

**Capítulo 2**  
**TURISMO E TERRITÓRIO: DA**  
**REFLEXÃO TEÓRICA À ANÁLISE**  
**DE MODELOS DE GESTÃO**  
**TURÍSTICA EM CIDADES**  
**SELECIONADAS**



## **2 TURISMO E TERRITÓRIO: DA REFLEXÃO TEÓRICA À ANÁLISE DE MODELOS DE GESTÃO TURÍSTICA EM CIDADES SELECIONADAS**

Este capítulo objetiva investigar as relações entre “turismo e território”, através da promoção de uma discussão teórica sobre esta temática e da análise de modelos de gestão turística adotados em cidades brasileiras selecionadas. Partiu-se, assim, para o estudo da ordenação territorial, das decisões que afetam o território, englobando a planificação física - territorial, setorial ou econômica e o planejamento urbano -, o planejamento estratégico e a política regional. Procurou-se ainda discutir a importância do planejamento estratégico territorial para o turismo, o papel das políticas públicas no ordenamento territorial desta atividade, abordando a importância das parcerias no planejamento estratégico interativo, e, em adição, a experiência de gestão do turismo nas cidades brasileiras do Rio de Janeiro e de Fortaleza.

### **2.1. A ordenação territorial e os planejamentos urbano e estratégico**

A ordenação territorial constitui-se em uma área de estudo relativamente nova<sup>1</sup> que objetiva a organização física do espaço com vistas ao desenvolvimento equilibrado das regiões. Pode ser também definida como “a expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade” [tradução livre nossa] (Conferência Européia de Ministros Responsáveis pela Ordenação do Território, *in* PUJADAS e FONT, 1998, p.11). Apesar do seu estudo ser considerado recente e sujeito a distintas interpretações, constata-se que esta área é diretamente afetada pela ação pública, dado que as decisões decorrentes dos distintos níveis da administração pública apresentam rebatimentos sobre o território. Assim, sofrendo diretamente os impactos da gestão pública, mas também da ação do setor privado, responsável pela utilização do solo, e tendo por objetivo o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, a correção e prevenção dos “problemas territoriais”, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e ambientais e a utilização

---

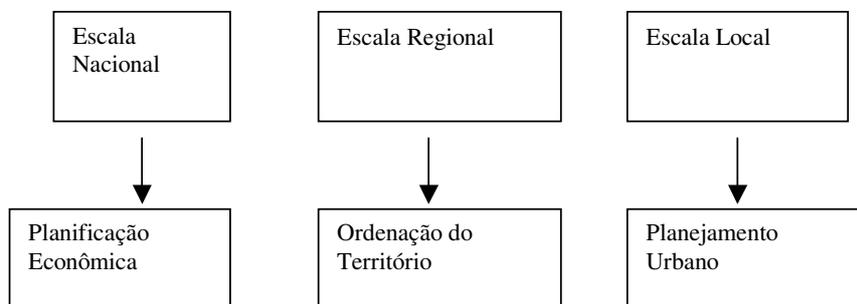
<sup>1</sup> Conforme Hildebrand a ordenação do território, uma das políticas típicas do Estado do Bem Estar, nasce na maioria dos países industrializados europeus após a Segunda Guerra Mundial (HILDEBRAND *apud* PUJADAS e FONT, 1998, p. 25).

racional do território (ID., 1998, p.12; 25), a ordenação territorial torna-se um instrumento de extrema relevância e de indispensável compreensão nos processos de análise da competitividade dos espaços urbanos - e, sobretudo, dos espaços turísticos, em face ao intenso uso do território pelo turismo - e de investigação do papel do setor público no alcance desta competitividade.

Conforme Pujadas e Font (1998, p. 12-14), ordenar um território – um espaço urbano, a exemplo - implica sempre em um processo de eleição entre diversas alternativas possíveis de uso do solo, na definição de critérios sobre os usos mais adequados e na existência de poder político para impulsionar a alternativa escolhida. Em síntese, a ordenação irá requerer três tipos de intervenção territorial: *a legislação*, ou definição dos objetivos e instrumentos da ordenação do território; *a planificação*, englobando a elaboração e aprovação de planos e *a execução do plano traçado*. Esses dois autores pontuam que a legislação poderá assumir um caráter territorial, como as leis de ordenação do território; um caráter setorial, englobando aspectos como a infra-estrutura e a gestão ambiental; ou um caráter urbanístico, a exemplo da Lei de Ordenamento e Uso do Solo onde são delimitados os direitos e obrigações da propriedade do solo. Os planos, por sua vez, também assumem um caráter territorial, urbanístico ou setorial. Já a execução, implica na transformação real do território conforme as diretrizes traçadas pelo plano.

O tratamento da questão territorial tem sido tradicionalmente articulado a diversas modalidades de planificação que, por sua vez, estão atreladas a distintas escalas geográficas. Desta forma, a escala nacional tem sido vista como o campo da planificação econômica; a regional, enquanto o campo da ordenação territorial e a local/municipal, do planejamento urbano (Figura 17). Uma outra interpretação possível da questão territorial resulta na distinção de duas modalidades de planificação: a planificação econômica e a planificação física. Nesta concepção a planificação econômica é considerada própria da escala nacional/regional e a física, da escala local/regional. Pujadas e Font (1998, p. 19-21) chamam a atenção para o fato de que estas visões, que atrelam a planificação a uma escala, conduzem a percepção por demais esquemática do ordenamento territorial, não refletindo a complexidade que envolve esta questão.

