

TURISMO E PLANEJAMENTO REGIONAL

CLAUDIA MESQUITA

Bacharel em Turismo pela Universidade Salvador, Mes-
tranda em Análise Regional da UNIFACS e professora do
curso de Turismo da UNIFACS e do CEFET. Participa como
voluntária do Projeto de Revitalização do Convento do
Desterro e da Revitalização da Ilha de Itaparica. E-mail:
mesquita.c@bol.com.br

APRESENTAÇÃO

Neste artigo, pretende-se apresentar algumas considerações acerca do planejamento voltado para a prática da atividade turística em termos regionais, analisando-a, sob a ótica das políticas públicas, em todos os níveis de abrangência, nacional estadual e municipal, dando ênfase ao Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste – PRODETUR/NE.

No primeiro momento, abordaremos a questão do planejamento turístico e suas particularidades. Em seguida, apresentaremos algumas considerações acerca das teorias de localização e sua aplicação ao desenvolvimento regional, concluindo então com as questões sobre políticas públicas e suas implicações no planejamento regional, culminando com as questões polêmicas da atividade regional do turismo e a possibilidade de existir um planejamento neste nível.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PLANEJAMENTO DO TURISMO

O planejamento do turismo tende, na maioria das vezes, a se basear nas técnicas das ciências sociais, porém é importante salientar a

interdisciplinaridade da atividade turística e sua estreita ligação com a abordagem econômica uma vez que através desta é possível incrementar mercados, investimento e, acima de tudo, gerar renda e emprego.

BAPTISTA (1981,p.13) define planejamento como o processo permanente e metódico de abordagem racional e científica de problemas. Importante salientar a proposição de planejamento como processo e não algo estático, em que muitos fatores concomitantes têm de ser coordenados para alcançar os objetivos desejados. E, por ser dinâmico, deve ser monitorado para sempre sofrer revisão e correção dos rumos.

Para o planejamento do turismo, é sempre sugerido o esquema de estrutura integrada de processos, uma vez que a atividade abrange setores diferenciados da sociedade. Para BENI (1998), que idealizou a *análise estrutural do turismo*, turismo é concebido com um *sistema aberto* que carrega em sua estrutura as relações ambientais – ecológicas, sociais, econômicas e culturais - e o conjunto das organizações estruturais – infra-estrutura e superestrutura – além das ações operacionais, que seriam as ações de mercado.

No turismo, o plano de desenvolvimento constitui o instrumento fundamental da determinação e da seleção das prioridades para a evolução harmoniosa da atividade, determinando suas dimensões ideais, para que, a partir daí, possa-se estimular, regular ou restringir sua evolução. Em relação aos objetivos, o planejamento do turismo tem como prioridade ordenar a atividade de forma a conduzir mu-

danças estruturais de realidades existentes e gerar o crescimento econômico acelerado.

Contudo, devemos lembrar que esta atividade detém o poder de incrementar os setores sociais, culturais e históricos e, além disso, ordenar os impactos ambientais, posto que também pode impactar negativamente, e torna-se necessário a previsão para diminuição destes fatores que tendem a deteriorar o espaço turístico regional.

Também deve ser concebido em termos nacionais, regionais e locais, através principalmente da influência das políticas de ordem pública, o que apresentaremos de forma mais ampla a seguir.

Numa perspectiva mais moderna do planejamento, este deve ser orientado de forma a ser gerido pelas partes que serão mais amplamente afetadas, a demanda receptiva, que inclui a população, com seus desejos e críticas e conjunto de empresários locais de turismo os quais serão beneficiados ou não com o desenrolar do planejamento. Trata-se, então, de uma proposta de gestão participativa, na qual a população passa a ser definidora, conjuntamente com os técnicos planejadores do processo de incremento da atividade, podendo interferir e definir o que lhe parecer melhor e conveniente.

A preocupação maior deve ser, em particular na atividade turística, com o planejamento da atividade, a forma como a comunidade será inserida no complexo esquema do plano de desenvolvimento, devendo ela ser a maior beneficiada, uma vez que é a partir dessa oferta, seja ela em forma

de mão de obra operacional ou em forma de manifestação cultural, que se formarão os produtos comercializáveis.

