



VERTICALIDADES E HORIZONTALIDADES NA PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS TURÍSTICOS

Cristina Pereira de Araujo e-mail: crisara@gmail.com

Instituição de origem: Universidade de São Paulo – Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo

Esta pesquisa tem por objetivo compreender a inserção do turismo enquanto atividade econômica, e seu reflexo na estruturação do espaço nacional. Parte da análise da Política Nacional de Turismo e questiona os impactos desta política na produção do território, através de seus duas principais vertentes: o Prodetur e as ações locais.

As políticas federais de turismo

Em um breve histórico, o turismo enquanto política pública surge pela primeira vez através do Decreto Lei n. 55 de 18/11/1966 no âmbito do PAEG durante o governo Castelo Branco, que preconizava a atenuação dos desníveis econômicos setoriais e regionais. Este decreto criaria o Conselho Nacional de Turismo – CNTur, a Empresa Brasileira de Turismo – Embratur e definiria a Política Nacional de Turismo; em seu artigo 1º, emprega o termo *indústria do turismo*: uma clara alusão à industrialização como forma de crescimento econômico do país e, portanto, para que o turismo fosse visto como potencial econômico, era importante, mesmo que ideologicamente, a sua vinculação ao setor industrial.

O governo do Presidente Juscelino Kubitschek, através do “Plano de Metas” viabilizaria o aparecimento da classe média e, sobretudo durante o “milagre econômico” surgiria o turismo de segunda residência principalmente no sudeste brasileiro, viabilizado pela expansão da malha rodoviária. Em consequência, a especulação imobiliária assumiria proporções de peso e em seu contraponto, começaria a aparecer os primeiros sinais de degradação ambiental e social, decorrentes de fluxos migratórios e ocupações não planejadas.

Este movimento se expandiria na década de 80, quando se intensificaria a atividade turística em capitais do Nordeste, como Salvador que, ao lado do Rio de Janeiro, se transformaria em alvo do turismo receptivo internacional (Araujo, 2004).



O resultado de todo este movimento, considerando sua arrancada na década de 70, e sem uma política de planejamento urbano a contento, geraria, já nos anos 80, a deterioração de praias paulistas, sobretudo, a Baixada Santista. E o movimento especulativo se repetiria: do litoral sul paulista, partiria rumo ao litoral norte e do litoral norte de São Paulo, via rodovias e aerovias, rumo ao Nordeste. Assim seria descoberta pela classe média, a cidade de Porto Seguro, Maceió, Recife, Natal e Fortaleza, alvos de intensas propagandas e pacotes turísticos (Rodrigues, 2001; Araujo, 2004).

Ainda no âmbito (ideológico) de se diminuir as disparidades regionais e aceleração do crescimento econômico, em 1996 seria instituída a Política Nacional de Turismo (Lei 8181/91 e Decreto 448/92), durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e segundo Cruz (2001:62) trata-se do *“mais completo e detalhado documento oficial, na história das políticas federais para a atividade, a tratar do setor turismo; o que não implica, necessariamente, maior eficiência relativamente às políticas anteriores”*.

Citado em Cruz (2001:63), o PNT compreende quatro macro-estratégias: o *“ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre o governo e a iniciativa privada”*; a *“qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor”*; a *“descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado”*; e a *“implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais”* (grifo nosso). Pergunta-se: trata-se de uma abertura para a instalação de verticalidades ou horizontalidades no território?

Verticalidades x Horizontalidades

“As verticalidades podem ser definidas, num território, como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos” (Santos, 2006: 105)

“As horizontalidades são zonas da contigüidade que formam extensões contínuas”
(Santos, 2006: 108)

É no âmbito da PNT que seria criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo para o Nordeste – Prodetur NE, gerido inicialmente pela Sudene e Embratur, em 1991. O programa englobaria os nove estados nordestinos além do norte de Minas



Gerais (jurisdição Sudene). Consiste em uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a União, com repasse para o Banco do Nordeste.

Os investimentos realizados através do Prodetur são em obras de infra-estrutura: saneamento, resíduos sólidos, patrimônio ambiental e cultural, e transportes, em localidades com potencial turístico. A contrapartida é a construção de rede hoteleira pela iniciativa privada. O limite de execução do programa, previsto para ocorrer em três fases, é 12 de dezembro de 2017 (Cruz, 1999).

Por outro lado, a mesma PNT incentivaria o Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável, criado em 1992, coordenado pela Embratur e que consistiria num modelo de gestão da atividade turística de forma participativa.