FIGURA 17  
Uma modalidade de planificação própria de cada escala



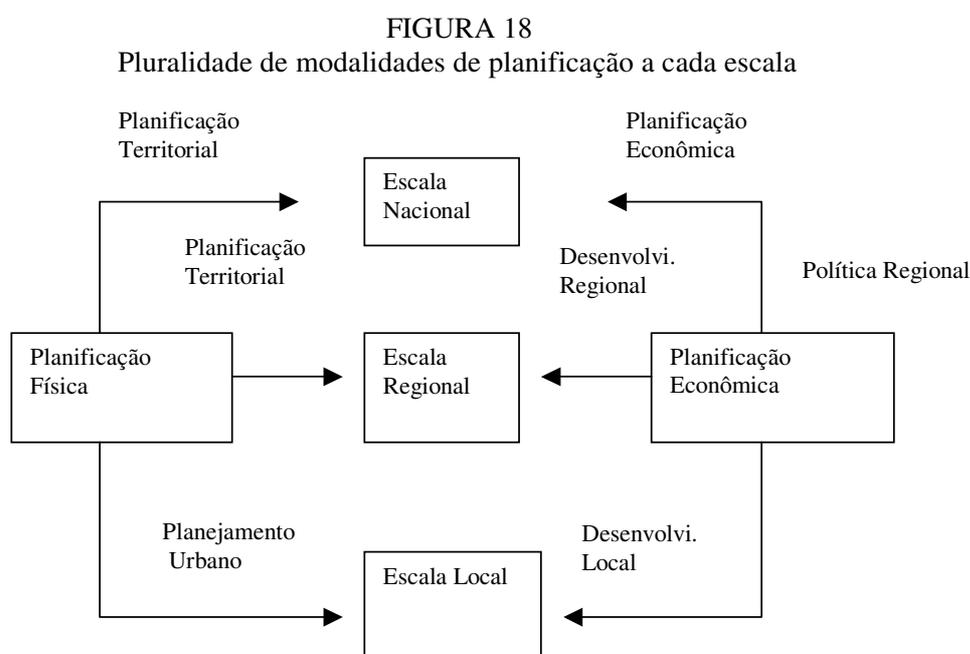
Fonte: Pujadas e Font, 1998, p. 20.

Conforme Pujadas e Font, embora as políticas regionais e setoriais dirigidas ao desenvolvimento tenham sido, e, em parte continuem sendo, “feudo da administração central”, nos últimos anos as iniciativas de desenvolvimento organizadas pelas administrações regionais e locais estão conduzindo a que a planificação econômica, entendida enquanto política de desenvolvimento, já não seja mais exclusiva da escala nacional, mas incorpore a escala regional e local, através, sobretudo, das estratégias de desenvolvimento endógeno.<sup>2</sup> A planificação econômica pode ser compreendida, na atualidade, segundo os autores citados, como um conjunto que abrange as políticas econômicas com incidência territorial, com destaque para as políticas setoriais – industrial, agrária, artesanal, turística, comercial e tecnológica – e a política regional voltada à correção de desequilíbrios territoriais e ao desenvolvimento de regiões atrasadas. Já a planificação física - definida basicamente, enquanto a ordenação do uso do solo em um determinado território - tradicionalmente considerada “feudo da escala local e do planejamento urbano”, também começa, ainda segundo Pujadas e Font, a ampliar-se, com a elaboração de planos territoriais à escala regional e sub-regional e com as perspectivas de ampliação destes até a escala nacional, estatal e supra-nacional (ID., 1998, p-21; 30).

A partir das concepções da planificação física e econômica Pujadas e Font propõem a pluralidade de modalidades de planificação a cada escala (Figura 18), indicando que qualquer escala geográfica que implique intervenção pública seja vista enquanto uma escala própria de ordenação do território. Os autores pontuam que, na atualidade, a ordenação do território e o urbanismo já não são mais entendidos, de forma geral, enquanto dois campos

<sup>2</sup> Para maior compreensão deste conceito, ver Capítulo 1.

de intervenção independentes e desconexos; a ordenação de âmbitos regionais e sub-regionais e a ordenação do espaço urbano passam a ser vistos como duas etapas estreitamente associadas entre si dentro do processo de ordenamento territorial. Em um sentido amplo, a ordenação do território passa a ser compreendida conceitualmente enquanto sinônimo de política territorial e identificada como “[...] o conjunto de decisões que afetam ao território e que são de competência do setor público” [tradução livre nossa] (ID., 1998, p. 21 e 30). Estas decisões englobam cinco grandes áreas: a planificação territorial, a planificação setorial ou econômica e o planejamento urbano - que conformam um conjunto composto pela planificação normativa -, a planificação não normativa ou estratégica e a política regional (Figura 19).

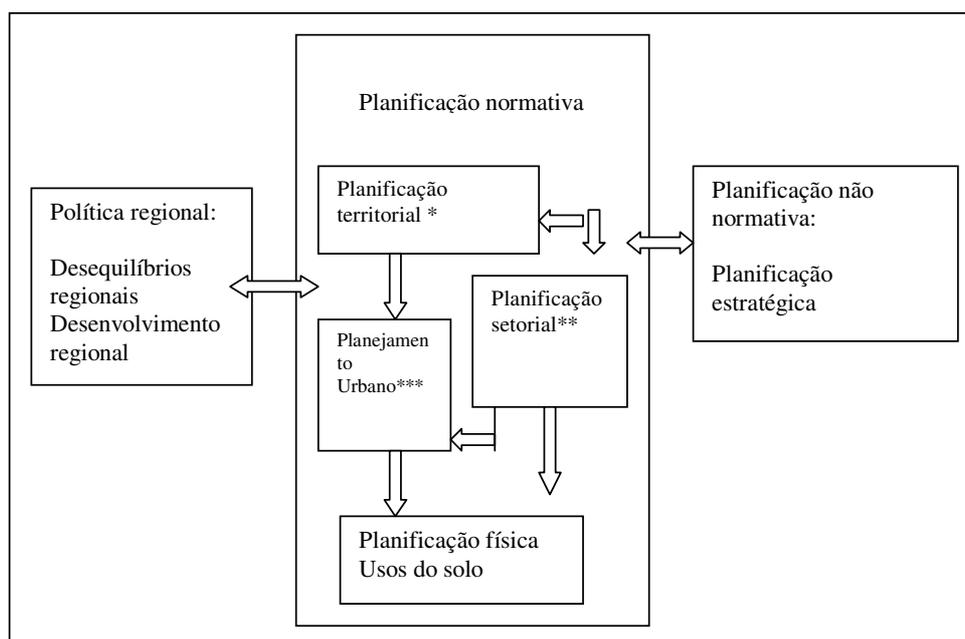


Fonte: Pujadas e Font, 1998, p.20.

