreira (São Luís, MA) – por contribuições pontuais, mas absolutamente necessárias para a composição deste trabalho.

Ao Sr. Guilherme Rebouças (SUDENE, Recife, PE), agradeço a gentileza do fornecimento de dados atualizados, de pesquisas ainda não publicadas (até outubro/99), sobre o turismo no Nordeste.

Àqueles que contribuíram para que o trabalho de campo, que realizei durante cerca de cinquenta dias, passando por todas as capitais do Nordeste e algumas localidades do interior, fosse suficientemente produtivo, agradeço, imensamente, a colaboração.

À Rosângela Ruzi, agradeço a colaboração para a organização e montagem do original.

À FAPESP agradeço o financiamento desta pesquisa, apesar das pressões que recebi para conclusão do trabalho antes do tempo previsto (e necessário).

Outras muitas contribuições pontuais, localizadas, me foram prestadas no decorrer da pesquisa. Por isso, encerro esta listagem, indicando a minha gratidão a todas essas pessoas, que me acompanharam, ainda que por poucos momentos, neste percurso, tornando a experiência da pesquisa ainda mais agradável e compensadora. (Que me perdoem essas pessoas pela omissão de seus nomes).

Muito Obrigada a todos!

Rita de Cássia Ariza da Cruz

SUMÁRIO

Introdução	01
Capítulo I – Turismo e território (aportes teórico-metodológicos)	09
Capítulo II – Políticas nacionais de turismo e outras políticas setoriais: uma abordagem centrada no território	35
II.1 – As políticas federais de turismo ao longo da história	45
II.2 – O fomento ao turismo no Brasil e no Nordeste	75
Capítulo III – Políticas regionais de turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste	89
III.1 – Política de Megaprojetos Turísticos: uma política de urbanização turística do litoral	91
III. 2 – Prodetur-NE: uma política urbana para o turismo	132
Capítulo IV – Política de Megaprojetos e Prodetur-NE: da emergência dos lugares à transparência do mundo	152
Considerações Finais	184
Bibliografia	190
Índice de Mapas	
Mapa 1: Projeto Costa Dourada (estados de Pernambuco e Alagoas) - localização	115
Mapa 2: Regionalização turística do estado da Bahia	125
Mapa 3: Linha Verde (Bahia) - localização	128
Índice de Plantas	
Planta 1: Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Natal, RN) – localização	96
Planta 2: Polo Turístico Cabo Branco (João Pessoa, PB) – localização	110
Planta 3: Polo Turístico Cabo Branco (João Pessoa, PB) – zoneamento	112

Planta 4: Centro Turístico de Guadalupe (municípios de Sirinhaém e Rio Formoso, PE) - zoneamento	121
Planta 5: Projeto Linha Verde - zoneamento	130

Índice de Figuras

Figura 1: Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Natal, RN) – primeira versão	100
Figura 2: Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Natal, RN) – situação conforme Decreto n. 10.302/89	106
Figura 3: Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Natal, RN) – situação conforme Lei n. 6.379 de 11/02/93	106
Figura 4 – Prodetur-NE: áreas definidas pelas estratégias turísticas dos estados	136

Índice de Fotos

Foto 1: Via Costeira – vista parcial aérea, com Parque Estadual das Dunas de Natal (acima) e hotéis “Vila do Mar” , ao centro, e Imirá Plaza, canto superior direito (abaixo da via)	101
Foto 2: Via Costeira - detalhe	102
Foto 3: Via Costeira – vista parcial, com Centro de Convenções de Natal, ao alto	103
Foto 4: Hotel Jacumã (Via Costeira, km 11) – vista parcial	103
Foto 5: Polo Turístico Cabo Branco – portal de entrada	116
Foto 6: Polo Turístico Cabo Branco – vista parcial do loteamento	116
Foto 7: Centro Turístico de Guadalupe – vista aérea parcial da área de implantação	120
Foto 8: Ponta de Guadalupe – vista parcial aérea	120
Foto 9: Linha Verde – início da rodovia	127
Foto 10: “Megaresort” Costa do Sauípe – vista aérea parcial	131
Foto 11: Terminal Hidroviário Mário Fecury (São Luís, MA) – antes da reforma	164
Foto 12: Novo Terminal Hidroviário Mário Fecury (São Luís, MA) – inaugurado em setembro/99 (reforma realizada com recursos do Prodetur-MA)	164
Foto 13: Novo aeroporto (internacional) de Fortaleza (CE) – obra realizada com recursos do Prodetur-CE	165
Foto 14: “Centro Histórico de João Pessoa” – vista parcial (revitalização realizada com recursos do Prodetur-PB)	172

Foto 15: Bairro do Recife Antigo (Recife, PE) – vista parcial da rua Bom Jesus (prédios restaurados com recursos do Prodetur-PE)	172
Foto 16: Bairro da Praia Grande (São Luís, MA) – vista parcial da rua Portugal (revitalização promovida por recursos do Prodetur-MA)	173

Índice de Quadros

Quadro 1 – Sistema FNE/PROATUR	86
Quadro 2 – Demonstrativo dos preços dos lotes negociados na Via Costeira	104
Quadro 3 – Evolução do fluxo de passageiros no aeroporto Augusto Severo (RN)	107
Quadro 4 – Polo Turístico Cabo Branco – Quadro demonstrativo dos terrenos e hotéis previstos	114
Quadro 5 – CTG: Síntese da distribuição de áreas	119
Quadro 6 – Quadro (original) de prioridades do Prodetur-NE	135
Quadro 7 – Distribuição dos recursos do Prodetur-NE (fase I), por categoria de investimento e fonte de financiamento (em US\$ 1.000,00)	139
Quadro 8 - Distribuição dos recursos do Prodetur-NE (fase I), por estado e por projeto (em US\$ 1.000,00)	140
Quadro 9 – Prodetur-NE (fase I): projetos concluídos, projetos em fase de conclusão e projetos previstos (posição em março/99)	145

Índice de gráficos

Gráfico 1 – Prodetur-NE (fase I): distribuição dos recursos (posição até março/99)	144
Gráfico 2 – Perfil do turismo das capitais nordestinas 1996/1997 (residência permanente dos turistas)	154

Anexo

Mapa Síntese: Região Nordeste – Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil (1:4.000.000)	
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

73

RITA DE CÁSSIA ARIZA DA CRUZ

AUTORIZADO o fornecimento de cópias da tese a interessados.

DEDALUS - Acervo - FFLCH



20900006578

Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil

4674
CAPM-BIBLIOT

SBD-FFLCH-USP



207046

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Yázigi

Rita de Cássia Ariza da Cruz

[Signature]

Eduardo Yázigi

[Signature]
[Signature]
[Signature]

São Paulo, 1999

Introdução

O interesse pelo tema “turismo” parece crescer, no país, à mesma velocidade que crescem os “números” relativos à atividade¹. Esse interesse se traduz na multiplicação de cursos técnicos e universitários por todo o território nacional², na produção acadêmica sobre o tema, considerando-se diversas áreas do conhecimento³, nas reuniões científicas de âmbito nacional e internacional que vêm sendo regularmente realizadas no país, nas políticas dirigidas para o setor.

Estar-se-á configurando o turismo como uma panacéia? Em qualquer caso, qual o significado – ou quais os significados – dessa atividade no mundo contemporâneo? E, do ponto de vista de uma análise espacial, quais as suas possibilidades e limites?

Essas indagações nortearam o desenvolvimento desta investigação, que teve como objetivo geral apreender, a partir de uma análise espacial, as possibilidades e limites dos processos de (re)ordenamento de territórios movidos pelo turismo, tomando-se por base políticas públicas para o setor. Neste contexto, políticas regionais de turismo para o Nordeste compuseram um estudo de caso, a especificidade a partir da qual buscamos identificar generalidades desses processos.

O turismo surge, como atividade econômica organizada, em meados do século XIX e, àquele tempo, utilizava-se, integralmente, de infra-estruturas criadas em função de outros usos do território. De lá para cá, entretanto, a atividade deixa, paulatinamente, de ser uma usuária passiva do espaço para tornar-se mais um agente condicionador de sua construção e reconstrução.

A crescente importância do turismo no conjunto das atividades econômicas é fato amplamente alardeado por organizações mundiais relacionadas à gestão da atividade, como a Organização Mundial de Turismo – OMT e *World Travel and Tourism Council* – WTTC; por governos nacionais e locais interessados

¹ Esses números - ou estatísticas- referem-se à geração de renda e emprego pelo setor, à quantidade de pessoas que faz turismo, à evolução da infra-estrutura turística etc.

² É fato significativo o curso de Turismo da Escola de Comunicações e Artes – ECA, da USP, ter sido o mais concorrido no vestibular da FUVEST/99, superando, portanto, as engenharias e a medicina, que há muito tempo ocupavam os primeiros lugares nesse *ranking*.

³ Como, por exemplo, a Economia, a Sociologia, a Antropologia e a Geografia.

no desenvolvimento da atividade; pela *mass media*; por uma parcela da recente produção acadêmica sobre o tema.

Os “números do turismo” indicam que a atividade suplantou a indústria bélica, nos últimos anos deste século, em termos de volume de capital transacionado, e que está muito próxima de atingir valores iguais ou superiores àqueles gerados pela indústria petrolífera, primeira no *ranking* mundial. Estatísticas oficiais mostram, ainda, que a atividade turística apresenta números expressivos, também, no que se refere a deslocamentos de fluxos, à mão-de-obra empregada na atividade, à geração de renda etc.

A sedução matemática desses números tem levado diversas análises a elucubrações estatísticas - reveladoras de um certo grau de emocionalismo (Castro, 1998) de alguns pesquisadores - que sombreiam, empobrecem, mascaram fatos que, supostamente, deveriam contribuir para revelar. A importância do turismo - especialmente para a Geografia - reside menos nas estatísticas que mostram, parcialmente, seu significado e mais na sua incontestável capacidade de organizar sociedades inteiras e de condicionar o (re)ordenamento de territórios para sua realização.

A crescente importância econômica do turismo é causa e consequência de sua ampliada necessidade de intervenção espacial. Para que o fazer turístico - inserido na lógica de uma atividade econômica organizada - possa acontecer, faz-se necessária a criação de um sistema de objetos⁴ capaz de atender à demanda de ações que lhe é própria. O conjunto resultante da sobreposição desses sistemas de objetos e de ações (Santos, 1994a, 1996, 1997) requeridos pelo uso turístico do espaço distingue o lugar turístico da atualidade dos “outros lugares”.

Outra face da dimensão espacial do turismo – fundamental para uma análise geográfica – diz respeito ao fato de esta ser a única entre as atividades econômicas modernas que consome, elementarmente, “espaço”. É desta característica que decorrem suas mais fundamentais especificidades, como a fixidez do seu produto, o “atrativo turístico” (Sánchez, 1991; Urry, 1996; Bertonecello, 1998)

⁴ Entre esses objetos estão aqueles relacionados à locomoção de pessoas, à sua hospedagem, às suas necessidades de alimentação, entre outros.

e a conseqüente necessidade de deslocamento do consumidor até o produto a ser consumido.

A *fixidez do produto turístico* constitui um dos vetores orientadores da lógica da organização espacial requerida pela atividade e como a demanda do uso turístico de um dado território lhe é, sempre, exterior, essa organização tem, invariavelmente, uma razão de ser fundamentada nessa componente externa. Além disso, o turismo constitui uma "força motriz e um fenômeno explicativo da manifestação do mundo no lugar" (Luchiari, 1999), em função das conexões que estabelece entre o local e o global. Apreender a lógica da apropriação e transformação de espaços pelo turismo na atualidade carece da consideração dessas diferentes externalidades.

O consumo do espaço pelo turismo é intermediado por inúmeras formas de consumo, entre as quais pode-se listar os meios de transporte, de hospedagem e de restauração⁵, o setor de agenciamento da atividade, os serviços bancários, o comércio de bens de consumo de modo geral etc.⁶ Quando se consome espaço, em turismo, está-se consumindo um conjunto, indissociável, de bens e serviços que compõem o "fazer turístico".

O modo como se dá a apropriação de um dado espaço pelo turismo depende da política pública de turismo que se leva a cabo no lugar. À política pública de turismo cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento sócio-espacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares.

Uma digressão histórica sobre políticas nacionais de turismo no país (cap. II) mostra que nem sempre essas políticas foram claramente explicitadas, além de terem se reduzido a aspectos parciais da atividade. Isto repercutiu, negativamente, sobre as políticas públicas para o setor, estabelecidas em outras escalas de gestão (regional, estadual e municipal), pois sem a referência de uma política nacional, políticas e planos de turismo - considerando-se essas diferentes

⁵ São equipamentos de restauração os estabelecimentos comerciais do ramo alimentício.

⁶ Segundo documento oficial relativo à Política Nacional de Turismo, 52 setores da economia nacional são diretamente impactados "pelo bom desempenho da indústria turística". (MICT, 1996:7).

escalas - ignoraram a possibilidade de concatenação entre si e com outras políticas setoriais.

Disto decorreu grande parte dos problemas associados à urbanização turística de territórios no país, como: demanda de serviços públicos de saneamento básico maior que a oferta; congestionamentos quilométricos em estradas de acesso a localidades turísticas; deterioração urbana dessas localidades em função da incapacidade (política e financeira), por parte de poderes públicos locais, de gestão do território municipal, considerando-se seu uso pelo turismo; e um ônus social, muitas vezes bastante significativo, para comunidades de núcleos receptores de fluxos expressivos de turistas. O confinamento territorial do turismo, por exemplo, – uma das formas espaciais assumidas pela atividade no Brasil – é um produto das limitações de políticas e do planejamento do turismo levadas a cabo no país e da falta substancial de desenvolvimento social. (Yázigi, 1998).

Apenas muito recentemente – década de 90 – o turismo ganhou importância entre as políticas públicas setoriais, apesar de, desde a década de 60, ter sido criado um aparato institucional para a gestão da atividade em território nacional.

A valorização da atividade turística no Brasil, a partir desta década, resulta de diversos fatores conjugados, como o crescente significado econômico do setor serviços no mundo e, inserido neste, o turismo; a “potencialidade natural turística” do país; a disponibilização de capitais estrangeiros para financiamento de projetos e os posicionamentos público e privado favoráveis ao desenvolvimento da atividade. Um marco dessa mudança é a Política Nacional de Turismo, instituída durante o primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-98).

Em se tratando de turismo no Nordeste, há uma importante valorização da atividade, a partir do final da década de 70, e isto se pode auferir através das duas políticas regionais de turismo instituídas a partir de então, ou seja, a “política de megaprojetos turísticos” e o “Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur-NE”, estudos de caso desta investigação. Nenhuma outra macro-região brasileira empreendeu, ao longo da história das políticas públicas de turismo no país, ações políticas tão contundentes, favoráveis ao desenvolvimento do turismo, como vem fazendo o Nordeste.

Os megaprojetos turísticos⁷ do Nordeste espelham-se no modelo Cancún, ou seja, no modelo “indústria turística” (Nicolás, 1989), que consiste, basicamente, na urbanização turística de trechos pouco ou nada urbanizados de orla, com forte participação do poder público nos empreendimentos. Esses megaprojetos são: Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, Natal (RN) e Projeto Cabo Branco, João Pessoa (PB), de abrangência territorial restrita, e projetos Costa Dourada, litoral sul de Pernambuco e norte de Alagoas, e Linha Verde, litoral norte do estado da Bahia, de abrangência territorial expandida⁸.

O Prodetur-NE, ao contrário da política de megaprojetos, foi instituído por diploma legal e abarca todos os estados da Região. Trata-se de uma política de turismo que “faz as vezes” de uma política urbana, pois que se restringe à criação de uma dada infra-estrutura urbana em localidades consideradas, pelos respectivos estados envolvidos, relevantes para o desenvolvimento do turismo regional. O Prodetur surge, no início da década de 90, com um caráter de complementaridade à política de megaprojetos.

Política de megaprojetos e Prodetur-NE traduzem o objetivo comum dos poderes públicos estaduais (dos estados que compõem a Região) e do poder público federal de promover o desenvolvimento regional, minimizando desigualdades econômicas inter-regionais, através do turismo. Os “recursos naturais turísticos” da Região, que correspondem a expectativas de parte significativa dos fluxos turísticos contemporâneos, associadas ao binômio sol-mar, são tomados como estratégias do discurso e da ação política nesse sentido.

A “natureza hostil” do sertão nordestino contrapõe-se, em se tratando de turismo, à “natureza paradisíaca” do litoral regional. Se de um lado essa natureza é problema, de outro configura-se como solução. Mais uma vez, de qualquer modo, é a natureza que está orientando as políticas regionais de desenvolvimento para o Nordeste.

⁷ O que se considerou como megaprojetos turísticos nesta análise são projetos de urbanização turística que apresentam algumas características diferenciadas, mas que têm a semelhança fundamental – para a configuração de uma política pública regional – de terem os poderes públicos estaduais no comando político do processo.

⁸ Os projetos de abrangência territorial restrita estão localizados nas respectivas capitais citadas acima. Os projetos de área expandida ocupam extensos trechos de costa – 120 e 142 quilômetros, respectivamente – abrangendo vários municípios litorâneos.

Esse “paradigma naturalista” permeia as políticas de turismo do Nordeste, perpetuando uma história antiga e malfadada de desenvolvimento regional, apoiado sobre estratégias que tomam a natureza ora como problema ora como solução dos problemas regionais e desconsidera necessárias alterações na estrutura sócio-econômica regional como condição *sine qua non* para qualquer possível desenvolvimento.

As políticas regionais de turismo para o Nordeste, objetos desta investigação, abrigam processos distintos e, ao mesmo tempo, complementares, de apropriação e de produção de espaços pelo e para o turismo. Um deles seria uma urbanização turística dos lugares e o outro uma urbanização para o turismo.

No primeiro caso cria-se todo o sistema de objetos (infra-estruturas) necessário ao acontecer turístico. O processo de urbanização do lugar é, neste caso, simultaneamente, um processo de urbanização turística do lugar. Assim são os megaprojetos turísticos analisados, resguardadas as diferentes escalas e especificidades projetuais existentes entre os mesmos.

No segundo caso, cria-se, apenas, a infra-estrutura suporte para o acontecer turístico; urbaniza-se, prevendo-se (e desejando-se) o uso turístico futuro. É o caso do Prodetur- NE. Deste par complementar de ações resulta uma nova organização socioespacial.

A nova organização socioespacial imposta pelo turismo não tem apenas uma conotação de “novidade”. Ela implica mudanças, transformações, adaptações, novas relações, novos sentidos na vida de quem vive nesses lugares. Essa nova organização traz consigo, por exemplo, uma relativa modernidade.

No caso das políticas regionais de turismo para o Nordeste, essa modernização é relativa não somente porque não atinge todo o território regional, mas, também, porque não é completa, mesmo nos territórios por ela eleitos.

Considerando-se a inexistência ou deficiência dos objetos implantados nesses territórios, via políticas de turismo, identifica-se, aqui, um primeiro sentido dessa modernização. Como, entretanto, não há a necessária concatenação entre política de turismo e outras políticas setoriais (política urbana, política de

transportes, entre outras), essa modernização restringe-se aos limites a que uma política de turismo, isolada, pode chegar.

Por outro lado, essa nova organização socioespacial estabelecida pelo uso turístico do território dá-se sobre uma organização socioespacial preexistente e seria um engano crer que não há embates decorrentes do encontro dessas diferentes temporalidades. Os nexos antigos assimilam as novidades, mas forçam, no limite, a coexistência. É a força do local, do espaço contíguo, da co-presença (Silveira, 1997), que se manifesta, que se impõe.

A concretude dos objetos implantados no espaço em função da atividade turística, bem como dos objetos preexistentes assimilados para seu uso, não é reveladora daquilo que esse conjunto de objetos representa e de uma possível nova ordem que estabelece sobre um dado território. As novas paisagens criadas pelo e para o turismo embutem significados que só podem ser apreendidos se extrapolados os muros das aparências (estas tão significativas para o turismo), numa busca pela essência que as anima. Tais premissas nos conduzem à superação de perspectivas (reducionistas) que colocam o turismo como causa tanto de efeitos positivos como negativos, mostrando que, na verdade, estes efeitos são resultantes de práticas sociais que devemos reconhecer (Bertoncello, 1993).

Esta investigação partiu da hipótese de que qualquer análise – que se pretenda consistente – sobre a participação do turismo na produção do espaço deve considerar o conjunto de relações em que se dá a atividade, bem como suas diferentes dimensões espaciais (escalas do local, do regional, do nacional, do global).

Como as políticas de turismo estudadas encontram-se em fase de implementação, esta análise pautou-se, sobretudo, na capacidade ordenadora dessas políticas no que se refere aos territórios por elas abrangidos. Para tanto, baseamo-nos nos quadros de referência teórica de que dispomos, que nos permitiram inferir sobre possibilidades e limites desse processo.

A inexistência de abordagens regionais sobre o turismo no Nordeste, bem como de estudos sobre desdobramentos sócio-espaciais de políticas para a

atividade (principalmente nas escalas nacional e regional), constituíram fatores motivadores da realização deste trabalho.

Algumas dificuldades metodológicas acompanharam o processo de investigação, sendo uma delas a imprecisão das estatísticas nacionais sobre turismo. Apesar de ter sido realizado um extenso levantamento de dados sobre infra-estrutura e fluxos turísticos nacionais e regionais do Nordeste, para um período de cerca de vinte anos (de 1980 para cá)⁹, a evidente inconsistência desses dados, impediu-nos de realizar análises quantitativas auxiliares à interpretação qualitativa dos eventos estudados.

Da amplitude da área de estudo (todos os trechos do litoral nordestino abrangidos pelas políticas de megaprojetos e Prodetur-NE) e da complexidade da temática escolhidas decorreu a necessidade de aferição e sistematização de grande volume de dados e informações, correspondendo parte substancial dessas fontes a fontes primárias (planos de governo e legislação pertinente).

A reconstituição da história das políticas regionais de turismo para o Nordeste requereu a investigação, a reflexão aprofundada e a análise crítica daquelas fontes primárias, já que inexistiam fontes secundárias sobre esta temática. Daí este eixo da investigação ter consumido boa parte do tempo de elaboração da tese.

Foi este estudo, calcado em fontes primárias, que, somado ao trabalho de campo (de cerca de cinquenta dias, por todas as capitais dos estados nordestinos e algumas outras localidades), e às imprescindíveis leituras (que permearam todo o tempo de pesquisa), nos permitiu “construir” esta tese, que tem a pretensão e o desejo de contribuir para a elucidação de aspectos espaciais envolvidos no processo de “turistificação” do litoral nordestino bem como para o avanço no sentido da construção de uma base teórico-metodológica para o estudo do turismo no âmbito da Geografia.

⁹ É no início da década de 80 que a política de megaprojetos começa a ser implementada. O Prodetur-NE surge em 1991.

Capítulo I Turismo e território (aportes teórico-metodológicos)

*Pelo simples fato de viver, somos, todos os dias, convocados pelas
novíssimas inovações, a nos tornarmos, de novo, ignorantes, mas,
também, a aprender tudo de novo. Trata-se de uma escolha cruel e
definitiva. Nunca, como nos tempos de agora, houve necessidade
de mais e mais saber competente, graças à ignorância a que nos
induzem os objetos que nos cercam, e as ações de que não
podemos escapar. (Milton Santos, 1994)*

Ao pensar a relação entre turismo e território, duas questões, basicamente, permearam nossas inquietações: qual o papel que cabe ao turismo na produção do espaço, considerando-se o imenso jogo de relações em que esta atividade se insere? Quando falamos de turismo, a que espaços estamos nos referindo, ou seja, qual o “espaço do turismo”, na atualidade?

As respostas para esses questionamentos requerem algumas considerações preliminares sobre o que consideramos “espaço” e como se dá a sua produção e o que reconhecemos de particular nos processos de apropriação e consumo de espaços pelo turismo, ou seja, na produção de “territórios turísticos”.

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, entre sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá (Santos, 1994a: 111).

Os sistemas de objetos e os sistemas de ações interagem. De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. (Santos, 1994a: 111)

Esse movimento dialético entre forma (objetos) e conteúdo (ações), é presidido pelo espaço, soma dos dois, e é, igualmente, o movimento dialético do todo social, apreendido na e através da realidade geográfica. (Santos, 1997: 2)

Os objetos culturais tendem a tornar-se cada vez mais técnicos e específicos, e são deliberadamente fabricados e localizados para responder melhor a objetivos previamente estabelecidos. Quanto às ações, tendem a ser cada vez mais racionais e ajustadas. Convertidos em objetos técnicos são tanto mais eficazes quanto melhor se adaptam às ações visadas, sejam elas econômicas, políticas ou culturais (Santos, 1994a: 49).

A eficácia dos objetos e a racionalidade das ações são dados deste momento histórico, presidido por uma necessária racionalidade do mercado (como condição da reprodução do capital) e por uma acirrada competitividade espacial, resultante da conformação de um mercado globalizado. Neste momento, o que se processa é uma *...produção raciocinada de um espaço, no qual cada fração do*

território é chamada a revestir características específicas em função dos atores hegemônicos, cuja eficácia depende doravante de uma produtividade espacial, fruto de um ordenamento intencional e específico. (Santos, 1994a:50)

A eficácia da ação depende da objetividade dos objetos, ou de sua adequação aos fins que lhe engendram. *A ação é tanto mais eficaz quanto os objetos são mais adequados (Santos, 1996). Nesse sentido, acrescenta Santos, à intencionalidade da ação se conjuga a intencionalidade dos objetos e ambas são, hoje, dependentes da respectiva carga de ciência e de técnica presente no território (1996: 76). A competitividade espacial está a exigir a racionalidade das formas de condicionamento, de utilização e, finalmente, de apropriação (Lazarotti, 1994) dos espaços, de modo a assegurar, aos lugares, alguma hegemonia nesse contexto de mercados e lugares globalizados.*

Da capacidade dos atores hegemônicos de intervir sobre a construção e reconstrução dos espaços, numa escala global, resulta, entre outras coisas, uma crescente artificialidade de objetos e de ações::

O espaço é hoje um sistema de objetos cada vez mais artificiais, povoados por sistemas de ações igualmente imbuídos de artificialidade, e cada vez mais tendentes a fins estranhos, ao lugar e a seus habitantes (Santos, 1994a: 90).

A artificialidade de sistemas de objetos e de ações pode gerar uma sensação de estranhamento, por parte dos indivíduos, relativamente a seu entorno.

Ali mesmo, onde moro, freqüentemente não sei onde estou. Minha consciência depende de um fluxo multiforme de informações que me ultrapassam ou não me atingem, de modo que me escapam as possibilidades hoje tão numerosas e concretas de uso ou de ação. (Santos, 1994a: 19)

A dinamicidade com que se processam as transformações espaciais é um dado da história da construção do espaço. A todo momento, através da

história, *criam-se novas formas* (objetos) *para responder às necessidades novas e precisas, ao mesmo tempo em que velhas formas mudam de função, dando lugar a uma nova geografia construída com velhos (e novos) objetos* (Souza, 1988: 64).

Quanto mais contemporâneos os objetos, mais eles se subordinam às lógicas globais. *Agora, torna-se mais nítida a associação entre objetos modernos e atores hegemônicos. Na realidade, ambos são os responsáveis principais no atual processo de globalização* (Santos, 1996: 191).

O espaço não constitui apenas um suporte para as relações sociais que sobre ele se dão. O espaço é condicionado, mas também condicionante, conforme ressalta Sánchez:

Que el espacio geográfico aparezca en primera instancia como soporte no implica que su papel sea simplemente pasivo respecto a los procesos sociales que sobre él tienen lugar. A través de sus características propias como soporte, intervendrá a su vez como factor. (1991: 224)

No que se refere a suas possíveis formas de evidenciação, o espaço assume múltiplos aspectos como, por exemplo, uma região produtora de café, uma paisagem urbana ou rural, um centro de negócios e as periferias urbanas. *Tudo isto são espaços, formas mais ou menos duráveis. O seu traço comum é ser a combinação de objetos naturais e objetos artificiais, isto é, sociais, e ser, conseqüentemente, o resultado da acumulação de atividades, de gerações, portanto da História* (Souza, 1988: 13).

Dollfus ressalta, igualmente, o conteúdo histórico do espaço, concretizado na paisagem. Conforme o autor, *...toda paisagem que reflete uma porção do espaço ostenta as marcas de um passado mais ou menos remoto, apagado ou modificado de maneira desigual mas sempre presente. É um palimpsesto onde a análise das sucessivas heranças permite que se rastreiem as evoluções. O espaço geográfico está impregnado de história* (1992: 11).

As “paisagens turísticas” não existem, a priori, como um dado da natureza (Luchiari, 1998). Diferentemente das paisagens urbanas, das paisagens rurais, das paisagens industriais...as paisagens turísticas derivam de uma valorização cultural e, por isso mesmo, toda paisagem pode ser turística.

Elemento central da construção social das práticas turísticas, a paisagem resulta do arranjo espacial de sistemas de objetos (naturais e sociais). Ela contém o espaço, sendo, também por ele contida. Enquanto cada paisagem restringe-se à uma dada distribuição espacial das formas-objetos, o espaço resulta da “intrusão” da sociedade nessas formas-objetos (Santos, 1996: 83).

A paisagem tem, pois, uma fixidez espacial que é resultado da fixidez espacial das formas-objeto que definem sua existência. Se, por um lado, entretanto, as paisagens não mudam de lugar, por outro, mudam, freqüentemente, de significado. Acrescida de significado, a paisagem forma o espaço. *A paisagem é...um sistema material e, nessa condição, relativamente imutável; o espaço é um sistema de valores, que se transforma permanentemente* (Santos, 1996: 83).

O caráter fixo no espaço dos atrativos turísticos (Bertoncello, 1998) é uma característica “intrínseca e específica” da atividade turística. Esta característica é ressaltada, também, por Sánchez (1991) e Urry (1996). Conforme Sánchez, a fixidez espacial do produto turístico tem *unas consecuencias importantes por cuanto conlleva la necesidad de ser usado “in situ”, con lo quien desee disfrutar de este tipo de ocio deberá, de forma inevitable, dirigirse a dicho lugar* (1991: 218).

Dessa necessidade de se consumir o produto “in situ” resulta a necessidade dos deslocamentos espaciais de consumidores-turistas. Esses deslocamentos implicam, entre outras coisas, que a prática do turismo tenha repercussões sobre distintas porções do espaço, como sobre os espaços emissores de turistas e os espaços de deslocamento, além de sobre os pólos receptores.

Diversas particularidades caracterizam a relação turismo-espaço, no que concerne à produção e ao consumo do espaço pelo turismo. Uma dessas especificidades diz respeito ao fato de o principal objeto de consumo do turismo

ser o espaço, entendido como o conjunto indissociável de objetos e de ações, de fixos e de fluxos. Nenhuma outra atividade consome, elementarmente, espaço, como faz o turismo e este é um fator importante da diferenciação entre turismo e outras atividades produtivas.

O consumo do espaço pelo turismo é intermediado pelos sistemas de objetos e de ações que, numa relação dialética, formam o espaço. Esse consumo se dá através do consumo de um conjunto de serviços, que dá suporte ao fazer turístico.

Em sendo apenas uma entre inúmeras formas de apropriação do espaço, o turismo concorre, no processo de transformação dos espaços para seu uso, com outros usos do território, bem como com formações socioespaciais precedentes a seu aparecimento. Apesar desses confrontamentos, a força do turismo é dada por sua capacidade "de criar, de transformar e, inclusive, de valorizar, diferencialmente, espaços que podiam não ter valor no contexto da lógica de produção..." (Nicolás, 1996).

Uma das particularidades do consumo do espaço pelo turismo está relacionada ao consumo de recursos físico-naturais, como as praias, o mar, as montanhas, o "verde" etc. Diferentemente de outras atividades produtivas, o consumo desses recursos pelo turismo não se dá de forma estrita:

...los recursos físicos turísticos son inegotables dado que de hecho no se consumen en sentido estricto durante el propio acto de su uso, con lo que el espacio adquiere el papel de medio de producción. En este momento se ocupa un espacio, pero no se consume el recurso. (Sánchez, 1991: 221)

Tais pressupostos não implicam a preservação desses recursos, já que no processo de apropriação e consumo do espaço movido pelo turismo, alguns desses recursos podem ser destruídos, enquanto tal, do ponto de vista de seu uso pelas práticas de ócio (Sánchez, 1991).

O processo de transformação de um dado espaço em "espaço turístico" - ou "território turístico", nos dizeres de Knafou (1996) - requer a

readequação desse espaço à sua nova funcionalização, ou seja, à nova especialização que lhe é outorgada (Sánchez, 1991). Essa readequação significa, do ponto de vista de uma análise espacial, a criação de um sistema de objetos que dê familiaridade ao novo sistema de ações trazido pela demanda social do turismo (Luchiari, 1998). É neste contexto que se dá a produção de um espaço turístico.

La funcionalización en la nueva actividad ha conllevado necesarios cambios espaciales en cuanto a producir espacios destinados a residencia, a restauración de los turistas, a intercambio, a comercio, a diversión, a servicios colectivos e individuales...Al final se llega a la articulación de un nuevo espacio social al que hemos denominado genéricamente como espacio turístico...(Sánchez, 1991: 244)

A lógica dos espaços turísticos tem como principal paradoxo o fato de os espaços apropriados pela atividade serem concebidos para ser, em essência, espaços do ócio, quando, na prática não o são em forma pura (Nicolás, 1989). Esses espaços são definidos pelo confronto entre duas lógicas distintas - mas não conflitantes - ou seja, a lógica da produtividade e da improdutividade. A improdutividade (considerada como o tempo de não-trabalho) está na base da produtividade do turismo (Silveira, 1997).

O conceito de território – utilizado, com freqüência, ao longo desta exposição – corresponde a “frações funcionais” (Santos, 1997) do espaço. Corresponde, portanto, ao espaço funcionalizado, apropriado por determinados atores sociais (que lhe atribuem determinadas funções), num dado momento histórico. Daí, ao nos referirmos a espaços apropriados pelo turismo, ou seja, a porções do espaço funcionalizadas pelo turismo, utilizarmos o conceito de “território turístico”, adotado por Knafou (1996).

Ao focar as relações entre turismo e território, Knafou (1996) indica, de forma esquemática, a existência de três possibilidades distintas.

Conforme o autor, existem “territórios sem turismo”, “turismo sem território” e, ainda, “territórios turísticos”.

Apesar da expansão territorial da atividade turística e da mobilidade espacial de turistas (propiciada pelo progresso dos transportes), há inúmeros lugares no mundo que não foram apropriados pelo turismo. Uma certa seletividade espacial orienta a eleição, pelo turismo, de determinados pontos do território, em cada momento histórico.

Quando se fala de turismo, é preciso ter em mente que se está tratando de uma dada parcela da população mundial que reúne condições (materiais e imateriais)¹ necessárias para o fazer turístico e, de outro lado, de determinadas porções do espaço eleitas pelo fazer turístico. Uma grande quantidade de pessoas e de lugares no mundo não faz parte do mundo do turismo. Esses lugares correspondem aos territórios que existem sem o turismo, conforme colocado por Knafou (1996).

Há três fatores, basicamente, nos quais se dá a seletividade espacial no turismo. Esses fatores são denominados, por Knafou (1996), de “fontes de turistificação de lugares e territórios”. Uma dessas fontes são os turistas; as outras duas correspondem ao mercado e aos planejadores e promotores “territoriais”.

A valorização, por parte dessas diferentes fontes de turistificação dos lugares, de determinados atributos sócio-espaciais dos territórios, num dado momento histórico, depende do contexto cultural em que se dá essa valorização. Como a cultura é mutável no tempo e no espaço, os territórios eleitos pelo turismo na atualidade não são, em todos os casos, os mesmos “de ontem” e não, necessariamente, serão os mesmos de amanhã. E como não há uma cultura mundial, lugares turísticos valorizados por algum grupo social podem não ter qualquer significado para outros grupos.

Sánchez exemplifica o que está colocado acima, referindo-se ao turismo de sol/praias:

¹ Recursos financeiros e tempo livre do trabalho, por exemplo.

No toda combinación Sol/clima, agua/mar y playa/costa, es suficiente para configurar un espacio que sirva a una utilización turística (1991: 221).

O que o autor intenta demonstrar através dessa exemplificação é que a apropriação de um dado espaço pelo turismo resulta da convergência de diferentes fatores (sociais, econômicos, culturais) e não, simplesmente, de seus atributos naturais. Conforme Sánchez (1991), a valorização dos litorais quentes pelo turismo, por exemplo, se dá após a Segunda Guerra Mundial, acompanhada da desvalorização dos litorais frios, que foram característicos do veraneio de elite no passado.

Boyer ressalta, igualmente, fatores culturais como determinantes da “invenção” de lugares turísticos, tomando como exemplo as estações de esqui:

Une station de ski, certes, c'est un équipement (accès, hébergements, remonteés mécaniques...) utilisant des conditions naturelles favorables (enneigement, ensoillement...) mais cette mise en valeur n'a été possible que parce qu'il y a un engouement grandissant pour les sports d'hiver, sous la forme plus précise de ski de descente, c'est-à-dire un processus culturel...” (1972:12)

O segundo tipo de relação entre turismo e território a que se refere Knafou (1996) diz respeito a casos em que o turismo existe sem território.

Knafou (1996) está-se referindo, nesses casos, a produtos turísticos “fora do solo”, ou seja, que ignoram, por completo, os territórios em que estão inseridos. Como exemplo, o autor cita os “Center Parcs” da Europa do Leste “que criam o seu próprio clima”. Esse tipo de empreendimento pode estar em qualquer ponto do território. São as “bolhas” a que se refere Urry (1996), ou “enclaves”, nos dizeres de Pearce (1990) e Lozato-Giotart (1994), ou, ainda, os não-lugares de Augé (1994).

Esses casos não se tratam, na verdade, de formas de turismo sem território, mas sim de um tipo de turismo “descolado” de seu entorno,

independente de atributos naturais e sócio-culturais dos territórios em que se insere.

A única forma de turismo passível de ser considerada como “turismo sem território” seriam as viagens virtuais, realizadas por computador, bastante questionáveis enquanto modalidade de turismo, já que contrariam as definições mais elementares do que se entende por turismo, ou seja, uma atividade que tem no espaço seu principal objeto de consumo.

Aquela forma espacial assumida pelo turismo, os territórios turísticos absolutamente alheios e, muitas vezes, refratários aos seus respectivos entornos, qualificada por Knafo (1996) como “turismo sem território”, espalha-se por todas as partes do globo, configurando-se como uma forte tendência da expansão territorial da atividade turística no mundo.

Pearce indica a existência, na gênese desses “enclaves turísticos”, de operações integradas de grande escala:

...spatial concentration in the form of tourist enclaves, both in developing and developed countries, is frequently symptomatic of large-scale integrated operations, organized by the state or controlled by a limited number of powerful external operators and developers. (1990: 205)

A profusão desses “simulacros” está relacionada, ainda, a outros fatores, como a capacidade técnica, alcançada neste período da história, de se criar ambientes “fora de contexto”, como os “Center Parcs” europeus, citados por Knafo (1996). A capacidade de produzir espaços, ignorando-se suas características físico-naturais, é um dado deste momento histórico, que confere ao capital e, por consequência, à atividade turística, uma mobilidade espacial jamais antes alcançada.

Outro fator desencadeador desse tipo de empreendimento é o confronto da “indústria turística” com o paradoxo entre poder aquisitivo de turistas e condição sócio-econômica de populações residentes (principalmente em

se tratando de complexos turísticos internacionalizados, implantados em países pobres), que estimula a segregação espacial de ambos.

Como terceira possibilidade de relação entre turismo e território, Knafou (1996) indica a existência de “territórios turísticos”, que correspondem aos *territórios inventados e produzidos pelos turistas, mais ou menos retomados pelos operadores turísticos e pelos planejadores*. (1996: 73)

O poder do mercado e de promotores territoriais em escolher, delimitar, criar, inventar lugares turísticos parece colocar esses agentes da produção de espaços para o turismo em algum plano superior, autônomo, independente da ação de quem faz turismo. A força aterroradora do *marketing*, que homogeneiza gostos e os dissemina espacialmente, cria uma falsa impressão de que é possível controlar, por completo, a direção dos fluxos turísticos.

The possibilities of manipulating tourist flows and influencing the spatial structure of the tourist industry are not, however, unbounded. In many cases, it seems conditions are such that existing patterns may well be perpetuated. Attempts at managing and planning the growth of tourism will be enhanced though if a broader spatial perspective is adopted and greater attention is paid to patterns of spatial interaction. (Pearce, 1990: 200)

Apesar da massificação e homogeneização de padrões de consumo, os atores hegemônicos do “mundo do turismo” não alcançaram o absoluto (e desejado por eles) controle da mobilidade espacial dos turistas. Quando Knafou (1996) coloca que os territórios turísticos são inventados e produzidos pelos turistas, intenta chamar a atenção para a importância do turista no entendimento das práticas territoriais turísticas. Sem turista, o lugar turístico não tem razão de ser.

Dessas colocações se pode abstrair outra característica fundamental do turismo, qual seja, o fato de constituir-se como uma atividade produtiva, mas, também, como uma prática social, um ramo do lazer. Uma análise do turismo que

prescinda dessas duas dimensões básicas da atividade, não será capaz de apreender esse fenômeno na sua totalidade.

Inúmeras definições já foram criadas para a delimitação do que se entende por lugar turístico. Muitas dessas definições basearam-se, e ainda se baseiam, nas chamadas “potencialidades turísticas”, que ora são recursos naturais, ora recursos culturais ou ambos, ignorando o principal fator conformador desses lugares como tal, ou seja, a presença do turista. É a presença do turista que define a existência de um lugar turístico. Do contrário, o que seriam a Disneyworld ou Cancún, além de lugares fantasmas? *Os turistas estão na origem do turismo* (Knafou, 1996).

Não se pode negligenciar, também, a mobilidade espacial de quem faz turismo e sua liberdade de escolha. Inúmeros destinos turísticos da atualidade foram “inaugurados” por turistas que, em muitos casos, não seriam capazes de preconizar o uso turístico ulterior de lugares que pioneiramente visitaram.

Diversas localidades no planeta estão recebendo turistas eventuais, solitários ou não, talvez aventureiros. A presença dessas pessoas está definindo esses lugares como lugares turísticos da atualidade. Daí Knafou (1996) considerar os turistas como a primeira “fonte de turistificação dos lugares”.

A apropriação primitiva de lugares por turistas pode ou não desdobrar-se em uma apropriação organizada, ou seja, na inserção dessas localidades entre os destinos turísticos “oficiais”. O modo como se dá a passagem de uma para outra condição é que vai determinar a qualidade e a intensidade das transformações passíveis de ocorrer nesses territórios em função de seu uso pelo turismo.²

A segunda fonte de “turistificação” de lugares a que se refere Knafou, é o mercado. Neste caso, a origem desses lugares como lugares turísticos estaria na *concepção e na colocação de produtos turísticos, e não mais, diretamente, nas práticas turísticas em si* (1996: 70).

² Diversas localidades litorâneas do Nordeste, por exemplo, surgiram como destinos turísticos oficiais a partir da presença pioneira de turistas, ou seja, antes que qualquer infra-estrutura propriamente turística estivesse presente nesses lugares. Este é o caso, por exemplo, de Porto Seguro, na Bahia, e de Canoa Quebrada e Jericoaquara, no Ceará.

A permanente necessidade de criação de novos produtos e, conseqüentemente, da expansão do mercado de consumo – característica deste período de acumulação flexível do capital – faz do mercado um agente importante da apropriação de territórios para uso do turismo, ou seja, de sua transformação em produto turístico.

As chamadas potencialidades turísticas (naturais e/ou culturais) de um dado lugar já não são mais determinantes da escolha, por parte do mercado, de uma ou outra porção de território para implementação de alguma estrutura para uso do turismo. Os progressos da ciência, da técnica e da informação permitem que estruturas absolutamente indiferentes ao seu entorno sejam implantadas nos territórios.

Isto confere ao mercado do turismo uma enorme mobilidade espacial e uma considerável independência de fatores antes determinantes da construção de lugares turísticos, como fatores naturais (clima, relevo, geomorfologia). No que se refere à demanda – o turista – aperfeiçoam-se técnicas de *marketing*, como instrumentos da criação de necessidades e do agenciamento de gostos. Apesar, entretanto, da força do mercado e das técnicas de publicidade, não se tem um controle absoluto dos fluxos turísticos.

Não há exemplos, em território brasileiro, da implantação de estruturas para uso do turismo, que desconsiderem, por completo, características físico-naturais de seu entorno, como os “Center Parcs” europeus. Ao contrário, os “enclaves turísticos” criados em território brasileiro são, em geral, formas de aproveitamento de recursos naturais, como o sol e a praia, mas que, em função de desigualdades sócio-econômicas entre turistas e residentes, fazem do isolamento uma regra geral do processo de turistificação dessas porções do território nacional.³

A terceira fonte de turistificação de espaços e lugares, considerada por Knafou (1996), são os planejadores e promotores “territoriais”. Esta fonte se *apresenta com a originalidade de ser...mais ou menos bem territorializada,*

³ Exemplos desses enclaves em território brasileiro são os condomínios intra-muros de segunda-residência, espalhados por diversos trechos de costa do litoral centro-sul, com maior expressividade no litoral paulista.

diferentemente do que ocorre com as outras duas fontes de "turistificação" previamente citadas.

A intervenção do planejamento territorial na configuração dos lugares turísticos resulta da necessária racionalidade imposta pelo mercado bem como da competitividade espacial entre lugares, característica deste momento histórico.

A transformação do espaço em produto turístico requer uma crescente racionalidade em função da competitividade entre "produtos turísticos", que se dá, hoje, em escala global. Essas racionalidade e competitividade, que afetam a organização de todos os setores produtivos, como forma de adequação e sobrevivência a um mercado globalizado, fazem do planejamento territorial uma condição do sucesso de planos e políticas setoriais.

O "principal perigo" com o qual se defrontam os promotores territoriais do turismo, aponta Knafou, *é o fato de ignorarem o mercado e as práticas dos turistas ou delas fazerem representações errôneas* (1996: 71). O resultado de equívocos dessa natureza pode ser a criação de lugares turísticos fantasmas.

Conforme Knafou, os territórios turísticos caracterizam-se, *no final das contas*, pelo confronto que abrigam entre duas territorialidades distintas, *a territorialidade sedentária dos que aí vivem freqüentemente, e a territorialidade nômade dos que só passam, mas que não têm menos necessidade de se apropriar, mesmo fugidamente, dos territórios que freqüentam* (1996: 64).

É no confronto entre essas diferentes territorialidades que se gestam os mais importantes paradoxos que caracterizam o uso de territórios pelo turismo, como, por exemplo, a segregação espacial de turistas e residentes e a geração de processos inflacionários que elevam preços de produtos, de serviços e da terra, beneficiando empreendedores turísticos, por um lado, e prejudicando residentes, por outro.

Ao abordar a relação turismo-território, Sánchez (1991) identifica a existência de duas situações distintas. Uma delas diz respeito a um turismo que não estabelece vínculos territoriais permanentes com o espaço do ócio a que se dirige, como é o caso, por exemplo, do "turismo de hotelaria". A outra situação,

conforme o autor, refere-se a um tipo de turismo permanente no uso do mesmo espaço, o qual dá lugar a alguma forma de vínculo territorial psicológico, que seriam as segundas-residências.

O turismo de hotelaria e o turismo de segunda-residência são exemplos, do ponto de vista de uma análise espacial, de “territórios turísticos”, conforme colocado por Knafou (1996), independentemente da fonte de turistificação que lhes dá origem.

Se há algo de fugaz, de transitório, de efêmero, na relação entre turismo e território, isto se dá, indubitavelmente, de forma mais evidente, no chamado “turismo de hotelaria”. Considerando o modo como se organizam, por parte das operadoras turísticas, as viagens turísticas na atualidade, a efemeridade da relação do turista com os territórios visitados constitui uma barreira cada vez mais difícil de ser transposta.

Por um lado, todo o tempo do turista é agenciado, de modo que o seu tempo de ócio seja, integralmente, um tempo de consumo, de consumo do lugar turístico. Poucos turistas ousam escapar da rigidez dos programas e horários estabelecidos pelos pacotes turísticos. Os “passos planejados” dos turistas não lhe permitem mais do que uma apropriação fugidia do território visitado, além do ambiente do próprio hotel.

Por outro lado, a “coleção de lugares visitados” tem uma conotação de *status* social fundamental no *ranking* imaginário de turistas. Conhecer (na verdade, passar por) diferentes lugares, no menor tempo possível (tempo é dinheiro!), inibe qualquer envolvimento maior entre visitante e lugar visitado.

A transitoriedade da relação que existe entre turista e espaço visitado contribui, também, para a fugacidade e a efemeridade dessa relação. Mas há dados culturais, nesses casos, que não podem ser negligenciados. O tipo de relação que um turista pode estabelecer com um dado território turístico não é determinado apenas por seu tempo de permanência nesse território ou pela inflexibilidade dos pacotes turísticos, mas, também, por seu posicionamento nesse contexto.

Apesar dos fatores contrários, todo turista poderia, em princípio, estabelecer relações menos fugidias com os territórios que visitam, se assim desejassem. O que se passa, na verdade, é que a apropriação do espaço pelo turismo é restrita ao *trade* turístico, aos atores hegemônicos que controlam a atividade, e a forma como se dá essa apropriação, principalmente no turismo de hotelaria, acaba por se configurar como um impeditivo à apropriação desses territórios pelos turistas.

No caso das segundas-residências, a posse do meio de hospedagem e a reincidência da visita instigam uma relação mais duradoura e menos fugidia entre turista e território turístico, o que o turismo de hotelaria dificilmente poderia estimular.

O fenômeno da segunda-residência é, entretanto, do ponto de vista social e espacial, um fenômeno mais restrito do que o da hotelaria. As segundas-residências localizam-se, em geral, em áreas relativamente próximas às residências primárias de seus proprietários porque se destinam a um uso freqüente. Além disso, somente podem acontecer com expressividade onde houverem demandas solváveis, capazes de arcar com os custos de um segundo imóvel. Não por acaso o estado de São Paulo abriga mais de 50% do total de residências-secundárias existentes no país (Tulik, 1995).

Por fim, a abordagem espacial de territórios turísticos requer uma referência à relação, intrínseca, entre turismo e urbanidade. Não se pode compreender o fenômeno do turismo de massa – objeto desta investigação – fora do contexto de espaços urbanizados.

Uma diferença fundamental entre o espaço urbano produzido pelo turismo e o espaço urbano, de modo geral, é que, no primeiro caso, trata-se da criação de um espaço produtivo. Mais ainda, se estes espaços se produzem em uma sociedade capitalista *...la utilización del espacio turístico adquiere unas características específicas que pasan por la propiedad privada del espacio productivo y por su mercantilización* (Sánchez, 1991: 220).

Espaços urbanos constituem suporte e, ao mesmo tempo, atrativo para o turismo. Não são os recursos físico-naturais que motivam, por si mesmos, o

deslocamento turístico, senão os serviços complementares que vivem ao abrigo das concentrações humanas, durante o período do ano em que se explora o recurso (Sánchez, 1991). O consumo do espaço pelo turismo é, cada vez menos, o consumo da natureza ou de parcelas da natureza porque o atrativo turístico também é, cada vez menos, natural.

Mesmo quando o turista acredita estar viajando para “consumir o clima” de um dado destino tropical, o conjunto da infra-estrutura turística e da infra-estrutura suporte (acesso, saneamento básico, energia elétrica, telefonia) desempenha papel fundamental na sua decisão. Quantos turistas iriam para o Caribe ou para o litoral do Nordeste se tivessem que dormir em barracas, utilizar banheiros coletivos e tomar banho em rios ou no mar?

A infra-estrutura urbana e a infra-estrutura turística estão na base da atratividade dos lugares para o turismo, considerando-se, inclusive, suas modalidades ditas alternativas (turismo ecológico, turismo de aventura...). As formas “alternativas” de turismo também se utilizam dessas infra-estruturas (aeroportos, vias de acesso, meios de hospedagem – como os *lodges* da Amazônia e os sofisticados “hotéis ecológicos” do Pantanal etc.), ainda que com menor intensidade do que o chamado turismo de massa.

