



LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE TURISMO E SEU IMPACTO NA REGIÃO COSTEIRA

Bertha Koiffmann Becker

Brasília, D.F
1997



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL

Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente

Departamento de Gestão Ambiental

Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro

PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

**LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE TURISMO
E SEU IMPACTO NA REGIÃO COSTEIRA**

Bertha Koiffmann Becker



**Brasília
1997**

PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Fernando Henrique Cardoso

MINISTRO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL
Gustavo Krause Gonçalves Sobrinho

SECRETÁRIO DE COORDENAÇÃO DOS ASSUNTOS DO MEIO AMBIENTE.
Haroldo Mattos de Lemos

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL
Marília Marreco Cerqueira

COORDENADORA DO PROGRAMA NACIONAL DE GERENCIAMENTO COSTEIRO
Oneida Divina da Silva Freire

COORDENADORA DO PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
Regina Elena Crespo Gualda

Série Gerenciamento Costeiro

v.3 Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira

SUMÁRIO

1	PAPEL DO TURISMO HOJE NO MUNDO	1
1.1	Significado da Atividade Turística no Contexto da Sociedade Moderna	1
1.2	O Novo Significado da Zona Costeira	4
1.3	Turismo e Zona Costeira no Brasil	5
2	ANTECEDENTES DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO	9
2.1	As Origens	10
2.2	Transformações Recentes	11
3	DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO	13
3.1	O Plano Nacional de Turismo	13
3.2	Programas e Subprogramas	15
3.2.1	O Programa de Pólos Turísticos	15
3.2.2	O Programa Turismo Interno	19
3.2.3	O Programa MERCOSUL	20
3.2.4	Outros Programas de Interesse Direto para a Zona Costeira	20
3.2.5	Programas de Interesse Indireto para a Zona Costeira	21
3.3	Articulação Interinstitucional	22
3.4	Principais Programas e Projetos em Implementação	22
3.4.1	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE	22
3.4.2	Projeto Turismo Ecológico	32
3.5	Fontes de Recursos Federais para a Atividade Turística	33
3.5.1	Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR	33
3.5.2	Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM	36
3.5.3	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO	37
3.5.4	Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR	38
3.5.5	Linhas de Financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES	38
4	ANÁLISE DOS PROVÁVEIS IMPACTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO SOBRE A ZONA COSTEIRA	40
4.1	A Lógica da PNT	41
4.2	Impactos Prováveis	44
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49



APRESENTAÇÃO

O presente documento integra um conjunto destinado a examinar o Gerenciamento Costeiro sob a ótica das Políticas Públicas brasileiras. Insere-se nos propósitos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal-MMA no sentido de dotar de transparéncia a ação pública, oferecendo oportunidade de reflexão a um público amplo, composto de quantos estejam envolvidos nas discussões pertinentes.

Muito embora a elaboração dos diferentes textos tenha sido iniciativa do MMA, as idéias e opiniões aqui apresentadas presentes nestes textos são de responsabilidade exclusiva de seu autor. No entanto, o conteúdo obtido têm sido de alta relevância para subsidiar os trabalhos em desenvolvimento no âmbito da região costeira, no sentido do rastreamento das ações e efeitos dos principais vetores de transformação que atuam na conformação de dinâmica de ocupação dessa importante parcela do território nacional.

Finalmente, cabe ressaltar que contribuições ao tema serão bem-vindas, para as quais o Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro coloca o presente veículo à disposição para a divulgação de idéias e pontos de vista acerca das disciplinas que compõem e que se relacionam com esta atividade, de modo a ampliar a articulação e integração das diversas ações incidentes nessa região.

HAROLDO MATTOS DE LEMOS
Secretário de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente



**LEVANTAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA FEDERAL DE TURISMO
E SEU IMPACTO NA REGIÃO COSTEIRA**

Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
Secretaria de Coordenação dos Assuntos do Meio Ambiente
Departamento de Gestão Ambiental
Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro
Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 8o.andar
CEP.70068-900-Brasília - DF
Tel. (061) 317-1161 Fax. (061)224-2466

Normalização Técnica da Publicação: Bibliotecária Dinaura Gomes de A.Nogueira
Composição: José Alexandre Batista
Luis Guilherme Monteiro Rabelo

CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)
Elaborada pela Biblioteca do MMA

B 395 1 Becker, Bertha Hoiffmann

Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na
região costeira / Bertha Hoiffmann Becker [para o] Ministério do Meio Ambiente,
dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Secretaria de Coordenação dos Assuntos do
Meio Ambiente. -- Brasília : MMA, 1995.

53 p. -- (Gerenciamento Costeiro ; v.3)

1. Política de turismo - Litoral - Brasil. 2. Planejamento ambiental - Brasil.
- I. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.
- II. Programa Nacional do Meio Ambiente.III. Título. IV. Série.

CDU 338.48:504.03(81:210.5)

1 PAPEL DO TURISMO HOJE NO MUNDO

A compreensão da Política Federal de Turismo, como de qualquer política pública, não pode prescindir da análise do significado atual do setor e do Estado no contexto das transformações do planeta na virada do milênio e seu rebatimento no Brasil. Transformações rápidas e intensa cujo sentido de mudança, contudo, é incerto e imprevisível.

Elementos constitutivos desse processo, como vetores de transformação, são a revolução científica e tecnológica e a crise ambiental. O primeiro vetor, baseado no conhecimento e na informação, gera um novo modo de produzir. A velocidade é a essência da tecnologia e constitui-se como elemento-chave capaz de alterar a base tecno-produtiva, a organização da produção e do trabalho, as relações sociais.

As novas tecnologias alteram também a relação sociedade-natureza. O novo modo de produzir tenta desprender-se da base de recursos naturais - matérias-primas tradicionais e energia - e em contrapartida valoriza a natureza em si como matéria-prima essencial só passível de utilização, contudo, por meio de novas tecnologias, como é o caso da biodiversidade em relação à biotecnologia, da água em relação à fusão nuclear e de toda ela em relação ao lazer. É nesse contexto que surge a proposta de desenvolvimento sustentável.

Da mesma forma, as novas tecnologias alteram a organização territorial, gerando novas estruturas de relações espaço-tempo. A informação veiculada por redes de comunicação e circulação permite a criação de um espaço global, de fluxos e decisões transfronteiras e um só mercado mundial, embora segmentado por demandas específicas. As redes técnicas criam, também, a possibilidade de relações diretas entre o espaço local e o transnacional, bypassando as metrópoles e os Estados (Becker, 1991).

Nesse contexto, a vantagem competitiva de um território, em qualquer escala geográfica, tende a decorrer da velocidade em passar à nova forma de produção; na medida em que o capital e a tecnologia são seletivos, estabelece-se forte tendência à valorização da diferença e à competitividade entre os lugares.

Sistemas logísticos globais, circuitos na escala planetária sob comando de grandes bancos e corporações sobrepõem-se às estratégias dos Estados, articulando lugares selecionados dentro dos territórios nacionais. Em consequência do novo espaço global/fragmentado, os Estados não são mais os mesmos, tendo que se adaptar e redefinir o seu papel.

Valorização da natureza e da diferença, velocidade de informação e circulação e articulação diretas através das redes, são condicionantes do novo significado do turismo e da zona costeira, enquanto a mudança da natureza do Estado explica a instabilidade das políticas públicas.

1.1 Significado da Atividade Turística no Contexto da Sociedade Moderna

A massificação da atividade turística veio, de acordo com a formação e a cristalização da própria sociedade de consumo de massa - que se desenvolveu a partir dos anos 1930 - com a estruturação do Estado do Bem-Estar Social nos EUA e na Europa ocidental.

Por sua vez, a atuação do Estado na economia, dentro do ideário keynesiano, resulta em uma série de políticas de alcance de pleno-emprego, permitindo a montagem de uma sociedade baseada em níveis elevados de consumo. Com as leis trabalhistas e previdenciárias, o Estado garantiria ao trabalhador, nos países desenvolvidos, a oportunidade de reduzir a carga horária semanal. Também se garantiria o acesso a aposentadorias relativamente precoces e razoavelmente remuneradas. Sem contar no direito ao gozo de férias anuais, licenças por diversos motivos e outras vantagens funcionais, que, no final das contas, reduziram ainda mais o tempo no ambiente de trabalho. Por conseguinte, seria apresentada ao trabalhador a possibilidade de ocupar o tempo "ocioso" conquistado, por meio da ampliação de seu acesso a atividades de lazer, cultura e turismo.

O turismo, assim, começaria a ter um crescimento contínuo, em razão de uma demanda que se ampliaria ainda mais: pelo desenvolvimento dos transportes; pela construção de infra-estrutura, principalmente pelo Estado; pela institucionalização de estratégias de marketing que incentivam a fuga da vida cotidiana de seus ambientes metropolitanos saturados.

O marketing turístico atua de modo extremamente versátil. Vende férias e/ou fins de semana nas montanhas, durante o inverno, haja ou não a possibilidade da prática do ski. Vende viagens a centros religiosos, culturais. Cria expectativas de riqueza rápida nas cidades que se especializaram em jogos de azar. Cria expectativas de sucesso amoroso em locais, pretensamente, sensuais. Enfim, o turismo pode ter um número variado de opções, desde que se trabalhe bem o "consumidor dos espaços", que, ao serem postos nos circuitos de consumo, se transformam em signos.

O turismo nas áreas costeiras é, talvez, um dos tipos de signos que mais facilmente se pode vender em países desenvolvidos, uma vez que, coincidentemente ou não, tais países apresentam climas temperados oceânicos, continentais e/ou mesmo frios. O acesso a praias ensolaradas transforma-se numa "mercadoria" de valor, o que nos permite entender a importância do litoral mediterrâneo, no contexto europeu. Com relação aos EUA, o mesmo para a costa da Flórida e da Califórnia.

O fato é que, nesse contexto de valorização de ambientes litorâneos no Primeiro Mundo, áreas costeiras nos países do Terceiro Mundo, cujos climas são de características tropicais, também se tornaram alvos potenciais para a expansão dos negócios turísticos, conforme os casos do Mar do Caribe e mais recentemente do próprio litoral brasileiro, em sua porção nordeste.

Esse processo de valorização de áreas litorâneas no Terceiro Mundo requer, contudo, que os governos desses países tenham o cuidado de não considerar a introdução do turismo uma panacéia (Eadington e Smith, 1992). Essa advertência justifica-se, na medida em que a chegada da busca do movimento turístico rompe o funcionamento de sociedades locais, que estavam, muitas vezes, colocadas à margem dos circuitos econômicos (conforme o caso das comunidades de pescadores).

A introdução da atividade turística, portanto, traz impactos sociais não negligenciáveis, como o aumento da prostituição e a queda de circuitos de produção da economia tradicional, já que há mudanças, em termos de valores diversos. Além disso, se

não houver um preparo, para que se recebam turistas, com seu potencial de consumo superior, especialmente estrangeiros, corre-se o perigo de se disseminarem práticas ligadas à violência e à criminalidade entre a população local. Enfim, para se implantarem investimentos turísticos, em áreas de atributos naturais valorizados no Terceiro Mundo, especialmente litorâneas, há que se criar não só infra-estrutura, com vista à criação de externalidades positivas, a exemplo dos controles de poluição, como também todo um ambiente sociocultural para evitar que o visitante seja malvisto pela população do lugar: de turista a invasor.

Sem um ambiente social e cultural favorável não há outra saída senão investir na construção de uma forma de turismo segregado, que impede ao turista conhecer de fato o local de sua visita. Trata-se da criação de "parques temáticos", SPA's, "hotéis-resort", entre outros, que segregam a comunidade local do turista. Formam-se verdadeiros guetos de bem-estar, onde a violência do meio circundante, a poluição das águas, o perigo de contaminação por ingestão de alimentos deteriorados ou de temperos exóticos, a baixa-prostituição permanecem distantes do visitante.

Há autores¹ que entendem que, apesar dos problemas trazidos pelo turismo massificado em todo o Mundo, e mais precisamente nos países periféricos, sua importância não deve ser reduzida, em termos sócio-econômicos, devido à própria capacidade de criação de imagens, vendidas por esquemas competentes de marketing. Além disso, os Estados continuam a traçar políticas de incentivo ao turismo massificado, especialmente nos países em desenvolvimento, dado o seu poder de criação de empregos diretos e indiretos, não obstante problemas diversos de adaptação das economias e sociedades locais à sofisticação do movimento turístico, seja interno ou externo.

O fato, porém, é que, nos próprios países desenvolvidos e/ou nas áreas de economia mais pujante de países pobres - como seus espaços metropolitanos - vem surgindo um tipo de turista que rejeita as campanhas publicitárias convencionais, e não se mostra propenso ao turismo massificado. Este turista não-convencional busca esquemas alternativos de transportes, acomodação, custos, etc. Com isso, vem se estruturando um novo mercado turístico, baseado na seleção de pontos específicos, seja em áreas costeiras seja em áreas florestais ou montanhas dos territórios nacionais, onde o turista é preparado para se inserir no meio que o acolhe, sem alterar substancialmente a comunidade local e a natureza. São expressões desse novo turismo: o eco-turismo; o turismo em fazendas e aldeias mais primitivas; o turismo contemplativo; etc.

Portanto, à guisa de conclusão, observamos que o turismo é uma marca deste século. Não que manifestações "turísticas" não ocorressem ao longo do passado histórico. O fato é que ele, a partir do desenvolvimento capitalista no século XIX, surgiu como signo de *status* e de projeção social a prática do turismo, o que, no primeiro momento, pertenceu ao universo das burguesias ocidentais-europeias e norte-americanas. Com as sociedades de consumo de massa e a atuação do Estado provedor de bem-estar social, o turismo massificaria-se no Primeiro Mundo, o que seria imitado, de uma certa forma, pelos setores dominantes de países periféricos e semiperiféricos.

¹Eadington e Smith (1992)

Essa massificação da atividade turística valoriza, especialmente, as áreas costeiras, em regiões de climas temperados mediterrâneo e tropical-equatorial, o que se explica pelo fato de que os países do Primeiro Mundo são de climas frios e temperados continental e oceânico. Com isso, a região litorânea, em países como o Brasil, viu-se aberta a fluxos turísticos, o que traz impactos diversos, tais como: a destruição de ambientes para a implantação de projetos turísticos que atendam aos padrões veiculados no Primeiro Mundo, a alteração das sociedades locais pela introdução de novos valores; a escalada da violência; e o aumento dos níveis de prostituição. Recentemente, um novo tipo de turismo vem surgindo, já que há demanda por alternativas que fujam à massificação.

Deve também ser registrada a advertência de não se encarar o turismo como panacéia. A implantação de verdadeiros guetos de bem-estar não resolve convenientemente a relação entre a comunidade que recebe o turista (estrangeiro ou não) e ele mesmo. Há que se avançar na direção de políticas que continuem a atrair o turismo (e o seu movimento financeiro) sem gerar na comunidade local um ambiente de rejeição.

