

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

DESENVOLVIMENTO LOCAL E TURISMO
NO PÓLO DE PORTO DE GALINHAS - PE

PATRÍCIA CARLA SITÔNIO LIMA

ORIENTADORA: PROF. DRA. BETINA SCHURMANN

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM
ARQUITETURA E URBANISMO

BRASÍLIA / DF: MARÇO / 2006

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

**DESENVOLVIMENTO LOCAL E TURISMO
NO PÓLO DE PORTO DE GALINHAS - PE**

PATRÍCIA CARLA SITÔNIO LIMA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA COMO PARTE DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE.

APROVADA POR:

**PROF. DRA. BETINA SCHURMANN (UnB)
(ORIENTADORA)**

**PROF. DR. FRANK SVENSSON (UnB)
(EXAMINADOR INTERNO)**

**PROF. DR. ELIMAR DO NASCIMENTO (UnB)
(EXAMINADOR EXTERNO)**

DATA: BRASÍLIA/DF, 15 de MARÇO de 2006.

FICHA CATALOGRÁFICA

SITÔNIO, PATRÍCIA	
Desenvolvimento Local e Turismo no Pólo de Porto de Galinhas - PE	
[Distrito Federal] 2006	
xviii, p.108, 297 mm (FAU/UnB, Mestre, Planejamento Urbano, 2006)	
Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo	
1. Turismo	2. Porto de Galinhas
3. Desenvolvimento local	4. Políticas Públicas
I. FAU/ UnB	II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SITÔNIO, P. (2006). Desenvolvimento Local e Turismo no Pólo de Porto de Galinhas - PE. Dissertação de Mestrado, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, DF, p. 108.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Patrícia Carla Sitônio Lima

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO: Desenvolvimento local e turismo no Pólo de Porto de Galinhas - PE

GRAU / ANO: Mestre / 2006

É concedida à Universidade de Brasília a permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado e para emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Patrícia Carla Sitônio Lima

Endereço: Rua Antonio Novais, n. 51/ apt. 801

Bairro: Graças

52050-280 – Recife/ PE - Brasil

E-mail: patriciasitonio@hotmail.com

Dedicatória

*À minha família.
Em especial ao meu pai, João Carlos,
à minha mãe, Ana Maria,
e à minha avó, Antonia Sitônio.
Por todo amor, carinho, incentivo e exemplos de vida.*

Agradecimentos

A Deus por permitir que eu chegasse aqui.

A minha querida e amada família, que compreendeu meus anseios e me deu a necessária coragem para atingir meu objetivo. Em especial, meus pais, João Carlos e Ana Maria, que sempre estiveram a meu lado, incentivando e ajudando a ultrapassar todos os obstáculos, vocês são responsáveis pelo que sou hoje.

A meu irmão, Joãozinho, que sempre participou intensamente da minha história, compartilhamos, o quarto, os brinquedos, os livros, o computador, das correrias para fazer trabalhos e pesquisas, das explicações numéricas, dando uma forcinha nas matérias de cálculo, indício da profissão que viria a abraçar – de professor vibrante de física. A Nízia, minha cunhada, que entrou na nossa família, proporcionou e dividiu muitos momentos de alegria. A Dona Antonia, minha avó querida do meu coração, que eu sinto muita saudade da sua casa e de nossas saídas. Aos meus tios e primos, que sempre perguntam quando vou voltar.

A Dieguinho que acompanhou de mais perto todos os momentos e teve toda a paciência e compreensão do mundo para a conclusão desta dissertação. E que durante esse período passou de namorado a noivo, e sempre tem as palavras certas para superar todos os momentos desta caminhada, saiba que pode contar comigo para tudo, estarei sempre a teu lado, te amo muito.

À Prof. Dra. Betina Schürmann por orientar e acreditar na capacidade de seus orientandos.

Aos Professores Elimar Nascimento e Frank Svensson, pelas sugestões no momento da qualificação e pela disposição e paciência para esclarecer dúvidas em diversos momentos ao longo desta dissertação, meu muito obrigado.

Aos professores, funcionários e colegas do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

A todos da Prefeitura do Município de Ipojuca e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Pernambuco, que colaboraram com a realização desta dissertação. A Kainara Lira dos Anjos pela complementação de dados.

Aos professores de graduação, em especial a Ana Maria Maciel e Roberto Salomão, que sempre incentivaram a continuar no campo de pesquisa e que, além de mestres, tornaram-se grandes amigos.

Aos amigos que fiz no Damas, na Faupe e na Unicap: Renata, Mariana, Tatiana, Emika, André, Renata Santos, Henrique Pinto, Patrícia Carvalheira, Ana Amélia, Lybia, Tatiana, Ana Paula, Daniely, Juliana, Keila e Sérgio.

A Christianne Barbosa, uma amiga de todos os momentos que com palavras doces e sinceras, mesmo que a distância, através das conversas pela internet e e-mails, além dos nossos encontros nas férias, incentivou minha estada de longe de casa, mas que infelizmente não pode ver este trabalho concluído, mas permanece viva em meu coração e pensamentos, você faz muita falta.

Às irmãs e às meninas da Casa Menino Deus que me acolheram e compartilharam de grandes momentos ao longo deste período, vocês estarão sempre no meu coração.

Aos amigos que fiz nesta cidade: Aline, Petrucio, Karol, Elidiane, Dany, Patrícia, Eider, Enio, Cássio, Juan, Joel, George, Fernanda, Julieta, Bia, Denise, Ana Cicília, Luciana, Andréa, Sandrinha, Patrícia e Josy.

À CAPES pelo suporte financeiro durante um ano da pesquisa.

Por fim, agradeço a todos que não estão aqui nominados, mas que direta e indiretamente contribuíram para este trabalho.

Resumo

Desenvolvimento Local e Turismo no Pólo de Porto de Galinhas - PE

A finalidade desta dissertação é contribuir para a compreensão das influências da atividade turística para o desenvolvimento de uma região, uma vez que o turismo no mundo atual pode ser uma oportunidade de novos negócios, promovendo, ainda, a difusão de culturas, distribuindo renda, além de atuar como ferramenta auxiliar na preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico, possibilitando ao homem o acesso ao lazer e ao entretenimento. No entanto, para que a atividade turística se dê de forma sustentável, a localidade deve dispor de recursos, de infra-estrutura adequada e de uma comunidade consciente e engajada no setor, para que essa não acarrete impactos negativos. Adotou-se como estudo de caso o Pólo Turístico de Porto de Galinhas, localizado no litoral sul do estado de Pernambuco, no município do Ipojuca, em função de seu destaque dentro do segmento turístico no estado e por essa atividade ser o principal eixo do crescimento e consolidação da área. O eixo central da pesquisa é o de analisar o impacto (positivo e negativo) do turismo na população local e suas projeções. Para isso, o estudo foi subdividido em quatro partes distintas: as duas primeiras tratam do referencial teórico com o estudo do conceito do turismo, de seu processo evolutivo e da construção e evolução das políticas brasileiras para o setor; a terceira trata de todo o processo de implantação, expansão e consolidação da atividade turística no espaço estudado e a quarta apresenta os resultados encontrados. A presente dissertação constitui uma importante ferramenta para que pesquisadores e órgãos competentes tenham uma base de dados atual para possíveis intervenções na região estudada.

Palavras-chaves: Turismo, Turismo Sustentável; Planejamento Turístico, Porto de Galinhas.

Abstract

Local development and Tourism in Porto de Galinhas - PE

The purpose of this work is to contribute for the understanding of the influences of the tourism activity in the development of a region, a time that, the tourism in the current world can be a chance of new businesses, promoting, as well, the diffusion of cultures, distributing income, besides acting as an auxiliary tool in the preservation of the environment and historical sites, making possible to the man the access to leisure and the entertainment. However, so that the tourist acts in a sustainable way the locality must make use of resources, adequate infrastructure and a conscientious and engaged community in the sector, so that this won't cause negative impacts. The Tourism in the region of Porto de Galinhas was adopted as case study, located in the south coast of the state of Pernambuco, in the city of the Ipojuca, which had its prominence inside of the tourist segment in the state and for this activity to be the main axle of the growth and consolidation of the area. The central axle of the research is to analyze the impact (positive and negative) of the tourism in the local population and its projections. For this the study it was subdivided in four distinct parts: the two first ones are about the theoretical referencial with the study of the concept of the tourism, its process of evolution and of the construction and evolution of the Brazilian politics for the sector, and, third, that it all deals with the implantation process, expansion and consolidation of the tourist activity in the studied space and fourth it presents the joined results. The present work constitutes in an important tool so that competent researchers and agencies have a current database for possible interventions in the studied region.

Palavras-chaves: Tourism, Sustainable tourism, Tourist planning, Porto de Galinhas

Sumário

LISTA DE QUADROS

LISTA DE TABELAS

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

INTRODUÇÃO	1
PARTE I – Referencial Teórico	
Capítulo 1	
TURISMO: CONCEITUAÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA	5
Capítulo 2	
TURISMO SUSTENTÁVEL	9
Capítulo 3	
PLANEJAMENTO E TURISMO	17
PARTE II - Turismo	
Capítulo 4	
ATIVIDADE TURÍSTICA: PANORAMA MUNDIAL	24
Capítulo 5	
A ATIVIDADE TURÍSTICA NO BRASIL E UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO SETOR	29
Capítulo 6	
POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO NO NE	45
PARTE III – Estudo de caso	
Capítulo 7	
IPOJUCA: LOCALIZAÇÃO, CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS	64
Capítulo 8	
DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	72

Capítulo 9	
IPOJUCA: PLANOS E POLÍTICAS	88
Considerações Finais	98
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

Lista de Quadros

CAPÍTULO 3

Quadro 3.1 – Características do planejamento 17

CAPÍTULO 4

Quadro 4.1 – Divisão da concentração do turismo em grupos 28

CAPÍTULO 5

Quadro 5.1 – Principais destinos do turismo interno 31

Quadro 5.2 – Indicadores do turismo no Brasil (1995-2002) 41

CAPÍTULO 6

Quadro 6.1 – Localidades Turísticas Estratégicas da Região NE 54

CAPÍTULO 7

Quadro 7.1 – Arrecadação do município de Ipojuca – 2001 69

Lista de Tabelas

CAPÍTULO 4

Tabela 4.1 – Evolução do mercado mundial do turismo	25
---	----

CAPÍTULO 5

Tabela 5.1 – Principais cidades brasileiras visitadas pelo turista estrangeiro	30
Tabela 5.2 – Impacto do turismo na economia brasileira (1999)	40

CAPÍTULO 6

Tabela 6.1 – Participação das regiões na população, no PIB e no emprego qualificado no país, 2003	46
Tabela 6.2 – Taxa de analfabetismo (%) para pessoas acima de 15 anos, 1992 – 1999	46
Tabela 6.3 – Previsão dos recursos do Prodetur I	53
Tabela 6.4 – Distribuição dos recursos do Prodetur I	55
Tabela 6.5 – Fonte dos recursos do Prodetur I	55

CAPÍTULO 7

Tabela 7.1 – Distribuição da população residente no município de Ipojuca	68
Tabela 7.2 – PIB do município de Ipojuca e de Pernambuco 1970 – 1998	69

CAPÍTULO 8

Tabela 8.1 – Distribuição dos equipamentos e serviços de apoio ao turismo do município de Ipojuca – 2002	75
--	----

CAPÍTULO 9

Tabela 9.1 – População total e crescimento populacional: de 1940 a 2000	93
---	----

Lista de Figuras

CAPÍTULO 2

Figura 2.1 - Pilares da sustentabilidade	13
--	----

CAPÍTULO 3

Figura 3.1 – Esquema do processo de planejamento	18
--	----

Figura 3.2 – Esquema do enfoque urbanístico do planejamento do turismo: modelo de Fred Lawson e Manuel Baud-Bovy	19
--	----

Figura 3.3 – Esquema do enfoque urbanístico do planejamento do turismo: modelo americano	19
--	----

Figura 3.4 – Esquema do enfoque econômico	20
---	----

Figura 3.5 – Esquema do enfoque econômico: modelo americano	21
---	----

Figura 3.6 – Esquema do modelo participativo americano	22
--	----

CAPÍTULO 4

Figura 4.1 – Evolução do mercado mundial do turismo	26
---	----

Figura 4.2 - Distribuição do turismo no mercado mundial por continentes	27
---	----

Figura 4.3 – Divisão da concentração do turismo em grupos	28
---	----

CAPÍTULO 5

Figura 5.1 – Evolução do turismo estrangeiro no Brasil	29
--	----

Figura 5.2 – Meio de transporte de entrada no Brasil	32
--	----

CAPÍTULO 6

Figura 6.1 – Distribuição dos recursos do Prodetur I	54
--	----

Figura 6.2 – Localização das áreas de atuação do Prodetur II	58
--	----

CAPÍTULO 7

Figura 7.1- Mapa de localização de Porto de Galinhas – PE	65
Figura 7.2 - Mapa de Barleus datado de 1630	66
Figura 7.3 – Índice de desenvolvimento humano – IDH	70

CAPÍTULO 8

Figura 8.1 – Imagem de satélite do Pólo Porto de Galinhas	72
Figura 8.2 – Pólo Porto de Galinhas	73
Figura 8.3 - Foto aérea Porto de Galinhas em 1969	77
Figura 8.4 – Vila de Porto de Galinhas 2002	77
Figura 8.5 - Foto aérea Porto de Galinhas 2002	77
Figura 8.6 - Vila de Porto de Galinhas 2002	77
Figura 8.7 - Foto aérea Maracaípe em 1969	78
Figura 8.8 - Foto aérea Maracaípe 2002	78
Figura 8.9 – Processo de ocupação da área de estudo	78
Figura 8.10 - Foto aérea praia do Cupê 1969	79
Figura 8.11 - Foto aérea praia do Cupê 2002	79
Figura 8.12 - Foto aérea praia de Muro Alto 1969	80
Figura 8.13 - Foto aérea praia de Muro Alto 2002	80
Figura 8.14 – Projeto Porto Melhor	85
Figura 8.15 – Foto da Rua da Esperança antes da reforma	86
Figura 8.16 – Foto da Rua da Esperança durante a reforma	86
Figura 8.17 – Foto da Rua da Esperança após conclusão da primeira etapa do projeto – dez/ 2004	86
Figura 8.18 – Foto da Rua da Esperança após reforma do Projeto Porto Melhor	86
Figura 8.19 – Situação dos espaços coletivos em Porto de Galinhas	87

CAPÍTULO 9

Figura 9.1 – Invasão da rua para construção de moradia 95

Figura 9.2 – Posto da Polícia Militar 96

Lista de Símbolos e Abreviaturas

AIEST	Associação Internacional de Especialistas na Ciência do Turismo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BN	Banco do Nordeste
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CAPE	Comissão de Análise de Projetos Especiais
CNTur	Conselho Nacional de Turismo
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
CONDERM	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Cr\$	Cruzeiro
CST	Conta Satélite do Turismo
DENATRAN	Departamento Nacional de Trânsito
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EMPETUR	Empresa Pernambucana de Turismo
EUA	Estados Unidos da América
FEMA	Fundo Estadual do Meio Ambiente
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais
FMI	Fundo Monetário Internacional

FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
GEF	Global Environmental Facility
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPA	Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPHAN	Instituto de Patrimônio Histórico Nacional
km	Quilômetro
m	Metro
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
mm	Milímetros
NE	Nordeste
° C	Graus Celsius
OMT	Organização Mundial de Turismo
ONG(s)	Organização(ões) não Governamental(ais)
ONU	Organização das Nações Unidas
PDRMR	Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife
PDTIS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PMAT	Programa de Modernização da Administração Tributária
PNAFM	Programa Nacional de Apoio a Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
PNB	Produto Interno Nacional
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional do Turismo
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
POLICONSULT	Associação Politécnica de Consultoria
PPA	Plano Plurianual
PRODETUR	Projeto de Desenvolvimento do Turismo
R\$	Real
RMR	Região Metropolitana do Recife
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UEE	Unidades Executoras Estatais
UH's	Unidades Habitacionais
US\$	Dólar
ZPA	Zona de Proteção Ambiental
EGC	Equipe de Gestão Central
RO	Regulamento Operativo
MT	Ministério de Turismo

Introdução

Por ocorrer em um espaço físico determinado, o desenvolvimento do turismo está relacionado aos problemas urbanos e/ou ambientais existentes e para que ocorra com maior intensidade e sucesso é necessário planejar a ordenação territorial, daí a importância de articular e envolver todos os setores públicos no planejamento do turismo para elaborar planos, traçar metas e diretrizes que tenham um objetivo comum: o alcance do desenvolvimento, de modo a proporcionar aos seus habitantes e visitantes uma melhor qualidade de vida. Buscando maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos que são parte do desenvolvimento planejado de uma região, em que se é necessário desenvolver, conservar e proteger os recursos.

O turismo está apresentando, nos últimos anos, índices de crescimento extremamente velozes e significativos nas mais diversas regiões do mundo, proporcionando desenvolvimento econômico, ampliando o mercado de trabalho e gerando mudanças no quadro social de algumas cidades. Ele possui um campo de estudo abrangente e complexo, resultado do somatório dos aspectos relativos aos naturais, do meio ambiente, culturais, sociais e econômicos. Pode-se dar como exemplo o estado da Califórnia, nos Estados Unidos, onde a atividade turística ocupa o terceiro lugar nas atividades econômicas. Em 1999 gerou uma receita de US\$ 67 bilhões, 705 mil empregos e arrecadou US\$ 2,5 bilhões em impostos (Petrocchi, 2001: 341).

Além disso, o fenômeno turístico tem favorecido e fortalecido o desenvolvimento econômico de diversos municípios, que recebem essa demanda em virtude de seus atrativos, sejam eles naturais, culturais, religiosos ou econômicos. Dentro da economia mundial, o turismo já ocupa um local de destaque entre os principais geradores de riqueza, representando cerca de 10,2% da economia mundial que movimentou, em 2003, cerca de US\$4,54 trilhões, conforme divulgou a OMT – Organização Mundial de Turismo. O setor já é responsável por um em cada nove empregos (aproximadamente 10% da força de trabalho global). No Brasil, a atividade é responsável por 1,5% do PIB, movimentando cerca de R\$ 15 bilhões por ano, colocando o Brasil na 39ª colocação no ranking da OMT.

O turismo vive, essencialmente, da exploração dos recursos oferecidos pelo meio ambiente e, quando utilizado de forma predatória, torna-se uma atividade potencialmente ameaçadora desse ambiente, que pode ser arruinado com a construção de grandes complexos turísticos.

As atividades turísticas devem ser realizadas sem comprometer a qualidade do seu sítio, respeitando e mantendo a integridade de seus ecossistemas e sua capacidade física. E para alcançar a sustentabilidade e preservação do sítio faz-se necessário envolver o setor público, o privado e a sociedade. Pois a sustentabilidade do produto depende da ação global entre os setores envolvidos. Além disso, não se pode deixar de considerar que para intervir sobre uma cidade, deve-se primeiramente conhecê-la em sua dimensão cultural, não apenas a sua disposição espacial, mas conhecer todo o seu processo de formação, transformação e funcionamento.

O turismo pode ser um eficiente meio para promover a difusão de informações sobre uma região, seus valores naturais, sociais e culturais; abrir novas perspectivas sociais como resultado do desenvolvimento econômico e cultural da região; promover a integração social, a conscientização nacional; desenvolver a criatividade local; estimular o interesse pelas viagens turísticas; promover a melhoria da infra-estrutura local, bem como ser um instrumento norteador para o crescimento da cidade; preservação e valorização do patrimônio local e ambiental.

Se o turismo traz desenvolvimento econômico e geração de trabalho e renda para os municípios, pode ser também responsável por grandes impactos os quais se caracterizam por perdas culturais, ambientais e sociais, como a degradação e destruição dos recursos naturais; a perda da autenticidade da cultura local; a dependência do capital estrangeiro; a ausência de perspectivas para os grupos da população local de áreas de destinação turística, a degradação do ambiente construído.

O crescimento e a perspectiva de consolidação de um turismo desordenado, insustentável e até mesmo predatório é que incentivou esta pesquisa do impacto da atividade turística no espaço urbano, analisando as políticas públicas para esse segmento. A área de estudo foi o Pólo Turístico de Porto de Galinhas, localizada no litoral sul do estado de Pernambuco, por ser um dos principais destinos turísticos do estado e ser a principal atividade econômica da região.

A dissertação foi dividida em três partes e subdividida em capítulos. A Parte I é composta de três capítulos: Capítulo 1, *Turismo: conceituação e contextualização histórica* visa a conceituar e contextualizar de forma global o turismo e mostrar sua evolução. O Capítulo 2 – *Turismo sustentável* mostra o conceito de desenvolvimento sustentável, desde seus antecedentes até o conceito atual, sua relação com o turismo e os indicadores que auxiliam a mostrar as áreas que necessitam de investimento para melhora da qualidade de vida no local. O Capítulo 3 -

Planejamento e turismo articula o planejamento dentro do turismo, uma vez que esses vão fundamentar o conceito de turismo sustentável.

A Parte II é composta de três capítulos. O Capítulo 4 – *Atividade turística: panorama mundial* expõe de forma objetiva o crescimento da atividade turística no mundo. O Capítulo 5 – *O turismo no Brasil: breve contextualização histórica da política* mostra a evolução do setor até se tornar um segmento norteador da política nacional. O Capítulo 6 – *Políticas para o desenvolvimento turístico no Nordeste*, por causa da importância que o turismo vem apresentando na região nordeste, detalha algumas políticas aplicadas ao setor.

A Parte III possui cinco capítulos e trata do estudo de caso. O Capítulo 7 – *Localização, contextualização histórica e características socioeconômicas do Ipojuca* refere-se ao município onde a área de estudo está inserida, apresenta desde a sua localização, a contextualização histórica, seus dados socioeconômicos e importância para o estado. O Capítulo 8 – *Caracterização e delimitação da área de estudo* enfoca de forma mais específica a área de estudo, mostrando suas características peculiares, os dados referentes ao turismo no local e projetos em execução. O Capítulo 9 - *Ipojuca: Planos e políticas* trata das políticas municipais voltadas para o turismo no município.

As *Considerações finais* apresenta as conclusões gerais, os resultados encontrados e faz recomendações para que se possa alcançar o desenvolvimento de forma sustentável na área de estudo.

Parte

I

Referencial Teórico

Capítulo 1:

Turismo: Conceituação e contextualização histórica

Capítulo 2:

Turismo Sustentável

Capítulo 3:

Planejamento e Turismo

Turismo: Conceituação e contextualização histórica

O turismo vem gradativamente alcançando destaque dentro da economia mundial, sendo um setor de grande investimento. Porém, por ser uma atividade que adquiriu destaque tardiamente, não existe uma definição universal e oficial para o fenômeno turístico fazendo com que surjam correntes mobilizadas por determinadas tendências. Segundo Beni (2001: 34), dentro da academia, das empresas e dos órgãos governamentais existem três tendências consolidadas na definição do turismo: a econômica; a técnica; e a holística.

A definição econômica teve seu precursor em Herman Von Schullen (1910), que define o turismo como a soma de operações, principalmente de natureza econômica, que está diretamente relacionada com a entrada, permanência e deslocamento de estrangeiros para dentro e para fora de um país, cidade ou região. Definição essa que foi ampliada por Robert McIntosh, em 1977, considerando o turismo como a ciência, a arte e a atividade de atrair e transportar visitantes, alojá-los e satisfazer suas necessidades e desejos.

Decorrente do crescimento da atividade turística surgiu a necessidade de uma definição técnica que atendesse à esfera pública e privada e para isso era necessário determinar o que seriam os turistas, descritos pela Comissão de Estatística da Liga das Nações Unidas (1937) como a pessoa que visita um país que não seja o de sua residência por um período de, pelo menos, 24 horas. Em 1963, na Conferência sobre Viagens Internacionais e Turismo, em Roma, estabeleceu-se uma nova definição:

Turista – visitante temporário que permaneça pelo menos 24 horas no país visitado, cuja finalidade de viagem pode ser classificada sobre um dos seguintes tópicos: lazer

(recreação, férias, saúde, estudo, religião e esporte), negócios, família, missões e conferências; [...]

Excursionista – visitante temporário que permaneça menos de 24 horas no país visitado (incluindo viajantes de cruzeiros marítimos)

(Beni, 2001: 35)

Em 1968, a União Internacional de Organizações Oficiais de Viagens (atual OMT – Organização Mundial de Turismo) aprova esses conceitos e começa a difundir-los. O turismo passa então a ter definições mais globais, e surge a definição holística do turismo pelos professores Walter Hunziker e Kurt Krapf (1942), citados por Beni (op. cit.: 36) e por Barreto (1995: 11), os quais consideram o turismo como o conjunto de relações e dos fenômenos produzidos pelo deslocamento e permanência de pessoas fora de seu local de domicílio, sempre que esses não foram motivados por uma atividade lucrativa (definição que é adotada pela Associação Internacional de Especialistas na Ciência do Turismo – AIEST).

Jafari (apud Beni, 2001: 36) e De La Torres (apud Barreto, 1995: 13) ditam as definições mais holísticas do turismo, segundo as quais turismo é o estudo do homem longe de seu local de residência, da indústria que satisfaz suas necessidades e dos impactos que ambos geram nos ambientes físico, econômico e sociocultural da área receptora. E ainda:

O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas que, fundamentalmente por motivo de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa ou remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural.

Castilho (1999: 26) ressalta as múltiplas relações do turismo quando afirma:

Por ser uma prática socioespacial inerente à sociedade contemporânea, muito complexa e multifacetada, o turismo constitui também um fenômeno complexo e multifacetado definido constantemente e concomitantemente pelas suas dimensões: *econômica*, dimensão do aumento e da distribuição de rendas, promovidos pelo crescimento e pela diversificação do número de empregos; *cultural*, dimensão inerente ao sistema de valores e ao estilo de vida; *social*, mecanismo de integração social; *ideológica*, mecanismo de manutenção, com reformulação das práticas de poder, da ordem social estabelecida pelo capitalismo; *política*, intervenções do Estado nos seus mais variados estilos de gestão nas suas mais variadas instâncias

político-administrativas; e *espacial*, produto e meio de produção, consumo, organização e controle do espaço e da sociedade.

Diante das definições apresentadas, nota-se uma ligação entre todas elas, a de que viajantes e comunidades interagem nas mais diversas inter-relações. Em seus estudos, Beni (2001: 37) aponta os elementos comuns das diversas definições de turismo:

- Viagem ou deslocamento: onde este elemento implícito está ligado diretamente com o sentido etimológico do termo *tour*. Viagem em circuito, deslocamento de ida e volta. Com esse termo, os ingleses criam no século XVIII os termos *tourism* e *tourist*.
- Permanência fora do domicílio: está estritamente ligado à viagem e a demandar a solicitação de equipamentos de hospedagem e somada ao comportamento de gastos do turista no local visitado;
- Temporalidade: que se apresenta como terceiro elemento, ressaltando-se o cuidado em não confundi-lo com viajantes emigrantes, que, embora viajantes, deslocando-se para outros locais, deslocam-se para fixar residência, mesmo que temporária;
- Objeto do turismo: traduz-se como elemento concreto do turismo e são, segundo Barreto (1995: 39), a infra-estrutura, que se entende por base material e conjunto de edificações, obras e serviços públicos que garantam conforto, quer seja ao turista quer seja ao cidadão local.

Barreto (1995: 13) ressalta ainda que o turismo é uma das poucas atividades em que os indivíduos procuram prazer por livre e espontânea vontade. Colocando a atividade na categoria de livre escolha, ou seja, o indivíduo é quem opta em fazer ou não uma atividade turística. Com isso percebe-se que o turismo, além de uma atividade econômica, é um fenômeno social, uma vez que as relações entre homens, sociedades, comunidades são o seu principal elemento impulsionador.

Arthur Haulot (apud Barreto op. cit. :43) afirmava que a origem da palavra turismo vem do hebraico *tur*, que aparece na Bíblia como sendo “viagem de reconhecimento”. Entretanto, é preciso diferenciar viagem de outros tipos de deslocamentos. Segundo Barreto (1995: 44), o homem primitivo não realizava viagens ou turismo, uma vez que eles se deslocavam para garantir subsistência, sem retornar ao local de origem. Porém, os deslocamentos ocorridos em 4000 a.C, entre os babilônios, ou os ocorridos na Idade Média, nas Cruzadas, podem ser considerados os primeiros realizados por prazer. Mas existe um consenso que eles tiveram origem na Grécia do século VIII a.C. com os deslocamentos para os jogos olímpicos (De La Torre apud Barreto, 1995: 43; Ignarra, 1999: 16).

Apesar de saber que deslocamentos eram realizados pelos povos desde os primórdios da civilização, um grande marco para a atividade turística foi a Revolução Industrial, por trazer transformações na qualidade de vida, nos meios de comunicação e, principalmente, nos transportes, que graças às inovações tecnológicas permitiu aos trabalhadores um melhor acesso a viagens e, conseqüentemente, trouxe uma maior distribuição da riqueza e de conhecimento.

Segundo estudiosos no assunto como Bonald (1984:20) e Lage e Milone (1999: 19), o fenômeno turístico, como se conhece na atualidade, foi iniciado por Thomas Cook, um pastor inglês, que abriu a primeira agência de viagem, buscando a melhoria e dinamização das viagens.

A atividade turística começa a ser explorada com maior intensidade e com o objetivo de captação de divisa para os países europeus a partir da Primeira Guerra Mundial, quando surgem os primeiros pesquisadores da área, fazendo com que a atividade deixe de ser vista apenas como lazer. Em 1930, Schwink (apud Bonald, 1984: 45) define o turismo como o “movimento de pessoas que abandonam temporariamente o lugar de sua residência permanente, por qualquer motivo relacionado com espírito, seu corpo e sua profissão”, conceito este que foi sendo aprofundado por diversos estudiosos e entidades internacionais. Após a Primeira Guerra Mundial, a Sociedade das Nações (antecessora da ONU – Organização das Nações Unidas) classifica a atividade como toda viagem realizada por um indivíduo com permanência superior a 24 horas . O turismo é assim definido pela Organização Mundial de Turismo (OMT):

O fenômeno que ocorre quando um ou mais indivíduos se trasladam a um ou mais locais diferentes de sua residência habitual por um período maior que 24 horas e menor que 180 dias, sem participar dos mercados de trabalho e capital dos locais visitados.

Depois da Segunda Guerra Mundial, Mathiot (apud Andrade, 1995: 37) define o turismo como o “conjunto de princípios que regulam as viagens de prazer ou de utilidade, tanto no que diz respeito à ação pessoal dos viajantes ou turistas como no que se refere à ação daqueles que se ocupam de recebê-los e facilitam seus deslocamentos”.

Os benefícios associados à atividade turística, dentro de uma economia bem planejada, são conseqüências da cooperação e integração entre o ator público e o ator privado, em que o governo tem o papel de implantar uma infra-estrutura física básica adequada e o setor privado, desenvolver os serviços turísticos de qualidade, além de ambos os atores buscarem interagir e envolver a população local, que terá o papel de contribuir para proporcionar a sustentabilidade e qualidade da atividade turística.

Turismo sustentável

Antecedentes

A vida no planeta tornou-se uma preocupação da sociedade científica internacional devido ao aumento da degradação ambiental ocorrida principalmente por causa da exploração predatória dos recursos naturais, ocasionando a elevação da poluição no ar, na água, no solo, ou seja, afetando o equilíbrio dos ecossistemas.