Além disso, há uma atratividade exercida por lugares densamente urbanizados sobre os fluxos turísticos, ressaltada por Knafou:

...são os lugares turísticos mais densamente freqüentados os que mais atraem. Isto significa, ao mesmo tempo, que a oferta turística ocasiona a demanda, e que gente atrai gente. Apesar da moda recente do turismo de natureza, a disseminação de pequenos grupos na natureza, a concentração turística em lugares limitados e inteiramente transformados mobiliza os maiores batalhões. (1996: 67)⁴

⁴ Daí Knafou (1996) criticar teorizações que afirmam que os lugares muito urbanizados “espantam” os turistas. Sarcasticamente, o autor indica que esta seria “uma versão contemporânea e turística” da queda do Império Romano.

Sánchez (1991) chama a atenção para o fato de a grande maioria das pessoas que faz turismo ser originária de centros urbanos e de buscar, enquanto turista, o atendimento de necessidades urbanas trazidas de seus lugares de origem.

No debemos ignorar que en la mayoría de los casos, el turista es un "urbanita" que espera encontrar algo similar a lo que dispone en su lugar de residencia habitual. (234)

A relação entre turismo e urbanidade, do ponto de vista de uma análise espacial, pode ser metodologicamente apreendida através de três situações distintas: o urbano antecede o aparecimento do turismo; o processo de urbanização é, simultaneamente, um processo de urbanização turística do lugar ou, ainda, esse processo pode ser posterior ao e decorrente do aparecimento do turismo.

O primeiro caso corresponde à maior parte das localidades turísticas consolidadas do mundo, o que se deve ao fato de o fenômeno da urbanização ser muito anterior ao advento do turismo, enquanto atividade econômica organizada, o que acontece somente a partir do século XIX.

Cidades podem ser incorporadas, espontaneamente, ao circuito das localidades turísticas, em função de sua valorização (cultural) pela atividade ou, então, induzir o desenvolvimento do turismo, através de políticas e do planejamento da atividade, caso esta incorporação espontânea não ocorra, direcionando os equipamentos urbanos já construídos e aqueles a construir, em função de uma urbanização para o turismo.

Em se tratando de uma incorporação espontânea, essas localidades eleitas pelo turismo podem investir na atividade em busca da manutenção e da ampliação dos fluxos turísticos espontaneamente surgidos ou ignorar a presença do turismo, deixando que o mesmo se aproprie de seu espaço, de forma aleatória e não planejada. Essa escolha entre incorporação ou abandono dependerá da chamada *public choice* (Castro, 1998), ou seja, da tomada de posição política por parte do poder público local frente a essas questões.

O segundo caso refere-se a localidades em que o processo de urbanização é, ao mesmo tempo, um processo de urbanização turística do lugar. Estes são os casos em que a “simbiose” entre turismo e fenômeno urbano se manifesta da forma mais evidente. Localidades turísticas criadas a partir de projetos urbano-turísticos planejados, como Cancún, México, e Las Vegas, Estados Unidos, são exemplos didáticos desses casos.

Há, por fim, situações em que a urbanização é um processo posterior à (e decorrente da) incorporação do lugar pelo turismo. São os casos de povoados que surgem como destinos turísticos “selvagens” e que, com o aumento dos fluxos turísticos, são submetidos a um acelerado processo de urbanização para o turismo, em geral caótica, porque não planejada.

Apesar, no entanto, do significado das cidades para o turismo, as práticas turísticas não se restringem a espaços urbanos. Qual, então, o espaço que cabe ao turismo na atualidade?

Considerando que os espaços são distintamente valorizados pelas sociedades, em função de possibilidades técnicas que permitem a sua apropriação, de fatores políticos, econômicos e culturais, todo espaço do planeta e, possivelmente, de outros planetas, pode ser considerado “espaço do turismo”. Um artigo recente, intitulado “Universo Privado”, publicado em um periódico de circulação nacional, trata de um possível começo de uma exploração turística do espaço sideral:

Uma corrida espacial, por um prêmio de US\$ 10 milhões⁵ à primeira empresa que levar passageiros ao espaço, pode fazer com que excursões turísticas ao redor da Terra estejam mais próximas do que se imagina. (Folha de São Paulo, Folha Mais, 14/04/99: 5-12)

Qualquer tentativa em se apreender o presente ou antever o futuro “de forma objetiva”...*deve levar em conta diversos dados, pondo-os num mesmo*

⁵ Este prêmio está sendo chamado de “Prêmio X” e foi criado por um empresário norte-americano, chamado Peter Diamandis, com o intuito de estimular o desenvolvimento de formas de acesso barato e seguro ao cosmos. (Folha de São Paulo, Folha Mais, 14/04/99: 12-5)

nexo: fixos e fluxos; sistemas de engenharia, paisagens, configurações territoriais e espaço; vida urbana e mundo agrícola, formas antigas e novos processos; regimes e ruturas; processos econômicos, políticos e culturais etc. (Santos, 1994c: 64). Neste sentido, apreender qual o papel que cabe ao turismo na produção do espaço e no ordenamento e reordenamento de territórios para seu uso requer a consideração de inúmeras variáveis que compõem o imenso jogo de relações do qual o turismo representa apenas uma parte.

Este é o pressuposto metodológico que norteou esta investigação.

Turismo e território no litoral do Nordeste do Brasil

A história do planejamento governamental no Nordeste reduziu-se, durante longos anos, a partir da criação do Departamento Nacional de Obras contra as Secas – DNOCS (1946), a intervenções técnicas (obras de engenharia), espacial e socialmente restritas, de combate a efeitos decorrentes de intensas e freqüentes estiagens. Tais intervenções pautaram-se sobre a ideologia da pobreza como decorrência de fatores naturais e não promoveram – como, na verdade, não desejavam promover – qualquer alteração na estrutura sócio-econômica regional.

Conforme Andrade (1983), o primeiro documento oficial que reconhece o subdesenvolvimento regional do Nordeste como “resultante do processo de crescimento, de povoamento e de exploração de recursos naturais”, e não de condições naturais da Região, foi produzido pelo “Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste”-GTDN, comandado pelo economista Celso Furtado. Esse documento, datado de 1956, intitulou-se “Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste” e serviu de referência ao governo federal para a criação da SUDENE (1959), que representou, por sua vez, a institucionalização do planejamento governamental na Região.

A SUDENE surge com o objetivo precípua de promover o desenvolvimento de setores produtivos do Nordeste, especialmente a indústria, como resposta à crescente tensão que se firmava entre essa região e as regiões mais ricas do país.

Aquele almejado desenvolvimento não poderia ser, entretanto, alcançado, considerando-se o modo como foram conduzidas as políticas de industrialização da Região:

...ao invés de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada para atender, prioritariamente, o mercado nordestino, como propusera Furtado no GTDN, a indústria incentivada pela SUDENE compra sobretudo ao Sudeste a maior parte dos insumos que transforma e vende para lá a grande parte do que produz. (Araújo, 1993: 88)

Os mecanismos de isenção fiscal para empreendimentos industriais implantados na área de atuação da SUDENE repercutiram na composição da indústria nordestina, desdobrando-se num claro privilegiamento a investidores provenientes do Centro-Sul do país.

As políticas de industrialização da Região não superaram, portanto, o modelo nacional de desenvolvimento econômico vigente, fundamentado sobre a concentração social e espacial da riqueza e não poderiam, dessa forma, alterar o quadro sócio-econômico regional.

No caso das políticas de combate às secas, diversos autores apontam a corrupção como um dos principais fatores responsáveis pelo seu insucesso. O esquema de desvio de verbas e aproveitamento inescrupuloso de recursos destinados a este fim, a chamada "indústria da seca", tinha fundamentos inter e intra-regionais difíceis de serem transpostos.

A ênfase no turismo como vetor do desenvolvimento regional representa, nesse contexto, um novo momento do planejamento governamental para o Nordeste, calcado, sobretudo, na chamada "potencialidade natural" da Região para a atividade, considerando-se, fundamentalmente, a extensão de sua costa (3.300 km, aproximadamente) e o clima quente predominante.

Dessa forma, é a natureza que se coloca, mais uma vez, no centro das políticas de desenvolvimento para a Região, embora, neste momento, com um significado oposto àquele que lhe era atribuído no passado. Na verdade, não se

está tratando, agora, da “natureza adversa” do sertão, mas da “natureza prodigiosa” do litoral.

Os “litorais quentes” encontram-se, desde, pelo menos, a segunda Guerra Mundial (Sánchez, 1991), entre os espaços mais visados pelo uso do turismo e este constitui, conforme Sánchez, um recurso relativamente escasso, do ponto de vista de um uso turístico, já que

...se halla desigualmente repartido en la superficie terrestre, bien por causas climáticas y geomorfológicas, bien por causas socio-históricas y culturales. Por tanto, desde un punto de vista económico, se constituirá en un bien escaso alrededor del cual será posible organizar una actividade económica. (Sánchez, 1991: 219)

Considerando o fato de os países com maior capacidade de consumo não serem, precisamente, os que dispõem de litorais quentes, Sánchez (1991) ressalta a internacionalização do setor turismo, indicando a existência de uma dialética entre espaços de “matérias-primas” e espaços de capacidade de consumo. Neste caso, o autor aponta a necessidade de se considerar...

...si no nos hallamos ante otra cara del proceso de intercambio desigual, en el que los servicios ofrecidos al consumidor lo son a un precio muy inferior al que esos mismos servicios tendrían en su lugar de origen. (Sánchez, 1991: 243)

Tal questionamento é abordado, também, por Bertoncello, ao tratar a transnacionalização do setor turismo. Conforme o autor:

Las implicaciones políticas del turismo han sido evaluadas fundamentalmente en función del alto grado de transnacionalización que la actividad presenta, especialmente en el turismo de tipo enclave donde el grueso de la actividad es manejada desde el extranjero, y fundamentalmente desde los países desarrollados, de donde proviene además el grueso de los

turistas, los que manejan prácticamente todo el negocio turístico, relegando a los países receptores al rol de socios menores. (1998: 64)

A internacionalização do setor turismo é parte do processo de adequação de territórios litorâneos do Nordeste do Brasil a seu uso por um turismo massificado e globalizado. Essa adequação está sendo movida, fundamentalmente, pela ação da terceira fonte de turistificação de espaços e lugares a que se refere Knafou, ou seja, pelos chamados “promotores territoriais”.

Esses agentes do (re)ordenamento de territórios para uso do turismo são, no caso do litoral nordestino, os poderes públicos estaduais, respaldados pelos poderes públicos federal e municipais. Essas transformações estão sendo empreendidas via políticas de megaprojetos turísticos e Prodetur-NE, estudos de caso desta investigação.

O modelo de urbanização para o turismo adotado pelas políticas regionais de turismo do Nordeste tem como cerne a criação de pólos e corredores turísticos. Este modelo está no centro, também, do Plano Nacional de Turismo – PLANTUR (1992), que tem entre suas metas de execução o programa “pólos turísticos”.

Esse modelo parte do pressuposto de que a concentração espacial das atividades turísticas *exerce efeitos atrativos sobre outras atividades no mesmo espaço econômico e geográfico...* (Becker, 1995: 15). Tal pressuposto coloca este modelo na mesma linha de teorias sobre o desenvolvimento elaboradas em décadas passadas, como a “Teoria dos Pólos de Desenvolvimento”, do economista francês François Perroux, adotada por políticas territoriais no Brasil e aplicada a alguns casos regionais e urbanos, desde a década de 50 (Costa, 1991).

O modelo de pólos de desenvolvimento turístico já aparecia na política nacional de turismo do final da década de 60, conforme se pode verificar, por exemplo, entre os pressupostos do Plano Nacional de Turismo (que não chega a efetivar-se), idealizado em 1969. Este plano previa a formação de “zonas turísticas prioritárias”, equivalentes aos “pólos de desenvolvimento” de F. Perroux.

Souza (1988) critica as teorias calcadas nos pressupostos da centralidade, da polarização e da homogeneidade, desenvolvidas por outros teóricos, além de Perroux (como, por exemplo, Jacques Boudeville e Pe. Lebret), que tiveram grande influência sobre políticas espaciais, especialmente em países pobres. Conforme a autora, *o que está por trás de tudo isso é a questão da centralização na sociedade e no espaço dos benefícios do trabalho realizado por toda a sociedade* (1988: 77).

Como as políticas nacionais de turismo no Brasil, do ponto de vista de sua aplicabilidade, restringiram-se, até muito recentemente, a aspectos parciais da atividade, os pólos turísticos que se criaram no país foram fruto muito mais de movimentos espontâneos, de escala local e/ou regional, do que de um plano nacional, como pretendia o PLANTUR, de 1969.

Em se tratando da relação entre turismo e urbanidade, nos territórios abrangidos pelas políticas de megaprojetos e Prodetur-NE, são identificadas, do as três situações descritas anteriormente, o que constitui uma amostra, entre outras, da heterogeneidade do espaço estudado, e da necessidade, encontrada no decorrer da pesquisa, de relativização dessas políticas para cada trecho de litoral analisado.

As capitais dos estados nordestinos exemplificam o primeiro caso, em que o urbano antecede o turismo. Quando o turismo chega nessas localidades, seus respectivos núcleos urbanos estão constituídos⁶. O processo de apropriação desses territórios pelo turismo tem que levar em conta o contexto urbano preexistente, ao mesmo tempo em que impõe a esse contexto sua adequação ao novo uso turístico que se instala.

Há, nesses casos, uma maior resistência à força avassaladora de transformação do território pelo turismo. Sistemas de objetos constituídos, criados por sistemas de ações histórica e socialmente estabelecidos, podem configurar-se como barreiras à expansão da atividade turística. O poder público local joga um papel importante no sentido de mediar os conflitos originários desse embate entre antigos e novos usos do território.

Nos casos em que urbanização e turismo são parte de um único processo, são exemplos os megaprojetos turísticos Costa Dourada e Linha Verde. Esses megaprojetos - considerando-se os projetos de urbanização turística que deles estão se desdobrando, como Centro Turístico de Guadalupe (PE) e *megaresort* Costa do Sauípe (BA) – são exemplos de urbanização turística planejada, centrada na implantação de infra-estrutura hoteleira, sem equivalente em território brasileiro.

Somando-se Costa Dourada e Linha Verde, tem-se 262 km de costa. Por se tratarem de projetos de urbanização turística, ao estilo Cancún, esses projetos somente poderiam se instalar em trechos de litoral não urbanizados. Grande parte das municipalidades abrangidas por esses projetos tem sua sede localizada no interior do continente e seus respectivos litorais rarefeitamente ocupados⁷.

No terceiro caso, em que o processo de urbanização é posterior ao (e decorrente do) advento do turismo, há, também, exemplos nos territórios abrangidos pelas políticas analisadas. Este é o caso de antigos núcleos de pescadores, “descobertos” pelo turismo, que, com a intensificação dos fluxos turísticos, tiveram seus territórios submetidos a processos de urbanização rápidos e não planejados. Porto Seguro (BA) é o exemplo nacionalmente mais conhecido desse processo, mas há outros exemplos como Canoa Quebrada (CE), Porto de Galinhas (PE), Genipabu (RN)... Excetuando-se Porto de Galinhas, todas essas localidades são prioridade I do Prodetur-NE. O turismo (internacionalizado) que se impõe ao litoral nordestino nesse momento requer a adequação desses territórios à sua nova localização no mundo.

A opção política pelo privilegiamento do setor turismo no conjunto das atividades produtivas tem raízes práticas bem definidas. Conforme Castro...*para os agentes do Governo*⁸, *responsáveis pela elaboração e*

⁶ Todas as cidades que correspondem, atualmente, às capitais dos estados nordestinos surgiram no período colonial.

⁷ Este é o caso dos municípios de Cabo, Sirinhaém e Rio Formoso, no estado de Pernambuco, e Mata de São João, Lauro de Freitas, Camaçari, Entre Rios, Esplanada e Jandaíra, na Bahia.

⁸ Embora a autora refira-se ao poder público federal, entende-se que sua análise cabe, igualmente, às políticas públicas estaduais.

implementação de políticas públicas, as atividades turísticas são boas porque geram emprego, renda e contribuem para o processo de desenvolvimento, que afinal, constitui o compromisso primeiro da "public choice" (1998: 27).

Dessa "opção política" e dos pressupostos em que a mesma está assentada (descritos acima) decorre a criação (forjada) de um certo "senso comum" de que o turismo constitui a "saída econômica" para o Nordeste, ou seja, uma possibilidade concreta de minimização das disparidades regionais existentes entre esta e as regiões mais desenvolvidas do país. ✖

Uma vez criado esse senso comum, as intervenções espaciais trazidas pelo turismo encontram menor resistência frente a outras formas de apropriação do espaço. Apesar disso, não se pode negligenciar a existência de conflitos aqui e ali, decorrentes de embates entre diferentes territorialidades, como a territorialidade turística que se impõe e territorialidades preexistentes.

As políticas regionais de turismo para o Nordeste, analisadas nesta investigação, mostram que, apesar de eventuais conflitos, o turismo se impõe e revela toda sua força, transformando os espaços em territórios de seu consumo.

Capítulo II

Políticas nacionais de turismo e outras políticas setoriais: uma abordagem centrada no território

Excetuando-se algumas modalidades de turismo (turismo de aventura, turismo ecológico, turismo rural, entre outras), cuja base territorial constitui-se de espaços pouco ou nada urbanizados, o turismo urbano representa a quase totalidade dos fluxos turísticos mundiais. Isto se deve ao fato, principalmente, de a cidade concentrar, espacialmente, os equipamentos necessários ao desenvolvimento do chamado turismo de massa, ou seja, infraestrutura de acesso, de hospedagem, de apoio à atividade (atendimento médico, sistema bancário etc.) e de lazer, mas também ao fato de ela própria ser objeto de atratividade para o turista.

A posição central que as cidades ocupam na "geografia do turismo" é destacada por Henriques (1996), que atribui este fato à proeminência que as cidades têm, em geral, no espaço cognitivo e à sua centralidade nas redes de transporte.

Considerando-se as localidades turísticas da atualidade como parte de uma rede, os nós dessas redes são, invariavelmente, cidades cuja função estratégica, do ponto de vista do turismo, não decorre apenas da infraestrutura material de que dispõem e do papel que ocupam no espaço cognitivo, mas de sua localização¹ no mundo.

Apesar de ter cerca de 75% de sua população vivendo em cidades², é sabido que apenas uma pequena porção dos 8,5 milhões de km² do território nacional é urbanizada. Esses ¼ da população brasileira estão concentrados em uma estreita faixa, próxima ao mar, além de em algumas outras porções do território em que tais aglomerações foram historicamente favorecidas.

Por outro lado, a modalidade de turismo predominante no país é litorânea e, portanto, "coincidente" com a porção mais urbanizada do território brasileiro. Este fato não constitui, na verdade, uma mera coincidência, já que o turismo de massa requer infraestrutura turística e infraestrutura suporte (mesmo que infraestrutura urbana). Ainda que precária, essa infraestrutura suporte está, no caso brasileiro, espacialmente concentrada na faixa litorânea.

¹ A localização refere-se a "um feixe de forças sociais se exercendo em um lugar" (Santos, 1997:2).

² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico, IBGE, 1993.

A história das políticas urbanas no Brasil envolve concepções errôneas dessas políticas, omissão e participação equivocada do poder público, e, ainda, intervenções acertadas. É uma história que revela muito mais erros do que acertos, e a realidade urbana atual do país, resultante, sob diversos aspectos, dessas políticas³, é a comprovação incontestável desta afirmativa: carência de infra-estrutura básica, déficit habitacional, favelização etc.

Uma das explicações para esse quadro é encontrada na forma como se deu a intervenção estatal sobre a produção do espaço urbano brasileiro nas últimas décadas, apoiada, na maior parte das vezes, sobre fundamentações puramente técnicas e subtraídas de conteúdo social:

...o espaço e sobretudo o espaço urbano reproduzem o espectro da sociedade. E é por isso que surge um falso problema representado pela elaboração de planos e políticas de organização do espaço (as malfadadas políticas urbanas e regionais) de cunho quase sempre formalista, na maioria das vezes elaboradas, como se fosse possível moldar o espaço sem interferir na estrutura social. (Souza, 1988:6)

Em consequência dessa postura ideológica, as políticas urbanas brasileiras restringiram-se, consecutivamente ao longo da história, a intervenções setoriais, parciais, em detrimento de uma atuação sobre a totalidade das variáveis que compõem o espaço urbano. É assim que, em determinado momento, foi privilegiado o setor habitacional, em outro, o de saneamento básico, em outro, ainda, o setor de transportes e assim por diante⁴.

³ Não se pode atribuir apenas à política urbana os problemas urbanos que afetam as cidades brasileiras. A política urbana é sujeita à política econômica e seu sucesso depende, também, de sua concatenação com outras políticas setoriais. O quadro de deterioração urbana das cidades brasileiras é fruto, entre outras coisas, da exigüidade dos recursos destinados à efetivação de políticas urbanas, do emprego inescrupuloso de recursos e, ainda, da ausência de concatenação entre políticas urbanas e outras políticas setoriais.

⁴ O Banco Nacional de Habitação – BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, criados em 1964, podem ser considerados marcos iniciais da política urbana brasileira. A criação desses organismos é reveladora do privilegiamento de questões habitacionais, à época, frente a outras questões urbanas. Em períodos subseqüentes, outros aspectos da vida urbana ocupam, alternadamente, posição de destaque nas políticas urbanas nacionais.

Além destes, a história das políticas urbanas no país revela outros problemas, entre os quais, destacam-se: a ausência de dimensão espacial das políticas e do planejamento urbano (principalmente no período anterior ao II PND) e a descontinuidade político-administrativa, que impede a consecução de qualquer política ou plano de médio e longo prazos.

O problema da ausência de dimensão espacial permeia grande parte da história das políticas urbanas brasileiras. Ao referir-se à necessidade de uma política nacional de desenvolvimento regional, coloca Santana:

Não se trata a variável espaço como deveria ser tratada, quer dizer, como uma das dimensões da grande Questão Nacional (à semelhança da econômica, social, política, tecnológica e ecológica, entre outras). Tudo se passa como se o espaço interno brasileiro fosse homogêneo e, nesse caso, prescindisse de determinações particulares, no desenho das políticas governamentais de índole geral. (1996:117)

Se o espaço geográfico condiciona e, ao mesmo tempo, é condicionado por qualquer modelo de desenvolvimento, como pensar uma política de desenvolvimento, sem pensar o espaço envolvido? A falta de dimensão espacial de políticas setoriais e do planejamento, de modo geral, elimina qualquer possibilidade de elaboração de políticas e planos bem sucedidos.

...enquanto o planejamento e o desenvolvimento nacional não incorporarem o onde e não apenas o o que nas formulações e tomadas de decisão sobre o modelo de desenvolvimento brasileiro, o urbano continuará sendo um resíduo nas preocupações governamentais, enquanto que o seu desafio assume proporções talvez já irremediáveis. (Souza, 1988: 28)

Apesar dos problemas - e tendo que conviver com eles - o Brasil urbaniza-se rapidamente: entramos nos anos 90, conforme demonstram os

dados do recenseamento realizado nesta década, com um índice de urbanização acima dos 70%, o que implica reconhecer que cerca de $\frac{3}{4}$ da população brasileira vive, hoje, em cidades.

O turismo no país - essencialmente urbano - não escapa dos efeitos desses problemas. Não por acaso, o Prodetur-NE prioriza a implantação de infra-estrutura de saneamento básico e de acesso: 26,2% do volume total de recursos (US\$ 800 milhões) alocados pelo Prodetur-NE são destinados a obras de infra-estrutura de saneamento básico, e cerca de 36,7% para obras múltiplas, como disposição de lixo sólido, transporte, recuperação ambiental e de patrimônio histórico. Outros 11,7% são destinados à reforma e à ampliação de aeroportos e o restante destina-se a programas de qualificação de mão-de-obra e cobertura de custos de operação. Não são contempladas pelo Programa obras de infra-estrutura turística. Trata-se de uma política de turismo que "faz as vezes" de uma política urbana.

A Constituição Federal em vigor introduziu uma mudança fundamental sobre a posição do poder público federal frente à questão urbana, transferindo para os governos estaduais e municipais a responsabilidade da política urbana. Além disso, instituiu a obrigatoriedade de adoção do plano diretor urbano, para municípios com mais de 20.000 habitantes. A Carta Magna esbarra, na prática, porém, com estados e municipalidades falidos e despreparados, técnica e administrativamente, para exercer a função que lhes é atribuída.

Apesar de ser essencialmente urbano e ter, ainda, como principal agente dinamizador a demanda interna, um melhor desempenho econômico do turismo no Brasil depende das políticas urbanas e regionais que venham a ser levadas a cabo no país. A história da atuação do poder público no Brasil, no que tange ao turismo, mostra, porém, que o mesmo ignorou, sistematicamente, o complexo conjunto de relações em que a atividade está inserida. A ausência de concatenação entre políticas de turismo e políticas urbanas e regionais é exemplo claro da visão estreita que permeou a elaboração de ambas. Como desenvolver o turismo no país sem cuidar de seu espaço urbano? E como resolver a questão urbana sem mexer na estrutura social? A saída encontrada foi a especialização de territórios, ou seja, a criação de espaços para uso

exclusivamente (ou quase exclusivamente) pelo turismo, conforme aponta Becker:

Sem um ambiente social e cultural favorável não há outra saída senão investir na construção de uma forma de turismo segregada, que impede o turista de conhecer de fato o local de sua visita. (1995:3)

Não se pode condenar o turista à uma socialização forçada com o local de sua visita, mas permitir-lhe a escolha entre o “simulacro” e o “mundo real” deveria ser uma condição do fazer turístico. Em países pobres, como é o caso do Brasil, essa possibilidade de escolha torna-se, porém, cada vez mais remota. Criar o simulacro é mais fácil do que reconstruir o entorno. Entre uma e outra alternativa encontra-se, na verdade, uma opção política.

A relevância do confinamento territorial do turismo no Brasil frente a outras formas espaciais de prática da atividade levaram Yázigi (1998) a sistematizar aquelas formas territoriais. O autor identificou sete tipos de confinamento espacial do turismo, dos quais cinco são decorrência direta das condições socio-econômicas do país. São eles: o confinamento em grandes complexos turísticos, o confinamento em hotéis, o confinamento em zonas turísticas, o confinamento por segregação social e o confinamento pela violência. Os outros dois tipos de confinamento aos quais se refere o autor são o confinamento por acidentes geográficos e aquele resultante da “feiúra” dos lugares.

As políticas nacionais de turismo induziram, ao longo do tempo, essas formas de confinamento, por privilegiarem a hotelaria em detrimento de outros equipamentos infra-estruturais turísticos, por concentrarem, do ponto de vista espacial, os investimentos no setor de hospedagem, e, fundamentalmente, por não se articularem com outras políticas setoriais – principalmente as políticas urbanas⁵. Como resultado desse conjunto de

⁵ A ausência de concatenação com outras políticas setoriais não constitui “pecado” exclusivo das políticas de turismo. Outras políticas setoriais têm cometido a mesma falha, indicando a existência, na verdade, de equívoco relacionado à própria idéia de política setorial e, ainda, à idéia de planejamento, diretamente atrelado a essas políticas.

sucessivos erros têm-se a difusão e afirmação das chamadas “ilhas da fantasia”, um tipo de turismo altamente segregador, que limita (social e culturalmente) tanto turistas como populações dos núcleos receptores.

O objetivo de captar uma maior fatia dos fluxos internacionais de turistas, perseguido pelas políticas nacionais de turismo, não foi alcançado. Ao contrário disso, conforme demonstram as estatísticas, esses fluxos decresceram de 0,6% do total de viagens internacionais, na década de 80, para 0,3%, no início dos anos 90, atingindo 0,5% em 1998⁶. Isto significa, entre outras coisas, que o turista interno ainda é a principal mola propulsora do turismo nacional.

Dados compilados por Bezerra (1996) confirmam, no que se refere à região Nordeste, o que está colocado acima. Tomando como referência o ano de 1992, a partir de estatísticas fornecidas pelas empresas estaduais de turismo do Nordeste, o autor indica que a região foi visitada, naquele ano, por 360.071 turistas estrangeiros e 3.090.170 nacionais, ou seja, uma proporção de quase 10 visitantes nacionais para cada visitante estrangeiro⁷.

O turismo interno, inter e intra-regional, somente pôde consolidar-se em função de diversos fatores conjugados, dentre os quais destaca-se a urbanização do país. Outro fator importante do processo de expansão territorial do turismo e de sua afirmação como atividade produtiva no país foi a integração do território nacional através da ampliação e melhoria de sua malha rodoviária.

Essa integração começa a ser esboçada na década de 60⁸, principalmente após a instauração do regime militar, em 1964, em decorrência da política governamental adotada, a partir de então. Essa política objetivava

⁶ Brasil, MICT (1996); Jornal Panrotas, 02 a 08/02/99, p. 16.

⁷ Cabe ressaltar que este dado não constitui indicador da parcela de brasileiros que viaja internamente e, especificamente, que viaja para fazer turismo, considerando-se o baixíssimo poder aquisitivo de grande parte da população brasileira, excluída – entre outras coisas – também do mercado turístico. Trata-se, portanto, de ressaltar a importância da demanda interna, relativamente à demanda externa, sem, entretanto, relativizá-la no que se refere a população nacional total.

⁸ Há que se citar o fato de algumas rodovias, tais como a Transamazônica, Perimetral Norte, entre outras, surgirem não apenas como estratégia de segurança nacional, mas também como respostas, dos governos brasileiros, a exigências de grandes empreiteiras que atuavam (algumas delas continuam atuando) no país.

desobstacularizar entraves ao desenvolvimento capitalista excludente e consolidar sua forma de integração subordinada à economia mundial.

Essa fluidez decorreu, entre outros aspectos, da implementação da indústria automobilística no país (a partir do governo JK) e ao objetivo de ampliação do mercado de consumo interno e, conseqüentemente, à necessidade de criação da infra-estrutura material que desse suporte a este objetivo.

Sobre os efeitos da política rodoviarista no desenvolvimento do turismo interno em território nacional, Becker (1995) destaca a ampliação do potencial da atividade. Conforme a autora, *as rodovias, a indústria de automóveis e a emergência de novos estratos sociais médios, bem como outras medidas e obras em infra-estrutura realizadas pelo Estado, facilitaram o crescimento do turismo, a partir do governo Kubistschek. Conforme Becker, isto pôde ser comprovado ainda nos anos 1950, com o reforço da condição de grande centro de atração turística e cultural já experimentada pela cidade do Rio de Janeiro; e com o aparecimento do fenômeno da segunda residência* (1995:10).

O Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER foi criado em 1939, mas somente a partir do início da década de 70 começou a atuar de forma determinante, no sentido da integração do território nacional. A Lei n. 5.917, de 10 de setembro de 1973⁹ dá suporte às ações do DNER e de seus correspondentes estaduais, os DERs (Departamentos de Estradas de Rodagem), que atuaram de forma centralizadora e autoritária, nos moldes do regime político vigente.

Apesar das medidas autoritárias impostas pela política de transportes a partir de então¹⁰, as décadas subseqüentes não corresponderam

⁹ O artigo 10º da referida lei estabelecia que “Os Estados, territórios, Distrito Federal e Municípios elaborarão e reverão os seus planos viários com a finalidade de obter-se adequada articulação e compatibilização entre seus sistemas viários, e destes com os sistemas federais de viação.” (IN: M. BEZERRA, 1993:105)

¹⁰ O mecanismo de coerção estabelecido pela Lei n. 5.917/73 está disposto no inciso 1º, que diz: “O atendimento ao disposto neste artigo, no que se refere a planos e sistemas rodoviários, é condição essencial à entrega, pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER), das parcelas cabíveis àquelas Unidades Administrativas, do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, somente sendo lícito aos Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarem recursos oriundos daquele imposto nos seus Sistemas Rodoviários, quando estes se harmonizarem e se integrarem entre si com o Sistema Rodoviário Federal.” (IN: Bezerra, 1993: 105)

ao período de maior crescimento da malha rodoviária brasileira, comparativamente à década precedente. Ao contrário, nos anos 70, a malha rodoviária brasileira ampliou-se 143.802 km menos do que na década anterior, em que 399.107 km de estradas foram construídos. (Bezerra, 1993)

Ressalte-se o fato de haver, na década de 70, uma mudança qualitativa importante neste processo, apesar da perda quantitativa. Bezerra (1993) aponta que as ações empreendidas neste período privilegiaram a pavimentação de rodovias, além de *favorecer a montagem de uma malha rodoviária mais eficiente...* Embora a década de 70 não tenha representado um aumento significativo da malha rodoviária nacional, assistiu à sua modernização.

O Brasil, excetuando-se a região Nordeste, teve sua malha rodoviária duplicada, em quilometragem, na década de 60, enquanto, na década seguinte, esse aumento não chegou a 40%. Na década de 80 este aumento foi pouco significativo se comparado às décadas anteriores.

A ampliação significativa da malha rodoviária brasileira e, especialmente, nordestina, na década de 60, com taxas anuais de incremento de, 7,7% e 9,3%, respectivamente, tem três razões fundamentais.

Uma delas é a política de “automobilização” do país, iniciada pelo governo JK, nos últimos anos da década de 50, que exigia a modernização e ampliação da malha rodoviária nacional. Além disso, a década de 60 representa um momento em que a “integração nacional” passa a ser condição *sine qua non* para a plena afirmação do estágio monopolista do desenvolvimento capitalista, que se firmava no país. A ampliação e a modernização da malha rodoviária nacional estiveram no cerne desse processo de integração.

Por fim, as tensões sociais no Nordeste, resultantes de altos índices de pobreza e do aumento da densidade populacional, começavam a preocupar o poder público federal. A integração da Região ao restante do território do país começava a se configurar como uma questão de segurança nacional. As rodovias, neste caso, além de permitirem a conexão do Nordeste ao mercado de consumo nacional, facilitariam as migrações intra e inter-regionais, atenuando, relativa e parcialmente essas tensões. Daí os índices de

incremento da malha rodoviária nordestina serem, ao longo de todo o período analisado por Bezerra (1993) – 1960 a 1989 -, maiores do aqueles relativos ao restante do país.

Considerando a importância do turismo interno no Brasil e, para este, dos fluxos regionais, em grande parte movidos por deslocamentos rodoviários, a renovação da malha rodoviária brasileira, empreendida na década de 60 e 70 - embora em função de outros fatores, que não o turismo - acaba por contribuir, diretamente, para o desenvolvimento da atividade.

O transporte aéreo e a infra-estrutura aeroportuária – ao contrário do que ocorreu com o transporte rodoviário - estiveram, ao longo das últimas décadas, à margem da política de transportes no país, conforme denotam as condições físicas de grande parte dos aeroportos brasileiros. A reforma/modernização/ampliação de oito aeroportos no Nordeste, com recursos do Prodetur, é resultado dessa história da política de transportes no Brasil que privilegiou o transporte rodoviário em detrimento de todas as outras modalidades de transporte, ou seja, aéreo, ferroviário e marítimo.

Tomando-se por base os planos nacionais de desenvolvimento econômico, desde a segunda metade da década de 50 - Plano de Metas, até a segunda metade da década de 70 - II PND , o único destes planos, num período de vinte anos, que contemplava o transporte aéreo, entre suas prioridades, era o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social (Governos Jânio Quadros e João Goulart), para os anos de 1963 a 1965, que não chegou a sair do papel.

É neste quadro de abandono e precariedade da estrutura urbana e de deficiência do setor de transportes – ambos fundamentais para o desenvolvimento do turismo de massa - que vão surgir as políticas nacionais de turismo. Esse contexto influencia, de forma determinante, a definição e a consecução dessas políticas e, conseqüentemente, as formas espaciais assumidas pelo turismo em território nacional.

II. 1 As políticas federais de turismo

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um “conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em função do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território”.

Assim sendo, uma política pública setorial - como é o caso das políticas de turismo – não tem que ser concebida, necessariamente, sob esta designação. Toda diretriz ou estratégia instituída pelo poder público com o objetivo acima exposto, comporá, com o conjunto de medidas estabelecidas com a mesma finalidade, a política governamental em questão.

Do mesmo modo, um conjunto de ações deliberadas pelo poder público, em torno do objetivo de ordenar o desenvolvimento da atividade turística, pode ser revelador de uma política pública para a atividade.

Tais ponderações iniciais são de fundamental importância para a análise ora empreendida, já que na história do turismo no Brasil, apenas duas políticas nacionais de turismo são assim instituídas. A primeira delas, através do Decreto-Lei n. 55 de 18 de novembro de 1966, que define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo - CNTur e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR. A segunda, instituída em 1996, decorrente da Lei n. 8.181/91 e do Decreto n. 448/92.

O fato de a primeira “política nacional de turismo” ser implementada apenas em 1966 não significa que não tenham havido, anteriormente a esta data, outras políticas federais para a atividade. Até o Decreto-Lei n. 55/66 as políticas nacionais de turismo restringiam-se a aspectos parciais da atividade e não eram oficialmente reconhecidas como tal. Por outro lado, durante os vinte e cinco anos que separam o Decreto-Lei n. 55/66 da Lei n. 8.81/91, outras “políticas nacionais de turismo” surgiram, na forma de diplomas legais com efeito regulador da atividade.

A intervenção estatal sobre aspectos da vida social pode se dar sob modalidades diversas, que podem ser agrupadas, conforme Ferraz (1992), em participação, indução e controle.

Na modalidade “participação”, o Estado exerce alguma atividade econômica dentro do conjunto de atividades que definem um dado setor da economia. Em se tratando do setor turismo, o Estado poderia participar “explorando, por exemplo, uma companhia aérea ou um hotel” (Ferraz, 1992:18). Essa forma de participação do Estado no setor turismo é hoje inexpressiva no país. Salvo os casos dos “centros de convenções” estaduais e de um ou outro hotel em que essa participação existe, a tendência neoliberal de anulação do Estado empreendedor, faz-se bastante clara neste setor.

Em se tratando de “indução”, o Estado atua como orientador do comportamento dos agentes de mercado, através, em geral, da concessão de incentivos (financeiros, fiscais) para certos investimentos. Cabe acrescentar que, no que concerne à atividade turística, essa indução pode se dar, ainda, através da criação de uma dada infra-estrutura que permita o desenvolvimento da atividade. Isto é o que vem acontecendo, por exemplo, no litoral do Nordeste.

Por fim, na modalidade “controle”, o Estado atua como regulador, estabelecendo todas as regras a serem seguidas pela iniciativa privada na condução de uma dada atividade econômica. Conforme Ferraz (1992), em se tratando de turismo no Brasil *...a intervenção estatal vem ocorrendo sistematicamente sob as modalidades de indução e, esporadicamente, sob a de participação* (1992:18).

A abordagem do autor limita-se às ações intervencionistas do Estado. Em se tratando de turismo no Brasil, há que se ressaltar, porém, uma histórica omissão do poder público federal, que delegou à iniciativa privada o poder de decidir sobre o (re)ordenamento de seu território. Como resultados dessa omissão, cabe suscitar o caos urbano instalado em muitos municípios turísticos litorâneos, principalmente em períodos de alta temporada (congestionamentos, falta de água para abastecimento, acúmulo de lixo em locais públicos etc.), a privatização de praias para edificação de empreendimentos do tipo condomínio de segunda-residência e para instalação

de equipamentos de lazer, tais como parques temáticos, entre outros problemas.

Entre 1966 e 1991, o Estado brasileiro promulgou diversos diplomas legais com o objetivo de regulamentar aspectos do desenvolvimento da atividade turística no país e, embora tais instrumentos, "irregularmente" distribuídos ao longo do tempo¹¹, não deixassem claros os objetivos das respectivas políticas nacionais de turismo a que supostamente estariam subordinados, isto não significa que tais políticas não tenham existido. O que se pode concluir, a partir da análise deste conjunto de diplomas legais, é que as políticas nacionais de turismo, no período analisado, falharam sob diversos aspectos mas, principalmente, por reduzirem-se a aspectos parciais da atividade, em detrimento de uma abordagem estrutural e totalizante.

A história das políticas nacionais de turismo do Brasil foi reconstruída a partir da compilação e análise dos diplomas legais referentes à atividade, promulgados ao longo do tempo, considerando-se desde o primeiro deles, ou seja, o Decreto-Lei n. 406 de 4 de maio de 1938. Essa opção metodológica decorreu do fato de considerarmos que as políticas nacionais de turismo passam a existir, de forma sistematizada, apenas a partir do momento em que são respaldadas por lei. A análise desses diplomas legais permitiu a identificação de três diferentes períodos, cujas demarcações são dadas por rupturas importantes entre uma e outra fase.

O primeiro período poderia ser chamado de "pré-história jurídico-institucional" das políticas nacionais de turismo, pois nesta fase, que vai até 1966, essas políticas eram resultantes de diplomas legais desconexos e restritos a aspectos parciais da atividade, fundamentalmente à regulamentação de agências de viagens e de turismo.

A segunda fase inicia-se quando da promulgação do Decreto-Lei nº 55 de 18 de novembro de 1966, que define e institui, pela primeira vez, uma "política nacional de turismo" e cria, ainda, os organismos oficiais para levar a cabo sua efetivação. Esse período vai até 1991, com a revogação daquele

¹¹ Não há uma sistemática temporal na promulgação desses diplomas legais, não sendo possível, sequer, relacioná-los com as respectivas gestões dos diferentes governos federais que passaram pelo poder neste período.

Decreto-Lei, através da Lei n. 8.181 de 28 de março, que reestrutura a EMBRATUR e dá início ao que consideramos o terceiro período da história das políticas nacionais de turismo do país, que se estende até o momento atual.

A “pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo

O primeiro diploma legal que aborda algum aspecto da atividade turística no Brasil é o Decreto-Lei n. 406, de 4 de maio de 1938, cujo artigo 59º dispõe sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres.

A venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou terrestres só poderá ser efetuada pelos respectivas companhias, armadores, agentes, consignatários e pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma da lei. (Decreto-Lei n. 406, de 04 de maio de 1938, art. 59º)

Esse Decreto-Lei é regulamentado pelo Decreto n. 3.010, de 20 de agosto de 1938, que dispõe sobre o funcionamento das agências de vendas de passagens e das agências de turismo, bem como sobre a concessão de vistos consulares, para grupos de vinte turistas, *em excursões organizadas por empresas idôneas*” (Ferraz: 1992:31).

Ferraz (1992) critica o legislativo turístico brasileiro inicial, apontando que o Decreto n. 3.010 extrapola os *limites de mero regulamentador da lei*, e adota *expressões equívocas*. Ao que parece, o autor refere-se à expressão “empresas idôneas”, encontrada no texto daquele diploma legal, que deixa margem a interpretações subjetivas.

Considerando, porém, a inexperiência brasileira à época, no que se refere à regulamentação jurídica da atividade, e, por outro lado, os contextos cultural e moral em que se inseriam aqueles legisladores, tais equívocos perdem importância frente ao significado daqueles diplomas legais para a história das políticas governamentais de turismo no Brasil. Eles constituem um

marco entre o que se poderia chamar “pré-história” e “história” jurídico-institucional do turismo no país.

A partir de 1930, o Estado tem uma participação cada vez maior na definição dos rumos da economia brasileira. A Revolução acontecida naquele ano - que depôs o então presidente Washington Luís - representou *uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural com o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores* (Ianni, 1986:30). Essa transição, de um Estado agro-exportador para um Estado industrializante, é marcada, sobretudo, por uma crescente participação (interferência) do poder público na economia.

Naquele contexto - década de 1930 - é criado o “Conselho Federal de Comércio Exterior”, que Ianni (1986) considera *o primeiro órgão de planejamento governamental* brasileiro. Este período inaugura uma fase de crescente valorização do planejamento governamental na América Latina e, especificamente, no Brasil, traduzido, aqui, em diversos planos nacionais de desenvolvimento, tais como Plano SALTE (1949-1953), Plano de Metas (1956-1960), Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social (1963-65), Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76), e os Planos Nacionais de Desenvolvimento I (1972-74), II (1975-79) e III (1980-1984), entre outros.

Também na década de 1930, é criado o primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal. Trata-se da “Divisão de Turismo”, instituída como setor do então criado “Departamento de Imprensa e Propaganda”, diretamente vinculado à Presidência da República. A Divisão de Turismo tinha como principal atribuição *superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo*¹², que, na prática, significava a fiscalização das atividades relativas às agências de viagem.

O Decreto-Lei n. 1.915 amplia o significado do turismo para a administração pública federal. Pela primeira vez um diploma legal demonstra explícita preocupação com o conjunto dos serviços relativos ao turismo interno e externo, não mais se restringindo a legislar apenas sobre a venda de

¹² Decreto-Lei n. 1.915 de 27 de dezembro de 1939.

passagens ou sobre o funcionamento de agências de viagens e turismo. Mesmo considerando que, na prática, os “serviços” a que se referia este diploma legal eram, basicamente, os serviços prestados pelas agências de viagens e turismo, o texto do referido decreto permitia a ampliação do universo de atuação do Estado, no que se referia à atividade turística.

Os assuntos relativos a turismo estiveram, a partir de então, sob a responsabilidade dos mais diversos setores da administração pública: Departamento Nacional de Informações, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (1946-46); Departamento Nacional de Imigração, posterior Instituto Nacional de Imigração e Colonização (1946-58), do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Comissão Brasileira de Turismo -COMBRATUR, subordinada diretamente à Presidência da República (1958-1962), concomitantemente - no período 1961-62 - à atuação da Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional do Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio (1961-66). De 1966 até 1990, entre extinções e criações de órgãos, divisões, departamentos, assuntos relativos a turismo estiveram sempre subordinados ao Ministério da Indústria e do Comércio, quando, naquele ano, com a reforma administrativa instituída pelo governo Collor de Mello (1990-92), com a extinção daquele Ministério, são vinculados à Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, da qual passa a fazer parte a EMBRATUR. A partir de 1992, quando é criado o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, os assuntos relativos a turismo são incorporados a este Ministério.

Essa “circulação” da atividade turística por tão diversas esferas da administração pública, conduz a diferentes interpretações. Uma delas está associada ao fato de o turismo nunca ter estado entre as prioridades das políticas federais de desenvolvimento, do que seria resultado a “fraqueza política” do setor, traduzida na inconstância dos organismos oficiais encarregados da gestão da atividade.

Tido, por outro lado, como setor “menos importante” dentro do conjunto das atividades produtivas desenvolvidas no país, o turismo era possivelmente transferido de um para outro órgão da administração pública, em

função da atuação de grupos ligados à atividade, e de sua respectiva articulação com as diversas esferas do poder público.

Por fim, algumas dessas transfêrências teriam simplesmente decorrido de mudanças de governo, geralmente acompanhadas por reformas estruturais na máquina administrativa.

O primeiro diploma legal que trata, exclusivamente, da atividade turística¹³ é o Decreto-Lei n. 2.440, de 23 de julho de 1940, que dispõe sobre o funcionamento e atuação de empresas e agências de viagens e turismo, conforme artigo 2º:

As agências de viagens e turismo, as agências de turismo e as companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas poderão organizar, por conta própria, ou em conexão com empresas de transporte e de hospedagem, viagens coletivas de excursão, quando autorizadas pelo Departamento de Imprensa e Propaganda, e na forma e nas condições que este determinar.

Ao permitir a conexão entre agências de viagens e turismo, agências de turismo e companhias e agências de navegação e de passagens marítimas, o poder público criava as condições oficiais para que os diferentes agentes privados envolvidos com o turismo no país fizessem da atividade uma atividade organizada, que se constituísse, de fato, em um setor da economia, como em outros países há muito já havia acontecido. Essa organização da atividade turística é condição *sine qua non* para o desenvolvimento do chamado turismo de massa no país.

Em 1945, o Departamento de Imprensa e Propaganda é extinto (Decreto-Lei n. 7.582, de 25 de maio) e a Divisão de Turismo, que fazia parte de sua estrutura, é transferida para o então criado Departamento Nacional de Informações, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores,

¹³ Os outros dois decretos, citados no início deste capítulo, legislam, igualmente, sobre outros temas, que não apenas aqueles relativos à venda de passagens e funcionamento de agências de turismo.

mantendo a atribuição de *superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo*.

Pouco tempo depois, com a queda do Estado Novo (1946), extingue-se o “Departamento Nacional de Informações” e, conseqüentemente, a Divisão de Turismo a ele subordinada. Daquela data até 1958, configura-se o que Ferraz (1992) denomina “hiato jurídico-positivo”, superado apenas com a promulgação, naquele ano, do Decreto n. 44.863, de 21 de novembro, que cria a Comissão Brasileira de Turismo - Combratur.

Neste ínterim, as agências de venda de passagens ficaram, a partir de 1951, *sujeitas a registro no Departamento Nacional de Imigração e Colonização, sucedido pelo Instituto Nacional de Imigração e Colonização, e este pela Superintendência da Política Agrária, criada pela Lei Delegada n. 11, de 11/10/62*. (Ferraz, 1992: 32)

Meow!

A criação da Combratur, subordinada diretamente à Presidência da República, imprime um marco à história das políticas de turismo no país, já que o diploma legal que aprova seu regimento traz, pela primeira vez, referências à uma “política nacional de turismo”:

A Combratur terá por finalidade coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do país, no que respeita ao turismo interno e internacional (Decreto n. 48.126, de 19 de abril de 1960, art. 2º)¹⁴.

Conforme Ferraz (1992), as atribuições da Comissão, instituídas em 1958, assinalam a primeira vez na história do turismo brasileiro em que as diretrizes para uma política nacional de turismo são traçadas, ainda que limitadas. Essas atribuições eram:

a) *a coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e ao afluxo do estrangeiro;*

¹⁴ FERRAZ, 1992:33.

b) o estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas;

c) a simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meios de transporte e hospedagem;

d) a promoção e estímulo, por todos os meios a seu alcance, dos planos e equipamentos turísticos, com especialidade aos que se referem à construção e à remodelação de hotéis;

e) a criação de serviços e instalações que ampliem e completem as zonas turísticas;

f) a realização, com a colaboração dos estados e municípios, do inventário das áreas de interesse turístico existentes no país, a fim de ser levantado o patrimônio natural, com a finalidade de proteger, por meio de legislação adequada, a paisagem e outros motivos considerados como atração turística. (Decreto n. 44.863/58)

A preocupação com a ampliação e melhoria da infra-estrutura turística nacional, especialmente dos meios de hospedagem, está demonstrada nos itens "d" e "e" do decreto supracitado. É a partir desse momento que começa a se transferir o eixo prioritário das políticas públicas de turismo da organização do setor - do ponto de vista das agências de viagens e turismo - para a ampliação e modernização do parque hoteleiro do país.

Importante notar que a legislação comete equívocos que acabam por repercutir, diretamente, no ordenamento de territórios para uso turístico. Conforme item "f" do Decreto n. 44.865/58, as paisagens das chamadas "áreas de interesse turístico" a serem protegidas restringiam-se aos elementos naturais desses espaços, o que, conseqüentemente, excluía - quando existentes - seus respectivos núcleos urbanizados. Sem uma política urbana clara e sem uma visão totalizante por parte dos órgãos gestores de turismo, esses núcleos caíram, em muitos casos, em total abandono.

Tendo uma vida muito curta - a Combratur é extinta em 1962 (Decreto n. 572, de 2 de fevereiro) - a política nacional de turismo cuja execução esta Comissão deveria *coordenar, planejar e supervisionar*, não chega a se efetivar, pois as diretrizes dessa política são abandonadas por ocasião de sua extinção.

Os primeiros anos da década de 1960 correspondem a um período bastante conflituoso da história política brasileira. Em 1961, o então Ministério da Indústria e do Comércio é reorganizado (Lei n. 4.048 de 29 de dezembro), sendo criada, na sua estrutura, a Divisão de Turismo e Certames, subordinada ao Departamento Nacional de Comércio, deste Ministério. Entre as atribuições dessa Divisão, estabelecidas no Decreto n. 533 de 23 de janeiro de 1963, art. 21º, encontra-se:

II - Dar execução a todas as diretrizes que forem traçadas pela política nacional de turismo, articulando-se, para isso, interna e externamente, com os órgãos públicos e entidades privadas que estiverem vinculadas ao assunto.

Como, entretanto, a Combratur é extinta um ano após a criação da Divisão de Turismo e Certames e, não são absorvidas por esta as diretrizes da política nacional de turismo que cabiam àquela Comissão¹⁵, essa Divisão nasce com a tarefa de executar as diretrizes de uma política inexistente.

Assim sendo, apesar de o poder público federal esboçar, ainda na década de 50, uma clara preocupação com a determinação de uma política para o setor, a primeira política nacional de turismo surge apenas em 1966, com a promulgação do Decreto n. 55/66.