1.2 O Novo Significado da Zona Costeira

A zona costeira torna-se zona de contato não apenas da circulação referente à economia nacional, mas dos circuitos logísticos globais, isto é, passa a ser parte integrante e locus privilegiado de redes aéreas, terrestres e marítimas de âmbito planetário. E mais, terra, mar e ar se aproximam em virtude da contração do espaço.

Sua natureza é revalorizada. A par do valor tradicional, torna-se fonte de novos recursos - sejam minerais, contidos na plataforma continental, como é caso do petróleo, dos nódulos de manganês, etc., sejam bióticos, presentes na água e na terra - passíveis de aproveitamento para alimentação e para a indústria. Os ecossistemas diversificados, inerentes a esse tipo de espaço, a exemplo da biodiversidade, constituem-se fontes de informações primordiais para a ciência e a tecnologia, particularmente para a biotecnologia, hoje um elemento de poder. Acresce o valor adquirido para o lazer.

Tal revalorização está no cerne das políticas de meio ambiente, explicando a imperiosidade de proteção ambiental e do ordenamento do território. Trata-se de uma preocupação legítima quanto à conservação do patrimônio natural. Mas trata-se também de interesses econômicos de utilização atual ou futura desse imenso potencial que, por seu turno, geram conflitos geopolíticos.

Os interesses múltiplos transparecem na Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - realizada no Rio de Janeiro em 1992 - que reservou um capítulo específico para a proteção e uso racional dos oceanos e zonas costeiras. Dentre os objetivos dos sete programas propostos pela referida Agenda, os "Estados se comprometem a proceder a uma ordenação integrada e ao desenvolvimento sustentável das zonas costeiras, além de impedir, reduzir e controlar a degradação do meio marinho; melhorar o nível de vida das populações costeiras; manter a biodiversidade; ordenar os conhecimentos tradicionais e interesses das comunidades locais; preservar os ecossistemas raros ou frágeis e fomentar a pesquisa e a troca de informações, valorizando os conhecimentos ecológicos tradicionais" (PNMA - A Zona Costeira Brasileira, MMA, 1993, p. 7).

A revalorização geopolítica da zona costeira transparece também na tentativa de socialização da natureza. É o caso da revogação do direito de posse do mar de 200 milhas pela convenção da ONU sobre o Direito do Mar (1992), que limita a soberania de cada país em 12 milhas e estabelece a criação de Zona Econômica Exclusiva no espaço de 200 milhas, onde o Estado pode exercer a capacidade de captura dos recursos vivos, direitos que perde, contudo, se não tiver capacidade para efetivar a totalidade da captura permissível, devendo, neste caso, dar a outros Estados acesso ao excedente.

Simultaneamente, diversificam-se os interesses em nível nacional no contexto de crise do Estado e da democratização, manifestos numa nova geopolítica interna, marcada pela competição dos estados pela hegemonia regional, ampliando as solicitações de administração de conflitos por parte dos Estados nacionais.

Explica-se, assim, a individualização da Zona Costeira como um espaço objeto de programas especiais, envolvendo dois níveis de política territorial: o uso do território nacional em nível federal, e o uso do solo em nível estadual e municipal.

1.3 Turismo e Zona Costeira no Brasil

É, portanto, sob a ótica de um novo potencial de desenvolvimento que se deve encarar a política de turismo e seus efeitos na zona costeira do Brasil. Ótica sob a qual os grandes riscos de degradação ambiental são obstáculos e desaceleradores do aproveitamento sustentável do potencial, a serem devidamente superados.

Pois que o turismo já tem importante papel na economia brasileira mas, até o momento, este papel se exerce de forma desordenada, afetando a população e o meio ambiente e sem utilizar todo o potencial existente. Em termos mundiais, a situação do Brasil é modesta e declinou na década de 1980 - à exceção dos anos de 1986-87 - em consonância com a crise (Quadro 1 e Figura 1, PLANTUR).

Em 1980, o Brasil atraiu uma fatia de 0,6% do fluxo total de turistas internacionais, e essa participação caiu para 0,24% em 1990, enquanto a participação na receita gerada no mercado mundial reduziu-se de 1,8% para 0,57% no mesmo período.

A redução de gastos com promoção no exterior, ao contrário dos demais mercados concorrentes que desenvolvem estratégias de marketing agressivas, a deterioração da imagem do Brasil nos principais mercados emissores, particularmente decorrente dos noticiários sobre a falta de segurança no Rio de Janeiro - principal portão de entrada de turistas estrangeiros -, e a falta de infra-estrutura adequada para atendimento ao turismo segmentado, são algumas das razões que explicam o declínio registrado entre 1987 e 1990 (PLANTUR, 1992). Segundo o Banco Central, contudo, em 1991 verificou-se a retomada do crescimento do território receptivo, com uma variação de 8%, o que em valores absolutos significa passar de US\$ 1,44 bilhão em 1990, para US\$ 1,55 bilhão em 1991 (PLANTUR, 1992).

Apesar da modesta posição no cenário internacional e dos problemas apontados, o turismo tem papel significativo na economia nacional, uma vez que se mantém entre os dez principais itens da pauta de exportações de bens e serviços. Entre 1987/1990, contribuiu em média com 4,7% das exportações e em 1991 a receita turística superou a obtida com café,

farelo de soja e suco de laranja, passando a ocupar o 5º lugar na pauta de exportações.

É que o fluxo turístico doméstico, embora de difícil dimensionamento, parece significativo. Pesquisa realizada em 1986 estimou que foram realizadas 42 milhões de viagens em função de compromissos profissionais ou para lazer. Demonstrou ainda que as famílias brasileiras dedicam ao lazer e ao turismo o correspondente a 3,3% das despesas com bens e serviços, que gastam 2,8 vezes o que os turistas estrangeiros gastam e efetuam 17,4 vezes mais pernoites em meios de hospedagem.

Segundo o PLANTUR (1992), em 1989, a indústria do turismo gerou 2,5% do Produto Interno Bruto, tendo sido responsável por cerca de 1,8% dos investimentos totais da economia brasileira e pela geração de 1,9% dos tributos diretos e indiretos. O fluxo de viagens é importante gerador de empregos, calculando-se que as diversas atividades e serviços direta e indiretamente ligadas ao setor ocupam cerca de 2,6% da população economicamente ativa, representando um contingente de 1,6 milhão de trabalhadores em 1989, dos quais 20% empregados em meios de hospedagem, o serviço turístico que absorve maior volume de mão-de-obra.

QUADRO 1

CHEGADA DE TURISTAS ESTRANGEIROS - 1980/1991

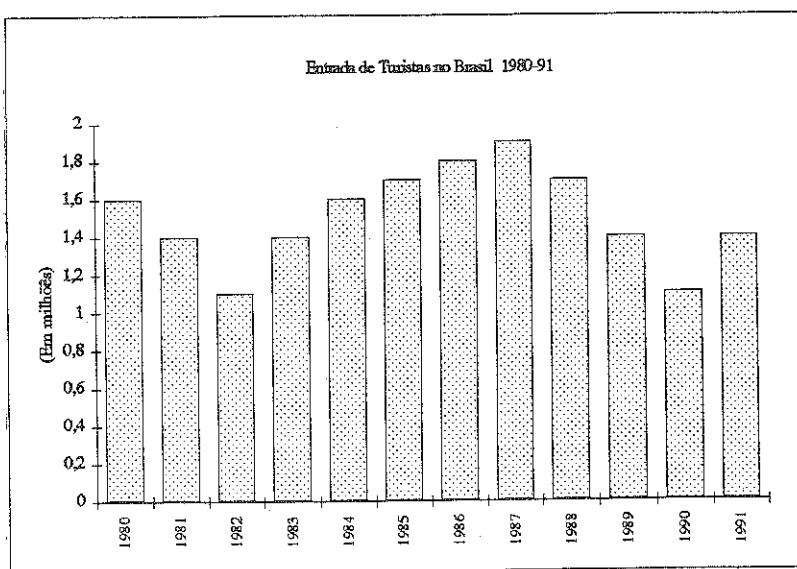
Ano	Número de Turistas	Índice 1980=100
1980	1.625.422	100
1981	1.357.879	84
1982	1.146.681	71
1983	1.420.481	87
1984	1.595.726	98
1985	1.735.982	107
1986	1.934.091	119
1987	1.929.053	119
1988	1.742.939	107
1989	1.402.897	78
1990 (r)	1.091.067	67
1991 (e)	1.352.000	83

Fonte: Departamento de Polícia Federal

(r) Dado Revisado

(e) Estimativa da EMBRATUR

FIGURA 1



Acresce que o turismo é importante captador potencial de divisas, pois não está sujeito a taxas, sobretaxas e retaliações, como estão a maioria dos produtos comerciados no mercado internacional. Tais dados revelam o papel já exercido pelo turismo nacional e seu significado potencial de crescimento. Estima-se que ocorreu um crescimento do fluxo receptivo a partir de 1992, em função de:

- a) o interesse despertado pelo turismo ecológico, ou ecoturismo, e o fato de o Brasil possuir natureza em grande escala;
- b) as facilidades do transporte aéreo, particularmente a liberação dos vôos tipo charter e a possibilidade de articulação direta local/mundial;
- c) o fortalecimento e a diversificação da infra-estrutura turística;
- d) a implementação de promoções e de marketing.

Nesse contexto revaloriza-se a costa brasileira em si, e as áreas que a compõem. Pois o Brasil tem uma extensíssima costa de aproximadamente 7.000 Km, abrangendo uma área emersa de mais de 480.000 Km². Numa estreita faixa terrestre concentram-se cerca de 39,3 milhões de habitantes, mais de um quarto da população brasileira, correspondendo a uma

densidade demográfica de 82 hab/Km², índice cinco vezes superior ao nacional. Além de abrigar as grandes metrópoles e indústrias - exceto São Paulo e Minas Gerais - é depositária de grande biodiversidade. Em contrapartida, destaca-se também como zona onde se registam focos de acentuada degradação, ao lado de áreas menos afetadas pela ação antrópica.

Em decorrência de fatores históricos e geográficos, na costa brasileira concentravam-se até há pouco, as maiores atrações turísticas do país: a cidade do Rio de Janeiro, portão de entrada do país, e considerada ainda nosso mais forte produto turístico; o patrimônio histórico de Olinda, Salvador e Parati; as praias dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.

Hoje, no quadro de globalização da intensificação dos fluxos de negócios e da crescente disponibilidade de tempo para o lazer, sua posição no Atlântico Sul é valorizada por redes de circulação cujo âmbito se amplia: no mar, pelas conexões com o Caribe, a África e o Oriente Médio e a Antártica; na terra, por conexões ferroviárias e rodoviárias que se estendem até o coração da América do Sul; e no ar, por conexões planetárias mais intensas com as Américas, a Europa e a África, razão que explica a presença da Aeronáutica no Comitê Consultivo e de Coordenação do Prodetur/NE. Cumpre, ainda, assinalar a perspectiva de fortalecimento dos fluxos e relações com o Pacífico, por intermédio de rodovias transcontinentais.

Tais condições encurtam distâncias, permitindo articulações diretas e, assim, favorecendo o turismo segmentado e a valorização de duas áreas na zona costeira: o Nordeste, que recebe diretamente fluxos de turistas dos EUA, da Europa e da Argentina, e o Sul, para onde afluem sobretudo os argentinos.

Se o turismo ecológico aponta para as regiões Norte e Centro-Oeste, a beleza selvagem das praias é um grande atrativo para o esporte náutico, e para aqueles que buscam um clima ameno no decorrer de todo o ano. Trata-se da modalidade *turismo do sol*, responsável pela massificação deste tipo de viagens na última década, incidindo particularmente no Nordeste.

Constitui-se, assim, o turismo, atualmente, num dos mais importantes vetores de ocupação do litoral brasileiro. Complexos hoteleiros para atendimento sobretudo de turistas internacionais se multiplicam, assim como novos balneários e marinas, resultando em crescimento urbano desordenado, pressões imobiliárias, deficiência ou mesmo colapso da infra-estrutura principalmente relacionada com o saneamento básico, e privatização de praias e áreas de uso comum. Acresce a poluição por esgotos domésticos, a ocupação irregular de áreas de salinas e a intensificação do mergulho submarino, que explora porções privilegiadas da costa que ainda guarda condições ambientais ideais.

Na medida em que o turismo é importante para a economia nacional, a grande questão que se coloca é, portanto, como transformá-lo em um vetor de desenvolvimento capaz de realizar a passagem de um modo de produzir para outro, utilizando o potencial existente para melhorar a qualidade de vida da população sem degradar o meio ambiente.

2 ANTECEDENTES DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

A política nacional de turismo é reveladora da transição em curso nos padrões de

desenvolvimento, transição que revela também, no que diz respeito à zona costeira, a indefinição do Estado e o conflito entre as políticas públicas em nível federal.

Na medida em que a análise do gerenciamento costeiro já foi objeto de exaustiva avaliação, cabe analisar os antecedentes da política de turismo.

2.1 As Origens

Trata-se de uma preocupação recente, datada da década de 1950. Esta década marcou definitivamente a história do turismo no país, onde já estava em franco processo de desenvolvimento o modelo de substituição de importações, no qual o intervencionismo estatal adquirira importância capital. Como uma das consequências do "nacional-desenvolvimentismo", alargava-se e organizava-se um setor de classes sociais médias e urbanas, que, aos poucos, começaria a incorporar entre os seus valores socioculturais a ideologia do turismo e do lazer, já então em voga no Primeiro Mundo, e se constituíram num mercado interno potencial às incipientes atividades desse setor.

Até aquela época, o turismo tivera um movimento extremamente reduzido, limitando-se, basicamente, a fluxos que se davam, sobretudo, em direção à cidade do Rio de Janeiro, que se notabilizava por suas funções enquanto Distrito Federal e centro cultural, a estâncias climáticas, hidrominerais e cidades litorâneas, onde os atributos ambientais eram conjugados com o funcionamento de cassinos e de casas de lazer em geral que, com a proibição ao jogo pelo governo Dutra (1946), perderam parte de sua atratividade, tendo algumas delas se estagnado (Falcão, 1992).

O potencial do turismo no Brasil viria a ser alargado, nos anos 1950, também como repercussão da implantação da indústria automobilística, que veio definitivamente marcar a ascensão do rodoviário como matriz principal dos transportes. A malha rodoviária que começava então a ser construída, também para viabilizar a transferência da capital para o Planalto Central, levaria à integração regiões periféricas ao centro nacional, que se esboçava no triângulo Rio de Janeiro-São Paulo-Belo Horizonte.