A primeira abordagem da questão ambiental de forma global ocorreu em Estocolmo (Suécia) na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, onde se buscaram respostas para os problemas existentes e tentativas de definir linhas de ações. A conferência teve como temática as relações entre o homem e o meio ambiente, buscando o combate à poluição decorrente dos problemas ambientais que esses acarretam. Resultou na Declaração de Estocolmo, constituída de 26 princípios, que refletem as principais preocupações e concepções ambientais existentes na época, destacando entre eles o princípio número cinco (“os recursos naturais não renováveis devem ser utilizados de maneira a evitar o perigo de seu esgotamento e assegurar que os benefícios de seu aproveitamento sejam compartilhados por toda a humanidade”) e o número oito (“o desenvolvimento socioeconômico é imprescindível para garantir ao homem um ambiente propício à vida e ao trabalho e para criar as condições necessárias à melhoria da qualidade de vida”). No Plano de Ação de Estocolmo, constituído de 106 recomendações, buscou-se estabelecer as bases para a adoção de medidas voltadas para o aumento do conhecimento do meio ambiente, a melhoria de sua qualidade e sua preservação.

Essa conferência foi o primeiro passo para o desenvolvimento e obtenção, na prática, de alguns resultados significativos, destacando: a) desenvolvimento de uma legislação ambiental

internacional; b) A melhoria da qualidade do ar em grandes centros urbanos; c) A criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que trata de questões ambientais; d) O meio ambiente passa a ser uma preocupação global e objeto de negociação entre países.

Após a Conferência de Estocolmo (1972), a questão ambiental tornou-se pauta fundamental das organizações internacionais. Em 1980 foi publicado um dos primeiros artigos sobre desenvolvimento sustentável o “World Conservation Strategy” pela International Union for Conservation of Nature and Natural Resources.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, em 1983, por intermédio de uma Assembléia da ONU, torna-se o responsável para estabelecer estratégias ambientais que deverão ser implantadas e executadas a partir do ano 2000. Para isso, foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente, buscando reanalisar a questão ambiental de forma inter-relacionada com o desenvolvimento, bem como a formulação de ação com objetivo de desenvolver uma Agenda Global para Mudança.

Em 1897, o relatório “Nosso Futuro Comum”, também chamado de “Relatório Brundtland”, apresenta a idéia de desenvolvimento sustentável na qual as questões de ordem ambiental devem ser consideradas nas tomadas de decisões econômicas em busca do desenvolvimento. Nesse período, surge com mais ênfase a expressão “turismo sustentável”, principalmente por meio do setor público, que passou a dar mais importância aos impactos causados ao ambiente pelas atividades turísticas. A comunidade local passa a ter maior importância graças aos benefícios trazidos pelo turismo.

Esse relatório tornou-se o documento base para a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, realizada no Brasil em 1992 (conhecida também como ECO 92). Na conferência, os países participantes aprovaram documentos como:

- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente (Carta da Terra);
- Agenda 21;
- Acordos e Tratados Internacionais;
- Reestruturação do Fundo para o Meio Ambiente Mundial (Global Environmental Facility– GEF), criado em 1990 pelos países desenvolvidos e administrado pelo Banco Mundial e PNUMA.

Em seu princípio número três a Carta da Terra traduz o conceito do desenvolvimento sustentável, expressando a preocupação com a equidade social entre as gerações, afirmando que deve existir um limite para o crescimento econômico e a intervenção do homem na natureza. Logo, o

desenvolvimento sustentável é a interação entre os sistemas naturais e socioeconômicos que busca uma relação mais harmoniosa do homem com a natureza que minimize a degradação ambiental, além de impor limites no crescimento de forma a otimizar o potencial ambiental, para atender às necessidades das populações de forma continuada e com qualidade.

A Agenda 21 é plano de ação estratégico para promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento global que garanta a qualidade de vida para atuais e futuras gerações. O termo “agenda” buscou registrar os compromissos das nações com as mudanças para esse novo modelo de desenvolvimento sustentável, que estabelece o equilíbrio entre crescimento econômico, igualdade social, preservação ambiental e conservação e manejo dos recursos naturais.

O desenvolvimento sustentável demonstra a necessidade de incorporar aspectos ambientais na economia para integrar, além do lado econômico, a qualidade de vida. Até a década de 1960, os índices adotados mundialmente eram basicamente o PIB; a partir de então começam a surgir os indicadores sociais, apresentando novos conceitos, como necessidades básicas, crescimento com equidade (distribuição da renda), que complementaríamos o entendimento do crescimento econômico. Em meados da década de 1980, tem início o debate acerca dos indicadores ambientais que reuniu a Comissão da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, o Banco Mundial, o Comitê Científico sobre Problemas Ambientais. Com base nesse debate foram definidos os indicadores de estado, que mostravam o estado físico e biológico dos recursos naturais; e os indicadores de pressão, que dizem respeito aos impactos das atividades humanas no ambiente. Em 1990, a ONU introduz o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, que reúne quatro índices (expectativa de vida, taxa de alfabetização, anos de escolaridade e PIB/per capita).

Tradicionalmente, os modelos econômicos desenvolvidos até então consideravam a economia como produção de bens materiais e serviços, sem se preocupar com as questões ambientais, pois entendiam que os recursos naturais eram um bem inesgotável, ou seja, o patrimônio natural não era contabilizado na situação econômica, não eram consideradas as perdas de ecossistemas e os custos resultantes de recuperações ambientais (tratamento de água, reflorestamentos, etc). Pois as medidas convencionais adotadas para mensurar o desenvolvimento (exemplos: PIB – Produto Interno Bruto, PNB – Produto Interno Nacional) muitas vezes oferecem uma visão distorcida da realidade, que mostra o aumento da renda, pura e simples, não mostrando a distribuição de riqueza e o bem-estar da sociedade.

O conceito de turismo sustentável começou a ser debatido no início da década de 1990, mas sua origem baseia-se no conceito amplo de desenvolvimento sustentável que, em outras palavras, seria

o desenvolvimento que satisfaz nossas necessidades hoje sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras.

O meio ambiente tem forte correlação com a atividade turística, em função da preocupação latente em relação aos recursos naturais, que cada vez mais vêm sofrendo alterações com sua degradação, seja por problemas globais, como desmatamentos, destruição da camada de ozônio e elevação do nível dos mares; ou por atividades predatórias nas zonas urbanas, como deposição irregular de lixo, poluição do ar, sonora e visual.

Caso não apresente um planejamento adequado, a atividade turística pode acarretar sérios problemas para o ambiente. Tais problemas podem vir a ocorrer na forma de altas taxas de crescimento, crescimento urbano desordenado ou degradação dos recursos naturais. Por isso, faz-se necessária uma gestão turística que garanta sua sustentabilidade como atividade econômica, porém sem agredir o meio ambiente.

Swarbrooke (2000: 98) define turismo sustentável como o turismo que é economicamente viável, mas não destrói os recursos dos quais o turismo no futuro dependerá, principalmente o meio ambiente físico e o tecido social da comunidade local.

Na tentativa de buscar mensurar qualitativamente os destinos turísticos, surgiram as certificações específicas, entre as quais as ambientais, sociais ou econômicas. A Organização Mundial de Turismo estimula a prática de uma única certificação para o turismo sustentável, classificando-o com base em certos indicadores correlacionados com a economia, meio-ambiente e a sociedade.

Sustentabilidade ecológica, sociocultural e econômica são alguns dos princípios para o desenvolvimento do turismo sustentável, o que permite, assim, desmembrar o turismo sustentável em três grandezas.

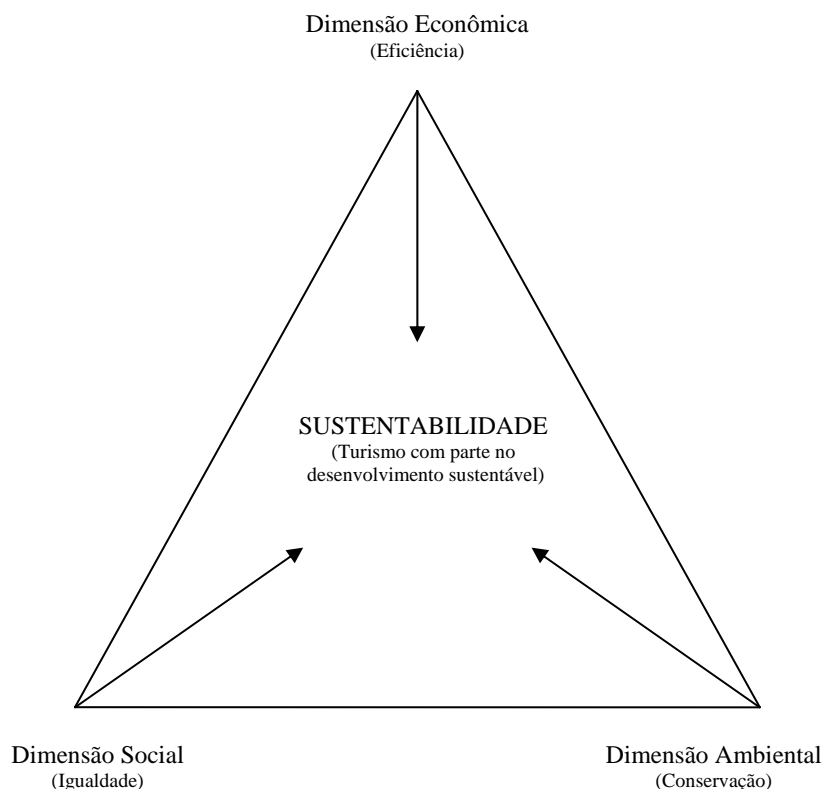


Figura 2.1 - Pilares da sustentabilidade
Fonte: Swarbrooke (2000 :129).

Barbieri e Lage (2001:05) estudaram o desenvolvimento sustentável em nível local e puderam afirmar que ele requer que o desenvolvimento econômico local auxilie a comunidade usando os recursos locais. Os autores apóiam os processos de desenvolvimento em três pilares e para que haja sustentabilidade se faz necessário que eles caminhem em harmonia.

A grandeza econômica se relaciona ao conceito de pilar do turismo, pois se parte da hipótese de que todas as formas de turismo podem gerar contribuições positivas para a comunidade desde que essas não proporcionem degradação dos recursos naturais.

A busca incessante de benefícios econômicos juntamente com a degradação dos recursos naturais pode gerar danos permanentes ao ambiente, do que se depreende que o equilíbrio entre os benefícios gerados pelo turismo e a manutenção do meio ambiente deve ser estabelecido.

A falta de recursos para a implantação de políticas de apoio ao turismo em regiões que possuem alto potencial turístico pode ocasionar a degradação ambiental do local.

Poços (1997:63) afirma que os possíveis impactos causados pelas atividades turísticas estão relacionados aos efeitos potenciais na comunidade e no ambiente. Muitas vezes o ambiente não suporta certas ações antrópicas. Por exemplo, um grande número de pessoas ou tráfego excessivo pode gerar desvio dos benefícios econômicos e crescimento ocupacional desordenado. Como fatores positivos estão o aumento da oferta de empregos, uma economia mais diversificada, desenvolvimento regional e de infra-estrutura.

O autor acima mostra que para mensurar os impactos das atividades turísticas pode-se usar multiplicadores econômicos, que representam o efeito em cadeia do processo de gastos turísticos que geram outros gastos, aumentando assim a atividade econômica. É de responsabilidade de cada localidade traçar seus objetivos econômicos e escolher as melhores estratégias de gestão para alcançar esse objetivo.

Pode-se dizer que o benefício total do turismo relaciona-se com quanto os visitantes estão dispostos a gastar para conhecer ou visitar uma área específica. Assim, faz-se necessário um planejamento estratégico das regiões, pois isso se torna fator importante para que o turismo local alcance sucesso.

Já a grandeza sociocultural está ligada a quanto a atividade turística pode influenciar na cultura local, podendo, em casos extremos, gerar uma descaracterização cultural, já que visitantes de centros mais desenvolvidos podem influenciar a população de regiões menos desenvolvidas provocando distúrbios na cultura da comunidade. Segundo Coriolano (1996: 97), é necessário que a arte local, o folclore e os costumes sejam transmitidos para os visitantes e não modificados pela presença dos turistas.

Tomas (1996: 189) explica que a proporção dos efeitos socioculturais é diretamente proporcional ao nível de desenvolvimento da comunidade que recebe os turistas, isto é, quanto menor o nível de desenvolvimento mais esta comunidade será afetada.

As atividades turísticas, quando bem elaboradas, trazem a tona o patriotismo, a conservação do patrimônio local e intercâmbios culturais. Entretanto, quando a atividade não respeita o ambiente no qual se instala, pode gerar sérios problemas socioculturais como: a) aumento da população, tanto residente quanto temporária, interferindo no conforto dos moradores locais; b) distúrbios na identidade cultural modificando o estilo de vida tradicional da região; c) crescimento desordenado de comércio que é atraído pela demanda sedenta por serviços; d) diminuição da importância das manifestações culturais locais.

Swarbrooke (2000: 132) acrescentou que o problema da alta rotatividade dos empregados pode ameaçar o desenvolvimento turístico sustentável, pois para que este possa ser sustentável é necessário que essa força de trabalho seja estável. Geralmente não existe essa preocupação com os recursos humanos que estão envolvidos com a atividade turística e com o turismo sustentável.

As maiores dificuldades enfrentadas para o planejamento dos recursos humanos são: a) desigualdade de oportunidades; b) baixa remuneração e condições inadequadas de trabalho; c) sazonalidade que não garante renda constante para as pessoas; d) deficiência de treinamento e qualificação dos recursos humanos.

Com relação à qualidade ambiental, existe o inconveniente da dependência das atividades turísticas na utilização do meio ambiente, que se torna palco de usos inadequados de sua paisagem quando essas atividades são desenvolvidas de forma errada.

Ruschmann (1997: 21) faz um histórico do que ele chama das quatro fases no relacionamento entre o turismo e o meio ambiente. A primeira fase ocorreu em meados do século XVII, considerada a fase dos primeiros equipamentos turísticos, em que se deu início à apreciação da natureza como forma lucrativa, tendo como principais atrações regiões distantes dos centros industrializados.

No final do século XIX, inicia-se a segunda fase, quando ainda não havia preocupação com a degradação do meio ambiente. Caracterizada como um turismo de elites, grupos burgueses e aristocratas.

Em meados do século XX, entre a década de 1950 e 1980, ocorreu a terceira fase, predominada pelo crescimento desordenado e pela total falta de qualidade arquitetônica. Nesse período, as áreas de infra-estrutura também foram muito prejudicadas, principalmente com a falta de abastecimento de água e tratamento de efluentes e esgotos, o que causou grave degradação ambiental em todo o mundo.

Finalmente a quarta fase, que vigora na atualidade, passou a dar uma importância mais adequada aos problemas causados ao meio ambiente. Iniciou-se um novo mercado turístico com a busca por aventura, a tranquilidade e o conhecimento aprofundado da região visitada.

Apesar de o turismo ser uma atividade que pode gerar muita renda para a comunidade local, ele pode causar sérios riscos para o meio-ambiente e ao patrimônio local. Por isso, o conceito de turismo sustentável deve ser assumido de forma contundente e severa para que não ocorram problemas econômicos, sociais e ambientais.

A expressão “turismo sustentável” talvez tenha começado a ser empregada na década de 1980, época em que também se usavam as expressões “questões verdes” ou “turismo verde”, empregadas, principalmente, no Reino Unido, Alemanha e França. Segundo Rabahy (1988:87):

Para o turismo ser sustentável no sentido social e cultural, ele deve ser desejado pelos habitantes locais e deve ser percebido como benefício para a maioria da população local, não apenas para uma elite. Ele deve proporcionar empregos para os qualificados assim como para os sem qualificação e gerar oportunidades para avanços sociais e econômicos.

O turismo sustentável foi discutido exaustivamente pela primeira vez em 1996 no World Congress an Adventure Travel and Tourism, em Vancouver – Canadá, onde chegaram aos seguintes consensos para a atividade: a) o turismo sustentável estimula uma compreensão dos impactos da atividade nos ambientes: natural, cultural e econômico; b) gera empregos locais (diretos e indiretos); c) diversifica a economia local e gera divisas; d) busca o equilíbrio entre a atividade e a preservação do ecossistema; e) promove a melhoria da infra-estrutura; f) estimula a participação da população para traçar o planejamento local; g) e estimula a parceria entre o ator público e o ator privado.

Assim, o turismo sustentável tenta maximizar os impactos positivos e minimizar os negativos buscando um equilíbrio entre o meio ambiente, o meio econômico e o meio social.

Planejamento e turismo

O planejamento é uma das funções essenciais da administração e suas principais funções são: organizar, dirigir e monitorar. Para que desempenhe tais funções é necessário ter uma visão global e estudar cenários futuros. Segundo Robbins (1978: 35):

Planejamento é a determinação dos objetivos a serem atingidos e dos meios pelos quais esses objetivos devem ser atingidos. É a decisão do que fazer, como fazê-lo e quem deverá fazê-lo. É a mais fundamental das quatro funções do processo administrativo porque estabelece a ponte entre onde estamos e onde queremos estar.

Existem três tipos de planejamento: o estratégico, o tático e o operacional.

Quadro 3.1 - Características do planejamento

Tipo	Abrangência	Exposição ao tempo
Estratégico	Organização como um todo	Longo prazo
Tático	Departamento ou setor	Médio prazo
Operacional	Tarefa ou operação	Curto prazo

Fonte: Dados obtidos no Petrocchi (2001)

Dentro do sistema turístico devem-se conhecer as fronteiras entre os tipos de planejamento apresentados no Quadro 3.1, que proporcionará uma orientação correta dos esforços para o alcance do desenvolvimento.

Não se pode esquecer que o planejamento é um processo estabelecido para funcionar para um período de tempo determinado, em que são estabelecidos objetivos e os meios para atingi-los, bem como é traçada a etapa seguinte.

Para Petrocchi (2001: 72), o processo de planejamento é composto basicamente das seguintes etapas: a) diagnóstico: é a etapa em que se analisa a situação existente. A qualidade do processo, como um todo; b) determinação de objetivos: é a determinação da situação planejada para o futuro. É uma meta a ser atingida. Os objetivos são os pontos de convergência de toda a organização; c) estratégias e meios: após a análise da situação presente e determinados os objetivos, a etapa seguinte é a escolha das estratégias e a definição dos meios necessários; d) planos de trabalho: são as ações necessárias para que os objetivos sejam alcançados; e) controle: fase de acompanhamento do processo e de tomar, quando necessário, atitudes corretivas.

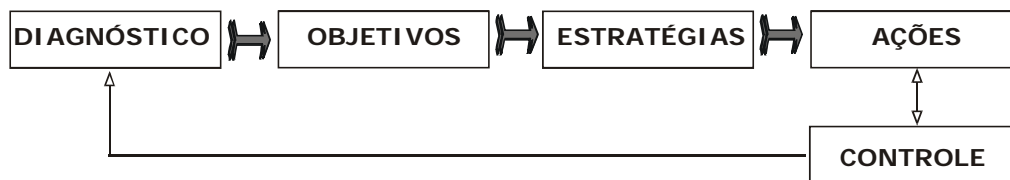


Figura 3.1 – Esquema do processo de planejamento
Fonte: Petrocchi (2001: 72)

Para Miguel Acerenza (1998: 52), o fato de o turismo ser estudado como um fenômeno local e por existir a necessidade do ordenamento do uso do solo ocasionada em função do aumento do turismo de massa foram desenvolvidos vários modelos para seu ordenamento. O de enfoque urbanístico, foi desenvolvido em meados da década de 1960, nos países europeus; foi o primeiro adotado para áreas de interesse turístico (Figura 3.2). Nele era realizado, primeiramente, o levantamento dos recursos turísticos, suas instalações e infra-estrutura, para posterior definição das necessidades físicas a serem implantadas, levando em consideração a análise do mercado; a partir daí é traçado o plano para a ocupação do espaço e finaliza-se o modelo com a avaliação do custo versus benefícios.

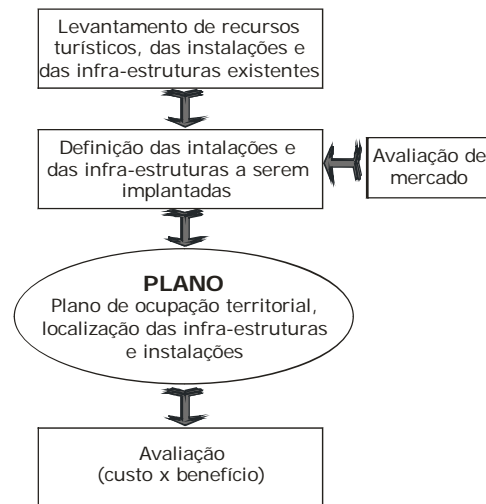


Figura 3.2 – Esquema do enfoque urbanístico do planejamento do turismo: Modelo de Fred Lawson e Manuel Baud-Bovy
 Fonte: Acerenza 1998:55 – modificado pela autora

Os EUA também seguiram essa tendência e, na década de 1970, desenvolveram-na de uma forma mais abrangente, pois consideravam as políticas de desenvolvimento regional ou nacional, não o analisavam de forma isolada (Figura 3.3), o que se diferenciava do modelo apresentado na Figura 3.2 pela realização de uma análise de rentabilidade econômica e das fontes de investimentos e financiamentos antes da elaboração do plano.

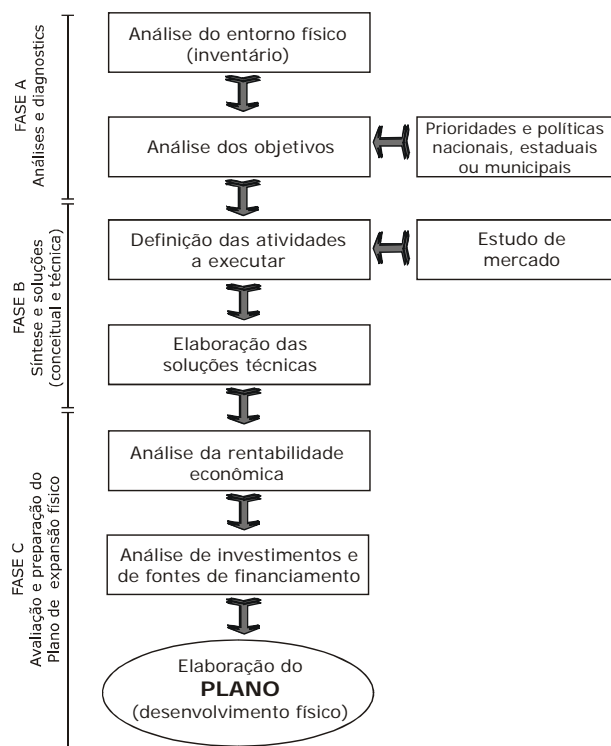


Figura 3.3 – Esquema do enfoque urbanístico do planejamento do turismo: Modelo Americano
 Fonte: Acerenza 1998: 56 – modificado pela autora

Posteriormente, teve início no fim da década de 1960, na Europa, o desenvolvimento de um novo modelo de planejamento para o turismo, o econômico, que propunha uma política de desenvolvimento econômico e social. Foi impulsionado por agências internacionais, destacando-se o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tal como o modelo urbanístico, esse possuiu dois modelos, o primeiro voltado para a microeconomia, inspirado na formulação de projetos de investimentos, desenvolvidos por Lawson e Baud-Bovy (Figura 3.4). Nesse modelo, após realizado o inventário, a análise dos pontos fortes e fracos da área e de consideradas as alternativas para o desenvolvimento turístico, eram traçados vários planos distintos nos quais posteriormente implantava-se o que se considerasse mais eficiente e que passaria por um processo de detalhamento. O segundo, modelo desenvolvido pelos norte-americanos (Figura 3.5), volta-se para a macroeconomia, com planos globais e setoriais para o desenvolvimento, mas ainda não são os modelos ideais para o turismo por não considerar estudos necessários para o setor, como por exemplo, a concorrência. Mas possui um grande diferencial: a realização de avaliação do plano de sua realimentação, ou seja, torna-o mais dinâmico e flexível para adaptar-se às mudanças ocasionadas durante sua execução.

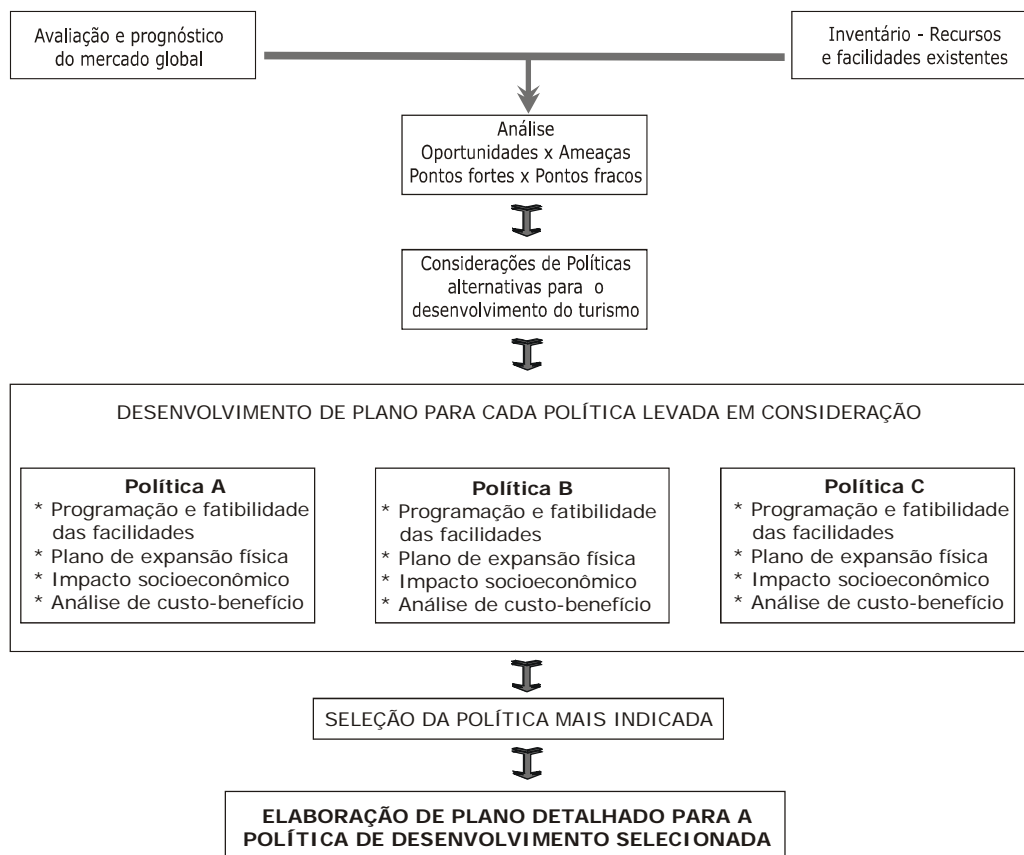


Figura 3.4 – Esquema do enfoque econômico
Fonte: Petrocchi 2001: 78 – modificado pela autora

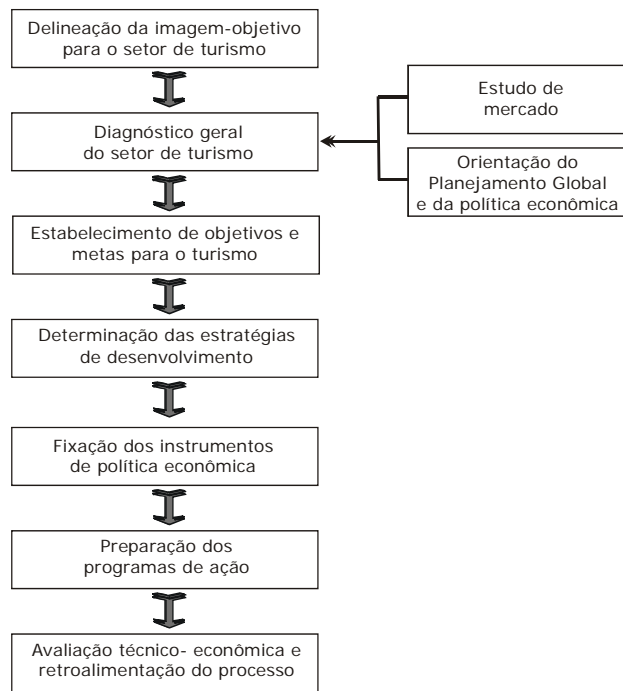


Figura 3.5 – Esquema do enfoque econômico: Modelo Americano
Fonte: Petrocchi, 2001: 79

Existe também o modelo turístico com enfoque no planejamento regional desenvolvido por Clare Gunn, que se estrutura nos seguintes pontos (Acerenza 1998: 64): a) estabelecimento de objetivos e diretrizes para o desenvolvimento da região; b) inventário: levantamento dos fatores físicos e não físicos, direta ou indiretamente envolvidos com o turismo; c) sínteses e conclusões: são o diagnóstico da região e a formulação de conclusões sobre a possibilidade do desenvolvimento do turismo; d) definição de conceitos de desenvolvimento: após a etapa anterior, definem-se soluções técnicas, desenvolvem-se programas funcionais e normativos para incrementar a atividade turística; e) recomendações das ações prioritárias, subdivididas em áreas.

Outro modelo que se pode citar, e que foi adotado no Brasil para o Programa Nacional de Municipalização do Turismo¹ (PNMT), desenvolvido pela Embratur, foi o chamado Modelo Participativo Americano, que prioriza a o engajamento e participação da comunidade em seu

¹ O PNMT é um programa desenvolvido e coordenado pela Embratur, que tem como propósito descentralizar a gestão da atividade turística e fomentar o desenvolvimento turístico sustentável dos municípios. Objetiva implantar um novo modelo simplificado e uniformizado, de gestão da atividade turística, de forma conjunta com estados e municípios, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa e descentralizada. As principais ações estratégicas do programa são: promover o fortalecimento das relações entre órgãos públicos, federais, estaduais e municipais, com a iniciativa privada dos municípios envolvidos para expansão e melhoria da infraestrutura básica, buscando parcerias para investimentos na região; incentivar o intercâmbio com entidades nacionais e internacionais criando eventos para os municípios, no sentido de minimizar o efeito da sazonalidade; contribuir para a formação e capacitação dos profissionais que prestam serviços para o turismo; incentivar as atividades do Conselho Municipal de Turismo para a viabilização de novos projetos.

desenvolvimento, como pode ser visto na Figura 3.6, em que a participação se dá em diversas etapas do processo de planejamento, ou seja, a comunidade contribui para a elaboração do inventário que deixa de ser apenas físico e engloba questões sociais, políticas, econômicas e ambientais, nas duas etapas seguintes (análise do projeto em vista e definição dos objetivos) a comunidade não participa, sendo desenvolvida apenas por técnicos da área, mas que retorna a comunidade para estudar as alternativas para o alcance dos objetivos, para escolher qual a melhor opção para alcançá-los e para implantar e avaliar o plano. De acordo com essa avaliação, pode-se retornar às etapas anteriores para melhorar a eficiência do plano. Tal modelo promove que esse seja pautado dentro de uma visão mais realista do local e, tal como o modelo econômico americano, é flexível e adaptável às necessidades que se apresentem durante sua execução.