De 1966 a 1991

Na segunda metade da década de 60, os assuntos relativos ao turismo no Brasil têm um salto qualitativo importante. No ano de 1966, é promulgado o Decreto-Lei n. 55, de 18 de novembro, que *define a política*

¹⁵ Decreto n. 44.863 de 21 de novembro de 1958.

nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo. Isto se dá num contexto de reformulação de toda a máquina administrativa estatal.

O Decreto-Lei n. 55/66 está em plena consonância com o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964-66), sob a presidência de Castello Branco, cujo objetivo, entre outros, era *...atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida* (Ianni, 1986:235).

Tais objetivos explicam a valorização do setor turismo no país a partir de então – apesar de o mesmo não ter sido diretamente contemplado naquele plano. É a partir do Decreto n. 55/66 que o turismo começa a ser reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação. Isto está demonstrado pelo sistema de incentivos financeiros e fiscais criados em função dessa atividade, que privilegiaram, sistematicamente, as regiões Norte e Nordeste. O artigo primeiro do Decreto-Lei n. 55/66 diz:

“Compreende-se como política nacional de turismo a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam originárias do setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país.”

Há, nesta definição, dois equívocos claros. Um deles diz respeito à redução da política nacional de turismo à *uma atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo...* O outro, à colocação de que essas iniciativas podem ser *isoladas ou coordenadas entre si*.

Toda política é imbuída de intencionalidade e de ideologia. Uma política setorial revela uma forma de o poder público ver, de pensar e de se posicionar no mundo. Não se trata, portanto, de uma “atividade”, embora toda atividade tenha algum conteúdo político. E, se toda atividade tem um conteúdo político, não é a política que decorre de uma ou outra iniciativa, mas sim o

contrário. Todas as iniciativas públicas e privadas que concorrem para o desenvolvimento de uma dada atividade já nascem com um dado conteúdo político.

Uma política nacional de turismo pressupõe uma tomada de posição, por parte do poder público federal, frente à atividade, tendo como base o território nacional, capaz de estabelecer um “norte”, uma orientação tanto para o setor público como para o setor privado – incluindo-se setores de atividades que influem no desenvolvimento do turismo - no sentido de atingir os objetivos estabelecidos por esta política (sejam eles quais forem). Assim sendo, o Decreto-Lei n. 55/66 equivoca-se ao considerar “atividades isoladas” do setor público e/ou privado, como determinantes da política nacional de turismo. Tais atividades poderiam expressar, no limite, a existência de políticas locais e/ou regionais de turismo, não necessariamente consonantes com os objetivos estabelecidos por uma política nacional.

Tais equívocos parecem ter sido rapidamente reconhecidos pelos legisladores, à época, já que, no ano seguinte – 1967 - quando da promulgação do diploma legal que regulamenta o Decreto-Lei n. 55/66, o conceito de política nacional de turismo é reformulado:

Compreende-se como Política Nacional de Turismo, o conjunto de diretrizes e normas integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional. (Decreto-Lei n. 60.224, de 16 de fevereiro de 1967, art. 1º)

Esta definição corrige erros presentes na definição anterior, mas comete outro equívoco. Embora não haja plano ou planejamento sem conteúdo político e toda política setorial careça de planejamento para sua eficaz consecução, a política antecede o plano. Assim sendo, a lei induz a um equívoco no entendimento dos conceitos de política e de planejamento, colocando-os num mesmo patamar. Equívocos na compreensão dos conceitos de política e de planejamento têm um significado importante na história das

políticas de turismo no país, pois, entre outras coisas, a confusão entre política de turismo e planejamento turístico vai permear todo o desenvolvimento da atividade no Brasil, resultando na ineficiência tanto de políticas, quanto de planos.

Outro aspecto do Decreto-Lei n. 55/66 que merece destaque é a equiparação do setor turismo à indústria. A expressão "indústria do turismo" surgiu há algumas décadas - não se sabe quando ou quem a utilizou pela primeira vez - sendo, ao longo do tempo, incorporada ao vocabulário daqueles que tratam, de alguma forma, com o tema.

Essa expressão tem um significado importante no contexto do desenvolvimento da atividade no país, que estará, durante grande parte de sua história vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio (atual Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo), e receberá incentivos equivalentes àqueles destinados ao setor industrial.

A criação da Empresa Brasileira de Turismo - EMBRATUR (sob o regime jurídico de empresa pública) e do Conselho Nacional de Turismo - CNTur tem papel fundamental na condução das políticas nacionais de turismo a partir de 1966. A EMBRATUR existe até hoje (transformada em autarquia pela Lei n. 8.181 de 29 de março de 1991). O CNTur, por sua vez, é extinto por este mesmo diploma legal, sendo transferidas para a EMBRATUR todas as atribuições do Conselho.

Por fim, os Decretos-Lei n. 55/66 e n. 60.224/67 imprimem uma mudança substancial na condução das políticas federais de turismo, criando o Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo CNTur, pela EMBRATUR e pelo Ministério das Relações Exteriores.

Ao Conselho Nacional de Turismo - CNTur coube, entre outras atribuições, *formular as diretrizes a serem obedecidas na política nacional de turismo*¹⁶.

À EMBRATUR caberia, por sua vez, *estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção da política nacional de turismo e, bem assim, aqueles que digam respeito ao seu funcionamento.*¹⁷

O Ministério das Relações Exteriores, outro vértice do triângulo que compunha o Sistema Nacional de Turismo, tinha como atribuição a divulgação do turismo nacional no exterior, através de suas tarefas diplomáticas.¹⁶

Embora coubesse ao CNTur formular as diretrizes da política nacional de turismo, este Conselho dependia dos estudos e propostas da EMBRATUR para que pudesse exercer aquela prerrogativa, conforme o diploma legal supracitado. Isto acaba por conferir à EMBRATUR um poder maior do que ao próprio CNTur, no que se refere à elaboração das políticas nacionais de turismo. Além disso, conforme demonstra a história das atividades dessas duas instâncias do poder público federal, a EMBRATUR adquire maior força política, ao longo do tempo, comparativamente ao CNTur. Tal constatação culmina na extinção do Conselho em 1991, em função da reforma administrativa empreendida pelo governo Collor de Mello (1990-92), e na reformulação da EMBRATUR, que passa a assumir suas atribuições:

Com o passar do tempo, as atividades do CNTur foram atreladas à EMBRATUR, e quase sempre seu trabalho foi sufocado pela ação liberal e executiva do organismo nacional de turismo, restringindo-se apenas ao papel homologador das decisões e realizações deste, passando, assim, de órgão normativo e formulador para instrumento cartorial. (Beni, 1991:96)

A Lei n. 8.181 de 28 de março de 1991 vem, desta forma, apenas instituir, juridicamente, aquilo que, na prática, já acontecia:

A EMBRATUR tem por finalidade formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo (art. 2º).

¹⁶ Decreto-Lei n. 60.224/67, art. 6º.

¹⁷ (Decreto-Lei n. 60.224/67, art. 20º).

¹⁸ Decreto-Lei n. 60.224/67, art. 7º.

Além disso, estabelece o artigo 3º daquela Lei como atribuição da EMBRATUR:

I - propor ao Governo Federal normas e medidas à execução da Política Nacional de Turismo e executar as decisões que, para esse fim, lhe sejam recomendadas.

Embora os diplomas legais citados até aqui revelem que, nos diversos atos de criação de órgãos federais de turismo, estes tenham, entre suas atribuições, a tarefa de formular e/ou executar a política nacional de turismo, as diretrizes, visando este fim, não são estabelecidas claramente por nenhum dos diplomas legais deste período. Essas diretrizes apareceram, em todos os casos, na forma de "objetivos" e/ou "atribuições" dos respectivos organismos oficiais:

O que se verifica é o estabelecimento de diretrizes e princípios gerais, objetivos globais, especificação de competências, indicação de atribuições, funções e atividades, sem, contudo, proporcionar um elo de ligação real entre o discurso e a ação, ou seja, a determinação efetiva de prioridades e a hierarquização da decisão política. (Beni, 1991:97)

As primeiras diretrizes para uma política nacional de turismo foram instituídas quando da criação da Combratur (Decreto n. 44.863/58). Essas diretrizes foram reformuladas pelos Decretos-Lei n. 55/66 e n. 60.224/67, que instituíram o Sistema Nacional de Turismo. Neste caso, as diretrizes da política nacional de turismo, a ser implementada por este Sistema, estariam embutidas entre seus objetivos, estabelecidos pelo Decreto-Lei n. 60.224/67:

a) coordenar a ação de todos os organismos que tratam de turismo, com vistas à conscientização do turismo brasileiro, e, conseqüentemente, ao estímulo da formação das correntes turísticas internas e externas;

b) fornecer informações precisas sobre as condições turísticas nacionais;

c) diligenciar para que os serviços turísticos se revistam de qualidade de bom atendimento;

d) propiciar a formação profissional adequada para o pessoal ligado às atividades turísticas. (art. 2º)

Conforme demonstram esses objetivos, o Sistema Nacional de Turismo ora criado teria como principal atribuição a organização do setor, do ponto de vista da administração pública. Mas as dificuldades em se executar tal tarefa começam já a partir do entendimento da lei. Afinal, o que significaria a “conscientização do turismo brasileiro”? Expressões de sentido dúbio e desacompanhadas de qualquer explicação têm permeado a legislação turística brasileira, tendo como principal resultado a desorganização do setor, ou seja, a antítese do que propunham esses diplomas legais.

As diretrizes da Política Nacional de Turismo então implementada encontravam-se, ainda, ‘diluídas’ entre os objetivos que deveriam nortear as ações do CNTur e da EMBRATUR:

a) promover junto aos órgãos competentes a programação e a execução das obras de infra-estrutura tendo em vista o aproveitamento, para finalidades turísticas, dos recursos naturais do País;

b) assentar os lineamentos que permitam caracterizar as atividades turísticas e dar homogeneidade à terminologia da indústria turística;

c) interferir junto ao poder competente para a regulamentação adequada do exercício das atividades e profissões vinculadas ao turismo;

d) estudar a dinâmica do turismo para servir de base ao desenvolvimento das atividades que lhe sejam inerentes bem como de outras de relevância econômica;

e) *criar condições de melhoria dos recursos turísticos mediante financiamentos e estímulos às iniciativas a eles relacionadas;*

f) *fiscalizar as atividades ligadas à indústria de turismo de acordo com a legislação em vigor. (Decreto-Lei n. 60.224/67, art. 3º)*

A ênfase no aproveitamento dos recursos naturais do país acompanha a história das políticas nacionais de turismo até hoje, mas a infraestrutura a que se refere o objetivo acima continua precária, não por inoperância apenas da política de turismo, mas, igualmente, pelas deficiências da política urbana.

Outro aspecto importante presente nesses decretos (Decreto-Lei n. 55/66 e n. 60.224/67) diz respeito à inserção, no quadro de uma política nacional de turismo, de incentivos fiscais exclusivamente direcionados para empreendimentos dessa natureza. O que se pode chamar de “sistema nacional de incentivos fiscais e financeiros” para a atividade turística tem papel determinante no (re)ordenamento de territórios para uso turístico no país.

Até meados da década de 90, a política nacional de turismo, reduz -se, na prática, à ampliação e melhoria da infra-estrutura hoteleira. Neste período - excetuando-se os diplomas legais que vão reger o sistema nacional de incentivos fiscais e financeiros à atividade - apenas dois atos jurídicos têm maior relevância, no que se refere à política nacional de turismo e às suas repercussões sobre o (re)ordenamento de territórios para uso turístico no país.

Um desses atos é a Resolução CNTur n. 31, de 10 de abril de 1968, que estabelece o “Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo”. Era atribuição do CNTur instituir este plano, que deveria orientar a aplicação dos incentivos fiscais previstos nos artigos 25º e 26º do Decreto-Lei n. 55/66. Este plano estabelece como prioritárias para implantação de projetos de hotéis de turismo, as seguintes áreas:

I - Capital Federal e as capitais dos estados e dos territórios;

II - estâncias hidrominerais, estações climáticas e balneárias, e cidades históricas;

III - adjacências dos aeroportos internacionais e eixos viários de interesse turístico;

IV - Parques Nacionais e áreas onde haja ocorrências naturais com caráter de excepcionalidade e interesse turístico;

V - outras localidades de comprovado interesse turístico, a critério deste Conselho.”

Não há qualquer explicação no texto da Resolução n. 31 sobre a eleição daquelas áreas, mas a análise de cada uma delas permite algumas inserções.

Brasília, inaugurada em 1961, carecia, em decorrência de sua principal função – capital político-administrativa do país – de uma infraestrutura de hospedagem que desse conta dos fluxos de pessoas que uma cidade com tais desígnios deveria atrair. Dá sua inserção no rol de prioridades daquela Resolução. As capitais dos estados e dos territórios federais¹⁹, por sua vez, deveriam, prioritariamente, implementar sua infra-estrutura de hospedagem, pelo fato de constituírem centros de atração e de irradiação de fluxos turísticos intra-estaduais, inter-regionais, nacionais e, alguns casos, internacionais.

As estâncias hidrominerais, estações climáticas e balneárias e cidades históricas, geralmente pequenos e médios núcleos urbanos, constituíam territórios de uso turístico reconhecido²⁰ e poderiam, com base na Resolução n. 31, pleitear os incentivos fiscais previstos por lei.

A priorização de adjacências de aeroportos internacionais e de “eixos viários de interesse turístico” revela um objetivo implícito de aproveitamento turístico de áreas de deslocamento de fluxos. Esse objetivo nunca foi, porém, alcançado. A política de sobrevalorização dos transportes rodoviários delegou outra lógica à expansão territorial do turismo no país, em

¹⁹ Amapá, Rondônia e Roraima.

²⁰ Essas categorias (estâncias e estação balneária) foram criadas por lei para designar lugares com diferentes formas de uso pelo turismo.

que as rodovias e, principalmente, as rodovias litorâneas, é que induzem o aproveitamento desses fluxos.

A eleição dos parques nacionais e "áreas de ocorrências naturais com caráter de excepcionalidade e interesse turístico" como prioritárias, demonstra o interesse do poder público federal de incentivar um maior aproveitamento de outros recursos naturais do país – que não as praias – para uso do turismo.

Por fim, o item "V" daquela Resolução delegava ao Conselho Nacional de Turismo o poder de delimitar as "áreas de interesse turístico" do país, segundo critério próprio, o que abre precedentes a barganhas políticas (por parte de prefeitos e governos de estados) e do empresariado do setor hoteleiro, principalmente, interessados nas facilidades passíveis de serem obtidas através dos financiamentos para o setor.

Tais desmandos na administração pública do turismo no Brasil tornam-se evidentes quando da criação dos incentivos fiscais e financeiros exclusivos para a atividade, conforme aponta Beni:

...afora os freqüentes abusos e facilitação para obtenção desses benefícios a projetos carentes de fundamentação técnica e de custo-oportunidade, e mesmo aqueles, de notório custo-benefício, na sua grande maioria obtinham aprovação e eram executados de forma sub ou hiper dimensionada, justamente pela ausência de critérios e diretrizes de planejamento estratégico, pesquisas científicas e dados estatísticos precisos e projeções de mercado sobre a conveniência da implantação ou ampliação de empreendimentos turísticos, sem o necessário conhecimento da escala real de prioridade de desenvolvimento local e regional, acrescido da exclusão no contexto de uma política e de um Plano nacional de Turismo. (1991:85)

O Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, criado com o intuito de orientar a aplicação dos incentivos fiscais instituídos em

1966 para estimular o desenvolvimento do turismo no país, deveria ter validade provisória, ou seja, até a implementação do Plano Nacional de Turismo – PLANTUR.

Em 1969, é instituída pelo CNTur, a Resolução CNTur n. 71, de 10 de abril, que traz todas as indicações para a elaboração do PLANTUR, considerado instrumento básico da Política Nacional de Turismo. O PLANTUR tinha como objetivos:

a) desenvolvimento do turismo receptivo, como fator preponderante para a geração e captação de divisas, dando-lhe tratamento de mercadoria exportável, para efeito de comercialização;

b) incremento de turismo interno com vistas ao acréscimo de rendas, e à dinamização de atividades econômicas nas áreas em que se desenvolva;

c) desenvolvimento do turismo em bases que estimulem o aparecimento de atividades correlatas ou decorrentes e a absorção de mão-de-obra, especializada ou não, gerando novas oportunidades no mercado de trabalho;

d) estímulo aos investimentos privados de interesse turístico;

e) concessão de estímulos fiscais e outras facilidades que propiciem a canalização de empreendimentos turísticos para as áreas que deles necessitem e apresentem condições potenciais favoráveis. (art. 2º)

Este Plano, cujas definição, diretrizes, objetivos e metodologia para confecção, foram, detalhadamente, descritos na Resolução CNTur n. 71, jamais foi executado. E, como até 1992, nenhum outro plano - tal como seria o PLANTUR, com uma abordagem global do turismo no país - foi elaborado, a política nacional de turismo, ao longo deste período, acabou por restringir-se à uma política de incentivos financeiros e fiscais, especialmente direcionados para o setor hoteleiro. Em não tendo sido instituído o PLANTUR, permaneceu

válido o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo da Resolução CNTur n. 31.

Conforme Beni a necessidade de ampliação e modernização do parque hoteleiro nacional era incontestável:

Naquela época – final da década de 60 – a Europa já apresentava cerca de nove milhões de leitos em oferta em relação a aproximadamente quatro milhões e meio de leitos nos Estados Unidos e setecentos mil na Argentina, ao passo que o Brasil possuía em torno de cento e oitenta mil leitos ainda não classificados, diferentemente do que se sucedia nos países mencionados. (1991:83)

Ao referir-se à implantação de hotéis no Brasil, considerando os primeiros anos de atuação da EMBRATUR – desde sua criação, em 1966, até a criação do FUNGETUR, 1971, BENI (1991) ressalta a edificação de meios de hospedagem sofisticados, *compatíveis com as grandes cadeias hoteleiras internacionais de quatro e cinco estrelas*. Sobre os resultados dessa política, coloca o autor

...esta situação, por falta de planejamento estratégico e de um sistema de controle de informação de mercado dos centros receptivos nacionais, reflete-se até hoje na desordenada distribuição e ocupação dos alojamentos, que apresentam altos índices de ociosidade, custo elevado, além de não corresponderem aos vários estratos de demanda do turismo. (1991:82)

Outro marco importante na história das políticas nacionais de turismo acontece em 1991, quando da reestruturação da EMBRATUR, que se faz acompanhar da implementação de objetivos e diretrizes para a formulação do que viria a ser a atual política nacional de turismo, instituída em 1996.

De 1991 até 1999

A reestruturação da EMBRATUR, empreendida através da Lei n. 8.181 de 28 de março de 1991, transforma a então empresa pública em autarquia especial, modifica parte de sua denominação de Empresa Brasileira de Turismo para Instituto Brasileiro de Turismo e lhe atribui, conforme artigo 2º, a finalidade de *formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo - PNT*.

A Lei n. 8.181 é regulamentada pelo Decreto n. 448 de 14 de fevereiro de 1992, que estabelece como finalidade da Política Nacional de Turismo *o desenvolvimento do Turismo e seu eqüacionamento como fonte de renda nacional*. Como diretrizes dessa política, reza o artigo 2º do referido Decreto:

- I – a prática do Turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País;*
- II - a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico. (Lei n. 8.181, art. 2º)*

O turismo é a única atividade econômica em que o consumo do espaço constitui sua razão de ser. Para nenhuma outra atividade econômica, ainda, a porção visível do espaço geográfico – a paisagem – é tão relevante. Daí o significado da preservação do patrimônio natural e cultural do país para o turismo. Não necessariamente pelo papel que desempenham na economia, na cultura, na vida do lugar, mas pelo que aparentam ser aos olhos de um turista.

Becker (1995), aponta, a partir da análise daquelas diretrizes, uma mudança no significado do turismo, no que tange às políticas nacionais de turismo anteriores. Essa mudança estaria expressa na substituição da ênfase no desenvolvimento para a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e para a valorização do homem.

Há que se considerar o fato de essas diretrizes da política nacional de turismo terem sido estabelecidas sob um governo com características populistas, como foi o governo Collor de Mello (1990-92).

A política nacional de turismo deveria ter, conforme o Decreto n. 448/92, os seguintes objetivos:

- I – democratizar o acesso ao Turismo Nacional, pela incorporação de diferentes segmentos populacionais, de forma a contribuir para a elevação do bem-estar das classes de menor poder aquisitivo;*
 - II – reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda;*
 - III – aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio de turistas estrangeiros no País, mediante maior divulgação do produto brasileiro em mercados com potencial emissor em nível internacional;*
 - IV – difundir novos pontos turísticos, com vistas a diversificar os fluxos entre as Unidades da Federação e beneficiar especialmente as regiões de melhor nível de desenvolvimento;*
 - V – ampliar e diversificar os equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características sócio-econômicas regionais e municipais;*
 - VI – estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua valorização e conservação;*
 - VII – estimular a criação e implantação de equipamentos destinados a atividades de expressão cultural, serviços de animação turística e outras atrações com capacidade de retenção e prolongamento da permanência dos turistas.*
- (Decreto n. 448/92, art. 3º)

O Decreto n. 448/92 preconiza a democratização do turismo nacional, mas não explicita qualquer meio para alcançar este fim²¹. Isto somente acontece quando da implementação da Política Nacional de Turismo, em 1996, decorrente deste diploma legal.

²¹ Considerando que o referido decreto é a regulamentação da Lei n. 8.181/91, que institui a Política Nacional de Turismo, caberia ao mesmo explicitar os objetivos então expostos.

O segundo objetivo acima exposto atribui à política de turismo algo que depende, fundamentalmente, da política econômica. (Como poderia o turismo promover uma melhor distribuição da renda nacional?) Tais pressupostos contribuem para a desorganização do setor e para a perpetuação de equívocos no planejamento da atividade, considerando que a política deve orientar o processo de planejamento.

Ocupando posição marginal no *ranking* organizado pela OMT (39º lugar entre os países mais visitados do mundo em 1998)²², a conquista de maior “fatia” dos fluxos internacionais de turistas (objetivo terceiro) significa não somente uma ampliação da demanda atual, mas, fundamentalmente, uma mudança na “qualidade” dessa demanda, com a atração de fluxos de turistas de maior poder aquisitivo do que o turista nacional.

Esta mudança no perfil da demanda está a exigir múltiplas ações no sentido da modernização de territórios para uso do turismo no país e isto aparecerá, de forma clara, no documento que institui a política nacional de turismo em vigor, principalmente através dos “programas de infra-estruturas básica e turística” criados e/ou assimilados por essa política.

A diversificação do produto turístico, embora apareça como um objetivo, pode ser entendida como uma estratégia da política, já que o objetivo, neste caso, é diversificar os fluxos para determinadas porções do território nacional. Neste sentido, a política de turismo revela um aspecto seletivo, do ponto vista espacial, quando sugere a difusão de novos pontos turísticos, privilegiando aqueles localizados em “regiões de melhor nível de desenvolvimento”. Em sendo assim, as regiões mais pobres continuariam em desvantagem, do ponto de vista de um possível uso de seu território pelo turismo.

Por outro lado, se a demanda turística é um dado externo ao núcleo e/ou região receptores, criar equipamentos e serviços de acordo com as características sócio-econômicas desses núcleos/regiões (objetivo quinto) resultaria na restrição dessa demanda como consequência da especialização forçada desses lugares. Se assim fosse, não se poderia mais, por exemplo, edificar um só hotel de luxo ao longo de extensas áreas de pobreza espalhadas pelo território brasileiro.

A política nacional de turismo, instituída durante o primeiro mandato do atual governo, reelabora esse objetivo e inclui entre suas macroestratégias *a implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais* (grifo nosso). Apesar da alteração textual, o objetivo permanece dúbio, pois que em nenhum momento ao longo do documento que institui a atual PNT, é esclarecido o que se entende por “potencialidade regional”, ou seja, se se trata de aspectos naturais e/ou sócio-econômico-culturais da região, ou ambos.

O objetivo sexto da política nacional de turismo, conforme o Decreto n. 448/92, corrobora o que está colocado como uma das diretrizes daquela política, ou seja, a prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país. Conforme colocado anteriormente, tanto o patrimônio natural quanto o patrimônio cultural estão na base das práticas turísticas e uma política nacional de turismo não poderia, portanto, negligenciar tais aspectos envolvidos pela atividade.

Por fim, o objetivo sétimo da política nacional de turismo, conforme o Decreto n. 448/92, mostra o que parece ser uma ampliação da visão do setor público federal no que se refere à prática do turismo. O fazer turístico não se resume à hospedagem em hotel e ao “consumo” de recursos naturais do lugar. A infra-estrutura de lazer desempenha importante papel no conjunto dos serviços que compõem a atividade.

Sobre o Decreto n. 448/92, há, ainda, que se ressaltar a utilização de duas teses insustentáveis, porém comumente presentes em documentos e discursos governamentais federais.

Uma delas diz respeito à chamada “tese dos desequilíbrios regionais”, contestada desde a década de 70, mas até hoje defendida por alguns. Conforme Oliveira (1977), não há desequilíbrio regional no Brasil, pois o quadro sócio-econômico que se nos apresenta é resultado, na verdade, da forma que a divisão regional do trabalho assume no país. O que há, na verdade, são diferenças, desigualdades, mas não desequilíbrios.

Neste sentido, coloca Benevides:

O modo de crescimento e de acumulação da economia brasileira acarretou uma certa divisão inter-regional

²² Jornal Panrotas, 02-08/02/1999, p. 16.

do trabalho e uma integração econômica do espaço nacional, concorrente para que as regiões tivessem e continuem tendo papéis desiguais na geração e repartição da renda nacional.
(1994:32)

A segunda tese insustentável, presente no artigo 4º do Decreto n. 448/92, é aquela que atribui ao turismo um papel de agente minimizador desse referido (e equivocado) “desequilíbrio regional”. Considerando que o desequilíbrio não existe, o turismo não poderia contribuir para eliminá-lo.

Reconhecendo-se, por outro lado, a existência de desigualdades, faz-se necessário ressaltar a incapacidade do turismo de eliminá-las, já que o mesmo está sujeito às “regras” estabelecidas para a manutenção desse equilíbrio, ainda que perverso. Inserido no contexto do modo de produção capitalista e sujeito, portanto, às suas contradições, o turismo não poderia, isoladamente, contribuir para reduzir as disparidades existentes entre as distintas regiões do país.

Com o objetivo de constituir um instrumento de implementação da política nacional de turismo, foi criado, em 1992, o Plano Nacional de Turismo – PLANTUR. Trata-se de um plano detalhado de ações a serem deflagradas pelo poder público federal no sentido de efetivar a política nacional de turismo.

O PLANTUR compõe-se de sete programas (divididos em sub-programas), sendo esses: Programa Pólos Turísticos, Programa Turismo Interno, Programa Mercosul, Programa Ecoturismo, Programa Marketing Internacional, Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico, Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo.

Quando da criação da PLANTUR, em 1992, a política nacional de turismo não havia sido, ainda, implementada, já que o Decreto n. 448/92 restringiu-se a definir seus objetivos e diretrizes e à regulamentação econômica do setor, atribuindo, à EMBRATUR a prerrogativa de *criar um Conselho Consultivo, com a finalidade de compor com sua Direção, na formulação da Política Nacional de Turismo...*(art. 13º).

Como a política nacional de turismo não estava, portanto, implementada (o que ocorre em 1996), quando da concepção do PLANTUR, este que deveria ser um instrumento para sua efetivação, fica restrito apenas

aos objetivos, diretrizes e à regulamentação econômica do setor, estabelecidos pela Lei n. 8.181/91 e pelo Decreto n. 448/92.²³

Apesar dessa incoerência, ou seja, do plano preceder a política, o PLANTUR foi criado, tendo como diretrizes:

- a preservação e valorização do meio ambiente e seus recursos;
- a eficiência administrativa;
- a interação e trabalho cooperativo com outras esferas e instâncias governamentais, iniciativa privada, bancos e organismos internacionais;
- execução das ações pela iniciativa privada e atividade de fomento e de suporte pelo Governo.

O PLANTUR é gestado num período em que se dá ampla reformulação da máquina administrativa federal, sob o comando do governo Collor de Mello (1990-92). A EMBRATUR, principal organismo público de gestão do turismo nacional passa, nesta fase, por profundas transformações.²⁴

Em função daquelas diretrizes, o PLANTUR apresenta os seguintes objetivos:

- ordenar as ações do setor público, visando à diversificação de produtos, à geração de empregos e divisas, à melhor distribuição da renda nacional, à proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural;
- constituir referencial para as ações do setor privado, oferecendo subsídios para planejamento e execução de suas atividades. (In: Becker, 1995:14)

Becker (1995) indica a existência de uma ambigüidade patente no PLANTUR, no que se refere tanto a seus objetivos como a suas diretrizes. Segundo a autora, o mesmo tem ótica desenvolvimentista, mas suas diretrizes

²³ Esses diplomas legais, além de estabelecerem objetivos e diretrizes da PNT, normatizam a atividade do ponto de vista da regulamentação econômica do setor.

²⁴ Em 1991, a EMBRATUR deixa de ser uma autarquia para se transformar em,... Sua denominação é alterada de Empresa para Instituto Brasileiro de Turismo e este passa a fazer parte da Secretaria geral de Governo, já que o Ministério da Indústria e Comércio – ao qual pertencia – havia sido extinto.

ora se referem à proteção ora à preservação ou à valorização do meio ambiente. Segundo a autora, o mesmo...

Enfatiza a redução das desigualdades regionais, mas não sugere como alcançá-las. Enfatiza o papel do Governo Federal como cerne do ordenamento das ações, mas atribui amplo papel à iniciativa privada na execução e mesmo, parece, na concepção. (1995:15)

O PLANTUR não chega a sair do papel e uma possível explicação para isto residiria no fato de este plano “colocar a carroça à frente dos bois”, ou seja, o Plano Nacional de Turismo, que deveria constituir um instrumento de efetivação da política, é instituído antes de a política de turismo ser implementada.

Cabe lembrar que o PLANTUR foi concebido em um período de forte instabilidade política, no decorrer do qual houve, pela primeira vez na história do Brasil, o *impeachment* de um presidente. Essa instabilidade política, acompanhada de acentuada instabilidade econômica, reflete-se, de forma negativa, sobre todos os setores produtivos do país, incluindo-se o turismo.

A atual política nacional de turismo, preconizada pelo Decreto n. 448/92, foi instituída em 1996²⁵. O documento que cria a atual PNT é o mais completo e detalhado documento oficial, na história das políticas federais para atividade, a tratar do setor turismo, o que não implica, necessariamente, maior eficiência relativamente às políticas anteriores. Por ser uma política setorial, a política de turismo somente pode ser bem sucedida se articulada com outras políticas setoriais e se entendida como uma pequena parte de um imenso jogo de relações.

A recente valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da atual PNT, é resultado de fatores como a crescente importância econômica que a atividade vem adquirindo no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do PIB mundial; a necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais, como forma de geração de divisas e empregos; e a difusão de um certo “senso comum” no que se refere

²⁵ Primeiro mandato do governo FHC (1995-98).

às “potencialidades naturais turísticas” do território nacional, principalmente em se considerando o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal.

Na redefinição atual da Divisão Territorial do Trabalho parece caber ao Brasil menor peso na produção industrial mundial e, por outro lado, maior importância relativa como destino tropical alternativo para os fluxos turísticos internacionais. Neste sentido, a valorização nacional do turismo reflete não somente a “descoberta” do turismo como atividade produtiva relevante, mas, também, uma certo (re)ordenamento espacial do turismo em escala global, em plena expansão territorial.

A atual Política Nacional de Turismo tem como objetivos:

- a) a ordenação das ações do Setor Público orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social;*
- b) a definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais;*
- c) a orientação referencial para o setor privado.*

As ações da PNT são orientadas por quatro macro-estratégias. A primeira delas diz respeito ao *ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada*. Essa macro-estratégia é consonante com os objetivos da PNT de ordenar as ações do setor público em busca de maior eficiência no gerenciamento da atividade turística. Considerando-se a amplitude dessa tarefa, pode-se compreender a criação dessa macro-estratégia para alcançar aquele objetivo.

Outra macro-estratégia da PNT é *a qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor*. A baixa qualificação profissional dos prestadores de serviços na atividade turística no Brasil, resultante das deficiências das políticas educacionais no país constitui fator limitante ao desenvolvimento da atividade que, como outros setores econômicos, carece de mão-de-obra qualificada.

A descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado compõe o conjunto das macro-

estratégias da PNT. Essa macro-estratégia revela uma postura do poder público federal presente, também, em outros setores da administração pública, de transferência de atribuições – no caso, no que se refere ao turismo – para outros atores sociais (organismos estaduais de turismo, prefeituras, setor privado). Trata-se do que Becker chama de “descentralização controlada”, já que o governo federal busca manter o controle estatal da atividade, agora através de concessões e negociações:

Em face da crise fiscal e política do Estado brasileiro, da restrição dos créditos e financiamentos internacionais para a esfera federal – que parecem se destinar mais às ONGs, às agências, e talvez aos estados e municípios, embora em volumes discretos – e da competição acentuada, o Governo Federal é obrigado a ceder e negociar com os diferentes grupos sociais como meio de manter um certo controle, e como uma nova maneira, indireta, de obter recursos. (Becker, 1995:41)

A implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais corresponde a outra macro-estratégia da PNT. Essa macro-estratégia está no cerne do objetivo estratégico²⁶ de fomento à atividade, através dos “Programas de Infra-estruturas Básica e Turística”²⁷.

O Prodetur-NE, criado em 1991, foi assimilado pela Política Nacional de Turismo e incluso entre os Programas de infra-estruturas básica e turística, juntamente com o Prodetur-Amazônia Legal/Centro-Oeste e Prodetur-Sul. Além dessas áreas, foram incluídas nesses programas a Hidrovia Tietê-Paraná e a região do Vale do Rio Ribeira de Iguape, estado de São Paulo (Programa de Desenvolvimento Turístico do Vale do Ribeira).

A eleição das Regiões Nordeste e Centro-Oeste e da Amazônia Legal como áreas prioritárias pelos mecanismos de fomento da PNT

²⁶ São nove os objetivos estratégicos da Política Nacional de Turismo: Fomento, Defesa do Consumidor, Desenvolvimento de Pensamento Estratégico, Qualidade de Serviços, Descentralização, Conscientização, Articulação, Turismo Interno, Promoção e Inserção Internacional.

²⁷ Outros dois programas fazem parte do objetivo estratégico de fomento à atividade: Programa de Geração de Oportunidades de Negócios e Programas de Desenvolvimento.

demonstra, mais uma vez na história das políticas nacionais de turismo, a intenção de se fazer da atividade um mecanismo de atenuação dos desníveis econômicos inter-regionais. Este pensamento, foi exposto, claramente, no Decreto n. 448/92, que preconizou a criação da atual PNT:

O Poder Público atuará, através de apoio técnico e financeiro, no sentido de consolidar a posição do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, de forma a reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões do País. (art. 4º)

Sem mudanças na política regional que se tem levado a cabo no Brasil há décadas, com um latente privilegiamento a dadas porções do território, não há setor da economia que possa minimizar disparidades sócio-econômicas entre uma e outra região.

Neste sentido, as ações deflagradas em âmbito setorial, ainda que relevantes para um contexto de minimização de disparidades regionais, continuarão a configurar, como desde há muito tempo, "soluções de varejo" (Yázigi, 1998).

II. 2 - O fomento ao turismo no Brasil e no Nordeste

Uma das principais estratégias de uma política setorial é a criação de um sistema de fomento à atividade. A alocação de recursos e sua respectiva distribuição (espacial, temporal, setorial) têm importância capital para o sucesso de uma dada política. São estes recursos que permitem, de forma geral, a sua consecução. Uma análise das políticas nacionais de turismo e suas repercussões espaciais, que se pretenda consistente, não pode prescindir do estudo das políticas de fomento à atividade.

A análise exposta a seguir está sistematizada a partir dos diplomas legais relativos aos incentivos fiscais e financeiros criados com o intuito de fomentar o desenvolvimento da atividade no país e, especificamente, na Região Nordeste. A história desses mecanismos oficiais de fomento ao turismo no Brasil começa em 1966.

- Decreto n. 55/66

A história dos mecanismos de financiamento para o desenvolvimento do turismo no país inicia-se na segunda metade da década de 60, quando, através do Decreto-Lei n. 55/66, é definida, pela primeira vez, a política nacional de turismo. Este Decreto é o primeiro diploma legal na história das políticas nacionais de turismo a definir os incentivos financeiros e fiscais a serem aplicados à atividade.

O artigo 19º do Decreto n. 55/66 estabelece como recursos financeiros da EMBRATUR a receita proveniente do “selo de turismo” então criado²⁸, os créditos especiais e suplementares, as contribuições de qualquer natureza (públicas ou privadas), os juros e amortizações dos financiamentos que realizar ou de operações financeiras de qualquer natureza e os outros recursos, de qualquer natureza, que lhe sejam destinados.

Com a captação desses recursos, a EMBRATUR poderia financiar o desenvolvimento da atividade turística no país, conforme estabelecido no Parágrafo único, do artigo 19º, deste mesmo Decreto:

Com os recursos deste artigo poderá a EMBRATUR, ouvido previamente o Conselho Nacional de Turismo, constituir fundos especiais, desde que diretamente vinculados ao desenvolvimento do turismo. (Decreto-Lei n. 55/66, Parágrafo Único)

É com base nesta prerrogativa que foi criado, cinco anos mais tarde, em 1971, o Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR, administrado pela EMBRATUR, um dos principais mecanismos de fomento ao turismo no Brasil.

Os artigos 23º, 24º, 25º e 26º do Decreto-Lei n. 55/66 estabelecem os incentivos fiscais aplicáveis a empreendimentos turísticos. Conforme artigo 23º:

²⁸ O selo de turismo é criado pelo artigo 20 do Decreto n. 55/66 e corresponde a séries especiais de selos a serem então editados pelo Departamento de Correio e Telégrafos, “com um adicional de não menos de 20% e não mais de 35%, destinado a integrar os recursos da EMBRATUR.

A construção, ampliação ou reforma de hotéis, obras e serviços específicos de finalidades turísticas, constituindo atividades econômicas de interesse nacional, desde que aprovadas pelo Conselho Nacional de Turismo, ficam equiparadas à instalação e ampliação de indústrias básicas e, assim, incluídas nos itens IV do artigo 25 da lei 2.973, de 26 de novembro de 1956. (Decreto n. 55/66, art. 23º)

O Estado começa a sistematizar, a partir daqui, sua intervenção sobre o desenvolvimento da atividade turística no país, sob a forma de *indução*, conforme colocado por Ferraz, buscando *orientar o comportamento dos agentes de mercado*, através da criação de *estímulos para certos investimentos* (1992:18).

O artigo 23º do Decreto-Lei n. 55/66, equipara as atividades turísticas àquelas relativas à *implantação e à ampliação de indústrias básicas*. Como o desenvolvimento industrial constitui, desde algumas décadas, uma prioridade nacional, o turismo seria, desta forma, incluído entre essas prioridades. A história da atividade turística no Brasil mostra, porém, que o turismo nunca foi, de fato, uma prioridade nacional.

Os artigos 24º, 25º e 26º do Decreto-Lei n. 55/66 tratam dos incentivos fiscais destinados a empreendimentos do setor turismo:

Art. 24º - Os hotéis em construção e os que se construírem dentro dos próximos 5 (cinco) anos da data da publicação do Decreto-Lei n. 55/66, desde que seus projetos tenham sido ou venham a ser aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo e tenham as obras terminadas dentro do prazo, gozarão de isenção fiscal de todos os tributos federais, exceto os da Previdência Social, pelo prazo de 10 (dez) anos a partir da aceitação de suas obras pelo referido órgão.

Art. 25º - As pessoas jurídicas poderão pleitear o desconto de até 50% (cinquenta por cento) do imposto de renda e adicionais não restituíveis que devam pagar, para investimento na construção, ampliação ou reforma de hotéis, e

em obras e serviços específicos de finalidades turísticas, desde que tenham seus projetos aprovados pelo CNTur, com parecer fundamentado da EMBRATUR.

Art. 26º - Até o exercício de 1971, inclusive, os hotéis de turismo que estiverem operando à data de publicação do Decreto-Lei n. 55/66, poderão pagar com a redução de até 50% (cinquenta por cento) o imposto de renda e os adicionais não restituíveis, desde que a outra parte venha a reverter em melhoria de suas condições operacionais."

Apesar do significado prático desses incentivos, ou seja, da criação efetiva de mecanismos de financiamento de projetos, baseada na concessão de inúmeras e consideráveis vantagens para o investidor, o turismo no Brasil não viria a se transformar numa atividade relevante dentro do conjunto das atividades econômicas desenvolvidas no país, mesmo com a melhoria e ampliação do setor hoteleiro, de forma específica, e do setor de viagens, de forma geral. Reflexo disso é a colocação do país no *ranking*, organizado pela OMT, dos países mais visitados do mundo, em que o Brasil ocupava, em 1995, o 42º lugar, superado, inclusive, pela vizinha Argentina, que se situava, à época, na 31ª posição.

A atividade turística não se resume à hospedagem em hotel. O fazer turístico é determinado por inúmeras outras variáveis, naturais (clima, paisagem...), infra-estruturais (acesso, equipamentos de restauração e de lazer...), econômicas (condições sócio-econômicas locais/regionais, preço) e culturais (patrimônio histórico e cultural, qualidade dos serviços, comportamento, violência...), cujo conjunto define o sucesso ou insucesso do lugar, do ponto de vista de seu uso pelo turismo. Injunções parciais e desconexas sobre uma ou outra destas variáveis dificilmente são bem sucedidas no sentido de promover a atividade, de forma equilibrada.

Ao canalizar grande parte dos recursos alocados para o turismo para a implantação de um parque hoteleiro no país, em detrimento de outros equipamentos infra-estruturais, o poder público federal, em sucessivas gestões, limita a atividade turística no país à hospedagem, quando, na verdade, o fazer

turístico envolve lazer, deslocamento, alimentação, segurança etc. A posição marginal do Brasil, relativamente ao conjunto dos principais pólos receptores de turistas do mundo, é consequência, em grande parte, dessa visão estreita que se tem do turismo no país.

- Decreto-Lei n. 1.191/71 (cria o FUNGETUR)

Dois fundos de fomento à atividade turística foram criados a partir do Decreto-Lei n. 55/66: o FUNGETUR e o FISET. O FUNGETUR, primeiro fundo especialmente criado para financiar o desenvolvimento do turismo no país, foi instituído pelo Decreto-Lei n. 1.191, de 1971, conforme reza o artigo 11º:

Fica criado o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), destinado a fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional, de acordo com o parágrafo único do artigo 19 do Decreto-Lei n. 55/66, de 18 de novembro de 1966.

O FUNGETUR é concebido no contexto do plano de desenvolvimento econômico intitulado "Metas e Bases para a Ação do Governo", compreendendo o período 1970-72, sob a presidência de Garrastazu Médici. Este é o primeiro plano econômico governamental a contemplar o setor turismo, de forma explícita, entre todos os outros setores econômicos considerados prioritários.

Tais fatores, conjugados - a inclusão do turismo no rol das atividades econômicas a serem contempladas por um plano governamental e a criação do FUNGETUR -, vêm consolidar o que começa a ser esboçado na segunda metade da década de 60, ou seja, a busca por uma organização da atividade, no âmbito da atuação do setor público.

O FUNGETUR torna-se um importante instrumento de fomento à expansão da infra-estrutura turística nacional, especialmente a infra-estrutura hoteleira, ao permitir o financiamento de $\frac{3}{4}$ do custo total do empreendimento, conforme artigo 12º do Decreto-Lei que cria o fundo:

Em casos especiais, considerados, pela EMBRATUR, de alto interesse turístico, o Conselho Nacional de Turismo poderá aprovar projetos ampliando a aplicação de recursos originados dos incentivos fiscais até o limite de 75% (setenta e cinco por cento) do custo global do empreendimento. (Decreto n. 1.191 de 27/10/71)

A regulamentação do diploma legal que cria o FUNGETUR, quatro anos mais tarde²⁹, mantém este limite de 75%. Outras alterações são, porém, estabelecidas, principalmente no que se refere aos incentivos fiscais.

A isenção de todos os tributos federais, por um prazo de dez anos, por parte dos hotéis em construção ou a serem construídos até 1975, instituída pelo Decreto-Lei n. 55/66 e mantida pelo diploma legal que criou o FUNGETUR - é alterada em 1975, quando da regulamentação deste Fundo. O Decreto-Lei n. 1.439, de 30 de dezembro de 1975 estabelece, em seu artigo 4º que:

Os hotéis e outros empreendimentos turísticos definidos pelo Poder Executivo, em construção, ou que venham a ser construídos, conforme projetos aprovados até 31 de dezembro de 1985 pelo Conselho Nacional de Turismo - CNTur, poderão gozar de redução de até 70% (setenta por cento) do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, por períodos anuais sucessivos, até o total de 10 (dez) anos, a partir da data de conclusão das obras, segundo forma, condições e critérios de prioridades estabelecidos pelo Poder Executivo.

Essa significativa redução nos incentivos fiscais para empreendimentos turísticos somente pode ser compreendida segundo sua contextualização histórica. Primeiramente, há que se lembrar a crise mundial do petróleo, instaurada no ano de 1973, cujos reflexos sobre a economia do país são sentidos durante vários anos.

Outro fato, decorrente, em parte, do primeiro, diz respeito aos primeiros sinais da grave crise econômica interna que abalaria o país na década seguinte (anos 80). E, por fim, faz-se necessário ressaltar que, em 1974, assume um novo governo (Ernesto Geisel) que impõe uma nova política econômica para a nação.

Um aspecto importante presente na regulamentação do FUNGETUR diz respeito ao favorecimento dos empreendimentos de pequeno e médio portes, associado ao incentivo à criação de infra-estrutura de lazer e hospedagem para estratos sociais de menor poder aquisitivo. O artigo 14º do Decreto-Lei n. 1.439/75 estabelece:

Destina-se o FUNGETUR a prover recursos para o financiamento das atividades turísticas referidas no parágrafo único³⁰, do artigo 1º, e especialmente:

I - as de pequeno e médio portes; as localizadas em áreas prioritárias³¹; as de preços ou tarifas médios de exploração;

II - as de propriedade ou iniciativa de pequenas e médias empresas turísticas, como tais definidas pelo Conselho Nacional de Turismo - CNTur;

III - as de iniciativa das autoridades locais, mediante convênio com a EMBRATUR, e, em particular, as destinadas ao lazer e/ou hospedagem das classes da população de menor poder aquisitivo."

²⁹ Decreto-Lei n. 1.439/75.

³⁰ O Parágrafo Único, artigo 1º deste Decreto refere-se à definição do que se considerava como atividade turística, ou seja, "considerar-se-ão atividades turísticas os empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico, que assim vierem a ser definidos em Resolução normativa do Conselho Nacional de Turismo - CNTur".

³¹ As áreas prioritárias foram estabelecidas pela Resolução CNTur n. 31, de 10/04/68, conforme exposto anteriormente.

O favorecimento, neste decreto, das classes menos privilegiadas da sociedade, é condizente com os propósitos do II PND (1975-1979), que tem forte conotação social. Na prática, entretanto, a aplicação de recursos ao turismo dava-se de forma contrária, conforme citado anteriormente. Segundo Mário BENI (1991), *aconteceram freqüentes abusos e facilitação para obtenção desses benefícios.*

- Decreto-Lei n. 1.376/74 (cria o FISET, o FINOR e o FINAM)

Outro fundo especial de fomento à atividade turística, criado também na década de 70, é o FISET - Fundo de Investimentos Setoriais, compreendendo os setores de turismo, pesca e reflorestamento. Instituído em 1974, juntamente com o Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR e o Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM, o FISET é supervisionado, nos assuntos relativos a turismo, pela EMBRATUR.

Nenhum outro fundo especial, visando o fomento da atividade turística, em escala nacional, é criado desde a década de 70. Cabe, ressaltar, ainda, que a década subsequente à criação desses fundos assiste a uma considerável desaceleração dos investimentos públicos no setor turístico.

Na década de 80, com o acirramento da crise econômica interna, o Estado reduziu sua intervenção no setor turístico enquanto indutor do desenvolvimento da atividade. O Decreto n. 93.607, de 21/11/86 reduziu o limite de financiamento de projetos a 50% das inversões totais previstas (incluindo capital de giro), para empreendimentos em implantação, e a 40% (incluindo capital de giro) para ampliação e/ou reforma de empreendimentos que já tivessem recebido algum incentivo anteriormente.

Apesar da retração nos estímulos governamentais ao setor turismo, os megaprojetos turísticos do Nordeste começaram a ser implantados naquele período - década de 80. Tal paradoxo somente pode ser compreendido através da análise dos incentivos financeiros e fiscais

especialmente criados para fomentar o desenvolvimento do turismo nesta região e considerando, ainda, desdobramentos da chamada “tese dos desequilíbrios regionais”.

- O mecanismo 34/18 (Leis nº. 3.995/61 , artigo 34º, e nº 4.239/63, artigo 18º) – FINOR (Decreto-Lei n. 1.376/74)

O fomento à atividade turística no Nordeste deu-se através dos incentivos federais, anteriormente citados, mas, ainda, através de mecanismos especialmente criados visando o desenvolvimento econômico da região e, portanto, a minimização das disparidades inter-regionais. Um desses mecanismos ficou conhecido como 34/18, criado com a finalidade de promover o desenvolvimento industrial na Região.

A SUDENE – Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (criada em 1959), instituiu seu primeiro Plano Diretor em 1961, através da Lei n. 3.995, de 14 de dezembro. O artigo 34º desta lei estabelecia:

É facultado às pessoas jurídicas e de capital 100% nacional efetuarem a dedução até 50%, nas declarações do imposto de renda, de importância destinada ao reinvestimento ou aplicação em indústrias consideradas, pela SUDENE, de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

Esse instrumento legal é complementado pelo artigo 18º, da Lei n. 4.239, de 27 de junho de 1963, que aprova a segunda etapa do Plano Diretor da SUDENE, estabelecendo que:

A pessoa jurídica poderá descontar do imposto de renda e adicionais não restituíveis que deva pagar:

- a) até 75% (setenta e cinco por cento) do valor das obrigações que adquirir, emitidas pela SUDENE, através do FIDENE³², para o fim específico de ampliar os recursos do mesmo fundo;
- b) até 50% (cinquenta por cento) de inversões compreendidas em projetos agrícolas ou industriais que a SUDENE, para os fins expressos neste artigo, declare de interesse para o desenvolvimento do Nordeste.

Note-se que o artigo 18º fala apenas em *pessoa jurídica* e não mais em *pessoa jurídica e de capital 100% nacional*, como estabelecido no artigo 34º. Essa alteração textual significou, na prática, a possibilidade de participação de capital estrangeiro naqueles financiamentos, ao lado do capital nacional.

...o mecanismo fiscal do 34/18 orientou suas ações para os setores tidos como "dinâmicos", nos quais estavam incluídas as indústrias de bens de capital e de bens intermediários. (Bezerra, 1993:64)

Oliveira critica o papel desempenhado pelo 34/18 no sentido do desenvolvimento econômico do Nordeste, entendendo ter sido este mecanismo acentuador das deficiências econômicas da região:

...a SUDENE anuncia, por ironia da História, através especialmente do mecanismo de incentivos fiscais conhecidos como 34/18, uma das formas de financiamento da expansão monopolista no Brasil pós-64. Não é por acaso, mas por uma exigência das leis de reprodução do capitalismo monopolista, que a "invenção" do 34/18 é copiada para propiciar a expansão monopolista em outras "regiões" e setores da atividade econômica em escala nacional: os incentivos foram

³² A Fundação de Desenvolvimento do Nordeste - FIDENE foi criada através do mesmo diploma legal que instituiu a segunda etapa do Plano Diretor da SUDENE, permitindo a participação do setor público federal no capital social das indústrias de base.

primeiramente estendidos à Amazônia, logo em seguida à pesca, ao reflorestamento, ao turismo. (1977: 25)

A atividade turística, equiparada, a partir do Decreto n. 55/66, à atividade industrial, e devendo receber os mesmos incentivos destinados às indústrias de base, beneficia-se, diretamente, dos incentivos fiscais do 34/18, principalmente após a criação do Fundo de Investimentos do Nordeste – FINOR, em 1974.