Desse modo, 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 Kubitschek, o que pôde ser comprovado ainda nos anos 1950 com:

- a) o reforço da condição de grande centro de atração turística e cultural já experimentada pela cidade do Rio de Janeiro, cristalizando sua função como "cartão-postal" e principal porta de entrada do turismo externo no país. Isto permitia ao Rio de Janeiro apresentar-se como um dos produtos turísticos à disposição dos exigentes mercados do Primeiro Mundo;
- b) o aparecimento do fenômeno da segunda residência. O veraneio ou o descanso dos fins de semana se transformaram em um valor social, cuja satisfação levaria o turismo, de um modo muitas vezes predatório e desordenado, a regiões acessíveis a grandes centros urbanos do Centro-Sul, e com atributos ambientais valorizados (zonas costeiras e/ou serranas). O fenômeno da segunda residência constituiu uma das formas

pelas quais o capital imobiliário se inseriu no setor turístico (Falcão, 1992).

O Estado, neste contexto, viria a ser chamado a assumir tarefas variadas, com vistas à organização, desenvolvimento e expansão do turismo no país. A intervenção estatal se fez sentir tanto na criação de órgãos e instituições normativas e executivas quanto na produção do espaço. Em 1958, foi criada pelo governo Juscelino Kubitschek a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), subordinada à Presidência da República (Decreto nº 44.863, de 21/11/58). Em 1962 (Decreto nº 534, de 23/01/58), a COMBRATUR seria extinta, dando origem à Divisão de Turismo e Certames do Ministério da Indústria e Comércio.

Marco na história da política do setor foi a criação da EMBRATUR em 1966 - Empresa Brasileira de Turismo (Decreto nº 55, de 18/11/66) - bem ao estilo da atuação do governo militar, isto é, do planejamento estratégico por meio da multiplicação de empresas e agências federais capazes de acelerar a modernização da sociedade e do território e de centralizar o poder do Estado em nível federal. Extingue-se a Divisão de Turismo e Certames e altera-se o valor do turismo. A lei que cria a EMBRATUR é mais abrangente: define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo, nos quais a empresa está inserida, e reconhece o interesse do setor para o desenvolvimento econômico do país.

O Turismo passa a ser considerado uma indústria nacional, e ao Governo Federal compete orientar a política e coordenar as iniciativas pública e privada para adaptar a indústria às reais necessidades do desenvolvimento econômico e cultural. Compete ainda participar de entidades internacionais de turismo. A EMBRATUR poderia organizar empresas subsidiárias de economia mista, inclusive estaduais, efetuar convênios, e contava com capital próprio e com a possibilidade de obter outros recursos de várias fontes. Merece registro o artigo 38, por intermédio do qual o Poder Público poderia desapropriar áreas interessantes ao desenvolvimento de atividades turísticas. Equiparado a uma indústria, o turismo passa a gozar dos mesmos incentivos fiscais concedidos à atividade.

Em 1977, foi sancionada a Lei nº 6.513, que, entre outras providências, dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico e sobre o inventário dos bens de valor cultural e natural com finalidade turística.

A EMBRATUR, desde a sua fundação até 1987, segundo dados fornecidos por material publicitário alusivo aos 20 anos de sua criação, seria responsável por um notável crescimento do turismo no país. De 16.313 aposentos, em 1967, passou-se a ter, no Brasil, 120.000 aposentos. No mesmo período, o número de hotéis passou de 164 para 1980 classificados. Esses mesmos dados chamam atenção para o fato de que, entre 1967 e 1987, 70% dos hotéis foram construídos mediante concessão de incentivos fiscais ou financeiros.

A atuação da EMBRATUR fez-se por meio de uma legislação restritiva, que dava à empresa o poder de controle do número de agentes que trabalhavam no setor e, assim, do controle sobre as regiões. A EMBRATUR era a um só tempo o Legislativo e o Executivo quanto ao turismo.

2.2 Transformações Recentes

O setor, contudo, apresentaria uma transformação consoante com a própria situação

do país. Até 1985, a legislação não se alterou, mas a empresa passou a administrar conflitos emergentes. Em face da expansão do mercado interno e do rigoroso controle estatal multiplicaram-se iniciativas para abrir o mercado, buscando brechas jurídicas; firmas nominalmente obstinadas a outras atividades - locadoras de barcos, aviões, bugres, etc. - eram criadas para, na prática, acobertar agências de turismo.

A liberalização do mercado assumida no governo Sarney (Decreto-Lei nº 7.347, de 24/07/85), nada mais foi do que a legitimação de um processo que ocorria, e que tornava patente o esgotamento do modelo centralizador. O crescimento do número de agências foi, então, notável. Em Cuiabá, por exemplo, até 1986 somente eram reconhecidas cinco agências de viagem, enquanto hoje existem quase setenta.

Simultaneamente, introduz-se gradativamente a relação entre turismo e meio ambiente, a partir da Lei nº 6.938, de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente e, em 1987, a EMBRATUR, baseada na experiência bem sucedida de outros países e preocupada com a utilização indevida da natureza brasileira, lançou no mercado um novo produto turístico, o Turismo Ecológico.

Na Constituição de 1988, contudo, esta relação não aparece explicitamente. Enquanto o meio ambiente é tratado com destaque, merecendo um capítulo inteiro, o turismo é tratado em dois parágrafos, que o reconhecem como fator de desenvolvimento e definem os grandes patrimônios turísticos nacionais. O novo marco na política federal para o setor ocorre no governo Collor de Mello, no contexto de esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, envolvendo a crise do Estado, bem como das pressões ambientalistas e de preparação da Rio-92. Só então introduz-se o discurso ambiental na política de turismo.

Dois dispositivos legais alteram a política do setor. Primeiro, a Lei nº 8.181, de 28/03/91, que dispõe sobre a EMBRATUR. A autarquia especial, doravante, passa a denominar-se EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo, a ser vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Regional da Presidência da República, e sua sede é transferida para Brasília. Tem por finalidade formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo (PNT).

Três ordens de competência cabem à EMBRATUR:

1 - normativa e executiva, envolvendo estabelecer normas, medidas e critérios, inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico, cadastrar empresas e empreendimentos do setor, bem como executar decisões e fiscalizá-las;

2 - fomentadora e promocional de políticas públicas e privadas do turismo, da infra-estrutura, de eventos, bem como de estudos (mediante contratos e convênios);

3 - financiadora direta ou indireta de iniciativas, planos, programas e projetos.

Extingue-se o Conselho Nacional de Turismo, mas se ratifica o FUGENTUR, criado em 1971 e alterado em 1975 (Decreto-Lei nº 1.439, de 30/12/75), bem como os incentivos fiscais do setor.

O segundo dispositivo legal é o Decreto nº 448, de 14/02/92, que regulamenta a Lei acima citada e dispõe sobre a PNT. Em suas diretrizes, a PNT sugere aos municípios que criem Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente - CODEMAS - indicando a articulação do turismo com o meio ambiente, bem como a distribuição da execução da política pelas três esferas do governo.

O significado do turismo muda. Em seu discurso, a PNT, em vez da ênfase ao desenvolvimento, estabelece como diretrizes a prática do turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico. Na prática, seus objetivos são:

- a) democratizar o acesso ao turismo nacional;
- b) reduzir as disparidades sociais e econômicas regionais pelo crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição da renda;
- c) aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio de turistas estrangeiros no país, e diversificar os fluxos domésticos;
- d) ampliar e diversificar os equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características regionais, bem como estimular a criação e implantação de equipamentos destinados a atividades de expressão cultural, serviços de animação com capacidade de retenção e prolongamento da permanência dos turistas.

Vale a pena assinalar a preocupação com o estímulo ao turismo internacional e ao intercâmbio tecnológico revelado no parágrafo único do Artigo 10, que estabelece explicitamente convênio com o Ministério das Relações Exteriores. Sobretudo, vale assinalar a mudança no papel do Poder Público que, menos centralizado, deve dar apoio técnico e financeiro ao setor, cabendo à iniciativa privada a prestação dos serviços turísticos (Artigos 4º e 5º), embora o governo federal possa complementá-los.

É nesse contexto que se elabora o Plano Nacional de Turismo - PLANTUR (Brasília, julho de 1992). Em 1993, no governo Itamar Franco, a PNT e a EMBRATUR são novamente deslocadas para o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, mas sem que se alterassem as diretrizes estabelecidas.

3 DIAGNÓSTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

O principal instrumento da PNT é o PLANTUR, apresentado pela EMBRATUR em julho de 1992. Ao que tudo indica, foram poucas as medidas tomadas para sua implementação. São aqui descritos o plano em si, os programas propostos, os projetos de que se tem notícia, bem como as fontes de financiamento disponíveis em nível federal para o setor, e segundo o seu interesse para a Zona Costeira.

3.1 O Plano Nacional de Turismo

O PLANTUR foi o primeiro passo na implementação da PNT. Reafirma o turismo como instrumento estratégico de desenvolvimento regional considerando-se sua importância

sócio-económica para a geração de empregos, renda, divisas e tributos. Identifica os programas que deveriam viabilizar a PNT e se propõe a definir o papel do Governo Federal como coordenador e indutor da atividade turística. Incorpora a visão do trade e dos Órgãos Oficiais de Turismo, as sugestões da Câmara Setorial de Turismo e insiste na necessidade de participação de todos os ramos e agentes da atividade.

A partir da análise da situação do turismo no mundo e no Brasil (itens 1.2 e 1.3) pressupõe-se que, a curto prazo:

- a) o crescimento esperado da demanda não exija investimentos maciços na ampliação da capacidade instalada de serviços turísticos básicos (meios de hospedagem, transportes, agências), sendo viável utilizar intensivamente as instalações existentes;
- b) a concentração da infra-estrutura existente nas regiões Sul e Sudeste e nas capitais estaduais, indica, contudo, a necessidade de diversificá-la e distribuí-la;
- c) o desenvolvimento de pólos turísticos integrados em novas áreas associados à expansão da infra-estrutura do ecoturismo e de redes de hotéis econômicos possibilitarão adequar a oferta ao perfil da demanda das principais emissoras nacionais e internacionais;
- d) novos investimentos e inversões deverão ser consolidados e estimulados a cargo dos órgãos responsáveis por: obras de ampliação das instalações aeroportuárias; estradas de interesse turístico e saneamento básico.

Embora não seja especificamente contemplada na PNT, a zona costeira, como visto, recebe grande parcela dos fluxos turísticos, e deverá ser alvo de investimentos relacionados a novos pólos turísticos, obras aeroportuárias, estradas e saneamento.

O PLANTUR pretende constituir-se em guia norteador de ações públicas e privadas, tendo como objetivos (PLANTUR, 1992):

- a) ordenar as ações do setor público, visando à diversificação dos produtos, à geração de empregos e divisas, à melhor distribuição da renda regional, à proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural;
- b) constituir referencial para as ações do setor privado, oferecendo subsídios para planejamento e execução de suas atividades.

A tentativa de definir o papel da União transparece de duas formas. Primeiro, no estabelecimento de um conjunto de ações sistematizadas sob a forma de programas que, concebidos em nível nacional, devem ter sua execução, no nível de subprogramas e projetos, adaptada às condições regionais e locais. Segundo, no estabelecimento de diretrizes básicas para as estratégias a serem adotadas pelos setores públicos e privado, referentes à:

- a) preservação e valorização do meio ambiente e seus recursos;
- b) eficiência administrativa;

- c) interação e trabalho cooperativo com outras esferas e instâncias governamentais, iniciativa privada, bancos e organismos internacionais;
- d) execução das ações pela iniciativa privada e atividades de fomento e de suporte pelo Governo.

A ambigüidade do plano é patente nos objetivos e diretrizes. Tem ótica desenvolvimentista, mas suas diretrizes ora se referem à proteção ora à preservação ou à valorização do meio ambiente. Enfatiza a redução das desigualdades regionais, mas não sugere como alcançá-la. 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.

Os resultados econômicos esperados até 1994 são os seguintes:

- a) aumento da receita cambial turística de US\$ 1,4 bilhão (1990) para US\$ 3,0 bilhões. A partir desse aumento, estimando-se o gasto médio de US\$ 80,00 per capita/dia, e a permanência de 14,5 dias e o ingresso de 2.600.000 turistas no país, prevê-se acréscimo de US\$ 4,6 bilhões no PIB, de US\$ 2,9 bilhões na arrecadação de tributos, de US\$ 4,1 bilhões à massa salarial e geração de 490 mil novos empregos diretos e indiretos;
- b) elevação do impacto do turismo no PIB de 2,7% (1990) para 4,5% em 1994;
- c) colocar o turismo entre os três primeiros itens da pauta de exportações brasileira.

3.2 Programas e Subprogramas

São sete os programas previstos no PLANTUR, três dos quais constituídos de vários subprograma. A zona costeira é privilegiada na maioria deles, tal como exposto a seguir.

3.2.1 O Programa de Pólos Turísticos

Central na estratégia do plano, a partir do pressuposto que a ampliação e diversificação da capacidade instalada em áreas previamente selecionadas estimulará não só o turismo como outras atividades. Em outras palavras, supõe-se que a concentração do conjunto de atividades turísticas em um pólo exerce efeitos atrativos sobre outras atividades no mesmo espaço econômico e geográfico, favorecendo o desenvolvimento sustentado.

Nesse sentido, dos quatro subprogramas que o compõem, o principal é o de Ampliação e Melhoria da Oferta dos Meios de Hospedagem, considerado capaz também de estimular o aumento da permanência e dos gastos do turista.

Hoje, desenvolvem-se ações de comercialização de produtos voltados para o turismo segmentado, o que exige adequação dos meios de hospedagem ao mercado. A distribuição da oferta hoteleira no Brasil é ainda heterogênea quanto a tipos e categorias; e não atende à demanda segmentada (Quadro 2). Turistas estrangeiros demandam equipamentos hoteleiros específicos, cuja oferta no Brasil é pequena; o crescimento do turismo doméstico, constituído

sobretudo pela classe média, demanda hospedagens mais econômicas, com serviços simples mas de qualidade, o que é raro; o albergue, responsável por 10% do movimento turístico mundial, é escasso no Brasil (70 unidades apenas distribuídas em 45 municípios em 1992).

Como solução, a EMBRATUR identificou os pólos turísticos que passaram a ter prioridade de investimentos (Quadro 3), o que deveria resultar "numa concentração natural de oferta de serviços complementares sem a necessidade de novas inversões para implantação de serviços urbanos" (PLANTUR, 1992, p. 13). Tratam-se de pólos classificados como consolidados, em desenvolvimento e potenciais.

Tendo em vista essas considerações, o referido subprograma objetiva:

- a) o desenvolvimento de pólos turísticos, com preferência para o "hotel âncora" e o tipo **resort** de padrão internacional;
- b) a adequação da infra-estrutura para o turismo ecológico, especialmente na Amazônia e no Pantanal, privilegiando a construção de acampamentos ecológicos e **lodges** ambientais;
- c) interiorização do fluxo turístico, com a oferta de "hotéis econômicos".

É fácil perceber que as regiões metropolitanas são eleitas para os pólos consolidados onde se pretende desenvolver o turismo mais sofisticado, significando privilegiamento da zona costeira.

a) Da mesma forma, a zona costeira é privilegiada pelo Subprograma Ampliação dos Meios de Entretenimento e Negócios, que visa a ampliar a infra-estrutura de esportes e lazer, com vistas à maior permanência e gastos do turista e à captação de novos fluxos turísticos, por meio da criação de locais para a realização de eventos, feiras e exposições.

A oferta para o turismo de lazer e de esportes no Brasil é pequena na área náutica. As doze marinas existentes estão concentradas na região Sudeste e os serviços voltados para esse uso são mínimos e de custo elevado, quando existentes. Os parques temáticos são raros, mas o turismo de negócios já dispunha de uma oferta significativa de 140.000 lugares em 207 áreas localizadas, sobretudo em hotéis, aproximando-se das necessidades e demandas. Finalmente, os serviços de alimentação e bebidas constituem o segmento melhor estruturado, estando apto a atender ao incremento da demanda, independente de qualquer intervenção planejada.

QUADRO 2
DISTRIBUIÇÃO DA OFERTA DE MEIOS DE HOSPEDAGEM
CLASSIFICADOS POR REGIÃO - BRASIL/1991

REGIAO	CATEGORIA											
	HOTEL		H. LAZER		H. RESID		HOSPED.		POUSADA		LA/LE	
	MH	UH	MH	UH	MH	UH	MH	UH	MH	UH	MH	UH
N	97	5.347	2	480	2	80	1	27	-	-	8	93
NE	344	20.357	30	2.113	3	165	16	334	9	152	-	-
SE	915	56.008	108	5.141	57	3.186	40	993	12	217	-	-
S	517	31.230	29	2.599	12	466	15	624	-	-	-	-
CO	111	7.745	6	422	-	-	11	331	-	-	5	44
TOTAL	1984	120.687	175	10.775	74	3.877	83	2.309	21	369	13	137

Assim sendo, a ampliação da oferta de instalações náuticas, com o estímulo à implantação de marinas no litoral, instalando equipamentos em cursos d'água, represas e lagos, é uma prioridade desse subprograma, ao lado da criação de centros de eventos e exposições para captação de recursos e da instalação de complexos de entretenimento e lazer, particularmente nas estâncias hidrominerais.

QUADRO 3

Pólos Turísticos Litorâneos - EMBRATUR

Região Norte

ESTADO	CONSOLIDADO	DESENVOLVIMENTO	POTENCIAL
- Amapá		- Macapá e Arredores	- Parque Nacional do Cabo Orange - Reserva Biológica do Lago Piratuba
- Pará	- Região Metropolitana de Belém	- Litoral Paraense - Região Oeste Paraense - Região Sul Paraense	- Bacia Hidrográfica da Ilha de Marajó

Região Nordeste

Cont...

ESTADO	CONSOLIDADO	DESENVOLVIMENTO	POTENCIAL
- Alagoas	- Maceió e Arredores	- Projeto Costa Dourada (Litorais Norte Alagoano/Sul Pernambucano)	- Litoral Sul Alagoano

- Bahia	- Região Metropolitana de Salvador	- Litoral Sul Baiano (Trecho Ilhéus / Porto Seguro) - Região do Vale do São Francisco (Trecho Juazeiro / Paulo Afonso)	- Demais cidades da Costa Baiana - Região do Vale do São Francisco (Trecho Juazeiro/ Divisa com Minas Gerais) - Parque Nacional da Chapada da Diamantina
- Ceará	- Região Metropolitana de Fortaleza	- Projeto Prodeturis (Trecho Fortaleza/Trairi)	- Outras Cidades do Litoral Cearense - Parque Nacional de Ubajara e Arredores (Grutas)
- Maranhão		- Circuito das Cidades Históricas Maranhense	- Litoral Maranhense (Abrange Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses)
- Paraíba		- João Pessoa e Arredores - Projeto Costa do Sol (Litoral Sul Paraibano)	- Litoral Norte Paraibano
- Pernambuco	- Região Metropolitana do Recife	- Litoral Norte Pernambucano - Região Serrana Pernambucana - Projeto Costa Dourada (Litorais Sul Pernambucano e Norte Alagoano)	- Arquipélago de Fernando de Noronha
- Piauí			- Região do Delta do Rio Parnaíba
- Rio Grande do Norte	- Natal e Arredores	- Litoral Sul Potiguar (Projeto Via Costeira)	- Outras Cidades do Litoral Potiguar - Projeto Litoral Natal/Touros
- Sergipe		- Aracaju e Arredores - Circuito Cidades Históricas (Laranjeiras, Estância e São Cristovão)	- Litoral Sergipano - Margem Sergipana do rio São Francisco

Região Sudeste

Cont...

ESTADO	CONSOLIDADO	DESENVOLVIMENTO	POTENCIAL
- Espírito Santo		- Vitória e Arredores - Litoral Capixaba/ Rodovia do Sol	- Demais cidades da Costa Capixaba

- Rio de Janeiro	- Região Metropolitana do Rio de Janeiro	- Costa Verde (Litoral Rio/Santos) e seus conjuntos Insulares - Costa do Sol (Litoral Rio/Macaé)	
- São Paulo		- Costa Verde (Litoral Rio/Santos) e seus Conjuntos Insulares	- Litoral Sul Paulista

Região Sul

Cont...

ESTADO	CONSOLIDADO	DESENVOLVIMENTO	POTENCIAL
- Paraná		- Circuito Antonina - Paranaguá (Caminho Ferroviário)	- Litoral Paraense
- Rio Grande do Sul	- Região Metropolitana de Porto Alegre		- Região Lagunar Gaúcha
- Santa Catarina	- Florianópolis e Arredores	- Região do Vale do Itajaí (Joinville, Blumenau, Itajaí)	- Circuito Rota do Sol (Litoral Norte Catarinense) - Demais Cidades do Litoral Catarinense

b) O Subprograma Expansão da Oferta de Transportes Turísticos visa a estimular a renovação dos transportes, por meio da abertura de linhas de crédito no sistema bancário nacional para financiamento de ônibus e embarcações turísticas. Ao que tudo indica, pretende beneficiar os setores aquaviário e ferroviário - em detrimento do rodoviário, cuja frota é velha, e que não dispõe de linhas de crédito -, bem como a zona costeira e, dentro dela, a região Nordeste, na medida em que o segmento rodoviário está concentrado no Sudeste e Sul. Ademais, os setores aqua e ferroviário podem constituir-se no próprio produto turístico.

O aproveitamento turístico do litoral, assim como das hidrovias, mediante efetivo incentivo do Governo, é explicitado no subprograma.

c) De caráter mais geral, o Subprograma Captação de Recursos e Bolsa de Negócios, que visa a identificar novas fontes de financiamento internos e/ou externos para pólos turísticos, fundamenta-se em suporte técnico e institucional das bolsas de negócios regionais. Sugere, pois, também, privilégios para a zona costeira e suas diversificadas regiões.

3.2.2 O Programa Turismo Interno

Incide significativamente sobre a zona costeira. Visa a expandir o setor apoiando o turismo dos extratos populacionais de baixa renda, cuja demanda é de um dia ou de fim de semana, ou seja, o turismo de massa. Visa ainda a intensificar os fluxos inter-regionais e distribui-los de forma mais equilibrada ao longo dos meses do ano.

Prevê programas articulados com entidades públicas e classistas, que permitirão ao trabalhador, em suas férias, se deslocar com sua família para destinos turísticos acessíveis ao seu nível de renda.

Seus três subprogramas enquadram-se nessa meta, envolvendo campanhas de conscientização turística e apoio a eventos, estímulos a roteiros de baixa estação para premiação de empregados por produtividade e implantação de estrutura receptiva adequada ao tipo de demanda.

Na medida em que esta demanda específica já existe, as instalações deverão ser localizadas, numa primeira etapa, próximo às praias grandes das regiões metropolitanas e capitais - emissores do turismo de um dia - que recebem intenso fluxo turístico nos fins de semana e feriados.

Trata-se, pois, de ordenar o fluxo dos trabalhadores na zona costeira.

3.2.3 O Programa MERCOSUL

A formação do Mercado Comum do Sul entre Brasil, Argentina e Uruguai, e passíveis de integração e de livre comercialização justifica o Programa MERCOSUL, que envolverá a costa Sul do país.

O fluxo turístico receptivo proveniente do Cone Sul já representa cerca de 40% do fluxo total brasileiro, e pesquisa realizada pela EMBRATUR revela que os turistas sul-americanos apontaram como deficientes a sinalização, os guias e as informações.

Como a maior parte do fluxo do Cone Sul entra no Brasil por via terrestre, pretende-se atuar em dois níveis:

a) preparar a região receptiva, primeiro ponto visitado, como também instalar nessa região uma infra-estrutura de apoio e informação para distribuir o fluxo para outras regiões brasileiras. Estas ações deverão ser de caráter local, executadas pela iniciativa privada e órgãos oficiais estaduais e municipais de turismo;

b) simultaneamente buscar, por meio dos trades nacionais e dos Estados-Parte, a integração de roteiros turísticos entre países, a formação de cooperados para atuação conjunta de marketing em feiras e eventos internacionais, a realização de pesquisa de mercado conjuntos nos principais países emissores de turistas de larga distância.

3.2.4 Outros Programas de Interesse Direto para a Zona Costeira

Dois outros programas afetarão diretamente a zona costeira, embora não estejam a ela tão direcionados como os anteriores.

O Programa Ecoturismo prevê a preparação urgente e aproveitamento do potencial ecológico brasileiro, compatibilizando a exploração turística com ações promotoras do desenvolvimento sustentável, de modo a capturar a expressiva fatia de mercado formada por turistas da natureza. Segundo estimativa da Organização Mundial de Turismo-OMT, esta

demandar crescerá a taxas bem mais elevadas que as do turismo convencional.

Na medida em que na zona costeira já foram estabelecidos vários tipos de unidades de conservação, e que se prevê a incorporação do ecoturismo nas formas de sua utilização, o Programa envolve também esse espaço.

Outro Programa significativo para a zona costeira é o de Marketing Internacional cujo objetivo é reverter a tendência de queda do fluxo turístico internacional para o Brasil. Para tanto, a EMBRATUR procurará estimular a demanda externa considerando:

- a) o produto Brasil - criar uma imagem do país pautada na natureza e no calor humano e em vários produtos, considerando as peculiaridades de cada mercado emissor: turismo jovem, ecoturismo, turismo náutico, de maior idade, desportivo, de congressos, profissional, de incentivo, étnico, místico, integrado Mercosul;
- b) os mercados-alvo - dirigir ações de marketing a países selecionados que apresentem mercados capazes de rápido retorno do investimento e maior dispêndio turístico per capita. Tratam-se, no mercado de longa distância: da Europa, com ênfase na Alemanha, França, Itália, Espanha e Inglaterra, do Japão, no mercado asiático, e dos EUA. No mercado regional, referente à América Latina, a ênfase é sobre o Cone Sul;
- c) as ações mercadológicas - as principais ações previstas referem-se à difusão da informação - mediante a implantação do Brazilian Tourist Board Press Information Center -, implementação da capacitação de venda do produto Brasil, dirigido aos agentes de viagens no exterior - Projeto Carrossel -, além da promoção, realização e participação em eventos especiais.

A captação de fluxo internacional certamente incidirá em grande parte sobre a zona costeira, onde convergem muitos dos produtos previstos.

3.2.5 Programas de Interesse Indireto para a Zona Costeira

Tratam-se de dois Programas de caráter geral, que visam a melhoria da atividade turística.

Um deles, é o **Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico**, cujos subprogramas visam a modernização administrativa e operacional mediante a progressiva incorporação de inovações tecnológicas, inclusive a criação de rede de comunicação; a disseminação da informação mediante a implantação de banco de dados e de pesquisas de mercado; e a desregulamentação para remoção de entraves burocráticos, de modo a facilitar a atividade e a transferência de parte do controle da qualidade e da gestão a entidades representativas.

O outro é o **Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo**, que visa ao aprimoramento da qualidade dos profissionais envolvidos no setor, considerada condição essencial para a melhoria da competitividade do produto turístico brasileiro. O programa tem como meta principal a preparação de agentes multiplicadores de treinamento.

3.3 Articulação Interinstitucional

Sob a justificativa da abrangência e as interfaces do turismo, o PLANTUR dedica um item específico à estratégia de articulação interinstitucional em nível governamental e privado, considerada básica para o planejamento integrado do setor.

A interação de todos os participantes dos diferentes segmentos executores visando a um efetivo direcionamento de esforços é essencial, para o que se propõe a formação de um Sistema Nacional Integrado de Planejamento de Turismo - SNIPT - com base no PLANTUR e programas e projetos estaduais e municipais.

O SNIPT pretende ser, em nível técnico, a contrapartida do Sistema Nacional de Turismo (SNT). A interface do Sistema, em nível nacional, dar-se-á por intermédio dos segmentos organizados do trade que venham a se associar a ele.

Esboça-se a tentativa de definir competências. A associação proposta visa a maximizar recursos das três esferas de Governo - sem perda de autonomia de cada nível - implicando, num primeiro momento, a canalização desses recursos para projetos já programados, passíveis de imediata ação comum, que comporão o PLANTUR e se inserirão nos programas anuais de trabalho da EMBRATUR em nível nacional.

As premissas básicas do Sistema tentam avançar no esclarecimento das competências dos parceiros nessa associação, bem como na filosofia que orienta o setor:

a) reafirma-se que o turismo é cada vez mais uma atividade privada, onde cabe ao Governo as atividades de fomento, infra-estrutura básica e marketing, sendo as duas últimas desenvolvidas em parceria com a iniciativa privada, inclusive quanto à participação financeira. E mais, como atividade econômica, deve utilizar tecnologia de ponta;

b) cabe à EMBRATUR, com apoio dos órgãos estaduais e municipais e com base na Câmara Setorial de Turismo, mobilizar outros órgãos da esfera federal a participarem do Sistema;

c) o sistema de planejamento integrado, coordenado pela EMBRATUR, promoverá a integração das ações, no âmbito nacional, de forma regionalizada, com base nas Comissões de Turismo Integrado (CTI).

3.4 Principais Programas e Projetos em Implementação

3.4.1 Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR/NE

O PRODETUR, constituído por vários projetos, é o programa turístico mais explícito com interesse para a zona costeira. Foi concebido pelo governo federal e pelos governos estaduais. Criado pela Sudene e a EMBRATUR - Portaria Conjunta nº 1, de 29 de novembro de 1991 - envolveu quatro Ministérios e a Presidência da República e, para sua coordenação, foi criado um Comitê Consultivo com representantes de cada um dos órgãos federais e

estaduais, estes últimos representados pela Comissão de Turismo Integrado do Nordeste - CTI/NE (Cunha Jr., s/ data).

Priorizando o Programa, o Governo Federal solicitou ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID o financiamento de US\$ 1,6 bilhão, sendo a metade a ser alocada na primeira etapa do Programa, com liberações previstas para 1994. Paralelamente à estrutura montada para viabilização financeira da infra-estrutura de apoio, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social criou um programa de financiamento para a iniciativa privada que, buscando atrair investimentos para a região, foi denominado Nordeste Competitivo.

A Portaria Conjunta nº 002, de 16 de abril de 1993, assinada pelo Ministro da Indústria e Comércio e do Turismo com os Ministros da Fazenda, da Integração Regional e da Aeronáutica e com a Ministra-Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, define atribuições para o PRODETUR. Na qualidade de Coordenador Geral do Comitê Consultivo e de Coordenação do Programa e com base nas atribuições previstas naquela Portaria, o Ministro do MICT designa para o referido Comitê os representantes dos Ministérios e Secretaria citados, bem como da EMBRATUR, da SUDENE e do Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB. Designa ainda como colaboradores eventuais, quando necessário, representantes da SEAIN/SEPLAN, da INFRAERO/MAer e do Departamento de Aviação Civil - DAC/MAer (Diário Oficial, 5/5/93).

Do documento de apresentação do PRODETUR, contudo, o Ministério da Aeronáutica não participa, enquanto o BNB, os governos estaduais e a CTI/NE constam como colaboradores.

a) Objetivos, Estratégias e Diretrizes

O PRODETUR parte da premissa que, apesar do enorme potencial turístico, o Nordeste apresenta entraves ao seu desenvolvimento, tais como: a recessão mundial que afeta os fluxos e a disponibilidade de recursos públicos e privados para investimentos, a utilização inadequada do solo e a inexistência de infra-estrutura básica de apoio, a deficiência de equipamentos e serviços, de recursos humanos capacitados e a comercialização inadequada do produto.

Supõe-se que os impactos das ações propostas beneficiará o Nordeste a curto prazo, na medida em que promoverá a captação de recursos para o segmento infra-estrutura, com irradiação positiva: no aquecimento da construção civil com reflexos na geração de renda e emprego e incremento do comércio e da indústria; em crescentes investimentos privados e serviços, aumentando a arrecadação de impostos; na criação da consciência conservacionista na indução e resgate da cultura regional.

O objetivo geral do projeto é fortalecer o turismo no Nordeste, consagrando a região como importante destinação turística nacional e internacional. Objetivos específicos são: aumentar o turismo receptivo e a permanência do turismo na região; induzir novos investimentos na infra-estrutura; gerar emprego e renda (Prodetur, 1993).

A estratégia do PRODETUR fundamenta-se em dois elementos. O primeiro é o tripé iniciativa privada/governo/população nordestina, para o que preconiza quatro instâncias gestoras:

Nacional, representada pela EMBRATUR, que formula, coordena, executa e faz executar a PNT;

Regional, a cargo da SUDENE, CTI/NE e BNB, que articulam ações e procedimentos delineados pelo programa, consultando os estados;

Estadual, constituída pelos estados, que elaboram projetos no âmbito do programa e que centralizam propostas municipais;

Municipal, sob a responsabilidade da unidade administrativa de turismo ou de planejamento da Prefeitura, que identificará e proporá ao órgão estadual as reivindicações pertinentes.

Cabe ainda aos estados mobilizar outras entidades que possam colaborar, tanto da sociedade civil como governamentais, considerando-se fundamental o concurso dos Governadores e das lideranças políticas estaduais e municipais, até porque a regionalização do turismo nordestino não colide com as reivindicações específicas dessas duas esferas de governo.

O segundo elemento da estratégia é a regionalização baseada na planificação em áreas especificamente voltadas para uma maior concentração de investimentos - Pólos e Corredores Turísticos - considerados como espaços capazes de privilegiar a interelação dos estados.

b) Subprogramas

São cinco os sub-programas que compõem o PRODETUR (Quadro 4), cujas ações propostas devem implicar em discussão com todos os segmentos representativos da atividade turística, previamente à sua implementação:

b.1) **político-institucional**, que visa a provocar alterações estruturais no modus-operandi político-institucional, tais como: vencer a tendência à burocracia excessiva, corrigir a política de tarifas e preços, facilitar o ingresso do capital estrangeiro e simplificar os procedimentos para fazer funcionar uma unidade produtiva;

b.2) **gestão**, que engloba ações voltadas para o planejamento, organização, direção, acompanhamento e avaliação sistemática, visando a racionalizar ações e melhorar a qualidade de prestação dos serviços;

b.3) **infra-estrutura, equipamentos e serviços**, considerado vital para viabilizar o potencial turístico, bem como sua horizontalidade, estabelecendo estreitas ligações com outros setores produtivos e de prestação de serviços;

b.4) marketing integrado, que visa a apoiar e estimular institucionalmente a elaboração e venda do produto turístico Nordeste, tirando partido de sua homogeneidade, bem como das peculiaridades inter e intra-regionais;

b.5) pólos e corredores, que visa a identificar áreas de atrativo turístico onde se devem concentrar infra-estrutura, equipamentos e serviços de apoio. Zonas Turísticas e Municipais prioritárias foram definidas como pólos e hierarquizadas sob a responsabilidade dos governos estaduais, ouvidas as administrações municipais (Quadro 5). Três níveis de prioridade foram estabelecidos para orientar a análise de projetos, com vistas à obtenção de financiamento do Governo Federal, estabelecendo-se o número máximo de cinco municípios nas prioridades I e II. Os corredores turísticos são considerados de grande importância, uma vez que por eles circulam os fluxos de visitantes que demandam os pólos regionais. Abrangendo espaços interestaduais, necessitam de ações integradas, bem como facilidades às inversões da iniciativa privada. A indicação dos equipamentos e serviços a serem localizados nos pólos e corredores são também de responsabilidade dos estados e municípios, com assistência técnica da equipe do Prodetur.

QUADRO 4

RESUMO DOS OBJETIVOS, SUBPROGRAMAS E AÇÕES

Objetivo Geral: Fortalecer o turismo no Nordeste e consolidar a Região como importante destinação turística nacional e internacional.
Objetivos Específicos: Aumentar o turismo receptivo; Aumentar a permanência do turista no Nordeste; Induzir novos investimentos na infra-estrutura turística; Gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística.

SUBPROGRAMAS

Político-Institucional	Gestão	Infra-Estrutura, Equipamentos e Serviços	Marketing Integrado	Pólos e Corredores
a) Tarifas e Preços;	a) Desenvolvimento de recursos humanos;	a) Melhoria e ampliação da Infra-estrutura básica e de apoio;	a) Caracterização da oferta turística;	a) Pólos turísticos;
b) Uso do Solo;	b) Desenvolvimento Organizacional;	b) Melhoria e ampliação dos equipamentos e serviços	b) Caracterização da demanda turística;	b) Corredores turísticos;
c) Captação de recursos;	c) Sistema de informação;		c) Promoção e divulgação da Região Nordeste	c) Equipamentos e Serviços
d) Incentivos fiscais e financeiros	d) Preservação do patrimônio turístico;			
	e) Avaliação do PRODETUR			

QUADRO 5 - PRODETUR

Zonas Turísticas e Municípios Prioritários no Litoral

Bahia

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral Norte	- Camaçari	- Mata de São João	- Entre Rios - Conde - Lauro Muller - Jandaira - Esplanada
- Litoral Sul	- Ilhéus - Porto Seguro	- Canavieiras - Caravelas	- Belmonte - Nova Viçosa - Uruçuca - Itabuna - Una - Stª Cruz de Cabrália - Eunápolis - Alcobaça - Mucuri - Itapevi - Prado
- Chapada Diamantina	- Lençóis	- Rio de Contas	- Morro do Chapéu - Andaraí - Mucugê - Palmeiras - Seabra - Iraquara - Livram. do Brumado
-Região Metropolitana de Salvador - RMS	- Salvador		- Piatã - Ituaçu - Bonito - Utinga - Itaparica - Vera Cruz - Saubara - Candeias - São Francisco do Conde - Cachoeira - São Félix - Muritiba - Maragogipe - Santo Amaro - Jaguaripe - Salinas da Margarida

- Baixo Sul		- Valença	- Jequirica - Camamu - Itacaré - Ubaitaba - Aurelino Leal - Marau - Igrapiuna - Taperoá - Nilo Peçanha - Ituperá - Cairú
-------------	--	-----------	--

Sergipe

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral Sul	- Aracaju - Itaporanga d'Ajuda - Estância - Indiaroba - Santa Luzia do Itanhí	- Barra dos Coqueiros	

Alagoas

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral Norte	- Maragogi - Japaratinga - Barra de Santo Antônio - Pariqueira - Maceió	- Porto Calvo	
- Litoral Sul	- Marechal Deodoro - Barra de São Miguel - Corupiré	- Piaçabuçu	

Pernambuco

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral Sul - Projeto Costa Dourada	- Serinhaém (praias do centro turístico de Guadalupe) - Rio Formoso (praias do centro turístico de Guadalupe)		
- Litoral Norte - Complexo Turístico Ponta do Sol/Catuama	- Paulista (praia de Maria Farinha) - Igarassu (Nova Cruz, núcleo histórico) - Itamaracá		- Goiana
- Pólo Metropolitano		- Recife - Olinda - Jaboatão dos Guararapes	
- Pólo Country			- Gravatá - Bezerros - Caruaru
- Distrito Ecoturístico de Fernando de Noronha			- Distrito Ecoturístico de Fernando de Noronha

Paraíba

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral Sul	- João Pessoa		- Pitimbu
- Projeto Costa do Sol	- Conde		
- Litoral Norte	- Cabedelo - Lucena	- Rio Tinto	- Baía da Traição - Mataraca - Mamanguape - Cajazeiras

Rio Grande do Norte

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral	- Natal - Ceará Mirim - Extremoz - Maxaranguape - Touros	- Grossos - Baía Formosa - Parnamirim - Goianinha	- Misia Floresta - Tibau do Sul - São José do Mipibu - São Bento do Norte - Galinhos

Ceará

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral	<ul style="list-style-type: none"> - Fortaleza (RMF) - Aracati 	<ul style="list-style-type: none"> - Caucaia - Aquiraz - Camocim - Itapipoca 	<ul style="list-style-type: none"> - Lagamar do Cauípe - São Gonçalo do Amarante - Paraipaba - Trairi - Cruz - Cascavel - Beberibe - Icapuí

Piauí

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral	<ul style="list-style-type: none"> - Parnaíba (Delta do Parnaíba) - Luis Correia (Costa das Dunas) 		<ul style="list-style-type: none"> - Distrito de Barra Grande - Cajueiro

Maranhão

Zonas Turísticas	Prioridade I	Prioridade II	Prioridade III
- Litoral	<ul style="list-style-type: none"> - São Luís - Barreirinhas - Tutóia - Alcântara 	<ul style="list-style-type: none"> - Paço do Lumiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Humberto de Campos - Primeira Cruz - Araioses - São José do Ribamar

- Corredores Turísticos Litorâneos:

Salvador/Aracaju/Maceió/Recife - BR 101 - AL 101 - PE 060

Salvador, Entre Rios, Estâncias, São Cristovão, Aracaju, Laranjeiras, Propriá, São Miguel dos Campos, Maceió, Japaratinga, Pariqueira, São José da Coroa Grande, Barreiros, Rio Formoso, Sirinhaém, Ipojuca, Cabo, Jaboatão dos Guararapes, Recife

Vitória/Salvador - BR 101 - BR 324

Vitória, Linhares, São Mateus, Teixeira de Freitas, Itacaraju, Eunápolis, Itabuna, Salvador

Fortaleza/Parnaíba/Teresina - BR 222 - CE 071 - PI 210 - BR 343

Fortaleza, Sobral, Camocim, Chavel, Parnaíba, Piripiri, Teresina

Belém/São Luís - BR 316 - BR 222 - BR 135

Belém, Maracaçumé, Santa Inês, Miranda, São Luís

São Luis/Parnaíba - BR 135 - BR 222

São Luís, Vargem Grande, Chapadinha, São Bernardo, Buriti dos Lopes, Parnaíba

Recife/Maceió - BR 232 - PE. 218 - AL. 115 - AL 220 - BR 101

João Pessoa/Natal/Fortaleza - BR 101 - BR 304 - CE 004

João Pessoa, Mamanguape, Goianinha, Natal, Angicos, Mossoró, Aracati, Sucatinga, Fortaleza

Recife/João Pessoa - BR 101

Recife, Olinda, Paulista, Abreu e Lima, Igarassu, Itamaracá, Goiana, João Pessoa.

c) Previsão de Investimentos

A estimativa preliminar dos investimentos, sobretudo para infra-estrutura e apoio, totaliza US\$ 1.670.713.000,00, provenientes de várias fontes (Quadro 6). A previsão dos demais subprogramas deverá ser feita quando da elaboração dos projetos específicos.

A infra-estrutura rodoviária absorve quase um terço dos recursos previstos, seguida de equipamentos e serviços, saneamento básico e infra-estrutura aeroportuária. As fontes de financiamento previstas para esses investimentos são federais, estaduais e do BID, a iniciativa privada participando apenas nos equipamentos e serviços.

Embora o PRODETUR destine-se a toda região Nordeste, envolvendo desde Minas Gerais até o Maranhão, e tanto o litoral como o interior, a zona costeira não só tem participação significativa nos pólos e corredores turísticos como é também privilegiada na hierarquia.

QUADRO 6 - PRODETUR

Projetos da Primeira Etapa

ESTADO	PROJETO	MUNICÍPIOS ENVOLVIDOS
MARANHÃO	- Projeto Zona Turística São Luís - Alcântara	São Luís e Alcântara
PIAUÍ	- Projeto Anthares	Luis Correia, Parnaíba, Piripiri e Piracuruca.
CEARÁ	- Projeto Costa do Sol Poente	Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracuru, Paraipaba, Trairi e Itapipoca.
R. GRANDE NORTE	- Projeto Rota do Sol	Região Metropolitana de Natal, Touros, São Gonçalo, Ceará-Mirim, Macaíba, Parnamirim e João Câmara.
PARAÍBA	- Projeto Parahyba - Complexo Cabo Branco	João Pessoa, Bayeux, Mamanguape, Cabedelo, Rio Tinto, Baía da Traição, Conde e Lucena.
PERNAMBUCO	- Projeto Costa Dourada - Centro Turístico de Guadalupe	Rio Formoso e Sirinhaém.
	- Projeto Revitalização do Bairro do Recife	Região Metropolitana de Recife.
ALAGOAS	- Projeto Costa Dourada - Centro Turístico de Camaragibe	Barra de Santo Antônio, São Luís do Quitunde, Passo do Camaragibe e Paripueira
SERGIPE	- Projeto Zona Turística Aracaju - São Cristovão	Aracaju, Barra dos Coqueiros, Santo Amaro das Brotas e São Cristovão.
	- Projeto Zona Ecoturística do Litoral Norte	Pirambu, Pacatuba, Ilhas das Flores e Brejo Grande.
	- Projeto Zona Turística do Litoral Sul	Indiaroba, Santa Luzia do Itanhy, Estância e Itaporanga d'Ajuda.
BAHIA	- Projeto Zona Turística dos Coqueiros - Centro Turístico Forte/Sauípe.	Mata de São João, Lauro de Freitas, Entre Rios, Conde, Esplanada e Jandaíra.
	- Projeto Centro Turístico Porto Seguro/Caraíva	Porto Seguro, Santa Cruz Cabrália, Belmonte e Caravelas.

3.4.2 Projeto Turismo Ecológico

Em 1987, a EMBRATUR, baseada na experiência bem-sucedida de outros países e preocupada com a utilização indevida de importantes atrativos naturais, lançou no mercado o produto Turismo Ecológico, estimulando iniciativas já existentes.

Com base em convênios de cooperação firmados, foi instituída a Comissão Técnica Nacional para monitorar o projeto, criando-se Comissões Técnicas Estaduais em vários

estados costeiros e da região Norte. Com o apoio dos Órgãos Estaduais de Turismo, realizou-se levantamentos e cadastramentos, cursos e campanha publicitária patrocinada pela iniciativa privada (Indústria Klabin, Rede Globo) e Governo (EMBRATUR, SEMA, IBDF, Banco do Brasil).

Devido à reforma administrativa de 1989, reformularam-se as ações dos órgãos envolvidos e inicia-se nova fase do produto, a partir de então difundido como Ecoturismo, fase selada com a assinatura de convênio entre EMBRATUR e Ibama (Convênio nº 07/91) para implantar o Projeto.

A justificativa para desenvolvimento de Ecoturismo reside, por um lado, na natureza brasileira e, por outro, no reconhecimento do turismo como indústria próspera. A Organização Mundial de Turismo- OMT, ao informar sobre a significação do movimento financeiro e populacional do negócio turismo, prevê boas perspectivas para as Américas na década, considerando, dentre alguns elementos-chave no crescimento do mercado de turismo, como variedade e distância de destinos, viagens de aventura, viagens breves de negócios e/ou para recuperação de stress. Elementos que podem ser magnificamente atendidos pelo Brasil.

Em novembro de 1993, o Projeto lançou o "Manual Operacional do Ecoturismo", no qual se considera como componente do Brasil-Ecoturismo:

- a) as unidades de Conservação, em seus três grupos;
- b) os atrativos ecológicos, correspondentes aos principais ecossistemas.

O projeto interessa ao gerenciamento costeiro na medida em que "manguezais" e "zonas costeiras e insulares" são considerados atrativos ecológicos e nas últimas estão inseridas vinte unidades de conservação federais (Quadro 6).

3.5 Fontes de Recursos Federais para a Atividade Turística

3.5.1 Fundo Geral de Turismo - FUNGETUR

O FUNGETUR foi criado pelo artigo nº 11, do Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, regido posteriormente pelo Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975, e regulamentado pelas Deliberações Normativas da EMBRATUR nos 306 e 307, de 23 de março de 1992.

Os recursos que formam este fundo são provenientes:

- a) de dotações orçamentárias da União e que foram destinadas ao FUNGETUR;
- b) do orçamento da EMBRATUR, especificamente destinado ao FUNGETUR;

- c) de depósitos efetuados a crédito do FUNGETUR, na forma do artigo 7º do Decreto-Lei nº 1439/75. Por este Decreto, ao FUNGETUR poderiam ser destinados recursos oriundos de deduções do Imposto de Renda e de adicionais não restituíveis e não utilizados nos prazos regulamentares em projetos turísticos. Esses recursos seriam corrigidos a uma taxa de juros anual de 6%, sendo que, ao final de cinco anos, poderiam ser resgatados pelas empresas depositantes;
- d) de quaisquer outros depósitos de pessoas físicas ou jurídicas, realizados a crédito do FUNGETUR;
- e) de rendimentos derivados das aplicações de recursos do FUNGETUR;
- f) auxílios, doações, subvenções, contribuições e empréstimos de entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras.

O FUNGETUR tem como objetivos:

- a) financiar estudos e projetos, desde que de interesse da EMBRATUR;
- b) financiar capital fixo;
- c) efetuar empréstimos a órgãos da administração direta ou indireta de governos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinados a empreendimentos, obras e serviços considerados de interesse turístico;
- d) participar em sociedades, mediante a subscrição de ações e quotas, bem como de debêntures conversíveis ou não em ações. No caso de participação em sociedades, a parcela do FUNGETUR não poderá ultrapassar a 50% do total dos investimentos.

Empresas que podem ter acesso a recursos do FUNGETUR devem ser:

- a) constituídas no Brasil de acordo com a lei brasileira;
- b) habilitadas pela EMBRATUR, conforme a norma em vigor;
- c) de capital votante majoritário pertencente a pessoas físicas residentes e domiciliadas no País e/ou pessoas jurídicas nacionais, as quais, por sua vez, preencham os requisitos acima mencionados;
- d) de responsabilidade de entidades ou órgãos da administração direta ou indireta dos governos estaduais e municipais e do Distrito Federal.

Para obter os recursos do FUNGETUR, as empresas devem, preliminarmente, apresentar uma carta-consulta a um dos agentes financeiros credenciados pela própria EMBRATUR. Uma vez aprovado a carta-consulta pelo agente financeiro, elabora-se um projeto definitivo, de acordo com formulário e roteiro próprios, a serem examinados pela EMBRATUR, que cobra o correspondente a 1% dos recursos a serem financiados pelo FUNGETUR pelos serviços de análise. O mutuário deve entrar com o mínimo de 35% do

investimento total do projeto, sendo que os recursos do FUNGETUR não podem ultrapassar o limite máximo de 65% do total do projeto.

O prazo máximo de reembolso é de 120 meses, contados a partir do início do uso do valor financiado, cabendo ao mutuário reembolsar o total e os encargos financeiros ao agente financeiro em parcelas mensais, a partir do término do prazo de carência, que vai de seis a trinta e seis meses, de acordo com a parte, a natureza e a capacidade de retorno do mutuário. Para pequenas e médias empresas, 8% ao ano, além da correção de acordo com a variação da Taxa Referencial (TR). Para grandes empresas, 10% ao ano mais a TR. O risco da operação corre por conta dos agentes financeiros, a quem cabe buscar as garantias suficientes para o cumprimento dos contatos de financiamentos.

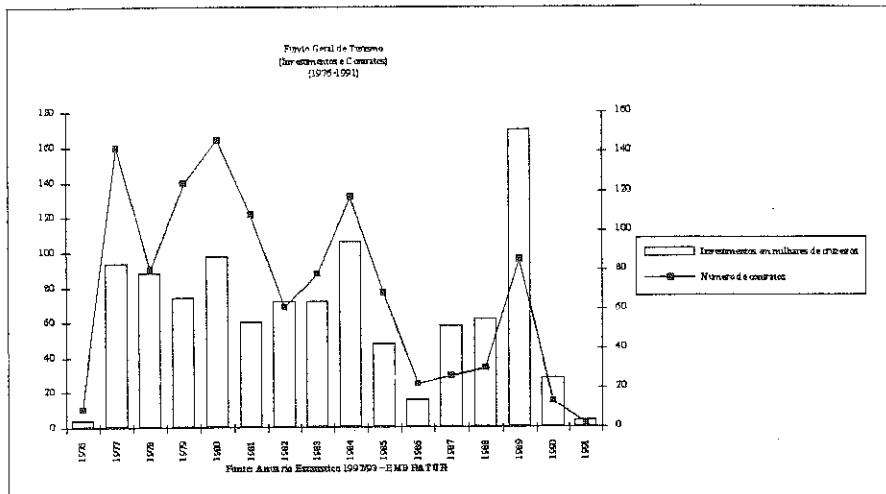
Constituem-se nos agentes financeiros do FUNGETUR os bancos comerciais controlados pelos governos dos Estados: do Amazonas, do Acre, do Pará, de Rondônia, do Maranhão, do Ceará, de Pernambuco, de Alagoas, de Sergipe, do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Mato Grosso. Também são agentes, os bancos de desenvolvimento dos Estados: do Rio Grande do Norte, da Bahia, de Minas Gerais, do Espírito Santo, de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e de Goiás. Além desses, incluem-se: o Banco da Amazônia (BASA), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e o Banco de Brasília (BRB).

A seguir, a título de ilustração, apresenta-se, num mesmo gráfico (Figura 2), dados referentes ao volume de financiamentos realizados sob a rubrica do FUNGETUR, entre 1976 e 1991, e o número de contratos e projetos aprovados, no mesmo período. A avaliação desses dados nos permitiria fazer as seguintes observações:

- a) que o crescimento notável do volume de empréstimos e do número de contratos e projetos aprovados pode estar associado, entre 1976 e 1980, aos pacotes de investimentos lançados, no governo Ernesto Geisel, no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento;
- b) que as reduções no volume de financiamentos e no número de contratos e projetos aprovados entre 1980 e 1982, podem estar associadas ao início do processo de crise do Estado brasileiro e do projeto de substituição de importação;
- c) que o crescimento em 1984 chama atenção por ser aquele um ano de eleições presidenciais. É também curioso que nos anos eleitorais de 1979 e 1989, o volume de financiamentos e projetos aprovados também tenha subido, o que nos leva à hipótese de uma associação entre interesses de setores turísticos e aqueles de natureza político-partidária, no caso de pleitos presidenciais.
- d) que no governo José Sarney, especialmente a partir de 1986 até 1989, os volumes financiados e aprovados subiram, o que poderia estar relacionado a pressões políticas que caracterizaram a sua administração. Já na administração de Collor de Mello, 1990 e 1991, presenciou-se uma queda pronunciada dos financiamentos, do FUNGETUR, o que, aliás, estava de acordo com o que, pouco depois, viria a ser institucionalizado pelo PLANTUR, em 1992. Isto é, a EMBRATUR teria suas funções mudadas, reduzindo suas atribuições enquanto órgão financiador da atividade turística, o que,

deste modo, a colocava no contexto da redução do papel do Estado brasileiro, a partir de sua falência na década de 1980 e da promulgação da nova Constituição Federal, em 1988.

FIGURA 2



3.5.2 Fundo de Investimentos da Amazônia - FINAM

O Fundo de Investimentos da Amazônia foi criado, em 1974 (Decreto-Lei nº 1.376). Sofreu alterações de acordo com a Lei nº 8.167, de 16 de dezembro de 1991, sendo regulamentado pelo Decreto nº 101/91.

No que se refere ao turismo, o FINAM pode oferecer recursos para empreendimentos que se localizam na Amazônia Legal. Para isso, é necessário que haja claro significado e interesse turístico, identificado pela EMBRATUR, bem como possam estar em cidades, onde as condições do mercado local sejam expressamente favoráveis. A SUDAM, por sua vez, deve declarar se os empreendimentos assumem interesse para o desenvolvimento regional.

Para se habilitarem à obtenção de recursos do FINAM, as empresas devem ser:

- constituídas no Brasil, de acordo com a lei brasileira;
- habilitadas na EMBRATUR;
- pertencentes majoritariamente a pessoas físicas residentes e domiciliadas no país e/ou pessoas jurídicas nacionais;
- constituídas sob a forma de sociedades anônimas;

- e) consideradas aptas para receber incentivos fiscais pela SUDAM.

O tipo de aplicação a que se destinam os recursos do FINAM refere-se a capitais fixos. Os recursos são liberados sob a forma de debêntures, cuja subscrição admite a conversão de 70% do total em ações, após a conclusão do projeto. A subscrição dessas debêntures serão limitadas a 50% dos investimentos fixos. O FINAM é operado pelo Banco da Amazônia (BASA), sob a supervisão da SUDAM. Cabe à EMBRATUR analisar as solicitações de projetos. Pela análise deles, a EMBRATUR cobra 0,5% do volume total do incentivo fiscal pretendido.

3.5.3 Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO

O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte foi criado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 159. Posteriormente, em 1989, este artigo foi regulamentado, pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro daquele ano.

O FNO tem como objetivo principal implantar empreendimentos turísticos ecológicos, no contexto da formação de uma nova consciência ambiental que deve nortear o desenvolvimento econômico e social da Região Norte.

O turismo ecológico seria aquele desempenhado:

- a) em áreas de selva ou de outros atributos naturais;
- b) necessariamente em zonas não consideradas como urbanas, e integrado de modo quase total à paisagem, sem maiores interferências na dinâmica do meio ambiente;
- c) de acordo com padrões de serviços simplificados, que integrem o Homem ao meio ambiente e sem o prejuízo de seu aproveitamento turístico.

Os beneficiários do FNO são pessoas jurídicas de direito privado nacional, de pequeno, médio ou grande portes, desde que habilitadas na EMBRATUR, e cujo objetivo social seja, somente, o turismo. São financiáveis, de modo integrado, no investimento total do projeto, o capital fixo, semi fixo e de giro. O financiamento pode ser destinado à implantação, ampliação, reforma e modernização de empreendimentos de turismo ecológico, a saber:

- a) meios de hospedagem (hotéis) ambientalmente adequados;
- b) meios de transporte de uso exclusivo do turista ecológico, conforme o exemplo de hotéis-barcos;
- c) campings ecológicos, equipamentos de lazer, restaurantes especiais, trilhas e pontos de parada, isto é, pequenas pousadas que viabilizem e garantam o itinerário ecológico-turístico.

Cabe à EMBRATUR a análise de cartas-consulta, em termos preliminares. Caso a EMBRATUR a aprove, o projeto definitivo deve ser apresentado, em 60 dias, ao Banco da Amazônia S/A (BASA), que, então, dará início às operações de concessão de financiamento.

A pequenos empresários os limites financiáveis chegam até 90% do investimento total. Para médios e grandes, os limites são, respectivamente, de 70% e 50%. Os financiamentos têm prazo máximo de amortização em até 10 anos, incluídos aí os prazos de carência que não podem exceder a 3 anos. As taxas de juros são de 8% ao ano, sendo o principal corrigido pela Taxa Referencial (TR), ou por outro índice que a venha substituir, por determinação do Governo Federal. A fiscalização dos recursos do FNO é feita pelo BASA.

3.5.4 Fundo de Investimentos do Nordeste - FINOR

Criado pelo Decreto-Lei nº 1376, de 12 de dezembro de 1974, o Fundo de Investimentos do Nordeste teve seu funcionamento alterado pela Lei nº 8167, de 16 de janeiro de 1991, sendo sua regulamentação objeto do Decreto nº 101, de 17 de abril de 1991.

O FINOR insere-se nas políticas que buscam desenvolver o Nordeste, na área de atuação da SUDENE. Os empreendimentos turísticos podem ser financiados, desde que sejam reconhecidos como de importância para a EMBRATUR e se localizem em municípios onde as condições são potencialmente favoráveis.

As empresas candidatas ao FINOR devem ser constituídas de acordo com a lei brasileira. Devem ser sociedades anônimas, cuja acionista majoritária é pessoa física ou jurídica nacional. Para serem aptas a receber incentivos fiscais e os aplicar em atividades turísticas no Nordeste, exige-se das empresas estarem habilitadas pela EMBRATUR.

Os recursos, obtidos por incentivos fiscais da SUDENE, são aplicados em subscrição de debêntures, das quais 70% são conversíveis em ações, uma vez concluído o projeto. Os recursos financiam a implantação de capitais fixos, não excedendo a 40% do total do projeto.

O projeto é preliminarmente apresentado à EMBRATUR que o analisa, sob a forma de carta-consulta. Uma vez aprovada a carta-consulta, em 120 dias, há que se apresentar à EMBRATUR o projeto definitivo, por cuja análise serão cobrados 0,5% do valor dos incentivos fiscais requeridos.

É útil observar que a documentação disponível não traz informações quanto aos prazos de amortização, carência dos financiamentos, nem com relação às taxas de juros anuais e as formas de correção monetárias do principal. Também não há informações sobre tratamentos diferenciados, segundo porte e capacidades empresariais. Tampouco sobre garantias aos financiamentos concedidos.

Cabe ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) a operação do FINOR, sob fiscalização e supervisão da SUDENE.

3.5.5 Linhas de Financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social -BNDES

O Sistema BNDES é formado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pela Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e pela BNDES Participações S/A (BNDESPAR). Sua participação em linhas de financiamento

destinadas ao turismo se refere à implantação, à modernização e à aquisição de máquinas e equipamentos de empreendimentos localizados em pólos, definidos pela EMBRATUR.

O Sistema BNDES tem como investimentos financeiráveis:

- a) a implantação e expansão de meios de hospedagem (hotéis, pousadas, RESORT'S), além de parques temáticos e recuperação de monumentos culturais e históricos de finalidades turísticas;
- b) projetos de informação, conservação de energia e meio ambiente;
- c) máquinas e equipamentos novos, cadastrados na FINAME.

Na Região Nordeste, o BNDES também pode financiar centros de convenções e marinas. No caso destas, só há financiamento quando, além da mera guarda de embarcações, houver a prestação de serviços náuticos e públicos. Essas marinas devem estar vinculadas ao setor hoteleiro.

As linhas de financiamento oferecidas pelo BNDES são apresentadas a seguir:

a) POC Automático - São financiados investimentos fixos, com exceção de máquinas e equipamentos, realizados por empresas privadas, no valor de até US\$ 1 milhão. Quando o valor do financiamento chegar a US\$ 3 milhões, a linha de financiamento denomina-se BNDES-Automático. As condições oferecidas pelo POC Automático e pelo BNDES-Automático são as seguintes, quando praticadas no âmbito do Programa Nordeste Competitivo: taxas de juros de 8% ao ano, para micro e pequenas empresas, e de 10% ao ano, para médias e grandes empresas; a atualização do principal é pela TR, sendo a participação máxima no investimento de 80%; carência de até 2 anos, incluídos no prazo máximo de 8 anos para reembolso. Para as regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste: as taxas de juros são de 11,5% ao ano para micro e pequenas empresas, e de 12% ao ano para médias e grandes empresas; a atualização do principal é feita pela TR, sendo a participação máxima no investimento de 75% para micro e pequenas empresas, e de 65% para médias e grandes empresas; carência de até 2 anos, incluídos num prazo máximo de reembolso de 5 anos.

b) Financiamentos a Empresas (FINEM) - São financiamentos fixos, com exceção de máquinas e equipamentos, que superem a US\$ 1 milhão. O FINEM só opera com o segmento hoteleiro e com os investimentos em parques temáticos que estejam integrados a projetos turísticos. Exige-se que tais projetos sejam administrados por operadora de grande porte, preferencialmente com experiência internacional. A liberação e aprovação de recursos, no caso do FINEM, respeita a certos trâmites, que envolvem a Carteira de Enquadramento do BNDES. As condições oferecidas, no caso do Programa Nordeste Competitivo, são apresentadas a seguir: taxas de juros de 7% ao ano, não incluído o SPREAD; participação máxima do BNDES é de 80% sobre o valor total do empreendimento; prazo máximo de pagamento em até 8 anos, sendo a atualização monetária pela TR e/ou Cesta de Moedas (atualização cambial). É bom lembrar que no Nordeste, os empreendimentos turísticos localizados em áreas componentes do Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR) poderão ser financiados diretamente pelo BNDES. O FINEM,

para as regiões Norte, Centro-Oeste, Sul e Sudeste, cobra uma taxa de juros de 9% ao ano, não incluído o SPREAD.

A atualização do principal é feita pela TR e por uma Cesta de Moedas. O Sistema BNDES tem participação máxima que não pode exceder a 65% do investimento total. Essa participação, porém, pode ser ampliada para até 75%, caso o empreendimento turístico se localize nas regiões Norte e Centro-Oeste, no Espírito Santo ou na área de Minas Gerais, reconhecida como pertencentes ao Polígono das Secas. Prazo máximo de retorno do FINEM é de 10 anos, incluída a carência.

c) FINAME Automático - Financiamentos a máquinas e equipamentos novos, fabricados no país e que pertençam ao cadastro da FINAME. Nesta modalidade não há limites ao valor do financiamento. A título de informação, registram-se como equipamentos mais demandados pelo setor turístico: lavanderias industriais, cozinhas industriais, escadas rolantes, centrais telefônicas e de refrigeração central, bem como equipamentos de informática. Os juros cobrados chegam a 12% ao ano, incluída a remuneração do agente financeiro. O principal é atualizado pela TR. A participação máxima do investimento é de 70% (sendo que no âmbito do Programa Nordeste Competitivo chega a 80%, com taxas de juros de 11% ao ano). O prazo de pagamento é de 1 a 3 anos, incluída a carência de 3 a 6 meses.

4 ANÁLISE DOS PROVÁVEIS IMPACTOS DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO SOBRE A ZONA COSTEIRA

Na zona costeira manifesta-se a transição entre dois padrões de desenvolvimento que vêm ocorrendo no planeta e no Brasil em fins do milênio. Um padrão que se esgota, o desenvolvimentista, que predominou até 1980, e em que o turismo emergiu como fator de crescimento econômico sem que uma regulação adequada impedissem o uso desordenado do solo.

O outro é o padrão emergente, em que a tecnologia valoriza a natureza de múltiplas formas, inclusive pelo turismo, que se afirma como vetor de desenvolvimento sustentável, competindo com outras atividades e usos do solo e em lugares selecionados.

As políticas federais expressam essa transição, marcada inclusive pela democratização, emergência de novos atores e, consequentemente, pela mudança da natureza do Estado. Governos estaduais e municipais ganham autonomia, assegurada inclusive pela Constituição de 1988, o financiamento externo restringe-se e direciona-se para o desenvolvimento sustentável, a sociedade civil organiza-se e, particularmente, por meio das Organizações Não-Governamentais (ONGs), torna-se importante instrumento de pressão.

Nesse contexto de estrutura transicional do Estado, acentua-se a competição e as políticas federais carecem de diretrizes consolidadas, não só para o turismo como também para os demais setores de atividade.

A identificação da lógica subjacente às ações, de suas forças restritivas e impulsoras e de seus impactos, é um instrumento útil de análise para articular ações visando a incorporar as variáveis postuladas pelo GERCO.

4.1 A Lógica da PNT

a) O Governo Federal

A indefinição e ausência de diretrizes consolidadas das políticas públicas no contexto de transição se traduzem em dois aspectos: o conflito entre políticas setoriais e a ambigüidade presente em cada política setorial. É o caso da PNT e da sua relação com o GERCO.

Em que pesem os conflitos e as ambigüidades, vislumbra-se sob os documentos que definem as políticas públicas federais uma estratégia de "descentralização controlada", que tenta manter o controle estatal, via 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. Tal estratégia tornou-se mais explícita sob o governo Collor de Mello.

O conflito entre dois conceitos de desenvolvimento é patente na PNT e no GERCO, e em seus respectivos instrumentos legais e planos de ação, entretanto, ajustes posteriores se fizeram em ambas as partes no sentido de atingir um compromisso entre ambiente e desenvolvimento turístico. E a estratégia de "descentralização controlada" está subjacente a cada um deles.

A partir da iniciativa da Marinha, por meio do CIRM desde 1980, visando de uma Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), a política para a zona costeira foi gradativamente incorporando a variável ambiental associada à ordenação territorial. Já em 1988, o PNGC é instituído por lei como parte integrante não só da PNRM, mas da Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição individualiza a Zona Costeira, classificada então como Patrimônio Natural, ao lado de outros grandes ecossistemas do território nacional.

A ênfase da política costeira é consolidada na década de 1990, com a mudança de comando do gerenciamento, que passa a ser coordenado pela SEMAM/PR - hoje Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Vale ressaltar, também nesse momento, a preocupação com a descentralização, na medida em que explicitamente se atribui a execução das ações aos estados costeiros, e se enfatiza o papel dos municípios e das ONGs.

A PNT tem uma ótica voltada para o crescimento da oferta de equipamento turístico. A partir do reconhecimento do turismo como fator de crescimento econômico em 1966, no início da década de 1990 procura-se transformá-lo efetivamente em vetor de desenvolvimento decorrente da expansão da atividade em si e do seu potencial como instrumento capaz de atrair recursos. A PNT revela ainda a tendência à "descentralização controlada", perpassada pelas pressões políticas e pela competição.

O ano de 1992 é um marco revelador dessas tendências e da ambigüidade na PNT. Uma tentativa mais ativa de ordenar o uso do território vislumbra-se sob a ambigüidade presente entre os objetivos ambientalistas e as ações propostas, que são de caráter

desenvolvimentista. A "descentralização controlada", por sua vez, está presente nos dois fundamentos do PLANTUR: os atores e os territórios envolvidos no processo.

Quanto aos atores, a descentralização configura-se em múltiplos aspectos:

- a) na mudança do setor para a Secretaria do Desenvolvimento Regional e no discurso voltado para reduzir as desigualdades entre regiões;
- b) na busca de novas parcerias, os governos estaduais, a iniciativa privada, a população nordestina segundo o discurso, mas, na prática, sobretudo os governos estaduais, como forma de obter capital privado e financiamento internacional;
- c) no envolvimento de parceiros sob outros objetivos que não apenas a obtenção de recursos, como é o caso do novo conceito de Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), pelo qual proprietários se inserem no Ecoturismo, mediante o compromisso de preservar parte de sua propriedade, para a qual elabora um plano de manejo, em troca da isenção do Imposto Territorial Rural;
- d) na tentativa de estabelecer a competência da esfera federal, a quem caberia estabelecer diretrizes e controlar sua execução, mas na prática ainda é prevista como importante fonte de recursos, ainda privilegia a Varig, e autoriza charters em espaços limitados, por meio do DAC;
- e) no privilegiamento da região Nordeste.

A "descentralização controlada" é mais transparente ainda quanto à dimensão territorial. Seu principal instrumento é seletivo - os pólos turísticos - e, ademais, novamente selecionados, segundo a classificação da EMBRATUR, em consolidados, em desenvolvimento e potenciais.

b) Competência dos governos estaduais na PNT

A parceria com os governos estaduais é a mais forte na PNT.

Os estados ganham força como instância-chave, articuladora tanto das relações com o Governo Federal, como das demandas e reivindicações dos municípios.

O PRODETUR/NE é bem esclarecedor do novo papel dos governos estaduais. Além de articular as esferas de governo, são os estados que definem prioridades e hierarquizam pólos e corredores turísticos, indicam os equipamentos e serviços de apoio a serem instalados e apresentam os projetos selecionados para a primeira etapa do programa.

Constituem-se, assim, os governos estaduais como atores privilegiados no setor; embora o discurso dos instrumentos legais afirme a igual importância dos municípios, estes não têm voz e decisão equivalentes. A lógica dos estados é sobretudo competir pela atração de recursos do Governo Federal e do BID, para financiar a implantação de infra-estrutura física, e alavancar os investimentos da iniciativa privada na implantação de equipamentos e serviços por intermédio do BNDES.

Ao que tudo indica, o PRODETUR/NE inspirou-se na experiência internacional, mais especialmente no modelo de Cancun, caracterizado por menor presença do Estado, financiamento externo do BID associado ao capital privado. E, enquanto em Cancun o modelo demorou sete anos para deslanchar, no Nordeste parece ter dado certo em tempo muito mais rápido.

Cumpre, contudo, assinalar que, no caso do Nordeste, a União não foi de forma alguma omissa. Pelo contrário, o PRODETUR é uma iniciativa da parceria Governo federal/governo estadual no contexto da Rio-92, para mobilizar a igualmente fundamental iniciativa privada nacional e internacional. Tratava-se, então, de um Presidente originário do Estado de Alagoas, que indiscutivelmente favoreceu a região Nordeste, sob várias formas: envolvendo múltiplos órgãos federais e a própria Presidência no programa; provendo recursos por meio de solicitação ao BID e criação de programa especial no BNDES; estabelecendo no PLANTUR a necessidade de inversões nos transportes rodoviários que, já estando obsoletos e concentrados no Sudeste, obviamente deveriam ser alocados no Nordeste; na autorização restrita para vôos charter concedida pelo DAC apenas para a região em pauta; na distribuição dos pólos turísticos previstos pela EMBRATUR.

A julgar pela multiplicação de unidades de grande hotelaria, particularmente pelo capital internacional, e de pousadas mais associadas ao capital nacional, que atraem fluxos periódicos significativos de alemães, italianos e argentinos, o turismo tornou-se importante para a região. Da mesma forma no Sul, particularmente em Santa Catarina, onde o fluxo de argentinos parece constituir um movimento mais espontâneo.

Resta saber como tende a evoluir o PLANTUR e o próprio PRODETUR no atual governo, sem o favoritismo da Presidência, para o que as informações são excessivamente escassas.

c) A PNT e as Operadoras e Agências de Turismo

A "descentralização controlada", enquanto estratégia para lidar com o contexto de crise do Estado, democratização e competição, é também uma resposta à meta de liberalização comercial por parte das agências de turismo.

Extremamente controladas pelo Estado durante o governo autoritário, as agências vinham procurando contornar a legislação em busca de maior autonomia. Hoje, os financiamentos de organização ambientalistas internacionais, a valorização da natureza e as redes de informação e circulação, criam condições para ensaiar a comercialização direta local/transnacional, "by-passando" o controle do Estado e as grandes operadoras do turismo receptivo localizadas nos centros metropolitanos, sobretudo no Rio de Janeiro. Em outras palavras, há possibilidade de criar um curto-circuito, vazando as escalas de comercialização tradicionais.

Trata-se de uma guerra do marketing para quebrar a estrutura centro-periferia, na qual o Governo Federal é obrigado a ceder, liberalizando, em parte, a gestão da atividade. Em parte, porque não aceita todas as relações diretas locais/internacionais, negando-as para a formação do corredor Norte (Manaus-Cuiabá) e as autorizando para o Nordeste. Por outro lado, as grandes operadoras ainda detêm o controle do turismo receptivo, por serem as únicas

com capacidade de lidar com o grande volume de circulação de dinheiro.

4.2 Impactos Prováveis

Por se tratar de uma fase de transição, em que o sentido da mudança introduzido pela PNT não está definido, indefinição acentuada em decorrência da mudança de governo, só é possível identificar impactos prováveis, que englobam tanto riscos como novas possibilidades.

As possibilidades decorrem do potencial de natureza e do turismo como atividade dinâmica. Os riscos dizem respeito à expansão desordenada da atividade e seus efeitos ambientais perversos ao nível sócio-econômico, territorial e político.

No nível sócio-econômico, ressalta em ambas as políticas federais, tanto na PNT como no GERCO, uma omissão da questão social que, no entanto, é fundamental no Brasil. No caso da PNT, a ótica desenvolvimentista predominante revela uma preocupação central com a ampliação e diversificação de equipamentos e serviços, atendendo às características regionais, como estratégia para intensificação de fluxos de turistas estrangeiros e domésticos e assim ampliar sua permanência e seus gastos no local. Por sua vez, a ótica ambientalista do GERCO tem como preocupação central o meio ambiente, em referência sobretudo à proteção de ecossistemas, à poluição, à descaracterização das paisagens e, finalmente, à qualidade de vida.

Entre a economia - que fortalece os segmentos sociais envolvidos no trade, inclusive o comércio e a ecologia - que conserva e/ou preserva grandes espaços naturais -, podem ficar excluídas as populações pobres. Em outras palavras, podem-se acirrar os conflitos de uso do solo, com prejuízo não só da qualidade de vida, em geral, como sobretudo do agravamento da pobreza. Bem expressivo é o caso da ameaça à pesca, atividade que vem garantindo trabalho e alimento para parcelas expressivas da população costeira.

Trata-se, enfim, de evitar que o turismo se constitua em uma atividade que, a exemplo das tradicionais no Brasil, novamente se resuma ao consumo do espaço, sem trazer benefícios sociais para a população local.

No nível territorial, a principal incógnita diz respeito ao instrumento central da PNT - os pólos turísticos - e no caso do PRODETUR/NE, também aos corredores turísticos.

Trata-se de uma estratégia seletiva, baseada na concentração da atividade, bem como dos investimentos. É bem explícita no PLANTUR a idéia da "concentração natural de serviços complementares sem necessidade de novas inversões para implantação de serviços urbanos", embora se reconheça a necessidade de modernizar e expandir o setor de transportes, com ênfase em rodovias estaduais.

Por outro lado, a experiência europeia revela que as novas tendências do planejamento são justamente a regeneração de grandes cidades e a intensificação cuidadosa do uso do solo. Nesse sentido, a política de pólos turísticos, que na zona costeira recaem sobretudo nas metrópoles e/ou capitais estaduais, seria positiva, como meio não só de introduzir uma atividade dinâmica, como de obter recursos da iniciativa privada e do BID para a regeneração urbana.

Por outro lado, contudo, caso a regulação e o planejamento da atividade não sejam adequados, correm-se grandes riscos, como: a concentração em áreas já saturadas, densamente povoadas e carentes de saneamento e segurança, vir a agravar os problemas existentes; a construção de novas rodovias estaduais e interestaduais causarem forte impacto negativo nos cursos d'água, lagos e represas; enfim, reproduzir no Nordeste e no Sul as perversidades do mundo de desenvolvimento rápido a qualquer preço tão característico do Rio de Janeiro.

No nível político, a "descentralização controlada" é certamente positiva no sentido da liberalização e estímulo à iniciativa privada e a novos atores, quebrando o centralismo autoritário e permitindo uma competição saudável das várias regiões.

Os riscos dessa estratégia referem-se ao descontrole total, associado à diluição do poder da União e ao estímulo à competição agressiva. Seja competição entre as regiões, que ao invés de corrigir desigualdades regionais conduziria a novas desigualdades e clivagens. Nesse sentido, há que se ter em conta a redistribuição espacial dos investimentos em favor do Nordeste e do Sul em relação ao Rio de Janeiro, omitido no PLANTUR. Seja a competição intraregional, como parece ser o caso do Nordeste, onde Bahia e Pernambuco têm o maior número de pólos.

Seja, ainda, a competição entre as esferas e governo estadual e municipal. Embora o discurso afirme a importância do município, os governos estaduais, como visto acima, são os atores dominantes. E, no entanto, é no município que reside a sociedade local, com suas demandas concretas e diferenciadas, e a lei orgânica municipal representa um instrumento útil para viabilizar o turismo sem degradação ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto de transição entre o padrão desenvolvimentista e o desenvolvimento sustentável, verifica-se a mudança da natureza do Estado, que se fragmenta enquanto uma nova geopolítica surge em que os estados assumem significativo e competitivo papel, bem como a iniciativa privada.

Se, ao que tudo indica, houve por parte do Estado uma intenção de "descentralização controlada" como meio de, por intermédio de novas parcerias, manter um certo controle e obter recursos, o enfraquecimento do papel do governo central num contexto competitivo pode gerar uma descentralização desordenada, com impactos sociais e ambientais perversos. Tal risco de descentralização está presente em várias dimensões:

- a) nos conflitos e ambigüidades das políticas federais;
- b) na confusão jurídica quanto à definição das competências entre as diferentes escalas de governo;
- c) na competição regional, a partir da iniciativa dos governos estaduais;
- d) várias iniciativas espontâneas dos múltiplos atores envolvidos no setor;
- e) na omissão da preocupação social e ambiental das iniciativas.

O fato é que, nesse processo de transição, desde o final dos anos 1980, o Estado perde sua função empresarial e executiva, não construindo mais nada. Seu papel reside em assegurar a contrapartida de recursos para o setor, o aval para financiamentos externos e assistência técnica. No governo Collor de Mello, contudo, sua atuação foi intensa na solicitação de recursos ao BID e na criação de programas de financiamento à iniciativa privada no BNDES.

No entanto, é justamente no contexto de transição competitiva que a ação do Estado se faz mais importante, para assegurar a descentralização e impedir o caos. Saber lidar com as diversidades parece ser um princípio essencial à gestão democrática competente. Em outras palavras, a esfera federal não deve se resumir às atividades suplementares de formulação, coordenação e previsão de recursos simplesmente.

Mas qual deve ser o seu papel hoje? Ao que tudo indica, é criar condições para a passagem ao novo modo de produzir, a uma nova modernização, significando regular a competição, estabelecendo as regras do jogo, os estímulos a iniciativas e também os seus limites.

Regular a competição não significa apenas elaborar normas e coordená-las, mas inclui também a responsabilidade de execução de trabalhos que se referem à escala nacional.

A zona costeira tem significados diversos segundo a ótica e a competência das diferentes esferas governamentais e dos diferentes atores. Tal diversidade é, em geral, esquecida, o que constitui razão básica da confusão jurídica quanto ao papel dos governos federal, estaduais e municipais, bem como quanto à autonomia dos diferentes atores da iniciativa privada.

No nível da União, a zona costeira tem não só significado econômico, como social e estratégico, na medida em que limita o território nacional e faz o contato entre terra, mar e ar.

Deve, pois, não haver distinção entre a gestão do território, objeto de competência federal, e uso do solo, objeto de competência das demais esferas de governo.

Regulação ou administração de conflitos em nível federal implica em definir critérios e diretrizes e efetuar ações para disciplinar atividades, estabelecer estímulos e limites a iniciativas dos atores envolvidos no processo, e articular ações entre políticas setoriais, esferas de governo, atores e lugares. Tais elementos se condensam e se materializam no principal instrumento de regulação: o macrozoneamento.

Algumas sugestões de critérios, diretrizes e ações para o macrozoneamento são apontadas a seguir:

a) No nível social - Trata-se da preocupação para com o modo de inserção de uma atividade sofisticada numa economia e sociedade em desenvolvimento, envolvendo regras e ações para:

- impedir a queda dos circuitos da economia tradicional, que sustentam grande massa da população local. Duas observações merecem atenção. Uma refere-se à questão da pesca, essencial não só por oferecer trabalho, como também por constituir fonte de alimentação a ser desenvolvida para o abastecimento alimentar. A outra refere-se à necessidade de considerar os custos sociais na própria definição das unidades de conservação;

- impedir a formação de guetos de bem-estar, similares aos enclaves gerados pelos grandes projetos, e a escalada da violência e da prostituição, o que exige não só dispositivos de segurança, mas um trabalho de articulação com a comunidade, em que as universidades e as ONGs podem ter importante papel.

b) No nível ambiental - Não se trata apenas da ecologia, mas do ambiente, entendido como produto da interação sociedade-natureza, envolvendo regras para:

- implantação de infra-estrutura de proteção contra a poluição;

- avaliação previa sistemática dos sítios onde se localizarão os projetos de desenvolvimento, em todos os setores analisados, para impedir a destruição ambiental;

- limitar a privatização das praias;

- prover a infra-estrutura de saneamento urbano;

- administrar o uso da água - este elemento deve ser objeto de atenção especial, pois que se torna um recurso escasso em face de seus múltiplos usos. Sua escassez tende a se acentuar com o aumento da demanda. Cabe, portanto, a articulação com o Projeto de Lei nº 2.249, apresentado pelo Executivo em 1991, visando à criação de uma Política Nacional das Águas.

c) No nível econômico - Refere-se à tomada em consideração das novas tendências de desenvolvimento em face das condições nacionais, envolvendo:

- a diversificação dos atrativos turísticos, e dos meios de hospedagem;

- o planejamento integrado das redes de transporte e comunicação em uma nova escala, regional, condizente com o volume e a rapidez com que se processam os investimentos e fluxos de passageiros e carga;

- o planejamento do uso da capacidade ociosa da infra-estrutura instalada nos períodos de baixa do fluxo de turistas, tirando partido do turismo segmentado.

d) No nível político-estratégico - Tratam-se de regras referentes à:

- articulação de políticas intersetoriais, com o meio ambiente, transporte, saneamento urbano, água e alimentação;

- articulação entre esferas de governo, merecendo atenção o estímulo à participação do município, representativo da sociedade local;

- zelo por áreas dotadas de valor estratégico e de infra-estrutura de interesse nacional.

e) No nível territorial - Se todas as dimensões acima se concretizam no território, alguns elementos merecem atenção sob a ótica federal, tais como:

- a definição das áreas degradadas a serem regeneradas, das unidades de conservação e de seus usos alternativos;

- a ordenação do crescimento urbano, articulado praticamente a todos os itens acima referidos;

- os estímulos e os limites à competição inter e intra-regional da gestão do território, sob a ótica nacional. É interessante estimular, a um só tempo, a ação intra-regional, formando "blocos" regionais de acordo com suas particularidades e a complementaridade inter-regional, evitando a acentuação das desigualdades.

f) No nível científico-tecnológico - Pelo menos quatro elementos merecem atuação:

- a pesquisa sobre o poder impactante das atividades produtivas, de mecanismos de quantificação dos impactos;

- a pesquisa para conhecimento das características ambientais da costa e das novas tecnologias adequadas à utilização não predatória da natureza;

- a capacitação de recursos humanos para a gestão;

- a formação de um banco de dados e de um sistema de informação como base para a gestão, inclusive o monitoramento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, B.K. Geografia política e gestão do território no limiar do Século XXI. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 53, n. 3, 1991.
- BNDES. Políticas operacionais. Rio de Janeiro, [19-].
- BOO, Elizabeth. Making ecotourism sustainable: recommendations for planning, development and management. In: WHELAN, Tensie (Org.) *Nature Tourism*. Washington: Island Press, 1991.
- BRASIL. Comissão Interministerial para o Recursos do Mar. PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Brasília, 1990.
- CARVALHO, Vitor C. de, RIZZO, Hidely Grossi. A zona costeira brasileira: subsídios para uma avaliação. Brasília: MMA, 1994.
- CUNHA JÚNIOR, Lindenberger Vieira da. Comentário sobre o desenvolvimento turístico do Nordeste do Brasil: o caso do Programa de Ação para o Desenvolvimento Temático do Nordeste - PRODETUR. Brasília: EMBRATUR, [199-].
- EMBRATUR. Plano nacional de Turismo - 1992-1994. Brasília, [1992]
- EMBRATUR. Manual operacional do ecoturismo. Brasília, 1993.
- FALCÃO, José Augusto Guedes. Turismo internacional no Rio de Janeiro: mecanismo de circulação e transferência de renda. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 1992. Mimeo.
- FONTES de financiamento para o apoio a projetos turísticos. Brasília: EMBRATUR, [19-].
- KRIPPENDORF, Jost. Sociologia do Turismo: para uma nova compulsão do lazer e das viagens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- MORAIS, Antônio Carlos Robert. Configuração de metodologia para o macrozoneamento costeiro do Brasil: Relatório Final. Brasília: IBAMA, 1993. 51p.
- PEARCE, Douglas G. Alternative tourism: concepts, classifications and questions. In: SMITH, Valene L., EADINGTON, William R. *Tourism Alternatives*. Philadelphia: International Academy for the Study of Tourism, 1992.
- PIGRAM, John J. Alternative tourism: tourism and sustainable resources management. In: SMITH, Valene L., EADINGTON, William R. *Tourism Alternatives*. Philadelphia: International Academy for the Study of Tourism, 1992.
- PROJETO PRODETUR. Recife: SUDENE, [19-].

WHELAN, Tensie. Ecotourism and its role in sustainable development. In: **Nature Tourism**. Washington: Island Press, 1991.

WOOD, Megan Epler. Global Solutions and Ecotourism Society. In: WHELAN, Tensie (Org.) **Nature Tourism**. Washington: Island Press, 1991.





✓



PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - PNMA
BIRD/PNUD



ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - Bloco B - 8º andar - Sala 851
CEP 70068-900
Brasília-DF
Tel.: (061) 321-1041 / 321-6323 - Fax: (061) 224-5605