No esquema traçado por Pujadas e Font a planificação física é também considerada como normativa, dado que estabelece normas de regulamentação de uso do solo. Dentro desta, ressalta-se a existência de uma hierarquização bem definida, uma vez que os planos territoriais estabelecem determinações sobre os âmbitos regionais, sub-regionais ou metropolitanos, as quais devem ser consideradas tanto pela planificação setorial como pelo planejamento urbano. Em face às implicações territoriais decorrentes das decisões do setor público, a política regional desponta enquanto um outro campo de extrema importância na análise do ordenamento territorial. Para esses autores, o campo de atuação da política regional

está atrelado à correção de desequilíbrios socioeconômicos interterritoriais e ao desenvolvimento das regiões atrasadas ou em declínio; observam, entretanto, que na prática as medidas de desenvolvimento regional acabam estendendo-se não apenas as regiões atrasadas, mas conjuntamente aos distintos níveis regionais, como o metropolitano ou o local. Já a planificação não normativa, que tem na planificação estratégica a sua modalidade mais representativa, também impacta o território, ainda que não estabeleça normas para o seu uso. Pujadas e Font defendem a integração entre a planificação física e a estratégica argumentando que, por um lado, o plano estratégico permite às administrações locais e regionais abordar objetivos que ultrapassam a perspectiva da planificação física harmonizando o uso do solo; por outro, a planificação física, com o seu caráter normativo, pode contribuir para a implementação das propostas territoriais contidas nos planos estratégicos (ID., 1998, p. 22-23).

FIGURA 19  
As cinco grandes áreas da ordenação do território



Fonte: Pujadas e Font, 1998, p. 22.

\* Compreende a planificação física de âmbitos regionais/sub-regionais, e hipoteticamente também nacionais e supra-nacionais.

\*\*Engloba a planificação física de um setor específico em âmbito local, nacional ou supra-nacional.

\*\*\*Abarca a planificação física de âmbitos municipais/ sub-municipais e, hipoteticamente, também de âmbitos metropolitanos.

Dada a proposta desta tese de estudar a gestão do turismo em um espaço urbano e, em face à ênfase dada por alguns autores, como Pujadas e Font, a integração do planejamento físico ao estratégico para a gestão de cidades, optou-se por um tratamento mais detalhado da questão territorial, sob o prisma do planejamento urbano e do estratégico. Esta opção visa

também subsidiar a compreensão do modelo de desenvolvimento urbano-turístico adotado no Rio de Janeiro, cidade brasileira selecionada para análise neste trabalho – juntamente a Fortaleza - que tem o turismo dentre as suas atividades centrais e que adotou o planejamento estratégico como forma de gestão.

Em uma análise histórica observa-se que a preocupação com a ordenação do espaço urbano, considerada, de modo expressivo, como uma atribuição do poder público, é uma questão muito anterior às iniciativas em prol do ordenamento territorial. Enquanto este último fenômeno pode ser identificado como relativamente recente, tendo as suas atenções voltadas mais para a escala regional que para a urbana, o planejamento físico das cidades é anterior ao aparecimento dos manuais de urbanismo. Distinguindo-se do espaço rural por possuir, dentre outros fatores, uma grande diferenciação interna, o espaço urbano, conforme Pujadas e Font (1998, p. 294) apresenta as suas distintas formas de uso do solo agrupadas em duas amplas categorias que podem ser consideradas, em algumas situações excludentes e, em outras, complementares: 1) *espaços livres ou públicos*, incluem a rede viária, parques, jardins, praias, e outros e são fundamentais ao turismo, que os utiliza enquanto componentes da sua oferta 2) os *espaços parcelados*, de domínio privado, apesar de também congregarem equipamentos comunitários, de utilidade pública; são igualmente direcionados ao turismo (assim como às mais diversas atividades econômicas), através dos empreendimentos turísticos privados ou mesmo de alguns públicos.

Estes autores chamam a atenção para a importância de se distinguir duas categorias de crescimento urbano, englobando formas que seguem um planejamento prévio e formas que se desenvolvem à margem do planejamento. Ressaltam que a primeira categoria tem como seqüência mais habitual o parcelamento - a urbanização - a edificação, enquanto que a segunda engloba formas de crescimento que podem integrar-se posteriormente no planejamento vigente, denominadas de “urbanização marginal”, e outras que são irreversíveis, como as favelas, edificações sem etapa anterior de urbanização, sem parcelamento e com a ausência, na maioria dos casos, de títulos de propriedade do solo ocupado. Observam também que em uma cidade real pode-se encontrar muitas destas formas (ou todas) conjugadas (ID, 1998, p. 295).

Embora compreendam o planejamento urbano enquanto um instrumento de desenvolvimento urbano de caráter globalizador Pujadas e Font (1998, p. 297) observam a

existência de limites no papel por este desempenhado na qualidade de instrumento de ordenação do espaço urbano. Na visão destes autores esses limites são dados pelo caráter de instrumento normativo assumido pelo planejamento, que, neste papel, tem como função básica a tarefa de classificar e qualificar o solo, garantindo a oferta de serviços, infra-estruturas e equipamento comunitário, que permitam tanto a elevação da qualidade de vida da população residente, como o desenvolvimento das atividades econômicas localizadas em seu território, sem, entretanto, incorporar aspectos estratégicos como a atração de novas atividades econômicas, a reconversão de atividades econômicas tradicionais, a relevância das funções culturais, dentre outros. Estes autores apontam, assim, como alternativa para suprir a carência desta dimensão que normalmente escapa ao planejamento urbano de caráter normativo, a sua articulação com o planejamento estratégico.