O artigo 11º do Decreto-Lei n. 1.376/74 deixa clara a política especial de incentivos ao desenvolvimento econômico das regiões mais pobres do país, ou seja, a Amazônia e o Nordeste. Esse artigo estabelecia que a pessoa jurídica poderia deduzir, de seu imposto de renda:

I - até 50% (cinquenta por cento), nos Fundos de Investimentos do Nordeste ou da Amazônia, em projetos considerados de interesse para o desenvolvimento econômico dessas duas regiões, pelas respectivas Superintendências, inclusive os relacionados com turismo (grifo nosso); pesca; florestamento e reflorestamento localizados nessas áreas.

II - até 8% (oito por cento), no Fundo de Investimento Setorial - Turismo, com vistas aos projetos de turismo aprovados pelo Conselho Nacional de Turismo.

O sistema de incentivos fiscais 34/18-FINOR – como ficou conhecido - constituiu o mais importante mecanismo de fomento à criação da infra-estrutura produtiva industrial e turística do Nordeste.

- Lei n. 7.827/89 (Sistema PROATUR/FNE)

Entre as linhas de financiamento ao setor turismo, que voltam a ser criadas apenas no final da década de 80, está o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, administrado pelo Banco do Nordeste – BN. O FNE tem por objetivo *contribuir para o desenvolvimento econômico e*

social do Nordeste, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos privados (Bezerra, 1996: 129).

Este fundo destina-se a empresas industriais e do setor turístico, privadas, brasileiras, de capital nacional, cujo controle efetivo esteja, em caráter permanente, sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, inclusive cooperativas. (Bezerra: 1996)

Como diretrizes do FNE, destacam-se os fatos de ser proibida a aplicação a fundo perdido; de 50% dos recursos terem que ser aplicados no semi-árido, e de serem prioridades o crédito às micro e pequenas empresas e a criação de novos centros e polos dinâmicos em áreas interioranas.

O Programa de Apoio ao Turismo Regional do Nordeste – PROATUR foi criado pelo BN, inserido no contexto do FNE, ou seja, utilizando recursos provenientes deste Fundo. O PROATUR tem por objetivo o financiamento à implantação, ampliação e modernização de micro e pequenos empreendimentos do setor turístico. Incluem, neste caso, hotéis, pousadas, lodges, campings, trilhas ecológicas, agências de turismo, empresas dedicadas ao apoio turístico e empreendimentos que promovam atividades de animação, alimentação e transporte turístico. Juntas, essas linhas de financiamento ao setor turismo formam o sistema PROATUR/FNE, que tem como características:

Quadro 1 - Sistema FNE/PROATUR

Condições de financiamento	Semi-árido	Outras Áreas
Participação no investimento	50 a 95%	40 a 90%
Prazo de pagamento	Até 10 anos	Até 10 anos
Carência	Até 3 anos	Até 3 anos
Taxa de juros	6% a.a.	6% a.a.
Atualização	TJLP – 5% a 24%	TJLP – 5% a 20%
Valor máximo do financiamento	Até R\$ 5.300 milhões	Até R\$ 1.600 milhões
Agente financeiro	BN	BN

Fonte: Governo do Estado da Bahia, s/d.
Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999)

- Programa Nacional de Financiamento ao Turismo (Sistema BNDES)

Formam o sistema BNDES o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e a BNDES Participações S/A (BNDESPAR).

As linhas de financiamento do sistema BNDES destinadas ao setor turismo abarcam a implantação, a modernização e a aquisição de máquinas e equipamentos de empreendimentos localizados em polos, definidos pela EMBRATUR (Becker, 1995). Beneficiam-se desses financiamentos empresas de qualquer porte, cujos empreendimentos estejam localizados em território nacional e atendam a critérios específicos estabelecidos pelo sistema (Bezerra, 1996).

São financiáveis pelo sistema BNDES:

- *a implantação e expansão de meios de hospedagem (hotéis, pousadas, resorts), além de parques temáticos e recuperação de monumentos culturais e históricos de finalidades turísticas;*
 - *projetos de informação, conservação de energia e meio ambiente;*
 - *máquinas e equipamentos novos, cadastrados na FINAME.*
- (Becker, 1995: 39)

O sistema BNDES contém três linhas de financiamento, a saber: POC Automático e BNDES Automático, FINEM - Financiamento a Empresas e FINAME Automático., que privilegiam micro e pequenos empreendimentos bem como empreendimentos enquadrados no Programa Nordeste Competitivo, oferecendo-lhes menores taxas de juros comparativamente às taxas previstas para as outras macro-regiões do país.

Considerações parciais

Os megaprojetos turísticos do Nordeste – em essência, megaprojetos hoteleiros – são viabilizados em função dos estímulos criados ao setor de hotelaria, desde o Decreto n. 55/66 e, também, em função dos incentivos fiscais e financeiros à atividade turística, instituídos a partir da década de 1970.

Além disso, há, ao longo da história das políticas nacionais de turismo, um privilegiamento crescente da Região Nordeste, quiçá apoiado sobre duas bases insustentáveis: a “tese dos desequilíbrios regionais” e a crença de que o turismo pode ser um agente minimizador desses desequilíbrios regionais.

O Prodetur-NE revela, por sua vez, a ineficiência das políticas nacionais de turismo no que tange à região, apesar daquele privilegiamento. Como nem a política de turismo, nem a política urbana criaram no Nordeste e, em especial, no litoral nordestino, as condições infra-estruturais básicas para o desenvolvimento da atividade, o Prodetur-NE constitui uma espécie de “redenção” à realidade dos fatos e dos lugares. É uma política de turismo que não prevê a implantação de qualquer equipamento infra-estrutural turístico.

À revelia das políticas setoriais para a atividade, o turismo cresce em importância, enquanto agente (re)ordenador de territórios. Para que o turismo aconteça, inúmeros objetos são introduzidos no espaço, bem como são alteradas funções de objetos preexistentes³³. Impõe-se uma nova estrutura, que não cessa de mudar porque o processo de transformação continua. E, tudo leva a crer, que essas transformações serão cada vez mais intensas, dada a crescente importância econômica do setor.

³³ A apropriação de um dado lugar pelo turismo impõe novas lógicas ao uso do território desse lugar. Ao uso cotidiano soma-se o uso efêmero desses espaços e a inserção dessa nova atividade econômica na vida do lugar impõe-lhe transformações, uma adaptação à nova realidade em construção.

Capítulo III
Políticas regionais de turismo e (re)ordenamento de territórios
no litoral do Nordeste

A construção cultural da valorização do modelo sol/praias é a base sobre a qual se assenta a “potencialidade natural” do litoral nordestino para o turismo. Imagens e paisagens que encantam são, entretanto, como “ilhas da fantasia” numa realidade bem menos encantadora¹. E, como não se pode esconder totalmente a realidade, durante todo o tempo, uma das formas espaciais assumidas pelo turismo no Nordeste (bem como em outras regiões do país) são esses simulacros, territórios do confinamento pelo e para o turismo.

Com o objetivo de intensificar o uso turístico de seus territórios, os governos dos estados nordestinos instituíram, nas últimas décadas, respaldados pelo poder público federal, duas políticas regionais para a atividade. Uma delas é a “Política de Megaprojetos Turísticos”; a outra, o Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur-NE. A primeira objetiva ampliar a infra-estrutura hoteleira regional; a segunda, melhorar aspectos da infra-estrutura básica e de acesso e aperfeiçoar o sistema institucional de gestão da atividade. Ambas estão impingindo significativas transformações ao processo de construção e reconstrução do espaço no litoral nordestino, através do (re)ordenamento de territórios para uso do turismo.

Política de megaprojetos e Prodetur-NE inserem-se num modelo internacional de desenvolvimento do turismo, o modelo “indústria turística”, que tem como características:

- *la construcción y habilitación de las condiciones generales para las actividades turísticas, las que en términos tradicionales se manejan como infraestructura (aeropuertos, carreteras, energía eléctrica, agua,..)*
- *la participación en la dotación de las condiciones mínimas para la reproducción de la fuerza de trabajo empleada en las actividades turísticas;*



¹ A Região Nordeste tem cerca de 1.500.000 quilômetros quadrados de área e nove estados litorâneos que totalizam, aproximadamente, 3.300 km de costa. Sua população foi estimada, com base no Censo de 1991, em 45,3 milhões de pessoas. Alguns indicadores revelam a situação sócio-econômica da região, que conta com menos de 52% das casas conectadas à água potável; menos de 8% das casas conectadas a sistemas de esgoto, sendo tratado somente 4% do esgoto coletado; e um número estimado de 23 milhões de pessoas vivendo abaixo do nível de pobreza. (BNB, Prodetur-NE, 1995)

- *las funciones tradicionales del Estado frente al capital que van desde el crédito, la formación de la mano de obra, hasta la represión.* (Nicolás, 1989: 56)

Do ponto de vista de seus rebatimentos no território, política de megaprojetos e Prodetur-NE obedecem a um modelo "longitudinal" de urbanização turística (Nicolás, 1989), em que a localização da infra-estrutura acompanha a disposição espacial dos atrativos, neste caso, fundamentalmente, a praia².

Tanto a política de megaprojetos turísticos como o Prodetur-NE encontram-se em fase de implementação e a análise de seus desdobramentos sócio-espaciais não poderia depender, integralmente, portanto, de sua completa materialização no espaço. Daí esta análise pautar-se, sobretudo, na capacidade ordenadora dessas políticas, no que tange aos territórios por elas abrangidos, com base nos quadros de referência teórica de que dispomos e nos "fatos portadores de futuro" (Benevides, 1997), que possibilitam inferir algumas de suas tendências.



III.1 *Política de Megaprojetos Turísticos: uma política de urbanização turística do litoral*

Conforme Blanco, um megaprojeto turístico é *una fórmula de desarrollo que consiste en la realización de un proyecto integralmente planeado, dentro de un centro turístico ya existente* (grifo nosso), *y que representa la preparación de una oferta importante de terrenos turísticos de primera calidad, que se ofrece a la inversión privada, para que ésta desarrolle, en forma garantizada, la infraestructura y la superestructura, fortaleciendo la imagen y la identidad de ese centro turístico.* (1992: 184)

² NICOLÁS (1989) cita como exemplos de urbanização turística longitudinal no México as praias de Manzanillo, Acapulco e Cancún.

Segundo aquele autor, um megaprojeto turístico supõe a preexistência de um centro turístico consolidado e, neste sentido, exclui os meaprojetos que são, eles próprios, responsáveis pela criação desses centros, como é o caso do megaprojeto que deu origem a Cancún, México.

Consideramos, nesta análise, como megaprojetos, projetos que têm as características elencadas por Blanco (1992), mas que prescindem da existência de um centro consolidado. Os megaprojetos turísticos abarcados por esta investigação, são, todos eles, tentativas de transformação das localidades em que se estão instalando em centros turísticos expressivos.

Uma característica determinante dos megaprojetos considerados nesta análise é a atuação do setor público como empreendedor. Os quatro megaprojetos turísticos identificados e estudados foram idealizados pelos respectivos poderes públicos estaduais, que comandam, também, todo o processo de sua implementação, definindo e loteando as áreas a serem urbanizadas para fins turísticos, negociando os respectivos lotes, e financiando, por vezes com recursos próprios, outras vezes com recursos federais, os empreendimentos a serem implantados.

Outra característica desses megaprojetos é a priorização da infraestrutura hoteleira frente a outros equipamentos infra-estruturais turísticos, o que está de acordo com o modelo de urbanização turística predominante no litoral nordestino, voltado para a captação de demandas inter-regionais e internacionais.

Além disso, a infra-estrutura gerada por esses megaprojetos é territorialmente concentrada, obedecendo a um padrão internacional de urbanização turística, apoiado sobre a lógica de menores custos de implantação da infra-estrutura básica, interessando diretamente ao poder público, e melhor operacionalidade no gerenciamento dos serviços, favorecendo o setor privado (CRUZ, 1995).

Um conjunto de ações, deliberadas pelos poderes públicos estaduais do Nordeste, em torno do objetivo comum de desenvolver o turismo na Região através de megaprojetos, com as características anteriormente descritas, revela a

existência do que denominamos "política de megaprojetos turísticos". Esta política não foi instituída por diploma legal (como o Prodetur-NE) e somente pôde ser apreendida a partir da análise daquele conjunto de ações, deflagradas por cinco dos nove estados que compõem a Região, no sentido da implementação de megaeempreendimentos turísticos em seus respectivos territórios.

A política de megaprojetos turísticos surgiu entre final da década de 70 e início dos anos 80, influenciada pelo "modelo Cancún", que consiste na urbanização turística de trechos de costa pouco ou nada urbanizados, com forte concentração do equipamento.

Apesar de as políticas nacionais de turismo (desde a década de 60) e os incentivos fiscais e financeiros destinados à atividade (desde a década de 70) terem priorizado o setor hoteleiro bem como privilegiado o Nordeste, a infraestrutura de hospedagem continuou sendo uma das principais deficiências, em termos de infra-estrutura turística, da Região.

X A opção, por parte de alguns estados nordestinos pela implantação de um megaprojeto turístico é condicionada por diversos fatores, entre os quais destacam-se a existência de demanda potencial e, ao mesmo tempo, a deficiência infra-estrutural turística dos estados e/ou trechos de costa desses estados eleitos para implantação desses projetos; o envolvimento do poder público estadual com questões relativas ao desenvolvimento do turismo e sua capacidade de articulação política no sentido da viabilização dos empreendimentos (para a captação dos recursos, para a elaboração do projeto, para a escolha da área, para a implantação da infra-estrutura básica, de energia, de telefonia e de acesso etc.) e a margem de risco dos mesmos.

Tais fatores sugerem o por quê de os estados do Rio Grande do Norte, da Paraíba, do Pernambuco, de Alagoas e da Bahia terem optado pela implantação de um megaprojeto turístico, e o Maranhão, o Piauí, o Ceará e Sergipe não. Os estados que decidiram pela implantação de um megaprojeto reuniam condições favoráveis a este tipo de empreendimento, enquanto os outros

apresentavam (e continuam apresentando) algum tipo de impedimento e/ou desinteresse.

O primeiro megaprojeto turístico nordestino concebido foi o Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (Natal, RN), ao qual se seguiram o Projeto Cabo Branco (Paraíba), o Projeto Costa Dourada (Pernambuco e Alagoas) e o Projeto Linha Verde (Bahia). Esses megaprojetos apresentam significativas semelhanças (conforme se verificará ao longo desta exposição) e sutis diferenças entre si. Uma dessas diferenças diz respeito ao fato de dois desses projetos terem uma abrangência territorial restrita (projetos Parque das Dunas-Via Costeira e Cabo Branco) e, os outros dois, uma abrangência territorial expandida (projetos Costa Dourada e Linha Verde).

Outras diferenças identificadas entre os mesmos dizem respeito a particularidades projetuais, à posição territorial relativa de cada projeto nos contextos estadual e regional e à capacidade de atração de investidores. Tais diferenças não anulam o modelo de urbanização turística do litoral, já que outras variáveis definem a sua existência:

- os quatro megaprojetos turísticos mencionados têm os respectivos governos dos estados como principais empreendedores; foram esses governos que os idealizaram e que têm patrocinado - através de incentivos financeiros e fiscais - sua implantação;
- todos esses megaprojetos foram concebidos em função do objetivo comum de ampliar a infra-estrutura hoteleira nos respectivos estados; assim sendo, poderiam ser chamados de “megaprojetos hoteleiros”;
- todos esses projetos estão localizados no litoral.

Megaprojetos – Área Restrita

Projeto Parque das-Dunas-Via Costeira

O Rio Grande do Norte ocupava, até meados da década de 80, posição marginal entre os principais destinos turísticos do Nordeste³ e isto se devia a fatores como a deficiência de sua infra-estrutura turística, especialmente da infra-estrutura de hospedagem, e a inexistência de um *marketing* turístico estadual mais agressivo⁴.

Considerando que o estado potiguar tinha a oferecer, basicamente, os mesmos recursos naturais turísticos que seus concorrentes regionais - sol e praias - sua inserção entre os destinos mais visitados da Região dependia, essencialmente, de uma interferência planejada mais agressiva, relativamente a medidas anteriormente tomadas. Essa interferência se dá no final da década de 70, quando da idealização do megaempreendimento denominado "Projeto Parque das Dunas-Via Costeira".

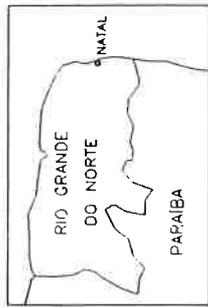
O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira está localizado num trecho de orla com cerca de 8,5 km de extensão, entre as praias de Ponta Negra e Areia Preta, litoral sul de Natal (Planta 1). Essa área, situada entre duas praias urbanizadas, esteve à margem do processo de urbanização do município, até final dos anos 70⁵, quando da idealização do Projeto.

³ Esses destinos eram Salvador e Porto Seguro, na Bahia, e Fortaleza (CE), Recife (PE) e Maceió (AL).

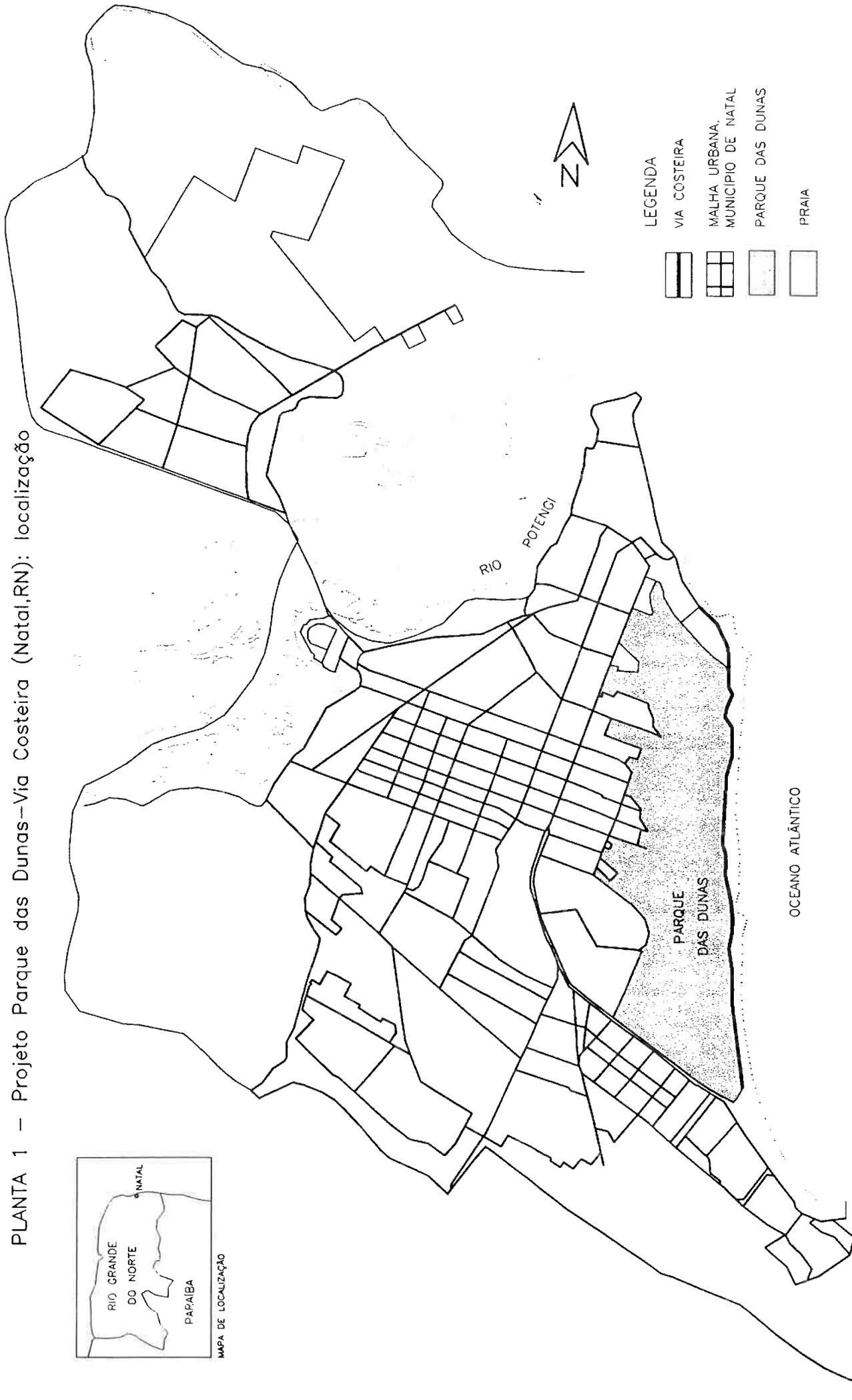
⁴ Um *marketing* mais agressivo dependia da criação da infra-estrutura necessária para atender à possível demanda efetiva criada. Fazia-se necessário, portanto, criar essa infra-estrutura para então promover o turismo no estado.

⁵ A presença do lençol dunar de dunas fósseis constituía, de certa forma, uma barreira natural à expansão urbana do município. Diversos bairros (Tirol, Nova Descoberta, Lagoa Nova, Capim Macio) surgiram e cresceram margeando o lençol dunar, antes de este ser constituído como Parque Estadual.

PLANTA 1 — Projeto Parque das Dunas—Via Costeira (Natal,RN): localização



MAPA DE LOCALIZAÇÃO



LEGENDA

- VIA COSTEIRA
- MALHA URBANA.
- MUNICÍPIO DE NATAL
- PARQUE DAS DUNAS
- PRAIA

Fortemente valorizado por sua posição geográfica num município cuja área de expansão urbana é limitada por um sítio onde predominam formações dunares, esse trecho do litoral, escolhido pelo então governo do Rio Grande do Norte⁶ para sediar aquele que viria a ser o primeiro megaprojeto turístico do Nordeste, foi desapropriado e incorporado ao domínio do Estado⁷, passando o poder público estadual a atuar diretamente, a partir de então, em assuntos relativos ao uso do solo nessa porção do território municipal.⁸

Como a idéia daquele governo era, desde o início, a de implantação de um megaempreendimento na capital, não havia outra porção no território de Natal que reunisse aquelas características: localização privilegiada (inserida no núcleo urbano municipal e próxima do aeroporto estadual) e sem custos com desapropriação, já que se tratava de uma área, majoritariamente, institucional.

Conforme documento oficial, os objetivos que nortearam a concepção do Projeto Parque das Dunas-Via Costeira foram:

- a. *proteger os sistemas geológico e geomorfológico das dunas;*
- b. *conter a ocupação desordenada e predatória da área;*
- c. *impedir o crescimento da favela (bairro de Mãe Luiza) e, ao mesmo tempo, promover a melhoria de suas condições de urbanização;*
- d. *obter o aproveitamento ótimo do potencial turístico e de lazer da faixa litorânea;*
- e. *promover a interligação litorânea de Natal, Dunas e Ponta Negra. (RIO GRANDE DO NORTE. Governo do Estado, 1977:1)*

⁶ Governo Tarcísio Maia (1975-1979).

⁷ Decreto n. 7.237, de 22/11/1977

⁸ O autoritarismo do poder público estadual, relativamente à gestão do “Distrito Turístico da Via Costeira”, é fato notório. Esse autoritarismo revela-se na forma como sucessivos governos de estado têm tratado assuntos relativos ao Projeto, ignorando, por exemplo, a competência do município para gerir o uso de seu solo urbano, infringindo, conseqüentemente, a Lei Federal n. 6.766/79, artigo VI, que estabelece “a necessidade de solicitar as diretrizes de uso do solo à Prefeitura”. (CRUZ, 1995)

Um certo discurso preservacionista está no bojo da concepção do Projeto, o que ocorre, também, com os outros três megaprojetos turísticos que o seguem. “Vamos ocupar de forma ordenada para que outros não ocupem desordenadamente” é o mote central desse discurso, que desempenha importante papel no sentido da legitimação política desses projetos, considerando que os mesmos defendem duas causas consideradas nobres: o turismo como vetor de desenvolvimento local e a preservação da natureza⁹. O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira ganhou legitimidade, sendo apoiado pela SUDENE e obtendo acesso às linhas de financiamento federais.

O mais importante objetivo do Projeto Parque das Dunas-Via Costeira era expandir a infra-estrutura hoteleira da capital natalense, através da criação de um complexo turístico de grandes proporções, buscando, desta forma, inserir Natal entre os principais destinos turísticos regionais. A estratégia utilizada pelo poder público estadual para alcançar esse objetivo e, conseqüentemente, atrair a iniciativa privada para construir na Via Costeira, foi a disponibilização de incentivos financeiros para a aquisição de terrenos e para a edificação dos hotéis e de incentivos fiscais para os empreendimentos, quando os mesmos entrassem em operação. Tais procedimentos eram condizentes com os propósitos da política nacional de incentivos financeiros e fiscais à atividade. Ressalte-se o fato de terem sido criados, na década de 70, quando o Projeto foi concebido, o FUNGETUR e o FINOR.

O ante-projeto de urbanização turística daquela área previa, originalmente, a implantação de cinco hotéis de categoria cinco estrelas¹⁰, distribuídos por três unidades turísticas, ao longo dos 8,5 km de costa, intercaladas por áreas de *belvedere* e de acesso às praias, além de *unidades residenciais e complementares ao desenvolvimento da atividade turística, equipamentos e serviços complementares, um Centro de Convenções e a*

⁹ Quando do início da implementação do Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, as chamadas questões ambientais já têm destaque na mídia, sendo colocadas entre as questões mais importantes pertinentes a políticas de desenvolvimento. A emergência dos movimentos ecológicos é o pano de fundo sobre o qual se desenrola esse processo.

¹⁰ Cada um desses hotéis teria até 400 apartamentos, totalizando, os cinco empreendimentos, 1.807 Unidades Habitacionais.

*residência oficial do governo do estado, campings, clubes e colônias de férias, unidades de saúde, recreação, educação, cultura, comércio, serviços manuais, padarias, confeitarias, transportes e comunicações e força de segurança*¹¹. Além desses equipamentos, deveria ser construída uma rodovia estruturante - a Via Costeira - e criado, acima da rodovia, o "Parque Estadual das Dunas de Natal", principal instrumento do discurso preservacionista que permeia o Projeto.

A criação do Parque¹² foi a primeira providência tomada pelo poder público estadual no que se refere à gestão do território que seria ocupado pelo "Complexo Turístico Via Costeira". Isto dava suporte político à intervenção planejada pelo então governo do estado, minimizando pressões por parte de movimentos ambientalistas locais, no sentido da preservação daquela área.

Conforme ante-projeto, a Via Costeira deveria passar sobre as dunas. Em função, entretanto, de deslizamentos ocorridos no processo de implantação, seu traçado teve que ser alterado: a rodovia ficou mais próxima do mar e, como decorrência dessa alteração, foram eliminadas as unidades residenciais originalmente previstas. Além disso, o desinteresse do empresariado local para a construção de hotéis daquela categoria, levou à reformulação daquela concepção inicial e o Projeto, oficializado em 1983 (Figura 1), passou a abarcar doze hotéis, de menor porte, de duas, três, quatro e cinco estrelas¹³, mantendo-se sua capacidade original, em termos de número de leitos (Cavalcanti, 1993).

A rodovia foi construída e denominada Av. Governador Dinarte Mariz (Fotos 1, 2, 3 e 4), e quando foi realizado, entre 1987/1988, um levantamento da situação do Projeto, verificou-se que, no lugar de doze vinte e três glebas haviam sido negociadas, incluindo-se áreas de preservação e de *belvedere* e terrenos de marinha¹⁴.

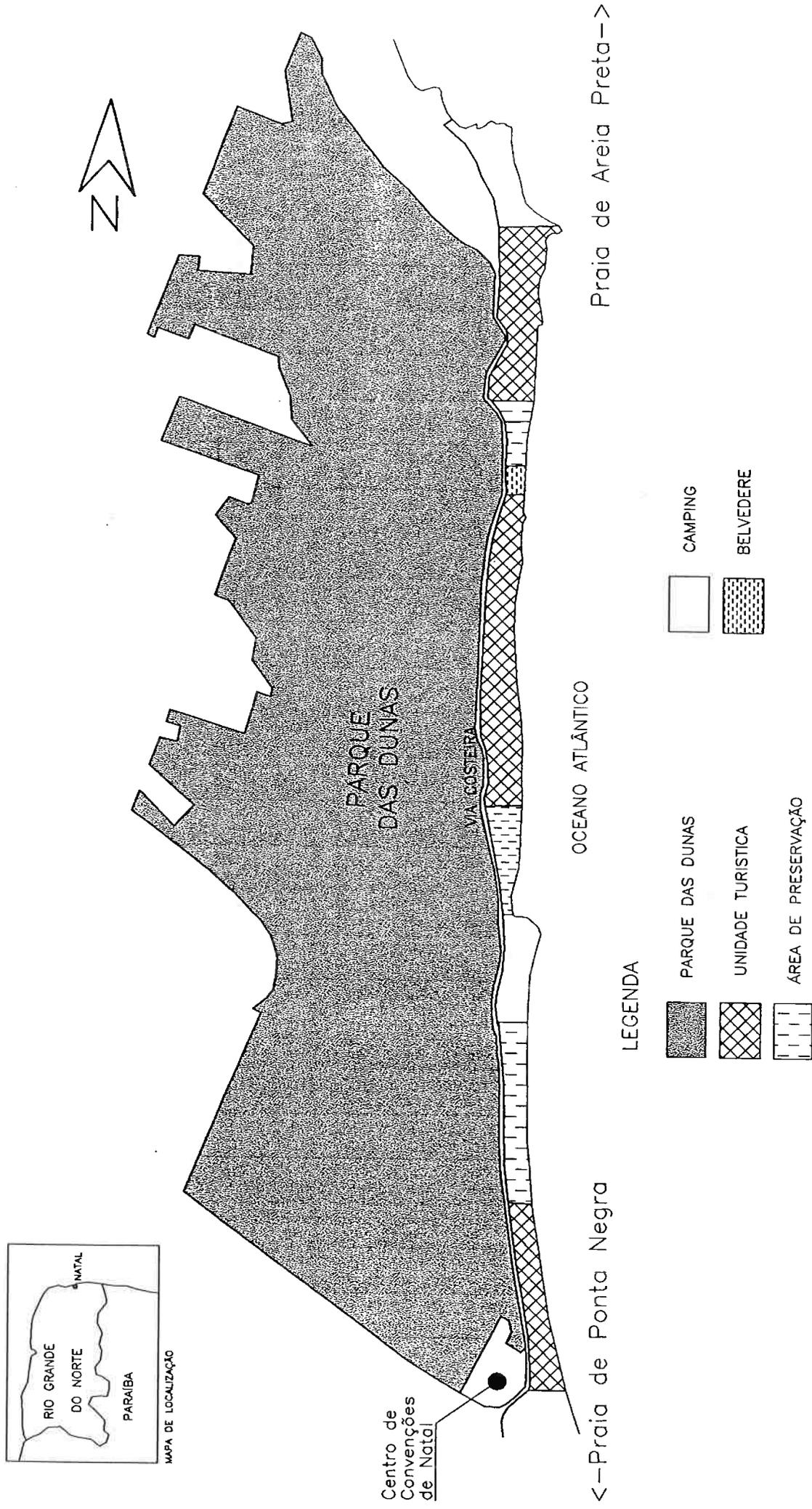
¹¹ Decreto n. 7.538 de 19/01/1979.

¹² O diploma legal que cria o Parque é o Decreto Estadual n. 7.237 de 22/11/1977. Abrangendo uma área de 1.172 hectares, teve seu Plano de Manejo implementado apenas doze anos após sua criação, através do Decreto n. 10.388, de 07/06/1989.

¹³ A classificação dos meios de hospedagem encontra-se em fase de reformulação, pela EMBRATUR. A classificação exposta neste parágrafo era válida até início desta década.

¹⁴ À época, foi impingida, sem sucesso, uma batalha judicial, por parte do poder público estadual, para recuperar os lotes irregularmente negociados na Via Costeira.

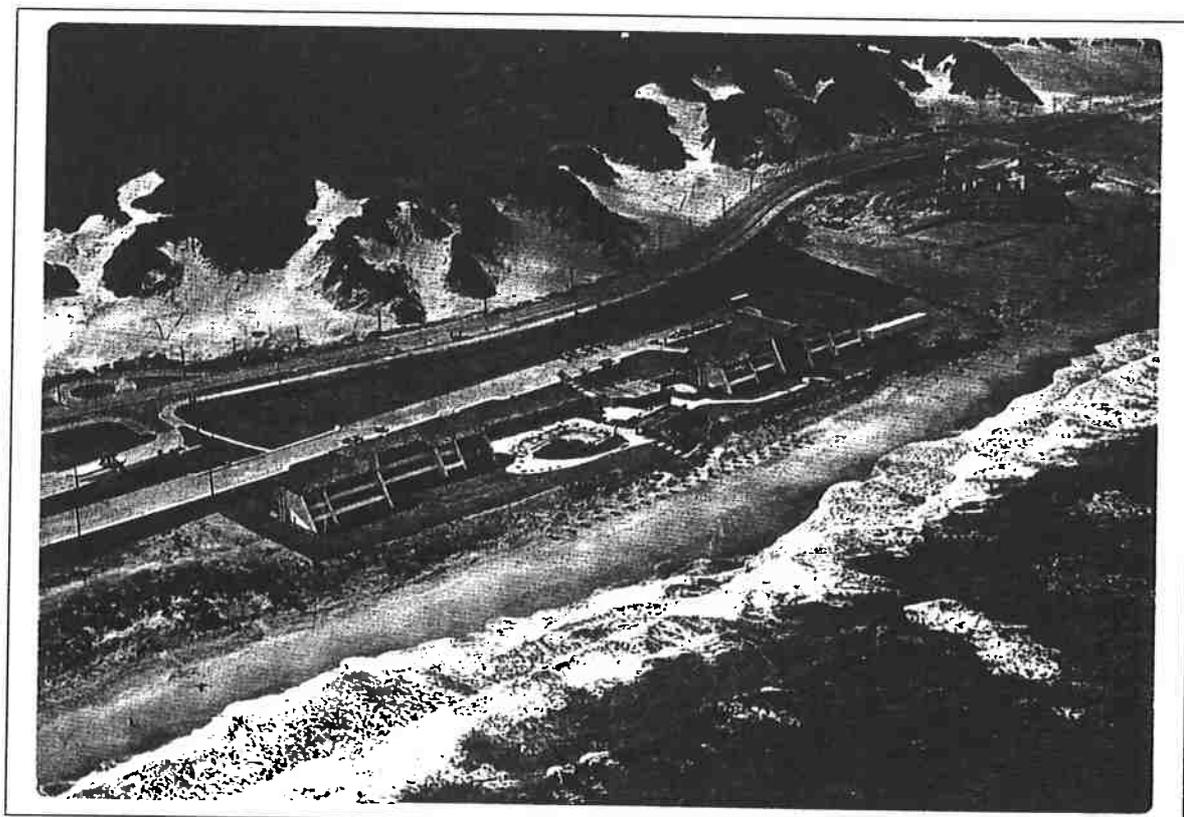
FIGURA 1 – Projeto Parque das Dunas–Via Costeira (Natal, RN): primeira versão



Fonte: Cruz (1995)
Representação esquemática/sem escala

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz
Ano: 1999

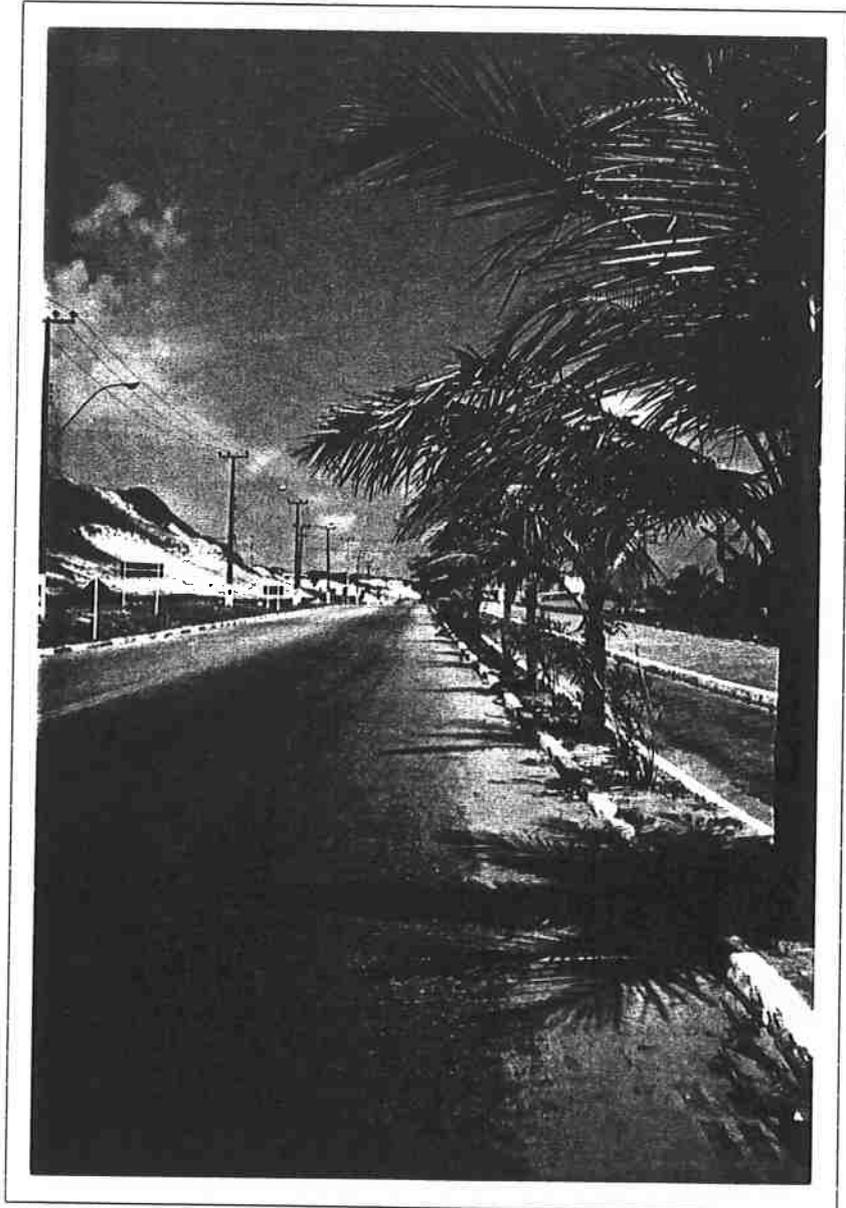
FOTO 1



Tovares (Natal, RN), s/d

Via Costeira – vista aérea parcial com Parque Estadual das Dunas de Natal (acima) e Hotéis Vila do Mar – ao centro – e Imirá Plaza, canto superior direito (abaixo da via)

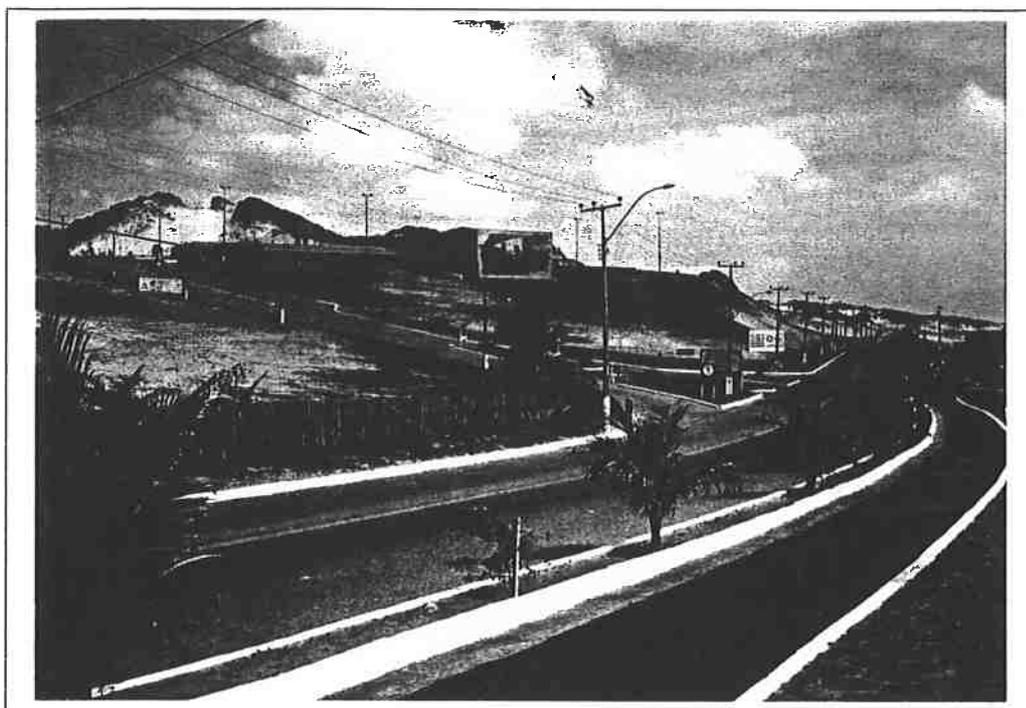
FOTO 2



Rita C. A. Cruz. JAN/97

Via Costeira - detalhe

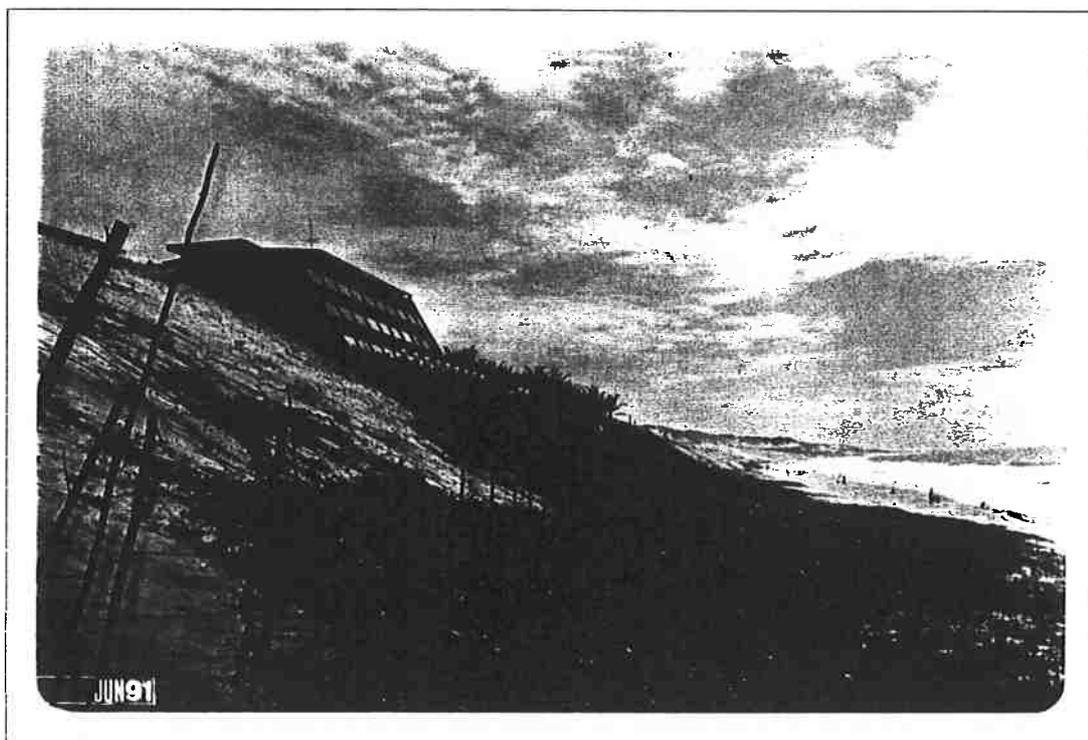
FOTO 3



Rito C. A. Cruz, JAN/97

Via Costeira – vista parcial, com Centro de Convenções de Natal, ao alto

FOTO 4



Rito C. A. Cruz, JUN/91

Hotel Jacumã (Via Costeira, km 11) – vista parcial

Como resultado das irregularidades no parcelamento do solo na área de implantação do Projeto, tornou-se inevitável o adensamento de sua ocupação por unidades hoteleiras.

Entre as facilidades oferecidas pelo poder público estadual à iniciativa privada para investimento na Via Costeira estavam os preços pelos quais os terrenos foram negociados (Quadro 2).

QUADRO 2 - Demonstrativo dos preços dos lotes negociados na Via Costeira*

Empreendimento	Data	Área (m²)	Valor (US\$)	Valor (m², em US\$)
Hotel Vila do Mar	30.03.83	847.784,55	44.464,00	1,25
Marsol	22.07.83	37.222,00	207.316,00	5,56
Costeira Palace	27.07.83	112.246,00	629.093,00	5,6
Hotel Jacumã	29.09.83	14.162,00	76.165,00	5,38
Ponta Negra	29.09.83	16.000,00	86.050,00	5,38
Natal Mar Hotel	19.10.83	25.000,00	106.452,00	4,26
Parque da Costeira	14.11.83	15.292,00	68.365,00	4,47
Imirá Plaza Hotel	30.12.83	17.754,88	54.309,00	3,06
Parque das Dunas	12.04.84	29.553,00	153.880,00	5,21
G. Cinco P. E Execuções	22.01.87	25.161,00	102.461,00	4,07
Via Costeira Hotel	05.02.87	25.000,00	106.452,00	4,26
Hotel Viver	24.02.87	10.000,00	41.412,00	4,14
Hotel Tambaqui	24.02.87	13.288,60	52.070,00	3,92
Motta Hotéis	04.03.87	29.816,00	107.129,00	3,59
Hotel Porto do Mar	09.03.87	22.720,00	70.125,00	3,09
Paulistana Hotéis	11.03.87	31.867,00	114.500,00	3,59
Potiguar Praia Hotel	30.03.87	7.600,00	31.473,00	4,14
Alagamar Praia Hotel	30.11.89	20.000,00	53.333,00	2,67
Portal do Atlântico	16.11.90	26.700,00	18.057,00	0,68
Hotel Jatiúca	26.04.90	88.168,10	1.895.222,00	21,49
Praia Bela Hotel	21.02.91	7.000,59	20.621,00	2,96

Fonte: Caracristi (1994)

Adaptação: Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999)

* Este quadro contém dados de vinte e um lotes negociados na Via Costeira, até 1991.

Esses preços oscilaram entre US\$ 0,68 (sessenta e oito centavos de dólar) e US\$ 5,60 (cinco dólares e sessenta centavos), o metro quadrado (Caracristi, 1994), excetuando-se apenas o lote negociado para construção do Hotel Jatiúca, que custou US\$ 21,49 o metro quadrado. Conforme a autora, o metro quadrado de um terreno no bairro de Ponta Negra, adjacente à Via, custava, no início dos anos 90, US\$ 55,00 (cinquenta e cinco dólares) e, em bairros da periferia de Natal, em média US\$ 8,00 (oito dólares).

Entre 1983 e 1993, o Projeto Parque das Dunas-Via Costeira passou por outras três reformulações¹⁵, tendo as duas últimas o intuito de regulamentar o que, na prática, já estava feito¹⁶ (Figuras 2 e 3). Em havendo sido vendidos mais terrenos do que o previsto, áreas de preservação foram extintas e transformadas em “Unidades Especiais”¹⁷, destinadas à construção de hotéis e de “equipamentos de animação urbano/turística”¹⁸ e de recreação.

Tais alterações no uso do solo na Via Costeira colocam em xeque a sustentabilidade do discurso ambientalista que permeia o Projeto e revelam, ainda, um lado obscuro da gestão pública estadual do solo na Via, que contou com negociações irregulares e favorecimento de grupos, principalmente empreendedores do ramo da construção civil (Cavalcanti, 1993; Caracristi, 1994).

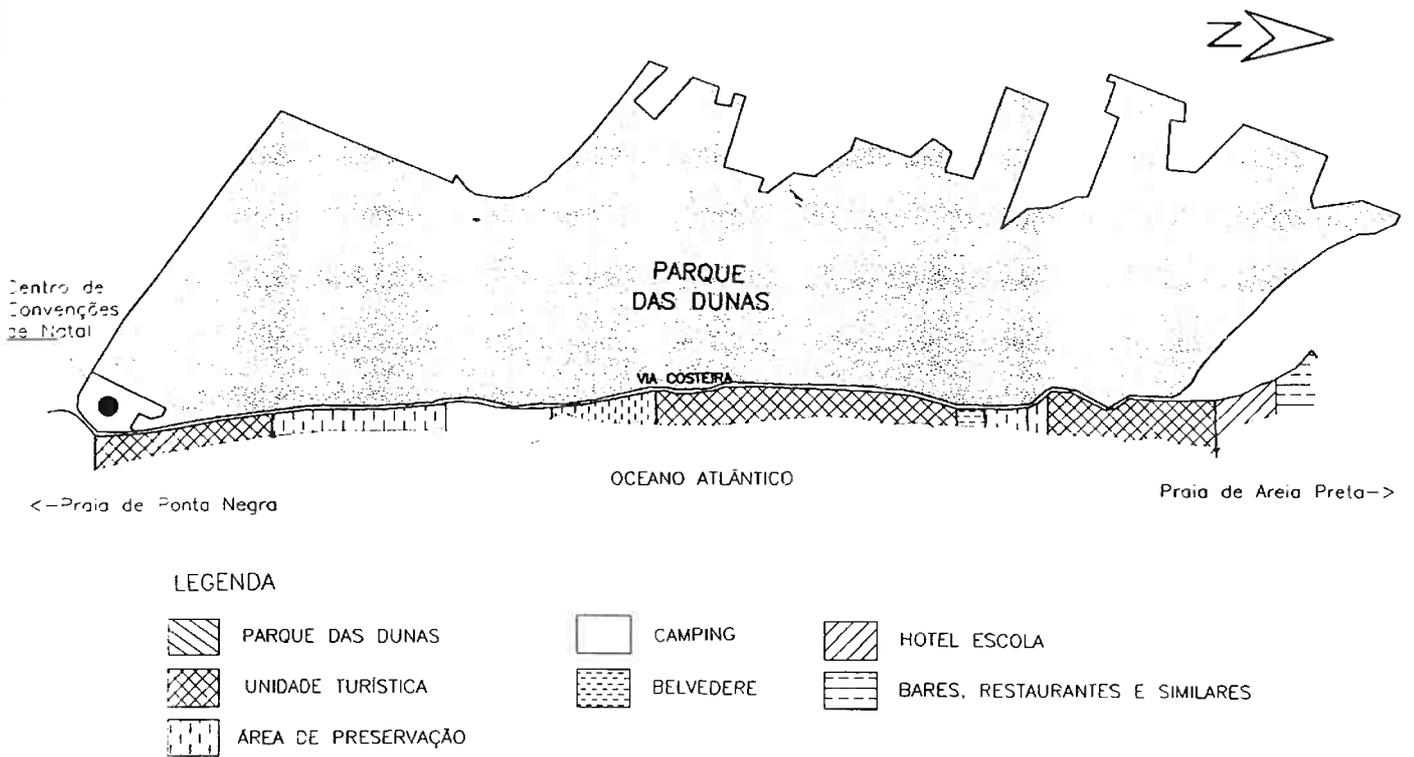
¹⁵ A primeira dessas reformulações foi procedida pela Lei n. 5.537/86, que abriu precedentes para a ampliação do número de unidades hoteleiras na Via Costeira, ao criar *três áreas turísticas denominadas Belvedere, Oceanário e Área de Restaurantes, destinadas à implantação de empreendimentos e equipamentos de turismo e lazer*. (Cavalcanti, 1993:169).

¹⁶ Lei n. 5.826/88, regulamentada pelo Decreto n. 10.302 de 13/02/89 e Lei n. 6.379 de 11/02/93.

¹⁷ Lei n. 6.379/93.

¹⁸ O respectivo diploma legal não define o que sejam equipamentos de animação urbano/turística.