Vale lembrar que o turismo, como atividade econômica, não se constitui em atividade fim, pois uma sociedade precisará de outras bases produtivas como suporte à atividade turística. Por outro lado, devemos dar atenção especial aos destacados efeitos econômicos que ela causa, sendo de expressiva importância para o processo de desenvolvimento da economia e de melhoramento dos índices sociais. É sem dúvida a atividade excelente para obtenção de resultados no desenvolvimento e planejamento regional ou territorial, afirma BENI (1998), uma vez que promove o desenvolvimento interseccional, em função do efeito multiplicador dos investimentos e dos fortes crescimentos da demanda interna receptiva.

Porém, é válido lembrar que, se mal planejado ou nem mesmo identificado como de importância superior para tal contribuição na economia, é capaz de provocar danos irreparáveis à sociedade e sua identidade e manifestações, além dos danos de ordem ambiental, uma vez que principal produto da atividade é a paisagem. Então, é capaz de provocar os efeitos positivos e multiplicadores, mas também o processo inverso, incluindo também a exclusão social de diversos setores e classes da sociedade.

AS TEORIAS DE LOCALIZAÇÃO E SUA APLICAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO REGIONAL

Das diversas teorias de localização, algumas são de importância superlativa para a questão do desenvolvimento regional do turismo. Se, contudo, considerarmos a atividade do turismo como uma *indústria de serviços*, entendendo-a, assim, como o setor terciário e a atividade do turismo como a *indústria motriz*, capaz, portanto, de produzir o crescimento econômico regional através do crescimento da atividade.

Vejamus que na teoria dos “pólos de crescimento” (PERROUX, apud e SILVA, 1976) propõe basicamente um “modelo de crescimento econômico baseado no crescimento do setor industrial, particularmente de certas indústrias inovadoras e propulsoras” de tal desenvolvimento.

Assim, se considerarmos a atividade turística como uma “indústria de serviços”, e que por si só já é inovadora e de tal forma é inerente a sua natureza produzir *efeito de arraste*, que PERROUX menciona, e considerando que já fora explanado os efeitos da atividade turística, podemos então adotar a *teoria dos pólos de crescimento* para atividade turística.

Analisando, podemos identificar os pólos de crescimento em turismo, tecendo paralelo com as divisões em regiões turísticas do Estado da Bahia, cabendo ressaltar que cada uma delas possui um centro turístico¹ onde se encontra a maioria das atividades e as mais importantes. Os demais núcleos e áreas com serviços complementares mantêm íntimas ligações com o centro turístico que, por sua posição, tende a crescer sempre, ampliando a oferta de equipamentos e de serviços. Assim, ele é considerado como *pólo de crescimento (regional)*, uma vez que suas atividades se desenrolam em função da *indústria motriz*, a de serviços turísticos.

Tais considerações levam-nos a compreender a teoria dos pólos de crescimento conjuntamente com a teoria das localidades centrais de Walter

CHRISTALLER (1939): o geógrafo propõe uma teoria da localização para os serviços e instituições urbanas, supondo que a centralização é um princípio de ordem e que os centros aos quais CHRISTALLER (1939) se reporta não são necessariamente núcleos populacionais, mas centros de distribuição de bens e serviços de uma região e seu entorno.

Isto torna claro o entendimento das regiões turísticas do Estado da Bahia, cada uma com um centro distribuidor de serviços e dotado de infra-estrutura suporte para toda a região na qual está inserido.

Consideramos, portanto, que os pólos de crescimento, como centros turísticos, possuindo características de acordo com suas necessidades e da região, seriam os centros de distribuição, de estadia, de excursão, de escala, etc.

Neste sentido, CHRISTALLER (1939) chega a firmar que os bens e serviços produzidos em tais centros são também consumidos em vários pontos dispersos. Para entender tal afirmação, é necessário entender os conceitos de *limiar* e de *alcance*, de um bem ou serviço central, que seria para nós a oferta turística.

O nível mínimo de demanda para assegurar a produção de bens e serviços chamamos de limiar (SILVA, 1976). O excedente, portanto, proporciona o crescimento econômico e financeiro da oferta efetiva.

Dessa forma, é criterioso salientar que somente se configura em centro se houver uma determinada demanda de consumidores para atender à oferta. Caso contrário, tal centro se constituirá em uma simples aglomeração urbana sem possibilidade de crescimento econômico e social.

Como alcance, entendemos a máxima distância que a demanda se propõe a percorrer com o objetivo de con-

¹ Centro turístico – centro urbano que atende a todos os requisitos de infraestrutura turística, somando a sua básica, complementar e de equipamentos; geralmente funciona como centro regional de serviços, agregando núcleos turísticos próximos.

sumir o serviço (SILVA, 1976).