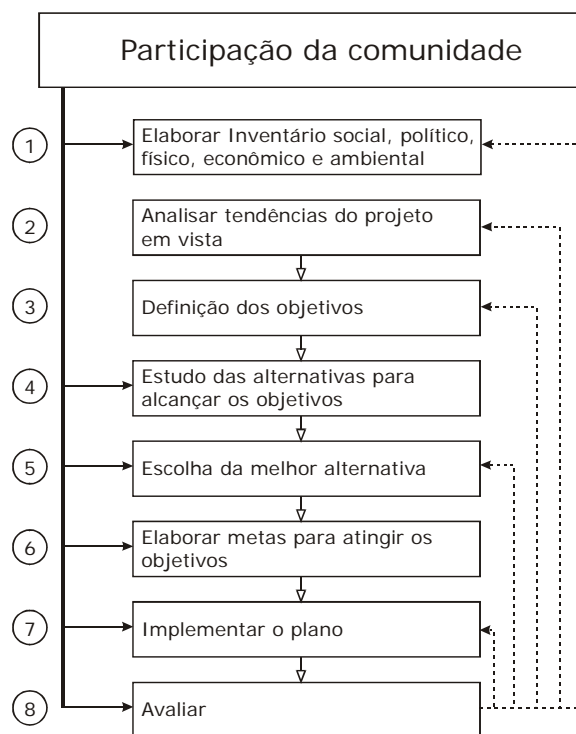


Figura 3.6 – Esquema do Modelo Participativo Americano
Fonte: Petrocchi 2001: 83

Em suma, pode-se perceber que as primeiras preocupações dos modelos de planejamento turístico procuravam responder primeiramente às questões urbanísticas, com relação ao ordenamento do território para fins turísticos, seguido das preocupações econômicas, o que proporcionou um desenvolvimento limitado, que contribuía para o aumento dos efeitos negativos da atividade resultado de um planejamento incompleto que não considerava os efeitos sociais, culturais e ambientais que fazem parte da atividade turística.

Parte

II

Atividade Turística

Capítulo 4:

Atividade turística: Panorama mundial

Capítulo 5:

A atividade turística no Brasil e uma breve contextualização histórica da política no setor

Capítulo 6:

Políticas para o desenvolvimento turístico no Nordeste

Atividade turística: Panorama mundial

O turismo, dentro da economia, é classificado como setor terciário, uma vez que não é uma atividade agrícola nem industrial. Porém, é uma combinação complexa entre as atividades industriais e comerciais, uma vez que o consumo do produto turístico (bens e serviços) tem uma natureza heterogênea que interliga vários setores simultaneamente, gerando um efeito em diversos segmentos da economia.

O desempenho da atividade turística é analisado a partir do número total de turistas e a receita gerada por esta. Para o período de 1965 e 2004, segundo a Organização Mundial de Turismo (OMT), o número total de turistas no mundo cresceu de 112,9 milhões para 763 milhões (Figura 4.1).

Com relação à receita gerada pelo turismo no mundo, observa-se que esta vem apresentando bom desempenho, como mostra a tabela 4.1, pois no ano de 1965 teve uma receita de US\$ 11,6 bilhões e, em 2004, passou para US\$ 622 bilhões, refletindo um aumento de aproximadamente 54 vezes. A “indústria” produz cerca de 240 milhões de empregos (diretos e indiretos), ou seja, é responsável por aproximadamente 10% do PIB Mundial (OMT, 2004).

Tabela 4.1 – Evolução do mercado mundial do turismo 1965 – 2004

Ano	No. de turistas (milhões)	Receita (US\$ Bilhões)
1965	112,9	11,6
1966	120	13,3
1967	129,8	14,5
1968	131,2	15
1969	143,5	16,8
1970	165,8	17,9
1971	178,9	20,9
1972	189,1	24,6
1973	198,9	31,1
1974	205,7	33,8
1975	222,3	40,7
1976	228,9	44,4
1977	249,3	55,6
1978	267,1	68,8
1979	283,1	83,3
1980	286	105,3
1981	287,1	107,5
1982	286,1	100,9
1983	289,6	102,5
1984	316,4	112,7
1985	327,2	118,1
1986	338,9	143,5
1987	363,8	176,8
1988	394,8	204,3
1989	426,5	221,3
1990	458,2	268,9
1991	464	277,6
1992	503,4	315,1
1993	519	324,1
1994	550,5	354
1995	565,5	405,1
1996	596,5	435,6
1997	610,8	436
1998	626,6	442,5
1999	650,2	455
2000	687,3	473,4
2001	684,1	459,5
2002	702,6	474,2
2003	694	514,4
2004	763	622

Fonte: Dados fornecidos pela OMT apud Anuário Estatístico da Embratur (2003), dados de 2004 obtidos do Barômetro del turismo mundial – OMT, 2004

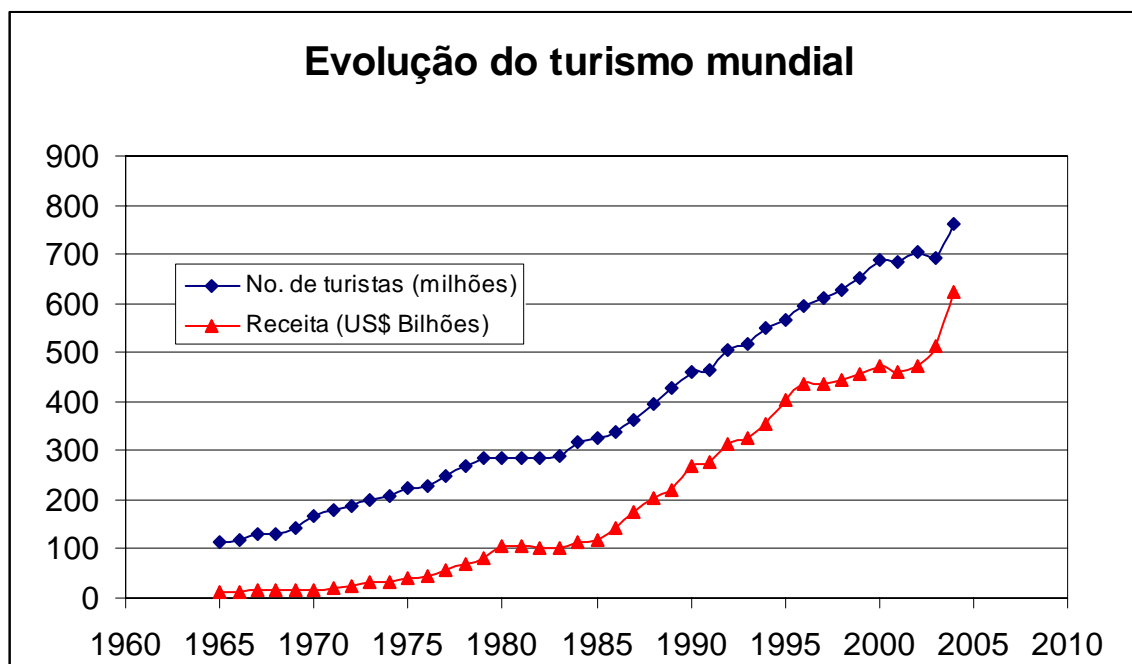


Figura 4.1 – Evolução do mercado mundial do turismo

Fonte: Dados fornecidos pela OMT apud Anuário Estatístico da EMBRATUR (2003), dados de 2004 obtidos do Barômetro del turismo mundial – OMT, 2004

A atividade turística, que apresentava uma curva de crescimento contínuo, sofreu uma pequena interrupção no ano de 1982 (-0,3%) que depois foi interrompida por quedas mais representativas, associadas a acontecimentos mundiais, no ano de 2001, em função dos atentados terroristas nos Estados Unidos (-1,2%). No ano seguinte (2002), que surgiu como o ano de retomada do crescimento, a atividade turística também apresentou queda associada à Guerra do Iraque e à epidemia da pneumonia asiática¹. Apesar disso, a América Latina apresentou um crescimento significativo por ser uma região localizada fora das áreas de conflitos que absorveu parte do turismo internacional, com um impacto econômico de US\$ 98 bilhões e gerando aproximadamente 10.564.000 empregos.

O Brasil, no ano 2000, recebeu 5,3 milhões de turistas estrangeiros, o que, dentro do contexto mundial, ainda é um índice muito baixo quando comparado com países de tradição turística maior (França, Espanha, EUA) e pela diversidade de atrativos que o país apresenta.

¹ A pneumonia asiática também é conhecida como pneumonia atípica, como SARS, sigla para “Severe Acute Respiratory Syndrome”; ou, em português, SRAG, sigla para síndrome respiratória aguda grave. Ataca os pulmões e pode até afetar o aparelho digestivo.

Foi detectada pela primeira vez em seres humanos no ano de 2002. A primeira região afetada pela epidemia foi uma província no sul da China chamada Guangdong. (Fonte: OMS – Organização Mundial de Saúde).

A África e o Oriente Médio, em 2003, apresentaram um aumento de aproximadamente 10% e 5%, respectivamente, em consequência do turismo intra-regional estimulado por políticas governamentais de subsídios implantadas para o desenvolvimento do setor.

O mercado turístico, segundo a OMT, apresenta uma distribuição entre os continentes, para o período de 1995 a 1999, de acordo com a Figura 4.2, na qual o continente europeu destaca-se como principal centro receptor de turistas.

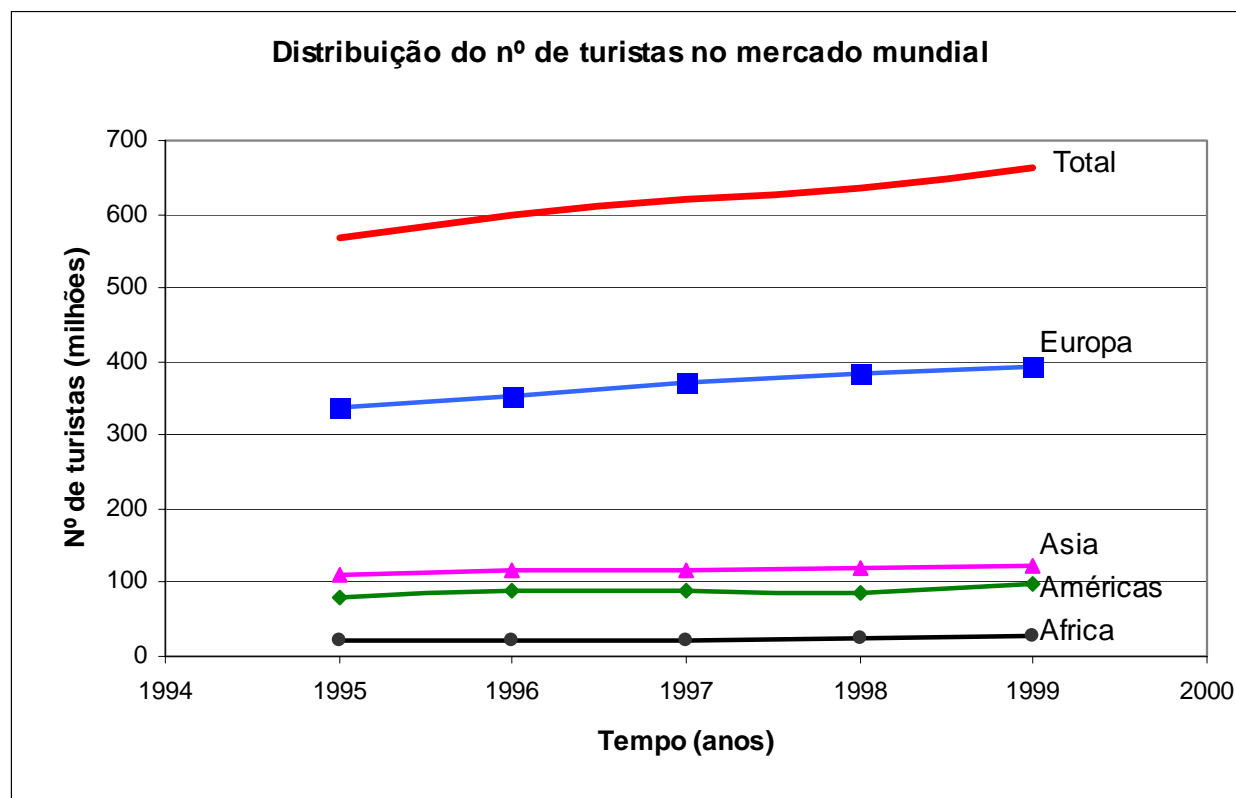


Figura 4.2 - Distribuição do turismo no mercado mundial por continentes
Fonte: Petrocchi (2001: 135)

Ressalta-se que, além do aumento no número de viagens, existiu um aumento no número de países que estão envolvidos nesta atividade, o que mostra uma melhor distribuição entre os países receptores. Na década de 1950, por exemplo, o bloco formado pelos cinco maiores países receptores concentrava 71% e no fim da década de 1990 absorvia apenas 35%, como mostra a Quadro 4.1 e a Figura 4.3.

Quadro 4.1 – Divisão da concentração do turismo em grupos

	1950		1970		1990		1999	
Grupo 1	EUA Canadá Itália França Suíça	71%	Itália Canadá França Espanha EUA	43%	França EUA Espanha Itália Hungria	38%	França EUA Espanha Itália China	35%
Grupo 2	Irlanda Áustria Espanha Alemanha Inglaterra	17%	Áustria Alemanha Suíça Iugoslávia Inglaterra	22%	Áustria China México Alemanha Canadá	19%	Inglaterra Canadá México Polônia Áustria	15%
Grupo 3	Noruega Argentina México Holanda Dinamarca	9%	Hungria Rep.Tcheca Bélgica Bulgária Romênia	10%	Suíça Inglaterra Grecia Portugal Malasia	10%	Alemanha Rússia Rep.Tcheca Hungria Portugal	11%
Grupo 4	Outros	3%	Outros	25%	Outros	33%	Outros	38%

Fonte: Petrocchi (2001: 138) – modificado

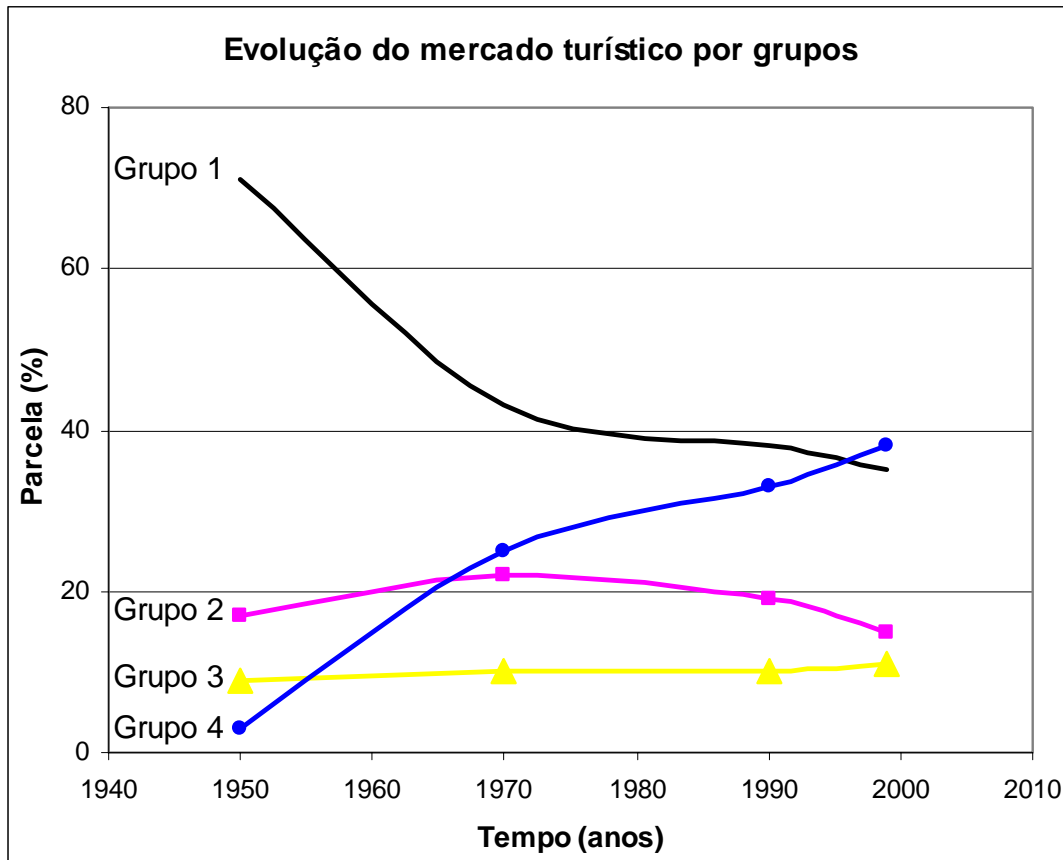


Figura 4.3 – Divisão da concentração do turismo em grupos
 Fonte: Figura da autora elaborada a partir dos dados do Quadro 4.1

A atividade turística no Brasil e uma breve contextualização histórica da política no setor

O Brasil é um dos principais centros receptivos da América do Sul, detendo uma parcela de aproximadamente 35% do mercado (dados fornecidos pela Embratur). No ano de 2003, o número de turistas estrangeiros que entraram no país aumentou em 8,1% (Figura 5.1); os principais países emissores foram Argentina, EUA, Alemanha, Uruguai e Portugal. O meio de transporte aéreo é o mais utilizado para entrada no país (Figura 5.2), o que demonstra a não-valorização do transportes terrestre e fluvial, que têm grande potencial em função do grande número de países vizinhos e a grande extensão da costa do país. Uma vez que a proximidade entre a origem e o destino turístico potencializa a demanda, à medida que a distância aumenta há uma redução do potencial de fluxo, por causa da elevação dos custos com transporte (Petrocchi 2001: 123).

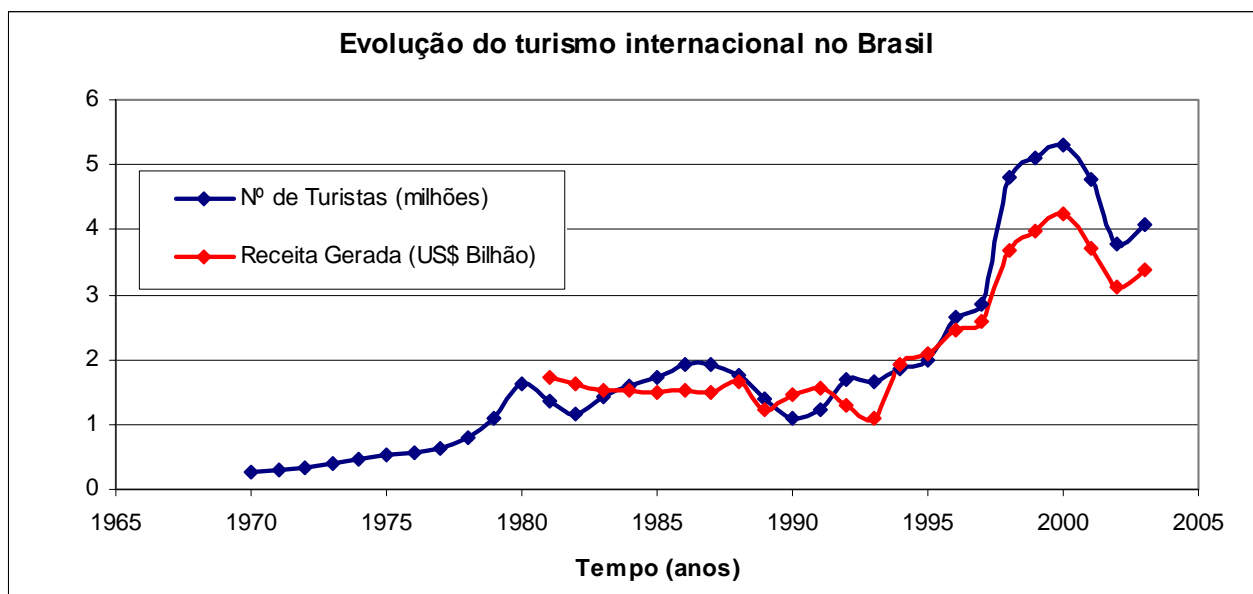


Figura 5.1 – Evolução do turismo estrangeiro no Brasil
Fonte: Embratur, 1997, complementado por OMT, 2005.

Como pode ser visto na figura 5.4 o turismo brasileiro começa a recuperar e a crescer depois dos principais acontecimentos internacionais que provocaram uma queda no turismo global. Em 2001, o país recebeu 4,7 milhões de turistas, meio milhão a menos que em 2000. A queda - que atingiu o mundo inteiro - explica-se por duas razões: os atentados de 11 de setembro, nos Estados Unidos, e a crise econômica mundial, que fizeram o turismo retroceder pela primeira vez desde 1982. No Brasil, esse baixo desempenho é consequência da desordem econômica na Argentina, que antes da crise enviava 1,5 milhão de turistas ao Brasil ao ano. O número de turistas internacionais que visitaram o país subiu de 3,8 milhões em 2003 para 4,7 milhões em 2004 e gerou uma receita em torno de US\$ 5,8 bilhões.

A região Nordeste configura-se como um dos principais pólos de turismo do país, como pode ser observado na Tabela 5.1, onde duas capitais nordestinas estão entre as 10 cidades brasileiras mais visitadas por turistas estrangeiro. Dentro do turismo interno observa-se que as cidades nordestinas também estão entre as mais visitadas do país (Quadro 5.1).

Tabela 5.1 – Principais cidades brasileiras visitadas pelo turista estrangeiro

Cidades	%										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Rio de Janeiro	40,90	45,40	39,50	41,80	30,50	37,40	30,20	32,50	34,10	28,80	38,58
São Paulo	27,00	19,20	21,30	19,90	22,40	23,50	18,40	13,70	19,70	17,00	20,84
Foz do Iguaçu	19,80	13,50	12,70	16,00	16,60	11,80	8,90	11,80	12,90	11,50	9,28
Florianópolis	12,20	12,40	15,30	11,40	11,40	13,90	14,00	17,70	18,70	15,80	6,42
Porto Alegre	9,30	8,50	7,80	9,70	9,70	7,90	7,90	6,01	5,90	7,10	7,93
Salvador	8,10	9,80	9,30	8,80	8,80	12,20	10,90	12,70	13,50	11,10	12,76
Balneário Camboriú	7,00	6,40	6,60	6,20	6,20	3,70	5,10	4,90	6,60	4,90	4,90
Recife	5,50	4,80	4,80	5,70	5,70	5,70	7,20	6,40	5,80	7,30	8,24

Fonte: Embratur, 2003.

Quadro 5.1 – Principais destinos do turismo interno 1998/2001

Destinos	(em % do fluxo)	
	1998	2001
São Paulo	4,1	4,6
Rio de Janeiro	3,5	3,2
Fortaleza	2,5	2,4
Salvador	1,6	2,0
Natal	1,6	1,8
Porto Alegre	1,5	1,7
Santos	1,4	1,7
Belo Horizonte	1,0	1,7
Recife	1,9	1,6
Itanhaém	-	1,6
Brasília	1,2	1,6
Porto Seguro	1,4	1,4
Curitiba	1,6	1,4

Fonte: Embratur, 2002.

No ano de 2004, o turismo foi o sexto produto na balança de exportações e o desempenho do setor, de janeiro a julho desse ano, teve uma receita de US\$ 2,1 bilhões, o que levou o turismo para a terceira posição, atrás apenas do minério de ferro e da soja em grão. Esses valores são contabilizados pelo Banco Central a partir das trocas cambiais oficiais e gastos em cartões de crédito internacional. A meta do Plano Nacional de Turismo (PNT) para 2005 era uma receita de US\$ 5,6 bilhões, considerando também os dólares contabilizados pela Embratur, que leva em conta gastos não oficiais.

Outra mudança constatada no ano de 2004 foi o cenário do fluxo de turistas estrangeiros do Brasil, no qual Portugal começa a ter destaque - o país se consolidou como o principal emissor de turistas europeus, ultrapassando a Alemanha. No ranking geral, ficou na terceira posição, atrás apenas de Argentina e Estados Unidos. Um crescimento de 46,78% - foram exatos 336.988 portugueses vindos para Brasil em 2004, contra 229.594 em 2003, de acordo com dados do Anuário Estatístico 2005 da Embratur. Atualmente, o país responde por 7,13% do volume de estrangeiros no Brasil. Em 1994 representava 2,36%, era o quarto colocado na Europa e o nono no quadro geral. Até 2002, era quarto e oitavo, respectivamente, sendo responsável por 4,45% do fluxo. O que mais contribuiu para este aumento foi a ampliação de vôos para destinos nacionais, tanto charters quanto regulares.

Outro dado que demonstra que o potencial turístico brasileiro não é totalmente utilizado pode ser visto pelos meios de acesso de chegada de estrangeiros no país (Figura 5.2), uma vez que pode ser mais bem aproveitado o turismo com os países vizinhos por meio do acesso terrestre, já que possui fronteira com 10 países (Argentina, Paraguai, Uruguai, Guiana, Guiana Francesa, Suriname, Venezuela, Bolívia, Peru e Colômbia). A malha viária terrestre não atende a todo o país e concentra-se principalmente no litoral, onde está aglomerada a maior parte da população, o que provoca esse afastamento dos turistas de países vizinhos que fazem o turismo terrestre.

A entrada de turistas estrangeiros por meio do transporte marítimo também pode ser mais bem aproveitada, uma vez que se tem uma extensão de quase 8 mil km de litoral. Em que a infraestrutura dos portos que, na maioria das vezes, só é utilizada para realização de transporte de cargas (exportação e importações).

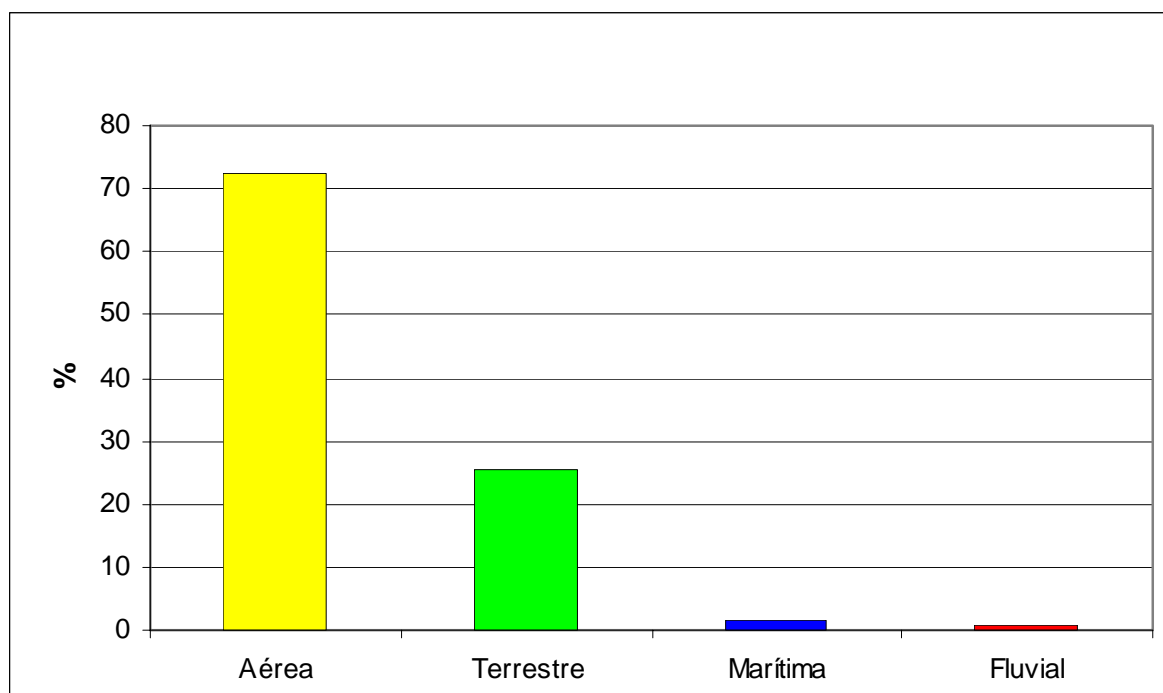


Figura 5.2 – Meio de transporte de entrada no Brasil
Fonte: Embratur, 2000.

As iniciativas governamentais em prol das atividades turísticas no Brasil e do desenvolvimento de políticas públicas para o setor remontam aos anos 1930. Entretanto, não se trata das políticas de um planejamento global para o país, mas do desenvolvimento de ações para o comércio e as relações internacionais, nas quais o turismo está inserido (Midlin, 1997).

Na década de 1930, o Estado passa a ter maior domínio e a intervir na economia, as atividades turísticas tornam-se uma fonte de emprego e renda e o controle sobre a atividade começa a crescer. Segundo Ferraz (2000: 152), a primeira referência institucional ao turismo no país é dada pelo

Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, e dizia respeito à venda de passagens para viagens aéreas, marítimas e terrestres, a qual só poderia ser efetuada pelas respectivas companhias, agências e agentes autorizados pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Esse decreto-lei passa a ser regulamentado pelo Decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938, que dispõe sobre a regulamentação e funcionamento das agências de venda de passagens e das agências de turismo.

Nesse contexto foram criados o Conselho Federal de Comércio Exterior e a Divisão de Turismo¹, o primeiro órgão de turismo no país, vinculado ao Departamento de Imprensa e Propaganda, tinha por atribuição superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo. Para Cruz (2001: 44), esse decreto demonstra que a administração pública federal passa a se preocupar, pela primeira vez, com o conjunto de serviços da atividade turística, não se restringindo apenas à venda de passagens ou ao funcionamento das agências de viagens e turismo. Porém, em 1945, antes da queda do Estado Novo, o Departamento de Imprensa e Propaganda é extinto e a Divisão de Turismo é transferida para a estrutura do Departamento Nacional de Informações, subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Com o fim do Estado Novo, a Divisão de Turismo foi extinta em 1946.

A primeira experiência de uma gestão técnica do turismo no território nacional possui como marco a criação da Comissão Brasileira de Turismo – Combratur. Criada pelo Decreto-Lei nº 44.863, de 21 de novembro de 1958, tinha como atribuições: a) a coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e ao afluxo do estrangeiro; b) o estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas; c) a simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meios de transporte e hospedagem; d) a promoção e estímulo, por todos os meios em seu alcance, dos planos e equipamentos turísticos, especialmente os que se referem à construção e à remodelação de hotéis; e) a criação de serviços e instalações que ampliem e completem as zonas turísticas; f) a realização, com colaboração dos estados e municípios, do inventário das áreas de interesse turístico existentes no país, a fim de ser levantado o patrimônio natural, com a finalidade de proteger, por meio de legislação adequada, a paisagem e outros motivos considerados como atração turística. (Dias, 2003: 129). E em seu artigo 2º afirma:

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

¹ Criada através do Decreto-lei nº. 1915, de 27 de dezembro de 1939.

Em 1962 a Combratur é extinta por não ter conseguido concretizar uma política nacional para o turismo. Alguns anos depois, em 1966, é criado o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), com o Decreto nº 55, de 18 de novembro, no qual, segundo CRUZ (2001: 49), o turismo é:

Reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação. Isto está demonstrado pelo sistema de incentivos financeiros e fiscais criados em razão desta atividade, que privilegiaram, sistematicamente, as regiões Norte e Nordeste.

No ano seguinte é promulgado o Decreto-Lei nº 60.224, de 16 de fevereiro, que vai criar o Sistema Nacional de Turismo, que vai ter o seu tripé de sustentação no Conselho Nacional de Turismo (CNTur), na Embratur e no Ministério das Relações Exteriores.

O primeiro, CNTur, por meio de sua Resolução nº 71, de 10 de abril de 1969, orienta para a elaboração de um Plano Nacional de Turismo (Plantur) que tem como objetivos (Dias, 2003: 131):

- a) desenvolvimento do turismo receptivo, como fator preponderante para a geração e captação de divisas, dando-lhe tratamento de mercadoria exportável, para efeito de comercialização;
- b) incremento de turismo interno com vistas ao acréscimo de rendas, e a dinamização de atividades econômicas nas atividades em que se desenvolvem;
- c) desenvolvimento do turismo em bases que estimulem o aparecimento de atividades correlatas ou decorrentes e a absorção de mão-de-obra, especializada ou não, gerando novas oportunidades no mercado de trabalho;
- d) estímulo aos investimentos privados de interesse turístico;
- e) concessão de estímulos fiscais e outras facilidades que propiciem a canalização de empreendimentos turísticos para as áreas que deles necessitem e apresentem potenciais favoráveis.