FIGURA 2 – Projeto Parque das Dunas–Via Costeira (Natal, RN): Situação conforme Decreto n. 10.302/89 de 13/02/1989



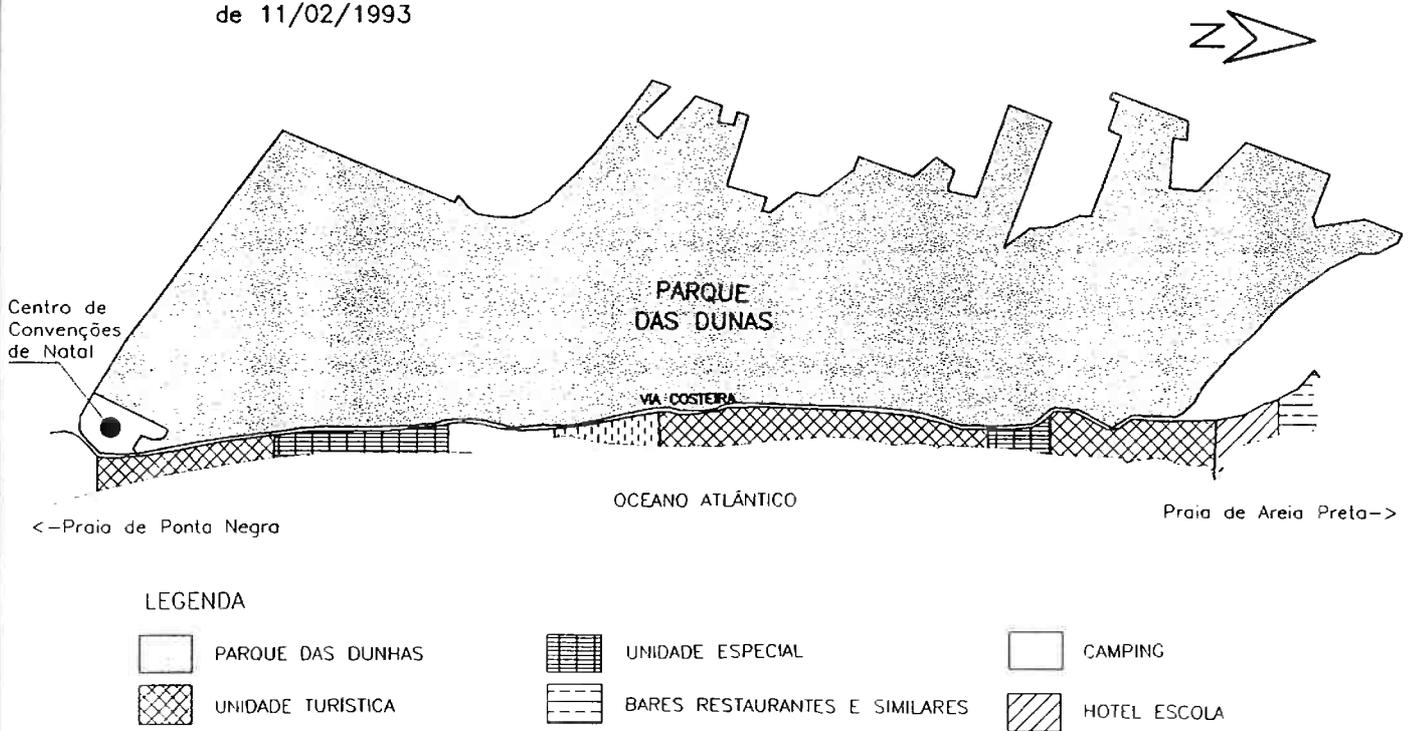
Fonte: Cruz (1995)

Representação esquemática/sem escala

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz

Ano: 1999

FIGURA 3 – Projeto Parque das Dunas–Via Costeira (Natal, RN): Situação conforme Lei n.6.379 de 11/02/1993



Fonte: Cruz (1995)

Representação esquemática/sem escala

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz

Ano: 1999

O primeiro empreendimento inaugurado na Via Costeira foi o *camping* Vale das Cascatas, em 1981, fechado em meados da década de 1990, por motivo financeiro.¹⁹ O primeiro hotel da Via foi inaugurado em 08/12/1984 - Natal Mar Hotel, categoria 3 estrelas. No ano seguinte, outro hotel - Barreira Roxa Hotel Escola, 3 estrelas - entrava em funcionamento. Em 1986, mais dois hotéis começavam a operar – Marsol e Vila do Mar, ambos quatro estrelas; e, em 1987, outros dois – Jacumã, 3 estrelas, e Imirá Plaza, 4 estrelas. Em 1990, é inaugurado o sétimo empreendimento hoteleiro da Via Costeira – Hotel Parque da Costeira, 4 estrelas. Em 1996, mais três hotéis entram em operação – Ocean Palace, primeiro (e, até o momento, único) cinco estrelas da Via Costeira, Pirâmide Palace e Hotel Porto do Mar, ambos quatro estrelas.²⁰ No primeiro semestre de 1999, haviam dez hotéis em funcionamento na Via.

Com os primeiros hotéis do Complexo Turístico inaugurados, Natal começava, a partir da segunda metade da década de 80, a entrar para o rol dos principais destinos turísticos do Nordeste e do Brasil. Esta constatação confirma a hipótese de que a deficiência da infra-estrutura hoteleira constituía um impeditivo importante para o desenvolvimento do turismo naquela capital.

QUADRO 3 - Evolução do fluxo de passageiros no aeroporto Augusto Severo²¹:
1980-95

	EMBARQUES	DESEMBARQUES	TOTAL	Varição (em %)*
1980	81.759	80.161	161.920	-
1985	101.345	100.353	201.698	+24,56
1990	207.804	210.422	418.226	+158,29
1995	212.724	202.493	415.217	+156,43

Fonte: Anuário Estatístico da EMBRATUR, 1981, 1986, 1991 e 1996

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999)

* Em relação ao ano de 1980

¹⁹ Este *camping* pertencia a uma rede de empreendimentos desta natureza, radicada no Nordeste, sendo os proprietários originários do vizinho estado da Paraíba. Foi fechado em função dos baixos níveis de ocupação registrados nos primeiros anos desta década.

²⁰ Necessário ressaltar o fato de que com a nova classificação dos meios de hospedagem, essas categorias poderão ser alteradas.

²¹ O aeroporto internacional Augusto Severo está localizado no município de Parnamirim, vizinho à capital do estado.

A evolução do fluxo de passageiros num dado aeroporto²² constitui um indicador relativo do volume de fluxos turísticos para uma dada localidade, já que se estima corresponderem os deslocamentos aéreos a apenas 2% do total de pessoas transportadas no país, na atualidade (se consideradas décadas passadas, esse índice apresentaria-se ainda menor). O transporte rodoviário fica com 96% desses fluxos e os 2% restantes estão distribuídos entre outros meios de transporte como o marítimo e o ferroviário²³. Além disso, esse indicador restringe-se a vôos regulares e não há como distinguir entre passageiros que estavam em viagem de turismo e aqueles que viajaram por outras motivações. Como, entretanto, não se dispõe, no Brasil, de estudos sistemáticos sobre demanda turística, incluindo-se todos os meios de transporte, o mesmo acaba por se constituir numa referência importante para uma análise qualitativa²⁴.

Considerando-se o volume total de embarques e desembarques no Aeroporto Augusto Severo, no período entre 1980 (que antecede a inauguração dos primeiros empreendimentos da Via Costeira) e 1995, verifica-se que o maior aumento do fluxo deu-se entre 1985 e 1990 (+158,29%, relativamente ao ano de 1980; ou, em 1990, esse fluxo foi 107,35% maior do que em 1985), quando os sete primeiros hotéis da Via Costeira haviam entrado em operação. O período seguinte (1990-95) indica uma provável estabilização desses fluxos. Essa estabilização seria decorrente de uma superação da fase inicial de “conquista da demanda”, em que os fluxos crescem, em geral, exponencialmente.

O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira é relevante para a análise da Política de Megaprojetos por ser o primeiro e por se tratar do único, entre os quatro megaempreendimentos em questão, cujos equipamentos encontram-se, em grande parte, instalados e em operação, o que nos permite uma apreciação crítica de seus resultados. O fato, por outro lado, de as obras previstas pelos

²² Esses dados são fornecidos à EMBRATUR pela INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (responsável pela administração dos aeroportos de grande porte no Brasil) e pelo DAC (Departamento de Aviação Civil).

²³ Conforme Anuário Estatístico dos Transportes, 1994-95, IN: ABRESI, 1997.

²⁴ Em sua publicação anual – “Anuário Estatístico” – a EMBRATUR adota como metodologia de quantificação de fluxos internos de turistas estatísticas de movimento aéreo de passageiros como “indicadores do comportamento” desses fluxos.

outros três megaprojetos turísticos encontrarem-se em início de implantação, não impede a análise da política que eles representam.

Projeto Cabo Branco

O estado da Paraíba faz limites com três estados onde o turismo se apresenta como atividade econômica consolidada, ou seja, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte, e apesar da contigüidade territorial da costa desses estados e das semelhanças físico-ambientais entre os seus litorais, a Paraíba recebe uma pequena porção dos fluxos de turistas que visitam a Região.

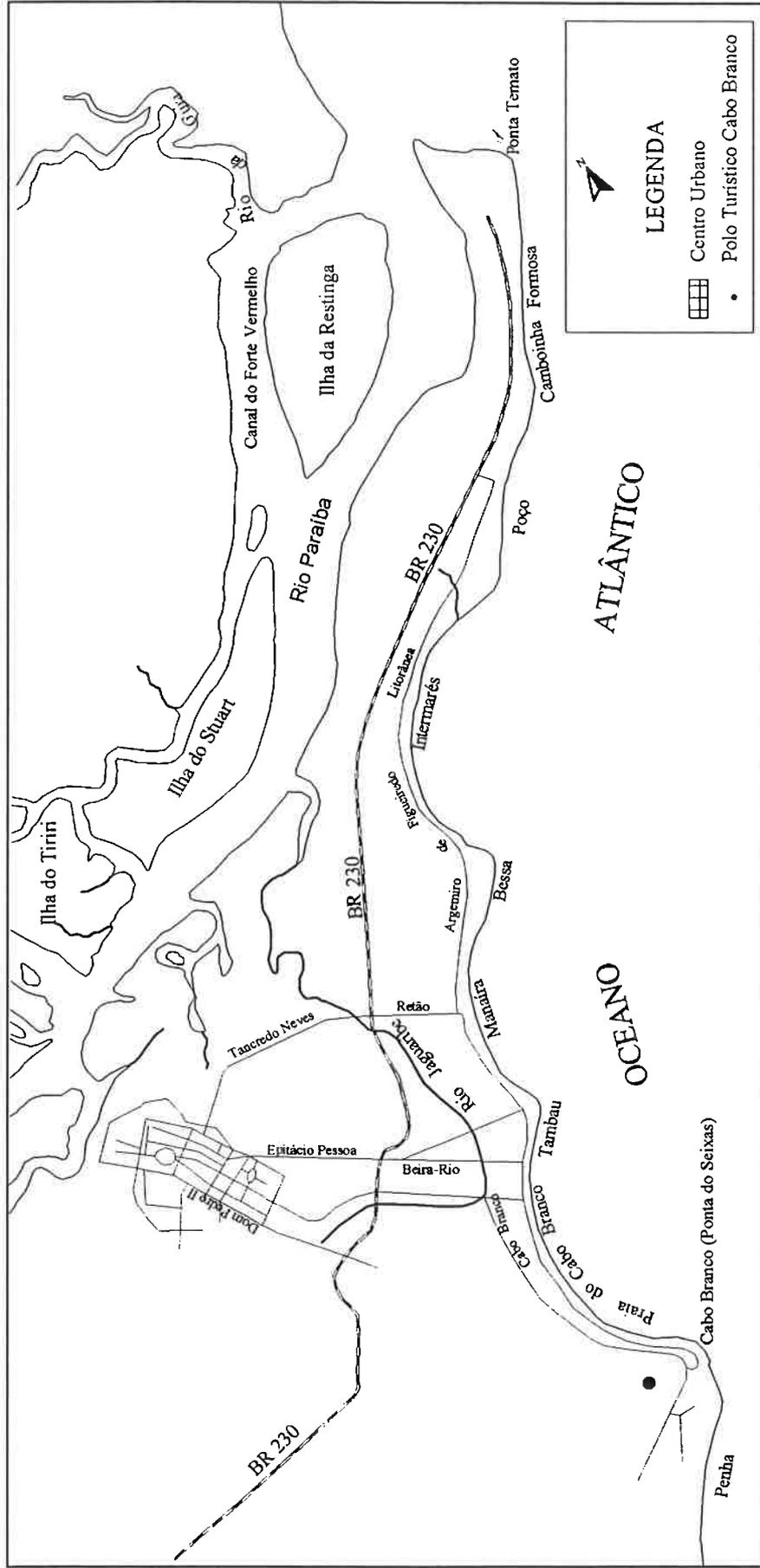
Tomando-se por base os fluxos de passageiros nos aeroportos das capitais nordestinas, considerando-se apenas o número de desembarques, o aeroporto “Presidente Castro Pinto”, em João Pessoa, teve, em 1995, o menor movimento entre todos: 798.327 passageiros no aeroporto de Salvador, 687.717 em Recife, 554.421 em Fortaleza, 295.921 em Natal, 201.264 em Maceió, 148.711 em São Luís, 108.916 em Aracaju e **81.132** em João Pessoa²⁵.

A insuficiência da infra-estrutura turística estadual e o objetivo de saná-la explicam, em parte, a opção do estado pela implantação de um megaprojeto turístico. Outros fatores que justificariam esta escolha são a “atratividade natural” da costa paraibana (considerando o modelo de potencialidade turística vigente) e a conseqüente existência de demanda potencial, bem como a postura do poder público estadual, favorável à implantação de um megaeempreendimento. É neste contexto que se cria, no final da década de 1980²⁶, o Polo Turístico Cabo Branco, originalmente denominado “Costa do Sol”, situado numa área de cerca de 560 hectares, no litoral sul do município de João Pessoa, entre a praia de Penha e o Rio Cuiá, nas proximidades da Ponta de Seixas (extremo oriental do Continente Americano), capital do estado da Paraíba (Planta 2).

²⁵ Os aeroportos de São Luís (“Marechal Cunha Machado”), de Teresina, de Fortaleza, de João Pessoa, de Maceió e de Aracaju operavam, em 1995, apenas com vôos domésticos (o aeroporto de Fortaleza tornou-se internacional, a partir de 1998). Os aeroportos de Natal, Recife e Salvador já eram, à época, internacionais.

²⁶ Governo Tarcisio Miranda Burity (1987-90)

PLANTA 2 - Polo Turístico Cabo Branco (João Pessoa, PB) : localização



Fontes: Empresa Paraibana de Turismo S/A (s/d)
 Mapa Turístico de João Pessoa

Escala Aproximada: 1:12000

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz.
 Ano: 1999.

A área escolhida para implantação desse megaempreendimento não se encontrava urbanizada, até final dos anos 80, apesar da proximidade da mancha urbana da capital (essa área dista cerca de 10 km do centro de João Pessoa). Tais fatores – sua posição geográfica favorável²⁷ e a não ocupação urbana - constituíram elementos importantes na sua escolha para implantação do Polo Turístico Cabo Branco.

O projeto Cabo Branco começou a ser implantado em 1989 (com previsão de término para 2.015), quando iniciaram-se as obras de terraplanagem, drenagem, pavimentação, água, esgoto, energia elétrica e telefonia, e foi incluído no Plano de Turismo do Estado da Paraíba – PLANTUR, em 1991.

Dos 560 hectares abrangidos pelo Complexo Turístico Cabo Branco, cerca de 350 ha foram urbanizados. Nos outros 210 ha, encontram-se uma área destinada à futura expansão do complexo e duas áreas de preservação ambiental²⁸. A criação dessas áreas de preservação faz parte da composição do discurso apologético sobre o qual se sustentam esses megaprojetos. Outros argumentos desse discurso são a geração de empregos e a geração de divisas.

Além da área urbanizada, foram construídas vias de acesso: uma Via Leste-Oeste (4,2 km de extensão de via pavimentada, com pista dupla, ligando o Polo Cabo Branco à rodovia BR 230, que dá acesso ao aeroporto Castro Pinto) e acessos às praias de Penha e Seixas (6,6 km de vias em pista dupla, na Via Principal e 14,4 km de vias secundárias, que interligam as diversas zonas urbanizadas do complexo turístico, todas com pavimentação asfáltica)²⁹.

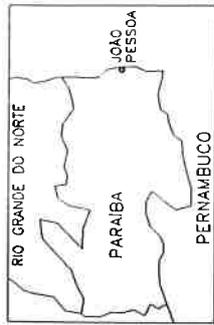
O Polo Turístico Cabo Branco é um loteamento no qual deve ser implantada infra-estrutura hoteleira e residencial (residências de veraneio) e outros equipamentos infra-estruturais turísticos, como campo de golfe, bares, restaurantes, parque temático etc. (Planta 3).

²⁷ Proximidade das praias mais freqüentadas por turistas em João Pessoa, como praia de Cabo Branco e praia de Tambaú, e relativa proximidade do centro da cidade.

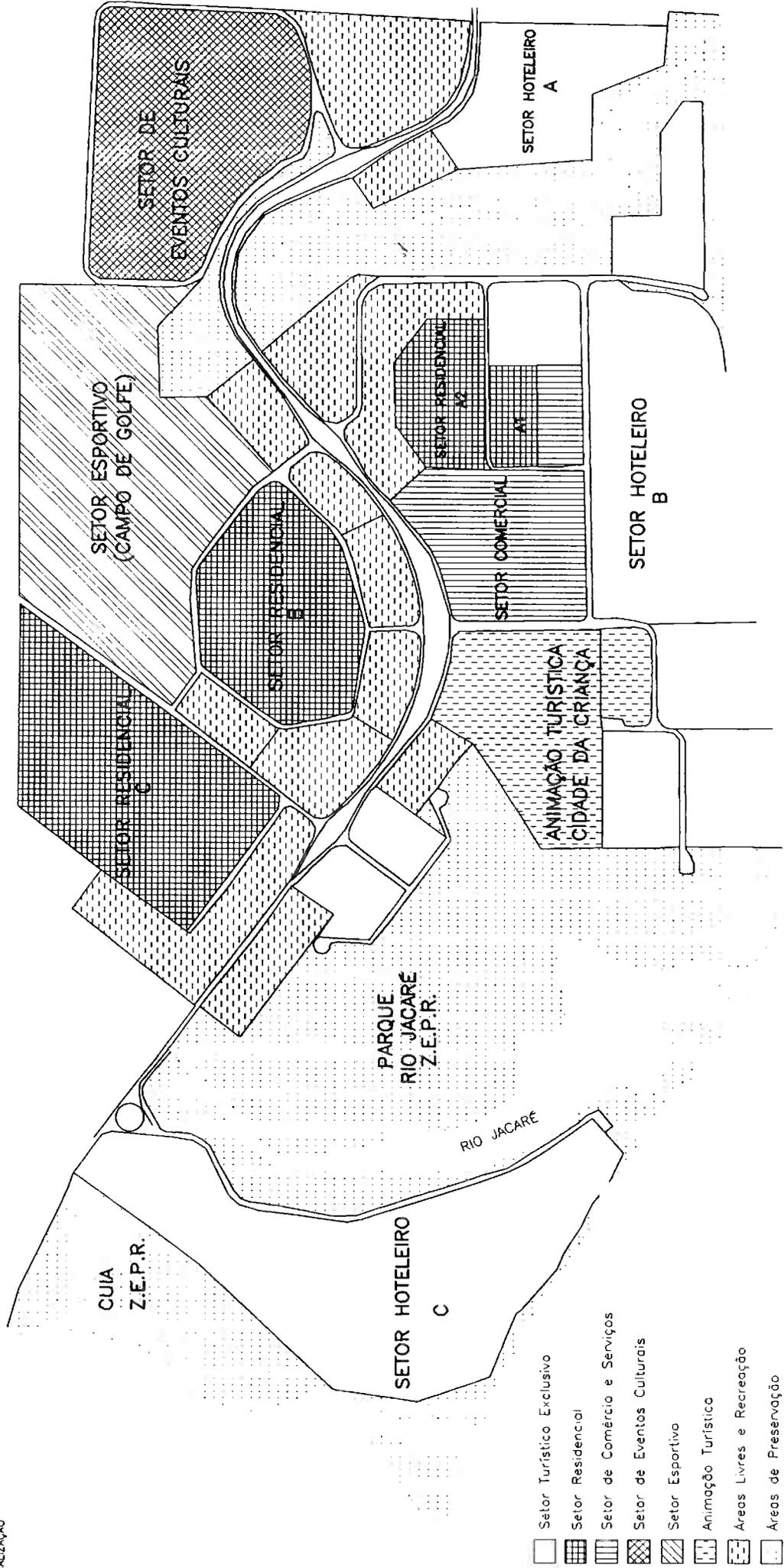
²⁸ Essas áreas de preservação foram criadas em função de encontrarem-se aí remanescentes de Mata Atlântica.

²⁹ Governo do Estado da Paraíba. PBTUR, 1996.

PLANTA 3 – Polo Turístico Cabo Branco (João Pessoa, PB): zoneamento



MAPA DE LOCALIZAÇÃO



- Setor Turístico Exclusivo
- Setor Residencial
- Setor de Comércio e Serviços
- Setor de Eventos Culturais
- Setor Esportivo
- Animação Turística
- Áreas Livres e Recreação
- Áreas de Preservação

Fonte: Governo do Estado da Paraíba S/D
 Representação esquemática/sem escala

O projeto relativo à implementação do polo turístico Cabo Branco prevê a construção de dezenove hotéis, um Centro de Convenções, um campo de golfe, um parque temático, cinco áreas de animação turística, nove empreendimentos comerciais e três setores residenciais.

As obras de urbanização da área do Polo foram concluídas no início dos anos 90 e os lotes negociados (Quadro 4) e apesar dos incentivos fiscais e financeiros oferecidos à iniciativa privada, nenhum empreendimento previsto foi implantado. Como incentivos fiscais para implantação de empreendimentos no Polo Turístico Cabo Branco constam:

- Isenção de Imposto de Renda e de seus adicionais não restituíveis por um prazo de 10 (dez) anos;
- Diferimento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) cobrado na aquisição de máquinas e equipamentos que integrem o ativo fixo das empresas;
- Incentivo do ICMS, através do FAIN – Fundo de Apoio à Industrialização (CINEP), com juros de 6% ao ano, com correção através da TJLP – Taxa de Juros a Longo Prazo, com benefícios de 5 a 15 anos, e empréstimos com rebate de 30 a 99% do valor mensalmente devido. Este incentivo financia o investimento de Ativos Fixos e o fortalecimento de Capital de Giro.³⁰

³⁰. Governo do Estado da Paraíba. Prodetur-PB, 1996.

Quadro 4 - Polo Turístico Cabo Branco - Quadro Demonstrativo dos Terrenos e Hotéis Previstos

Tipo do lote	Lote nº	Área (m ²)	Proprietário Inicial e Cessão de Direitos	Tipo Hotel	Categ.*	Nº Uhs	Investimentos**
Hoteleiro	1	71.151,88	Holanda Park Hotel S/A	Lazer	(****)	250	15,0
Hoteleiro	2	62.580,00	Polyutil S/A (c/cessão p/ Tempo Hotéis e Turismo S/A Novotel)	Lazer	(****)	120	6,0
Hoteleiro	3	30.811,06	JVL Engenharia Ltda. (c/cessão p/ Sol Dourado Hotéis Turismo S/A)	Lazer	(****)	120	3,6
Hoteleiro	4	74.542,79	Costa do Sol S/A (c/cessão p/ Marina Residences Hotel S/A)	Lazer	(****)	120	3,6
Hoteleiro	5	47.981,47	Hotel Savaroni Recife Ltda. (c/cessão p/ Savaroni Hotel de Turismo S/A e Litoral Hotel)	Lazer	(****)	270	7,5
Hoteleiro	6	45.985,50	Hotel Portal do Atlântico S/A	Lazer	(****)	250	16,2
Hoteleiro	7	43.414,89	Hotel do Sol João Pessoa S/A	Lazer	(****)	150	4,5
Hoteleiro	8	47.945,21	Ouro Branco Administradora de Hotéis Ltda.	Lazer	(****)	120	6,0
Hoteleiro	9	63.565,90	Mardisa hotéis Turismo Ltda.	Lazer	(****)	150	4,5
Hoteleiro	10	52.639,38	CERTA-Const. Cívica e Industriais Ltda. (c/cessão p/CERTA Hotéis e Turismo S/A)	Lazer	(****)	200	10,0
Hoteleiro	11	82.266,99	Agitur Empreendimentos Ltda.	Lazer	(****)	252	15,1
Hoteleiro	12	108.560,00	GEPASA - Grupo Empres. E Partic. Ltda. (c/cessão p/ Acácias Empreend. Turísticos)	Lazer	(****)	250	15,0
Hoteleiro	13	78.000,00	Hotéis Vela e Mar S/A	Lazer	(****)	162	4,9
Hoteleiro	14	58.864,71	Thomas Hotéis Tropicais Ltda.	Lazer	(****)	150	4,5
Hoteleiro	15	32.674,21	SIEL - Soc. Import. E Export. Ltda. (c/cessão p/HTE - Empresa de Hotéis e Turismo)	Lazer	(****)	150	7,5
Hoteleiro	16	30.000,00	PHOMHOL-Produtos Médicos, Hosp. E Odont. (c/cessão p/Ponta Oriental Costa do Sol S/A)	Lazer	(****)	116	3,5
Hoteleiro	17	33.546,00	Hotel Tropicana S/A	Lazer	(****)	150	9,0
Hoteleiro	18	30.000,00	Serrano Praia Hotel (organização Hotellar Ltda.)	Lazer	(****)	120	3,6
Hoteleiro	19	30.000,00	Brisamar hotéis Ltda.	Lazer	(****)	150	4,5
Eventos	Único	294.700,00	Companhia Brasileira de Espetáculos				
Campo Golf	Único	400.000,00	Santana Empreendimentos Turísticos Ltda.				
Cid. Criança	Único	103.700,00	GEPASA - Grupo Empresarial e Participações Ltda.				
Animação	1	10.000,00	Big Parque Prestação de Serviços Ltda.				
Animação	2	11.000,00	GEPASA - Grupo Empresarial e Participações Ltda.				
Animação	3	11.000,00	GEPASA - Grupo Empresarial e Participações Ltda.				
Animação	4	10.000,00	Mardisa Hotéis Turismo Ltda.				
Animação	5	10.000,00	Mardisa Hotéis Turismo Ltda.				
Comercial	Único	58.300,00	Holanda Engenharia Ltda. (Centro Integrado de Comércio e Serviços)				
Equip. Comercial	1	10.000,00	GEPASA - Grupo Empresarial e Participações Ltda.				
Equip. Comercial	2	10.500,00	Agitur Empreendimentos Ltda.				
Equip. Comercial	3	10.500,00	GEPASA - Grupo Empresarial e Participações Ltda.				
Equip. Comercial	4	10.500,00	Agitur Empreendimentos Ltda.				
Equip. Comercial	5	10.000,00	CERTA - Const. Cívica Ltda. (c/cessão p/ Locadora RODEX Ltda.)				
Equip. Comercial	6	10.500,00	PBTUR - Empresa Paraibana de Turismo S/A				
Equip. Comercial	7	10.000,00	GEPASA - Grupo Empresarial e Participações Ltda.				
Equip. Comercial	8	10.000,00	Holanda Imobiliária e Construtora Ltda.				
Residencial	Sector A	100.300,00	Holanda Imobiliária e Construtora Ltda.				
Parque Temático	EXPANSÃO	1.000.000,00	DINO PARK				
Residencial	Sectores B e C	40.770,00	PBTUR - Empresa Paraibana de Turismo S/A				8,0
Total de Área		3.166.299,99			3.150		152,5

Fonte: Governo do Estado da Paraíba (1996)*

Conforme classificação antiga da EMBRATUR.

** Investimentos Previstos, em US\$ milhões.

Além daqueles incentivos, há a participação da SUDENE, através do FINOR, na forma de *debêntures*³¹ até o limite de 50% do investimento total a um custo de 4% ao ano, acrescido de taxa referencial de juros – TJR (Governo do Estado da Paraíba, 1996).

Para financiamento dos empreendimentos, há linhas de crédito do BNDES e BN (Programa Nordeste Competitivo), e do FNE – Fundo Constitucional do Nordeste/BN (PROATUR – Programa de Apoio ao Turismo Regional).

48,7% dos lotes negociados no Polo Cabo Branco, ou seja dezenove glebas, (cerca de 43% da área total destinada a empreendimentos comerciais) foram comprados por cinco grupos: GEPASA (sete lotes), Holanda (quatro), Agitur (três), Mardisa (três), CERTA (dois). Cada um desses grupos adquiriu uma gleba para construção de hotel (não poderiam comprar mais de uma, por determinação do Projeto) e outras glebas em outras áreas do Polo (conforme Quadro 4).

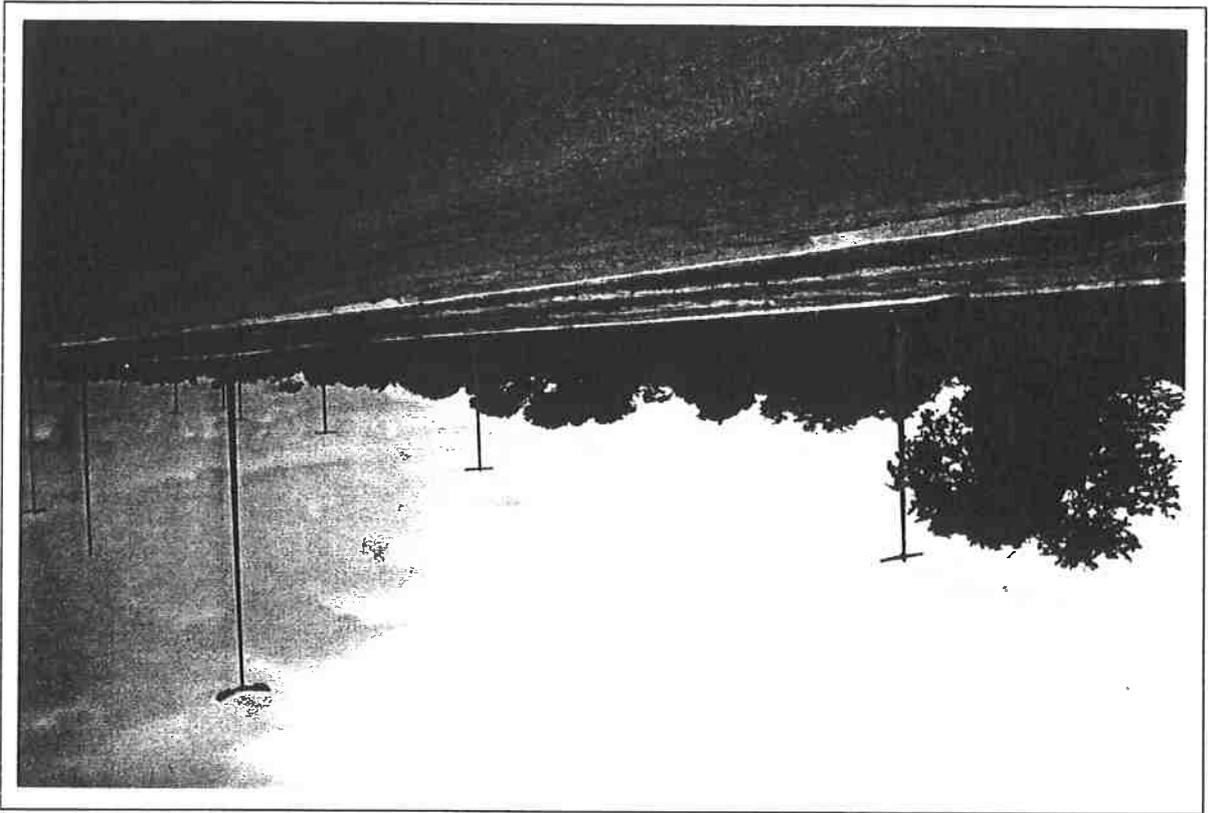
Essa “distribuição concentrada” de terrenos revela o poder econômico e político de alguns grupos locais e regionais bem como a não democratização do acesso às linhas de financiamento de empreendimentos disponibilizadas para o setor, já que as mesmas foram monopolizadas por esses grupos.

Em função da não implantação das obras de infra-estrutura turística previstas e do embargo da área³², o complexo turístico de Cabo Branco esteve abandonado durante alguns anos. Este abandono resultou na deterioração e depredação de equipamentos infra-estruturais implantados, como crescimento de vegetação nos lotes demarcados e nas vias de circulação internas e desaparecimento da fiação dos postes de energia e iluminação. (Fotos 5 e 6)

³¹ As debêntures são: 35% conversíveis em ações preferenciais sem direito a voto; e 15% conversíveis em ações.

³² A área do polo foi embargada por pressões de organismos ambientalistas locais, que prevêem possíveis impactos ambientais do Projeto sobre os remanescentes de Mata Atlântica e sobre águas superficiais, como lagos e córregos, presentes na sua área de implantação.

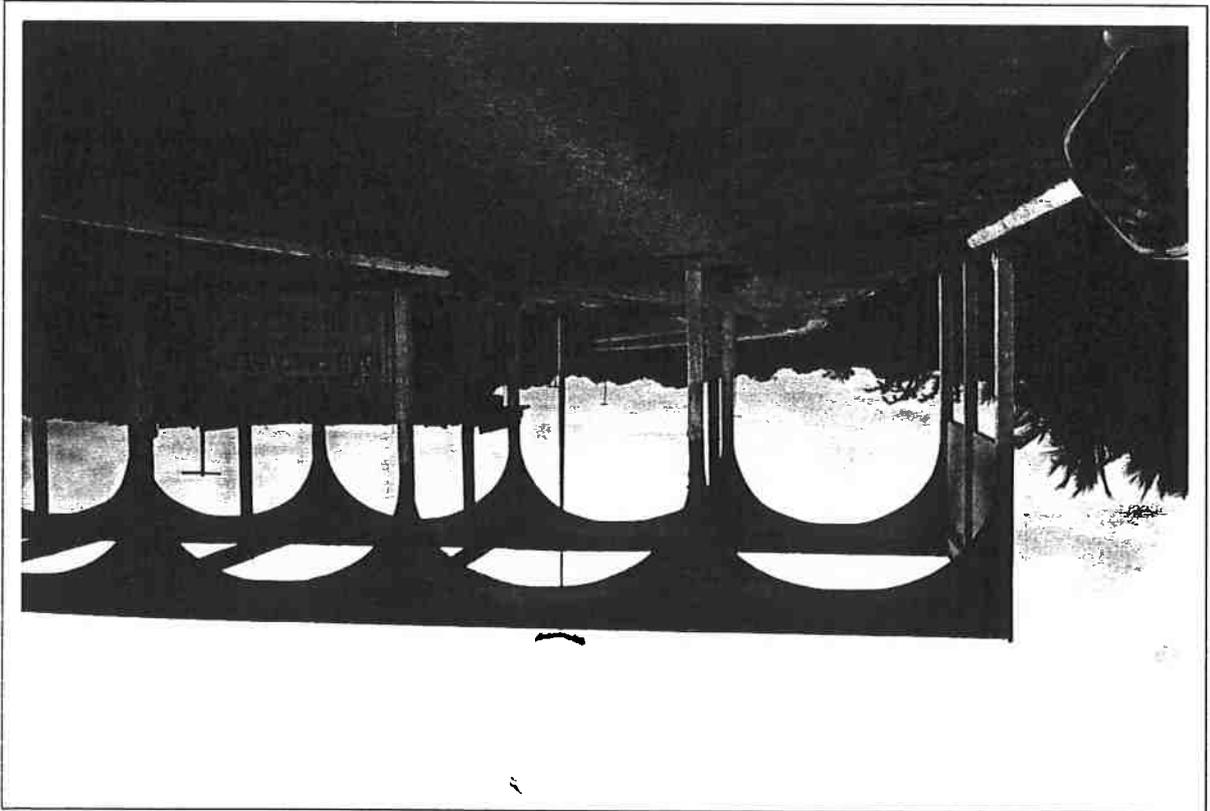
Polo Turístico Cabo Branco – Vista parcial do loteamento



Rita C. A. Cruz, JAN/97

FOTO 6

Polo Turístico Cabo Branco – Portal de Entrada



Rita C. A. Cruz, JAN/97

FOTO 5

Com a criação do Prodetur-NE, o Polo Turístico Cabo Branco foi colocado como prioridade I do Programa no estado. Dos US\$ 36,644 milhões alocados pelo Prodetur-PB, US\$ 10,78 milhões são destinados à “consolidação” do Polo, ou seja, 29,4 % do total daqueles recursos.

Megaprojetos – Área Abrangente

Projeto Costa Dourada

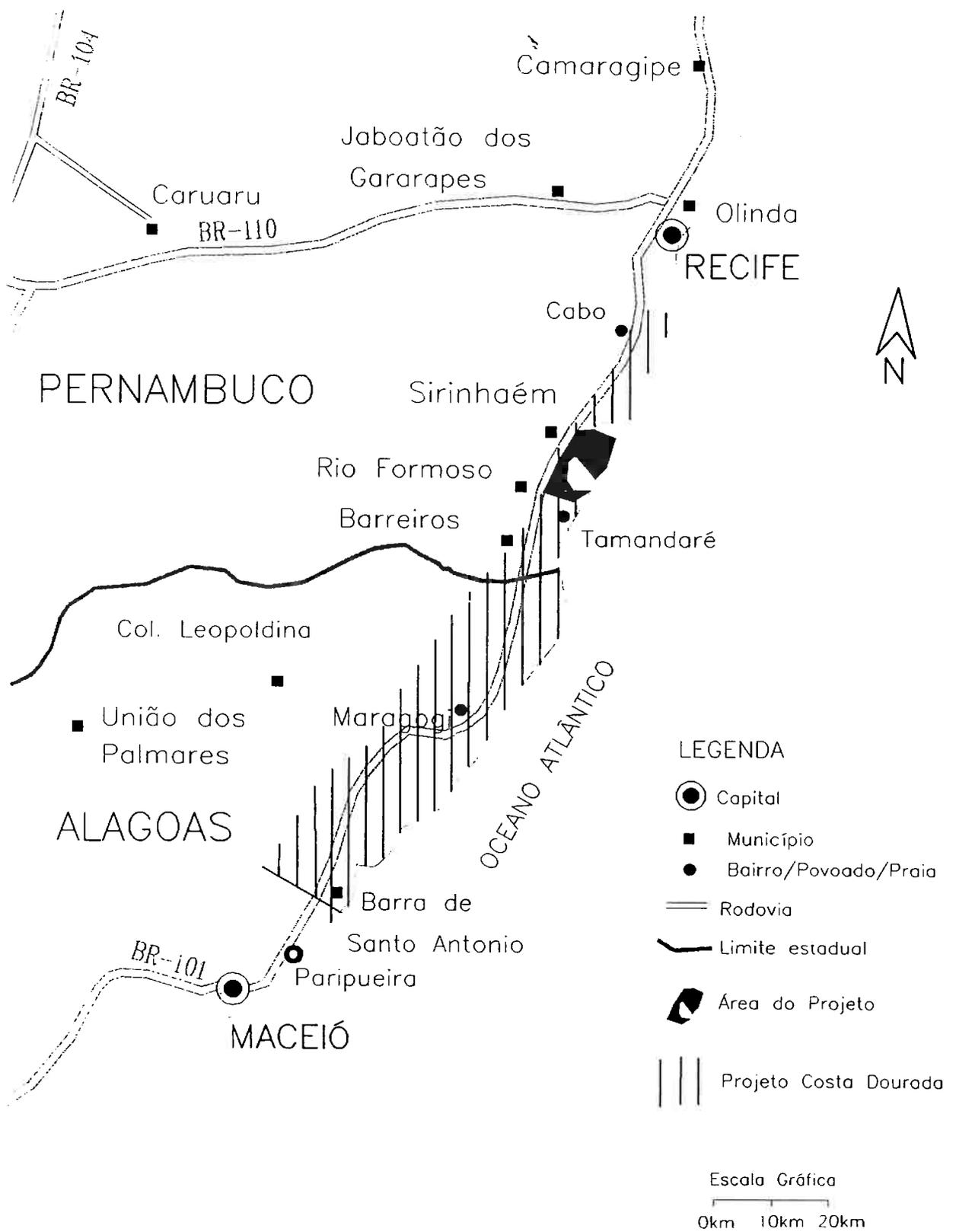
O projeto Costa Dourada é o único entre os megaprojetos analisados a abranger territórios de dois estados, sendo estes Pernambuco e Alagoas. Foi idealizado em 1990, quando uma ação conjunta entre o governo federal e os governos daqueles estados³³ propôs ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID o financiamento de um programa visando o aproveitamento turístico de um trecho de costa entre Recife e Maceió. Para a efetivação daquele programa, foi criado o Prodetur-NE, extensivo a todos os estados integrantes da área de abrangência da SUDENE, um de seus organismos gestores.

Pernambuco e Alagoas estiveram, desde a década de 60, entre os mais importantes destinos turísticos do Nordeste, tendo suas capitais como principais pólos receptores de turistas. Na década de 90, outras localidades litorâneas desses estados ganharam projeção nacional como destinos turísticos, passando a captar parte dos fluxos que se dirigem para esses estados. Isto é o que ocorreu com Porto de Galinhas (sul de Pernambuco) e Maragogi (norte de Alagoas).

Mais ousado entre os megaprojetos turísticos do Nordeste, o projeto Costa Dourada prevê a urbanização turística de cerca de 120 km de costa (Mapa 1), entre os municípios de Cabo (PE) e Paripueira (AL).

³³ Não se pode negligenciar o fato de o presidente da República, à época, ser Fernando Collor de Mello, cuja trajetória política que antecedeu seu mandato no governo federal deu-se no estado de Alagoas.

MAPA 1- Projeto Costa Dourada (estados de Pernambuco e Alagoas): localização



A construção de, aproximadamente, 14.000 apartamentos de hotéis era a meta inicial deste projeto. Lançado, oficialmente, em 1992, em função de dificuldades para a catalização de recursos e desentendimentos entre os governos dos estados envolvidos, o Costa Dourada está-se restringindo a ações localizadas.

O estado de Pernambuco resumiu, inicialmente, suas ações relacionadas ao Costa Dourada à implantação do "Centro Turístico de Guadalupe"- CTG, localizado entre os municípios de Sirinhaém e Rio Formoso, litoral sul do estado (Fotos 7 e 8). O Centro Turístico de Guadalupe (Planta 4) abrange uma extensão de 15,5 km de costa (praias de Guaiamum, Barra de Sirinhaém, Gamela, Guadalupe, Carneiros e Campos), cobrindo uma área de 8.803 ha, cuja ocupação está assim prevista:

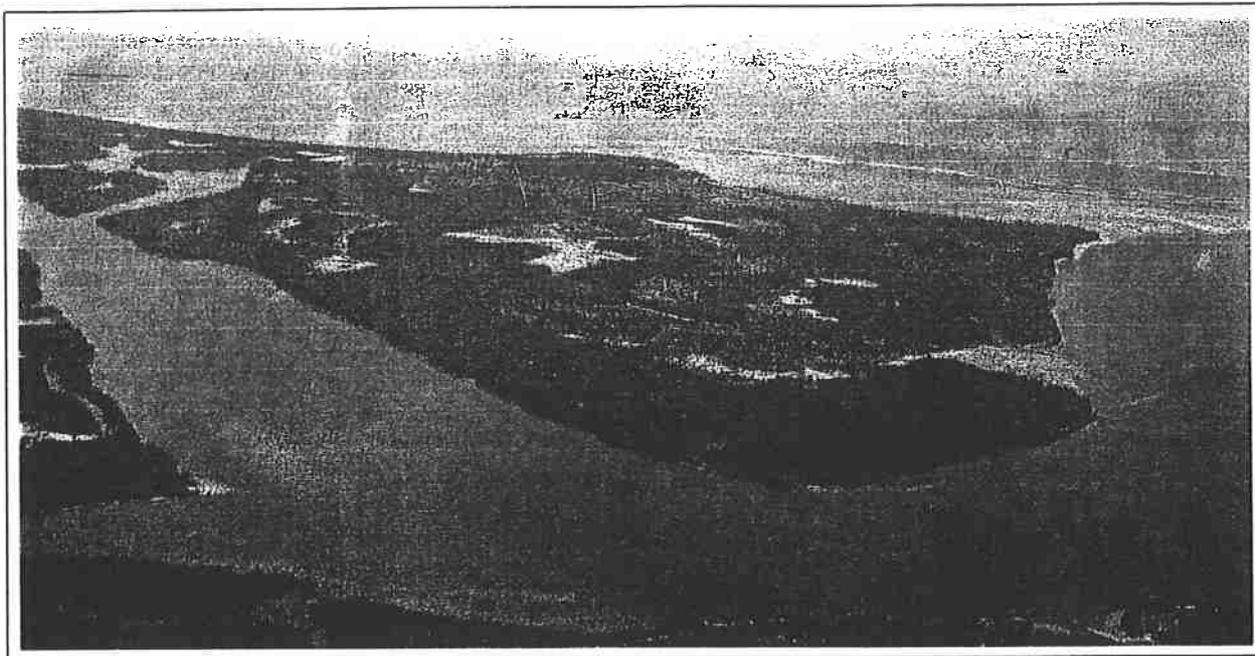
QUADRO 5 - CTG: Síntese da distribuição de Áreas

Componentes do CT	ÁREA (HA)	%
Zonas Turísticas	2.344	26,7
Zona Rural	2.517	28,6
Reserva Florestal	429	4,8
Preservação de Coqueiral	281	3,2
Manguezal e Alagados	3.232	36,7
Área Total de Preservação	6.459	73,3
Total da Área do CT	8.803	100

Fonte: Governo do Estado de Pernambuco (s/d)
Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999)

Conforme Quadro 5, 73,3% da área total do Centro Turístico correspondem a áreas de preservação, o que atende a expectativas de organismos ambientalistas e à legislação ambiental vigente, e dá, ainda, o suporte político necessário ao projeto. Por outro lado, restam 26,7% da área do Centro para serem urbanizados, ou seja, 2.344 ha ou 23.440.000 m² (vinte e três milhões, quatrocentos e quarenta mil metros quadrados).

FOTO 7



Gov. Est. do Pernambuco. s/d

Centro Turístico de Guadalupe - vista aérea da área de implantação

FOTO 8



Gov. Est. do Pernambuco. s/d

Ponta de Guadalupe - vista parcial aérea

O governo do estado de Pernambuco oferece como incentivos fiscais aos empreendimentos implantados no CTG:

- Isenção do Imposto de Renda e de seus adicionais por um prazo de 10 (dez) anos;
- Diferimento do ICMS cobrado na aquisição de máquinas e equipamentos;
- Financiamento do ICMS com juros de 3% ao ano, sem correção monetária, sendo nos primeiros quatro anos, 80% e nos quatro anos seguintes, 70%.

Comparando-se esses incentivos com aqueles oferecidos pelo governo do estado da Paraíba para construção no Polo Turístico Cabo Branco, estes apresentam relativa vantagem, no que se refere ao financiamento do ICMS. O governo da Paraíba impõe juros de 6% ao ano com correção monetária através da TJLP³⁴, o que pode representar, conjuntamente com outros fatores anteriormente analisados, um aspecto limitante à atração da iniciativa privada para investimentos no Polo.

Outro incentivo oferecido a investidores do CTG provém da SUDENE, na forma de debêntures, nos mesmos moldes que no Polo Turístico Cabo Branco. Como linhas de financiamento, estão disponibilizados recursos dos sistemas financeiros do BNDES e do Banco do Nordeste.³⁵

O primeiro empreendimento a ser implantado no CTG prevê investimentos privados iniciais da ordem de US\$ 96 milhões, para a construção de três hotéis de lazer (*resorts*) e cerca de 1,2 mil apartamentos. Esse empreendimento deve ser administrado por uma companhia espanhola, denominada "Barcelo Hotéis".³⁶

³⁴ Taxa de juros de longo prazo.

³⁵ Esses financiamentos têm as seguintes condições: limite de até 60% das inversões totais; prazo de carência de até três anos, com amortização até sete anos; juros de 8 a 12% ao ano, acrescidos de correção monetária e garantias reais de 130% do financiamento.

³⁶ Relatório da Gazeta Mercantil Latino-Americana. Turismo no Nordeste, 24 a 30/05/99, pag. 18.

Tal como com os outros megaprojetos, o Costa Dourada tem na implantação e melhoria de vias de acesso uma de suas principais estratégias para a atração da iniciativa privada para investimentos em infra-estrutura turística na área abrangida pelo projeto.

O estado de Pernambuco construiu, com recursos do Prodetur-PE, duas vias de penetração (norte e sul) e duas vias litorâneas (Guadalupe e Carneiros), com pistas duplas, e está construindo uma via de penetração secundária, visando facilitar o acesso ao CTG, com dez vias em pistas simples. A BR 101 deverá ser duplicada, num trecho entre os municípios de Recife e Cabo, com cerca de 22 km de extensão. Como não há planos de controle da urbanização para as margens dessas rodovias, pode haver uma ocupação desordenada desses espaços, em função da facilitação do acesso, e à atração exercida pelos empreendimentos turísticos que se implantarão ao longo dessas vias.

Para o Centro Turístico de Guadalupe, está prevista execução de uma pista para aviões a jato de pequeno e médio portes, um heliporto com capacidade para três helicópteros e duas estações de *ferry-boat*, interligando os municípios de Guadalupe e Carneiros.

No estado de Alagoas, o Projeto Costa Dourada inclui a implantação de um Complexo Turístico entre a Barra de Santo Antônio e a Barra de Camaragibe, denominado Centro Turístico de Camaragibe, ocupando uma área de 2.657 ha (dividida em zonas turísticas, zonas de apoio à atividade e áreas de preservação ambiental) e três "centros de animação turística", com infra-estrutura de lazer do tipo "parque temático", sendo um deles no município de Paripueira, outro no município de Porto de Pedras e o terceiro no município de Maragogi.

A viabilização desses empreendimentos está associada à melhoria e ampliação das vias de acesso no estado, que deve implementar 81 km da rodovia AL 101 e implantar melhorias em 48 km da AL 105, além de promover obras de duplicação e recapeamento em outras rodovias estaduais como AL 465, AL 413, AL 425 e AL 460.

Por ter seu crédito bloqueado junto ao Sistema de Registro de Operações do Setor Público até início do ano de 1998, o estado de Alagoas somente conseguiu receber os primeiros recursos provenientes do Prodetur-AL, fase I, a partir do primeiro semestre daquele ano. A falta de recursos atrasou a implementação das obras iniciais (acima descritas) previstas pelo projeto Costa Dourada no estado.

Projeto Linha Verde

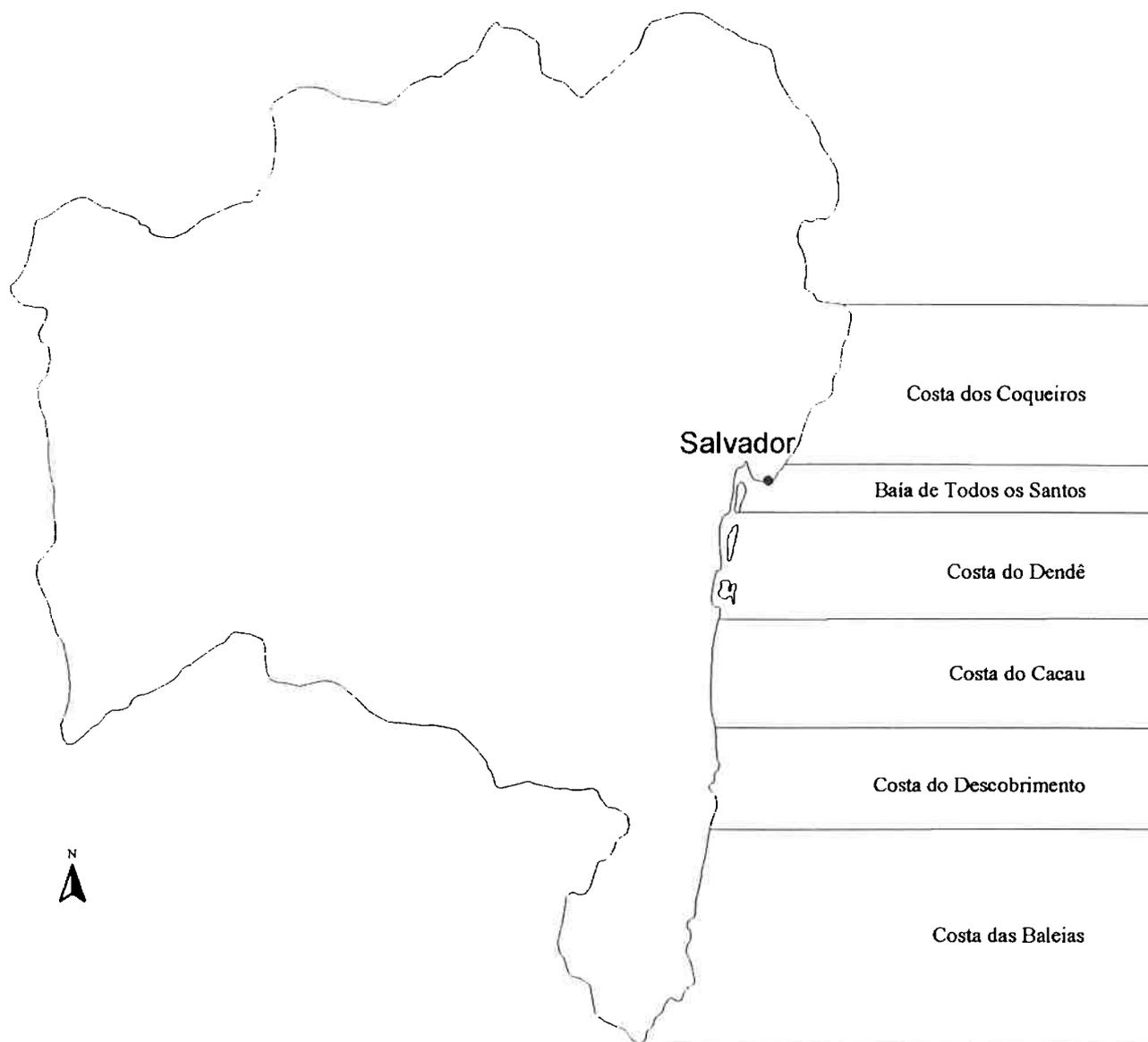
A Bahia tem posição de destaque entre os principais destinos turísticos nacionais há décadas e, entre os estados nordestinos, é um dos que apresenta maior diversidade da oferta turística³⁷. Tem cerca de 1.220 km de costa (maior extensão de costa entre todos os estados litorâneos brasileiros), e como ocorre com os outros estados nordestinos, é no litoral que se concentram seus equipamentos e fluxos turísticos.

Com a finalidade de ordenar o uso turístico de seu território, o estado da Bahia promoveu uma regionalização turística do território estadual, que resultou em sete regiões (Mapa 2), sendo seis delas litorâneas:

- Costa dos Coqueiros, que abrange o trecho de litoral entre as praias de Mangue Seco e Arembepe, correspondendo à área de implantação do projeto Linha Verde;
- Baía de Todos os Santos, onde se encontram a capital, Salvador, e a Ilha de Itaparica;
- Costa do Dendê, abarcando os municípios de Valença e Camamu;
- Costa do Cacau, abrangendo um trecho entre os municípios de Itacaré e Canavieiras;
- Costa do Descobrimento, estendendo-se do município de Belmonte ao município de Caraíva;
- Costa das Baleias, que abrange um trecho de costa entre os municípios de Corumbau e Mucuri, extremo sul do estado; e
- Chapada Diamantina, onde se encontram os municípios de Lençóis, Andaraí, Mucugê, Palmeiras, Iraquara, Itatê, Seabra, Érico Cardoso, Piatã, Abaíra, R. Pires e L. N. Senhora.

³⁷ Há, na Bahia, vários polos consolidados, receptores de turistas, entre os quais destacam-se a capital, Salvador, e a chamada Costa do Descobrimento, onde se encontram os municípios de Porto Seguro e Trancoso.

MAPA 2 - Regionalização Turística do Estado da Bahia



Fonte: Governo do Estado da Bahia (s/d).
Representação Esquemática. sem escala.

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz.
Ano: 1999.

A ocupação das regiões turísticas criadas no estado da Bahia deve ser feita através da implantação de “Centros Turísticos Integrados”, que podem conter um ou mais complexos turísticos, e que têm como diretrizes básicas “o meio natural como atração principal e a concentração de turistas sem massificação” (Governo do Estado da Bahia, Secretaria da Cultura e Turismo, Coditur, s/d).

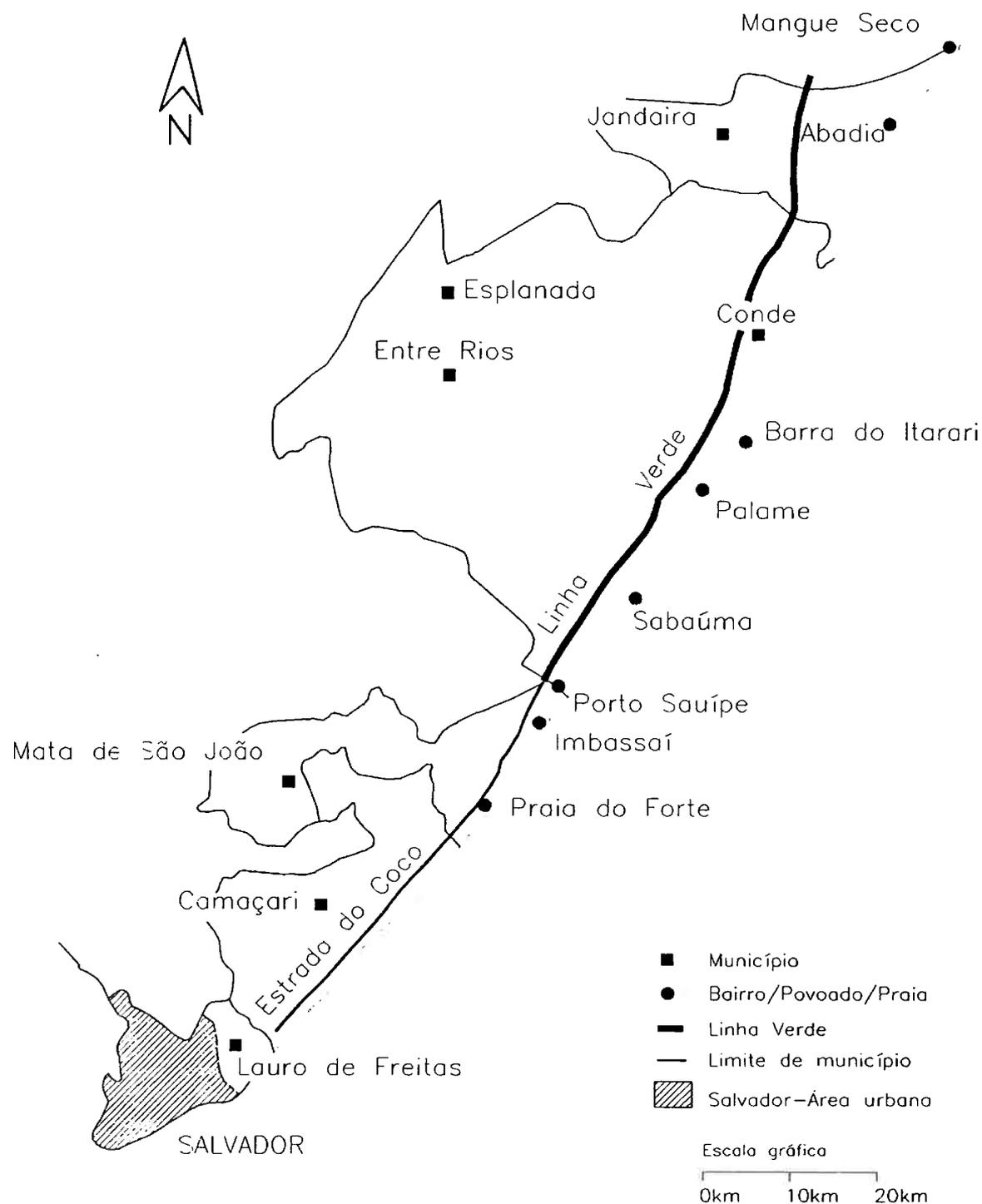
Essas características diferenciariam o tipo de uso turístico que se pretende fazer do território do estado, de modelos internacionais como Cancún e Puerto Plata (México), que apresentam densidades líquidas de 100 a 150 leitos/hectare. A Bahia pretende oferecer densidades líquidas de 10 a 35 leitos/hectare tomando como exemplo *resorts* da Coréia e de Bali (Indonésia), que se autodenominam “*low density resorts*”.

Até meados da década de 90, o litoral norte baiano – Costa dos Coqueiros³⁸ - não apresentava o mesmo desempenho, em termos de desenvolvimento da atividade turística, que as porções central e sul de sua costa. Dois fatores impeditivos ao desenvolvimento do turismo naquela região eram a dificuldade de acesso às praias, pela inexistência de vias pavimentadas próximas à linha de costa, e a deficiência da infra-estrutura turística, decorrente, em grande parte, do primeiro fator. Daí o megaprojeto turístico que se instala nessa área ter como “espinha dorsal” uma rodovia, denominada “Linha Verde” (Foto 9). O “projeto” Linha Verde começa a ser implementado com a inauguração da rodovia, em 1993. Essa rodovia tem cerca de 142 km de extensão³⁹ e liga a Praia do Forte (município de Mata de São João, 85 km ao norte de Salvador) ao povoado de Mangue Seco (município de Jandaíra), extremo norte do estado (Mapa 3).

³⁸ A “Costa dos Coqueiros” abrange os municípios de Jandaíra, Conde, Esplanada, Entre Rios, Mata de São João, Camaçari e Lauro de Freitas.

³⁹ A Linha Verde é uma continuação da “Estrada do Coco” (BA 099), que liga Salvador à Praia do Forte.

MAPA 3 – Linha Verde (Bahia): localização



Fonte: Gomes Sobrinho (1998)

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz
Ano: 1999

A denominação atribuída à rodovia é reveladora do discurso preservacionista que permeia o projeto. Como suporte desse discurso, foi criada, no ano que antecedeu a inauguração da rodovia, à “Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte”⁴⁰, abarcando áreas lindeiras à Linha Verde, tanto na faixa existente entre a rodovia e o mar, como na faixa de terra para o interior.

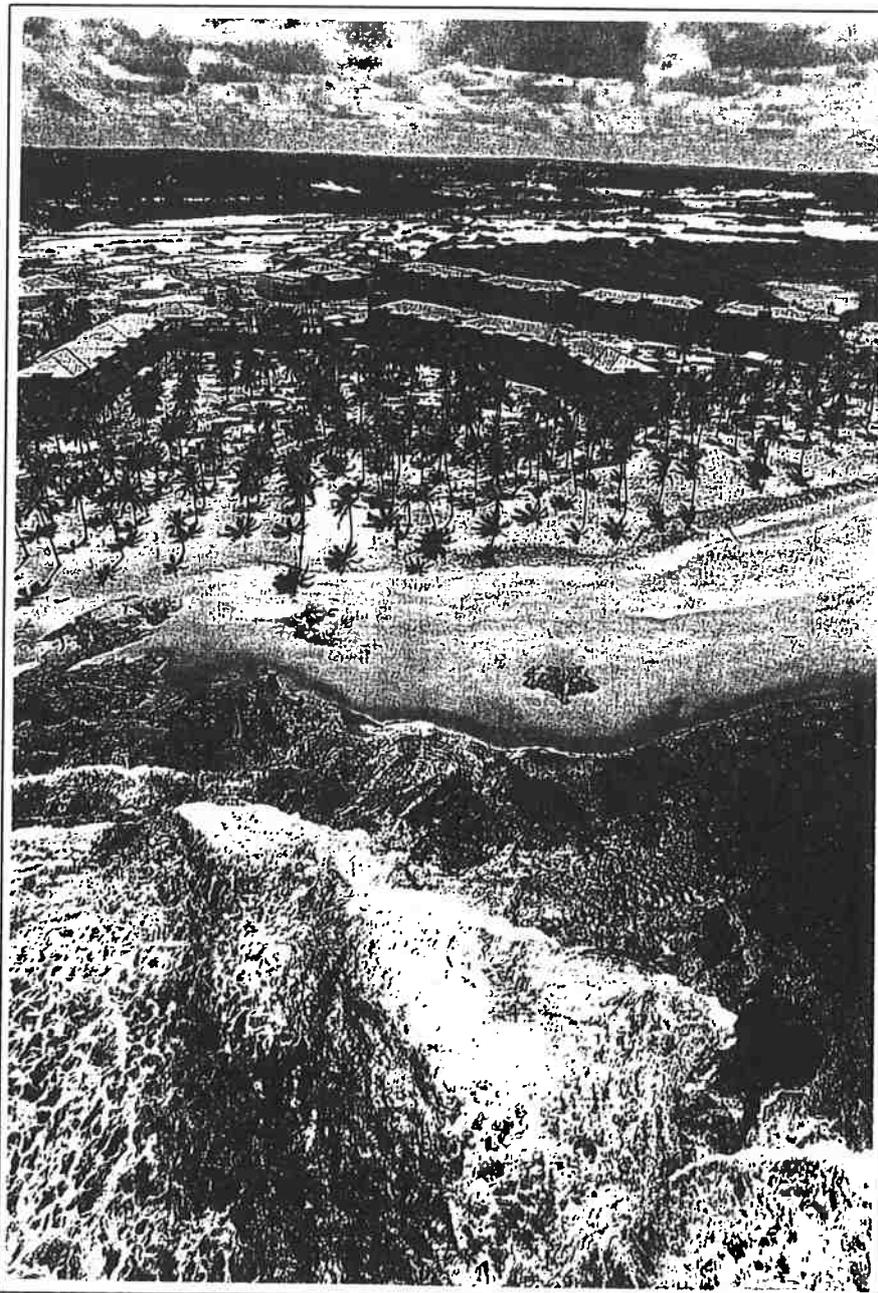
A implantação de um hotel de alto padrão, na praia do Forte, na década de 80, o *Praia do Forte Resort* antecede e, ao mesmo tempo, induz a iniciativa governamental à elaboração de um plano para incorporação dessa região ao circuito turístico estadual. Como se constituía essa porção de litoral uma área pouco urbanizada e de acesso precário, o projeto tem na implantação da rodovia e da infra-estrutura básica uma mola propulsora para a atração de investimentos privados.

Segundo o zoneamento turístico do estado, a ocupação turística da Costa dos Coqueiros (onde se insere a Linha Verde) deve se dar através da implantação do Centro Turístico Forte-Sauípe (abrangendo 35 quilômetros de extensão de praias), que contará com três complexos turísticos: Praia do Forte, Velho Nambu e Sauípe (Planta 5). Objetiva-se criar, nos três centros turísticos, com a atração de investimentos privados, vinte mil leitos em equipamentos do tipo *resort*, pousadas, *villages* e chalés (Governo do estado da Bahia, Secretaria da Cultura e Turismo, Coditur, s/d).

O *megaresort* (assim denominado pelos empreendedores) “Costa do Sauípe”, localizado na enseada de mesmo nome, tem inauguração prevista para 31/12/1999. Localizado 80 km ao norte de Salvador, é o primeiro empreendimento resultante do plano de urbanização turística do estado e do projeto Linha Verde. este *resort* (Foto 10) é um empreendimento da Previ – Caixa de Previdência do Banco do Brasil, que envolve investimentos da ordem de US\$ 250 milhões e ocupa uma área de 112 hectares, da “Fazenda Sauípe”, de propriedade do Grupo Odebrecht.

⁴⁰ Decreto Estadual n. 1.046/92.

FOTO 10



Revista ICARO (JUN/99)

“Megaresort” Costa do Sauípe - vista aérea parcial

Fazem parte do *megaresort* "Costa do Sauípe" cinco hotéis de luxo e seis pousadas, que totalizam 1.650 leitos (60% da capacidade atual dos hotéis "cinco estrelas"⁴¹ de toda a Região Nordeste). As bandeiras hoteleiras - ainda não definidas - estão sendo negociadas com grupos estrangeiros (Accor e Marriot, da França, e Superclubs, jamaicano). O empreendimento inclui, ainda, campo de golfe, campo equestre, clube de tênis, campo de futebol, quadras polivalentes, quadras de tênis, quadras de *paddball*, academia, dois heliportos e um Centro Médico. (Aikawa, 1999)

III.2 Prodetur-NE: uma política urbana para o turismo

No início da década de 1990, o então governo federal - Fernando Collor de Mello - idealizou, juntamente com os governos dos estados de Alagoas e Pernambuco, à época, um megaempreendimento, em torno do objetivo comum de criar um complexo turístico, de grandes proporções, ao longo do litoral daqueles dois estados. Esta iniciativa deu origem ao Projeto Costa Dourada, cuja magnitude induziu a criação do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur-NE, que, por razões políticas e operacionais, tornou-se extensivo à toda área de jurisdição da SUDENE.

O Prodetur-NE, criado pela SUDENE e pela EMBRATUR⁴², em 1991, abarca todos os estados nordestinos e a região norte do estado de Minas Gerais⁴³ e tem como objetivos específicos: *aumentar o turismo receptivo; aumentar a permanência do turista no Nordeste; induzir novos investimentos na infra-estrutura*

⁴¹ Segundo classificação antiga da EMBRATUR.

⁴² Portaria Conjunta nº 1, de 29 de novembro de 1991.

⁴³ A inserção do norte do estado de Minas Gerais no Prodetur-NE deve-se ao fato de esta área fazer parte, juntamente com os estados nordestinos, da área de jurisdição da SUDENE. Decisão eminentemente política, foge ao objetivo do programa, que é a melhoria da infra-estrutura básica e de serviços públicos "em áreas atualmente em expansão turística". Como não é este o caso do norte do estado de Minas Gerais, uma região em plena depressão econômica, há várias décadas, sua inclusão no programa demonstra ser uma ação "pró-forma".

*turística; gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística.*⁴⁴

A Indução de investimentos em infra-estrutura turística constitui objetivo central do Prodetur-NE e a estratégia adotada para alcançar este fim é o provimento de infra-estrutura básica e de serviços públicos *para áreas em expansão turística, onde a capacidade do estado não acompanhou a demanda por tais serviços* (BNB, 1995:1). Neste sentido, o Programa, concebido como uma política de turismo, faz "as vezes" de uma política urbana.

Os outros objetivos do Prodetur somente podem ser alcançados se articulada essa política de turismo com outras políticas para a atividade (como a política de megaprojetos, por exemplo), pois nenhuma das obras e nenhum dos serviços previstos pelo Programa pode assegurar a conquista de tais metas.

A infra-estrutura urbana a ser implementada via Prodetur-NE não pode assegurar, nem direta, nem indiretamente, a ampliação dos fluxos de turistas ou de sua permanência nos lugares abarcados por essa política, bem como não pode garantir a geração de emprego e renda com a exploração direta e/ou indireta da atividade turística porque, como uma política de urbanização para o turismo, isto não lhe compete.

O Prodetur-NE está subordinado a quatro instâncias gestoras. Uma instância nacional – através da EMBRATUR, que tem por atribuição fazer executar a Política Nacional de Turismo. Uma instância regional, através da SUDENE, CTI/NE e BN, que devem articular as ações e procedimentos do Programa, de acordo com as proposições dos estados. Uma instância estadual, através das unidades federativas que compõem a Região, encarregadas de elaborar os projetos para o Prodetur e de centralizar as proposições municipais. E, por fim, uma instância municipal, através da unidade administrativa local, à qual cabe identificar e propor ao organismo estadual, reivindicações pertinentes ao desenvolvimento da atividade em seu território (Brasil. MICT, 1993: 7).

⁴⁴ Portaria Conjunta nº 2 de 16 de abril de 1993, instituída pelos Ministérios da Fazenda, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Integração Regional, da Aeronáutica, e pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

O Prodetur-NE adota as diretrizes básicas do PLANTUR⁴⁵, ou seja:

- a preservação e a valorização do meio ambiente, dos recursos naturais, culturais e históricos;
- a eficiência e a integração administrativa com os setores mais diretamente vinculados ao turismo, em consonância com as necessidades da infra-estrutura básica e de apoio;
- a interação, o trabalho conjunto e cooperativo com a iniciativa privada e suas associações, bancos de desenvolvimento, bancos privados e organismos internacionais.

A contemplação da temática ambiental por políticas e planos de desenvolvimento turístico, conforme a primeira estratégia descrita acima, representa algo mais do que apenas uma questão paradigmática.

Conforme Nicolás (1998:57) *el turismo, como actividad humana es la única que aprovecha el espacio tanto por su valor paisagístico como por las condiciones ambientales que prevalecen (clima, hidrología, vegetación etc.)*. Os atributos naturais do espaço exercem importante papel na eleição de determinadas porções de território pelo turismo.

A eficiência e a integração administrativa com os setores mais diretamente vinculados ao turismo e o trabalho conjunto e cooperativo com a iniciativa privada e suas associações confirmam, por sua vez, a estratégia regionalizada do Prodetur-NE, como modelo de condução da atividade.

O Prodetur-NE restringe-se a obras múltiplas de infra-estrutura básica e de acesso, abarcando: saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário); administração de resíduos sólidos; proteção e recuperação ambiental; transportes (obras viárias urbanas e rodoviárias); e recuperação de patrimônio histórico. Está dividido em três etapas – com limite de

⁴⁵ O Prodetur-NE foi criado em 1991, mas seus objetivos, diretrizes, estratégias, começam a ser definidos apenas entre 1992/1993. Daí poder adotar as diretrizes do PLANTUR, criado em 1992.

vencimento das operações em 12 de dezembro de 2017 - hierarquicamente classificadas em Prioridade I, Prioridade II e Prioridade III.

QUADRO 6 - Quadro (original) de Prioridades do Prodetur-NE

ESTADOS	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
Maranhão	São Luiz, Tutóia, Barreirinhas, Alcântara, Cururupu	Carolina, Humberto de Campos, Primeira Cruz, Poço do Lumiar, São José do Ribamar	Araioses
Piauí	Luiz Correia, Parnaíba, São Raimundo Nonato, Teresina, Piracuruca	Oeiras, Amarante, Pedro II, Esperantina, Piri-piri	Campo Maior José de Freitas, Batalha, Floriano, Cristino Castro
Ceará	Fortaleza, Ubajara, Aracati, Quixadá, Juazeiro do Norte	Camucim, Itapipoca, Caucaia, Aquiraz, Mundaú	Lagamar do Cauí, S. Gonçalo do Amarante, Paraipaba, Trairi, Cruz, Cascavel, Beberibe, Icapuí, Tianguá, Sobral, Crato, Barbalha, Santana do Cariri, Canindé, Guaramiramba, Icó, Orós
Rio Grande do Norte	Natal, Ceará-Mirim, Extremoz, Maxaranguape, Touros	Mossoró, Grossos, Baía Formosa, Goianinha, Pamamirim	Nísia Floresta, Tibau do Sul, Vila Flor, S. J. do Mipibu, S. Bento do Norte, Galinhos, Caicó, Currais Novos, Açu
Paraíba	João Pessoa, Campina Grande, Conde, Cabedelo, Lucena	Areia, Sousa, Ingá, Boqueirão, Rio Tinto	Santa Luzia, Patos, S. J. do Rio do Peixe, Baía da Traição, Mataroca, Pitimbú, Maranguape, Cajazeiras
Pernambuco	Paulista, Sirinhaém, rio Formoso, Itamaracá, Igarassú	Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Caruaru, Gravatá	Bezerros, Cabo de Santo Agostinho, Ipojuca, S. J. da Coroa Grande, Petrolina, Taquaritinga do Norte, Triunfo, Vicência, Goiana, Carpina, Santa Cruz do Capibaribe, Tracunhaém, Camaragibe, Salgadinho
Alagoas	Maragogi, Japaratinga, Porto Calvo, Barra de Sto. Antônio, Paripueira	Maceió, Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Coruripe, Penedo	Mar Vermelho, Piaçabuçu, Rio Cabuçu, União dos Palmares, Piranhas, Palmeira dos Índios
Sergipe	Aracaju, Itaporanga d'Ajuda, Estância, Indiaroba, Santa Luzia do Itanhy	Salgado, Barra dos Coqueiros, São Cristóvão, Laranjeiras, Itabaiana	Indiroba, Santo Amaro das Brotas, Ilha das Flores, Brejo Grande, Campo do Brito, Poço Redondo, Lagarto, São Cristóvão, N. Sra. do Socorro, N. S. da Glória, Macambira
Bahia	Salvador, Camaçari, Ilhéus, Porto Seguro, Lençóis	Valença, Itabuna, Canavieiras, Caravelas, Itaparica/ Vera Cruz	Belmonte, Nova Viçosa, Rio das Contas, Morro do Chapéu, Cachoeira, Itacaré, Canudos, Juazeiro, Bom Jesus da Lapa

Fonte: EMBRATUR; SUDENE; BNB; CTI/NE, 1992.

As prioridades expostas no quadro 6, foram redefinidas pelos estados no período compreendido entre 1992 e 1995. As mais significativas correspondem a inversões de prioridades, no que se refere aos municípios envolvidos. Com essas modificações, as áreas redefinidas, pelos respectivos estados, como Prioridade I do Prodetur passaram a ser:

FIGURA 4 - Prodetur-NE:
Áreas definidas pelas estratégias turísticas dos estados



Fonte: Banco do Nordeste do Brasil, abr/1995

O estado do Maranhão passou a priorizar, na primeira etapa do Prodetur, apenas os municípios de São Luís e Alcântara. O Ceará, por sua vez, inverteu suas prioridades, originalmente estabelecidas, e transformou em prioridade I o trecho de litoral a oeste de Fortaleza (Itapipoca, Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Trairi, Paraipaba, Paracuru), denominado "Costa do SolPoente". No plano original, a prioridade I do Ceará eram municípios do interior, tais como Ubajara e Juazeiro do Norte.

O Rio Grande do Norte excluiu de sua prioridade I os municípios de Maxaranguape e Touros, litoral norte, e incluiu os municípios de Tibau do Sul e Parnamirim (antes Prioridades III e II, respectivamente). Com essas alterações o estado passou a centrar suas ações do Prodetur-RN, fase I, em um trecho de seu litoral oriental, com aproximadamente 130 km de extensão, entre as praias de Genipabu (ao norte de Natal) e Pipa (ao sul da capital).

O estado da Paraíba restringiu suas ações do Prodetur-PB, fase I, aos municípios de João Pessoa e Cabedelo. Os municípios de Campina Grande, Conde e Lucena deixaram de ser prioridade I do estado.

Pernambuco, seguindo a mesma lógica dos outros estados integrantes do Programa, reduziu sua área de intervenção para a primeira fase do Prodetur-PE, passando a abarcar apenas os municípios de Sirinhaém e Rio Formoso – encontra-se em implantação o Centro Turístico de Guadalupe - e a capital, Recife, antes colocada como Prioridade II do Programa.

O estado de Alagoas excluiu de sua prioridade I os municípios de Japaratinga e Porto Calvo, mantendo os municípios de Maragogi, Barra de Santo Antônio e Paripueira, e incluindo a capital, Maceió (antes Prioridade II).

O estado de Sergipe reduziu à prioridade I apenas os municípios da capital, Aracaju, e o vizinho Barra dos Coqueiros (antes Prioridade II). Os municípios de Itaporanga d'Ajuda, Estância, Indiroba e Santa Luzia do Itanhy, com essa alteração, deixaram de ser prioridade I.

A Bahia, por fim, colocou como prioridade I do Prodetur, o litoral sul do estado, denominado "Costa do Descobrimento", que abrange os municípios de

Belmonte (antes, Prioridade III), Santa Cruz Cabrália, Coroa Vermelha, Nossa Senhora da Ajuda e Trancoso (que não se encontravam entre as prioridades do Prodetur-BA) e Porto Seguro (que já era, originalmente, prioridade I). A capital, Salvador, e os municípios de Camaçari, Ilhéus e Lençóis passaram a ser prioridade II.

Apenas o estado do Piauí não fez alterações em seu quadro original de prioridades. Isto pode ser decorrência de sua pequena extensão de litoral, 66 km de costa, e da existência aí de apenas dois municípios litorâneos, o que, do ponto de vista político-administrativo, deve ter tornado o planejamento de ocupação da costa menos conflituoso do que nos outros estados da Região.

Uma das causas principais dessas alterações na concepção original do Prodetur-NE, ocorridas em tão curto espaço de tempo, foi a dificuldade financeira encontrada pelos estados, no sentido de responder pela contrapartida local. Esta limitação levou a um enxugamento da fase I do Programa, no que tange à extensão territorial das áreas abrangidas, conforme se constata pela exclusão de diversas localidades da fase I do Programa. Outra possível causa desse enxugamento seria o fato de o programa de ações original não ter sido preparado com o necessário cuidado, no que se refere à definição das prioridades pelos estados. Essas modificações indicam, ainda, uma mudança de estratégia do Programa, no sentido de que a maior parte dos municípios do interior, originalmente incluídos na fase I, foram excluídos, sendo priorizados os municípios litorâneos.

A primeira etapa do Prodetur-NE está orçada em US\$ 800 milhões, sendo US\$ 400 milhões financiados pelo Banco do Nordeste, com repasse do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID⁴⁶. Os outros US\$ 400 milhões são originários da contrapartida nacional (estados e municípios das capitais envolvidos), sendo esta de 40%, no caso de obras múltiplas e desenvolvimento institucional. No caso da reforma de aeroportos, o Banco do Nordeste financia,

⁴⁶ O contrato nº 0841/OC-BR, entre o BID e o Banco do Nordeste, foi firmado em 12 de dezembro de 1994, tendo como data final para comprometimento dos recursos externos 31 de dezembro de 1998.

com os recursos provenientes do BID, até 50% do custo total das obras, ficando os outros 50% a cargo da União.

A contrapartida nacional aloca recursos provenientes de cotas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. O órgão mutuário e executor é o Banco do Nordeste, tendo como garantidor o governo federal. A distribuição dos recursos do Programa ficou estabelecida, conforme contrato 0841/OC-BR, de 1994, da seguinte forma:

QUADRO 7 - Distribuição dos recursos do Prodetur-NE (fase I), por categoria de investimento e fonte de financiamento (em US\$ 1.000,00)

USOS	FONTE DE FINANCIAMENTO			
	BID	LOCAL	TOTAL	% TOTAL
1 – Engenharia	0	59.410	59.410	7,4
1.1 Estudos		9.300	9.300	1,1
1.2 Supervisão		26.230	26.230	3,3
1.3 Administração		23.880	23.880	3,0
2 – Desenvolvimento Institucional	11.940	17.930	29.870	3,7
3 – Custos Diretos de Obras Múltiplas	328.050	174.972	503.022	62,9
3.1 Saneamento	131.780	77.370	209.150	26,2
3.2 Disposição de Resíduos Sólidos	9.210	5.390	14.600	1,8
3.3 Recuperação Ambiental	16.760	8.240	25.000	3,1
3.4 Transporte	77.250	38.900	116.150	14,6
3.5 Recuperação de Patrimônio Histórico	39.050	19.450	58.500	7,3
3.6 Custos sem Destinação Específica	50.000	29.622	79.622	9,9
4 – Aeroportos	46.760	46.760	93.520	11,7
5 – Custos Concorrentes	0	9.700	9.700	1,2
5.1 Aquisição de terrenos		8.000	8.000	1,0
5.2 Relocalização de população		1.700	1.700	0,2
6 – Contingentes (DI e Aeroportos)	9.250	9.250	18.500	2,3
6.1 Contingências	5.575	5.575	11.150	1,4
6.2 Imprevistos (escalonamento de preço)	3.675	3.675	7.350	0,9
7 – Custos Financeiros	4.000	81.978	85.978	10,7
7.1 Juros		75.544	75.544	9,4
7.2 Comissão de Crédito		6.434	6.434	0,8
7.3 Inspeção e Supervisão		4.000	4.000	0,5
TOTAL	400.000	400.000	800.000	100,00

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil, out/1995

A dificuldade, por parte de estados e municípios, para obtenção dos recursos correspondentes à contrapartida local, levou o Banco do Nordeste a renegociar as proporções dos financiamentos com o BID, originalmente

acordadas. A partir desse acordo, essas proporções ficaram em 40% (contrapartida local) e 60% (BID), no caso de obras múltiplas, e 50% - 50%, no caso de reforma de aeroportos, incluindo-se uma flexibilização para 20% do aporte de contrapartida local para um período de dezoito meses, de agosto de 1996 a dezembro de 1997.⁴⁷

Aquela dificuldade levou, ainda, os estados envolvidos a reavaliarem o planejamento de custos de seus respectivos projetos e, em alguns casos, a um enxugamento dos mesmos. Esses recursos seriam distribuídos conforme o quadro que se segue:

QUADRO 8 - Distribuição de recursos previstos para a Fase I do Prodetur -NE, por estado e por projeto (em US\$ 1.000,00)*

Estado	Sistema viário/ Drenagem	Rodovia	Abast. Água	Esgot. Sanitário	Limpeza Urbana	Rec. Pres. Ambiental/ Patrimônio Histórico	Des. Institucional	Aeroporto/ Terminal Marítimo*	Total recursos
MA						43.900	2.370	8.350	54.620
PI	1.000	11.400	15.000	2.000	500	1.800	3.000	2.085	36.785
CE		29.191	7.100	20.370		5.123	4.300	60.500	126.584
RN	10.868	3.266	1.751	5.772	3.120	993	3.480	15.700	44.950
PB	563		1.621	22.086	2.205	7.379	2.790		36.644
PE	8.450	7.756	15.647	13.113	1.536	2.572	1.740	825**	51.639
AL	17.218		3.008	17.325	4.948	5.851	6.650		55.000
SE		11.792	14.630	24.409			3.440	6.710	60.981
BA		19.067	6.610	18.708	1.586	770	3.015	5.700	55.456
Total	38.099	82.472	65.367	123.783	13.895	68.388	30.785	99.875	522.659

Fonte: BNB (OUT/1995)

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999)

* Os valores expostos neste quadro incluem as duas fontes de financiamento do Programa (BID e contrapartida local)

** O estado de Pernambuco é o único que prevê a utilização de recursos do Prodetur para a construção de um terminal marítimo.

⁴⁷ Dados obtidos a partir da *home page* do Banco do Nordeste (<http://www.banconordeste.gov.br>), em março do corrente ano.

Os valores expostos nos quadros 7 e 8 não correspondem aos valores efetivamente despendidos com algumas das obras já concluídas. A reforma do aeroporto "Pinto Martins", Fortaleza (CE), por exemplo, foi estimada em US\$ 60.500 milhões (quadro 8), mas acabou consumindo US\$ 78.200 milhões. A reforma do aeroporto "Cunha Machado", São Luís, por sua vez, orçada em US\$ 8.350 milhões, consumiu US\$ 7.210 milhões, ou seja US\$ 1.140 milhões a menos do que o previsto.

Além dessas diferenças nos custos efetivos das obras, houve alteração no quadro 8, também, no sentido da inclusão e exclusão de obras, pelos respectivos estados.

Em 1995, a Bahia pretendia reformar, com recursos da fase I do Prodetur, apenas o aeroporto de Porto Seguro. Depois do acordo firmado entre o BN e o BID, em 1996 (que permitiu a flexibilização do aporte para a contrapartida local para 20%, entre agosto/96 e dezembro/97) o estado incluiu, nesta fase, a reforma dos aeroportos de Lençóis e da capital, Salvador. A reforma do aeroporto de Porto Seguro custou US\$ 5.715 milhões; a de Lençóis custou US\$ 3.858 milhões e a reforma/modernização do aeroporto "Luís Eduardo Magalhães" (em andamento) deverá consumir US\$ 95 milhões.

Somando-se os valores alocados até aqui com obras em cinco dos oito aeroportos a serem reformados, chega-se a US\$ 189.983 milhões, quando, o quadro 7 aponta que seriam destinados apenas US\$ 93.520 milhões (considerando-se recursos do BID e da contrapartida local) para obras desse tipo. Como o total de recursos alocados para a fase I do Programa (US\$ 800 milhões) não foi alterado, isto pode significar: que os respectivos estados estão alocando recursos de outras fontes para complementar gastos extras com essas obras; ou que os mesmos estão realocando recursos destinados a outras obras, previstas pelo Prodetur, nos respectivos estados, para a reforma de aeroportos.

Diferenças a maior ou a menor entre custos previstos e recursos efetivamente despendidos com obras já realizadas são decorrentes de fatores como a magnitude desses empreendimentos e a conseqüente dificuldade em se

proceder uma previsão exata desses gastos bem como da instabilidade de preços no país, considerando os largos períodos de tempo entre a previsão e a realização das obras, como tem acontecido com o Prodetur-NE.

Há que se ressaltar, ainda, a disparidade comparativa no volume de recursos a ser gasto, por cada estado, em cada item abarcado pelo Programa. Entre outros fatores, essa disparidade decorre de diferenças naturais e sócio-culturais existentes entre esses estados.

O Maranhão, por exemplo, previa, conforme quadro 7, a utilização de recursos da ordem de US\$ 43.900.000 somente em recuperação ambiental e do patrimônio histórico. Isto significa que 80% dos recursos do Prodetur-MA, ou ainda, cerca de 65% dos recursos do Prodetur-NE destinados à preservação ambiental e do patrimônio histórico, estavam canalizados para este item, nesse estado.

Este fato se explica por duas razões. Os principais recursos turísticos maranhenses são seus recursos naturais (Lençóis Maranhenses, Delta do Rio Parnaíba e litoral oeste do estado) e seu patrimônio histórico (São Luís e Alcântara) e, até a concepção do Prodetur-NE, havia carência de investimentos, no estado, em projetos dessa natureza.⁴⁸

A Bahia e o Ceará estão investindo maciçamente na construção de rodovias. Antes mesmo do Prodetur, a Bahia já vinha investindo na ligação entre suas localidades litorâneas – como é o caso da Linha Verde – como parte de sua política de desenvolvimento da atividade. Com recursos do Prodetur-BA, esse estado já realizou obras de reforma, ampliação e modernização nas rodovias BA-001 (trechos Ilhéus/Serra Grande e Serra Grande/Itacaré) e na rodovia Santa Cruz Cabralia/Belmonte. O Ceará, ao priorizar, na fase I do Prodetur-CE, o trecho de litoral a oeste de Fortaleza, construiu, ao longo deste trecho, uma via pára-litorânea, denominada “Rodovia Solpoente”. As obras viárias desses estados já

⁴⁸ O Projeto Reviver, primeiro projeto de revitalização de centro histórico levado a cabo no país, foi iniciado – no final da década de 80 – com recursos estaduais. A insuficiência desses recursos paralizou as obras previstas pelo projeto e resultou na sua inclusão entre as prioridades do Prodetur-MA.

consumiram US\$ 46.390 milhões, ou seja, quase 50% do total de recursos destinados à construção/ampliação/modernização de rodovias.

Os altos investimentos em esgotamento sanitário, em praticamente todos os estados, não significam apenas que há carência desse tipo de infraestrutura na região, mas, também, que a implantação de obras de esgotamento sanitário é relativamente mais cara que, por exemplo, a implantação de sistema de abastecimento de água.

O Prodetur-NE está subdividido em cinco sub-programas, sendo eles: político institucional; gestão; infra-estrutura, equipamentos e serviços, promoção e divulgação; pólos e corredores turísticos.

O sub-programa "político-institucional" objetiva alterar o *modus operandi* político-institucional relativo à atividade turística na Região, no sentido de *vencer a burocracia excessiva, corrigir a política de tarifas e preços, pleitear maiores facilidades ao ingresso do capital estrangeiro no País, e pugnar por uma maior simplicidade dos procedimentos para fazer funcionar uma unidade produtiva*. O sub-programa "gestão" abarca *ações voltadas para o planejamento, organização, direção, acompanhamento e avaliação sistemáticas do Prodetur* (BRASIL, MICT, 1993:10). As ações propostas envolvem os seguintes aspectos: "Desenvolvimento de Recursos Humanos", "Desenvolvimento Organizacional", "Sistema de Informação", "Preservação do Patrimônio Turístico" e "Acompanhamento e Avaliação do Programa".

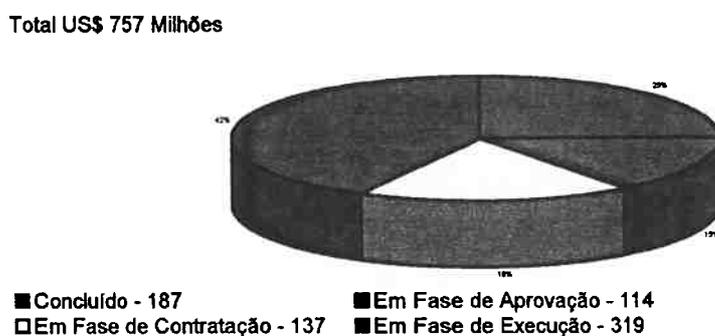
O sub-programa "infra-estrutura, equipamentos e serviços" é o que demanda a maior parte dos recursos alocados pelo Prodetur, o que se deve ao fato de a maior parte das obras incluídas no Programa (excetuando-se a reforma e ampliação de aeroportos) estar concentrada neste item. O sub-programa "promoção e divulgação", por sua vez, adota como principal estratégia o *marketing* integrado, baseado na caracterização da oferta turística (inventário dos recursos regionais) e da demanda, e na promoção e divulgação integrada da Região.

Por fim, o sub-programa "pólos e corredores turísticos" consiste no eixo principal sobre o qual se fundamenta o Prodetur-NE. Este sub-programa

elege, como forma prioritária de ordenação da atividade, a planificação em áreas especificamente voltadas para uma maior concentração de investimentos (BRASIL. MICT, 1993). Ao priorizar os pólos e corredores turísticos, o Prodetur-NE assume total consonância com os megaprojetos turísticos Parque das Dunas-Via Costeira, Cabo Branco, Costa Dourada e Linha Verde. Mais do que isso, a implementação desses projetos passou a depender, em grande parte, das obras e dos recursos previstos pelo Programa. As obras abarcadas pelo Prodetur-NE (fase I) estão descritas no quadro 9.

A maior parte dos recursos liberados, pelo Banco do Nordeste, via contrato 0841/OC-BR, até março de 1999, ou seja, 88% de US\$ 192 milhões, ocorreu a partir do segundo semestre de 1997. Durante o ano de 1999 foi prevista a liberação de mais US\$ 208 milhões, totalizando os US\$ 400 milhões de recursos repassados pelo BID.⁴⁹

Gráfico 1 - Prodetur-NE (fase I): distribuição dos recursos (março/99)



Fonte: <http://www.banconordeste.gov.br/prodetur>

⁴⁹ Os recursos alocados para o Prodetur-NE, fase I, deveriam ser liberados, conforme contrato 0841/OC-BR, até dezembro de 1998, mas o Banco do Nordeste negociou, com o BID, a flexibilidade desse prazo, em função das dificuldades para levantamento dos recursos da contrapartida local. Até março de 1999, a utilização desses recursos estava assim distribuída.

Quadro 9 - PRODETUR-NE (fase I)⁵⁰:

Projetos concluídos, projetos em fase de conclusão e projetos previstos, e

ESTADO	Projetos concluídos, Projetos em fase de conclusão e Projetos previstos	CUSTO US\$ (mil) ⁵¹
MARANHÃO	<ul style="list-style-type: none"> • <u>recuperação/preservação de patrimônio histórico</u> <i>reforma do terminal hidroviário do centro histórico de São Luís</i> restauração e revitalização dos centros históricos de São Luís e Alcântara • <u>substituição de redes elétricas (Emturma, SMCU, IMPAR)</u> ↙ • <u>preservação ambiental</u> São Luís e Alcântara • <u>aeroporto</u> ↙ ampliação/reforma do aeroporto Mal. Cunha Machado (São Luís) • <u>fortalecimento institucional e capacitação de entidades governamentais envolvidas com o programa</u> 	498 4.337
PIAUI	<ul style="list-style-type: none"> • <u>obras viárias</u> rodovias e acessos, com pavimentação da PI-110, entre Piarucuca e Batalha reestruturação urbana (sistema viário/drenagem) de Parnaíba e Luís Correia • <u>abastecimento de água e esgotamento sanitário</u> ↙ Parnaíba e Luís Correia • <u>limpeza urbana</u> ↙ Parnaíba e Luís Correia • <u>recuperação e preservação ambiental</u> Parque Nacional de Sete Cidades e áreas degradadas • <u>recuperação do patrimônio histórico</u> Porto das Barcas e prédios históricos (São Luís) • <u>fortalecimento institucional e capacitação de recursos humanos</u> 	1.227 "

⁵⁰ O Prodetur-NE está dividido em três fases, com limite de vencimento das operações em 12/12/2017.

⁵¹ As obras múltiplas (saneamento básico, rodovias, limpeza urbana, preservação ambiental e do patrimônio) obedeceram a proporção de 60% de financiamento do BID (tendo o Banco do Nordeste como gestor) e 40% de contrapartida local (estados). A reforma/ampliação de aeroportos obedeceu a proporção de 50% - 50% para cada uma dessas instâncias financiadoras.

<p>CEARÁ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>obras viárias</u> rodovia estruturante e acessos ao longo da Costa do Solpoente <i>rodovia CE – 085 – Cumbuco/Lagoa do Banana</i> <i>rodovia Mundauí/Guajiru</i> <i>rodovia Pecém/entroncamento Taiba/Siupé-SiupéII</i> <i>rodovia Trairi/entrada Mundáu - Flexeiras</i> • <u>abastecimento de água</u> <i>São Gonçalo do Amarante (sede e Pecém)</i> Itaipoca (sede, Barrento e Baleia/Pedrinhas), Trairi e Caucaia (Cumbuco, Icarai e Tabuba) • <u>esgotamento sanitário</u> Itaipoca (sede, Barrento e Baleia/Pedrinhas), Trairi, São Gonçalo do Amarante (sede e Pecém) e Caucaia (sede, Cumbuco, Icarai e Tabuba) • <u>SAA (sistema de abst. de água) e SEE (sistema de energia elétrica)</u> <i>Paracuru</i> <i>Paraipaba</i> • <u>aeroporto</u> reforma/ampliação do aeroporto Pinto Martins • <u>recuperação/preservação ambiental</u> Dunas do Paracuru recuperação, conservação e urbanização de lagoas recuperação, controle ambiental de praias e mananciais hídricos • <u>fortalecimento institucional e capacitação de recursos humanos</u> 	<p>23.933 570 2.696 359 985 1.325 1.288 1.088 78.200 677 “</p>
<p>RIO GRANDE DO NORTE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>obras viárias</u> rodovia RN – 313 (trecho Pium/BR 101) rodovia Barra do Rio/Graçandu/Pitangi <i>drenagem pluvial de Ponta Negra (bacia I)</i> rodovia RN 063 (trechos Barra de Tabatinga/Barreta e Pirangi do Sul/Barra de Tabatinga) <i>rodovia BR 101/Pitangi</i> <i>rodovia entrada RN 313 – Nova Parnamirim</i> rodovias Via Contendas/Barra, Pitangi/Barra de Tabatinga, RN-103 sistema viário de Camurupim/Barreta, Parnamirim/Pium, Contenda/Barra do Rio, Pirangi/Búzios/Tabatinga, urbanização das praias de Ponta Negra, Redinha, Genipabu, Pipa e da área do cajueiro de Pirangi • <u>esgotamento sanitário</u> 	<p>765 296 2.558 2.056 276 705</p>

	<p>Ponta Negra</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>limpeza urbana, com tratamento de resíduos sólidos</u> ✓ Extremoz, Ceará-Mirim, Parnamirim, Tibau do Sul e Nísia Floresta • <u>aeroporto</u> <i>ampliação do Aeroporto Augusto Severo</i> • <u>recuperação e preservação ambiental</u> <u>Parque das Dunas</u> <p>conservação da área do cajueiro de Pirangi</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>recuperação de patrimônio histórico</u> urbanização do entorno do Forte do Brum • <u>fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos e capacitação de pessoal</u> 	<p>5.124</p> <p>15.650</p> <p>1.103</p> <p>115</p>
<p>PARAÍBA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>obras viárias</u> melhorias dos acessos ao Complexo Turístico Cabo Branco, perimetral Leste-Oeste e a ligação João Pessoa-Cabedelo (BR-230), inclusive ao aeroporto • <u>abastecimento de água</u> bairros de Mangabeira VIII e Complexo Cabo Branco • <u>esgotamento sanitário</u> bairros do Bessa, Valentina Figueiredo, Mangabeira VIII Complexo de Cabo Branco • <u>limpeza urbana</u> recomposição ambiental do lixão do bairro Roger • <u>recuperação e preservação ambiental</u> Complexo Cabo Branco • <u>recuperação do patrimônio histórico</u> Centro histórico de João Pessoa • <u>fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos e capacitação de pessoal</u> 	<p>✓</p>
<p>PERNAMBUCO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>obras viárias</u> sistema viário/drenagem da via litorânea Guadalupe/Acessos recuperação da ponte do Limoeiro <i>entrada PE – 060/Praia dos Carneiros (via de penetração sul)</i> <i>ponte sobre Rio Ariquindá (sistema viário Guadalupe)</i> sistema viário/drenagem da via litorânea Carneiros rodovias nos trechos das vias de Penetração Norte (PE-061) 	<p>4.550</p> <p>129</p> <p>3.255</p> <p>1.819</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>abastecimento de água</u> Rio Formoso ● <u>esgotamento sanitário</u> <i>Rio Formoso</i> Sirinhaém, Barra do Sirinhaém, Tamandaré e zonas turísticas ● <u>limpeza urbana</u> Guadalupe ● <u>recuperação e preservação ambiental</u> Guadalupe ● <u>recuperação do patrimônio histórico</u> recuperação das fachadas da Av. Alfredo Lisboa (Bairro do Recife) Torre Malakoff <i>Teatro Hermilio Borba Filho</i> <i>Espaço Cultural</i> ● <u>terminal marítimo Recife</u> ● <u>fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos e capacitação de pessoal</u> 	<p>1.563</p> <p>3.819</p> <p>137</p> <p>546</p> <p>440</p> <p>13.031</p>
<p>ALAGOAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>obras viárias</u> sistema viário/drenagem do bairro Jaraguá, Maceió (pontes Duque de Caxias e Humberto Mendes <i>sistema viário do Jaraguá</i> <i>recapamento da Av. Assis Chateaubriand</i> sistema viário/drenagem nos municípios de Paripueira, Barra de Santo Antônio e Maragogi ● <u>abastecimento de água e esgotamento sanitário</u> Paripueira, Barra de Santo Antônio e Maragogi e nos bairros de Maceió, ao longo do canal do Salgadinho ● <u>limpeza urbana</u> Paripueira, Barra de Santo Antônio, Maragogi e Maceió ● <u>recuperação e preservação ambiental</u> <i>despoluição do vale do Reginaldo/Salgadinho</i> Parque Municipal de Paripueira Barra de Santo Antônio ● <u>recuperação do patrimônio histórico</u> <i>praças e passeios do bairro do Jaraguá (Maceió)</i> <i>restauração da Associação Comercial</i> ● <u>fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos</u> <i>reordenamento institucional da COBEL</i> 	<p>1.103</p> <p>6.900</p> <p>1.429</p> <p>12.000</p> <p>1.059</p> <p>1.709</p> <p>30</p>

<p>SERGIPE</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>obras viárias</u> rodovia SE – 100, implantação da ligação com a Linha Verde – BA implantação das rampas de atracadouros (ferry-boat do rio Piauí) • <u>abastecimento de água</u> Atalaia Velha/Mosqueiro, município de Aracaju Barra dos Coqueiros (sede e Atalaia Nova) • <u>esgotamento sanitário</u> <i>Atalaia Velha (Aracaju)</i> Barra dos Coqueiros • <u>aeroporto</u> ampliação e modernização do aeroporto Santa Maria (Aracaju) • <u>fortalecimento institucional dos órgãos envolvidos e capacitação de pessoal</u> 	<p>15.248</p> <p>10.832</p> <p>6.980</p>
<p>BAHIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>obras viárias</u> rodovia Cabralia/Santo Antônio/Belmonte rodovia BA- 001 – Ilhéus/Serra Grande Travessia Cabralia <u>Travessia Porto Seguro</u> Drenagem e pavimentação de Porto Seguro Rodovia Porto Seguro/Trancoso • <u>abastecimento de água</u> Porto Seguro (setor A) Arraial d'Ajuda Trancoso Belmonte Cabralia <i>Porto Seguro (setores B e C)</i> • <u>esgotamento sanitário</u> <i>Porto Seguro (setores A, B e C)</i> <i>Arraial d'Ajuda</i> Belmonte <i>Santa Cruz Cabralia</i> <i>Coroa Vermelha</i> Trancoso 	<p>6.962</p> <p>15.495</p> <p>473</p> <p>776</p> <p>3.896</p> <p>24.774</p> <p>4.536</p> <p>1.227</p> <p>688</p> <p>623</p> <p>1.190</p> <p>7.034</p> <p>21.267</p> <p>5.428</p> <p>4.674</p> <p>3.272</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • <u>limpeza urbana</u> Porto Seguro, Arraial d'Ajuda, Trancoso, Belmonte, S. C. Cabralia e Coroa Vermelha • <u>ampliação e modernização dos aeroportos</u> Porto Seguro • <u>Lençóis</u> <i>Salvador (Luís Eduardo Magalhães)</i> • <u>recuperação do patrimônio histórico</u> Basílica de Nossa Sr. Do Bonfim Quarteirão Cultural • <u>centros históricos de Porto Seguro e de Trancoso</u> • <u>recuperação/preservação ambiental</u> <i>APAS de Serra Grande/Itacaré e Lagoa Encantada</i> • <u>fortalecimento institucional dos órgão envolvidos e capacitação de pessoal</u> 	<p style="text-align: right;">5.715 3.858 95.000 1.041 4.883 5.384</p>
	TOTAL DE RECURSOS	449.559

Fontes: Banco do Nordeste do Brasil. Prodetur-NE, abr/1995.