Os demais núcleos regionais se reportam ao centro mais próximo para abastecimento de bens e serviços dos quais não dispõem. Assim também acontece com a demanda turística: é bem claro que o perfil do turista define o local de destino da viagem, assim como os serviços que irá consumir e também dispor. Desta forma, quanto mais distante do centro, menos serviços serão ofertados, tendo, portanto, que ter ligação com o ou os centros regionais existentes.

Neste caso, é preciso lembrar o conceito de hierarquia das localidades centrais que CHRISTALLER (1939) idealizou. De uma forma mais resumida, a hierarquia se daria em função dos serviços e equipamentos oferecidos, da necessidade ou não de cada um deles em uma determinada região. Logicamente, a demanda responderia à necessidade ou não.

Nos centros turísticos, dispomos de aeroportos, grande parque hoteleiro e uma infra-estrutura de apoio mais eficiente que no restante do território, com a finalidade inclusive de abranger uma determinada região que normalmente se volta para tal centro, em função do limiar e das necessidades de consumo já explicadas acima.

Algumas delas possuem estrutura extremamente adequada ao turismo de massa. É o caso dos grandes centros urbanos e outros com atividades menos correntes que oferecem a demanda de consumo um determinado nível de consumo

que está hierarquicamente inferior aos dispostos no grande centro.

O que fica claro da noção de complementaridade dos serviços no contexto de região com um grande centro – pólo turístico, é que há uma interdependência de todos os núcleos turísticos, sendo esta uma das principais motivações do planejamento regional efetivo do turismo.

ALGUMAS REFLEXÕES ACERCA DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO E O PLANEJAMENTO REGIONAL DO TURISMO

O papel do estado na composição de políticas de turismo deverá ser a de determinar as prioridades, a criação de normas e a administração de recursos e estímulos. O governo então dará as diretrizes e proverá as facilidades, através, sobretudo, das políticas de turismo, sejam elas municipais regionais ou mesmo nacionais.

Em suma, turismo é uma atividade que requer a intervenção proeminente do Estado, que, do ponto de vista econômico, representa uma atividade pluri-setorial, necessitando de coordenação e planejamento de seu desenvolvimento que só podem ser promovidos pelo poder público.

Assim como HILHOST (1973), BENI (1998) adota a teoria geral do sistema para desenvolver seu entendimento da relação de várias inter-relações de um sistema maior. HISHOST(1973) considera a região como um sistema aberto, assim como BENI (1973) o propõe para o sistema turístico e, portanto, interagindo e interferindo com e em outros sistemas.

Desta forma, podem-se destacar fatores tanto externos como internos que influenciam o desenvolvimento regional do turismo, objeto de nosso estudo.

Dos fatores internos, ou endógenos, destacamos os atrativos naturais e culturais além dos fatores históricos e de identidades da demanda interna receptiva que constituem a população como mantenedora de suas raízes e disposta a comandar todo o processo de proporcionar à região melhores possibilidades de vida, atra-

vés de movimentos organizados sob a forma de ONG, associações e, até mesmo, fundações.

Todas estas carregam uma parcela de responsabilidade social com sua região e tendem a defender interesses da comunidade local, ampliando a perspectiva de vida da população.

Por ser o turismo uma atividade híbrida, como afirmou BECKER (1997), no sentido de que ele é, ao mesmo tempo, proporcionador de desenvolvimento, mas também possui um enorme potencial de degradação, deve-se atentar para os efeitos e impactos da atividade, principalmente no que diz respeito aos fatores naturais e de importância sociocultural da comunidade, primando sempre pelas condições de vida da população local.

Quanto a isso e somando sua possibilidade de interagir com os mais diversos setores da sociedade, infra- e superestruturais, podemos prever uma enorme complexidade no que concerne ao desenvolvimento da atividade deste setor, necessitando, sobretudo, o que para nós ainda não existe efetivamente, políticas de turismo. Principalmente aquelas que fomentam a atividade local regional.

Sob o aspecto federal, temos a Política Nacional de Turismo, que abrange todo o território nacional, porém de maneira excludente, por existirem vários contextos diferentes de paisagem e de culturas singulares, necessitando, contudo, estar mais

REVISTA DE
DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO

RDE

Números anteriores:
Secretaria da Revista:
Prof^a Tatiana Spínola
Tel.: (71) 273-8557
e-mail: rde@unifacs.br

centrada nos problemas locais e regionais e não somente nos municipais, como propõe o PNMT² ou mesmo o Plantur³.

É então um grande fator inibidor de qualquer possibilidade de desenvolvimento regional, o PNMT, na medida em que incentiva locais que exploram o turismo de massa, recebendo cada vez mais incentivos, possibilitando inclusive a superexploração de um determinado local, e esquecendo de outros menores que praticam o turismo de forma sustentável. Afirmam-se como destinos, sem nenhum incentivo público ou mesmo fiscal, e ainda conseguem incrementar a atividade, proporcionando a possibilidade de vias desenvolvimento integradas em composição com a atividade turística. Lembre-se que esta não pode e não deve ser encarada como a atividade fim, mas pode ser a *força motriz* que incentivará o desenvolvimento local.

As experiências no Ceará, com descentralização de ações ligadas ao turismo apresentaram um caminho através de conselhos regionais que, dispostos a viabilizar a interiorização dos fluxos turísticos, puseram, além das prefeituras municipais, os empreendedores de atrativos locais em parceria a fim de dinamizar a atividade turística em nível regional.

Casos isolados de regionalização do turismo são exemplos de que a atividade consegue ser sustentável, uma vez que atinge níveis de parcerias e de maturidade na administração dos contextos e das

possibilidades regionais e não em territórios isolados.

Exemplo próximo, na nossa realidade, é o da região de Porto Seguro, delimitada e denominada de Costa do Descobrimento. Os municípios conseguiram unir-se em favor da atividade que se constitui a *força motriz* da região, o turismo, e nele e para ele mantêm planos e decisões integrados ao processo do todo regional e não de interesses particulares de cada município. Assim, a atividade consegue proporcionar uma integração competitiva do tipo *cluster* possibilitando ganhos para, mais uma vez, o conjunto regional e não somente o local.

O programa de fomento à atividade turística na região Nordeste, o PRODETUR/NE⁴ propõe que a atividade seja intensificada através de ampliação dos recursos de infraestrutura básica e de acesso além de propor o aperfeiçoamento do sistema institucional de gestão da atividade. Tal programa tem impingindo significativas transformações ao processo de construção e reconstrução de terri-

tórios para uso do turismo, fato que daria mais pontos de discussão, considerando a vasta abrangência da região nordeste frente às demais regiões do país.

NICOLÁS (1989, apud CRUZ, 2000) afirma que o PRODETUR/NE insere-se num modelo internacional de desenvolvimento do turismo, o modelo de "indústria turística" que tem por características: a construção e a habilitação das condições gerais para as atividades turísticas, as que em termos tradicionais se manejam como infra-estrutura (aeroportos, rodovias, energia elétrica, água...); a participação na dotação das condições mínimas para reprodução da força de trabalho empregada nas atividades turísticas; as funções tradicionais do Estado diante do capital que vão desde o crédito até a formação de mão de obra.

Como o PRODETUR/NE compõe basicamente políticas de desenvolvimento urbano, por assegurar a infraestrutura a ser implementada, não consegue, por si só, atingir os outros

² PNMT – Política Nacional Municipalização do Turismo, fomenta a atividade turística nos municípios com este potencial, proporcionando a integração da comunidade aos aspectos da atividade turística, e onde e como cada setor entrará e atuará proporcionando um entendimento da comunidade com as parcerias públicas e provadas do setor. Este programa é, em sua concepção, uma abordagem da gestão participativa: necessita da atuação da própria comunidade para que as ações sejam realmente efetivas, porém peca por não envolver e ampliar a problemática para a questão regional, o que pode contribuir para a não-integração do entorno com as atividades que acontecem no município, facilitando, entretanto, a questão dos núcleos isolados e dificultando o estabelecimento de redes de ligação entre os núcleos e centros existentes. Por fim, possibilitando o isolamento do município frente à região.

³ Plano Nacional de Turismo – instrumento básico da Política Nacional de Turismo preconizada pelo Decreto 448/92, foi instituída em 1996, no primeiro mandato de FHC(1995-98). O Plantur tem como objetivos: estímulo aos investimentos privados de interesse turístico; concessão de estímulos fiscais e outras facilidades que propiciem a canalização de empreendimentos turísticos para áreas que deles necessitem ou apresentem condições favoráveis.

⁴ PRODETUR/NE idealizada na década de 1990, pelo governo federal – Fernando Collor de Mello – juntamente com os governos dos estados de Alagoas e Pernambuco, um magaempreendimento, em torno do objetivo comum de criar um complexo turístico, de grandes proporções, ao longo do litoral daqueles dois estados. Essa iniciativa deu origem ao Projeto de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE, que, por razões políticas e operacionais tornou-se extensivo à toda área de jurisdição da Sudene.

O PRODETUR/NE foi criado pela Sudene e Embratur – portaria conjunta 1, de 29 de novembro de 1991 – abarca todos os estados Nordestinos e a região do norte de Minas Gerais – esta última faz parte da área de jurisdição da Sudene – tendo como objetivos específicos: aumentar o turismo receptivo; aumentar a permanência do turista no nordeste; induzir novos investimentos na infra estrutura turística; gerar emprego e renda na exploração direta e indireta da atividade turística. (Portaria Conjunta 2 de 16 de abril de 1993, instituída pelos Ministérios da Fazenda, da Indústria, do Comércio e do Turismo, da Integração Regional, da Aeronáutica, e pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República).

objetivos que incluem a ampliação dos fluxos de turistas ou mesmo sua permanência nestes, inclusive porque, como um planejamento turístico deve ser integrado, devem-se contemplar a preservação e a valorização do ambiente, além de assegurar à população seus recursos históricos salvaguardados. Tais considerações estão presentes nas diretrizes básicas do programa, porém não há ações efetivas que exerçam tais possibilidades, concebendo um turismo de forma sustentável.

Em contrapartida, há uma questão positiva: as obras de infra-estrutura proporcionam uma melhora de qualidade de vida nos diversos centros urbanos contemplados com o programa e o modelo de integração administrativa,

com os setores mais diretamente ligados ao turismo, além do trabalho conjunto e cooperativo com a iniciativa privada e suas associações, confirma a estratégia regionalizada, no exemplo Costa do Descobrimento – já citada – que é uma área definida como prioridade no PRODETUR/NE.

É preciso lembrar a amplitude do planejamento turístico e sua integração com as outras atividades, motivo pelo qual devem-se trabalhar os diversos setores da sociedade e da economia, para um melhor aproveitamento total da atividade e, regionalizando a atividade, podemos contribuir para o crescimento de áreas maiores e contar com seus efeitos multiplicadores capazes de ampliar os impactos da atividade, como propôs o geógrafo sueco, quando contribuiu com a teoria da propagação das ondas de inovação. Como explica SILVA (1976), “é fácil associar os centros de irradiação com as cidades que passam, então, a ter o mais importante papel no processo de difusão espacial do desenvolvimento”. É nesse senti-

do que enfatizamos a necessidade de um planejamento regional do turismo, frente, é claro, à nossa riqueza de paisagens naturais e históricas e também sociais, dentre outras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BECKER, Berta. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo. CARLOS, Ana F. A., CRUZ, Rita de Cássia A. (org.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura.** São Paulo: Hucitec, 1996.

CHRISTALLER, (FALTA COMPLETAR)

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território.* São Paulo: Contexto, 2000.

HILHOST, (FALTA COMPLETAR)

LIMA, Luíz Cruz. *O planejamento regional ajuda o turismo?* In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana F. A.; CRUZ, Rita de Cássia A. (org.). **Turismo: Espaço, paisagem e cultura.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, S. C. B. Mello. Teorias de localização e desenvolvimento regional. **Geografia,** Rio Claro. v. 1 n. 2, p.1-23, out. 1976.

_____. Geografia, turismo e crescimento: O exemplo do Estado da Bahia. In: RODRIGUES, Adyr B.(org.). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais.** São Paulo: Hucitec, 1996.

PÓS-GRADUAÇÃO UNIFACS

DOUTORADOS ●.....

- Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional
- Doutorado em Administração Pública

MESTRADOS ●.....

- Mestrado em Análise Regional
- Mestrado em Redes de Computadores
- Mestrado em Administração
- Mestrado em Regulação da Indústria de Energia

LATO SENSO ●.....

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Administração ● Análise e Intervenção Social ● Clínica de Dor ● Design Gráfico e de interfaces ● Direito do Trabalho ● Direito Público ● E-Business ● Finanças Corporativas ● Gestão da Produção Cultural ● Gestão de Empreendimentos Turísticos ● Gestão do Comércio Internacional | <ul style="list-style-type: none"> ● Marketing ● Novas Abordagens para o Ensino da Língua Portuguesa: Gramática e Texto ● Planejamento Ambiental ● Processo ● Psicologia Organizacional ● Psicopatologia - Modelos e Métodos: Novas Abordagens em Saúde Mental ● Redes de Computadores ● Sistemas Distribuídos ● Sistemas e Aplicações WEB |
|---|---|