Ao segundo, Embratur, caberia estudar e propor ao CNTur os atos normativos necessários à promoção e ao funcionamento da política nacional de turismo; e o Ministério das Relações Exteriores ficaria responsável por divulgar o turismo do país no exterior por intermédio de sua diplomacia (CRUZ, 2001:15).

A CNTur foi extinta em 28 de março de 1991 pela Lei nº. 8181, e suas atribuições foram passadas para a Embratur, que se torna o Instituto Brasileiro de Turismo, recebe status de autarquia e fica vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, com a finalidade, segundo seu artigo 2º, de “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política

Nacional de Turismo”. A diretriz da política é esta: na 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 turístico². Para Becker (1999:187 apud Dias 2003:134):

“fortalece a idéia do turismo como fator de desenvolvimento e é fundada não só no discurso, mas na prática, na descentralização. Descentralização no sentido de que a Embratur deixa de ser a legisladora e executora do turismo. Ela não é mas executora. Na verdade, agora o governo federal vai atuar; a execução da atividade turística passa para outras esferas governamentais de estados e municípios e incorpora a iniciativa privada. Esse é o marco dessa política do turismo e o papel do governo federal é deferido, como coordenador e indutor das atividades”

Em 1971 foi criado, pelo Decreto-Lei nº 1.191, o Fundo Geral de Turismo (Fungetur) que tem como objetivo garantir o desenvolvimento turístico do país, financiando empreendimentos, obras e serviços do setor. Segundo o seu artigo 12, o Conselho Nacional de Turismo poderia aprovar projeto que amplia a aplicação de recursos originados de incentivos fiscais até o limite de 75% do custo total do empreendimento, caso este fosse considerado pela Embratur, órgão oficial que administra o fundo, como sendo área de alto interesse turístico.

De acordo com a Lei nº 6.513/77, que dispõe sobre as áreas de interesse turístico, aquelas de bem de valor cultural e natural, protegidas por legislações específicas, destacando: I) os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; II) as reservas e estações ecológicas; III) as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis; IV) as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorrem; V) as paisagens notáveis; VI) as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer; VII) as fontes hidrominerais aproveitáveis; (VIII) as localidades que apresentem condições climáticas especiais; e IX) outros que venham a ser definidos. (Dias, op. cit.: 132).

Posteriormente, foram criadas, as zonas prioritárias para o desenvolvimento turístico (Decreto nº. 71.791 de 1973), o Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor), o Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam) e o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset)³; para atrair os investimentos estrangeiros são instituídos estímulos fiscais para os investimentos no setor⁴.

Ressalta-se que neste período, entre os anos de 1990 e 1992, na gestão do presidente Fernando Collor, o país começa a ter uma abertura comercial e a sofrer reformas de caráter macroeconômico,

² Artigo 2º do Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992. E que regulamenta a Lei nº 8.181.

³ Decreto-Lei nº 1.376, de 1974.

⁴ Decreto-Lei nº 1.485, de 25 de outubro de 1975.

que tornam o país atraente para investimentos estrangeiros, proporcionando uma maior dinâmica ao mercado de viagens mediante a diminuição de exigências para entrada de turistas estrangeiros, além de proporcionar a criação de vôos internacionais para os países vizinhos.

Em 2003, a Embratur implantou o Plano Nacional de Turismo (Plantur), o principal instrumento da Política Nacional de Turismo (PNT), formado por sete programas: Programa Pólos Turísticos; Programa Turismo Interno; Programa Mercosul; Programa Ecoturismo; Programa Marketing Internacional; Programa de Qualidade e Produtividade do Setor Turístico; Programa de Formação dos Recursos Humanos para o Turismo. Mas este programa não sai do papel. Para Cruz (2001: 62), o plano “deveria constituir um instrumento de efetivação da política, é instituído antes de a política de turismo ser implementada”.

Como se pode constatar, apesar de ter existido desde da década de 1960, o estabelecimento do conceito de Política Nacional de Turismo – como o conjunto de diretrizes e normas integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional – só passa a ser realidade no país na década de 1990, quando a atividade passa a ser considerada como uma estratégia de inserção do país no mundo globalizado.

A PNT tem como premissa promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento socioeconômico do país. Seu conjunto de diretrizes, objetivos, estratégias e ações formuladas e executadas pelo Estado se dá por intermédio de órgãos como o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e da Embratur.

Destaca-se o fato de que a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso o turismo passa a ser pensado como um setor estratégico e capaz de gerar emprego e renda, setor que até então não recebia incentivos suficientes dos governos. A PNT para o período de 1996-1999 baseou-se nos pressupostos da estabilidade econômica, no financiamento do desenvolvimento e na reforma do Estado.

Beni (2001: 120) afirma que “após muitos anos de infrutíferas tentativas de elaboração de uma Política Nacional de Turismo [...], ela é afinal formulada, em 1996, sob responsabilidade da Embratur”. E com esta, o conceito de desenvolvimento sustentável passa a permear todas as discussões relativas ao planejamento do turismo e ao desenvolvimento de políticas públicas de turismo voltadas também para a diminuição das desigualdades regionais.

A Política Nacional de Turismo (1996/1999) sustentava-se em cinco macroestratégias, que contemplavam a implantação de infra-estrutura básica e turística, a capacitação de recursos

humanos para o setor, a modernização da legislação, a descentralização da gestão do turismo e a promoção do turismo no Brasil e no exterior.

Os resultados pretendidos e as metas a serem alcançadas consideram as dimensões continentais do Brasil e o desenvolvimento regional sustentável. Entre esses resultados e metas, devem-se destacar:

- a melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros que vivem em regiões com potencial turístico;
- a diversificação qualitativa dos bens e serviços produzidos e da infraestrutura receptiva do turismo nacional;
- a geração de novos empregos e a manutenção dos existentes;
- a qualificação e a requalificação dos recursos humanos já envolvidos;
- o aproveitamento da mão-de-obra não qualificada, com sua conseqüente capacitação;
- a redução das desigualdades regionais;
- o maior aporte de divisas ao balanço de pagamento;
- a integração socioeconômica e cultural da população;
- a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural;
- a inserção do Brasil no cenário internacional, construindo uma imagem externa positiva.

(Política Nacional de Turismo, 1996: 25)

A partir desta realidade, as atividades turísticas tornaram-se um dos principais indutores de mudanças em alguns municípios, capazes de (re) organizar comunidades, trazendo avanços em termos de tecnologia, comunicação, transporte etc. Além de ser, conforme destacado no documento oficial de Política Nacional do Turismo, o segmento que atinge, diretamente, 52 setores da economia nacional (MICT, 1996: 07).

Destacam-se então alguns programas com seus respectivos resultados alcançados neste período:

Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que, em parceria com o Banco do Brasil, Sebrae e Organização Mundial do Turismo (OMT), tem como objetivo trabalhar a conscientização na base sobre a importância econômica e social do setor turístico, com impacto positivo no desenvolvimento local. Dos 1.635 municípios brasileiros com vocação turística em 1998, 1.250 engajaram-se efetivamente no programa, o qual capacitou mais de 2.700 agentes multiplicadores municipais, mobilizando um total de mais de 150 mil pessoas. Foram destaques, em

1998, as ações voltadas à limpeza urbana nos municípios turísticos, com a implantação de legislações específicas e projetos em mais de 500 municípios.

O Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur/NE) buscou o incremento do turismo regional. Implementando ações destinadas a melhorar as condições de infra-estrutura básica e de serviços públicos em locais com potencial turístico. O programa está atraindo a captação de recursos privados para a ampliação e modernização do parque hoteleiro existente, com vistas ao desenvolvimento sustentável de uma das regiões mais carentes do país. Em 1998, foram 46 projetos concluídos, com investimentos que somam US\$ 466 milhões que beneficiaram mais de 100 municípios e geraram mais de 500 mil empregos diretos. Dentre suas principais obras destacam-se: os aeroportos (Fortaleza-CE, São Luís-MA, Natal-RN, Aracaju-SE, Porto Seguro-BA, Lençóis-BA, e Salvador-BA, e Recife-PE); 36 trechos rodoviários no total de 447 km; 20 projetos de saneamento, que beneficiam 402 mil habitantes; preservação do meio ambiente em 6.355 hectares; recuperação de 22.842m² de patrimônio histórico; e estruturação ou capacitação de 50 órgãos.

O marketing institucional buscou melhorar a imagem do Brasil no exterior. Para tanto, a Embratur investiu R\$ 21 milhões em publicidade em 1998, contra R\$ 3,6 milhões investidos em 1995.

No Programa de Apoio ao Turismo foram firmados, com recursos da União, convênios com prefeituras e governos estaduais para obras de infra-estrutura turística, totalizando a liberação de R\$ 8 milhões até 1998.

O Programa de Financiamento de Agências de Turismo, por meio do qual a Embratur tem como objetivo estimular novos investimentos, ampliou o prazo de reembolso das operações aprovadas com recursos do Fungetur de 10 para 13 anos, e o prazo de carência de três para quatro anos.

O governo conseguiu remover alguns entraves burocráticos ao ingresso de turistas, como a realização e a aprovação, pela Comissão de Relações Exteriores do Congresso Nacional, de acordos bilaterais com a França e EUA para a flexibilização da concessão de vistos a turistas. No caso da França, foi abolida a exigência, e os EUA aumentaram o prazo de validade de 90 dias para 10 anos. Também foram realizados acordos multilaterais que permitiram a abertura de novas rotas aéreas na região do Mercosul.

Outro investimento realizado foi no segmento de sinalização turística em estados e municípios, totalizando 104 projetos no valor de R\$ 7.544.735,19 (sete milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, setecentos e trinta e cinco reais e dezenove centavos), nos padrões do novo Guia de Sinalização

Turística, elaborado pelos técnicos do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), do Instituto de Patrimônio Histórico Nacional (Iphan) e do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

No balanço do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), o setor turístico promoveu um faturamento direto e indireto de US\$ 38 bilhões e gerou cerca de 5 milhões de novos empregos, ou seja, a meta da Política Nacional era a de alcançar até 1999 o aumento do ingresso do número de turistas internacionais para 3,8 milhões, um incremento de US\$ 4 bilhões na economia e a geração de empregos no setor que representasse 10,6% da população economicamente ativa do país. Metas estas que, segundo dados do relatório (Embratur, 2002) do início do ano 2000, foram todas atingidas, pois houve um aumento no ingresso de turistas estrangeiros no país que foi de 4,81 milhões e um aumento de US\$ 7 bilhões nas arrecadações de impostos diretos e indiretos. E o Brasil, segundo dados da OMT, passa de 43º lugar no ranking de destinos turísticos mais demandados no mundo, em 1994, para o 29º lugar, em 1999 (Vieira apud Revista Turística, 2003).

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o turismo continua sendo visto como um mecanismo para alavancar a mobilidade social de todos os agentes envolvidos e é lançado o Programa Avança Brasil, que tem em suas quatro diretrizes para o período de 2000-2003:

- Consolidar a estabilidade econômica com o crescimento sustentado;
- Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda;
- Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;
- Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos.

(Plano Plurianual – Avança Brasil, Ministério do Planejamento, Governo Federal, 2000)

A consolidação da estabilidade econômica com o crescimento sustentado necessita da adequação do Brasil ao novo padrão de desenvolvimento, baseado na competitividade sistêmica da economia e das empresas, por meio da modernização de seus parques produtivos e da integração equilibrada com os mercados externos (exportações, investimentos produtivos). Logo, a promoção desse desenvolvimento sustentável voltado para a geração de emprego e renda necessita da revisão do papel do Estado dentro da sociedade, que deverá desenvolver um novo modelo de gestão, propondo parcerias entre o Estado e o setor privado, além de envolver toda a sociedade dentro do processo, e foi enfatizado em uma das diretrizes do PPA – Plano Plurianual (2000: 25):

A promoção do desenvolvimento abrange, além das dimensões consagradas da produção de bens e serviços, que deverão continuar elevando seus níveis de

competitividade, setores cuja importância é crescente: turismo e cultura, pelo grande potencial de geração de emprego e renda, ensino e qualificação profissional, cuja integração é vital para debelar as desigualdades sociais e ampliar as oportunidades pessoais, num mundo onde as transformações ocorrem rapidamente; e o agronegócio, cujo potencial exportador é enorme.

A indústria turística busca diminuir as desigualdades sociais, graças a sua capacidade de geração de emprego e renda, além de ser uma forma de atrair investimentos. Segundo o PPA, as ações deverão promover nos estados, municípios e setor privado a concepção de novos produtos e a melhoria da qualidade dos serviços. O Programa Avança Brasil continha 24 programas nacionais para o turismo com investimentos da ordem de US\$ 650 milhões e a possibilidade de criação de 500 mil novos empregos.

O impacto do turismo na economia brasileira pode ser visto nos resultados da Conta Satélite do Turismo (CST), conforme orientação e modelo preconizado pela Organização Mundial do Turismo (OMT).

Tabela 5.2 – Impacto do Turismo na Economia Brasileira

Principais Resultados da CST (1999)		
Renda Turística Direta	R\$ 19,1 bilhões	2,0 % do PIB
Renda Turística indireta	R\$ 26,3 bilhões	2,7 % do PIB
Renda Turística Total	R\$ 45,4 bilhões	4,7 % do PIB

Fonte: OMT, 2000.

No final do segundo mandato presidencial de Fernando Henrique, no ano de 2002, foram investidos em projetos de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou de interesse turístico, mediante repasse de recursos consignados no Orçamento Geral da União – Unidade orçamentária Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo, um total de R\$ 71.572.005,99 (setenta e um milhões, quinhentos e setenta e dois mil e cinco reais e noventa e nove centavos), por meio de 317 contratos firmados com prefeituras municipais e governos estaduais.

Para sintetizar a atividade turística nos oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso a Quadro 5.2 apresenta seus principais indicadores.

Quadro 5.2 – Indicadores do turismo no Brasil (1995-2002)

ITENS	RESULTADOS
1 — Desembarque em vôos nacionais	1995 — 16.763.000 1996 — 19.532.000 1997 — 21.275.000 1998 — 26.540.000 1999 — 26.740.000 2000 — 28.520.000 2001 — 32.600.000 2002 — 33.010.000
Aumento nos desembarques domésticos (1995-97)	27% em três anos
2 — Número de turistas estrangeiros	1995 — 1.991.000 1996 — 2.665.000 1997 — 2.989.000 1998 — 4.818.084 1999 — 5.107.169 2000 — 5.313.463 2001 — 4.772.577 2002 — 3.800.000 2003 — 4.100.000
4 — Taxa média anual de ocupação hoteleira (1)	1995 — 56,9% 1996 — 59,3% 1997 — 62,4% 1998 — 65,0%
5 — a) Número de projetos cadastrados na Bolsa de Negócios Turísticos da EMBRATUR b) Valor médio dos projetos cadastrados c) Valor global aproximado dos investimentos	1996 — 24 projetos 1997 — 39 projetos 1998 — 72 projetos R\$ 70 milhões R\$ 5 bilhões
6 — Receita Turística Cambial	1995 — US\$ 2.097.100 1996 — US\$ 2.469.146
8 — Projetos com participação do Fungetur	1994 a 1997: 68 projetos - R\$ 172,6 milhões
9 — Número de empregos gerados pelo setor (2)	6.000.000

Fontes: (1) Horwath Consulting Sotcontti Auditores Independentes S/C.
(2) World Travel and Tourism Council — WTTC. (apud Embratur)

Dando continuidade aos investimentos do setor turístico no país, em função de sua grande competitividade e seu impacto na melhoria da qualidade de vida, o atual governo, do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cria, no seu primeiro dia de mandato, o Ministério de Turismo⁵, e lança em 29 de abril de 2003 o Plano Nacional do Turismo – Diretrizes, Metas e Programas, para o período de 2003 – 2007.

⁵ Por meio da Medida Provisória nº 103, que dispõe sobre a organização da Presidência e atribui ao ministério: a) desenvolver a política nacional de turismo; b) promover e divulgar o turismo nacional, no país e no exterior; c) estimular as iniciativas públicas e privadas às atividades turísticas; d) planejar, coordenar, supervisionar e avaliar os planos e programas de incentivo ao turismo.

O plano propõe novo modelo de gestão descentralizada em busca de uma estrutura turística integrada. Tem como princípios orientadores os vetores do governo (Plano Nacional de Turismo, 2003: 20): a) redução das desigualdades regionais e sociais; b) geração e distribuição de renda; c) geração de emprego e ocupação; d) equilíbrio do balanço de pagamentos.

A partir disto traçou-se como metas deste plano (2003: 23): a) criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; b) aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; c) gerar US \$ 8 bilhões em divisas; d) Aumentar para 65 milhões o número de chegada de passageiros nos vôos domésticos; e) ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo, no mínimo três produtos de qualidade em cada estado da Federação e Distrito Federal.

Para conseguir cumprir as metas propostas serão investidos aproximadamente R\$ 12 bilhões nesse período. Segundo relatório apresentado na Reunião do Conselho Nacional de Turismo, em 11 de março de 2004, pelo Ministério de Turismo, foram investidos no ano de 2003: a) R\$ 25 milhões em obras de infra-estrutura turística (centros de convenções/ eventos, sinalização, centros de informações, projetos gerais de infra-estrutura turística); b) R\$ 1,8 bilhões em financiamento de crédito para o turismo (PNT); c) R\$ 44,4 bilhões conveniados de contrapartida federal no Prodetur II, e R\$ 22 milhões aportados aos estados e municípios de contrapartida no Prodetur II (Relatório do Conselho Nacional de Turismo, 2004).

No ano seguinte, de 2004, o Ministério de Turismo teve uma verba orçamentária de R\$ 383.916.8325,00 e teve como principais resultados: a) a receita bruta turística alcançou, em 2004, o montante de US\$ 3,22 bilhões, superior em 30% em relação ao ano anterior, registrando um superávit da ordem de US\$ 351,0 milhões, o maior dos últimos 10 anos; b) aumento do fluxo turístico doméstico com o desembarque de 35,56 milhões de passageiros em vôos nacionais, superior em 18,95% em relação a 2003; c) desembarque de aproximadamente 4,7 milhões de turistas estrangeiros; d) apoio a 649 projetos de infra-estrutura turística, gerando aproximadamente 14.579 empregos diretos com investimentos de mais de R\$ 150 milhões.

A seguir são mostrados alguns programas gerenciados pelo MTur com as avaliações dos resultados obtidos no ano de 2004:

Brasil: Destino Turístico Internacional tem como objetivo aumentar o fluxo de turistas estrangeiros para o país. Apresentou um crescimento de 14,7% com relação a 2003 e gerou um montante de R\$ 4,7 milhões, com um desembarque de 258 mil turistas (um índice 23,7% superior a 2003).

Gestão da Política de Turismo tem como objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais, bem como a avaliação e o controle dos programas na área do turismo. Apresentou como principais resultados no ano de 2004 a assinatura de acordo entre o Brasil e a República Popular da China para viagens de turismo de chineses; celebração de acordos de cooperação técnica com a Índia, China, Japão e África do Sul; e a criação do Conselho Nacional de Turismo (com a participação de 62 entidades do governo e da sociedade civil), sendo estas as principais mudanças em relação às políticas anteriores.

Turismo no Brasil: Uma Viagem para Todos tem como objetivo aumentar o fluxo do turismo, mediante estruturação de diversificação da oferta turística brasileira. Tem como principais resultados a geração de empregos temporários em decorrência dos investimentos em obras de infraestrutura turística; o desembarque de 35,2 milhões de passageiros em vôos nacionais; a implantação de centros de informações turísticas; a adequação de obras de infra-estrutura do patrimônio histórico em prédios tombados; e a promoção de eventos para divulgar o turismo interno. O Ministério do Turismo apoiou a implantação de 649 projetos na área de infra-estrutura turística, investindo cerca de R\$ 152,2 milhões na construção, reforma e ampliação de instalações turísticas em todas as regiões do país. Os investimentos geraram 14.579 postos de trabalho e o montante aplicado foi superior a 116% do que foi investido em 2003. Além disso, o MTur apoiou-se na implantação de 24 centros de informações turísticas e oito projetos de sinalização turística; houve 102 eventos de divulgação. O programa empenhou e liquidou 68% de seu orçamento aprovado para o exercício de 2004 no valor de R\$ 407,9 milhões.

Mesmo constatando que as políticas de turismo no país vêm, com passar do tempo, ganhando força, não se pode negar que elas ainda podem ter maior importância e serem consideradas como uma opção para levar mudanças, por se tratar de um segmento que traz vários desdobramentos (sociais, culturais, espaciais, ambientais). Porém, para que isto ocorra, é de suma importância a articulação dos diversos setores. Não se pode tratar o turismo como um setor isolado, este só mostrará resultados satisfatórios se for visto e trabalhado de uma forma global e comprometido com os interesses da coletividade, pois apenas a criação de um ministério específico não será capaz de transformar e trazer o desenvolvimento para a Nação.

Na Alemanha, que tem no turismo uma das atividades mais importantes do setor de serviços, a qual responde por 8% do PIB e emprega aproximadamente três milhões de pessoas, não há um ministério de turismo, e sim uma divisão de Política de Turismo⁶ por entender que a atividade é transversal a diversos ministérios. E o que é necessário para a organização do turismo no país é uma

cultura de valorização adquirida com o tempo, que não virá apenas mediante atos administrativos e discursos políticos. Sansolo e Cruz (2004: 03) argumentam:

A criação de um Ministério de Turismo é, portanto, paradoxal: de um lado sugere que o setor esta sendo elevado a um alto patamar de importância na administração pública; de outro, faz pensar que pelo fato de o turismo ser um tema inexistente ou periférico nos ministérios que têm ingerência direta sobre o seu desempenho, a administração pública federal vê como única alternativa para tentar reverter este quadro criar um ministério só para ele.

Tal fato é observado aqui no Brasil, uma vez que ainda não existe uma valorização e consciência de que o turismo é uma atividade transversal e tem de ser desenvolvida por diversos ministérios. De forma que a criação de um ministério exclusivo para o turismo, pode-se dizer, é uma forma paliativa de buscar criar uma cultura da atividade no país. Posteriormente, esse ministério pode vir a ser extinto, ou não, e seu papel passar a ser desempenhado por todos.

⁶ Dentro do Ministério da Economia e Trabalho.

Políticas para o desenvolvimento turístico no Nordeste

Com o crescimento da atividade turística no Brasil, os estados nordestinos identificaram, por meio de uma reunião dos governadores em 1991, que o turismo seria uma alternativa promissora para auxiliar a combater e solucionar os problemas existentes, tornando-se então destaque nos planos de desenvolvimento local. A idéia de investir no setor ganhou força no Brasil a partir da década de 1980, com o apoio do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que apoiavam à inserção do Brasil no processo de globalização da economia por meio de megaempreendimentos turísticos¹.

O Nordeste do Brasil compreende área de cerca 1,7 milhão de quilômetros quadrados (18% do país) e é constituído por nove estados com uma população de 49 milhões de habitantes, quase 30% da população brasileira. É a região com menor renda per capita do país (US\$ 1.431), o que representa aproximadamente 46% da média do país e 20% menor que a renda da região Norte (segunda menor). Outro dado importante é que 55% da população nordestina se encontra abaixo da linha de pobreza. Entre 1992 e 1999, houve redução da taxa de analfabetismo no país (Tabela 6.2). Na região Nordeste, a proporção de analfabetos correspondia a mais de um quarto da população com 15 anos e mais de idade (27%). A expectativa de vida para a região Nordeste é de 68 anos, enquanto a média do país é de 71,7 anos.

¹ Como acontecia com o modelo mexicano bem sucedido de Cancun, que na década de 1970 era apenas um vilarejo de pescadores de 180 habitantes completamente isolado na selva tropical, sem luz, água e telefone. O aeroporto internacional mais próximo fica a 1.800 quilômetros de distância. O governo mexicano fomentou a construção de 120 hotéis por onde passam todo ano 4 milhões de pessoas, gerando uma receita de US\$ 2 bilhões e mantendo 195 mil empregos diretos.

Tabela 6.1 – Participação das Regiões na População, no PIB e no Emprego Qualificado do País (%), 2003.

Região	População	PIB	Emprego Qualificado
Norte	7,73	4,6	2,05
Nordeste	27,97	13,09	7,87
Sudeste	42,63	57,79	60,31
Sul	14,74	17,57	13,59
Centro-Oeste	6,93	6,95	16,17

Fonte: População e PIB - CNPq/AEI (dados primários obtidos do SIGEF) – 2004 e RAIS/MTE

Tabela 6.2 – Taxa de analfabetismo (%) para pessoas acima de 15 anos, 1992 – 1999

	1992	1996	1999
Brasil	17,2	14,7	13,4
Norte	14,2	12,4	12,3
Nordeste	32,8	28,7	26,6
Sudeste	10,9	8,7	7,8
Sul	10,2	8,9	7,8
Centro-oeste	14,6	11,4	10,7

Fonte: IBGE: PNAD 1992, 1996 e 1999.

A região do nordeste brasileiro foi escolhida para receber grandes financiamentos e investimentos em macroprojetos de infra-estrutura, para posterior investimentos de megaempresas do setor turístico, por possuir características que contribuem para receber financiamentos internacionais, tais como: a) ser uma região de grandes desigualdades intra-regionais; b) possuir um alto índice de pobreza; c) desequilíbrio econômico, agravado com o declínio da sua economia baseada no modelo agroexportador (açúcar, cacau, algodão); e d) possuir um potencial para desenvolver a atividade turística (como as praias preservadas, manguezais, coqueirais); etc.

Nesse contexto é criado, em 29 de novembro de 1991, pela portaria conjunta Sudene/ Embratur nº. 001, o Programa para o Desenvolvimento do Turismo na Região Nordeste – Prodetur/NE. No ano seguinte, com a Portaria Conjunta 002 de 19 de março de 1992, é disciplinado o funcionamento do seu Comitê Executivo e de Coordenação, com o objetivo de acompanhar as iniciativas, na esfera estadual e municipal, e articulá-las com os agentes financeiros transnacionais (BID), bem como, com a parceria do Banco do Nordeste do Brasil (BN), iniciar a implantação do Prodetur/NE, com a finalidade de aproveitar o potencial turístico nordestino; contempla ainda projetos nos quais a

repercussão econômica e os benefícios sociais previstos buscam: a) geração de empregos (diretos e indiretos); b) melhoria da qualidade de vida da população; c) aumento da demanda por bens e serviços; d) ampliação da rede de saneamento básico (esgotamento sanitário e abastecimento de água); e) recuperação do patrimônio histórico; f) melhoria e ampliação da rede viária; g) recuperação do meio ambiente; e h) ampliação e recuperação dos aeroportos.

O potencial turístico do Nordeste é indiscutível, pois a região reúne, num mesmo espaço, biodiversidade, belezas naturais e riqueza histórico-cultural. Mas para um produto turístico ser auto-sustentável necessita-se de certas variáveis como infra-estrutura de apoio, equipamentos e serviços, qualidade, preço, mercado e competitividade, dentre outras. A assinatura do Contrato 841 – OC/BR, referente ao Prodetur/NE I entre o BN e o BID, foi pioneiro, caracterizando como um Programa Global de Investimentos múltiplos de iniciativa regional, com execução descentralizada e sem participação da União.

O programa possibilitou o aproveitamento do turismo no Nordeste de forma sustentável, atraindo investimentos para a região, diferenciando-se dos demais programas de obras e de uma simples linha de crédito à disposição dos governos. Seu objetivo era proporcionar infra-estrutura básica e serviços públicos em áreas onde já existia uma atividade turística crescente e onde o setor público não conseguisse acompanhar o incremento da demanda. Esperava-se que os investimentos beneficiassem a população de baixa renda, além de alavancar investimentos de grupos privados. O programa volta-se para financiar obras múltiplas de infra-estrutura básica e serviços públicos (rodovias, esgoto sanitário, abastecimento d'água, drenagem, patrimônio histórico, preservação e restauração ambiental e aeroportos).

O Plano de Execução do Programa é executado em três níveis: a) central, pela equipe de administração do Banco do Nordeste, com participação do Ministério de Turismo (MT); b) estadual, composto pelas unidades executoras de cada estado; c) local, onde participam entidades municipais, companhias de água e saneamento e conselhos turísticos formados por membros do governo federal, estadual, municipal, por representantes do setor turístico e da sociedade civil.

O Banco do Nordeste, como entidade executora do programa, fica responsável pela coordenação, a orientação, o controle e a avaliação globais da execução. Para isso, forma uma Equipe de Gestão Central (EGC), que será o canal condutor entre todas as unidades envolvidas.

A EGC² desempenha funções de: i) coordenar as atividades dos co-executores do programa, em cumprimento do Regulamento Operativo (RO); ii) verificar o cumprimento dos executores do programa para obter recursos; iii) avaliar e apresentar os Planos Integrados de Desenvolvimento Turístico³ (PIDT); iv) elaborar modelos documentos de licitação e termos de referência para obras, bens e serviços de consultoria; v) realizar a supervisão técnica e ambiental dos projetos e preparar relatórios de estado de sua execução; vi) administrar o sistema de controle e avaliação do programa; vii) supervisionar e aprovar os processos de licitações e aquisições; viii) apresentar ao banco informes anuais consolidados de execução, auditorias ambientais semestrais de projetos de infraestrutura, relatórios anuais consolidados de manutenção; e ix) encarregar-se do controle do cumprimento de todas as cláusulas e condições contratuais estabelecidas no RO.

O EGC poderá contratar uma empresa especializada por licitações públicas, ao longo do período de execução do programa para: i) realização das análises técnicas, socioeconômicas e ambientais dos PIDT/ e dos projetos, antes de sua aprovação e capacitação do pessoal técnico do EGC; ii) realização de auditorias ambientais periódicas e independentes de projetos durante sua execução; e iii) avaliar as análises globais de impacto do programa com o EGC.

O EGC contará com a assistência de equipes descentralizadas, a fim de conseguir um contato mais direto e pontual com as unidades executoras estatais para dar orientação técnica às unidades executoras estatais e em matéria operativa.

O Ministério do Turismo coordenará com o BN e com os estados todas as atividades e processos vinculados ao programa, dos recursos de contrapartida do governo Federal. Desempenhará funções de: a) coordenar o fornecimento dos recursos federais de contrapartida; b) administrar o processo de licitação e terceirização, com fundos federais de contrapartida dos estudos regionais de demanda e

² Outras funções do EGC são: a) manter registros contábeis e financeiros para identificar adequadamente as fontes e os usos dos fundos do programa; b) preparar e apresentar solicitações de desembolsos e justificativas de gastos; c) preparar e apresentar ao banco relatórios financeiros auditados; d) apresentar semestralmente informes sobre o uso do fundo; e) autorizar a transferência de recursos às unidades executoras estatais; f) administrar a conta bancária específica para a administração de recursos do empréstimo, bem como registros contábeis dos recursos de contrapartida.

³ O PIDT é o instrumento técnico de planejamento, gestão, coordenação e execução de decisões sobre investimentos a longo prazo nos pólos turísticos. Os planos compreendem a definição do âmbito de planejamento; um diagnóstico econômico, social e ambiental do pólo, pertinente aos efeitos do programa; uma avaliação crítica da prestação de serviços públicos em matéria de infra-estrutura e capacidade gerencial dos governos estatais e locais, estimativas e impactos reais e potenciais da demanda turística; enfoques estratégicos para satisfazer a demanda potencial e um plano de ação formado pelo atendimento de necessidades públicas e privadas prioritárias sobre investimentos para realizar a estratégia, cobrir os custos e cumprir o cronograma de sua execução.

avaliação estratégica ambiental; c) respaldar investigações turísticas; d) supervisionar e coordenar as atividades do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) nos pólos turísticos; e) coordenar com o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) os planos de comercialização dos pólos turísticos; f) participar dos seminários turísticos regionais e estaduais que têm de ser organizados e realizados durante a execução do projeto; e g) proporcionar assistência técnica aos estados e ao BN em matéria de desenvolvimento turístico.

As Unidades Executoras Estaduais (UEE) serão co-executoras do programa. Serão o primeiro contato em nível estatal com que contará o programa e se encarregarão da sua execução no âmbito do estado e terá as seguintes tarefas: a) preparar os PIDTs para cada pólo de desenvolvimento turístico e apresentar aos Conselhos Turísticos para sua análise e validação; b) proporcionar orientação aos co-executores/participantes do programa com respeito aos critérios de elegibilidade dos projetos estabelecidos no RO; c) preparar e apresentar ao EGC os relatórios de manutenção de obras e equipes; d) fornecer ao EGC e ao MT relatórios anuais de estado de execução; e, e) manter informados os co-executores/e entidades da sociedade civil do estado que participem no projeto sobre os resultados na sua execução.

Os co-executores participantes são os organismos especializados de cada estado que se encarregarão de forma direta da contratação e supervisão das obras e da aquisição de bens e de serviços de consultoria conforme as suas responsabilidades setoriais. De acordo com sua área de atuação, desempenha as funções:

- a) Municípios: gestão administrativa e fiscal, gestão turística, manejo de resíduos sólidos, urbanização de áreas turísticas, preservação e conservação do patrimônio natural e cultural.
- b) Secretaria de Turismo e Secretaria de Planejamento: planejamento estratégico e preparação de projetos.
- c) Companhias de água e saneamento: redes de abastecimento de água e saneamento.
- d) Organismos estaduais: obras de infra-estrutura viárias.

Desempenham funções como: a) preparar e apresentar à UEE/estudos de viabilidade e desenhos de projetos; b) preparar termos de referência para a contratação de serviços de consultoria e especificações técnicas para a aquisição de equipes e para a contratação de obras c) realizar processos de licitações e preparação de acordos contratuais; d) aprovar relatórios provisórios e finais de serviços de consultoria terceirizados; e) remeter relatórios de supervisão técnica e ambiental às UEEs; e f) preparar as faturas e certificados de final de obras e serviços.

Os municípios nomearão um coordenador para o programa como responsável por interagir com o MT e com a UEE para articular o processo de planejamento de projetos para o pólo turístico, bem como a execução dos componentes das atividades diretamente relacionadas aos municípios.

Os Conselhos Turísticos existentes serão reforçados, e na medida do necessário serão criados novos conselhos para cada pólo turístico. Trata-se do mecanismo estruturado para garantir a participação dos interessados e da sociedade civil.

Os Conselhos de Turismo foram a alternativa de planejamento adotada para os pólos turísticos como forma de engajar a sociedade na definição de ações de desenvolvimento. É sistematizado para o planejamento, a deliberação e a viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do turismo, mediante a identificação das limitações existentes e implementação de suas soluções, bem como atua de forma a fortalecer os elos da Cadeia Produtiva do Turismo. Seu objetivo é potencializar o desenvolvimento das localidades abrangidas pelo pólo, buscando a integração das ações do governo federal, alinhando-as com as políticas públicas do governo estadual e dos governos municipais e com a sociedade em geral, a partir do gerenciamento adequado das receitas geradas pelo turismo.

O Conselho de Turismo tem por diretrizes básicas: a) atuar como um foro de discussão, consenso e deliberação sobre as estratégias e prioridades de desenvolvimento turístico do pólo; b) assegurar um processo de escolha dos seus conselheiros e de tomada de decisão transparentes; c) apoiar e acompanhar a execução das ações do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil – Prodetur/NE II; d) divulgar suas ações junto aos Conselhos Municipais de Turismo e de Meio Ambiente de sua área de abrangência; e) avaliar ajustes necessários à boa condução dos trabalhos, de forma sistemática e contínua.

A composição do conselho é de forma paritária entre o setor público e o não-público, com o número máximo de 36 conselheiros, número este que deverá ser definido em conjunto pelo Banco do Nordeste e governo do estado, obedecendo à seguinte composição e proporcionalidade em relação ao número total de conselheiros: a) poder público federal (3 membros); b) poder público estadual (7 membros); c) poder público municipal (8 membros); d) terceiro setor (9 membros, sendo dois terços de ONGs sociais/ambientais e associações comunitárias; um terço de universidades e/ou centros de ensino superior que tenham atuação nas áreas de turismo e/ou meio ambiente); e) setor privado (9 membros – federações, associações e sindicatos, *trade* turístico).

Cada membro do conselho terá direito a um voto, deverá indicar um suplente e seu mandato será de dois anos. Poderá participar como convidado das reuniões do conselho de entidades de turismo e outros órgãos, porém sem direito a voto.

A escolha dos membros entre os diversos grupos ou setores (poder público federal, estadual, municipal; terceiro setor; setor privado) se estabelece de forma diferenciada para cada segmento, sendo:

- a) Poder Público Federal - indicados em comum acordo pelo Banco do Nordeste e governo do estado, entre os órgãos federais mais atuantes e mais diretamente envolvidos com as orientações estratégicas do Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável do pólo;
- b) Poder Público Estadual - indicados pelo governo do estado;
- c) Poder Público Municipal – o Banco do Nordeste e o governo do estado convidarão os prefeitos dos municípios integrantes do pólo para participar de reunião prévia à instalação do conselho, ocasião em que, por votação direta entre os próprios prefeitos, serão eleitos, por maioria simples, os representantes no Conselho de Turismo do pólo, respeitado o número máximo de oito;
- d) Terceiro Setor – a identificação e seleção das ONGs, associações comunitárias, universidades e/ou centros de ensino superior que tenham atuação nas áreas de turismo e/ou meio ambiente, mais atuantes nos municípios do pólo e que demonstrem interesse nos impactos do turismo, as quais terão direito de representação no Conselho de Turismo, respeitado o número máximo de nove.

Os conselhos servirão de foro para traçar estratégias turísticas para o pólo. Assim, os conselhos: a) analisarão, recomendarão modificações e ratificarão os PIDTs; b) contribuirão para o processo de revisão e atualização dos planos; c) serão os mecanismos de divulgação dos resultados e atividades do programa na população local; e d) facilitarão a adequada consulta com as entidades afetadas e interessadas durante os processos de execução e controle.

O Conselho de Turismo tem por objetivo potencializar o desenvolvimento das localidades abrangidas pelo pólo, sob a ótica do empresariado, buscando a integração das ações do governo federal, alinhando-as com as políticas públicas do governo estadual e dos governos municipais e a com a sociedade em geral, a partir do gerenciamento adequado dos incrementos das receitas geradas pelo turismo, de modo a alcançar os seguintes resultados: a) direcionamento dos programas estaduais para o âmbito das ações regionais do turismo; b) ajuste das ações de desenvolvimento dos destinos turísticos do estado para os corredores estruturantes regionais; c) fortalecimento e integração dos elos da Cadeia Produtiva do Turismo; d) consolidação do pólo pela identificação dos

principais produtos turísticos diferenciados existentes no destino; e) promoção e inserção competitiva do pólo no destino turístico Nordeste; f) geração de ocupação produtiva e renda; g) aumento e gerenciamento adequado das receitas geradas pelo turismo por parte dos governos estadual e municipais; h) preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural de sua área de abrangência; i) incremento da disponibilidade e qualidade dos serviços urbanos; j) melhoria da qualidade de vida da população fixa dos municípios que integram o pólo; l) atração de investimentos complementares da iniciativa privada.

Para manter a coordenação da execução do programa, o BN organizará seminários semestrais regionais de integração e acompanhamento, com participação do EGC, do ministério, das UEEs e de representantes do Conselho Turístico.

Tabela 6.3 – Previsão dos recursos do Prodetur I

UF	Componentes							Total
	Estudos e Projetos	Desenvolvimento Institucional	Saneamento	Transporte	Recuperação e Proteção Ambiental	Recuperação do Patrimônio Histórico	Aeroportos	US\$
AL	1.023.083,19	5.594.894,96	1.395.778,00	12.424.927,00	12.931.318,49	8.326.950,95	0,00	41.696.952,63
BA	3.178.567,26	2.322.262,00	46.256.864,36	47.065.997,62	1.217.560,66	9.039.393,71	104.362.509,64	213.443.155,25
CE	3.440.784,00	2.590.487,00	20.787.749,00	24.588.422,68	4.484.220,00	0,00	73.187.239,59	129.078.902,27
MA	0,00	3.087.653,29	9.781.301,76	5.107.476,53	0,00	8.681.452,19	13.814.395,00	40.472.278,77
PB	150.580,32	1.043.277,79	20.694.725,36	10.402.993,63	0,00	338.814,57	0,00	32.630.391,67
PE	551.554,66	2.097.102,86	4.577.830,00	9.931.185,89	0,00	13.776.756,69	3.104.380,43	34.038.810,53
PI	411.702,55	1.097.677,83	10.761.134,93	8.486.514,11	0,00	356.345,53	0,00	21.113.374,95
RN	776.790,23	1.996.476,48	5.675.622,16	8.153.000,11	1.458.552,66	0,00	20.180.612,56	38.241.054,20
SE	974.614,69	327.115,17	23.000.050,97	13.330.875,18	0,00	5.035.213,24	8.088.832,23	50.756.701,48
Total	10.507.676,80	20.156.947,38	142.931.056,54	139.491.392,75	20.091.651,81	45.554.927,02	222.737.969,45	601.471.621,75

Fonte: BNDES, 1999.

O Prodetur/NE I teve investimentos da ordem de US\$ 750 milhões, entre os anos de 1995 e 2000, aí incluídos recursos do Banco do Nordeste, provenientes de empréstimo do BID e da contrapartida estadual.

Distribuição dos Recursos

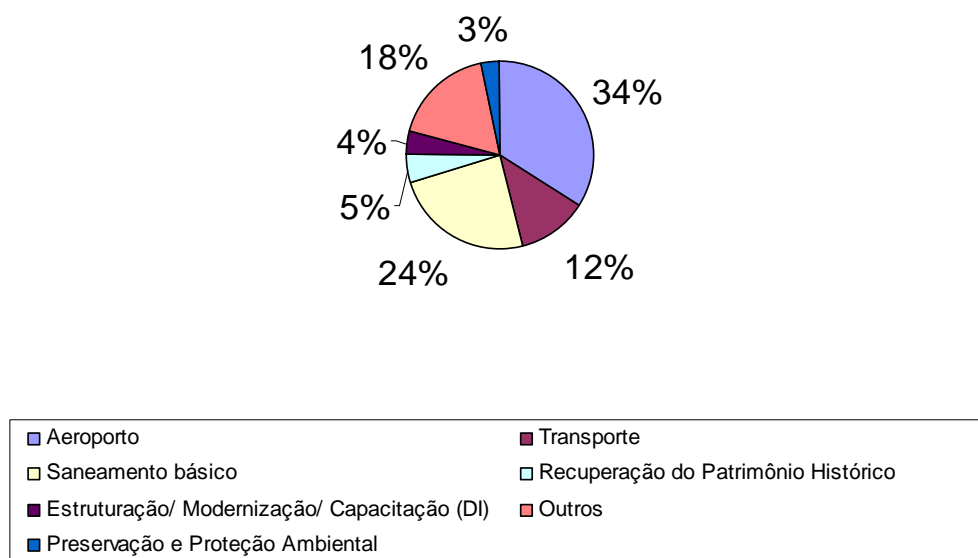


Figura 6.1 – Distribuição dos recursos do Prodetur I
Fonte: BNDES, 1999.

A primeira fase de investimentos do programa contempla as áreas estratégicas dos estados apresentadas no Quadro 6.1, enquanto seus usos e fontes de recursos são apresentados nas Tabelas 6.4 e 6.5, que mostra que 50% dos recursos são oriundos do BID e os outros 50% são a contrapartida dos estados e com uma pequena parcela da União para as obras dos aeroportos.

Quadro 6.1 - Localidades Turísticas Estratégicas da Região NE

Estados	Localidade turística estratégica
Maranhão	Alcântara
Piauí	Anthares
Ceará	Costa do Sol Poente
Rio Grande do Norte	Rota do Sol
Paraíba	Cabo Branco
Pernambuco	Costa Dourada
Alagoas	Costa Dourada
Sergipe	Pólo Aracaju /São Cristóvão
Bahia	Costa do Descobrimento

Fonte: BNDES, 1999.

Tabela 6.4 – Distribuição dos Recursos Prodetur I

Uso	Valor (US\$ mil)
Engenharia e administração	59.410,00
Desenvolvimento institucional	28.870,00
Custo direto de obras múltiplas	503.022,00
Aeroportos	93.520,00
Custos de operação	9.700,00
Contingências	18.500,00
Custos financeiros	85.978,00
Total	800.00,00

Fonte: BNDES, 1999.

Tabela 6.5 – Fonte dos Recursos do Prodetur I

Fonte do Recurso	Valor (US\$ mil)		
BID	400.000,00		
Contrapartida local	400.000,00	Estados*	356.090,00
		União (aeroportos)	43.910,00

* Sendo US\$ 250,23 milhões financiados pelo BNDES (Proemprego)

Fonte: BNDES, 1999.

Os investimentos do Prodetur I foram aplicados na melhoria e ampliação de oito aeroportos internacionais (Porto Seguro, Lençóis, Salvador, São Luís, Aracaju, Natal, Fortaleza e Recife), na construção ou melhoria de 877 quilômetros de estradas de acesso, obras de abastecimento de água e saneamento que atenderam 1.133.000 pessoas, na conservação de 22 sítios de interesse histórico e no desenvolvimento de planos de conservação de mais de 70 mil ha de ecossistemas costeiros e zonas de proteção e na estruturação e capacitação de 41 órgãos. Além de que se estima que atraiu investimentos do setor privado da ordem de US\$ 4 bilhões.

Apesar dos resultados comprovarem os benefícios do programa, houve alguns efeitos negativos, principalmente na área social e ambiental. Isso ocorreu, na maioria das vezes, pela ausência de programas e planos que contemplassem de forma global os impactos do turismo no território, no meio ambiente e na sociedade. Esses problemas foram relacionados aos seguintes fatores (Tourism Development Program in Northeastern Brazil – 2nd Stage, p. 3):

- Ausência de um processo integrado e participativo de planejamento governamental, que pudesse determinar uma inversão dos investimentos em infra-estrutura a longo

prazo, melhorando o planejamento e o controle de uso e ocupação do solo municipal. Como foram observados nos estudos dos resultados do programa, os municípios que não dedicaram tempo para a formulação de planos de desenvolvimentos e de controle de uso do solo urbano apresentaram grandes problemas com o crescimento desordenado da atividade turística.

- Desigualdades de qualidade nas análises dos projetos pela agência executora, especificamente do ponto de vista ambiental, pois a unidade executora preocupava-se apenas com as obras de engenharia e não com os impactos ambientais ou com o turismo sustentável que estas acarretam, que posteriormente recebeu financiamentos do BID para analisar os projetos desse ponto de vista.
- Baixa capacidade de supervisão ambiental em todos os níveis de execução; onde as avaliações recomendadas dos impactos ambientais foram mal aplicadas durante a execução dos trabalhos. Do mesmo modo, não havia exigências específicas para a proteção ambiental nos contratos de financiamentos dos projetos aprovados.

Destaca-se que os benefícios da atividade turística não foram totalmente aproveitados pelos municípios em função de suas precárias capacidades de gestão fiscal; foram poucos os municípios que conseguiram o aumento de ingresso dos tributos fiscais.

Os municípios não se encontravam preparados para lidar com o aumento de fluxo turístico nem para administrar adequadamente seu território, o que ocasionou impactos ambientais e sociais diretos e indiretos não previstos, acarretando, em alguns casos, o não-investimento integral na região. Fato esse ocorrido devido a não existência de Planos Diretores na maioria dos municípios, que foram elaborados tardiamente, muitas vezes em paralelo com a execução de projetos do Prodetur, e também pela inexistência de equipes com conhecimento técnico e recursos para implantação de ações voltadas para o planejamento e gestão turística e ambiental dentro das prefeituras.

O Prodetur I concluiu que o desenvolvimento da atividade turística é complexo e compreende diversos segmentos interessados na área de atuação, bem como concluiu que a agência executora do programa não tinha o suporte para administrá-lo e supervisioná-lo por causa de sua complexidade. Por isso foi feita uma revisão do programa em 1996, na qual a supervisão é descentralizada. Adiciona-se também o fato de o número de especialistas no setor serem insuficiente para fazer tais análises. O programa também não previu na sua

primeira fase revisões sistemáticas dos projetos, o que não lhes permitiu responder às mudanças que surgiram com o desenvolvimento do turismo.

A falta de consulta e transparência nas decisões sobre o Prodetur I também foi discutida, pois não houve, nesta primeira etapa, participação da população no processo de execução e na tomada de decisão sobre os investimentos. Logo, o próprio programa não ofereceu mecanismos que assegurassem a participação ou a consulta sistemática da população afetada pelos projetos. Isso de certa forma interfere na sustentabilidade dos projetos, além de gerar conflitos com a população envolvida, ou seja, os projetos eram desenvolvidos pelos órgãos, aprovados e os recursos eram obtidos e as obras executadas, sem haver a consulta sobre a necessidade dessas obras pela população ou mesmo a existência de projetos mais importantes sob o enfoque dos moradores locais.

O objetivo principal foi a melhoria da qualidade de vida da população residente nos pólos turísticos localizados nos estados nordestinos, norte de Minas Gerais e norte do Espírito Santo, com o aumento de empregos, incremento das receitas municipais para investimentos na infra-estrutura urbana e na conservação ambiental. O programa volta-se também para a elevação da renda do turismo e da capacidade de estados e municípios para gerir essa receita e de ajudar os municípios a executar de forma sustentável os planos integrados de desenvolvimento do turismo, principalmente nos pólos identificados como prioritários (Figura 6.2), de modo a atrair novos investimentos para o setor, beneficiando a população e minimizando os impactos ambientais. O programa busca fortalecer os governos municipais e estaduais para que esses disponham dos instrumentos necessários para desenvolver um turismo de forma sustentável e responsável por meio de seus planos de governos e projetos. Para isso serão realizadas campanhas de conscientização e programas de capacitação, tanto dos órgãos quanto da população.

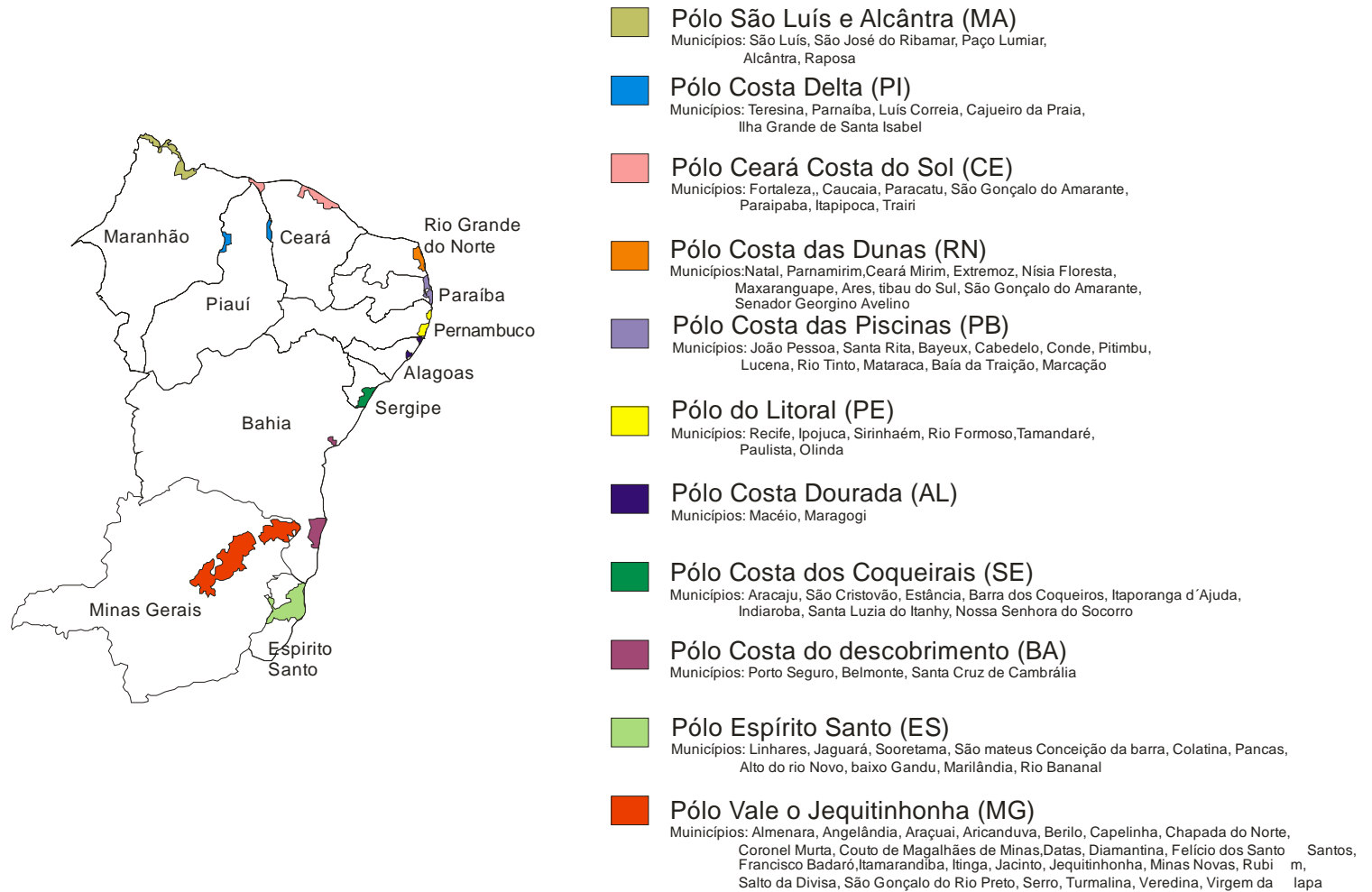


Figura 6.2 – Localização das áreas de atuação do Prodetur II

Fonte: Tourism Development Program in Northeastern Brazil – 2nd Stage (Prodetur/NE II), 2002. – Modificado pela autora

O Prodetur/NE II visa a consolidar, completar e complementar as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos pólos onde houve investimentos do Prodetur/NE I, mediante financiamentos de projetos de infra-estrutura necessários para uma adequada prestação dos serviços públicos para atender à demanda turística prevista nas regiões e que proporcionarão uma melhor qualidade de vida para a população local.

Sua execução incorporou novos conceitos e mecanismos, a exemplo dos pólos de turismo, cuja representação se dá por meio de conselhos formados partidariamente por membros dos setores público e privado e do terceiro setor; do processo de planejamento setorial integrado e participativo; e do fortalecimento da capacidade municipal de planejamento e de gerenciamento ambiental, administrativo e fiscal. Outra novidade incorporada é a necessidade da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS) para as áreas beneficiadas pelo programa de planos gerais de comercialização e divulgação do atrativo turístico.

A estratégia do BID para o Brasil tem quatro prioridades:

- Promover a reforma e a modernização do Estado na esfera federal, estadual e municipal.
- Apoiar os esforços do país a fim de proporcionar maior competitividade aos produtos brasileiros e melhorar seu acesso aos mercados internacionais.
- Apoiar os programas para diminuição das desigualdades sociais e a pobreza, priorizando os setores de educação e saúde, incentivando a criação de associações com a comunidade e com a sociedade civil.
- Combater os problemas de gestão ambiental e aos recursos naturais, evidenciando a proteção dos ecossistemas frágeis.

O programa organiza-se com base em três linhas de ação:

- **Fortalecimento da capacidade municipal de administrar e obter benefícios por meio da atividade turística.**

O objetivo é dotar os governos e a população de mecanismos de administração para que disponham de instrumentos e capacidade para preservar e melhorar os atrativos turísticos para que a atividade tenha um crescimento em longo prazo. Busca: a) o acesso a programas

municipais de gestão administrativa e fiscal; b) a criação da capacidade municipal de gestão turística; c) o manejo dos resíduos sólidos; d) a proteção e conservação dos atrativos naturais e culturais (praias, arrecifes, parques, sítios históricos); e) a urbanização dos lugares turísticos.

Em suma, propõe que o próprio município possa se autogerir, sem a necessidade de depender de recursos externos para manter seu padrão e qualidade ou para executar obras de pequeno porte, como de pavimentação de vias, de recuperação de praças.

Na questão da gestão administrativa e fiscal será dada assistência técnica para facilitar o acesso dos municípios a programas como PNAFM (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros), PMAT (Programa de Modernização da Administração Tributária), a fim de reforçar a capacidade fiscal dos municípios. A assistência será realizada por meio de consultorias com estudos do diagnóstico institucional, preparação de projetos e com cumprimentos das leis brasileiras.

No âmbito turístico também utilizará equipes especializadas para elaboração e implantação de planos e instrumentos ambientais necessários para uma gestão turística responsável e sustentável, tais como plano diretor, planos de desenvolvimento urbano, lei de uso e ocupação do solo, leis de zoneamentos, códigos de obras, planos turísticos locais, além da formação de conselhos ambientais e de desenvolvimento de mecanismos que proporcionem as relações entre os municípios ou estados a fim de ter uma gestão integrada.

O manejo dos resíduos sólidos receberá financiamento e equipe técnica especializada, com o objetivo de preparar planos integrados para os resíduos produzidos nas áreas, bem como plano de recuperação para as áreas degradadas. Esse manejo deve ser acompanhado de projetos de educação ambiental, com o objetivo de minimizar o impacto ambiental nas áreas de interesse turístico.

Para a proteção e conservação dos atrativos naturais será dada capacitação técnica para a elaboração e implantação de planos de gestão ambiental de forma que as áreas envolvidas possam ser auto-sustentáveis. Elas também receberão financiamento para as obras de infraestrutura de pequena escala.

Para a conservação do patrimônio cultural construídos também será dado financiamento para elaboração de projetos de engenharia e de obras de recuperação. A urbanização de áreas de interesse turístico também receberá financiamentos para obras de proteção da linha costeira,

sinalizações, áreas de estacionamentos, construção de banheiros públicos, áreas para a prática de esportes, obras de iluminação, obras de drenagem (pequeno porte), requalificação de ruas.

- **Fortalecimento da capacidade do estado quanto ao planejamento estratégico, capacitação e infra-estrutura para o crescimento do setor.**

O objetivo é capacitar a instituição do governo para que essa tenha capacidade de planejar e gerir a atividade turística, ou seja, tenha o suporte necessário para desempenhar sua função. Para isso o BN acredita que isso se dará por meio de quatro linhas de ação: a) estudos estratégicos, sistema de informação gerencial e capacitação para que os órgãos governamentais tornem-se capazes de planejar, controlar e desenvolver a atividade turística; b) campanhas de conscientização; c) capacitação da população local para que ela trabalhe no setor turístico; d) inversão dos investimentos para que possam atender e dar suporte ao desenvolvimento do turismo.

Na questão do planejamento estratégico e desenvolvimento de projetos, o BN financiará assistência técnica especializada para: a) estudar a demanda turística regional, a evolução das políticas ambientais do NE para justificar a expansão da atividade em outras regiões e para a preparação de planos integrados de desenvolvimento do turismo (PIDT); b) fortalecer a capacidade das Secretarias de Turismo e de Planejamento para que possam planejar a gestão do turismo de forma sustentável; c) fortalecer os órgãos estatais, tanto de criação quanto de fiscalização de sistemas de controle, com estudos técnicos, ambientais e socioeconômicos para o setor.

O BN financiará programas e campanhas de informação e educação referentes ao desenvolvimento turístico para o público em geral, com o objetivo de preservar a identidade local, minimizar os efeitos negativos que o turismo pode acarretar e desenvolver uma cultura de hospitalidade entre a comunidade local.

A capacitação para o emprego e aumento de especialização da população local se dará por meio do financiamento de: a) programas de capacitação e certificação para os trabalhadores que ingressam na atividade, principalmente os jovens; b) elaboração de modelos de planos para escala de capacitação não estipulada no Sistema Brasileiro de Certificação da Qualidade Profissional para o Setor do Turismo; c) elaboração de programas de capacitação para os agentes capacitores locais; e d) elaboração de programas para os educadores.

Na questão da infra-estrutura, destacando a questão do abastecimento de água e saneamento, serão financiados estudos técnicos para o melhoramento desses serviços, até mesmo incorporando o setor privado para prestá-los; também serão financiadas as obras de reabilitação, ampliação e implantação desse setor. Quanto à acessibilidade, as obras também poderão receber financiamento do banco, tanto para ampliações quanto para abertura de novos acessos, incluindo obras de correções de impactos ambientais, sinalização de trânsito e equipes de controle. Será destinado financiamento ainda para reforma e construções de novos aeroportos após realizado estudo da demanda turística.

- **Promoção de investimentos do setor privado.**

Esse segmento financiará seminários e workshops de capacitação dos empresários de agências de turismo e viagens de pequeno porte e de dirigentes de ONGs que trabalham no setor turístico (gestão turística básica, controle da qualidade dos serviços, com a capacitação de trabalhadores e a organização do setor).

Além de contemplar, prioritariamente, o fortalecimento da capacidade municipal para a gestão do turismo; o planejamento estratégico, treinamento e infra-estrutura para a melhoria das atividades turísticas; e a promoção de investimentos do setor privado. Introduzir novos mecanismos e conceitos pelo processo de Planejamento Setorial Integrado Participativo e da efetiva participação dos municípios no processo, sendo contempladas ações para fortalecer a capacidade municipal de planejamento e gestão.

Para que o processo participativo seja assegurado, o programa exige a criação de Conselhos de Turismo em cada pólo a ser beneficiado. Os conselhos são compostos por representantes do setor público, do setor privado e do setor terciário.

O Prodetur/NE II prevê investimentos globais de US\$ 400 milhões, dos quais US\$ 240 milhões oriundos do BID, que serão repassados aos estados por meio de subempréstimos contratados com o BN. A contrapartida nacional totaliza US\$ 160 milhões. Os recursos vão reforçar a expansão da infra-estrutura turística regional e consolidar os investimentos realizados durante a etapa inicial do programa.

Parte

III

Estudo de Caso:
Pólo Porto de Galinhas

Capítulo 7:

Ipojuca: Localização, contextualização histórica e características socioeconômicas

Capítulo 8:

Caracterização e delimitação da área de estudo

Capítulo 9:

Ipojuca: Planos e Políticas

Ipojuca: Localização, contextualização histórica e características socioeconômicas

A praia de Porto de Galinhas está localizada a uma distância de 50,2 km da Região Metropolitana do Recife e faz parte do município de Ipojuca que possui uma área de 512,6 km² (representando 0,52% do território pernambucano), dentro da microrregião de Suape. Limita-se ao norte com o município de Cabo de Santo Agostinho; ao sul, Sirinhaém; a oeste, Escada; e a leste, Oceano Atlântico.

O município possui três distritos (Ipojuca, Camela, Nossa Senhora do Ó) e três povoados (Porto de Galinhas, Rurópolis e Engenho Maranhão). Destaca-se também por ser o município com maior número de praias da Região Metropolitana do Recife (RMR): Camboa, Muro Alto, Cupê, Porto de Galinhas, Maracaípe, Serrambi e Toquinho.

O município está situado nas bacias hidrográficas dos rios Ipojuca e Sirinhaém e faz parte do terceiro Grupo de Bacias Hidrográficas de Pequenos Rios Litorâneos (GL3). O clima predominante na região é o tropical quente e úmido, com temperatura anual média de 25° C e média pluviométrica anual de 2000 mm (o período mais chuvoso é entre abril e junho). Sua vegetação é de remanescentes de mata atlântica, capoeiras, formação de restingas, mangues, palmáceas (coqueiros) e áreas de cultivo de cana-de-açúcar.

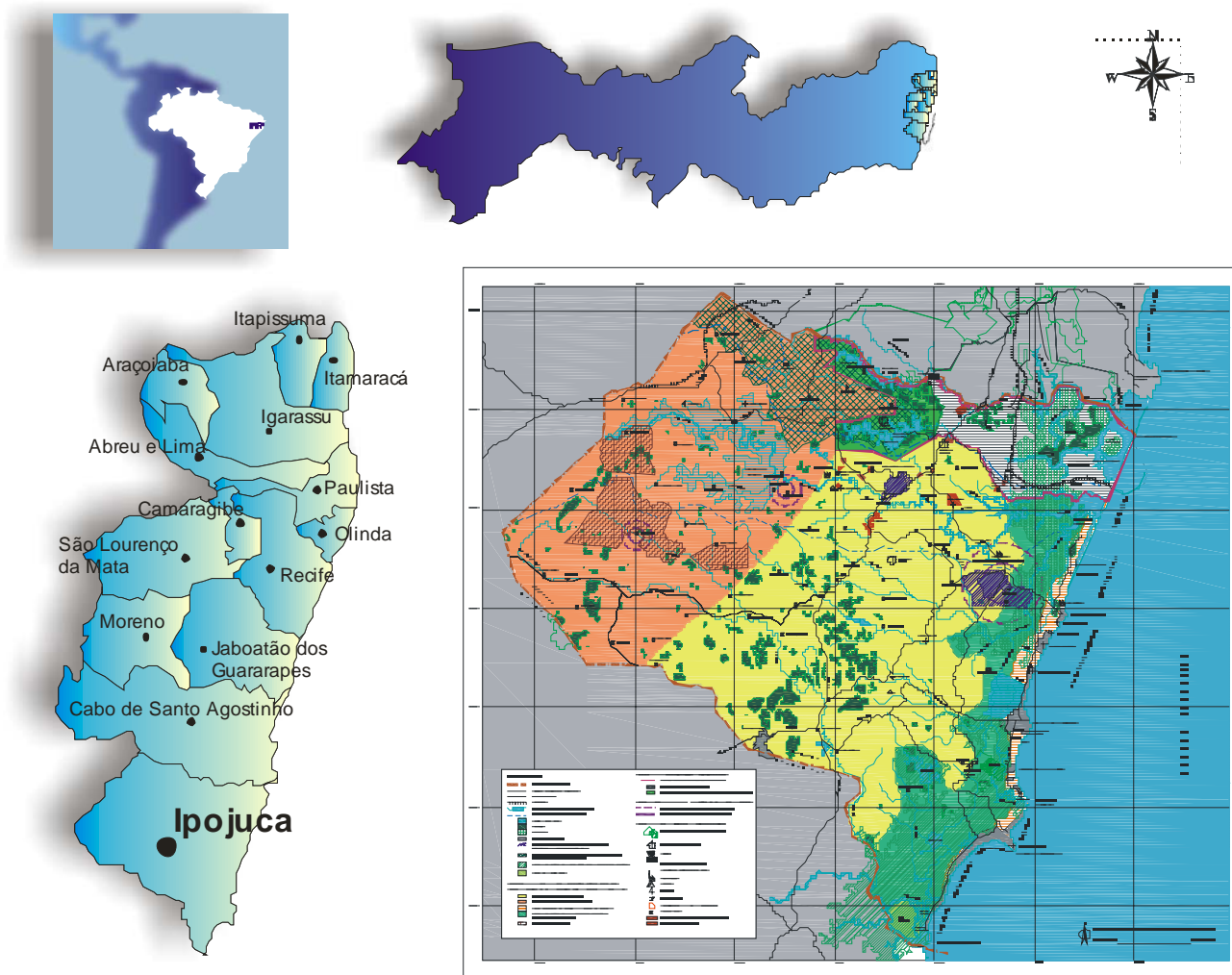


Figura 7.1 – Figura de localização do município de Ipojuca
Fonte: Figura da autora (mapa fornecido pela Prefeitura Municipal de Ipojuca)

Ao se fazer uma retrospectiva histórica sobre Porto de Galinhas, encontram-se as primeiras referências escritas pelo cronista português Gabriel Soares de Souza, que, em 1537, cita em seu texto “as grandezas e estranhezas deste Estado Brasil”. Já os primeiros registros cartográficos de praia são datados de 1630 no mapa de Barleus (Figura 7.2) feito por Frans Post.

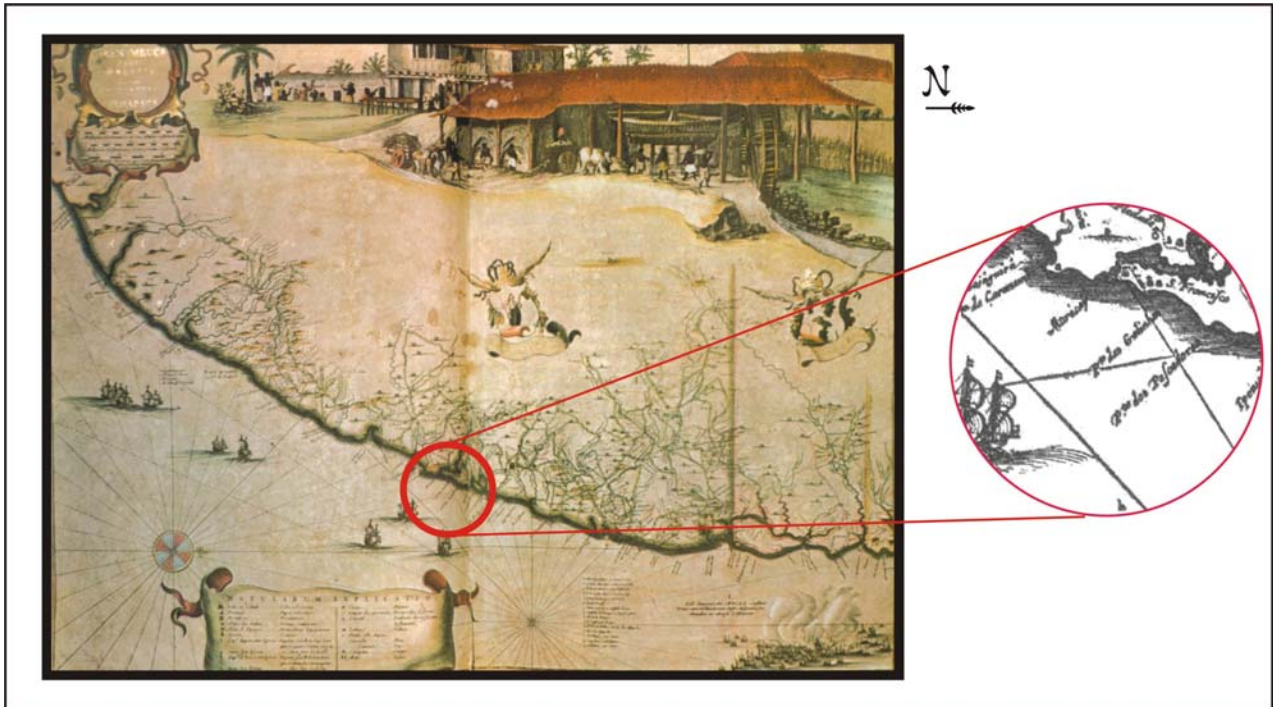


Figura 7.2 - Mapa de Barleus datado de 1630 (Reprodução da mapoteca no Ministério das Relações Exteriores - RJ)

Fonte: Grandes Personagens da Nossa História: Mapas Históricos Brasileiros, 1969:30

Na época da colonização portuguesa no país, que adotou o sistema das capitanias hereditárias, mediante a doação de terras (sesmarias) pelos donatários para aqueles que lutavam pela colonização. A povoação de Ipojuca teve início logo após a chegada dos portugueses, com a expulsão dos índios caetés do litoral sul do estado de Pernambuco, em meados de 1560, quando começou a migração de colonos para a área em virtude da existência de terras férteis e ricas em massapê, onde se dedicaram ao plantio de cana-de-açúcar. Muitas famílias tradicionais se fixaram na região com a implantação de engenhos, tornando-a uma das mais importantes do sistema colonial e incluindo-a no triângulo comercial.

A documentação histórica mostra que Bento Maciel Parente¹ foi o primeiro a receber a posse da propriedade das terras, chamada desde então de Porto de Galinhas, como forma de pagamento por suas lutas e serviços prestados no processo de colonização. A origem do nome da praia está relacionada com o fato de a região ter sido um ponto de desembarque de escravos, onde os contrabandistas usavam como senha para anunciar a chegada dos escravos a expressão ‘chegaram as galinhas d’Angola’, o que tornou a área conhecida como Porto de Galinhas. No início do século XVII, documentos mostram que a área foi vendida para Francisco Dias Delegado, português que já vivia e era dono de engenho nas proximidades da praia. No ano de 1606 foi construído na Vila de Ipojuca o convento franciscano dedicado a Santo Antônio.

Com a morte de Francisco Dias Delegado, a posse da praia fica vinculada tanto ao convento quanto ao seu herdeiro, conforme testamento deixado, o que gerou muitas dificuldades administrativas e contribuiu para seu posterior abandono, o que a levou a ser considerada como “terra vaga”, em 1785, pelo juiz competente. Em 1805, Manoel Joaquim Barbosa de Castro requer a posse da praia, o que provocou uma ação reivindicatória de Pedro Américo da Gama, que alegava ser herdeiro e descendente do instituidor, cujo trâmite durou até 1828 e julgou vitoriosos os herdeiros do autor da questão.

A área também foi motivo de ação do poder público nos séculos XVIII e XIX, sob alegação de defesa da capitania, que, sob ordens do então governador e capitão-geral da capitania, Luís Diogo Lobo da Silva, ordenou a construção de duas fortificações militares. Com a independência do Brasil, o governador manda fortificar vários locais ao longo da orla do estado, inclusive Porto de Galinhas, sob responsabilidade do engenheiro militar Conrado Jacob Niemeyer, que além das fortificações implantou uma linha de telégrafo ao longo de toda a orla.

Depois disso, a praia passa a ser o local de veraneio das famílias que moravam nos engenhos da região, até que, na década de 1950, uma outra parte da praia foi vendida ao estado.

Em 1968, a rede elétrica é implantada em Porto de Galinhas e têm início os loteamentos na área, iniciados com a Lei nº. 703 de 1975, que aprova o loteamento Merepe, vizinho a Porto de Galinhas; em 1978, é realizado o loteamento Recanto de Porto de Galinhas. Iniciam-se, então, os primeiros sinais para a exploração turística na área, em proporções bem menores que as atuais. Na ocasião, o

¹ Bento Maciel Parente foi um português criado em Pernambuco e que, por falar a língua dos índios, foi bastante importante na história da colonização do Norte e Nordeste do país. Foi morto pelos holandeses, no Forte dos Reis Magos (Rio Grande do Norte), na época em que o país foi invadido pelos holandeses.

Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo, do governo de Moura Cavalcanti, teve como diretriz para a região o estabelecimento de áreas de camping, obtendo investimentos da ordem de Cr\$ 8 milhões, recursos oriundos da Empetur/ Embratur e do Bandepe. Na década de 1980 o estado pavimenta a PE-38, que liga a PE-60 à Nossa Senhora do Ó, facilitando o acesso à região e contribuindo para a instalação dos primeiros hotéis na praia. O sistema de telefonia chega à região em 1985.

Em 1991, o estado pavimenta a PE-09, que liga Nossa Senhora do Ó a Porto de Galinhas, inserindo a praia numa nova fase de desenvolvimento, em que a atividade turística tem mais destaque, com a oferta de cerca de 1.200 leitos. Porém, a região começa a sofrer com a ausência de rede pública de água e saneamento.

No ano seguinte, os empresários da hotelaria da região se organizam em uma associação e investem no marketing da praia, que, em 1996, passa a ser reconhecida nacional e internacionalmente por ter sido eleita como destino turístico oficial do cartão American Express.

Nesse período começa a ter destaque a Política Nacional do Turismo no país, que inclui a praia de Porto de Galinhas em seus programas, os quais começam a ser executados em 1996.

Em 1999, surge um novo loteamento na praia de Muro Alto destinado à construção de grandes resorts e flats, o que teve continuidade em 2002 na praia de Gamboa, onde também é implantado um novo loteamento complementar a esse setor. Nesse mesmo ano começam a ser realizadas as primeiras obras de saneamento e esgotamento sanitário em Porto de Galinhas.

Com relação às características socioeconômicas de Ipojuca, de acordo com o Censo Demográfico de 2000, realizado pelo IBGE, o município possui uma população de 59.281 habitantes, dos quais 68% na zona urbana e 32% na zona rural.

Tabela 7.1 – Distribuição da População Residente do município do Ipojuca (2000)

Distritos	População Residente				
	Total	Urbana	Rural	Taxa de Urbanização (%)	Variação Pop. Urbana (1980/2000)
Camela	15.690	11.055	4.635	70,46	3,80
Ipojuca	22.200	10.113	12.087	45,56	2,80
Nossa Senhora do Ó	21.391	19.142	2.249	89,49	6,10
Total	59.281	40.310	19.971	68,00	4,40

Fonte: IBGE – Censo 1980/2000

A partir da tabela 7.1, percebe-se o crescimento e concentração do distrito de Nossa Senhora do Ó, onde esta inserida toda a área de estudo que se pode chamar de Porto (englobando as praias de Camboa, Muro Alto, Cupê, Porto de Galinhas, Maracaípe, o grande pólo turístico da região). Ressalta-se também que o distrito de Nossa Senhora do Ó apresentou a mais elevada taxa de urbanização do município (89,49%) e um crescimento anual populacional de 6,10% para o período de 1980-2000.

A base econômica do município sempre foi a cana-de-açúcar e a indústria sucroalcooleira, mas a partir da década de 1980 o turismo despontou como segunda opção econômica. Com a implantação do complexo portuário de Suape, entre as décadas de 1970 e 1998, o crescimento econômico do município pôde ser observado pelo crescimento do PIB, que foi superior a 310% (Tabela 7.2).

Tabela 7.2 - PIB do município de Ipojuca e de Pernambuco 1970 – 1998

Ano	Ipojuca (US\$)	Pernambuco (US\$)	Ipojuca / PE (%)
1970	44.510.846	7.178.290.704	0,6
1975	60.256.458	10.725.999.153	0,6
1980	77.309.768	14.303.294.796	0,5
1985	61.022.366	14.975.893.559	0,4
1990	82.659.149	16.295.646.125	0,5
1996	144.157.488	18.246.856.414	0,8
1997	178.246.920	18.891.913.406	0,9
1998	182.900.120	18.881.671.979	1,0

Fonte: Agenda 21 do Ipojuca (2004: 24)

Quanto a outros tipos de arrecadação, para o ano de 2001, o município apresentou segundo dados do IBGE (apud Agenda 21 local, 2004: 25):

Quadro 7.1 - Arrecadação do município de Ipojuca em 2001

	Arrecadação (R\$)	Observações
Imposto Predial Urbano (IPTU)	2.282.747,21	Quarta maior do estado
Imposto sobre Serviços (ISS)	3.488.453,00	Quinta arrecadação estadual
Imposto Territorial Rural	437.806,20	

Fonte: Agenda 21 do Ipojuca (2004:24)

Outro dado que se pode destacar é o IDH² municipal, que dimensiona o bem-estar da população, ou seja, sua qualidade de vida, apesar de ainda não ser considerado ideal, pois é inferior ao IDH de Pernambuco (0,705) e média do país (0,766), já mostra um crescimento. Vale ressaltar também que esse dado se refere a todo o município, não existindo divisão por distritos. Isso poderia mostrar uma melhora maior na região em relação aos demais distritos municipais por ter recebido maiores investimentos públicos e privados. Para o ano 2000, o IDH-M do Ipojuca foi de 0,658, o que o colocou na 44ª posição no ranking do estado, índice esse que é superior ao de estados como Piauí (0,656), Alagoas (0,69) e Maranhão (0,649). Ressalta-se que para o período da década de 1970 a 2000 houve um crescimento bastante positivo, sendo de 65,6% nos anos de 1970 e de 53,7% nos anos de 1990, o que proporcionou ao município a saída da faixa de classificação de baixo desenvolvimento humano.

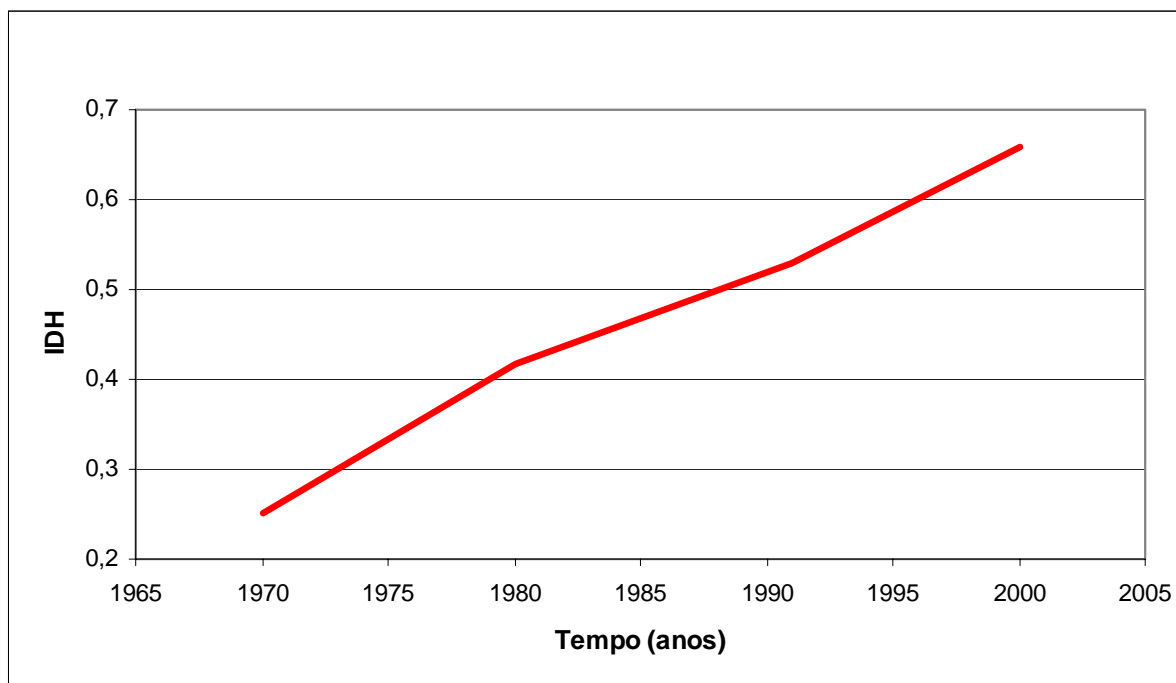


Figura 7.3 – Índice de Desenvolvimento Humano - IDH
Fonte: Dados fornecidos pelo IPEA

² A ONU, em 1993, por meio do PNUD, lançou o primeiro Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto por três indicadores interligados: alfabetização, expectativa de vida e nível de renda. Tornou-se um meio mais realista para mensurar o desenvolvimento socioeconômico de um país, estado, município ou segmento de população. Para efeito de análise, o PNUD estabeleceu três categorias de mensuração:

0 < IDH < 0,5 (baixo desenvolvimento humano)

0,5 < IDH < 0,8 (médio desenvolvimento humano)

0,8 < IDH < 1 (alto desenvolvimento humano)

Em suma, nos últimos 10 anos, Porto de Galinhas foi alvo de mais uma nova expansão do turismo, com a consolidação da praia como destino turístico nacional, com a chegada e inauguração de vários estabelecimentos voltados para o lazer.

Em função dos impactos resultantes das alterações na dinâmica socioespacial em função de seu rápido “desenvolvimento”, Porto de Galinhas tem sido alvo de diversos projetos e investimentos públicos (implantação de redes de abastecimento e saneamento, implantação de equipamentos de apoio ao turismo, postos de segurança), na intenção de minimizar os efeitos negativos do turismo de massas, os quais serão apresentados posteriormente.

Os projetos necessários no pólo só poderão ser executados com investimentos e financiamentos externos (do setor privado, do governo estadual e do governo federal), uma vez que o município não tem arrecadação suficiente, ressaltando que sua extensão é bem superior à área de estudo, além de não ser a área da sede administrativa municipal. O Prodetur, apresentado no capítulo 6, destaca-se como a principal fonte desses financiamentos. Para o pólo será um Projeto de Requalificação Urbana do Estado de Pernambuco, uma vez que o município não apresenta condições técnicas e financeiras para execução de um projeto desse porte e estrutura e com objetivo de assegurar o desenvolvimento socioeconômico sustentável, facilitando o acesso e a circulação dentro do balneário. Esse projeto foi denominado Porto Melhor e tem como principais ações a serem desenvolvidas a construção de um novo acesso viário, um terminal de ônibus, novos postos de saúde, novos postos de informações turísticas, um parque ecológico, construção de ciclovias, criação de estacionamentos, além da recuperação dos espaços coletivos, como se abordará no capítulo 8.

Caracterização e delimitação da área de estudo

A delimitação da área de estudo se deu em função da importância e destaque que esta tem para a atividade turística da região e para o estado de Pernambuco e está compreendida na faixa litorânea entre a foz dos rios Maracaípe e Ipojuca (ver Figura 8.1).

O pólo detém aproximadamente 86,5% dos equipamentos de apoio ao turismo do município, dos quais 74,2% localizados no trecho do eixo Porto de Galinhas–Maracaípe, e 12,3% no trecho Cupê–Muro Alto.



Figura 8.1 – Imagem de satélite do Pólo Porto de Galinhas
Fonte: Google Earth 2005.

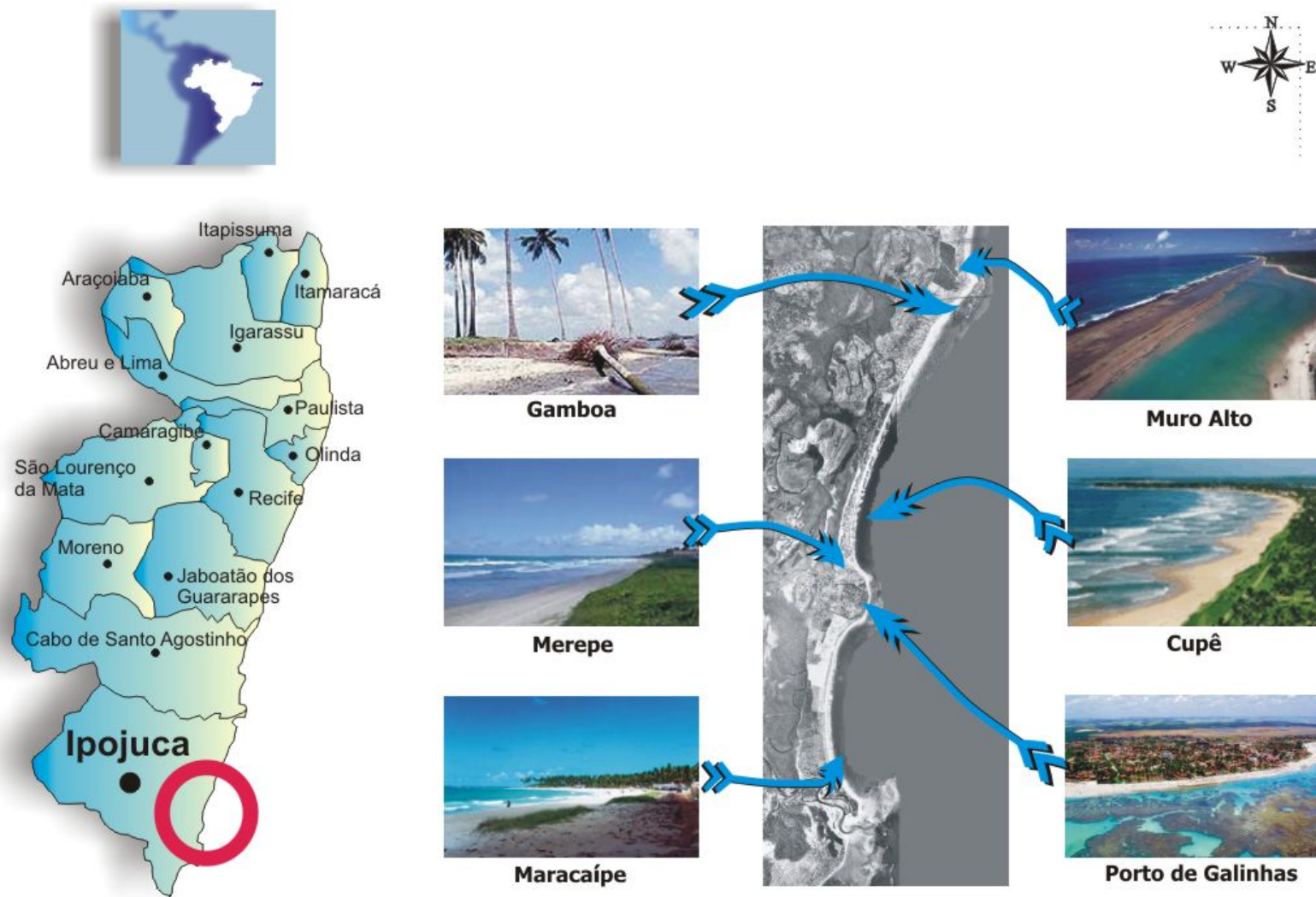


Figura 8.2 – Pólo Porto de Galinhas
Fonte: Figura da autora, 2005.

Conforme a Figura 8.2 as principais praias e respectivas características são (CPRH, 1997:39):

- a) Muro Alto, entre as praias da Gamboa e do Cupê, possui uma extensão de aproximadamente 2,5 km em praia de morfologia quebrada, areias grossas. A vegetação é rasteira com presença de coqueiros espaçados. Sua paisagem é dominada por falésias arenosas que assinalam o limite da praia, daí a denominação de Muro Alto, e por dois extensos e retilíneos cordões de arrecifes que formam uma grande piscina.
- b) Cupê, entre as praias de Muro Alto e Porto de Galinhas, com extensão de aproximadamente 4,5km em praia ondulada, quebrada, de areias finas. A cobertura vegetal é de coqueiros e vegetação rasteira. Os trechos central e norte são protegidos por arrecifes.
- c) Porto de Galinhas, entre as praias de Cupê e Maracaípe, com extensão de aproximadamente 6,3 km em praia ondulada e quebrada, de areias finas. Vegetação rasteira e de coqueiros espaçados com paisagem marcada por trechos de mar aberto e trechos protegidos por arrecifes que, na maré baixa, formam piscinas naturais.
- d) Maracaípe, entre a praia de Porto de Galinhas e a foz do rio Maracaípe, tem cerca de 800 m de extensão, morfologia plana, areias claras e finas. Balneável, pouco profunda, com ondas médias a fortes. Presença de arrecifes em seu largo e bancos de areia na foz do rio.

O Pólo Porto de Galinhas possui uma população fixa de 6 mil habitantes e uma população flutuante de 9 mil pessoas, o que mostra o grande potencial da área para a geração de emprego e renda para toda a região; recebe aproximadamente 65 mil turistas por mês no período de alta estação (novembro–março e julho) e cerca de 10 mil turistas no período de baixa estação, dos quais 89% são brasileiros e 11% estrangeiros (Ipojuca, 2005).

A infra-estrutura de apoio ao turismo, na área de estudo, está distribuída em dois principais pólos turísticos: o primeiro abrange o eixo Porto de Galinhas–Maracaípe, que detém 74,2% dos equipamentos de apoio ao turismo localizados no município; e o segundo compreende o trecho Cupê–Muro Alto, que abriga 12,3% dos referidos equipamentos.

A Vila de Todos os Santos, na praia de Maracaípe, é o mais novo pólo gastronômico do litoral de Ipojuca. Em virtude de suas características, a praia de Maracaípe vem-se firmando como o mais importante pólo náutico do litoral pernambucano e como palco de torneios regionais, nacionais e internacionais de surf e já promoveu uma das etapas do Campeonato Mundial da modalidade.

Em 2002, segundo os dados do inventário turístico do município de Ipojuca, o referido pólo turístico detinha 54,5% dos hotéis e resorts, 93,8% das pousadas e privês e 5,9% dos bares e restaurantes do município (Tabela 8.2), o que representa, em números absolutos, uma oferta efetiva de 1.089 apartamentos e 2.602 leitos, em hotéis e resorts; 786 apartamentos e 2.228 leitos em pousadas; e 654 leitos, em 108 chalés e privês.

Tabela 8.1 – Distribuição dos equipamentos e serviços de apoio ao turismo do município do Ipojuca - 2002

TIPO DE EQUIPAMENTO	PÓLO TURÍSTICO PORTO DE GALINHAS		Demais áreas do município de Ipojuca	TOTAL
	Porto de Galinhas - Maracaípe	Cupê -Muro Alto		
Hotel/Resort	12	8	2	22
Pousada	62	2	2	66
Chalé/Privê	14	-	1	15
Bar/Restaurante	29	3	12	44
Posto telefônico	1	1	2	4
Hospital	-	1	1	2
Posto médico	2	-	1	3
Banco	2	-	2	4
Clube social/local de espetáculo	1	3	1	5
Locação de bug/aeronaves/ equipamentos esportivos ou de lazer	3	2	-	5
Passeios de jangada/ barco	5	2	-	7
Serviço de salva-vidas	1	-	-	1
Total	132	22	24	178

Fonte: Empetur. Inventário do Potencial Turístico de Pernambuco. Recife, 1998. Atualização 2002

Porém, na medida em que o espaço absorve novas formas de organização e valorização, surgem problemas relacionados ao uso e ocupação do solo e à exploração dos recursos naturais, que aos

poucos perdem elementos de sua paisagem; segundo o Relatório da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH)¹ destacam-se:

- o avanço das construções na faixa de praia e privatização de áreas de uso público;
- obstrução, parcial ou total, dos acessos à praia;
- erosão acentuada em vários trechos do litoral do município, a exemplo das praias de Porto de Galinhas, Maracaípe, Serrambi e Cacimbas, ocasionada pelos avanços acima referidos;
- utilização descontrolada dos recifes de coral que emergem na maré baixa formando piscinas naturais, para as quais aflui, regularmente, um grande número de pessoas e embarcações;
- abastecimento de água precário nos pólos turísticos;
- falta de saneamento (rede de esgoto e de drenagem de águas pluviais) nos pólos turísticos e núcleos urbanos em geral;
- coleta de lixo insuficiente na alta estação e disposição inadequada dos resíduos (em lixão);
- falta de sinalização nas praias;
- falta de conservação e de limpeza da maior parte dos atrativos turísticos (cachoeiras, praias e patrimônio arquitetônico dos engenhos e núcleos urbanos);
- falta de estacionamento nos pólos turísticos, tornando o trânsito caótico em fins de semana e feriados;
- precariedade dos acessos viários a alguns atrativos e pólos turísticos.

(CPRH, 1999: 57)

Diante dos problemas que esse crescimento pode trazer caso não seja moldado para ocorrer de forma organizada, faz-se necessário o desenvolvimento de normas e diretrizes para controlar e orientar o setor em expansão.

Em função dos incrementos econômicos que a área de estudo traz, não só local, mas para toda a região do entorno, ela se tornou foco de diversos planos e políticas de desenvolvimento em várias esferas de governo, que serão detalhados no próximo capítulo.

¹ Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) foi criada em 1976, pela Lei 7.276 de 16.12.76, como uma organização responsável pela gestão ambiental no estado de Pernambuco, vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTMA e desempenhando serviços como licenciamento, legislação, monitoramento, fiscalização e educação ambiental.

As primeiras alterações no processo de ocupação urbana de Porto de Galinhas se deram a partir da implantação dos primeiros loteamentos em áreas que eram ocupadas por fazendas² destinadas ao cultivo do coco, onde atualmente existem 19 loteamentos.

Os primeiros assentamentos existentes na área foram vilas de pescadores que se localizavam nas áreas de Maracaípe, na praia de Cupê e no núcleo de Porto de Galinhas, dos quais o último era o maior deles e onde se encontravam alguns equipamentos comunitários como escola e posto de saúde e poucas casas de veraneio de alguns senhores de engenhos (construções à beira mar).



Figura 8.3-Foto Aérea Porto de Galinhas,1969
Fonte: Projeto Sudene GERAN 70.
Base Aérea do Recife.



Figura 8.4-Vila de Porto de Galinhas, 2002
Fonte: Fotoíndice cedido pela Secretaria de Patrimônio da União, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Figura 8.5-Foto Aérea Porto de Galinhas,2002
Fonte: www.portodegalinhas.com.br/
(capturada em novembro/2005)



Figura 8.6-Vila de Porto de Galinhas, 2002
Fonte: [www.ufpe.br/letras/praias_13.jpg](http://www.ufpe.br/letras/praias/praias_13.jpg)
(capturada em novembro/2005)

² A área de estudo era ocupada por três grandes fazendas: a primeira corresponde hoje à área de Maracaípe, que pertencia à família Chalaça; a segunda corresponde à área da Vila de Porto de Galinhas e pertencia a família Uchoa; e a terceira corresponde às áreas que hoje são Marepe, Cupê e Muro Alto, que pertencia à família Brito e era a maior entre as três.



Figura 8.7-Foto Aérea Maracáipe,1969
Fonte: www.portodegalinhas.com.br/



Figura 8.8- Foto Aérea Maracáipe, 2002
Fonte: www.reciferentcar.com.br/praias/

A mancha urbana existente na área hoje foi fruto da implantação dos loteamentos Recanto Porto de Galinhas I e II, Merepe, Baía de Maracáipe. Esses loteamentos, entretanto, foram fruto de um parcelamento de solo que não teve nenhum tipo de preocupação urbanística ou ambiental ou de controle urbano, uma vez que foram implantados antes da Lei nº 6.766/79, que discorria sobre o processo de parcelamento do solo. Logo, a área não recebeu do governo a infra-estrutura necessária (sistema viário, abastecimento de água, rede de esgoto).

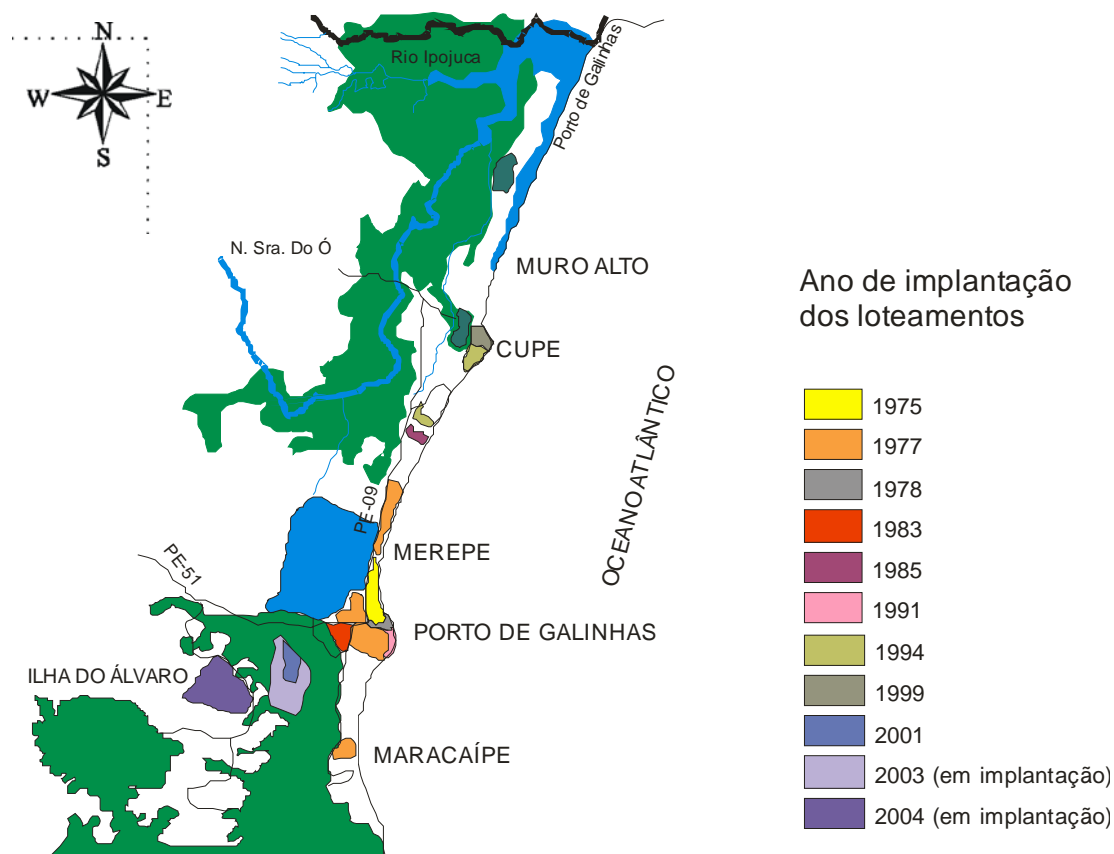


Figura 8.9 – Processo de ocupação da área de estudo
Fonte: Anjos (2005: 95) – Modificado pela autora

O projeto de Porto de Galinhas I, que ocupa a maior área, era muito inovador para época, pois seu projeto era de ruas com largura de 30 m, praças de 60 m x 60 m e terrenos de 15 m x 45 m. A segunda etapa desse projeto ocupou a área central da do loteamento Recanto Porto de Galinhas, mas preservou as ruas principais da vila e hoje é o principal eixo comercial (Rua da Esperança e Rua Manuel Uchoa). A terceira etapa do projeto foi implantada em 1983 e era formada pela área à beira-mar e pela parte sudoeste ao núcleo. Para a implantação dessa área, o responsável pelo loteamento doou aos moradores locais áreas mais afastadas da beira-mar (período em surge a periferização da população local). Nesse período também surgem as primeiras invasões nas áreas que margeiam os loteamentos, como exemplo, pode-se citar o bairro do Socó, de população mais pobre. São nessas áreas que vão se concentrar a população economicamente ativa (pescadores, ambulantes, comerciantes, domésticas...). Nessas áreas a qualidade de vida da população é bastante precária; não existem creches, escolas, posto de saúde (Mendonça, 2004: 190).

O loteamento Merepe I possuía em seu projeto inicial uma área destinada aos equipamentos comunitários, porém eles nunca foram implantados e sua área foi desmembrada, dando origem ao loteamento Merepe IV, onde predomina o uso residencial, cujo único equipamento público existente é o posto de saúde. Outra área destinada ao centro comercial e comunitário foi transformada no loteamento Merepe V e está localizada às margens da PE-09; tem como uso predominante o comércio e abriga alguns equipamentos públicos.

A expansão urbana na área recebeu a implantação dos loteamentos da praia do Cupê, que foi feita de forma mais lenta; durou cerca de 15 anos para completar todo seu processo de implantação e tem como característica a dimensão do lote, que é inferior aos demais loteamentos. Essa área possui vários condomínios e residências e concentra a expansão do setor hoteleiro.



Figura 8.10-Foto Aérea Praia do Cupe,1969
Fonte: www.portodegalinhas.com.br/



Figura 8.11- Foto Aérea Praia do Cupe, 2002
Fonte: www.portodegalinhas.com.br/

Os empreendimentos hoteleiros de grande porte, como os resorts, só se consolidaram na região com a implantação de Muro alto, em 2000.



Figura 8.12-Foto Aérea Muro Alto,1969
Fonte: <http://www.portodegalinhas.com.br/>



Figura 8.13- Foto Aérea Muro Alto, 2002
(Hotel Summerville)
Fonte: <http://www.praiademuroalto.com.br/>

Entre as áreas de Porto de Galinhas e Maracaípe existe um grande trecho em que não se consolidou a expansão urbana, por se tratar de uma área adquirida pelo governo do estado (Agmenon Magalhães) na década de 1950, onde foi construída a casa do governador no mandato de Moura Cvalcanti (1974-1979) que ocupa um terreno de 19,5 ha; uma área destinada para a prática do camping, de 3,65 há, e uma área de 86,97 ha que foi destinada à pesquisa do coco pela Empresa Pernambucana de Pesquisa Agropecuária (IPA). Essa área está em fase de licitação, pelo governo, para a implantação de um grande empreendimento turístico, que visa a ampliar em 1 mil UHs a capacidade de hospedagem no pólo.

As áreas de expansão urbana identificadas pela Planta Diretora correspondem ao loteamento da Ilha do Álvaro, localizada às margens da PE-51 (Figura 8.9), na região entre a Vila de Porto de Galinhas e Maracaípe. Esse loteamento está sendo implantado de acordo com os requisitos da Lei nº 6.766/79, as diretrizes metropolitanas e ambientais definidas pela FIDEM e CPRH, o código florestal, as diretrizes municipais, o plano de regulamentação da orla (Lei nº 1.286/01), isso porque ela foi pensada dentro dos conceitos da sustentabilidade e por limitar-se com uma Zona de Proteção Ambiental (ZPA).

Tratando-se de área turística, os principais programas implantados na área foram o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e o Prodetur II (Projeto Porto Melhor).

O PNMT tem cinco princípios básicos (Embratur 1999: 10): a) Descentralização – busca fortalecer o poder público municipal para que, em conjunto com as instituições privadas e representantes da comunidade, assumam a co-responsabilidade e participe da definição e da gestão das políticas, dos programas e das ações locais voltadas para o turismo sustentável; b) Sustentabilidade – realizar em conjunto com a comunidade o planejamento das ações, a seleção das prioridades e o acompanhamento de atividades que contemplem a compatibilidade dos aspectos econômicos,

sociais, ambientais, culturais e políticos dos municípios; c) Parcerias – identificar, nas várias esferas do poder público federal, estadual e municipal, na iniciativa privada e nas ONGs, os meios econômicos, técnicos e financeiros capazes de contribuir para o fomento e desenvolvimento das atividades turísticas de forma sustentável; d) Mobilização – estimular a comunidade a atuar e a decidir na busca de alternativas e objetivos comuns, delineando diretrizes que possam orientar a elaboração de projetos de turismo sustentável que expressem a visão futura da comunidade; e) Capacitação – promover a qualificação das pessoas envolvidas com o setor turístico no município, estimulando métodos de gestão participativa e treinamento de serviços, de modo a elevar os níveis de qualidade e eficiência, tanto no planejamento e na execução das ações voltadas para o desenvolvimento do setor como também na prestação do serviço.

O objetivo geral do PNMT é fomentar o desenvolvimento turístico sustentável nos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política. Para isso traçaram-se cinco objetivos específicos, são eles: a) conscientizar e sensibilizar a sociedade para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação de seu patrimônio natural e cultural; b) descentralizar as ações de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, motivando os segmentos organizados do município a participar da formulação e da co-gestão do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo municipal; c) disponibilizar, aos municípios com potencial turístico, condições técnicas, organizacionais e gerenciais para o desenvolvimento da atividade turística; d) estimular o fortalecimento das relações dos diferentes níveis do Poder Público com a iniciativa privada, visando ao estabelecimento de parcerias para discutir os problemas e buscar soluções em benefício da comunidade; e e) elevar os níveis de qualidade, eficiência e eficácia da prestação dos serviços voltados para o setor.

Para isso o programa prevê seis ações estratégicas: a) criação de comitês estaduais; b) capacitação de agentes multiplicadores estaduais e monitores municipais para desencadear as ações propostas em cada fase; c) estímulo do poder municipal para a formação de Conselhos Municipais de Turismo, com participação da iniciativa privada e da comunidade local; d) estímulo às instituições públicas e privadas para a formação e capacitação técnica dos profissionais que prestam serviços ao setor turístico; e) orientação ao poder público municipal na criação de mecanismos legais, nas políticas de incentivos e no ordenamento das atividades turísticas; e f) assessoria aos municípios na implantação do Plano Municipal de Turismo.

Para isso, o programa é operacionalizado por intermédio das Oficinas de Capacitação que ocorrem em três fases distintas: a) sensibilização – objetiva a capacitação e a sensibilização dos agentes

multiplicadores estaduais e municipais, estimulando-os e motivando-os a retornar às instituições participantes, ao estado ou ao município de origem, para desenvolver um programa de sensibilização da comunidade quanto à importância do turismo como fator de desenvolvimento econômico e social; b) capacitação – objetiva a qualificação dos agentes multiplicadores nacionais, estaduais e dos monitores municipais que participaram da primeira fase para discutir as questões relacionadas à criação do Conselho Municipal de Turismo e do Fundo Municipal de Turismo, instrumentos necessários para operacionalização do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo; c) planejamento – objetiva dar início ao processo de elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, por meio de repasse, no nível estadual e municipal, de técnicas e métodos de planejamento sob enfoque participativo.

Em Porto de Galinhas, o PNMT foi implantado no segundo semestre de 1996 e foi dividido em três fases. A primeira foram as oficinas de treinamento de monitores municipais e foram feitas em Porto de Galinhas e em Nossa Senhora do Ó (entre os dias 1º e 3 de julho), das quais participaram representantes dos diversos segmentos envolvidos com a atividade turística de Porto de Galinhas, do poder público municipal e estadual. Nessa etapa, os participantes definiram os principais problemas enfrentados em Porto de Galinhas e destacaram: a problemática do lixo (coleta e limpeza urbana), necessidade de conscientização da população local, ausência de infra-estrutura adequada (incluindo equipamentos públicos), falta de serviços de apoio ao turismo. Também foram discutidas nessa fase as formas de organização dos diversos segmentos turísticos. Segundo documentos da Embratur (1996), os objetivos dessa primeira etapa foram atingidos com destaque em relação à conscientização dos monitores quanto à importância do turismo para o desenvolvimento da região e quanto às potencialidades e problemáticas da atividade.

Na segunda fase (entre os dias 14 e 16 de agosto) foi realizada uma oficina de capacitação na qual foram abordadas questões relacionadas à criação do Conselho Municipal de Turismo e do Fundo Municipal de Turismo e à Elaboração do Plano Diretor de Turismo. Participaram dessa fase 35 membros que já haviam participado da primeira fase.

A terceira fase foi realizada com a participação de representantes dos diversos segmentos da atividade turística (público e privado)³, na qual foi feita uma análise dos diversos problemas estruturais, já identificados nas fases anteriores (pouco comprometimento dos segmentos

³ Houve um total de 30 participantes, dos quais 20 da iniciativa privada (agências de viagem – 2; artesãos – 2; barqueiro – 1; jangadeiro – 1; bugreiros – 2; barraqueiro – 1; cartões de créditos – 2; hoteleiro – 1; pousadas – 1; restaurantes – 3, garçom – 1; lojistas – 2; observador – 1; 2 representantes do setor público estadual; 3 representantes do setor público federal 5 representantes do setor público municipal e 1 representante de Sebrae.

envolvidos na atividade turística refletindo numa ação governamental pouco efetiva, infra-estrutura básica deficiente – abastecimento d'água, sistema viário, telecomunicação, coleta e destinação do lixo, desordenamento do espaço urbano). Destaca-se o fato de que grande parte dos participantes questionou a ausência do prefeito e de secretários da prefeitura nessa etapa, por ocasionar o comprometimento municipal com a continuação do previsto no programa.

Os principais resultados obtidos com o PNMT foram contribuições para aglutinar a sociedade em torno de objetivos próprios e comuns que proporcionaram a formação de associações de classes, pois, a partir das oficinas, os componentes do *trade* turístico começaram a se organizar. Outro ponto foi que as oficinas proporcionaram a integração das classes menos favorecidas (artesãos, bugreiros, jangadeiros, pequenos lojistas, pescadores), que têm destaque para a atividade turística e que participaram de todo o processo do programa.

Porém, apesar do grande interesse despertado e da motivação dos diversos segmentos engajados no PNMT, sua implantação não obteve um êxito total, uma vez que, por exemplo, a criação e implementação do Conselho Municipal de Turismo, que seria um órgão estratégico para administrar e operacionalizar a atividade em caráter municipal, não foi implantado. Segundo os próprios participantes das oficinas (apud Alves, 2002: 78) apontaram, as principais causas desse insucesso foram a desarticulação entre os vários segmentos e o desinteresse político em função do fato de este preconizar a descentralização administrativo-operacional do poder local; contou também o conflito de interesses entre os participantes por falta de uma liderança geral.

Dessa maneira, percebe-se que, apesar de o PNMT ter proporcionado uma conscientização sobre o papel da atividade turística para o desenvolvimento da região, houve falha quanto a implantar a importância da coletividade em detrimento dos interesses individuais, em promover um acompanhamento da Embratur após o término das oficinas e em não promover uma continuidade dos trabalhos durante a transição político-administrativa.

O segundo programa implantado na região, em 2003, originou-se de uma parceria entre o estado e o município do Ipojuca, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano; foi elaborado um grande projeto de urbanização contemplando desde Muro Alto até o Pontal de Maracaípe, denominado Projeto de Requalificação Urbana de Porto de Galinhas ou Projeto Porto Melhor. Paralelamente, o município começa a desenvolver o Plano Diretor do Turismo do Ipojuca e a Agenda 21 Local, a fim de atender às exigências do Estatuto da Cidade, bem com às exigências do BID para obter financiamentos.

O Projeto de Requalificação Urbana de Porto de Galinhas (ver Figura 8.14) foi elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Projetos Especiais de Pernambuco (SEDUPE), que tem como objetivo principal:

(...) integrar todas as potencialidades da área, promovendo o desenvolvimento econômico e social, especialmente através da promoção do turismo, com a conservação do patrimônio, integração/estruturação urbana e a requalificação da paisagem (SEDUPE, 2003).

Tem como principal objetivo garantir o desenvolvimento sustentável e a qualidade nas atividades turísticas locais, visando a melhorar as condições estéticas, de segurança e de conforto ambiental; o projeto prevê um investimento de R\$ 10 milhões, verba oriunda de variados órgãos federais (Ministério da Saúde, Ministério de Turismo e Ministério de Integração Social), estaduais e municipais, em obras de infra-estrutura. Possui 18 subprojetos, destacando-se: a) construção do terminal rodoviário de passageiros; b) urbanização da orla de Maracáipe; c) alargamento e alongamento da PE-09, que dá acesso à vila; d) urbanização da orla; e) reestruturação da PE-09, PE-38 e PE-51; f) criação da rua de pedestres na Vila de Porto; g) criação de cerca de 1 mil vagas de estacionamento em áreas públicas; etc. (Figura 8.14).

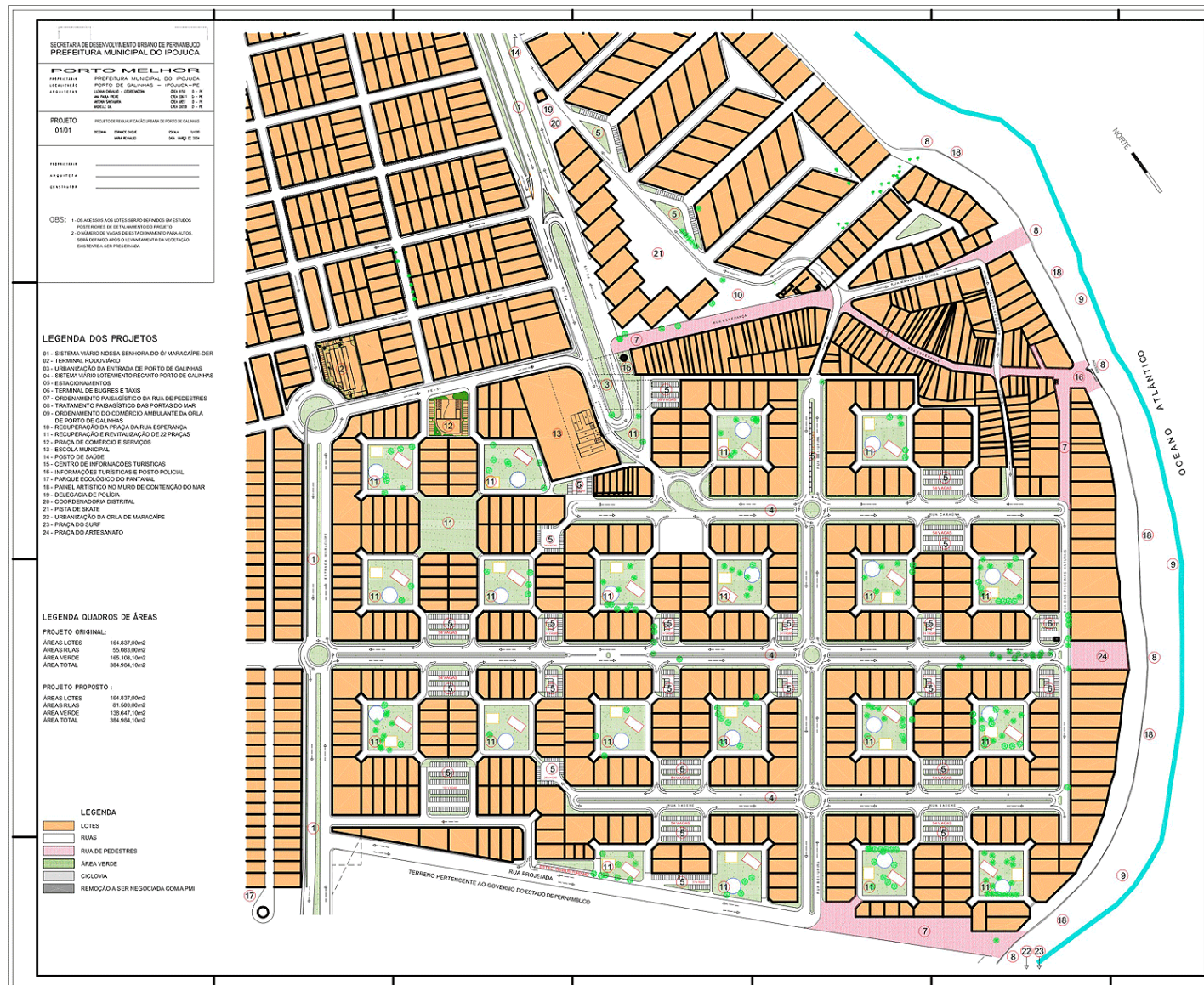


Figura 8.14 – Projeto Porto Melhor
Fonte: SEDUPE – 2004

A primeira etapa da obra esta orçada em R\$ 1,2 milhão e consiste na humanização da Rua da Esperança (Figura 8.15) e do acesso à Praça das Piscinas Naturais, onde foram realizados serviços de drenagem, modernização da rede elétrica, projeto paisagístico e nova pavimentação foi inaugurada no dia 20 de novembro de 2005 (Figura 8.17), após várias paralisações por causa do período de alta estação (Figura 8.16), quando o fluxo de turistas é bastante elevado e as obras causariam grandes transtornos para a população e visitantes e também ao período das chuvas, que impediram a continuidade das obras. E apesar de inaugurada, ainda possui trechos cujas obras não foram concluídas (Figura 8.18).



Figura 8.15 – Foto da Rua da Esperança antes da reforma
Fonte: Anjos (2005)



Figura 8.16 – Foto da Rua da Esperança após terminada a primeira etapa (Julho/05)
Fonte: Arquivo da autora



Figura 8.17 – Foto da Rua da Esperança após reforma do Projeto Porto Melhor (Jan/06)
Fonte: Arquivo da autora



Figura 8.18 – Foto da Rua da Esperança após reforma do Projeto Porto Melhor, com canteiro sem revestimentos (Jan/06)
Fonte: Arquivo da autora

As demais obras em Porto de Galinhas irão se estender por mais cinco anos, com um investimento total de R\$ 30 milhões, sendo R\$ 4 milhões do estado, R\$ 1 milhão da Prefeitura de Ipojuca, R\$ 3,5

milhões do governo Federal⁴ e o resto financiado pelo PRODETUR II. Os recursos para as obras a serem realizadas no ano de 2006 são da ordem de US\$ 5 milhões e já foram liberados pelo BID. Os trabalhos começarão pela requalificação e revitalização das praças (Figura 8.19) e pelo alargamento da PE-09.



Figura 8.19 – Situação dos espaços coletivos sem nenhum tratamento
Fonte: Arquivo da autora, 2005.

Com a finalização da primeira etapa, conclui-se que ela trouxe mais benefícios para o visitante, apesar de indiretamente atender aos moradores; as obras da segunda etapa terão maior impacto na melhoria de vida da população local, uma vez que trata das áreas de convívio e de lazer que estão mais próximas das residências, bem como da melhoria da acessibilidade.

⁴ Valores referentes à contrapartida exigida pelo BID para obtenção de financiamentos.

Capítulo
9

Ipojuca: planos e políticas

O Pólo de Porto de Galinhas apresenta, em função de seu crescimento desordenado e rápido decorrente da atividade turística, inúmeros problemas. Para amenizá-los e solucioná-los, principalmente a partir do ano de 2002, a área tornou-se foco de planos e políticas de ação por parte de várias esferas (municipal, estadual e federal), que serão descritas a seguir.

As principais atividades econômicas do município são o turismo, por causa de atrativos naturais e culturais existentes, principalmente, na praia de Porto, e também uma indústria de transformação, que, graças à proximidade ao porto de Suape, gera cerca de 4 mil empregos diretos e 20 mil indiretos. O turismo em Porto de Galinhas é responsável por gerar aos cofres públicos municipais uma receita de R\$ 3 milhões em impostos, que são investidos não só na praia, mas em todo o território municipal.

Em 2001, a FIDEM elaborou a Planta Diretora¹ do município de Ipojuca a partir das diretrizes aprovadas pela Resolução nº 051/2001, de 09/03/01, do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm), que serviu de subsídio para a elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (Metrópole 2010), de 1998, do Estudo Propositivo para o Litoral de Pernambuco, de 1999, ambos elaborados pela Fundação de Desenvolvimento Municipal (Fidem).

De acordo com o Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife, que é um instrumento de caráter normativo e estratégico que reúne um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento urbano metropolitano e tem por contexto o desenvolvimento econômico da região, inclusive das atividades do setor primário, buscando a construção da metrópole desejada e considerando os princípios do desenvolvimento sustentável (PDRMR 1998: 56), o Pólo Turístico de Porto de Galinhas foi identificado como um território de oportunidades destinado ao turismo e ao lazer (náutico e

¹ A planta diretora constitui instrumento normativo, intermediário, e tem o objetivo de disciplinar o parcelamento, o uso e a ocupação do solo. Esse instrumento de apoio ao planejamento, de nível intermediário entre o Plano Diretor Municipal e a Legislação Urbanística Básica – Lei de Uso e Ocupação do Solo – se propõe até mesmo a subsidiar, de forma complementar, o exercício da competência municipal no controle do ordenamento e do uso e ocupação do solo.

ecológico), por possuir praias de águas límpidas e piscinas naturais, manguezais, além de possuir uma alta concentração de hotéis, pousadas e restaurantes.

O Plano Diretor define-se como instrumento de gestão contínua para a transformação positiva da cidade e seu território e tem como função estabelecer as diretrizes e pautas para a ação pública e privada, com o objetivo de garantir as funções sociais da cidade.

Com a regulamentação do Estatuto da Cidade², o Plano Diretor passou a ser um instrumento da política urbana obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; com áreas de especial interesse turístico; e situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país. O não-cumprimento da regulamentação ou revisão do plano até outubro de 2006 acarretará aos municípios problemas para obtenção de financiamentos junto à União.

Para cumprir as exigências da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade foi elaborado o Plano Diretor do Turismo do Ipojuca (2004), que tem por objetivo principal a ampliação dos fluxos turísticos a partir dos diversos mercados nacionais e internacionais, além de proporcionar benefícios econômicos e sociais à comunidade. O Plano Diretor para o Turismo do Ipojuca surge com os seguintes objetivos (2004: 32):

- Ampliar quantitativamente os fluxos de visitantes para o município do Ipojuca, respeitando-se a capacidade de suporte da localidade, através de permanente monitoramento do desempenho do setor;
- Elevar qualitativamente a composição desses fluxos, no que diz respeito à capacidade de dispêndio no local e nível cultural dos visitantes, como forma de proporcionar um melhor retorno econômico e social aos integrantes da comunidade, com menor impacto negativo sobre os recursos turísticos disponíveis;
- Aumentar a taxa de permanência média do turista no município como forma de ampliar o consumo individual, independente da renovação dos fluxos turísticos.

Para que esses resultados possam ser obtidos, é necessário a adoção de medidas para (Plano Diretor para o Turismo do Ipojuca, 2004):

- Definir claramente o produto turístico do município e sua segmentação;

² Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

- Garantir a qualidade da experiência do visitante pela disponibilização adequada dos atrativos turísticos, da infra-estrutura urbana e dos serviços a serem utilizados;
- Gerir uma imagem que corresponda ao produto definido e que seja capaz de ser facilmente divulgada e promovida nos diversos mercados potenciais a serem trabalhados em consonância com os seus diversos segmentos.

Esse plano considera que o turismo no município surgiu de forma espontânea, em função das belas paisagens do seu litoral, transformado desde o início em seu principal produto turístico, realidade que subsiste até hoje, atraindo visitantes nacionais e internacionais. Seu crescimento ocorreu sem que tenha atendido a nenhum planejamento, ocasionando uma ocupação desordenada da parte de seu território litorâneo e que perdura na atualidade, com sucessivas invasões de espaços públicos reservados nos loteamentos que, na década de 1970, começaram a se implantar na área.

Para avaliar o município de Ipojuca, o Pólo do Porto de Galinhas foi subdividido em cinco áreas, que segundo o Plano Diretor de Turismo apresenta as seguintes características:

- a) Área 1, denominada de Vila de Porto de Galinhas, caracteriza-se por meios de hospedagem que passaram por fortes adaptações de ordem construtiva e processos de ampliação desordenada. No local, podem ser observadas edificações que, embora não tenham tido seus projetos arquitetônicos aprovados, implementaram obras pertinentes a eles e continuam em funcionamento. Na Vila, também são observados diversos equipamentos voltados à atividade hoteleira e com melhor padrão de qualidade.
- b) Área 2, denominada de Socó, caracteriza-se por novos equipamentos, ainda sem documentação legal e com funcionamento precário. Nessa área, observa-se ainda uma deficiente infra-estrutura de acesso e segurança, bem como um baixo índice de ocupação.
- c) Área 3, à margem esquerda da PE-09 (sentido Recife–Porto de Galinhas), nela estão concentrados os equipamentos de maior porte, melhor padrão construtivo e de serviços, os quais são, na maioria, legalmente construídos e interessados no ordenamento turístico de Ipojuca, o que favorece sua adequação às exigências do sistema.
- d) Área 4, à margem direita da PE-09 (sentido Recife – Porto de Galinhas) nela estão os equipamentos de menor porte e serviços e algumas casas.
- e) Área 5, Maracaípe, nela predomina os condomínios e outros tipos de alojamento que não apresentam características de meios de hospedagem de turismo, nem regulamentação. A carência de serviços públicos desmotiva a regularização das atividades existentes.

Com base no diagnóstico do município, o plano definiu várias medidas, entre elas se destacam (Plano Diretor para o Turismo, 2004: 60):

- Desenvolvimento de campanha de conscientização sobre a importância do turismo para a região no sentido de promover a mobilização da população para adotar medidas com vistas ao ordenamento de sua exploração de forma que se torne sustentável;
- Melhoria da interligação e acessos viários aos destinos turísticos, por meio da pavimentação, duplicação e sinalização das principais vias de acesso, além da implantação de novos trechos viários que interliguem as áreas;
- Melhoria do sistema de transporte público, tanto internamente no município quanto em outros municípios da RMR;
- Fortalecimento institucional das entidades gestoras para obtenção do fortalecimento e de uma melhor articulação entre outras esferas públicas e com o setor privado.

Para atingir os objetivos do Plano Diretor, o poder público municipal implantou ações, tais como:

- a) implantação de educação fundamental para adultos, voltada para os funcionários que trabalham nos equipamentos turísticos, porém se observa que essa não foi implantada em todas as áreas, só atendendo à Vila e ao Muro Alto; os resultados já podem ser observados com a melhora da escolaridade da população, cuja taxa de analfabetismo caiu de 68% para aproximadamente 40%;
- b) programa de capacitação para os setores formal e informal envolvidos no setor turístico, implantado em parceria com as associações locais;
- c) sistema integrado de transporte, em parceria com a Prefeitura do Recife, foi implantada uma rede de microônibus que liga o bairro de Boa Viagem, no Recife, à Vila de Porto de Galinhas, incentivando a visita ao local para os turistas hospedados em Recife;
- d) para ordenação territorial, o poder municipal está regularizando as construções irregulares e consolidadas; novas construções só serão permitidas se respeitarem às exigências legais de construção. Esta iniciativa tem como objetivo coibir a privatização de espaços públicos e está acompanhada de um aumento da fiscalização das construções.

Além do Plano Diretor para o Turismo em Ipojuca elaborou-se, também, a Agenda 21 local, em 2004, feita pela Fundação Apolônio Salles de Desenvolvimento Educacional, com o apoio do Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) e da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio

Ambiente do Governo do Estado. Foi criada com base em cinco temas: Cidade Sustentável, Turismo Sustentável, Economia Sustentável, Redução das Desigualdades Sociais e Gestão dos Ecossistemas Naturais.

A metodologia desenvolvida para a elaboração da agenda seguiu os parâmetros básicos das agendas brasileira e pernambucana. Foram feitas consultas populares para ouvir os diversos segmentos da sociedade, para isso foram realizadas oficinas, num total de sete. A primeira foi realizada no dia 23 de maio de 2002 e teve participação mais ampla, pois tinha como objetivo discutir os temas para o município, com o objetivo de obter dados para posterior aprovação do projeto da Agenda 21 local junto ao CONSEMA (20/05/2005). Posteriormente foram realizadas as seis oficinas de consulta propriamente dita; a primeira teve como objetivo consolidar o diagnóstico elaborado pela equipe técnica, e as cinco restantes, discutir as propostas de soluções encontradas para os problemas apurados pelo diagnóstico, ou seja, era a discussão das estratégias e diretrizes a serem adotadas que foram divididas em cinco temas, escolhidos por sua importância, descritas e justificadas a seguir:

- **Cidade Sustentável:** Entende-se que é toda relação existente entre a expansão urbana e as condições de infra-estrutura básica, para acolher essa expansão do município (Agenda 21 do Ipojuca, 2004: 54).

No caso do município de Ipojuca, diagnosticou-se que ele viveu um intenso processo de urbanização em períodos recentes (1940-2000) durante o qual a taxa de urbanização passou de 13,67% para 67,99%, ou seja, esse crescimento ocorreu principalmente pelo êxodo rural dentro do próprio município (Tabela 9.1). Em termos absolutos, a população urbana do município de Ipojuca passou de 3.062 habitantes em 1940 para 40.310 habitantes em 2000. No mesmo período, a população rural passou de 19.559 habitantes para 18.971, ou seja, diminuiu em termos absolutos no total. Por isso, fazem-se necessárias ações em diversas direções, como infraestrutura básica, saneamento ambiental, transportes, recreação e lazer, com o objetivo de aumentar a qualidade de vida local, baseadas nos parâmetros da sustentabilidade local.

Tabela 9.1 - População total e crescimento populacional: de 1940 a 2000

ANO	RURAL		URBANA		TOTAL	
	POPULAÇÃO	TX CRESC (%)	POPULAÇÃO	TX CRESC (%)	POPULAÇÃO	TX CRESC (%)
1940	19.559	-	3.062	-	22.621	-
1950	20.271	1,04	3.882	1,27	24.153	1,07
1960	27.096	1,34	7.546	1,95	34.642	1,43
1970	25.848	0,04	10.003	1,33	35.851	1,03
1980	22.531	0,13	16.925	1,69	39.456	1,10
1991	20.256	0,10	25.168	1,49	45.424	1,15
1996	18.051	0,11	30.428	1,21	48.479	1,07
2000	18.971	1,05	40.310	1,33	59.281	1,22

Fonte: CONDEPE, 2002.

- **Economia Sustentável:** Trata das questões referentes ao crescimento equilibrado dos setores da economia (agropecuária, extrativismo mineral, produção agrícola, produção industrial).

Em Ipojuca, destacam-se elementos de insustentabilidade dos setores produtivos locais em diversos aspectos, tanto no que diz respeito a sua capacidade de crescimento quanto de pressão ambiental. A monocultura de cana-de-açúcar traz um efeito nocivo, juntamente com os impactos ambientais do setor industrial (pelo derramamento da vinhaça nos rios). O setor de serviços com a expansão do turismo também pode trazer impactos elitistas e ambientais, tais como degradação ambiental, poluição, etc.

- **Turismo Sustentável:** O turismo é uma das atividades cuja necessidade de sustentabilidade ambiental é bastante visível. O turismo sustentável surge da consciência das questões ambientais e requer uma gestão social para o território e deve incorporar as populações locais nesse processo.

As atrações turísticas são inúmeras no município de Ipojuca; destacam-se suas praias, igrejas, relevo e vegetação. A exploração racional e sustentável desse potencial pode ser fonte de renda para o município.

- **Redução das desigualdades sociais:** No contexto local, é importante o combate às desigualdades sociais, pois elas se refletem nos índices de desenvolvimento, na concentração de renda e na educação.

As desigualdades fazem parte de um processo que preocupa o desenvolvimento, e os índices de desigualdade encontrados no Nordeste e no município de Ipojuca são bastantes elevados em função da longa história de monocultura existente na região; a concentração urbana (70%) existente também dá ênfase a esse processo dentro do município (como mostrado no capítulo 7).

- **Conservação e gestão dos ecossistemas naturais:** A preservação dos recursos naturais passa pelo processo de gestão, o qual considera seus usos múltiplos e necessidades para que haja equilíbrio.

Ipojuca possui um ecossistema bastante rico e diversificado, porém ele se encontra em acelerado processo de degradação, por isso faz-se necessário estabelecer uma lógica gerencial com bases ambientais corretas como forma de contribuir para a melhoria da qualidade de vida local.

A partir da discussão dos eixos temáticos do diagnóstico foram elaboradas estratégias, diretrizes e ações para cada tema, ressaltando que muitas delas são comuns a mais de um tema por causa de sua transversalidade e suas inter-relações. Foram traçadas 20 estratégias e avaliadas algumas delas:

a) Ordenamento territorial das aglomerações urbanas e rurais.

Tem como objetivo ordenar territorialmente as aglomerações urbanas e rurais, em função da importância da articulação e da integração dessas áreas para melhoria da qualidade de vida de suas populações. Tem como pontos principais: a) planejar o desenvolvimento do município, a partir de sua dimensão físico-territorial; b) realizar mudanças nos procedimentos dos assentamentos e projetos habitacionais; c) combater a proliferação irregular de lotes urbanos e rurais; d) reduzir os impactos ambientais das áreas urbanas do município; e) melhorar as condições dos assentamentos de baixa renda. Esta é uma recomendação também existente no Plano Diretor, mas se percebe a existência de invasões novas do espaço público para construções de barracos para moradia em áreas periféricas de Maracaípe, onde a fiscalização ocorre de forma esporádica e os lotes ainda não foram regularizados pela prefeitura. Nas demais áreas, a lei de uso e ocupação de solo já esta sendo cumprida e fiscalizada pelo poder público, a fim de reduzir os impactos ambientais das construções.



Figura 9.1 – Invasão da rua para construção de moradia de baixa renda em Maracáipe (Jan/06)

Fonte: Arquivo da autora

b) Melhoria das condições de saúde

A maior parte dos problemas de saúde está associada aos problemas do crescimento urbano desordenado (infra-estrutura básica). Além do combate aos problemas existentes deve-se garantir o acesso universal aos serviços de saúde e promover sua melhoria e qualidade.

Para combater a poluição foram implantados, em todo o pólo, uma rede de esgoto sanitário, de abastecimento de água e de coleta de resíduos sólidos, além disso, os hotéis, comércios e residências passaram a ter suas redes sanitárias fiscalizadas, de modo que não acarretem poluição ambiental, nem riscos à saúde.

Para essa estratégia, além da implantação da rede de abastecimento de água e coleta de esgoto, foi construído um hospital no cruzamento da PE-09 com a PE-38, cruzamento que dá acesso a Vila de Porto de Galinhas e Muro Alto.

c) Controle da violência e segurança pública

A violência vem crescendo a cada dia nas cidades, e para combatê-la deve-se, principalmente, estruturar os serviços públicos do setor e implantar núcleos de segurança.

Para o combate à violência foram implantados postos policiais ao longo das vias de acesso ao pólo, equipados com sistema de comunicação, carros e motos, que fazem rondas regulares nas estradas, uma vez que o número de assaltos nas vias aumentava e repercutia negativamente para a imagem do pólo. Os policiais civis e militares também receberam cursos de capacitação para atender aos turistas.



Figura 9.2 – Posto da Polícia Militar (Jul/05)

Fonte: Arquivo da autora

d) Conservação e gestão da zona costeira

Para a preservação da zona costeira faz-se necessário: a) preservar os estuários e manguezais; b) combater a poluição; c) preservar os recursos pesqueiros.

A atividade náutica e pesqueira local foi regulamentada, e os trabalhadores do setor receberam cursos de capacitação para promover a preservação do ecossistema marinho, bem como para torná-los difusores da consciência ambiental entre os visitantes para que estes contribuam para a preservação dos recursos naturais.

Na prática, essa ação deveria estar associada a um estudo e controle da capacidade de carga das áreas das piscinas naturais, as quais, muitas vezes, recebem um número bastante elevado de visitantes que comprometem a sua preservação, uma vez que, apesar de terem sido capacitados, os barqueiros visam ao lucro e sua consciência ambiental restringe-se a questões como não deixar lixo, não retirar conchas, pedras, peixes das piscinas.

e) Mecanismos de gestão dos recursos naturais

A gestão dos recursos naturais necessita do fortalecimento das instituições do setor para que estas possam avaliar e fiscalizar as políticas ambientais. Aliado a isso recomenda-se um programa de educação ambiental para a população e visitantes para que estes se engajem e participem do processo de preservação.

Com a preocupação ambiental foram implantadas ações de educação ambiental nas escolas, com o objetivo de criar nas crianças uma consciência ambiental e, em parceria com as associações locais, são realizadas campanhas de conscientização ambiental para os turistas, que são abordados nas praias e hotéis para receber pequenas informações.

Para a preservação dos remanescentes da mata atlântica e dos manguezais, a prefeitura, em parceria com instituições de pesquisas, implantou unidades de conservação, que passam a monitorar a área e a realizar pesquisas sobre sua fauna e flora; a idéia é de que passem a cobrar taxas de visitação com o objetivo de promover a sustentabilidade financeira das unidades.

Existem, porém, medidas que ainda não foram implantadas como, por exemplo, uma usina de tratamento de lixo. O motivo é a falta de verba e da consolidação de um consórcio com as cidades vizinhas, pois trata-se de um empreendimento que atenderá não só a população de Ipojuca mas também de seu entorno.

Outro exemplo, o turismo rural na região, apesar de todo o potencial da arquitetura dos engenhos, por se tratar de uma região de importância histórica, ainda é uma atividade totalmente inexplorada, pois os engenhos não possuem infra-estrutura adequada de acessibilidade, divulgação e sinalização, o que poderia complementar e enriquecer a atividade turística do Pólo de Porto de Galinhas, além de ser um mecanismo de preservação e valorização da cultura local.

Percebe-se que existem muitas coisas a serem feitas para que se possa dizer que a Agenda 21 local do Ipojuca é eficaz, porém não se pode negar que, por se tratar de um instrumento criado há apenas dois anos, atende às expectativas geradas em seu entorno quando considerada que foi desenvolvida ao mesmo tempo em que a instituição pública municipal estava se modernizando e capacitando seus funcionários, além de ser um município com grandes problemas já consolidados, com poucos recursos e grandes desigualdades sociais.

Considerações finais

Conclusões e recomendações

Tendo em vista as análises feitas nos capítulos anteriores pode-se concluir que a atividade turística contribuiu para o crescimento e expansão do Pólo de Porto de Galinhas e, sobretudo, para a geração de emprego e renda, mas constatou-se em Porto de Galinhas que grande parte da população local foi absorvida pelo mercado de trabalho em cargos de menor renda e sem perspectivas de ascensão em função de sua desqualificação. Isso ocorreu por não haver incentivo por parte dos órgãos públicos a programas de educação e de qualificação, bem como a inexistência de mecanismos incentivem o setor privado a absorver a mão-de-obra local e investir na qualificação de seus funcionários.

O turismo de massa acarreta grandes problemas às áreas receptoras, principalmente quando implantado em um curto espaço de tempo, como aconteceu em Porto de Galinhas, em que a atividade turística aumentou de forma muito rápida e a infra-estrutura local não tinha suporte para acompanhar tal crescimento. Outra coisa, os equipamentos necessários foram construídos sem ter uma preocupação com a preservação do meio ambiente local e foram destruídas grandes áreas de manguezais para a construção de grandes hotéis, pousadas, restaurantes e demais equipamentos de apoio ao turismo, fato que ocorreu devido à inexistência de leis e mecanismos de fiscalização.

O chamado turismo sustentável, que emergiu no século XX - com o crescimento de uma preocupação, da sociedade e dos países, com a exploração predatória dos recursos naturais, que afeta o equilíbrio dos ecossistemas e ameaça às gerações futuras de não terem acesso a esses espaços. No caso de Porto de Galinhas, a exploração das piscinas naturais sem controle pode acarretar sua destruição, por isso são necessários mecanismos de controle para evitar ações como a do Morro do Careca, no Rio Grande do Norte, na praia de Ponta Negra, que teve de ser interditado para que se recuperasse, tamanha a exploração predatória.

O PNMT resultou num maior grau de conscientização dos inúmeros agentes da atividade turística local, na aglutinação da sociedade em torno de objetivos comuns, com a formação de associações

de classes. No entanto, não alcançou todos os benefícios esperados, como a criação e a implementação do Conselho Municipal de Turismo com a descentralização administrativo-operacional municipal.

A ausência do conselho pode ter sido reflexo da metodologia geral adotada pela Embratur, que utiliza procedimentos idênticos para todos os municípios, independentemente do estágio de desenvolvimento em que ele se encontra. No caso de cidades que já tinham uma atividade turística consolidada, seria preciso focar em ações de correção e regulamentação do processo de desenvolvimento turístico existente. Ao passo que a metodologia do PNMT defendia a idéia de implantar um programa partindo da estaca zero de desenvolvimento, o que o torna eficaz para cidades que ainda estão começando a explorar o turismo. Outra falha encontrada no programa, e que contradiz sua metodologia, foi a continuidade de suas fases sem a efetiva conclusão da fase anterior, como aconteceu no Pólo de Porto de Galinhas, onde a terceira oficina só deveria ser executada quando o Conselho Municipal de Turismo fosse implantado, uma vez que essa fase era incumbida de traçar projetos e ações que foram feitas pelo grupo, mas nunca colocados em prática pela inexistência do conselho.

Em relação ao Prodetur I: destaca-se que surgiu para financiar projetos de diversas áreas, representados por sistemas viários, aeroportos, saneamento básico, recuperação de patrimônio histórico, fortalecimento institucional, uma vez que não existia um aparato institucional e organizacional para o desenvolvimento do setor turismo e que as áreas turísticas apresentavam fragilidades que exigiam mecanismos de preservação e regulação que o Estado não tinha condições de operacionalizar.

No início de sua implantação, o projeto de requalificação urbana apresentou dificuldades quanto à apresentação de projetos técnicos por parte dos estados e também pela ausência de um marco de compromisso de planejamento e gestão territorial urbana, com enfoque ambiental e turístico. Isso acarretou problemas de gestão e articulação entre os atores, principalmente pela falta de transparência nas decisões em que as consultas se limitaram às poucas oportunidades de consultas e divulgação durante a formulação e construção de projetos e que estavam associadas a outras audiências públicas. Não existia exigência, no contrato de empréstimo nem no RO, quanto à divulgação dos projetos ou à participação das comunidades no desenvolvimento deles.

O Programa investiu recursos para fortalecimento institucional em função da inexistência de instrumentos de gestão pública, tanto no nível estadual e principalmente municipal, a fim de disciplinar a ocupação do território e evitar a ocupação inadequada das áreas costeiras, a

especulação imobiliária e a conseqüente proliferação de loteamentos irregulares, o que pode comprometer a capacidade de suporte natural dessas áreas. Porém, constata-se que em muitos casos não existiu a articulação entre os estados e municípios na elaboração dos Planos Estratégicos de Turismo, em que os municípios não incorporaram as diretrizes dos planos estaduais, em função do fato de as prefeituras não terem conhecimento técnico e recursos suficientes para implantar as ações voltadas ao planejamento e gestão turística e ambiental. Neste momento, destaca-se a criação de Conselhos Municipais, seja de turismo ou de meio ambiente, como mecanismos para suprir esta deficiência e fiscalizar as ações implantadas. O grande fator negativo do Programa foi, de fato, o paralelismo de seus objetivos: capacitação de recursos humanos nos municípios, desenvolvimento de instrumentos de gestão e execução de obras.

Em Ipojuca, em uma avaliação parcial do Prodetur II, por se tratar de um programa em execução, destaca-se que o município apresenta certo déficit organizacional por não ter sido inserido no Prodetur I, uma vez que os instrumentos de gestão para o turismo, como o Plano Diretor e a Agenda 21 local, bem como a modernização da prefeitura, só foram implantados em 2004. Além disso, o financiamento só foi conseguido por intermédio do governo do estado de Pernambuco, que deu suporte técnico e financeiro para a elaboração do projeto.

Ressalta-se que, por outro lado, a execução do projeto poderia ocorrer em um espaço de tempo menor devido às necessidades da área, por se tratar de uma região onde o turismo já está consolidado, bem como seus problemas, e que devem ser solucionados o mais rápido possível para amenizar os danos.

A participação da população local nessa etapa de execução do projeto não se deu de forma satisfatória, uma vez que não houve no processo de elaboração; a população teve conhecimento do projeto pronto e aprovado, uma vez que ainda não há efetivação e consolidação do Conselho de Turismo/Ambiente no âmbito municipal.

O Conselho do Meio Ambiente resultou na deliberação sobre as diretrizes e políticas públicas garantindo o equilíbrio e a melhoria da qualidade ambiental, na prevenção da degradação do meio ambiente em todas as suas formas, impedindo ou minimizando os impactos ambientais e implementando a recuperação do meio ambiente degradado; na compatibilização do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, incentivando a elaboração e a implementação das Agendas 21 estadual e locais; na promoção da integração dos órgãos e entidades do Sistema Estadual de Meio Ambiente com os setores produtivos, as entidades ambientalistas e com a comunidade; na promoção e orientação de estudos e pesquisas de tecnologias voltadas para

uso racional dos recursos naturais; e no acesso de toda a comunidade a informações sobre o meio ambiente, facilitando e estimulando a conscientização pública para a preservação dos recursos naturais.

Do mesmo modo, os Conselhos de Turismo surgiram com o objetivo de tratar das questões referentes ao segmento turístico, sendo os mecanismos de articulação entre os órgãos do governo central, estadual e municipal, bem como responsáveis na deliberação de diretrizes e políticas para seu desenvolvimento.

No monitoramento de todas as fases – da preparação e execução – constatam-se os seguintes resultados:

- No Pólo de Porto de Galinhas, o turismo foi o principal propulsor da elevação no nível da qualidade de vida da população da região, quando analisado o IDH, da arrecadação municipal, do crescimento populacional, geração de emprego e renda, mesmo antes até da implantação de programas e políticas para o setor.
- Houve crescimento e desenvolvimento no pólo, porém esse se consolidou de forma não-sustentável, por não ter havido um eixo indutor para seu ordenamento durante todo o processo, que só passou a existir tardiamente, mas com chances de reverter o quadro existente de forma a desenvolver um turismo sustentável na região.

As principais fragilidades constatadas para o desenvolvimento sustentável são: a) infra-estrutura urbana sobrecarregada; b) impactos negativos, culturais e ambientais oriundos da atividade turística; c) problemas no controle dos impactos em produtos turísticos privados; d) ordenamento prejudicado pela expansão imobiliária; e) falta de mão-de-obra especializada; e e) sazonalidade do turismo.

Em contraponto têm-se os seguintes potenciais: a) geração de empregos e renda; b) melhoria nos serviços de infra-estrutura; c) diversidade de atrativos; d) implantação do Conselho Municipal de Turismo, para direcionar e fiscalizar, bem como mecanismo de interação e participação da sociedade na atividade.

Esta dissertação constitui uma importante ferramenta para pesquisadores, entidades públicas e para a sociedade em geral, pois ilustra um panorama atual das modificações físicas e culturais da atividade turística na região do Pólo de Porto de Galinhas. Este estudo pode auxiliar em um planejamento mais racional da utilização dos recursos da região de forma sustentável.

Para realização de complementações desta pesquisa, recomenda-se que seja feita uma avaliação na área após a conclusão de todas as etapas do Projeto Porto Melhor para avaliar sua eficácia e melhora da qualidade de vida da população, proporcionando a sustentabilidade local, bem como a implantação de outros projetos no setor, uma vez que até o presente momento só foi concretizada a primeira etapa do projeto, com término previsto para 2010.

Outro estudo para complementar a presente pesquisa é o estudo da capacidade de carga, para que não haja o declínio do desenvolvimento local em função da degradação ambiental gerada pela própria atividade turística, bem como para auxiliar os estudos de projeção de crescimento urbano no pólo.

Referências Bibliográficas

ACERENZA, Miguel Ángel. Administración del turismo: planificación y dirección. 2ª. México: Trillas, 1998.

_____. Administración del turismo: conceptualización y organización. 4ª ed. México: Trillas, 1999.

AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. Perfil Municipal 2003. Recife: FIDEM/CONDEPE, 2003.

ANDRADE, José Vicente. Turismo: Fundamentos e dimensões. São Paulo: Ed. Ática, 1995.

ANJOS, Kainara Lira dos. Turismo em cidades litorâneas e seus impactos ambientais urbanos: o caso de Porto de Galinhas: PE. Dissertação de Mestrado – UFPE. Mestrado em Desenvolvimento Urbano. Recife, 2005.

BANCO DO NORDESTE. Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste do Brasil. Disponível em <<http://www.banconordeste.gov.br/prodetur>>.

BARRETO, Margarida. Planejamento e organização do turismo. 7ª ed. Campinas: Papirus, 2002.

BARRETO, Margarida. Manual de iniciação ao estudo do turismo. Campinas: Papirus, 1995.

BENI, Mário Carlos. Análise estrutural do turismo. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

BENNING, Mário Roberto Salgado. Dos currais aos chalés: a formação de uma cidade turística – Gravatá – PE. Dissertação de mestrado. Programa de mestrado de geografia da UFPE. Recife, 2001.

BONALD, Olimpio. Planejamento e organização do turismo: conceitos básicos. 2ª ed. Recife: FASA, 1984.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Juarez de Oliveira. 13ª ed. Atual e ampliada. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. Ministério da Indústria, do Comércio e Turismo; Embratur. Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas. Brasília, 1996.

CANCELIER, Kristina Natália. A influência do desenvolvimento turístico no crescimento urbano de Florianópolis: análise de base econômica e projeções para o desenvolvimento urbano local. Tese de mestrado defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Brasília, 2000.

CARESTIATO COSTA, A. P. Educação ambiental como estratégia de desenvolvimento local: um estudo de caso. Dissertação de mestrado, Programa Eicos/ IP/ UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

CASTILHO, Cláudio J. M. Turismo: uma prática sócio-espacial que se redefine e uma nova perspectiva de análise do espaço geográfico. Revista Geografia: Recife: UFPE-DCG/ NAPA, vol.15, n. 01, jan/dez, 1999.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso futuro comum. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988.

COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE. Diagnóstico socioambiental do litoral sul de Pernambuco. Recife: CPRH/GERCO, 1999.

COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE. Plano de ação integrada do litoral sul. Recife: CPRH/GERCO, 1997.

COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE. Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro - Litoral Sul de Pernambuco, Coordenação Estadual de Gerenciamento Costeiro de Pernambuco (GERCO/PE), Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, Recife, 1999.

CRUZ, Rita de Cássia. Políticas de turismo e território. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

DIAS, Reinaldo. Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. Turismo sustentável e meio ambiente. São Paulo: Atlas, 2003.

EMBRATUR. A indústria do turismo no Brasil – Perfil e tendências. Brasília, 1997.

_____. Relatório de Gestão. Exercício 2001. Brasília, 2002.

EMPRESA PERNAMBUCANA DE TURISMO. Inventário do Potencial Turístico de Pernambuco. Recife: EMPETUR, 2000.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and industrial transformation*. Princeton, Princeton University Press, 1995.

FERRAZ, Joandre. *Regime jurídico do turismo*. Campinas: Papyrus, 1992.

FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. *Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife - MetrÓpole 2010*, 1999.

_____. *Litoral Pernambucano – um estudo propositivo*. Fundação de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco, Recife, 1999.

_____. *Planta Diretora de Ipojuca*. Recife: FIDEM, 2001.

FOX, Jonathan. *The difficult transition from clientelism to citizenship*, World Development, 1994

IGNARRA, Luiz Renato. *Fundamentos do turismo*. São Paulo: Pioneira, 1999.

INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO E TECNOLOGIA (ADM&TEC). *Inventário do Potencial Turístico de Ipojuca*. Recife: ADM&TEC & Prefeitura Municipal de Ipojuca, 2003.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE PERNAMBUCO. *Pernambuco em dados: ano 2000*. Recife: CONDEPE, 2001

IPOJUCA. *Lei Municipal nº 846/99 - Perímetros Urbanos de Ipojuca e Nossa Senhora do O'.* Ipojuca, 1999.

_____. *Lei nº 1286 de 14 de novembro de 2001. Cria o Plano de Regulamentação da Orla do Município do Ipojuca - Pernambuco, definindo normas para uso e ocupação do solo na faixa litorânea do município e Comissão de Análise de Projetos Especiais e/ou de impacto e dá outras providências.*

_____. *Plano Diretor para o Turismo de Ipojuca: Relatório Final*. Ipojuca, 2004.

_____. *Agenda 21 do Ipojuca*. Ipojuca, 2004.

INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO E TECNOLOGIA (ADM&TEC). *Inventário do Potencial Turístico de Ipojuca*. Recife: ADM&TEC & Prefeitura Municipal de Ipojuca, 2003.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DE PERNAMBUCO. *Pernambuco em dados: ano 2000*. Recife: CONDEPE, 2001.

LAGE, Beatriz Helena Gelas & MILONE, Paulo César. *Economia do Turismo*. 4ª ed. Campinas, SP: Papyrus, 1999.

LAGE, Allene Carvalho; BARBIERI, José Carlos. Avaliação de projetos para o desenvolvimento sustentável: uma análise aeólica do Estado do Ceará com base nas dimensões de sustentabilidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 25. 2001, Campinas: ANPAD, 2001. 15 p.

LOPO NETO, Antonio Amarílio dos Santos. A responsabilidade socioambiental da indústria do turismo e do lazer: Empreendimento Costa do Sauípe, Salvador-BA. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável - Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. UnB/CDS, 2003.

LUNAS, José Roberto da Silva. Turismo sustentável: descrição e avaliação da gestão do turismo de Bonito-MS. 106 p. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável -Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. UnB/CDS, 2000.

Mapas Históricos Brasileiros, da Enciclopédia Grandes Personagens da Nossa História, Ed. Abril Cultural, São Paulo/SP, 1969.

MENDONÇA, Luis Carvalheira de (org) A invenção de Porto de Galinhas: história, empreendedorismo e turismo. Recife: Persona, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas – 2003/2007. Brasília/DF: MT, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 1º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 2º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 3º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 4º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 5º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 6º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 7º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2004.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 8º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2005.

MINISTÉRIO DO TURISMO. 9º Relatório de acompanhamento das ações do Plano Nacional do Turismo – PNT. Brasília/DF: MT, 2005.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT). Referências básicas sobre estatísticas de turismo. Madrid: OMT. Disponível em: <www.world-tourism.org>.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL TURISMO (OMT). Barómetro OMT del turismo Mundial. Vol. 2, n. 1. Madrid: OMT, 2004. Disponível em: <www.world-tourism.org>.

PEREZ, B. & CARRILLO, E. Desarrollo local: manual de uso. Madrid: Esic, 2000.

PETROCCHI, Mário. Gestão de pólos turísticos. São Paulo: Futura, 2001.

PERNAMBUCO. Lei nº 12.321, de 6 de janeiro de 2003. Cria normas disciplinadoras de utilização da orla marítima, visando à proteção do meio ambiente e do patrimônio turístico e paisagístico pernambucano. Recife, 2003.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento. Caracterização das potencialidades turísticas do litoral de Pernambuco. Recife, 1996.

POÇOS, Michael. Economical Perspectives in Tourism of Nature, Conservation and Development – pollution and series of environment savings. IPEA, September 1997.

RABAHY, Wilson de Abrahao. Fundamentos econometricos e estudos econômicos no planejamento turístico. São Paulo: Esc Comunic & Artes, 1988. 313 p.

REGINA, Adriano La. Preservação e revitalização do patrimônio cultural na Itália. São Paulo: FAUUSP, 1982.

RIBEIRO, Benjamim Adiron. Noções de planejamento urbano: lições práticas e teóricas de planejamento urbano. São Paulo: O Semeador, 1998.

ROBBINS, Stephen P. O processo administrativo. São Paulo: Atlas, 1978.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. Desenvolvimento com base local como bandeira de uma política de emancipação e afirmação. In: SOUZA, Maria José de (org). Políticas Públicas e o lugar do Turismo. Brasília: Universidade de Brasília; Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002. p. 13 – 24.

RUSCHMANN, Doris. Turismo e planejamento sustentável – a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 1997.

SANT'ANNA, Dalva Maria, OLIVEIRA, Maria Teresa & Chenaud Sá de BERENSTEIN Symona Gropper. Gestão participativa para um turismo sustentável: o caso da Costa do Descobrimento. BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador - BA SEI v.11 n.2, p.125-130, setembro 2001.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E PROJETOS ESPECIAIS DE PERNAMBUCO. Projeto de urbanização de Porto de Galinhas, Ipojuca. Recife: SEDUPE, 2003.

SOUZA, Maria José de (org). Políticas Públicas e o lugar do Turismo. Brasília: UnB: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

SWARBROOKE, Jonh. Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental. 2ª ed. São Paulo: Aleph, 2000.

TOMAS, Pere A. S. I. Las implicaciones socioculturales del turismo en el mar mediterraneo. In: LEMOS, Amália I. G. de (org). Turismo: impactos socioambientais. São Paulo: Hucitec, 1996.

VIEIRA, Wagner. A evolução do turismo nos anos FHC
(<http://revistaturismo.cidadeinternet.com.br/negocios/evolucaoofhc.htm>)

WABAH, Salah-Eldin Abdel. Introdução à administração do turismo: alguns aspectos estruturais e operacionais do turismo internacional: teoria e pratica. 3ª ed. São Paulo: Pioneira, 1991.

YAZIGI, Eduardo, CARLOS, Ana Fani Alessandri & CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Turismo: Espaço, paisagem e cultura. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

BID. Tourism Development Program in Northeastern Brazil – 2nd Stage Prodetur/NE II (BR-0323). BID, 2002.

BNDES. Considerações sobre o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, p. 285-312, 1999.