Através do Prodetur, que está em sua fase dois, as regiões nordestinas contempladas sofreram importantes intervenções urbanas no tocante a ampliação da infra-estrutura, sobretudo a ampliação e modernização de aeroportos e rodoviárias, construção de novas rodovias, obras de saneamento básico e restauração de patrimônio histórico.

Contudo, vale ressaltar que tais investimentos foram pontuais aos lugares turísticos, servindo de base para a ampliação da rede hoteleira, especialmente, à implantação de resorts. Segundo Cruz (2003), já são mais de vinte e cinco resorts ao longo da costa brasileira, implantados ou em fase de implantação.

Associados às bandeiras internacionais e sob o discurso da geração de empregos, os resorts trazem consigo uma logística de implantação e um “staff” externo condizente com os padrões internacionais, comumente gerando pontos estranhos ao território, uma vez que suas construções não dialogam com o entorno e tampouco com a paisagem que se insere (Araujo, 2004). São as *verticalidades*, um conjunto de pontos externos ao lugar e indiferentes ao entorno, definidos por Santos (2006), cujo centro de decisão está na sede e independe das características locais de implantação.

Por sua vez, o Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo, com resultados pontuais desde a sua criação e não sistematizados, defendem um desenvolvimento turístico de dentro pra fora, preconizando as horizontalidades, as zonas de contigüidade também definidas por Santos (2006), um turismo com base local e na inserção da comunidade neste processo.

O Plano Nacional do Turismo (2003 – 2007) do governo Lula, base para o Espelho de Programas do Plano Plurianual (PPA 2004 – 2007) parece manter a



ambigüidade entre fomentar verticalidades e horizontalidades na produção dos espaços turísticos.

Se de um lado cria os Conselhos Municipais de Turismo com o objetivo de se elaborar Planos Municipais para o Desenvolvimento do Turismo, por outro, fomenta a ampliação de infra-estrutura para implementação das parcerias público-privadas (PPP's) no âmbito do Prodetur e seus desmembramentos (Macro Programa 3 do Plano Nacional do Turismo).

O que se questiona é se tais investimentos viabilizados pelo programa Prodetur não seria mais uma forma de re-imposição do modelo de expatriação de excedentes (Deák, 1989; 1999; 2001) , uma vez que existe uma clara associação entre o capital nacional – expresso pela propriedade privada (as grandes porções de terra, sobretudo ao longo da costa do nordeste brasileiro), transformada em resorts, e o capital internacional – já que as bandeiras destes hotéis são estrangeiras. Sob o discurso de oferta de empregos, os resorts continuam sendo construídos, transgridem leis ambientais e será que de fato contribuem para o crescimento sócio-econômico do município em que se insere?

É o impasse instaurado entre a retomada do crescimento de dentro pra fora talvez a ser preconizado pelos Planos Municipais para o Desenvolvimento do Turismo – um passo em direção à acumulação desimpedida, e a perpetuação de uma sociedade com características coloniais ainda tão enraizadas em nossos dias atuais, e que insiste em um crescimento pífio do país aliado à (sua) concentração de renda.

Referências

ARAUJO, Cristina Pereira de (2004). “Porto (in)Seguro: a perda do paraíso. Os reflexos do turismo na sua paisagem”. Dissertação de Mestrado, USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.

BRASIL (1992). “Decreto n. 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei n. 8181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional do Turismo e dá outras providências”.



BRASIL (2003). “Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas. 2003 – 2007”. Ministério do Turismo. Brasília, 29 de abril de 2003.

BRASIL (2004). “PPA 2004 – 2007. Espelho de Programas. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”. Brasília, 29 de abril de 2004.

CHAUÍ, Marilena (1981). **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense.

CRUZ, Rita de Cássia (1999). “Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil”. Tese de Doutorado, USP, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo.

CRUZ, Rita de Cássia (2001). **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto.

CRUZ, Rita de Cássia (2003). **Introdução à geografia do turismo**. São Paulo: Roca.

DEÁK, Csaba (1989). “*O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista*”. **Espaço & Debates**, São Paulo, 28: 18-31.

DEAK, Csaba. SCHIFFER, Sueli R. (org) (1999). “*Acumulação entravada no Brasil e a crise nos anos 80*”. In: **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp.

DEÁK, Csaba (2001). “*Globalização ou crise global?*” Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro.

HOLANDA, Sérgio Buarque de (1995). **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras.

RODRIGUES, Adyr A. B. (org.) (2001). **Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec.



SANTOS, Milton (2006). **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record.

SCHWARZ, Roberto (2000). **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. São Paulo: Duas Cidades/ Editora 34.

SCHIFFER, Sueli Ramos (1989). “As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista. 1955 – 1980” Tese de Doutorado, USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo.