



POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DE TURISMO: A ESTRUTURAÇÃO DE UM SETOR E SEUS REFLEXOS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Autora: Cristina Pereira de Araujo e-mail crisaraujo@usp.br

Co-autora: Heliana Comin Vargas e-mail hcvargas@usp.br

Universidade de São Paulo

Temática: Turismo, produção e consumo do lugar

Este artigo discorre acerca das políticas públicas federais de turismo correlacionando-as com as mudanças de uso e conseqüente produção do espaço, estabelecendo relações entre turismo e território, ancorados no papel do Estado, enquanto agente interventor por meio da consecução de políticas públicas específicas. O distrito de Trancoso, localizado no município litorâneo de Porto Seguro, a aproximadamente 700km ao sul de Salvador, será tomado como exemplo para clarificar as relações que vêm modificando o uso do território, sobretudo, a partir da promulgação da Política Nacional de Turismo, em meados dos anos 90.

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 – Plano de Ação Econômica do Governo, 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 Juscelino Kubistchek, e seu 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 conseqüência, a especulação imobiliária assumiria proporções de peso e em seu contraponto, começariam 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).

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 de Fernando Henrique Cardoso. 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”*.

Com efeito, depreende-se do referido decreto instrumentos de planejamento no âmbito da União que demonstram claramente a intenção de se alavancar a atividade turística no país enquanto alternativa de geração de divisas, emprego e renda.

É no contexto da Política Nacional de Turismo que se ancora o principal programa em implementação até então, inicialmente com foco exclusivo à zona costeira do Nordeste: trata-se do Prodetur/NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, criado pela Sudene (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e Embratur, através da Portaria Conjunta nº 1, de 29 de novembro de 1991.

O objetivo geral do projeto é o fortalecimento do turismo no Nordeste, promovendo a consolidação da região como importante destinação turística nacional e internacional. Tem como objetivos específicos: o aumento do turismo receptivo e a permanência do turismo na região; a indução de novos investimentos em infra-estrutura; a geração de emprego e renda (Becker, 1995).

Assim, através de financiamentos gerados pelo Banco do Nordeste do Brasil com recursos repassados pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e contrapartidas estaduais, o Prodetur se propôs a financiar projetos prioritários de infra-estrutura, nos setores de saneamento, transportes, administração de resíduos sólidos, recuperação e preservação ambiental, preservação do patrimônio histórico e aeroportos.

Sem dúvida, o Prodetur se configura em um desdobramento importante da Política Nacional de Turismo que o abraçou, já que na cronologia dos fatos, a portaria

que o criou, venho antes da promulgação do Decreto 448/92. O fato de se tratar de um programa de longo prazo (vencimento em 2017) fez com que os Planos Plurianuais de Governo e os Planos Nacionais de Turismo da presente década o contemplassem em seus macroprogramas.

É assim que, já no Governo Lula, em sua primeira gestão, o Ministério do Turismo torna público o “Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas 2003/2007”, onde o turismo é entendido como *“atividade estratégica de auto-sustentabilidade”, tendo o importante papel no “equilíbrio da balança comercial, com o ingresso de novas divisas, por meio do aumento no fluxo de turistas estrangeiros e da atração de investimentos para a construção de equipamentos turísticos”* (Brasil, 2003:5).

E complementa (Brasil, 2003:6):

“A concretização deste compromisso coloca o setor como uma das grandes prioridades do governo, estando integrado à macro estratégia do país e cumprindo papel fundamental no desenvolvimento econômico e na redução das desigualdades sociais”.

Em sua estruturação, o plano identifica como entraves à decolagem da atividade no país: a insuficiência de dados, informações e pesquisas; qualificação profissional deficiente, ausência de processo de estruturação de cadeia produtiva, regulamentação inadequada da atividade, superposição dos dispositivos legais nas várias esferas públicas, oferta de crédito insuficiente, baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados no mercado nacional e internacional.

Como proposta de mitigação às deficiências apontadas o PNT 2003 /2007 aposta na qualificação do produto turístico tanto no mercado internacional quanto nacional, estruturação dos destinos, diversificação da oferta e qualificação do mercado de trabalho. São cinco, as metas e os macroprogramas propostos para alavancagem da atividade no plano em questão. Seguem-se as metas: *“(i) criar condições para geral 1.200.000 novos empregos e ocupações; (ii) aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; (iii) gerar 8 bilhões de dólares em divisas; (iv) aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos; (v) ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal”.* (Brasil, 2003:23).

Já os macroprogramas definem ações institucionais no tocante a: (i) gestão e relações institucionais; (ii) fomento – programas de atração de investimentos e

financiamento para o turismo; (iii) infra-estrutura – programa de desenvolvimento regional e acessibilidade aérea, terrestre, marítima e fluvial; (iv) estruturação e diversificação da oferta turística, através do programa de roteiros integrados; (v) qualidade do produto turístico, por meio de normatização e qualificação profissional.

No macroprograma três entram as ações referentes ao Prodetur, já na fase II para o Nordeste, e com ampliação para as regiões sul, centro, pantanal e Amazônia, sendo contempladas verbas para o seu fomento no Plano Plurianual de Governo 2004 – 2007 (PPA 2004 – 2007).

Importante observar que todas as ações do PNT 2003-2007 constam do PPA 2004 – 2007 elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com finalidade de destinação de recursos para a consecução das metas estabelecidas pelo PNT.

O balanço realizado pelo plano lançado para o quadriênio seguinte – Plano Nacional de Turismo 2007/2010, revela que as metas do plano anterior não foram alcançadas plenamente: 2006 registrou a vinda de 5 milhões de turistas estrangeiros (4 milhões aquém da meta estipulada), a geração de 4,3 bilhões de dólares em divisas (ao invés dos 8 bilhões de dólares almejado), a chegada de 46 milhões de passageiros em vôos domésticos (contra os 65 milhões estimados); apenas a criação de empregos formais ultrapassou a meta: foram criados 1,94 milhões de empregos ante os 1,2 milhões estipulados.

É interessante notar que o PNT 2007/2010, não só abarca as ações do plano anterior (fato raro em se tratando de políticas públicas brasileiras) como as revigora. Assim, o fortalecimento do mercado interno, a gestão descentralizada do plano e investimentos em infra-estrutura através de investimento do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) na ordem de R\$ 504 bilhões até 2010, visa dar a base para a consecução das novas metas: (i) promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; (ii) criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações; (iii) estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; (iv) gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas. Para todas estas metas são apresentados indicadores indiretos e condições necessárias para viabilização.

A exemplo do anterior, este PNT também contempla macroprogramas definidos como *“desdobramentos temáticos agregados, escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nas metas”* (...) *“Os macroprogramas são constituídos por um conjunto de programas que organizam, por*

temas afins, as diversas atividades executivas da atuação ministerial e seus parceiros. Os programas, por sua vez, se desdobram em diversas ações, que traduzem o seu detalhamento em projetos e atividades que propiciarão a realização das metas” (Brasil, 2007:57).

São oito os macroprogramas estabelecidos, com destaque ao macroprograma quatro: *“regionalização do turismo, em interação com os programas de apoio e financiamento para o desenvolvimento regional – Prodetur e Proecotur”*, deixando claro o papel norteador que assume o Prodetur, enquanto agente de financiamento e provisão de infra-estrutura; neste PNT ele ganha status de Prodetur Nacional: o programa sai do escopo nordeste e busca crédito junto ao BID para a consecução da fase II do Nordeste e desenvolvimento do Prodetur Sul, Prodetur JK e Proecotur. Resta compreender como esta forte atuação do Estado rebate no uso que se faz do território.

O Turismo e a produção do espaço

Por definição da Organização Mundial do Turismo¹, o turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante as suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras. Esta atividade que movimenta mais de 900 milhões de pessoas² pelo mundo consome e produz espaço para sua realização.

Para se realizar, o turismo acaba por cooptar o espaço para seu consumo, apropriando-se dos sistemas de objetos existentes e criando novos objetos para seu uso. Para Ouriques (2005:20), *“as paisagens naturais e socialmente construídas tornam-se objetos de consumo turísticos, como se isso fosse uma característica a elas inerente”*. Assim, pode-se aferir que o turismo exacerba o valor de troca dos lugares, porque os toma como um produto, uma mercadoria, suplantando, portanto, o valor de uso.

Para Cruz (1999), as relações entre turismo e território devem ser pensadas considerando o imenso jogo de relações em que esta atividade se insere, cabendo entender qual o lugar do turismo na produção do espaço. Para tanto, faz-se necessário preliminarmente, a compreensão do que é espaço.

Santos (2006:21) propõe que *“o espaço seja definido como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e de sistemas de ações”*. A partir de tal noção, torna-se possível reconhecer suas categorias analíticas internas: paisagem,

configuração territorial, divisão territorial do trabalho, espaço produzido ou produtivo, rugosidades e formas-conteúdo; e externas: a técnica, a ação, os objetos, a norma, os eventos, a totalidade, a idealização, entre outras. É através da técnica que ocorre a junção das categorias internas e externas ao espaço. “As técnicas são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaço” (Santos, 2006:29).

“É o espaço que determina os objetos: o espaço visto como um conjunto de objetos organizados segundo uma lógica e utilizados (acionados) segundo uma lógica. Essa lógica da instalação das coisas e da realização das ações se confunde com a lógica da história, à qual o espaço assegura continuidade”, e continua: “é o espaço que redefine os objetos técnicos, apesar de suas vocações originais, ao incluí-los num conjunto coerente onde a contigüidade obriga a agir em conjunto e solidariamente” (Santos, 2006:40).

1. OMT, 2001 apud Cruz, 2002.
2. Dados divulgados pela OMT, referente ao ano de 2007. Disponível em <http://world-tourism.org>, acessado em dezembro de 2008.

O espaço é datado pelas técnicas e marcado pelos eventos, “uma manifestação corpórea do tempo histórico, algo como se a chamada flecha do tempo apontasse e pousasse num ponto dado da superfície da terra povoando-o com um novo acontecer.” (Santos, 2006:196). Para exemplificar, podemos considerar o Prodetur um evento para o distrito de Trancoso, Porto Seguro/BA, ao qual tomaremos de referência para elucidação dos conceitos a seguir.

Todavia, o espaço é marcado por objetos técnicos de diferentes idades, oriundo de diferentes eventos. A forma de combinação destes objetos, presente e passado, é o que Milton Santos, define como rugosidade. “Chamemos rugosidade ao que fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas substituem e acumulam em todos os lugares.” (Santos, 2006:140). A igreja de São João Batista, em Trancoso, é um bom exemplo de rugosidade (foto 1).

Quanto mais a sociedade se liberta do espaço, mais o espaço pode ser transformado em uma mercadoria; as relações espaciais enquanto valores de uso, ao ter sua existência alterada por incluir trabalho, incorrem em exacerbar o valor de troca. Para Smith (1988:131):

“A acumulação pela acumulação e a necessidade inerente de expansão econômica conduzem à expansão espacial assim como à expansão social do domínio do trabalho assalariado. (...) A universalidade da relação de trabalho assalariado sob o capitalismo liberto não apenas a classe trabalhadora, mas também o capital, de qualquer laço inerente com o espaço absoluto”.

É neste contexto que se inserem os conceitos de verticalidade e horizontalidade propostos por Milton Santos (2006; 2006a). Para o autor: *“As verticalidades podem ser definidas, num território, como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos. (...) Esse espaço de fluxos seria, na realidade, um subsistema dentro da totalidade-espaço, já que para os efeitos dos respectivos atores o que conta é, sobretudo, esse conjunto de pontos adequados às tarefas produtivas hegemônicas, características das atividades econômicas que comandam este período histórico”* (Santos, 2006a:106)

E complementa:

“As horizontalidades são zonas de contigüidade que formam extensões contínuas”. (...) “São contra-racionalidades, isto é, formas de convivência e de regulação criadas a partir do próprio território e que se mantêm neste território a despeito da vontade de unificação e homogeneização típica das verticalidades. A presença dessas verticalidades produz tendências à fragmentação, com a constituição de alvéolos representativos de formas específicas de ser horizontal a partir das respectivas particularidades” (Santos, 2006a:108,110). Tomando novamente Trancoso como exemplo, a foto 02 elucida tais conceitos.

Assume-se, portanto, que o consumo do espaço pelo turismo significa apreender um sistema de objetos e ações que, numa relação dialética, formam aquele espaço (Cruz, 1999). Muitas vezes, o turismo irá concorrer com outras atividades econômicas para o uso do espaço e apreender os objetos, ou construir novos, segundo sua lógica, inserindo verticalidades no lugar.



Foto1: A igreja de São João Batista, edificada no século XVIII, pode ser considerada uma rugosidade na apropriação do espaço do Quadrado pelos novos usos turísticos.

Foto 2: O Quadrado, que até os anos 80 era residência de pescadores, ainda conserva o jogo de futebol de suas crianças no final da tarde – a horizontalidade que diz Milton Santos. Por outro lado, disputando o mesmo espaço, o Restaurante Cantinho Doce apresenta suas mesas dispostas com requinte convidando os turistas a fazer uso de um espaço que, originalmente não lhes pertence e atende à lógica do perfil do emissor (do turista) – uma verticalidade no lugar. Trata-se do espaço redefinido pelo novo uso dos objetos existentes.

Fotos da autora, 2010.

As relações entre turismo e território no contexto das políticas federais de turismo

Remy Knafou (2001) ao discorrer sobre as relações entre turismo e território, propõe analisá-la sob três fontes do que denominaria “turistificação” dos territórios: o turista, o mercado, o Estado.

O turista é o ponto principal para que haja já que através do seu deslocamento em direção ao objeto de consumo (uma localidade turística), é que se manifesta a atividade turística turismo – sem ele, Trancoso não seria descoberto pelo turismo. Porém, são o mercado e o Estado, juntos, os grandes promotores das localidades turísticas, ou como sugere Knafou (2001), dos territórios turísticos.

Para Chauí (2004), o Estado sempre aparece como interesse geral, contudo, ele é a forma através dos quais, os interesses da parte mais forte e poderosa da sociedade (a classe dos proprietários), ganham a aparência de interesses de toda a sociedade. Ele é a expressão política da sociedade civil dividida em classes e tem no direito civil a sua forma de dominação impessoal e anônima, aparecendo como um poder que não pertence a ninguém. O Estado é em si, um ente ideológico.

Partindo do pressuposto desta concepção ideológica de Estado, são compreensíveis as relações entre mercado e Estado na produção dos espaços turísticos. Caberá ao Estado, à priori, a regulação dos territórios, regulamentar seus usos, dispor as infra-estruturas, e facilitar os fluxos, muitas vezes, agindo a favor do mercado, pois este detém os interesses da chamada sociedade de elite, ou seja, Ele viabiliza ações que prioriza parte da sociedade em detrimento do todo, mas em nome do todo.

É, portanto, o Estado, através dos Planos Nacionais de Turismo, que tem dado a contrapartida para a forte atuação de empreendimentos hoteleiros ao longo da zona costeira brasileira, sobretudo após os anos 90. A atuação do Prodetur, viabilizando infra-estruturas no Nordeste, como a ampliação de aeroportos e estradas, tem propiciado e facilitado a entrada de investimentos em hotelaria, com destaque ao avanço da hotelaria de rede internacional.

No caso de Trancoso, os investimentos através do Prodetur trouxeram infraestrutura de água e esgoto para o local, além de viabilizar a rodovia BA-001, que liga o aeroporto (que passa a ser internacional) de Porto Seguro ao distrito de Trancoso (Araujo, 2004).

Para Cruz (2007), a relação entre Estado e mercado que resulta na produção do espaço pelo turismo conduz a especializações produtivas do território, incorrendo a um processo de urbanização turística, o que envolve a readequação dos lugares ao perfil do emissor, ou à produção de espaços intramuros, os condomínios fechados e/ou resorts que tomam a paisagem do lugar emprestada num cenário à parte da realidade socioeconômica do lugar. O Club Med Trancoso e os condomínios residenciais na Praia de Itapororoca, avaliados em R\$ 2milhões, são exemplos da mudança de uso pós-Prodetur.

Concluindo a nossa análise, somam-se às relações entre turismo e território, a formação das redes, premissa clara do PNT 2007/2010, que em seu macroprograma quatro, prevê o programa de regionalização do turismo, através da formação de 200

regiões turísticas, contemplando 3.819 municípios, com uma nova configuração territorial afeita à atividade turística.

É assim que se estabelece uma relação emissor – receptor, entre o mundo e Trancoso (foto 3). O lugar receptor só existe em função do seu par dialético: o lugar emissor, que por sua vez, tem forte influência sobre a geografia do lugar receptor. É assim que se assiste a uma elitização do Quadrado (foto 4) e inevitável expulsão da população local para as “invasões”, como são denominados os bairros novos; invasão de um lado, explosão da especulação imobiliária de outro.

Conclui-se que a atividade turística, através da dupla ação, Estado e mercado, sem considerar as lógicas pré-existentes, ou seja, a horizontalidade do lugar, pode contribuir para a produção de um espaço fragmentado, alheio àquele lugar, como ocorre em Trancoso, frequentemente mencionado à parte do município ao qual pertence; é a produção de verticalidades, fortemente associada a desregulamentação financeira que permite às empresas (e ao capital) se instalar nos lugares onde possa realizar mais lucro.



Foto 3 (à esquerda): As casas de pescadores deram lugar às lojas de grife no Quadrado, como a Oasklen e a Etnia: é estar no Quadrado e se sentir na Av. Oscar Freire (São Paulo)...

Foto 4 (à direita): página eletrônica da pousada Vilas de Trancoso (www.villasdetrancoso.com, acessado em fevereiro de 2010): a diária mais cara do litoral sul baiano: R\$ 3.700,00, segundo o guia 4Rodas 2009.

Fotos da autora, 2010.



Bibliografia

ARAUJO, Cristina Pereira de. “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, 2004.

BECKER, Bertha Koiffmann. “Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira”. In: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL, Série Gerenciamento Costeiro, Brasília, 1995, v3.

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

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

BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo – 2007/2010: uma viagem de inclusão*. Brasília, sem data.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1981. Disponível em www.sabotagem.cjb.net, 2004, revisado por Andrade, José E. Acessado em 17 de outubro de 2007.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. “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: 1999.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Política de turismo e território*. São Paulo, Contexto, 2001.



CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Geografias do Turismo: de lugares a pseudo-lugares*. São Paulo, Roca, 2007.

KNAFOU, Remy. "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, 2001, p 62-74.

OURIQUES, Helton Ricardo. *A produção do turismo: fetichismo e dependência*. Campinas: Alínea, 2005.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo, Edusp, 2006.

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

SMITH, Neil. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Rio de Janeiro, Bertand Brasil, 1988.