<http://www.banconordeste.gov.br/prodetur>, 1999

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz (1999)

Os estados que tiveram maior dificuldade para liberação da contrapartida local foram Piauí e Alagoas, em função de seus endividamentos internos. Esses estados estão, ainda, buscando esses recursos. Os respectivos pleitos de abertura de crédito estavam, no primeiro semestre de 1999, em trâmite pelos órgãos competentes (Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional).

Apesar daquele impedimento, Alagoas está com uma das obras do Prodetur-AL concluída, ou seja, a recuperação do sistema viário do bairro do Jaraguá, e outras seis obras em fase de conclusão, todas na capital, totalizando um gasto de US\$ 24.225 milhões, 44% do total de recursos previstos pelo Prodetur-AL. O Piauí, por sua vez, não obteve o mesmo sucesso. Nenhuma das obras do Prodetur-PI foram, ainda, iniciadas.

O Prodetur-NE é um dos mais importantes desdobramentos da política de megaprojetos turísticos, reforçando o modelo de concentração espacial da infra-estrutura, que está no cerne dessa política. O Programa abarca, nessa primeira fase, três das quatro áreas eleitas pelos megaprojetos (excetua-se, apenas, o projeto Linha Verde) e outras "áreas em expansão turística" (BNB, abril/95), provendo as mesmas da necessária e precária – por vezes inexistente – infra-estrutura básica e de serviços públicos. Neste sentido, acaba por se configurar como uma política urbana, movida pelo objetivo geral de facilitar a expansão da atividade turística na Região, cuja estratégia principal é a criação daquela infra-estrutura, entendida como âncora para a atração de investimentos privados.

Capítulo IV (à guisa de conclusão)
**Política de Megaprojetos Turísticos e Prodetur-NE: da emergência dos
lugares à transparência do mundo**

Quantas pessoas já ouviram falar dos municípios de Sirinhaém e Rio Formoso (Pernambuco), ou dos municípios de Mata de São João (Bahia) e São Gonçalo do Amarante (Ceará), ou, ainda, dos municípios de Paripueira e Barra de Santo Antônio (Alagoas), entre diversos outros abrangidos pelas políticas de turismo abordadas por esta investigação?

Hoje desconhecidas e restritas às suas realidades regionais, essas pequenas localidades começam a viver um intenso e abrupto processo de transformação, decorrente de uma urbanização que tem como fim o turismo.

Política de megaprojetos e Prodetur-NE não se restringem, porém, a essas pequenas localidades. Ao contrário, têm nas respectivas capitais dos estados lugares estratégicos para o processo de expansão territorial do turismo, como nós de uma rede mundialmente organizada. O conjunto formado por esses lugares está a compor uma nova geografia do turismo mundial, em constante processo de expansão.

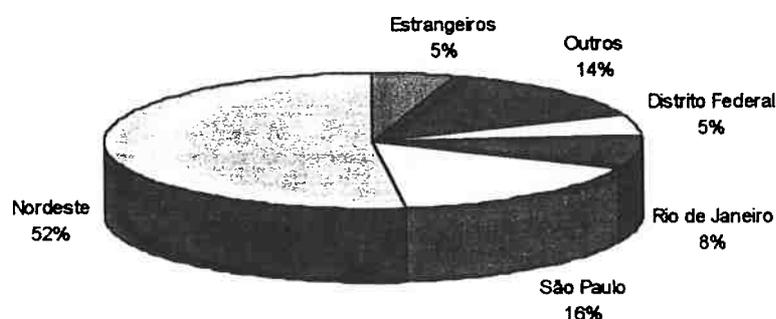
A transformação de uma capital de um estado nordestino em um nó de uma rede internacional de lugares turísticos requer a criação de um dado sistema de objetos. Os outros pontos (lugares) dessa rede também devem constituir possibilidades materiais para que a rede se concretize. Esse novo sistema de objetos *é introduzido nos lugares para adequar e dar familiaridade ao novo sistema de ações trazido pela demanda social do turismo* (Luchiari, 1998: 24).

A reforma e ampliação de aeroportos são dados (estratégias) desse processo. Aeroportos, como rodovias, são condicionantes materiais da fluidez de pessoas e de mercadorias. Daí a reforma e ampliação de oito aeroportos, via Prodetur-NE. Entre esses, dois estão se tornando internacionais - aeroportos Cunha Machado, São Luís (MA) e Santa Maria, Aracajú (SE). Com isso, a Região

passa a ter seis aeroportos internacionais (São Luís, Fortaleza, Natal, Recife, Salvador e Aracajú)¹.

A internacionalização de aeroportos é parte de uma revelada intencionalidade do “projeto” de urbanização do litoral nordestino para o turismo, trazido pelas políticas regionais para a atividade, de mudar a qualidade dos fluxos que hoje se deslocam para a Região. Conforme dados da Fundação CTI/NE para 1996/1997², a demanda intra-regional corresponde ao segmento mais importante no conjunto da demanda efetiva que se tem deslocado para as capitais do Nordeste por motivo de turismo. 43% são turistas provenientes de outras regiões do país (principalmente Sudeste) e apenas 5% visitantes estrangeiros. ~~do país (principalmente Sudeste) e apenas 5% visitantes estrangeiros.~~

Gráfico 2 - Perfil do turismo das capitais nordestinas - 1996/1997
(residência permanente dos turistas)



Fonte: Fundação CTI/NE (1999)

Essa demanda intra-regional não é, do ponto de vista econômico, grande otimizadora dos negócios turísticos de modo geral, pois que, parte significativa dela não se utiliza de equipamentos mobilizadores do *trade* turístico, como agências e operadoras turísticas e meios de hospedagem. Conforme dados daquela mesma pesquisa, 45,92% desse fluxo intra-regional hospedou-se em

¹ Como o Prodetur-NE tem ainda duas outras fases de execução (até o ano 2017), é possível que as outras três capitais de estado (Teresina, João Pessoa e Maceió) tenham seus aeroportos internacionalizados nas próximas fases do programa.

casa de amigos e de parentes. Parte deste fluxo pode nos indicar uma forma de "turismo obrigatório" (Yázigi, 1988), ou seja, que acontece à revelia de políticas para a atividade, como os deslocamentos para visitas a parentes e/ou amigos.

Compreender o objetivo norteador das políticas de turismo do Nordeste de ampliar a "fatia" relativa aos visitantes estrangeiros, no que se refere ao conjunto total dos fluxos de turistas que visitam a Região, através da "adequação" do território litorâneo regional a esta finalidade e de maciços investimentos em *marketing*, requer, porém, uma análise que extrapole a escala regional.

O litoral do Nordeste apresenta-se, por um lado, como uma tradução localizada de um projeto nacional de desenvolvimento do turismo, que visa mudar a posição marginal do país, entre os destinos turísticos mundiais³. Esse projeto nacional inclui, a partir desta década, outros planos regionais de desenvolvimento turístico, como o Proecotur (Programa de desenvolvimento do turismo ecológico da Amazônia) e Prodetur-Amazônia Legal/Centro Oeste e Prodetur-Sul, que compõem os programas de infra-estrutura básica e turística da atual política nacional de turismo.

Por outro lado, esse projeto nacional de desenvolvimento do turismo insere-se numa lógica mundial, comandada pelo mercado turístico internacional, que demanda, constantemente, novas conquistas espaciais.

Os "paraísos tropicais do terceiro mundo" não somente correspondem a expectativas de uma parcela significativa da demanda mundial de turistas (em busca de praias, sol e/ou ecossistemas relativamente preservados, como a Amazônia e o Pantanal) como, também, rendem-se, facilmente, aos apelos mercadológicos da atividade, cuja sedução maior está nos fatores geração de renda e geração de emprego.

Como pano de fundo desse processo radicalmente transformador de territórios, que recria os lugares em função do uso turístico, está uma busca

² CTI/NE. O turismo no Nordeste em números, 1997.

³ Conforme dados da OMT, o Brasil recebeu, em 1998, 0,5% dos fluxos internacionais de turistas, o que lhe colocou em 39º lugar entre os destinos turísticos mais visitados no mundo no *ranking* organizado por aquela entidade. (Jornal Panrotas, 02 a 08/02/99, p. 16)

frenética desses lugares pelo seu ingresso e, depois, por sua permanência, nos roteiros globais, o que constitui, na verdade, uma busca por sua inserção na atual divisão territorial do trabalho (Silveira, 1997).

Uma “divisão internacional dos locais turísticos” seria a tradução, no turismo, da divisão territorial do trabalho, a nível mundial. Da internacionalização do turismo resulta a especialização de países e de lugares no proporcionamento de determinados objetos a serem contemplados pelo olhar do turista (Urry, 1996: 73). Ao mesmo tempo, portanto, que faz emergir novos lugares para o mundo, fazendo o mundo transparecer nesses lugares, globalizando-os, o turismo, como uma forma de apropriação e consumo do espaço, especializa e fragmenta.

O modelo de desenvolvimento turístico adotado pelas políticas de turismo do Nordeste, baseado na criação de pólos e corredores turísticos, pressupõe *que a concentração do conjunto de atividades turísticas em um pólo exerça efeitos atrativos sobre outras atividades no mesmo espaço econômico e geográfico, favorecendo o desenvolvimento sustentado* (Becker, 1995: 15). Os corredores turísticos, coloca Becker, *são considerados de grande importância, uma vez que por eles circulam os fluxos de visitantes que demandam os pólos regionais.* (ibid)

As rodovias Linha Verde (BA) e Costa do Sol Poente (CE), a rodovia que deverá interligar os municípios de Cabo (PE) e Paripueira (AL) em função do projeto Costa Dourada e as diversas rodovias modernizadas pelas políticas de turismo analisadas são meios criados para se atingir como fim a criação e consolidação dos pólos e corredores turísticos previstos por aquelas políticas. Ao longo dessas rodovias devem ser implantados diversos complexos turísticos de hospedagem e de lazer, que comporão, ao fim do processo, os pólos e corredores que se objetiva criar.⁴

⁴ Nas próximas etapas do Prodetur-NE outras rodovias devem ser implantadas e/ou modernizadas com o objetivo de facilitar o acesso entre os pólos turísticos, do que deve decorrer a formação de três grandes corredores: um deles abrangendo os litorais dos estados do Maranhão (porção leste), do Piauí e do Ceará; o segundo, abarcando do litoral sul do Rio Grande do Norte ao litoral norte alagoano, e o terceiro corredor deve ser formado pelo litoral sul sergipano e costa norte da Bahia (Linha Verde).

Diversos pólos receptores de turistas no Nordeste consolidaram-se no decorrer do tempo, anteriormente à existência das políticas regionais abordadas por esta análise. Fortaleza, Recife/Olinda, Maceió, Salvador e litoral sul baiano (destacando-se Porto Seguro), em maior escala, e todas as outras capitais de estados, recebendo fluxos menos expressivos, há tempos já desempenhavam papel de pólo, em função da infra-estrutura de que dispunham.

O que a política de megaprojetos e o Prodetur-NE trazem de novo é a criação planejada de novos pólos (como a Linha Verde, a Costa Dourada e a Costa do Solpoente, por exemplo) assim como mudanças qualitativas importantes na significação espacial de pólos preexistentes (como as respectivas capitais dos estados) e a criação de corredores. Essas mudanças implicam a modernização desses territórios com vistas à ampliação e à uma maior internacionalização dos fluxos de turistas.

As rodovias implantadas e/ou modernizadas em função do turismo são, como os aeroportos, instrumentos viabilizadores dos fluxos de pessoas e de mercadorias que devem "alimentar" os lugares turísticos. Essas "rodovias turísticas", litorâneas e pára-litorâneas, nascem, porém, carregadas de ambigüidades, como grande parte das rodovias originárias de projetos unilaterais de ocupação do espaço, ou seja, que surgem para atender a demandas específicas.

Uma dessas ambigüidades reside no fato de que as rodovias, tal como os aeroportos, não são "monopólio" do turismo⁵ e podem, portanto, ser assimiladas – como, de fato o são, em grande parte dos casos - por outros usos do território que não o uso turístico.

"Rodovias turísticas", equipamentos de lazer em geral e serviços locais, que surgem, se ampliam ou se aperfeiçoam para atender à demanda turística, são, em muitos casos, absorvidos pelo uso cotidiano de residentes, entre

⁵ KNAFOU (1996) utiliza-se dessa expressão para se referir a objetos colocados no espaço em função do turismo, mas que são de uso exclusivo da atividade.

outros possíveis usuários.⁶ Os objetos turísticos de uso menos elástico são os meios de hospedagem. Disto se pode abstrair que a inflexibilidade no uso de “territórios turísticos” não decorre apenas da natureza dos objetos aí presentes, mas, também – e, fundamentalmente – das ações que lhes comandam e de seu ordenamento espacial.

Os megaprojetos turísticos do Nordeste constituem, essencialmente, megaprojetos hoteleiros e toda a infra-estrutura que os acompanha tem um caráter de complementariedade à infra-estrutura de hospedagem que os caracteriza. Daí a refratariedade dos espaços apropriados por esses projetos relativamente ao seu entorno, a um uso que não o uso turístico.

Outra ambigüidade latente das “rodovias turísticas” está no fato de que se por um lado surgem para “unir lugares”, de outro, separam, fragmentam, segregam lugares e pessoas.

As “rodovias turísticas” do Nordeste são como fronteiras euclidianas a delimitar os territórios do turismo, distinguindo-os de seu entorno: entre essas rodovias e o mar está a porção do espaço que cabe ao turismo; o que está do lado interior do continente pode ou não tecer relações com os “territórios do turismo”, dependendo do modelo de uso turístico que aí se estabeleça.

Os complexos turísticos do tipo *resort* e *village*, por exemplo, são pouco dependentes de seus espaços circunvizinhos. Esses complexos são concebidos para serem “auto-sustentáveis” e, para tanto, obedecem a um rígido modelo de gestão, internacionalmente padronizado. Oferecem ao visitante todo tipo de serviço de que ele possa necessitar, de modo que se torne desnecessário qualquer contato seu com o exterior do empreendimento.

Esses complexos de hospedagem e de lazer são como “pequenos mundos turísticos”, exemplos didáticos do que Augé (1994) chama de não-lugares, ou os enclaves, de que falam Pearce (1990) e Lozato-Giotart (1994), ou, ainda, “bolhas”, nos dizeres de Urry (1996). São microcosmos onde tudo funciona

⁶ Rodovias originalmente concebidas para serem rotas de turistas podem tornar-se, por exemplo, espaços de deslocamento de cargas rodoviárias, exceto em casos de impedimentos legais que inibam o trânsito de caminhões.

a contento de seus "moradores temporários", ao contrário, muitas vezes, do que se passa "do lado de fora". Paradoxalmente, são essas "bolhas" que *permitem a muitas pessoas visitarem lugares que, de outra maneira, não visitariam...*(Urry, 1996: 24).

Simulacros, bolhas, não lugares, ilhas da fantasia ou como quer que os designemos, esses lugares estão repletos de pessoas, temporariamente turistas, já que, conforme nos lembra Yáziqi⁷, não se é turista, se está turista. Estamos falando, então, de pessoas e de lugares e não são esses lugares que constróem as pessoas, mas ao contrário, são eles traduções espaciais de anseios de uma dada parcela da sociedade mundial que não seria turista, talvez, a não ser sob essas condições. A crítica a um modelo segregador de uso de territórios pelo turismo deve reconhecer, portanto, que o que está em pauta são relações entre os homens:

O tipo de turismo que propusermos e praticarmos dependerá do tipo de relações que julgarmos aceitáveis e desejáveis entre os homens, isto é, do modelo de sociedade pelo qual optarmos. (Meneses, 1996: 99)

Resorts e villages apresentam-se como tendência do processo de urbanização turística nos megaprojetos de área expandida, ou seja, projetos Costa Dourada e Linha Verde. Esses projetos abrangem grandes extensões de costa (120 e 142 quilômetros, respectivamente), pouco ou nada urbanizadas, o que favorece esse modelo de ocupação nucleada, com um certo distanciamento espacial entre um e outro empreendimento.

Por outro lado, esses empreendimentos representam, ainda, uma tendência do processo de urbanização turística do litoral nordestino - acentuada pelas políticas regionais analisadas - à internacionalização, principalmente dos meios de hospedagem.

⁷ Yáziqi, Eduardo. Turismo, uma esperança condicional. São Paulo, Plêiade, 1998).

No caso do Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, essa internacionalização não ocorreu. Os proprietários de hotéis e de lotes não edificadas na Via são, em sua maioria, empreendedores do ramo da construção civil e do turismo, radicados em Natal e/ou outras capitais do Nordeste (Cavalcanti, 1993). Os proprietários de lotes no Polo Turístico Cabo Branco são, como na Via Costeira, empreendedores nacionais.

Como, entretanto, cerca de 50% dos lotes negociados na Via Costeira ainda não foram edificados bem como 100% dos lotes do Polo Cabo Branco e do Projeto Costa Dourada, e, boa parte dos lotes do projeto Linha Verde, pode haver alguma alteração desse quadro. Os territórios contemplados pela infraestrutura trazida pelo Prodetur estão se tornando, também, atraentes para empreendedores internacionais.

O *megaresort* "Costa do Sauípe", primeiro complexo turístico em implantação na Linha Verde, pode ser indicador dessa tendência à internacionalização, principalmente dos megaprojetos de área expandida. Conforme colocado anteriormente, as bandeiras hoteleiras do complexo estão sendo negociadas apenas com grupos estrangeiros.

O Complexo Turístico de Guadalupe (projeto Costa Dourada), por sua vez, expressa, através de documento oficial, a intencionalidade do governo do estado de Pernambuco de atrair investimentos estrangeiros. Daí a publicação, em língua inglesa, para distribuição em feiras internacionais, do encarte "Golden Coast Project – Guadalupe Tourist Center".

Antes mesmo da implantação da infra-estrutura prevista pelo projeto Costa Dourada em Alagoas, três empreendimentos hoteleiros internacionais, de grande porte, instalaram-se no litoral norte do estado. Um deles é o "Village Areias Belas", localizado no município de Maragogi, pertencente à empresa italiana Millagro Investimentos S/A; o outro, é o hotel Captain Nikolas, no município de Barra de Santo Antônio, pertencente a um grupo de investidores gregos; e o terceiro, denominado Hotel Vilas Maceió (de propriedade de um grupo argentino) está sediado no município de Ipioca.

A internacionalização do setor hoteleiro pode ser um fator limitante ao desenvolvimento local, considerando-se as remessas de capital desses empreendimentos para suas matrizes, localizadas em seus países de origem. Exemplo disso são as Ilhas Maurício que, conforme Urry, tiveram 90% das divisas estrangeiras obtidas com o turismo repatriadas para companhias baseadas em outros países⁸. Este fato, acrescenta o autor, *tem todas as probabilidades de acontecer com o elevado nível atual de integração vertical na indústria* (1996: 93).

Do ponto de vista de uma possível integração com seus entornos, os megaprojetos de área restrita (projetos Parque das Dunas-Via Costeira, Natal, e Cabo Branco, João Pessoa) obedecem a uma outra lógica de apropriação do espaço, se comparados aos megaprojetos de área expandida. Inseridos que estão nos contextos urbanos das capitais dos respectivos estados, têm como características tanto uma maior possibilidade de integração com o entorno como uma ocupação mais intensiva do solo. *Resorts* e *villages* não constam desses projetos.

O processo de apropriação e consumo de espaços pelo turismo no litoral do Nordeste, trazido pelas políticas regionais para a atividade, resulta, em ambos os casos (megaprojetos de área expandida e de área restrita), da convergência – no espaço e no tempo - de interesses de diferentes atores hegemônicos, como poderes públicos, nas suas diferentes escalas, e empreendedores do ramo da construção civil e do turismo.

Governos de estados e de municípios (principalmente litorâneos) vêem no turismo um possível agente dinamizador das economias locais e regional e, conseqüentemente, uma possibilidade de minimização dos problemas sócio-econômicos que afligem a Região. Contando com o apoio do poder público federal, esses governos estão atuando como verdadeiros empreendedores do turismo, conforme demonstrado pelas políticas regionais de turismo analisadas.

Cadeias hoteleiras e operadoras turísticas, por sua vez, tendo seus interesses de ampliação de mercado conjugados com interesses governamentais e de empreendedores do ramo da construção civil completam, com esses últimos,

⁸ O autor não localiza este fato no tempo.

o grupo dos atores hegemônicos que está conduzindo o projeto de urbanização para o turismo que se tem levado a cabo no litoral nordestino.

A instabilidade do setor da construção civil, principalmente a partir do final década de 70, em função das graves e consecutivas crises econômicas sob as quais o país tem estado mergulhado, tornou o setor turismo atrativo para empreendedores desse ramo. A necessidade de migração de capitais de um para outro setor da economia, como forma de garantir sua reprodução em momentos de crise é um dos fatores desencadeadores do “casamento” entre empreiteiras e atividade turística. Além disso, as políticas nacionais de incentivos financeiros e fiscais ao turismo (conforme capítulo III) minimizaram, significativamente, riscos de investimentos neste setor, tornando os negócios em turismo altamente vantajosos.

O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (único dos megaprojetos turísticos do Nordeste em fase avançada de implantação) teve mais de 50% de seus lotes negociados com grupos empresariais do ramo da construção civil (Cavalcanti, 1993). Os proprietários dos sete primeiros hotéis edificadas na Via até 1993, aponta Caracristi (1994), são, na sua maioria, originariamente proprietários de empreiteiras.

Conforme aquela autora, a maioria desses empresários se dedicava, predominantemente, à construção civil, *enveredando para o ramo da hotelaria em função da estagnação do mercado da construção, e da nova proposta de desenvolvimento nacional, que priorizou questões urbanas, a partir de 1974, bem como investimentos em algumas regiões/setores estratégicos, como o Norte/Nordeste e os setores de reflorestamento, pesca e turismo, para os quais foram concedidos instrumentos de incentivos fiscais e de outra natureza* (Caracristi, 1994: 106).

O fato de o primeiro “megaresort” do Brasil, em implantação em Sauípe (Linha Verde), estar inserido em uma fazenda de propriedade do grupo Odebrecht, é, também, representativo dessa junção entre “negócios da construção civil” e “negócios turísticos”.

Damiani (1997) fala de um "sentido avassalador" na condução da atividade turística no país, considerando que a mesma *renova a possibilidade de enriquecimento e apropriação privada de espaços, antes secundários, às tramas da capitalização, que assegura a reprodução de elites dominantes, agora através de "novos" negócios* – e aqui a autora refere-se, especialmente, a projetos turísticos nordestinos – acrescentando que, nesses casos,

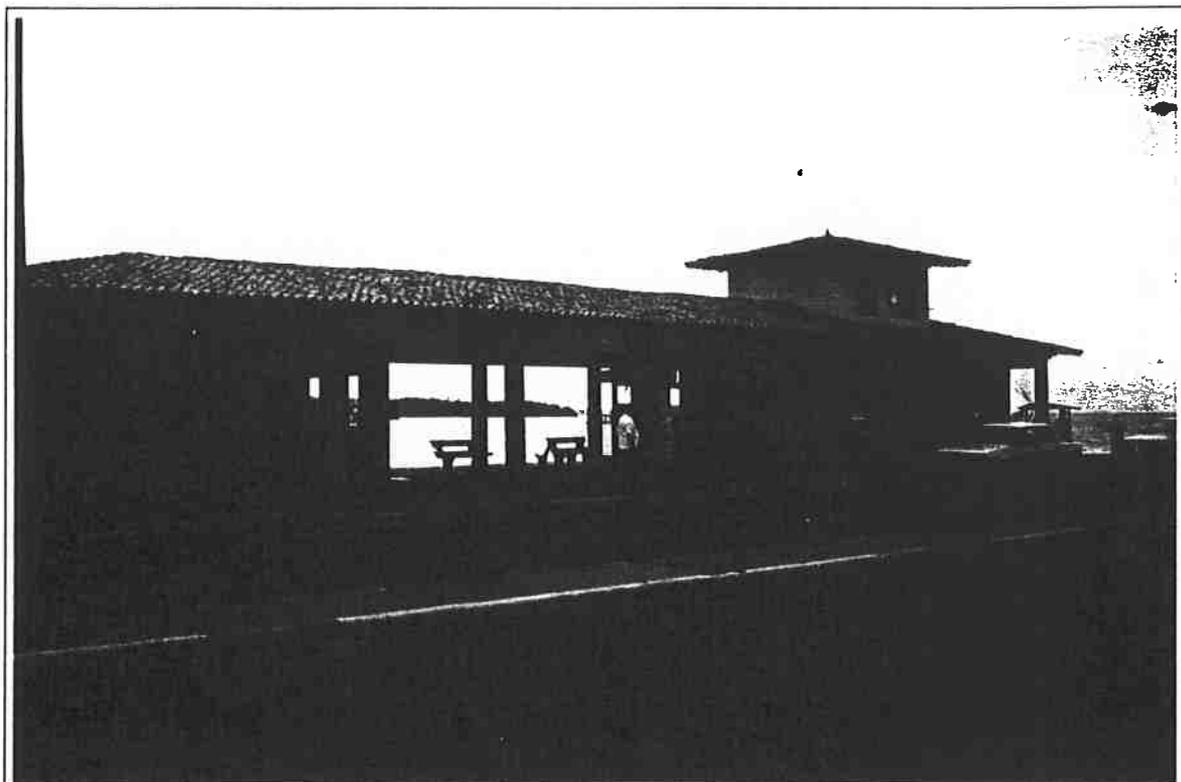
...a orla ganha "novos" velhos donos da terra; que reproduz transferências de renda e riqueza nacionais, para os mesmos grupos enriquecidos, significando, através de investimentos públicos, uma concentração da propriedade e da riqueza...(1997: 48-49).

Esse processo de transformação de empreendedores do ramo da construção civil em empreendedores turísticos não é novo e tampouco restringe-se ao litoral nordestino. A título de exemplo, cabe citar a Riviera de São Lourenço, um empreendimento turístico de residências secundárias, localizado no município de Bertiooga, litoral norte de São Paulo. O loteamento que deu origem à Riviera pertence à construtora "Sobloco", que iniciou sua implantação em 1979 e é responsável, até hoje, por sua administração. O projeto Jurerê Internacional, um loteamento turístico situado na praia de Jurerê, Florianópolis, surgiu (em 1980), também, da iniciativa de uma empresa do ramo da construção civil, denominada Habitasul.⁹

À reboque da reforma/ampliação/modernização de aeroportos e da implantação/modernização de rodovias, começa a se materializar o projeto de urbanização turística do litoral nordestino, decorrente das políticas de megaprojetos e Prodetur (vide fotos 11, 12 e 13).

⁹ Um levantamento minucioso de casos como o da Riviera de São Lourenço e do projeto Jurerê Internacional, para todo o litoral brasileiro, permitiria-nos compor uma exaustiva lista de exemplos. Este não é, entretanto, um propósito desta análise.

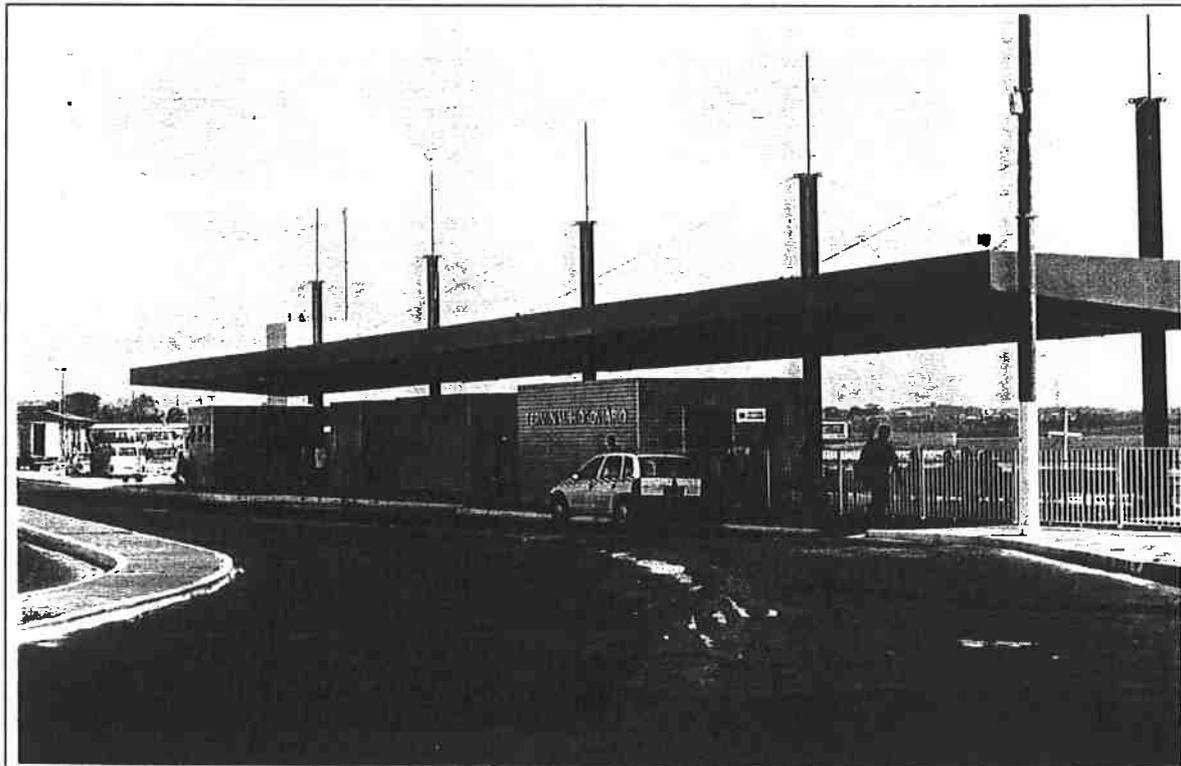
FOTO 11



Rita C.A. Cruz. DEZ/96

Terminal Hidroviário Mario Fecury (São Luís, MA) – antes da reforma

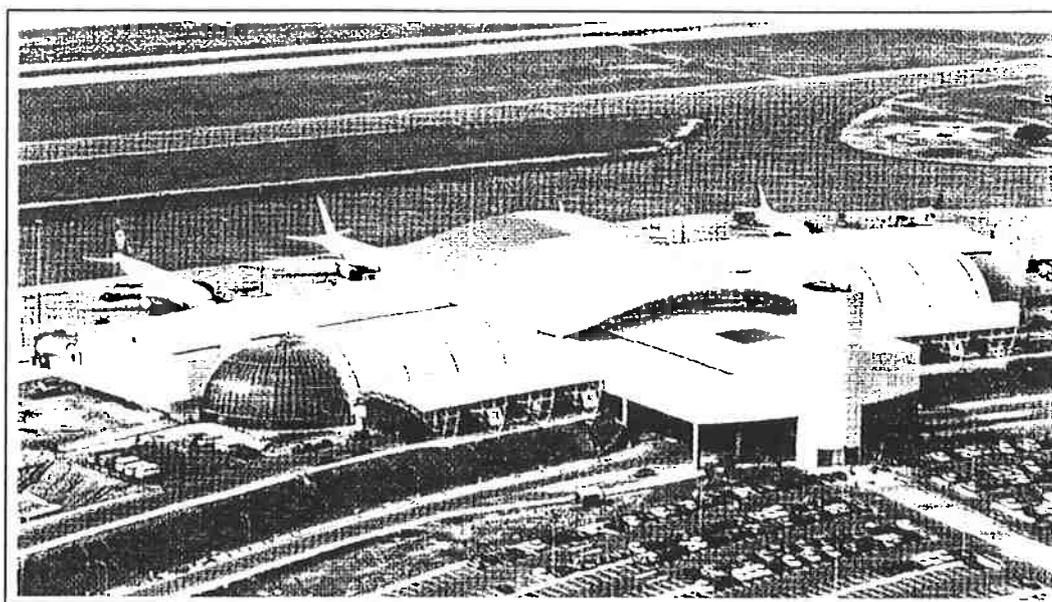
FOTO 12



Antônio J. Araújo. SET/99

Novo Terminal Hidroviário Mario Fecury (São Luís, MA) – inaugurado em setembro de 99 – Obra realizada com recursos do Prodetur - MA

FOTO 13



Gov. Estado do Ceará, s/d

Novo Aeroporto (Internacional) de Fortaleza (CE)
Obra realizada com recursos do Prodetur - CE

Luchiari, ao falar da urbanização turística enquanto expressão do fenômeno turístico, ressalta sua capacidade transformadora do espaço, que recria a identidade do lugar e produz um espaço social híbrido, "onde o velho e o novo fundem-se dando lugar a uma nova organização sócio-espacial":

Este movimento entre o velho e novo, acelerado pela urbanização turística¹⁰, gera novas paisagens, consome outras, ~~trás~~ à cena novos sujeitos sociais, elimina ou marginaliza outros e redesenha as formas de apropriação do espaço urbano, substituindo antigos usos e elegendo novas paisagens a serem valorizadas pelo lazer. (1998: 17)

Os megaprojetos turísticos do Nordeste são a expressão máxima do que se pode considerar como *urbanização turística*, ou seja, situações em que a simbiose entre urbanização e turismo se dá de modo mais completo. Espaços antes não urbanizados são apropriados para uso do turismo e criada, de uma só vez, toda a infra-estrutura urbana necessária ao fazer turístico.

A análise da apropriação e do consumo de espaços pelo turismo no litoral do Nordeste permitiu-nos reconhecer, no entanto, a existência não somente desse processo de *urbanização turística* a que se refere Luchiari, mas de uma variante sua, a que chamamos, ao longo deste texto, de uma "urbanização para o turismo". Embora a urbanização turística seja uma forma de urbanização para o turismo, a distinção conceitual se faz necessária porque, em se tratando do litoral nordestino, há casos em que o processo de apropriação do espaço pelo turismo não chega a ser uma *urbanização turística*.

O Prodetur-NE é um exemplo de urbanização movida e patrocinada pelo turismo, que não constitui uma *urbanização turística*, considerando o amplo sentido dessa designação. Esse programa restringe-se a obras de infra-estrutura básica e de acesso e inclui intervenções espaciais em localidades "potencialmente turísticas" – ou seja, lugares onde o turismo ainda não é uma realidade – bem

¹⁰ Grifo da autora.

como em localidades em que o turismo já é um importante agente (re)ordenador do território. Nesse sentido, urbaniza, mas não “turiística”. É uma política urbana que faz as vezes de uma política de turismo.

Criado em função dos megaprojetos turísticos em questão - embora não se restrinja aos territórios desses megaprojetos - o Prodetur-NE obedece ao mesmo modelo de distribuição espacial desses empreendimentos, ou seja, a áreas territorialmente restritas e a outras áreas expandidas, conforme o objetivo comum de criar pólos e corredores turísticos ao longo da costa nordestina.

O mapa síntese anexo mostra a sobreposição espacial entre megaprojetos e Prodetur-NE (fase I). Dos quatro megaprojetos turísticos analisados, apenas o projeto Linha Verde não foi abarcado pela primeira fase do Programa, o que se explica pelas estratégias de desenvolvimento do turismo do governo do estado da Bahia.

O município de Porto Seguro (localizado na chamada Costa do Descobrimento) é o segundo núcleo receptor de turistas (o primeiro é a capital, Salvador) mais importante da Bahia – e um dos mais importantes do Nordeste - polarizando os fluxos que se dirigem para o litoral sul do estado.

A apropriação e o consumo desse trecho do litoral baiano pelo turismo deu-se de forma desordenada e o “caos”, em termos de organização do espaço, decorrente desse processo começou a configurar-se como um possível fator limitante à manutenção dos fluxos conquistados e, principalmente, à sua expansão.

Falta de água para abastecimento dos meios de hospedagem na alta temporada, poluição de águas superficiais e subterrâneas em decorrência de uma deficiente infra-estrutura de saneamento básico, proliferação de insetos, entre outros problemas, colocaram em xeque a sustentabilidade do “destino Porto Seguro”. A priorização desse trecho de costa pelo Prodetur-BA – ao invés da área abrangida pelo projeto Linha Verde - trata-se, portanto, de uma medida emergencial, movida pelo objetivo governamental de manter a demanda efetiva

daquele pólo receptivo bem como de atrair, ainda, demandas potenciais para essa porção de sua costa.

Os outros três megaprojetos analisados aparecem como prioridades da primeira fase do Programa, nos respectivos estados, indicando não somente a posição central desses projetos no contexto dos planos estaduais de desenvolvimento do turismo, mas, também, sua dependência com relação a recursos do Prodetur.

Processos distintos, mas absolutamente complementares, essas diferentes formas de apropriação e consumo do espaço litorâneo nordestino pelo turismo – a *urbanização turística* e a *urbanização para o turismo* – compõem as duas faces de um mesmo projeto de inserção do litoral regional entre os roteiros mundiais do turismo. A infra-estrutura turística trazida pelos megaprojetos e a infra-estrutura básica e de acesso viabilizada pelo Prodetur complementam-se, adaptando o território litorâneo regional à nova posição que deve ocupar nesses roteiros mundiais.

A modernização do território litorâneo regional é condição da almejada internacionalização dos lugares via políticas regionais de turismo e daí as obras de infra-estrutura básica, de limpeza urbana, de construção e reforma de aeroportos e rodovias, de recuperação e preservação do patrimônio ambiental natural e histórico e de desenvolvimento institucional trazidas pelo Prodetur.

Obras relativas à abastecimento de água e a esgotamento sanitário estão previstas em 80% das localidades abrangidas pela primeira fase do Programa (ou seja, quarenta entre cinquenta localidades).

De um lado, este dado revela a deficiência em termos de infra-estrutura básica que caracteriza os territórios eleitos por essas políticas, deficiência esta presente em grande parte do território nacional, e indicadora de nossa condição terceiro-mundista, no que se refere à distribuição espacial de infra-estrutura urbana.

Por outro lado, este dado evidencia a importância de tais obras para o processo de modernização desses territórios. Apesar da elementaridade desses sistemas de objetos para um contexto urbano, a história da política urbana

brasileira mostra que o elementar tem sido, em muitos casos, substituído pelo "espetacular", pelas obras faraônicas, pela urbanização caótica, e pela exclusão sócio-espacial sistemática de dadas porções do território nacional, como tem sido o caso da Região Nordeste e, conseqüentemente, de seu litoral, desde o final do chamado ciclo da cana-de-açúcar. A internacionalização desses lugares pelo turismo cobra, agora, sua adequação à sua nova posição no mundo.

Uma outra face da modernização do território litorâneo nordestino, via políticas regionais para a atividade, está nas obras de recuperação e preservação de seu patrimônio ambiental natural e histórico.

Preservar o patrimônio ambiental natural significa atender a expectativas das mais diversas naturezas, como a opinião pública (fortemente influenciada pela *media*), a legislação ambiental vigente e exigências externas, como é o caso do BID, que financia 50% dos recursos do Prodetur-NE.

Daí todos os megaprojetos turísticos do Nordeste criarem novas unidades de conservação e/ou responsabilizarem-se pela manutenção de unidades existentes. A fase I do Prodetur, por sua vez, destina recursos à preservação de ambientes naturais dos municípios de São Luís e Alcântara (MA); Parque Nacional de Sete Cidades (PI); praias, lagoas e mananciais hídricos em Fortaleza (CE); **Parque Estadual das Dunas de Natal (RN); áreas abrangidas pelo Complexo Turístico Cabo Branco (João Pessoa, PB) e pelo Centro Turístico de Guadalupe (PE)**¹¹; Parque Municipal de Paripueira e município de Barra de Santo Antônio (AL).

No que se refere ao patrimônio histórico, construções antigas de São Luís e Alcântara (MA), prédios históricos em Teresina (PI), os chamados "centros históricos" de João Pessoa (PB) e de Porto Seguro e Trancoso (BA), e o casario antigo de bairros do Recife (PE) e do Jaraguá, Maceió (AL) compõem o conjunto das obras de recuperação, abarcado pelo Prodetur (fase I), que visa adequar esses espaços ao uso turístico.

Esse movimento de recuperação de prédios históricos no Brasil teve no Projeto Reviver (bairro da praia grande, São Luís, MA) uma iniciativa pioneira.

¹¹ Nessas unidades de conservação, destacadas em negrito, há uma superposição espacial entre política de megaprojetos e Prodetur.

Esse projeto, idealizado no final da década de 80, iniciou, em 1988 a recuperação de prédios históricos da região central de São Luís (tombada pela UNESCO como patrimônio da humanidade)¹² e dificuldades econômicas para conclusão das obras levaram à sua inclusão no Prodetur-MA. Além dos projetos citados acima, outros projetos dessa natureza seguiram-se ao Reviver, como a revitalização do Pelourinho, Salvador (BA), e do bairro da Ribeira, Natal (RN).

Diversificar o produto turístico do litoral nordestino através do chamado “turismo cultural”, em contraposição ao turismo de sol e praia, é uma das motivações desses empreendimentos de revitalização de centros históricos nas capitais nordestinas. De outro lado, esses projetos atendem a interesses de reapropriação de áreas degradadas dessas cidades por atores hegemônicos das economias locais, motivados pela revalorização urbana dessas áreas e, conseqüentemente, pelas novas possibilidades de investimento que as mesmas passam a oferecer.

Proteger o passado através de obras dessa natureza pode ser, porém, uma forma de disfarçar a destruição do presente. Conforme Urry:

Existe uma distinção absoluta entre a história autêntica, contínua e, portanto, perigosa, e a tradição (passada, morta e segura). Esta última, em resumo, mascara as desigualdades sociais e espaciais, introduz um consumismo e uma comercialização superficiais e pode, em parte, destruir elementos ou artefatos que, supostamente, estão sendo conservados. (1996: 150)

Os projetos de recuperação do patrimônio histórico abarcados pelo Prodetur pouco avançam além de mudanças nas aparências das coisas. Apesar de propiciarem e induzirem novos usos desses espaços, deparam-se com dificuldades para eliminar usos antecedentes, como prostíbulos e cortiços existentes nas áreas desses projetos em São Luís, em Recife e em Maceió, por

¹² O centro histórico de São Luís tem cerca de 3.500 edificações históricas distribuídas por uma área de 270 hectares. (Adeodato, 1999)

exemplo. Daí uma constante tensão que paira sobre esses espaços, resolvida, em parte, pelo policiamento dessas áreas.

Conforme Luchiari, *a história, para o turismo, não é mais o contexto que constrói efetivamente as paisagens. É, antes, uma roupagem que auxilia na estetização da paisagem, para vendê-la* (1999: 98). Edifícios restaurados com recursos do Prodetur-NE em diferentes localidades (fotos 14 e 15) mostram que a revitalização dos chamados “centros históricos” – via política de turismo - em capitais do Nordeste tem-se reduzido, na verdade, à estandarização dessas paisagens e, mesmo, à sua descaracterização.

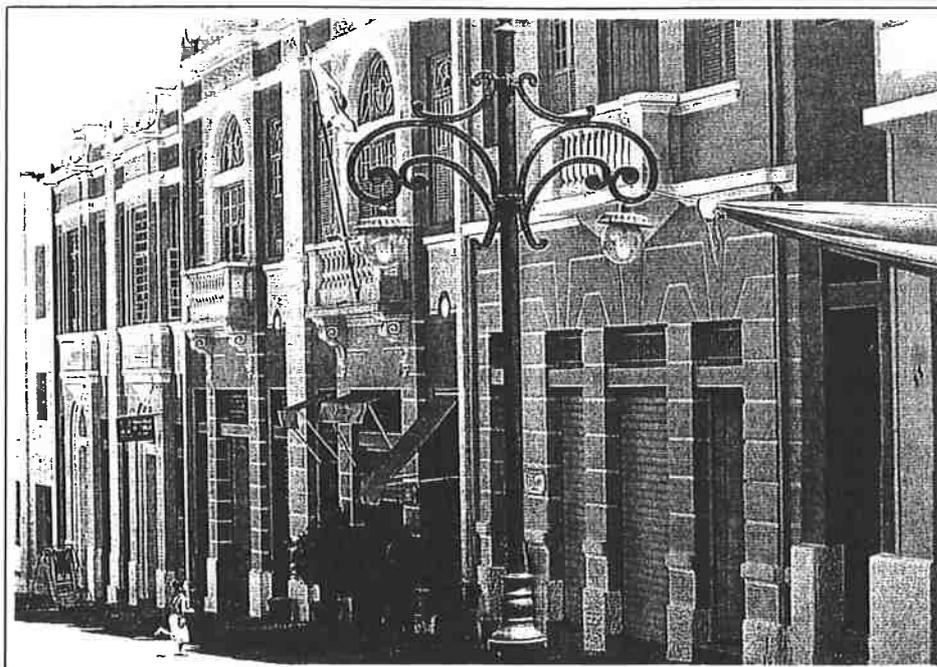
O único entre esses projetos abarcados pelo Prodetur que parece obedecer a critérios técnicos de restauração de patrimônio histórico é o projeto Reviver, que sugere ter ocorrido, neste caso, alguma assessoria técnica mais competente para a sua criação e implementação. Cabe lembrar que este projeto antecede o Prodetur e que sua área de abrangência está inserida no conjunto das edificações históricas tombadas pela UNESCO, em São Luís. (Foto 16)

A utilização de cores, de forma indiscriminada, na pintura de fachadas de edifícios históricos, ignora padrões arquitetônicos e estéticos vigentes nos períodos de construção dessas edificações, transformando tais conjuntos arquitetônicos em mera alegoria. Turistas estrangeiros (e muitos nacionais também) terão dificuldades para identificar, entre fotografias de uma possível viagem por capitais nordestinas, onde está cada um desses bairros históricos revitalizados.

O que explicaria essa forma “mesquinha” de o turismo apropriar-se da história?

O olhar do turista, fugaz, passageiro, transitório, não pode (e, em muitos casos, também, não deseja) abstrair da paisagem seu conteúdo histórico. Paisagens e manifestações culturais “maquiadas” pelo turismo seriam, neste contexto, tentativas de se mostrar a um espectador passageiro algo que não pode - em verdade - ser apreendido de forma passageira. Daí, possivelmente, a raiz do exagero, ou seja, da espetacularização da natureza e da cultura pela atividade turística.

FOTO 14



Revista Icaro Brasil, SET/99

“Centro Histórico” de João Pessoa (PB) – vista parcial
Revitalização realizada com recursos do Prodetur - PB

FOTO 15



Rita C.A. Cruz, JAN/97

Bairro do Recife (Recife, PE) – vista parcial da rua Bom Jesus
Prédios restaurados com recursos do Prodetur - PE

FOTO 16



Antônio J. Araújo. SET/99

Bairro da Praia Grande (São Luís, MA) – vista parcial da rua Portugal
Revitalização promovida com recursos do Prodetur - MA

Mais do que buscar resgatar antigas formas arquitetônicas, esses projetos nascem comprometidos com a criação de novos espaços de consumo para o turismo. De qualquer modo, não se pode negligenciar o significado cultural desse movimento de recuperação do patrimônio histórico regional, como possibilidade de preservação de parte de nossa cultura material.

Considerando-se o contexto de absoluta deterioração do patrimônio histórico arquitetônico brasileiro¹³, toda e qualquer iniciativa nesse sentido deve ser merecedora de apreciação.

O fortalecimento institucional e a capacitação de entidades governamentais envolvidas com o Prodetur intenta modernizar, também, a administração pública do setor turismo e estimular o aperfeiçoamento gerencial de empresas privadas do setor, em todos os estados abarcados pelo Programa. Esse processo envolve a criação de “Câmaras Setoriais de Turismo” nos estados, “Conselhos Comunitários” e organismos de turismo nos municípios considerados prioritários. Além disso, antecipando-se ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo¹⁴ – o Prodetur-NE prevê a elaboração de um “manual de planejamento turístico municipal”, como forma de orientação às prefeituras interessadas à criação de seus sistemas municipais de turismo. (Brasil, 1992)

Outro aspecto da modernização de territórios litorâneos nordestinos é dado pelos megaprojetos turísticos em implantação. Esses megaprojetos modernizam, “instantaneamente”, as porções de território sobre as quais se assentam. Estradas pavimentadas, energia elétrica, telefonia, hotéis de luxo, heliportos, campos de golfe e inúmeros outros objetos são introduzidos, de uma só vez, nesses territórios, trazendo consigo novos fluxos (de pessoas, de informações, de capitais etc.). É o turismo impondo seu tempo, criando seu espaço.

Essa modernização, trazida pela política de megaprojetos e pelo Prodetur, não é completa porque social e espacialmente restrita. “Embutida” no espaço quase como um adereço, essa modernização limita-se a territórios eleitos e a objetos e fluxos pertinentes ao fazer turístico. Ela não tem história no lugar

¹³ Conforme Yáziqi, “nem cem UNESCOS teriam dinheiro para recuperar as zonas de ambiência dos chamdos monumentos da humanidade” (1998: 17).

porque impõe a história de outros lugares. Exceto para aqueles que justificam sua existência, ou seja, que, de algum modo, fazem parte do “mundo do turismo”, trata-se, apenas, de uma abstração.

A criação de espaços alienados de seu contexto, sob diversos aspectos (do tipo “bolhas”, “simulacros”, não-lugares”) constitui mais um entre os desdobramentos sócio-espaciais do processo de urbanização movido pelas políticas regionais de turismo do Nordeste. Esta alienação se configura na materialidade dos objetos introduzidos nesses espaços e nas barreiras materiais e imateriais que os separam de seu entorno, bem como através do tipo de uso do território a que os mesmos induzem, ou seja, espacialmente concentrador, do ponto de vista da infra-estrutura e dos fluxos de pessoas que por esses espaços devem circular.

A concentração territorial da infra-estrutura turística ignora, enquanto modelo, outras possibilidades de urbanização turística como, por exemplo, seu par oposto, ou seja, a desconcentração espacial ou, ainda, um processo híbrido, que poderia combinar concentração e desconcentração, de acordo com cada caso.

O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira - único dos megaprojetos analisados em fase avançada de implantação – ocupa um trecho da orla natalense de, aproximadamente, 8,5 km de extensão, onde teve que ser implantada toda a infra-estrutura (básica, de acesso e de telefonia) necessária à sua efetivação.

A criação do complexo turístico da Via Costeira teve um ônus social e um ônus ambiental elevados, em função do custo de implementação da infra-estrutura requerida pelo Projeto e dos impactos ambientais decorrentes de sua implantação, como, por exemplo, a desestabilização do ecossistema dunar presente naquela área.¹⁵

Como o objetivo norteador da implantação daquele projeto era a multiplicação dos meios de hospedagem existentes na capital do estado, outra possibilidade urbanística poderia ter sido considerada como, por exemplo, a

¹⁴ Portaria nº 130, de 30 de março de 1994.

¹⁵ A Via Costeira representa, ela mesma, um fator desestabilizador do ecossistema dunar, já que cortou o sopé das dunas com o seu traçado, mas também “abriu caminho” para outras intervenções ecologicamente

concessão de áreas institucionais em diferentes pontos da cidade de Natal, próximos ou muito próximos de praias, com os mesmos incentivos fiscais e financeiros oferecidos na Via Costeira, mas com um custo social muito menor, já que aproveitando-se de infra-estruturas urbanas pré-existentes.

Pearce relativiza o fenômeno da concentração espacial na atividade turística, comparando o que ocorre no turismo com o que acontece, também, com outras atividades econômicas:

Tourism, of course, is not the sole social and economic activity to be concentrated in certain areas more than others. As with agriculture or manufacturing, a variety of factors such as resource endowment, demand, accessibility and government policies combine to favor the development of tourism in particular parts of a country rather than an even distribution through out the nation. (1990: 132)

Há que se ressaltar, porém, a extraordinária capacidade da atividade turística - maior do que qualquer outra atividade econômica - de migrar, de conquistar novos espaços, e de independer, crescentemente, de determinações espaciais. Recursos, demandas, acessos, tudo pode ser criado através de políticas e planos de turismo. Concentrar ou não o equipamento, em se tratando de turismo, trata-se – salvo casos extremos¹⁶ - de uma decisão eminentemente política.

Um parque temático instalado em Nottinghamshire, na Inglaterra, é um desses casos extremos. 34 milhões de libras foram investidos na criação de uma “orla marítima”, *com um domo gigantesco de plástico, de camada dupla e que mantém uma temperatura constante de 28° C*, conforme citado por Urry (1996: 59). Tais centros, acrescenta o autor, *não precisam ser localizados próximos ao*

inadequadas, como a retirada de areia das dunas para a construção de hotéis na Via e para a comercialização clandestina. (Cruz, 1995).

¹⁶ O que consideramos como casos extremos são situações em que a construção de um determinado uso turístico de um dado território contraria características físico-naturais do lugar ou, ainda, quando esse uso se insere num entorno absolutamente refratário à sua existência.

mar, já que a tecnologia permite que a orla marítima seja construída em qualquer lugar. Por outro lado, entretanto, não se poderia transformar toda a costa inglesa em um litoral tropical. Daí a necessidade da concentração do equipamento.

Violência urbana, pobreza, miséria são, igualmente, fatores condicionantes da segregação espacial de empreendimentos turísticos, traduzida na concentração da infra-estrutura e na circulação espacialmente restrita de turistas. Mudar esse modo de ser do turismo exigiria construir uma outra sociedade.

A inegável capacidade da atividade turística de condicionar, de se utilizar e de se apropriar do espaço (Lazzarotti, 1994) à revelia de condicionantes sócio-espaciais não diminui a importância do espaço para o turismo. Ao contrário, o que há de paradoxal nesse processo “avassalador” de transformação de territórios pelo turismo, relativamente a outras atividades econômicas, é que o espaço resultante desse processo é fator condicionante da continuidade da atividade, pois que constitui seu principal “objeto” de consumo.

A especialização no uso de territórios pelo turismo – outro aspecto da apropriação de espaços pelo turismo – promovida pelas políticas regionais de turismo do Nordeste, tem implicações como a exclusão social de populações locais:

La ocupación de espacios con fines turísticos los quita al uso productivo o recreativo de la población local, especialmente en los complejos turísticos del tipo “enclave”, destinados exclusivamente a turistas de alto poder adquisitivo.
(Bertoncello, 1998: 63)

Este paradoxo a que se refere Bertoncello – para que alguns tenham lazer é preciso quitar outros dessa possibilidade – tem se constituído em aspecto banal da urbanização turística, principalmente em países pobres, em que o abismo social entre classes sociais condiciona projetos segregacionistas.

Luchiari (1999) trata desse aspecto da urbanização turística, tomando como estudo de caso o município de Ubatuba (SP) e seus condomínios fechados de segunda-residência, destacando o fenômeno da privatização de praias, decorrente da criação de barreiras materiais (guaritas, guardas, sistemas de identificação) e imaginárias (diferenças sócio-econômicas).

Yázigi (1998), ao abordar a segregação sócio espacial no turismo, constrói sua análise pelo caminho oposto, ou seja, a partir da óptica do turista, e lista diferentes causas do confinamento territorial no turismo, cujo resultado é o mesmo a que Bertencello e Luchiari se referem, ou seja, a segregação espacial tanto de residentes como de turistas.

A segregação sócio-espacial no turismo não somente não se restringe à atividade (esse fenômeno manifesta-se nos mais diversos aspectos da vida social), como, também, - e, conseqüentemente - não cabe ao turismo resolvê-la.

A privatização de praias, por exemplo, apesar de contrariar determinações legais¹⁷, tem se constituído em norma nos planos de urbanização turística nos megaprojetos do Nordeste. As figuras 2 e 3 (Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, Natal) e as plantas 4 (Projeto Linha Verde, litoral norte da Bahia) e 5 (Centro Turístico de Guadalupe, litoral sul de Pernambuco) revelam como deve se dar a ocupação dessas praias por hotéis, *resorts* hoteleiros, condomínios de segunda-residência e equipamentos de lazer. O projeto Cabo Branco (João Pessoa, PB) é o único entre esses projetos que não ocupa área de praia.

Para entender como esse processo de privatização de espaços públicos pode se dar à revelia da legislação federal e de legislações estaduais e municipais faz-se necessário recorrer aos projetos urbanísticos relativos a cada um desses megaprojetos.

¹⁷ Conforme a carta Magna, de 1988, a praia constitui "um bem público de uso comum do povo".

Excetuando-se o ocorrido com o projeto Parque das Dunas-Via Costeira¹⁸ – todos os outros planos urbanísticos não privatizam as praias por eles abrangidas, senão de forma velada, ou seja, através da instituição de barreiras imaginárias, representadas pelos hotéis e *resorts* de alto padrão, que devem formar uma espécie de “cordão de isolamento” entre a praia e o interior do continente (vide plantas 4, pág. 121, e 5, pág. 130).

Como não há edificações sobre a praia e estão previstas áreas de circulação pública entre os empreendimentos, o que se pode antever, nesses casos, é a conformação de barreiras imaginárias, decorrentes do abismo social que separa comunidades locais do público de alto padrão aquisitivo que deve freqüentar esses lugares.

Por outro lado, os empreendimentos turísticos viabilizados pelas políticas de magaprojetos e Prodetur, sejam nacionais ou internacionais, geram emprego e vêm, muitas vezes, acompanhados, também, da implantação de uma infra-estrutura que, de algum modo, beneficia comunidades locais, como a infra-estrutura básica e a ampliação e melhoria de vias de acesso que estão sendo levadas a cabo pelo Prodetur. Os novos objetos (infra-estrutura suporte e turística) e fluxos (de pessoas, de informação, de capital...) trazidos pelo turismo para essas localidades podem significar um dinamismo favorável à economia local e/ou regional, dependendo do grau de interação que os empreendimentos implantados e a implantar estabeleçam com o seu entorno e da forma como os poderes públicos locais conduzam essa interação.

A geração de empregos é uma das “muletas estatísticas” sobre a qual se apóia o discurso apologético ao turismo. Considerando-se a reestruturação do mundo do trabalho e o imenso número de desempregados gerados por esse processo, a capacidade geradora de empregos, pelo turismo, torna-se uma questão não negligenciável, mas merecedora de algumas ponderações.

¹⁸ Conforme capítulo III, no decorrer da implantação do projeto Parque das Dunas-Via Costeira, foram negociados terrenos de marinha e áreas do Serviço de Patrimônio da União – SPU.

Estatísticas oficiais apontam que para cada unidade hoteleira (UH) são criados, em média, dez empregos diretos e indiretos (Rodrigues, 1997). A capacidade de geração de empregos de uma unidade hoteleira varia de acordo com a categoria do meio de hospedagem e com a capacitação da mão-de-obra empregada bem como oscila entre alta e baixa temporadas. Quanto mais luxuoso o hotel, por exemplo, mais empregados permanentes este deve ter, em função da variedade de serviços que oferece.

Nas altas temporadas turísticas, multiplicam-se tanto empregos diretos como indiretos (formais e informais), do tipo “temporário”. Segundo Nicolás (1989), os empregos temporários, gerados nas altas temporadas, podem chegar a mais da metade do número de empregos permanentes. Isto pode configurar um problema para o poder público local, já que a mão-de-obra temporariamente empregada durante esses períodos, pode não encontrar outras alternativas de trabalho no lugar turístico - onde está, em geral, sua residência fixa – nos períodos de baixa estação.

A sazonalidade do emprego em turismo decorre da sazonalidade no uso turístico desses territórios. Uma possível superação desta limitação do mercado de trabalho em turismo somente pode ser alcançada com a eliminação da sazonalidade dos fluxos. E esta é uma conquista a que poucas localidades turísticas no mundo conseguiram chegar, em função de inúmeros fatores como capacidade de competir com outros destinos, não somente em termos de atrativos e de campanhas de *marketing*, mas também em função do preço do produto turístico oferecido.

O Brasil é um destino caro tanto para o turista nacional como para o turista estrangeiro (Abresi, 1997) e este é um fator limitante à superação da sazonalidade do turismo no país, já que dificulta a ampliação de fluxos internos e minimiza a competitividade de localidades turísticas brasileiras frente a destinos internacionais.

A informalidade – outra característica marcante dos empregos gerados no setor turismo - acompanha uma crescente informalidade do emprego, de modo geral, decorrente da flexibilização do mercado de trabalho, em escala

global. Essa informalidade implica, entre outras coisas, a não arrecadação, pelo Estado, de taxas atribuíveis à geração de riqueza no setor, bem como a marginalização do empregado, que não tem acesso aos direitos assegurados ao trabalhador do setor formal.

Baixas remunerações também são características do setor, considerando-se tanto o trabalho formal como informal. Isto decorre, em parte, dos baixos níveis de qualificação em geral requeridos por grande parte dos postos de trabalho gerados pela atividade.

Conforme dados oficiais¹⁹, o Prodetur-NE deve gerar 1.687.000 empregos diretos e 2.183.000 indiretos, totalizando 3.870.000 postos de trabalho. Até março de 1999, 47,9% desses empregos já haviam sido criados²⁰. Como o Prodetur abarca apenas obras de infra-estrutura básica e de acessos, esses empregos estão relacionados, em sua maior parte, à construção civil e são, conseqüentemente, temporários. Uma vez concluída cada uma das obras previstas pelo Programa, extingue-se o posto de trabalho.

A política de megaprojetos, por abarcar a implantação de infra-estrutura turística, oferece outras possibilidades de trabalho, que não apenas na construção civil. Os empreendimentos hoteleiros e de lazer trazidos por essa política geram empregos diretos e indiretos, permanentes e temporários, que envolvem serviços gerais em hotelaria, cargos administrativos, gerenciais, entre outros.

As transformações sócio-espaciais que estão ocorrendo em localidades litorâneas do Nordeste, trazidas por esse processo de globalização atrelado à atividade turística, fazem transparecer o mundo nesses lugares, do mesmo modo que os fazem emergir em um contexto global. Quanto mais, porém, a globalização se aprofunda, coloca Santos, *impondo regulações novas a regulações horizontais antigas preexistentes, tanto mais forte é a tensão entre globalidade e localidade, entre o mundo e o lugar. Mas, quanto mais o mundo se afirma no lugar, mais este último se torna único* (1994: 56). Apesar de existirem

¹⁹ <http://www.banconordeste.gov.br>.

²⁰ Op.cit.

forças empenhadas em homogeneizar os lugares, aponta Ianni, *a globalização não é jamais um processo histórico-social de homogeneização* (1996: 127).

O processo de apropriação e consumo do espaço pelo turismo no litoral nordestino não pode ser visto como um rolo compressor a esmagar os lugares para dar espaço ao mundo. Há um espaço contíguo, da co-presença, aponta Silveira (1997), *feito de objetos contíguos de idade diversa...e de ações de diferentes agentes, próprias de uma sociedade local, construída sobre interesses convergentes e contraditórios*, que constitui a força desses lugares. Ou seja:

Participam, também, dessa produção local do turismo, com força crescente, normas de idade diversa, pertencentes aos segmentos estadual (ou provincial) do Estado e às associações regionais. Zonificações urbanas, prescrições arquitetônicas, vantagens impositivas, calendários, pacotes turísticos locais são normas criadas pelo uso cotidiano do território. (Silveira, 1997: 42)

A apologia ao turismo como possível vetor do desenvolvimento econômico regional tem levado localidades litorâneas do Nordeste a optar por investimentos no setor em detrimento de outras eventuais alternativas econômicas²¹. Presas pelas amarras de uma imposta “vocação natural” para a atividade, essas localidades são chamadas a responder a uma ordem regional, nacional e, mesmo, internacionalmente estabelecida, de transformar o Nordeste em um “novo Caribe”, conforme um movimento de “redescobrimen o e revaloriza o de várias áreas tropicais do globo” para uso do turismo (Benevides & Cruz, 1997).

O que se deseja alcançar, porém, que o Caribe já tenha alcançado? Grandes e constantes fluxos de turistas? O que significariam tais conquistas, do ponto de vista do almejado desenvolvimento econ mico-social, principal mola propulsora dos investimentos públicos em turismo no Nordeste?

²¹ Essas alternativas incluem os setores primário (principalmente, agricultura) e secundário.

Desenvolvimento turístico não é – como não poderia ser – sinônimo de desenvolvimento econômico-social. Nenhuma atividade econômica setorial pode garantir esse desenvolvimento, já que no imenso jogo de relações que comanda esse processo, cada uma dessas atividades representa apenas uma parte.

O modelo de desenvolvimento que se tem levado a cabo neste país, ao qual se sujeita também o turismo, é concentrador de renda, excludente e perpetuador das desigualdades sócio-espaciais e o turismo, inserido que está neste modelo, reproduz, tal como qualquer outra atividade econômica, contradições do sistema.

Considerações Finais

*São tantas as referências
que a quase nada bato continências;
tudo virou contingências*
(“Tudo que é sólido mancha o ar”,
Ireleno Benevides, 1999)

Entre os muitos desenvolvimentos da arena do consumo, aponta Harvey ¹⁹⁹³ (1996), está a passagem do consumo de bens para o consumo de serviços, entre os quais o autor destaca serviços de diversão, espetáculos, eventos e distrações. A explicação para essa valorização de setor serviços na atual fase (de acumulação flexível) do sistema capitalista estaria nos limites da acumulação e do giro de bens físicos. Daí, conforme Harvey, haver sentido no fato de os capitalistas voltarem-se para o fornecimento de serviços bastante efêmeros em termos de consumo.

Harvey ¹⁹⁹³ (1996) refere-se, fundamentalmente, ao crescimento da indústria cultural a partir da década de 60, mas o crescimento da chamada "indústria turística", a partir desse período, é resultado, também, desse processo. O turismo, que abrange uma ampla gama de serviços, passa a jogar um papel crescentemente importante no conjunto das atividades produtivas.

É neste contexto que a atividade turística ganha destaque entre as políticas públicas setoriais no país, deixando uma posição histórica marginal para tornar-se uma das prioridades nacionais. A prova mais contundente desta mudança substancial é a instituição, em 1996, da atual política nacional de turismo. Nunca antes houve uma política nacional de turismo tão objetivamente consubstanciada.

Se, em escala nacional, as políticas públicas de turismo falharam pela redução à normatização de aspectos parciais da atividade e pela carência de objetividade, paradoxalmente, contribuíram, decisivamente, para que, no Nordeste, pudessem concretizar-se duas políticas regionais para a atividade. Tal paradoxo se explica em função dos mecanismos nacionais de fomento a setores produtivos do Nordeste (entre os quais o turismo), criados entre a década de 60 e 70, como o "mecanismo 34/18" e o FINOR.

As políticas de megaprojetos e Prodetur-NE são frutos indiretos de tentativas históricas de minimização de disparidades sócio-econômicas existentes entre o Nordeste e as regiões mais ricas do país. Fatores históricos somados a

fatores físico-naturais (“potencialidade natural turística”) compõem o quadro desencadeador dessas políticas.

O que se passa a partir da implementação das políticas regionais de turismo do Nordeste, conforme se pôde verificar ao longo desta exposição, é uma transformação intensa de trechos do território litorâneo regional, em função de sua adaptação ao uso turístico massivo e internacionalizado que se impõe.

Do início da implementação do Projeto Parque das Dunas-Via Costeira (primeiros anos da década de 80) para cá, encontra-se em instalação no litoral nordestino um descontínuo e alongado “canteiro de obras”, que inclui não somente a criação de novas infra-estruturas, mas, também, a redefinição de usos de infra-estruturas pre-existentes, como formas de objetivação do novo sistema de ações demandadas pelo turismo.

Modernos aeroportos e estradas, hotéis de luxo, *resorts*, *villages*, *time-sharing*... O vocabulário sobre o turismo no Nordeste ampliou-se e incorporou verbetes até há pouco tempo inaplicáveis à realidade regional. Esse novo vocabulário está a indicar um novo sentido do processo de (re)ordenamento do território regional, movido pela apropriação e pelo consumo turístico de seus territórios litorâneos.

As políticas de megaprojetos e Prodetur-NE são exemplos nacionais de um processo mundial de expansão das fronteiras espaciais do turismo, da apropriação privada de espaços movida pela atividade turística, da transformação do espaço em mercadoria, do triunfo do valor de troca em relação ao valor de uso do espaço e de uma intrigante supremacia do turismo – na competição com outras atividades produtivas – no sentido da construção e reconstrução do espaço para seu uso.

O processo de adequação do litoral nordestino àquele um uso turístico massificado e internacionalizado é um exemplo dessa hegemonia da atividade turística. Daí essa porção do território nacional ser (re)ordenada ao

sabor das ações dos atores hegemônicos direta e/ou indiretamente interessados no desenvolvimento da atividade.¹

Estandartização da paisagem (e especialmente da arquitetura) e exclusão social são algumas das características desse processo de apropriação turística dos territórios litorâneos do Nordeste movido pelas políticas regionais de turismo analisadas.

A política de megaprojetos, que tem por objetivo a multiplicação da capacidade de hospedagem regional, está promovendo a criação de “nichos turísticos” fortemente segregacionistas. O Prodetur, por sua vez, não tem outro desígnio senão subsidiar aquela política, minimizando problemas urbanos jamais resolvidos por políticas urbanas que o antecederam, promovendo alguma modernização do território.

A modernização, desigualmente desenvolvida no tempo e no espaço, como todos os processos sociais (Soja, 1993), é cobrada pelo turismo mundializado que se instala no litoral nordestino, via políticas regionais para a atividade. Forjada pelo turismo, essa modernização vem acompanhada de uma relativa homogeneização de paisagens.

A aparente homogeneização de paisagens pelo e para o turismo resulta da massificação de gostos e de modismos, produtos de uma “indústria de produção de imagens” (Harvey, 1996) e frutos de uma sociedade de consumo mundial. Essa homogeneização limita-se, porém, apenas ao plano das aparências, já que espaço - que dá vida à paisagem - não pode ser homogeneizado.

Para que mercadorias, incluindo-se aqui o espaço-mercadoria (como os espaços apropriados pelo turismo), tenham um mercado de consumo garantido e crescentemente ampliado, faz-se necessário criar, recriar, massificar (e, por

¹ No litoral Centro-Sul do país, a supremacia do turismo, embora relativamente diluída pela presença e significado de outras atividades produtivas, também pode ser verificada, salvo diferenças estruturais existentes entre os processos de “turistificação” deste e daquele trecho de costa, ou seja, no Nordeste predominam os empreendimentos de hotelaria, enquanto, no Centro-Sul, são os condomínios de segunda-residência que se apresentam como fenômeno turístico mais significativo.

vezes, homogeneizar) necessidades e padrões de consumo.² O binômio sol-mar, que move milhões de pessoas no mundo para localidades litorâneas, possivelmente não sobreviveria, por tanto tempo, fora desse contexto de gostos e necessidades de consumo massificados/homogeneizados.

No que se refere à recuperação do patrimônio histórico (viabilizada por recursos do Prodetur) o que se verifica é uma (triste) estandarização de conjuntos arquitetônicos históricos, indiferente aos olhos críticos de observadores mais atentos. Fachadas pintadas com cores vibrantes, em quase todas as capitais nordestinas, ignoram diferenças históricas entre um e outro conjunto de edificações e transformam o patrimônio cultural em alegoria turística.

O que dizer, ainda, de realizações do tipo "Patashopping" (nome alusivo à cultura indígena patachó, atribuído a um shopping-center em Porto Seguro) ou sobre serviços como o agenciamento de camelos para passeios sobre dunas de Genipabu, município de Extremoz (RN), entre tantos outros possíveis exemplos de uma (difícil de engolir) "salada cultural" promovida pelo uso turístico dos lugares?

Paradoxalmente, a competitividade entre lugares turísticos, ao invés de instigar a valorização à diferença está gerando estandarização e similitude.[?] *Quem quer que costume viajar bastante, já percebeu como vários itens se repetem, numa chamada "ordem internacional" no mundo do turismo* (Yázigi, 1996: 29).

As (inquietantes) semelhanças paisagísticas entre lugares produzidos pelo turismo revelam que há algo de internacionalmente ordinário nesses lugares (Urry, 1996) e, se há uma tendência nova à diferenciação, promovida por uma "divisão internacional dos lugares turísticos", essa tendência ainda está a produzir lugares menos ordinários e, quem sabe, menos inautênticos.

Espelhado em Cancún e almejando construir aqui um "novo Caribe", o projeto de urbanização para o turismo levado a cabo pelas políticas regionais de turismo do Nordeste limitam eventuais esperanças de que os espaços produzidos

² A transformação da coca-cola em um produto de consumo mundial bem como a distribuição, pelos mais recônditos lugares do mundo, de redes de *fast-food* do tipo MacDonald's, por exemplo, não seria possível fora desse contexto de um mercado de consumo mundializado e de necessidades e gostos massificados.

pelo turismo na Região sejam menos inautênticos do que o foram os espaços apropriados pela atividade naquelas localidades.

Não é a autenticidade em si que importa, mas tudo aquilo que ela pode significar, como, por exemplo, a perda da identidade bem como a perda da possibilidade de tornar o turismo veículo de algum desenvolvimento local, como resultado da privatização de espaços por grupos hegemônicos do ramo da construção civil, da hotelaria, dos serviços turísticos; da internacionalização tendente dos empreendimentos, da opção política pela exclusão social e espacial dos habitantes desses lugares.

Como experiências pioneiras de políticas macro-regionais para o turismo, política de megaprojetos e Prodetur-NE estão nos deixando como legado a possibilidade de se repensar o modelo de desenvolvimento do turismo que se tem levado, em escala regional, tanto quanto aquilo que se tem feito, em termos de política de turismo, a nível federal.

Abstrair o que há de melhor nessas experiências deve ser um compromisso da chamada *public choice*.

Bibliografia

- ABRESI. *A indústria do turismo no Brasil – perfil e tendências*. São Paulo, 1996.
- ABREU, Mauricio de A. "O estudo geográfico da cidade no Brasil: evolução e avaliação". In: Carlos, A. F. A., *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. São Paulo: EDUSP, 1994.
- AIKAWA, Romy. "Costa do Sauípe: um resort revoluciona a Bahia". *Revista Ícaro Brasil*, n.178, jun/1999, pp. 34-38.
- ANDRADE, Manuel Correia de. *As alternativas do Nordeste*. Recife: Editora Universitária, 1983.
- _____. "Globalização e problemas regionais". *Revista de Geografia*, Edição Especial, UFPE, julho/1996, pp. 09-20.
- ARAÚJO, Tânia Barcelar. "A experiência do planejamento regional no Brasil." In: LAVINAS, Lena; CARDEAL, L.M.F.; NABUCO, Maria Regina (orgs.). *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: HUCITEC, 1993, pp. 87-95.
- AUGÉ, Marc. *Não-lugares. Introdução a uma antropologia da supermodernidade*. Campinas: Papirus, 1994.
- BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S/A. Departamento de projetos Integrados e de Infra-estrutura – Depri. Prodetur-NE, abr/1995.
- _____. *Prodetur-NE: descrição, objetivos, metas e componentes* (contrato 841/OC – BR). Fortaleza, out/1995.
- BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. Rio de Janeiro: Edições 70, 1991, 213 p.
- BECKER, Berta K. *Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira*. Brasília: PNMA, 1995.
- _____. "Políticas e planejamento do turismo no Brasil". In: Yázigi, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Rita de Cássia A. da (orgs.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: HUCITEC, 1996, pp. 181-192.
- BENEVIDES, Ireleno P. *A inserção do planejamento turístico governamental no desenvolvimento sócio-econômico do Ceará*. Fortaleza: IPLANCE, 1994.

- _____. *Turismo e Prodetur – dimensões e olhares em parceria*. Fortaleza: BN/UFC, 1998.
- BENI, Mario Carlos. *Análise do desempenho do Sistema Nacional de Turismo instituído na administração pública*. São Paulo: ECA/USP, Tese de Livre Docência, 1991.
- BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- BERTONCELLO, Rodolfo. "Configuración socio-espacial de los balnearios del Partido de la Costa (Provincia de Buenos Aires)". Argentina: Instituto de Geografía, *Território*, n. 5, 1993, pp. 1-95.
- _____. "Las prácticas turísticas y sus implicancias socio espaciales". In: CORIOLANO, Luiza Neide M. T. (org.), *Turismo com ética*, Fortaleza: UECE, 1998, pp. 57-75.
- BEZERRA, Márcia Maria de Oliveira. *O papel do Estado na criação das condições básicas da produção no Nordeste do Brasil, no período 1960/1989*. Dissertação de Mestrado, UFPb, 1993.
- BEZERRA, José Max. *Turismo - uma abordagem econômica do setor com ênfase para a região Nordeste*. Dissertação de Mestrado, UFC, 1996.
- BLANCO, Manuel Ramírez. *Teoria General de turismo*. 2ª ed. México: Editorial Diana, 1992.
- BODSTEIN, Luiz C. A. "Conservação ambiental e desenvolvimento turístico no Brasil". *Turismo em análise*, v. 3, nº 1, 1992, pp 99-112.
- BOULLÓN, Roberto C. *Planificación del espacio turístico*. México: Editorial Trillas, 1985.
- _____. *Las actividades turísticas y recreacionales: el hombre como protagonista*. México: Trillas, 1990.
- BOULLÓN, Roberto (org.). *Un nuevo tiempo libre: tres enfoques teorico-prácticos*. 2ª ed, Mexico: Trillas, 1991.
- BRASIL. República Federativa do Brasil. *II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*. Brasília: Editora República Federativa do Brasil, 1974.

- _____. *Prodetur-NE: estudo do mercado turístico do Nordeste (tendências e projeções)*. Fortaleza, jan/1994.
- BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; EMBRATUR. *Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas*. Brasília: 1996.
- _____. *Programa Nacional de Municipalização do Turismo*. Brasília: 1994. (mimeo)
- _____. Anuário Estatístico – 1981. Brasília, 1981.
- _____. Anuário Estatístico – 1986. Brasília, 1986.
- _____. Anuário Estatístico – 1996. Brasília, 1996.
- BRASIL. Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República; SUDENE; EMBRATUR; BNB; CT/INE. *Prodetur-NE: Proposta para obtenção de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID*. Brasília, outubro/1992.
- _____. *Programa de Ação para o Desenvolvimento do turismo do Nordeste – Prodetur-NE*. abr/92.
- BRAZILEIRO, Girley Antônio M. "A SUDENE e o turismo no Nordeste". *Coletânea Turística*, Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, 1996.
- BURSZTYN, Marcel. *O poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- CARACRISTI, Maria de Fátima A. *Hotéis e barracas de praia – o fenômeno do turismo no crescimento econômico da cidade do Natal*. Dissertação de Mestrado, ECA/USP, 1994.
- CARLOS, Ana Fani. "O turismo e a produção do não-lugar". In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Rita de Cássia A. da (orgs.). *Turismo: espaço, paisagem, cultura*. São Paulo: HUCITEC, 1996, pp. 25-37.
- _____. *O lugar no/do mundo*. São Paulo, HUCITEC, 1996.
- _____. "'Novas' contradições do espaço". In: DAMIANI, Amélia L.; CARLOS, Ana Fani A.; SEABRA, Odette Carvalho de L. (orgs.) *O espaço no fim de século – a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999, pp. 62-74.
- _____. "O consumo do espaço". In: CARLOS, Ana Fani A. (org.). *Novos caminhos da Geografia*. São Paulo: Contexto, 1999, pp. 173-186.

- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- _____. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CASTRO, Iná Elias de. "Turismo e ética". In: CORIOLANO, Luiza Neide M. T. (org.), *Turismo com ética*, Fortaleza, UECE, 1998, pp. 15-31.
- CAVALCANTI, Keila Brandão. *Estado e Política de Turismo: o caso da Via Costeira da cidade de Natal*. Dissertação de Mestrado, UFRN, 1993.
- CAVALCANTI, Keila B. & PAIVA, Maria G. M. V. "Repensando o crescimento do turismo no Nordeste a partir da intervenção do Estado". *Revista de Administração Pública*, 29(1), jan/mar, 1995, pp. 101-9.
- CAZES, George; LANQUAR, Robert; RAYNOUARD, Yves. *L'aménagement touristique*. 4ª ed, Presses Universitaires de France, 1993.
- CAZES, George. "Turismo e subdesenvolvimento: tendências recentes". In: RODRIGUES, Adyr A. B. (org.) *Turismo e geografia – reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: HUCITEC, 1996, pp. 77-85.
- CLARK, David. "Planejamento urbano e política urbana". In: *Introdução à Geografia Urbana*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 227-264.
- CLAVE, Salvador A. "Medio Ambiente y política turística: medidas comunitarias y estrategias de competitividad del turismo español". *Estudios Turísticos*, n. 116, 1992, pp. 5-25.
- COALTER, Fred. "Analysing leisure policies". In: HENRY, Ian P. et alli. *Management & Planning in the leisure industries*, London: Macmillan Education Ltd, 1990, pp. 149-177.
- COSTA, Eurico Rocha B. *A intervenção do estado na economia nordestina: uma visão geral do período 1950-1980*. Fortaleza: IPLANCE/CORECON-CE, 1997.
- COSTA, Wanderley Messias da. *O estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto/Edusp, 1991.
- CRUZ, Rita de Cássia A. da. *Turismo e impacto em ambientes costeiros: Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, Natal (RN)*. Dissertação de Mestrado, F.F.L.C.H./USP, 1995.

- _____. "Políticas de turismo e construção do espaço turístico-litorâneo no Nordeste do Brasil". In: LEMOS, Amália Inês G. de (org.). *Turismo, impactos socioambientais*. São Paulo: HUCITEC, 1996, PP. 263-272.
- _____. "O Nordeste que o turismo(ta) não vê". In: RODRIGUES, Adyr A. Balastrieri (org.). *Turismo, Modernidade, Globalização*. São Paulo: HUCITEC, 1997, pp. 210-218.
- _____. "A geografia do turismo no Brasil: uma abordagem centrada na Região Nordeste". In: LIMA, Luiz Cruz. *Da cidade ao campo: a diversidade do saber-fazer turístico*. Fortaleza: UECE, 1998, pp. 340-354.
- CRUZ, Rita de Cássia A. & BENEVIDES, Ireleno. *Políticas governamentais de turismo de Ceará e Rio Grande do Norte: especificidades locais no redescobrimto do Nordeste*. Fortaleza: IPLANCE, 1997.
- DAMIANI, Amélia Luisa. "Turismo e lazer em espaços urbanos". In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org.). *Turismo, modernidade, globalização*. São Paulo: HUCITEC, 1997, pp. 46-54.
- _____. "As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço". In: DAMIANI, Amélia L.; CARLOS, Ana Fani A.; SEABRA, Odette Carvalho de L. (orgs.) *O espaço no fim de século – a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999, pp. 48-61.
- DINIS, Eli et alli. *Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- DOLLFUS, Olivier. *O espaço geográfico*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.
- EMBRATUR; SUDENE; BNB; CTI/NE. *Programa de Ação Para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE)*. 1992 (mimeo).
- FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.
- FERRAZ, Joandre. *Regime Jurídico do Turismo*. Campinas: Papius, 1992.
- _____. Política Nacional de Turismo. *Coletânea Turística*, Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio, 1996.

- FORTI, Reginaldo (org.). *Marxismo e urbanismo capitalista: textos críticos*. São Paulo: Ed. Ciências Humanas, 1979.
- FUNDAÇÃO CTI/NE. *O desempenho da hotelaria classificada nas capitais da Região Nordeste 1990/1998 (versão preliminar)*. Recife, abr/1998.
- _____. *O turismo no Nordeste em Números*. Recife, abr/1998.
- GETINO, Otávio. *Turismo y Desarrollo en America Latina*. México: Noriega Editores, 1991.
- GOMES, Paulo Cesar da Costa. "Geografia fin-de-siècle: o discurso sobre a ordem espacial do mundo e o fim das ilusões". In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da C.; CORRÊA, Roberto Lobato. *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- GOVERNO DO ESTADO. Alagoas. *Programa de desenvolvimento turístico do estado de Alagoas-Prodetur/Al: estratégia e plano de ação estaduais*. Maceió, JUN/1994.
- GOVERNO DO ESTADO. Bahia. BAHIATURSA. *O desempenho do turismo baiano: 1990/1995*. Salvador, março/1996.
- _____. Bahia. Seplante/Conder. *Área de proteção ambiental – Litoral Norte. Relatório Síntese do Plano de Manejo*. Salvador, S/d.
- _____. Centro de Estatística e Informações. *Perfis regionais: extremo sul*. Salvador: CEI, 1992.
- GOVERNO DO ESTADO. Ceará. *Programa de Ação para o desenvolvimento do turismo – Prodetur-CE*, Fortaleza, s/d.
- GOVERNO DO ESTADO. Maranhão. *Programa de desenvolvimento turístico do estado do Maranhão - Proturis*. São Luís, set/1992.
- _____. *Prodetur Maranhão: primeira etapa*. São Luís, jun/1993.
- _____. SEMATUR. *Diagnóstico dos principais problemas ambientais do estado do Maranhão*. São Luís, 1991.
- GOVERNO DO ESTADO. Paraíba. *Plantur - Plano de Turismo do Estado da Paraíba (versão preliminar)*. João Pessoa: PBTUR, 1991.
- _____. *Ações propostas e desenvolvidas pelo setor turístico no estado da Paraíba*. João Pessoa, 1993.

- _____. *Prodetur-Pb*: Pólo Turístico Cabo Branco (informações básicas). João Pessoa, dez/1996.
- GOVERNO DO ESTADO. Pernambuco. Secretaria de Planejamento. *Proposta para o desenvolvimento turístico do estado de Pernambuco: concepção estratégica*. Recife, out/1996.
- _____. CEGC. *APA de Guadalupe*. Recife, 1996. (texto datilografado)
- GOVERNO DO ESTADO. Piauí. *Programa de desenvolvimento turístico do estado do Piauí-Prodetur/PI*. Teresina, abr/1996.
- _____. Secretaria do Planejamento. *Diagnóstico sócio-econômico da área do GERCO-PI*. Teresina, jul/1996.
- GOVERNO DO ESTADO. Rio Grande do Norte. PEGC. *Diagnóstico ambiental e sócio econômico do litoral oriental do estado do Rio Grande do Norte*. Natal, 1994.
- _____. Secretaria de Recursos Hídricos e Projetos Especiais. *Programa de ação para o desenvolvimento do turismo do Nordeste - Prodetur/NE - carta consulta ao BNDES*. Natal, jun/1996.
- GOVERNO DO ESTADO. Sergipe. *Prodetur/NE: programa pólos turísticos de Sergipe*. Aracaju, 1993.
- HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: HUCITEC, 1980.
- _____. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 6ª ed., São Paulo: Edições Loyola, 1993,
- HENRIQUES, Eduardo Brito. *Lisboa turística, entre o imaginário e a cidade. A construção de um lugar turístico urbano*. Lisboa: Edições Colibri, 1996.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- _____. *Sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- JORNAL COSTA DOURADA. *Costa Dourada - Um projeto turístico de olho no social*. Recife/Maceió, ano I, n. 1, ago/1996.
- JORNAL PANROTAS. *Turismo no mundo cresceu 2,4% em 1998*. São Paulo: 02 – 08/02/1999, p. 16.

- KNAFOU, Rémik. "L'invention du lieu touristique: la passation d'un contrat et le surgissement simultané d'un nouveau territoire". *Revue de Géographie Alpine*, n. 4, France, 1991.
- _____. Turismo e território. "Por uma abordagem científica do turismo". In: RODRIGUES, Adyr A. B. (org.) *Turismo e geografia – reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: HUCITEC, 1996, pp. 62-74.
- LAFARGUE, Paul. *O direito à preguiça*. São Paulo, Unesp/Hucitec, 1999.
- LAZZAROTTI, Olivier. "La géographie dans la controverse touristique". *Annales de Géographie*, n. 580: 627-650, 1994.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Moraes, 1991.
- LINS, Carlos José Caldas. "Políticas Urbanas e Desenvolvimento no Brasil". *Revista de Geografia*, Edição Especial, Recife: UFPE, jul/1996, pp. 69-76.
- LIPIETZ, Alain. *O capital e seu espaço*. São Paulo, Nobel, 1988.
- LOPES JÚNIOR, Edmilson. *Sombras sobre o reino tropical de Dionísio: população, meio ambiente e urbanização turística no litoral do RN*. 1997. (mimeo)
- LUCHIARI, Maria Tereza D. P. "Urbanização turística – um novo nexo entre o lugar e o mundo". In: LIMA, Luiz Cruz (org.). *Da cidade ao campo: a diversidade do saber fazer turístico*. Fortaleza: UECE, 1998, pp. 15-29.
- _____. *O lugar no mundo contemporâneo. Turismo e urbanização em Ubatuba, SP*. Tese de Doutorado, UNICAMP, 1999.
- MENESES, Ulpiano T. B. "O patrimônio cultural entre o público e o privado". In: *Direito à Memória*, São Paulo: DPH, 1992.
- _____. "Os usos culturais da cultura". In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Rita de Cássia A. da (orgs.). *Turismo: espaço, paisagem, cultura*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- MORAIS, José Micaelson L. *Perspectivas da aviação regional no Nordeste brasileiro*. Fortaleza: Iplance/Corecon-CE, 1997.
- NICOLÁS, Daniel H. (org.). *Teoría y praxis del espacio turístico*. México: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochomilco, 1989.

- _____. "Elementos para un analisis sociogeografico del turismo". In: RODRIGUES, Adyr A. Balastrieri. *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: HUCITEC, 1996, pp. 39-53.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*; SUDENE, Nordeste, Planejamento e conflitos de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, Carlos Roberto de. "Produzindo o espaço do ócio". In: DAMIANI, Amélia L.; CARLOS, Ana Fani A.; SEABRA, Odette Carvalho de L. (orgs.) *O espaço no fim de século – a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 1999, pp. 190-198.
- OLIVEIRA JÚNIOR, João Alencar. *Planejamento, política de transportes e desenvolvimento regional*. Fortaleza: Iplance, 1996.
- PAIVA, Maria das Graças M. V. "Tecnologia apropriada: possibilidades e questionamentos em torno dos planos urbano-turísticos do Nordeste". *Revista de Economia do Nordeste*, vol. 21, n. 2, 1990.
- PEARCE, Douglas. *Desarrollo turístico: su planificación y ubicación geográficas*. Mexico: Trillas, 1988.
- _____. *Tourism Today: a geographical analysis*. 4th edition, New York: Longman, 1990.
- POIG, José Augusto. *Ecologia e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Espaço e Tempo/IUPERJ, 1982.
- PREFEITURA DO MUNICÍPIO. Maceió. Unidade Executora Municipal./Prodetur. *Projeto de Revitalização do Jaraguá*, Maceió, nov/1993.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RATTNER, Henrique. *Planejamento urbano e regional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978, 161p.
- RODRIGUES, Adyr Balastrieri. "Geografia e Turismo: notas introdutórias". *Revista do Departamento de Geografia*, nº 6, 1992.
- _____. "Uma abordagem geográfica do espaço do turismo". In: CORIOLANO, Luiza Neide M. T. (org.), *Turismo com ética*, Fortaleza: UECE, 1998, pp. 76-99.
- _____. *Turismo e espaço – rumo a um conhecimento transdisciplinar*. 2ª edição, São Paulo: HUCITEC, 1999.

- RUBIO, Manuel Valenzuela. "Turismo y Territorio: ideas para una revisión crítica y constructiva de las prácticas espaciales del turismo". *Estudios turísticos*, n. 90: 1986, pp. 47-56.
- SANTANA, Jorge Fernando de. "Desníveis regionais no Brasil: razões do surgimento e persistência". *Revista de Geografia*, Edição Especial, Recife: UFPE, julho/1996, pp. 108-129.
- SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. São Paulo: HUCITEC, 1989.
- _____. *Técnica, tempo, espaço: globalização e meio técnico-científico-informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994a.
- _____. *A urbanização brasileira*. 2ª ed, São Paulo: HUCITEC, 1994b.
- _____. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: HUCITEC, 1994c.
- _____. *Espaço e Método*. 4ª edição, São Paulo, Nobel, 1997.
- _____. "Tendências da urbanização brasileira no fim do século XX". *Os caminhos da reflexão sobre a cidade e o urbano*. CARLOS, Ana Fani Alessandri. (org), São Paulo: EDUSP, 1994d, pp. 17-26.
- _____. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- SILVEIRA, Maria Laura. "Da fetichização dos lugares à produção local do turismo". In: RODRIGUES, Adyr A. Balastri (org.). *Turismo, modernidade, globalização*. São Paulo: HUCITEC, 1997, pp. 36-45.
- SOJA, Edward. *Geografias pós-modernas – a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.
- SOUZA, Maria Adélia de. *Governo Urbano*. São Paulo: Nobel, 1988.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. "A expulsão do paraíso. O "paradigma da complexidade" e o desenvolvimento sócio-espacial". In.: Castro, Iná E. de; GOMES, Paulo C. C.; CORRÊA, Roberto L. (orgs.). *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1997, pp. 43-87.
- TOWNSEND, Alan. R. "The attractions of urban areas". *Tourism recreation research*, vol 17(2), 1992, pp. 24-32.
- TULIK, Olga. "Efeitos da globalização do turismo". *Turismo em análise*, v. 5, n. 2, nov/1994, pp. 7-15.

- _____. Residências secundárias. Presença, dimensão e expressividade do fenômeno no estado de São Paulo. Tese de Livre-Docência, ECA/USP, 1995.
- URRY, John. *O olhar do turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas*. São Paulo: Nobel, 1996.
- VIEIRA, Flávio Lúcio R. *Globalização, Nordeste e Planejamento Regional*. Dissertação de Mestrado, UFPb, 1997.
- YÁZIGI, Eduardo. "A personalidade do lugar no planejamento turístico". In: CORRÊA, Tupã Gomes (org.). *Turismo e lazer*. São Paulo, Edicon, 1996, pp. 29-40.
- _____. *Turismo, uma esperança condicional*. São Paulo: Plêiade, 1998.

Legislação

Resoluções CNTur

- BRASIL. CNTur. Resolução n. 25, de 14 de dezembro de 1967. Define hotéis de turismo, para fins de classificação.
- BRASIL. CNTur. Resolução n. 26, de 14 de dezembro de 1967. Dispõe sobre incentivos fiscais para o setor turismo.
- BRASIL. CNTur. Resolução n. 31, de 10 de abril de 1968. Dispõe sobre o plano de prioridade de localização de hotéis de turismo.
- BRASIL. CNTur. Resolução n. 71, de 10 de abril de 1969. Aprova definições e critérios para efeito de elaboração do Plano Nacional de Turismo (Plantur).

Leis, Decretos e Decretos-Lei

- BRASIL. Lei n. 3.995, de 14 de dezembro de 1961. Aprova o Plano Diretor da SUDENE, para o ano de 1961, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei n. 4.239, de 27 de junho de 1963. Aprova o Plano Diretor do Desenvolvimento do Nordeste para os anos de 1963, 1964 e 1965, e dá outras providências.

- BRASIL. Decreto-Lei n. 55, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto n. 60.224 de 1967. Regulamenta o Decreto-Lei n. 55, de 18 de novembro de 1966.
- BRASIL. Decreto n. 62.006, de 29 de dezembro de 1967. Dispõe sobre os incentivos previstos no Decreto-Lei n. 55, de 18 de novembro de 1966.
- BRASIL. Decreto n. 63.067, de 31 de julho de 1968. Dispõe sobre os requisitos exigidos para aprovação dos projetos específicos relacionados com a concessão de estímulos ao turismo e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 1.191, de 27 de outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo, e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto n. 71.790, de 31 de janeiro de 1973. Institui o Ano Nacional de Turismo e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 1.376, de 12 de dezembro de 1974. Dispõe sobre a criação de Fundos de Investimento, altera a legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais, e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 1.439, de 30 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional, altera disposições dos Decretos Leis ns. 1.376, de 12 de dezembro de 1974 e 1.338, de 28 de julho de 1974, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto n. 93.607, de 21 de novembro de 1986. Disciplina a aplicação de recursos dos Fundos de Investimento, de que trata o Decreto-Lei n. 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e dá outras providências.
- BRASIL. Decreto n. 101. De 17 de abril de 1991. Regulamenta a Lei n. 8.167, de 16 de janeiro de 1991, que altera a legislação do Imposto sobre a Renda relativa a incentivos fiscais, estabelece novas condições operacionais dos Fundos de Investimentos Regionais, e dá outras providências.

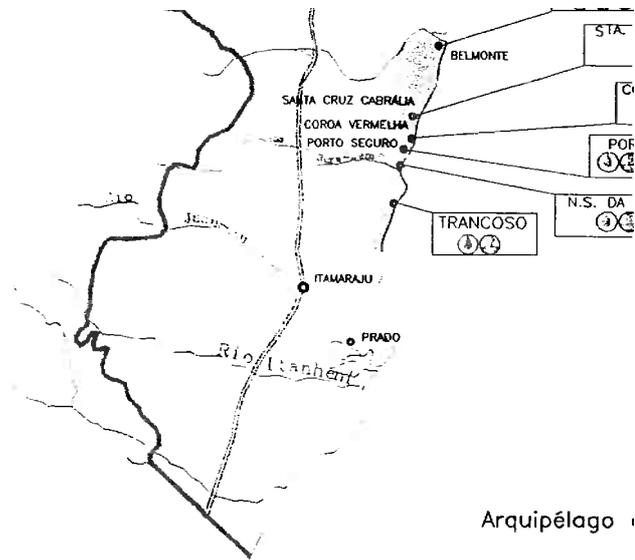
BRASIL. MICT. Portaria Conjunta n. 2, de 16 de abril de 1993. Disciplina o funcionamento do Comitê Consultivo e de Coordenação do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR-NE, e dá outras providências.

FD / FFLCH / USP	
BC	OR
D / CAPII (Xerox)	\$ 30,00
DATA: 29-07-06 / 207046	

CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS

	Capital de Estado		Mega
	Cidades com população acima de 100.000 habitantes		PROD
	Cidades com população entre 20.000 a 100.000 habitantes		Mega
	Bairros e/ou povoados		PRODE
	Rodovia Federal		Rodovi
	Represas		Abaste
	Rios		Esgota
	Alagados		Recupe
	Divisão Política Estadual		Aeropo
			Desenv
			Sitema
			Limpez
			Recupe
			Termin
			Modern

Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz
 Ano: 1999



Arquipélago

LEGENDA TEMÁTICA



Mega Projetos Turísticos – Área Abrangente



PRODETUR (Fase I) – Área Abrangente



Mega Projetos Turísticos – Área Restrita



PRODETUR (Fase I) – Área Restrita



Rodovias



Abastecimento de Água



Esgotamento Sanitário



Recuperação e Preservação Ambiental



Aeroporto



Desenvolvimento Institucional



Sistema Viário/Drenagem



Limpeza Urbana



Recuperação do Patrimônio Histórico



Terminal Marítimo



Modernização do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica



FIGAS

habitantes

10.000 habitantes

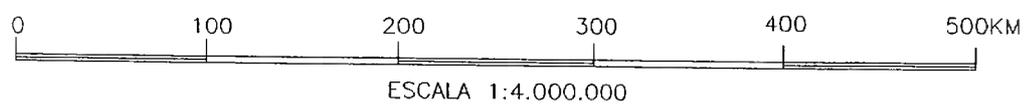
Cássia Ariza da Cruz

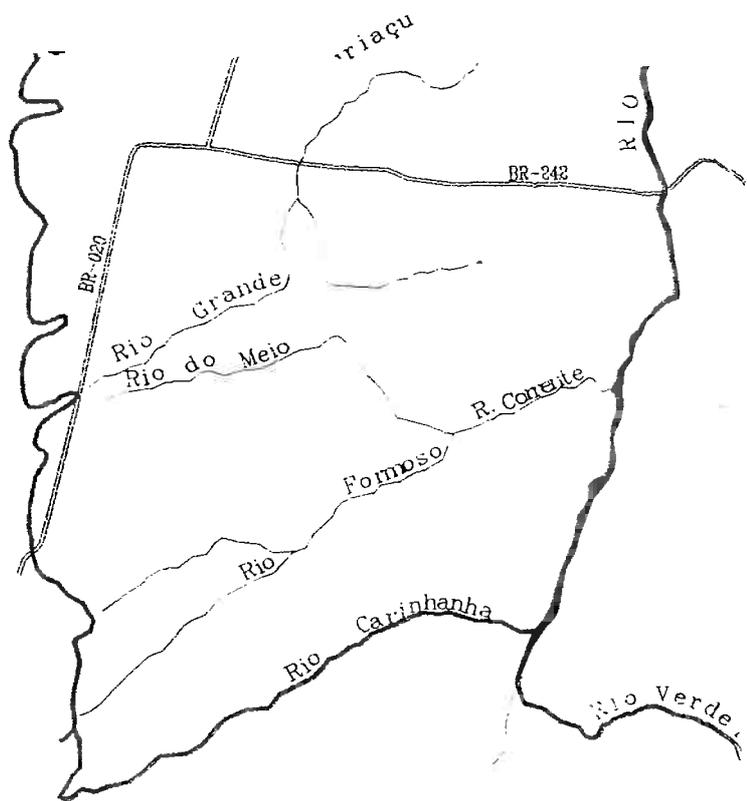
- TA. CRUZ CABRALIA
- COROA VERMELHA
- PORTO SEGURO
- DA AJUDA

O C E A
N

Arquipélago dos Abrolhos

Fontes: IBGE (1996)
Ministério do Meio Ambiente - PNGC (1997)
Banco do Nordeste do Brasil - BNB (1995)





REGIÃO NORDESTE

POLÍTICAS DE TURISMO E (RE)ORDENAMENTO DE TERRITÓRIOS NO LITORAL DO NORDESTE DO BRASIL



A T I

O C E A N O

- S. AJUDA
- PTO SEGURO
- ROA VERMELHA
- S. CRUZ CABRALIA

ag. dos Abrolhos

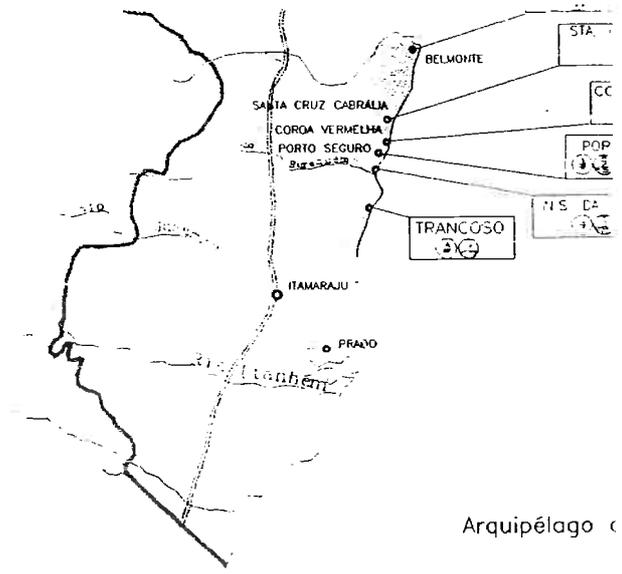
N

CONVENÇÕES CARTOGRÁFICAS

	Capital de Estado
	Cidades com população acima de 100.000 habitantes
	Cidades com população entre 20.000 a 100.000 habitantes
	Bairros e/ou povoados
	Rodovia Federal
	Represas
	Rios
	Alagados
	Divisão Política Estadual



Organização: Rita de Cássia Ariza da Cruz
Ano: 1999



Arquipélago c

LEGENDA TEMÁTICA



Mega Projetos Turísticos – Área Abrangente



PRODETUR (Fase I)– Área Abrangente



Mega Projetos Turísticos – Área Restrita



PRODETUR (Fase I)– Área Restrita



Rodovias



Abastecimento de Água



Esgotamento Sanitário



Recuperação e Preservação Ambiental



Aeroporto



Desenvolvimento Institucional



Sistema Viário/Drenagem



Limpeza Urbana



Recuperação do Patrimônio Histórico



Terminal Marítimo



Modernização do Sistema de Distribuição de Energia Elétrica

AS

antes

habitantes

Ássia Ariza da Cruz