A aplicação do planejamento estratégico a territórios, como cidades e áreas metropolitanas, ou mesmo comarcas e regiões, é um fenômeno recente, iniciado muito posteriormente ao surgimento do planejamento urbano ou das políticas de desenvolvimento regional. Conforme Güell uma conjunção de fatores propiciou a eclosão da planificação estratégica desde meados da década de 1980, podendo-se destacar:

- [...] Crescente complexidade e interrelação entre os problemas urbanos;
- Maior incerteza do entorno geopolítico, econômico e tecnológico;
- Incremento da concorrência entre cidades e territórios;
- Maiores exigências de participação e coordenação dos agentes sociais;
- Protagonismo das cidades na recuperação econômica de suas regiões circundantes;
- Limitações dos instrumentos tradicionais de planificação [tradição livre nossa] (GÜELL, J. M. Fernández, *apud* PUJADAS e FONT, 1998, p. 365).

A planificação estratégica aparece, assim, enquanto um novo instrumento, destinado a resolver novos problemas decorrentes de um contexto marcado pela elevada competitividade entre cidades e territórios, pela intensa mobilidade das empresas e pela necessidade de combinação dos esforços entre o setor público e o privado e também enquanto um instrumento de planejamento complementar a outras modalidades de planejamento territorial como o urbano, a política regional e a planificação setorial.

Diferindo da planificação urbana, dentre outras razões (Quadro 4) por não possuir um caráter normativo, a planificação estratégica tem sido utilizada como um complemento ao planejamento urbano, levando a indicar que, segundo Pujadas e Font (1998, p. 366-367), em um futuro próximo estas duas modalidades deverão combinar-se resultando em uma visão

mais global da planificação que implique em um maior envolvimento dos agentes e instituições sociais e econômicas, nas decisões estratégicas sobre a evolução do território.

**QUADRO 4**  
Principais diferenças e complementaridades entre planejamento urbano e planificação estratégica

Planificação estratégica	Planejamento urbano	Complementaridade
É um plano integral (econômico, social, cultural, institucional, com objetivos territorializáveis ou não).	É um plano de ordenação do território municipal	A planificação estratégica introduz dimensões que escapam ao campo do planejamento urbano (economia, tecnologia, cultura)
Inclui ações a desenvolver, mas sem localiza-las no espaço.	Classifica o solo segundo usos e territorializa as atuações	O planejamento urbano estrutura o solo de acordo com as ações propostas no planejamento estratégico
Baseia-se no consenso de agentes sociais e econômicos e na participação cidadã como fator de mobilização	Limita-se a respeitar os períodos de informação pública impostos pela legislação	A planificação estratégica garante a mobilização cidadã em torno de projetos comuns
Não é um plano normativo senão que se baseia no compromisso de agentes e instituições	É um plano normativo que regula as atuações públicas e privadas	O planejamento urbano pode dar caráter normativo às ações previstas na planificação estratégica
É um plano de ação	É um plano de regulação de usos do solo	A planificação estratégica introduz os elementos dinamizadores de que carece o planejamento urbano

Fonte: Pujadas e Font, 1998, p. 367.

Como resgata Pujadas e Font (1998, p. 369) a planificação estratégica foi introduzida no mundo empresarial por Peter Drucker, na década de 50, tendo por elemento inovador a ênfase nos objetivos e nos meios necessários para alcançá-los. Já a sua aplicação ao território foi iniciada pioneiramente na cidade norte-americana de São Francisco, em 1981, através de uma iniciativa do setor privado, preocupado com os impactos da crise fiscal e econômica local. Posteriormente esta nova modalidade de planificação foi estendida para outras cidades norte-americanas, a exemplo de Los Angeles, Filadélfia e Detroit.

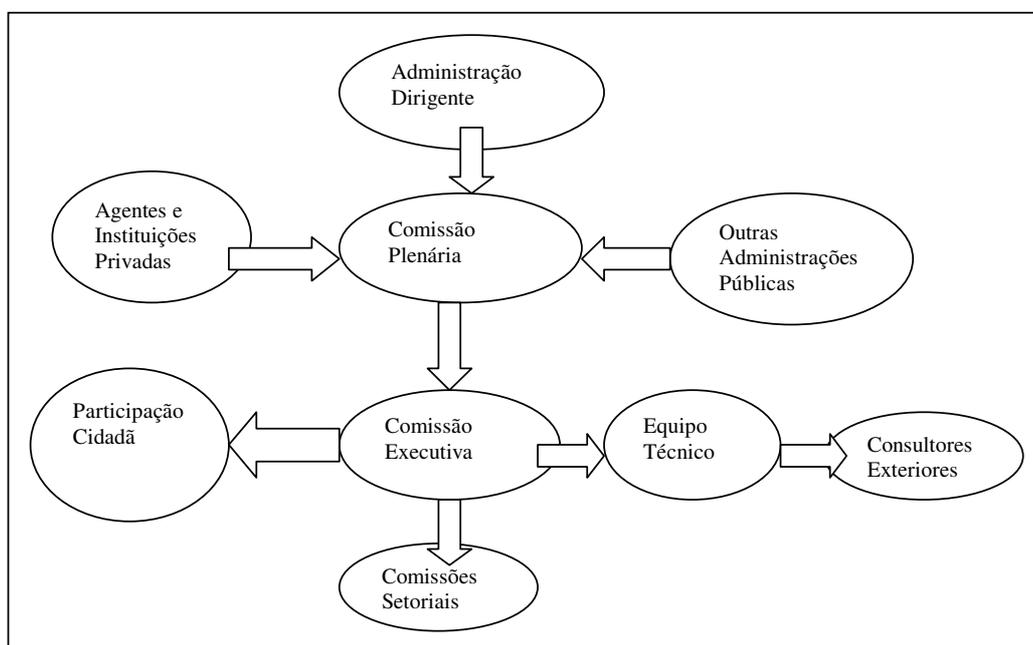
Esta experiência chegou à Europa em 1986, com o planejamento estratégico da cidade inglesa de Birmingham, financiado, em grande medida, pela Comunidade Econômica Européia, expandindo-se rapidamente para diversas cidades e territórios deste continente. Pujadas e Font atribuem esta expansão do planejamento estratégico às supostas vantagens decorrentes da sua elaboração e implantação, quais sejam:

- O planejamento estratégico incide nos pontos fortes de uma cidade ou região e descobre oportunidades;
- Coloca os problemas locais em uma perspectiva regional, nacional e internacional;
- Canaliza a energia e os recursos disponíveis até objetivos críticos ou prioritários;
- Fomenta a cooperação entre o setor público e o privado e fortalece o tecido social;
- Promove a coordenação entre instituições e entre níveis da Administração, e proporciona uma visão comum da situação tanto ao setor público quanto ao privado [tradução livre nossa] (ID., 1998, p. 370).

Dentre os países em que o planejamento estratégico alcançou um maior êxito cabe mencionar a Espanha. Apesar desta modalidade de planejamento ter chegado a este país com um certo atraso, difundiu-se rapidamente, gerando planos de amplo reconhecimento internacional. Os primeiros planos espanhóis foram os de Madrid e de Barcelona, sendo o desta última cidade o primeiro a ser aprovado e também o que alcançou maior projeção, servindo como referência para diversas outras localidades. O planejamento estratégico na Espanha foi adotado em distintas escalas territoriais, envolvendo desde grandes metrópoles, como Bilbao, Valencia e Málaga, além das duas já citadas, a centros secundários de áreas metropolitanas, como os localizados no entorno de Madrid e de Barcelona, às cidades médias situadas fora das regiões metropolitanas, às comarcas e às comunidades autônomas (ID., 1998, p. 370-372).

Conforme Pujadas e Font (1998, p. 375) a iniciativa de elaboração de um plano estratégico será sempre do setor público e, mais especificamente, da administração responsável pelo governo do território. Ressaltam, entretanto, que o processo organizativo desta modalidade de planejamento não é simples, uma vez que pressupõe a máxima participação dos agentes privados e das instituições públicas e privadas com capacidade de incidir no território (Figura 20). Já em relação às formas de aplicação do planejamento estratégico, M. Esteban assinala que este pode ser *liderado pelo setor público*, o qual geralmente surge por iniciativa da administração com maior responsabilidade sobre o território, como as prefeituras e os conselhos das comarcas; *participativo*, requer o envolvimento de agentes e instituições atuantes no território; *de consenso, de acordo, de compromisso*, engloba o desenho de estratégias comuns e *de reflexão, de ação, de referência*, cujo plano decorre de uma combinação de reflexão e ação (M. ESTEBAN, *apud* PUJADAS e FONT, 1998, p. 370).

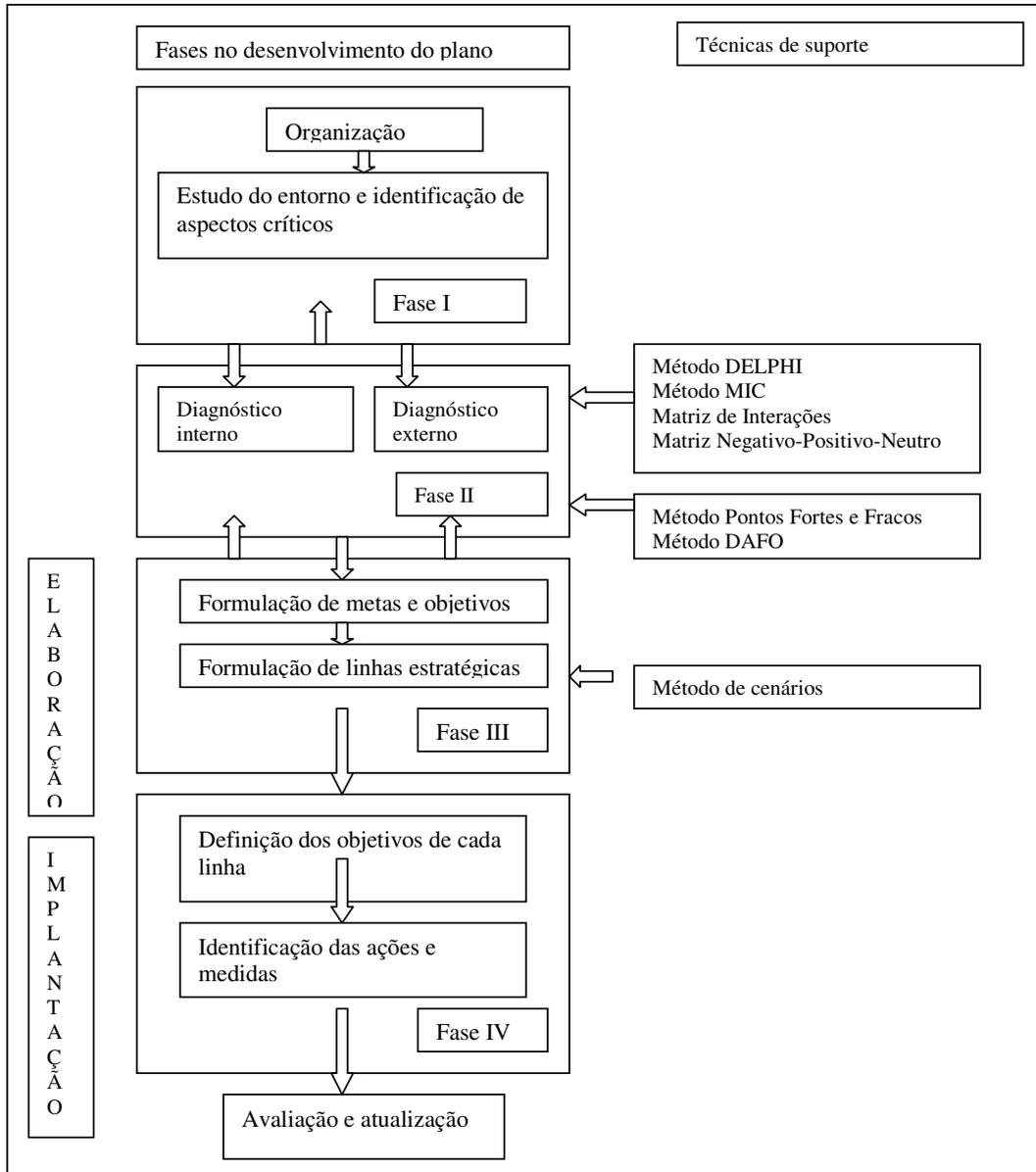
FIGURA 20  
Modelo de estrutura organizativa de planos estratégicos



Fonte: Pujadas e Font, 1998, p. 376.

Quanto à metodologia adotada na elaboração e execução dos planos estratégicos, Pujadas e Font (1998, p. 372) assinalam que esta tem de caracterizar-se pela sua flexibilidade e capacidade de adaptação às especificidades do território em que se aplica. Estes autores definem a existência de quatro fases no processo de elaboração do planeamento estratégico, quais sejam: Fase 1 – A organização do plano e identificação dos temas críticos; Fase 2 – O diagnóstico interno e externo; Fase 3 – A definição de metas, objetivos e estratégias; Fase 4 – A definição dos objetivos para cada linha estratégica e a identificação das ações que se têm de desenvolver (Figura 21).

FIGURA 21  
Metodologia e técnicas de suporte na elaboração de planos estratégicos

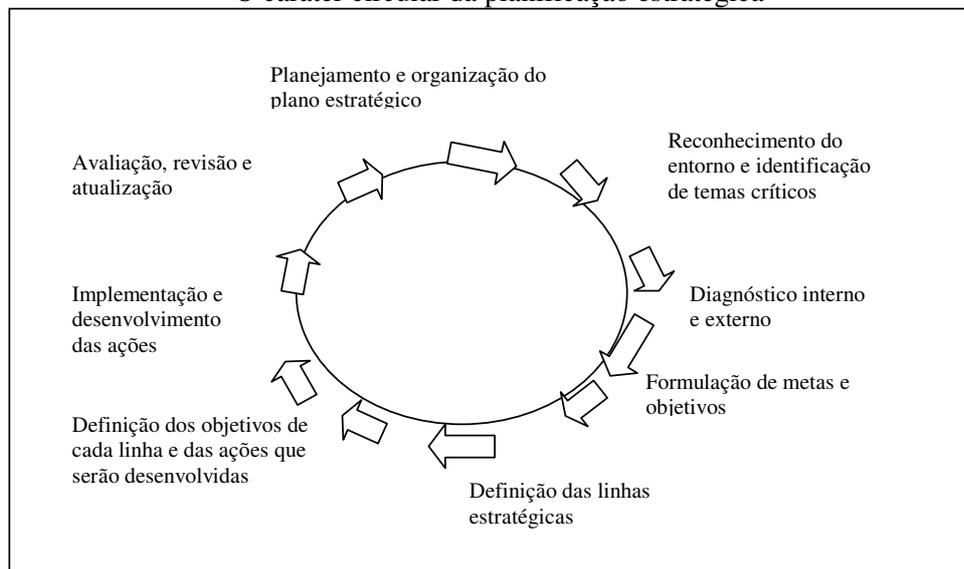


Fonte: Pujadas e Font, 1998, p. 373.

A Fase 1, de organização do plano e identificação de temas críticos compreende a definição da estrutura organizativa e o estabelecimento de mecanismos de participação, envolvendo a definição do papel do dirigente da administração encarregada da gestão do território, a inclusão de agentes e instituições com poder de decisão, a criação de equipe técnica, a previsão de mecanismos de participação cidadã e a criação de comissões setoriais, bem como a exploração do entorno e identificação de temas críticos. A Fase 2, engloba a

elaboração de diagnóstico externo e diagnóstico interno, onde são utilizadas técnicas de confrontação de opiniões que objetivam identificar os pontos fortes e fracos do território, como o Método de Impactos Cruzados (MIC), que visa medir a probabilidade de ocorrência de determinado acontecimento, o Método DELPHI, que intenciona chegar a posições de consenso, a Matriz de Interações, que engloba possíveis tendências e mudanças e a Matriz Negativo-Positivo-Neutro, variante desta última, além de contemplar a interação entre as variáveis incorpora o sentido destas interações. Ainda na Fase 2 há a integração dos diagnósticos interno e externo através da formulação da matriz DAFO (Debilidades, Ameaças, Fortalezas e Oportunidades). A Fase 3 caracteriza-se pelo estabelecimento de metas e objetivos, pela definição das linhas estratégicas, com o uso do método de cenários desejáveis e factíveis. A Fase 4 pressupõe a definição de objetivos de cada linha estratégica, e a identificação das ações e medidas a serem adotadas. Esta última fase caracteriza-se pela mais intensa participação cidadã, dado que nela terão que ser empreendidas ações direcionadas ao desenvolvimento das estratégias propostas.

FIGURA 22  
O caráter circular da planificação estratégica



Fonte: Pujadas e Font, 1998, p. 374.

Prosseguindo com a comparação entre o planejamento estratégico e o urbano Pujadas e Font (1998, p. 373-374) identificam, nessas duas modalidades, uma visão diferenciada quanto à importância da execução. Conforme observam, no planejamento urbano, ainda que a execução se constitua em um processo posterior, a aprovação do plano

representa, de certa forma, uma finalização que resulta na classificação do solo e no estabelecimento de normas urbanísticas. Já na planificação estratégica a aprovação do documento representa não um ponto final, mas o início da etapa mais importante referente à execução ou implementação. Uma outra característica básica apontada para a planificação estratégica, comentada anteriormente, refere-se a sua freqüente revisão e atualização, ainda que a aprovação do documento seja consensuada, o que evidencia o caráter circular desta modalidade de planejamento (Figura 22).

Assim como Pujadas e Font, que indicaram limitações para o planejamento urbano e propuseram o planejamento estratégico como uma modalidade complementar,<sup>3</sup> outros autores também irão salientar os limites do planejamento urbano e pontuar os seus aspectos críticos. Sampaio (1999, p.395), a exemplo, analisando as relações entre o Estado e o planejamento chama a atenção para o papel de “ente regulador do conjunto do sistema” desempenhado pelo poder público, e ressalta que ao planejamento urbano caberá o papel de refletir a intervenção estatal sobre um contexto real, com o objetivo de corrigir desajustes e direcionar investimentos, de forma a assegurar o funcionamento do sistema. Prosseguindo, comenta que, na sua função de prover boa parte dos serviços essenciais às empresas e aos moradores, o Estado moderno “desempenha papel fundamental na produção da estrutura urbana e no controle do uso do solo”, interferindo diretamente na formação do espaço de cada área específica da cidade, na determinação do preço do solo, entre outros. Sintetizando o pensamento de autores como Topolov, Lojkin, Castells, Campos Filho e Farret, pontua que a ação do Estado na estrutura urbana levará a diferenciações no preço do solo e a uma oferta diferenciada de infra-estrutura de serviços urbanos, contribuindo para a segregação social. Tomando o Brasil como referencial de análise, Sampaio (1999, p. 395-396) assinala que:

Como o total dos serviços urbanos é sempre insuficiente em relação ao conjunto das necessidades da população, estabelece-se um diferencial entre o preço do solo nas áreas infra-estruturadas – predominantemente aquelas já apropriadas pelas classes de maior renda – e as áreas periféricas sem tais elementos...Esse diferencial de preço do solo, além de socialmente segregador, cria condições para realimentar o processo de especulação imobiliária, pois os terrenos mais baratos vão sendo adquiridos obedecendo a uma lógica que se desdobra no Brasil nas seguintes formas predominantes: a) loteamento desinfraestruturados periféricos, ‘irregulares’...b) loteamento ou empreendimentos periféricos para classes de maior renda...c) glebas retidas como reserva de valor, construídas por empreendedores ligados ao capital financeiro...d) glebas menores retidas por particulares [...].

---

<sup>3</sup> Na análise do planejamento turístico estratégico esta questão será retomada.

Também analisando a planificação urbana, Castells observa a existência de um certo consenso em considerá-la enquanto um empreendimento político, “um meio de controle social da ordem urbana”. Ressalta, entretanto, os limites existentes para que a planificação alcance um significado social e passe a existir “na medida em que existe previsão e vontade de atingir certos objetivos”. Os limites apontados por Castells (2002, p. 357) referem-se ao fato de que, segundo este autor, a previsão, necessária à planificação, só é possível

[...] em uma sociedade pluralista se existe, por um lado, uma concordância quanto aos próprios fundamentos do sistema e a utilização de meios institucionais na base da planificação e, por outro lado, discussão, negociação, harmonia e acordo entre os diferentes atores, de forma a encontrar objetivos não questionáveis em suas grandes linhas [...].

Retornando a Sampaio (1999, p. 295-296), observa-se que este autor, tomando como referencial o estudo urbanístico de Salvador, aponta a existência de outros problemas no processo de planejamento, como a sua descontinuidade e a segregação espacial proporcionada, ressaltando que, a cada momento, as ações do Estado dependem da “correlação de forças” presentes na economia e na sociedade, o que, em parte assemelha-se ao pensamento de Castells apresentado anteriormente. Para Sampaio, existe um “campo incerto e mutante na implementação dos planos”, que coloca em cheque não só a prática, mas também o corpo teórico referente ao planejamento, que passa a oscilar entre o pragmatismo político e econômico das ações e o idealismo dos urbanistas, não conseguindo superar o dilema entre o “controle e a projeção da forma-urbana<sup>4</sup>” e nem suas “articulações entre o planejamento urbano e a lógica política dos processos decisórios”, o que o leva a concluir que “as mudanças estruturais não derivam dos planos”.

Em continuidade, Sampaio ressalta que o caso da cidade de Salvador, capital da Bahia, serve para demonstrar como tem sido vã a “transformação radical da forma-urbana”, uma vez que “o urbanismo não altera as relações da estrutura econômica que de fato comandam o rumo das coisas”. Para este autor, “[...] de Brasília a Salvador, o que se depreende é que as decisões oriundas de diretrizes do planejamento são insuficientes para tratar a forma física da cidade [...]”; em outras palavras, Sampaio defende a existência de limites no papel atribuído ao planejamento de transformação da realidade concreta. E, ainda citando o exemplo de Salvador, critica o urbanismo moderno da cidade – vigente nos últimos

---

<sup>4</sup> Conforme Sampaio o conceito de forma-urbana “equivale a uma ampliação do conceito de ‘forma’, elaborado por SANTOS (1985), quando se entende que forma, função, processo e estrutura são categorias indissociáveis” (SAMPAIO, 1999, p. 301).

50 anos – afirmando que pela necessidade de se “queimar etapas”, acelerando o processo de desenvolvimento capitalista tardio, o Estado tem assumido o papel de alavancador do processo, constituindo-se no “cliente-mor do urbanismo na região” (ID., 1999, p. 295-298).

Este papel assumido pelo Estado enquanto ente regulador e, mais especificamente, enquanto alavancador, identificado por Sampaio na análise do urbanismo baiano, também está presente no processo de expansão e de planejamento do turismo estadual. Entretanto, antes de investigar esta questão com maior propriedade - o que será feito nos Capítulos 4 e 5 – buscar-se-á correlacionar turismo e território e contextualizar a importância do planejamento para o turismo; em seguida serão analisados os modelos ou os planos de turismo, implementados em cidades brasileiras selecionadas.

## **2.2. O turismo e a questão territorial**

De uma forma geral o turismo tende a ocorrer em um dado território, impactando-o e sendo por este impactado, positiva ou negativamente. Nesse sentido, Cals, J. relembra, como uma consideração prévia, elementar e básica, mas geralmente esquecida, que a produção de serviços turísticos, diferentemente do que sucede com a produção da maioria dos bens e serviços econômicos, é fortemente condicionada, tanto no que se refere à qualidade dos serviços como à rentabilidade das empresas, pelas transformações no território (CALS, J., 1986, p. 155).

Em face à importância do território para o turismo, a ordenação e a gestão territorial tornam-se, assim, instrumentos fundamentais para a transformação de vantagens comparativas, baseadas no aproveitamento intensivo dos recursos turísticos, em vantagens competitivas, pautadas na flexibilidade da oferta e no uso racional dos recursos (VERA REBOLLO, 1996, p. 87), sobretudo, quando se considera o contexto de elevada competitividade entre os destinos turísticos. Vera Rebollo ressalta que a ordenação do território será estritamente necessária, uma vez que o nível de competitividade entre os destinos demonstra as contradições e insuficiências derivadas da estratégia de manter preços baixos para atrair a clientela, conduzindo à percepção da importância da “[...] superação de um modelo sem mais objetivos finalistas que o crescimento continuado da oferta, ante aos

impulsos da demanda [...]”. Observa que o território não pode ser interpretado como um mero suporte para a atividade turística, pois este se constitui no “[...] principal argumento da oferta, a partir da vocação definida das unidades territoriais e de sua capacidade de fundamentar oportunidades” [tradução livre nossa] (ID., 1996, p. 87-88).

Ainda conforme Vera Rebollo, as contradições e os desequilíbrios causados pelo modelo de implantação massiva do turismo no território e as exigências de qualidade do produto têm levado a política turística a incorporar objetivos territoriais. A ordenação territorial proposta pela política turística, conforme este autor, constitui-se em uma alternativa ao caráter depredador contido nos modelos de crescimento anteriores, possibilitando a que o desenvolvimento turístico possa ser considerado como “um ponto de arranque para a correção de desequilíbrios espaciais”. Como afirma este autor (ID., 1996, p. 89), é “reconhecida a capacidade do turismo em gerar processos de reorganização espacial, mediante a criação de infra-estrutura e configuração de verdadeiros eixos de centralidade no território” [tradução livre nossa]. Para que esta reorganização possa vir a ocorrer, dinamizando os destinos turísticos e os possibilitando alcançar uma maior competitividade, faz-se necessário, entretanto, a planificação territorial da atividade. O tratamento desta questão, que implica em uma maior complexidade analítica, remete à necessidade de uma análise inicial das relações travadas entre turismo e território.

As relações estabelecidas entre turismo e território foram estudadas detalhadamente e classificadas por Knafou que, com base nas suas análises, definiu três categorias: 1) *territórios sem turismo* – cada vez mais raros, porém existentes; são caracterizados pela ausência de um território apropriado pela atividade turística. 2) *turismo sem território* – neste caso o turismo ocorre de forma quase indiferente à região que o acolhe, em equipamentos que praticamente não se inter-relacionam com o território em que se encontram implantados. 3) *territórios turísticos* – constituem territórios inventados e produzidos para o turismo, seja através de operadores ou planejadores turísticos (KNAFOU, 2001, p. 71-73). A esses se pode agregar um quarto tipo de relação: *territórios compartilhados com o turismo* – muitas vezes o turismo tende a apropriar-se de espaços já ocupados ou delineados para outras atividades, a exemplo de cidades cujo território não pode ser considerado exclusivamente turístico; em alguns casos, nesses territórios outras atividades econômicas são compartilhadas com o turismo, as quais podem ter sido implantadas, inclusive, anteriormente à ocupação territorial pelo turismo.

Devido à intensa competitividade travada entre as localidades que desenvolvem a atividade turística, a utilização racional do território destinado ao turismo ou do território compartilhado com o turismo, torna-se imprescindível àquelas áreas que almejam conquistar ou manter alguma hegemonia no contexto de mercados e lugares globalizados. Analisando as diversas particularidades que caracterizam a relação turismo-território, Cruz (2000, p. 17) observa que “[...] uma dessas especificidades diz respeito ao fato de o principal objeto de consumo do turismo ser o espaço, entendido como o conjunto indissociável de objetos e de ações, de fixos e de fluxos.” Para esta autora o turismo destaca-se e diferencia-se das demais atividades produtivas em função do seu consumo do espaço, sendo exatamente através do processo de consumo dos espaços pelo turismo que nascem os territórios turísticos, também considerados como “frações funcionais”<sup>5</sup> do espaço turístico.

As razões para a procura pelos espaços turísticos ou as fontes centrais de criação da atividade turística e de “turistificação”<sup>6</sup> dos lugares e dos espaços”, na visão de Knafou (2001, p. 69-71), estão atreladas a três fatores centrais: *os turistas e as suas práticas*, que podem conduzir a descoberta de novos lugares pelo turismo e cuja presença irá definir a existência do lugar enquanto um lugar turístico; *o mercado*, que o autor observa ser considerado hoje como a fonte principal de turistificação e *os planejadores e promotores territoriais*. No caso das duas primeiras fontes, ainda segundo Knafou, o processo de turistificação não é oriundo do próprio lugar, uma vez que os turistas não são originários do lugar e os grandes operadores têm uma visão global do mercado, na qual os lugares turísticos podem ser multiplicados ou descartados a depender das necessidades. Já a terceira fonte, é considerada como “mais ou menos bem territorializada”, dado que as iniciativas de planejamento e promoção territorial estão fundamentalmente atreladas a um lugar. O autor sublinha, porém, a existência do perigo de esquecimento do mercado e das práticas dos turistas por parte dos promotores territoriais.

Comentando a visão de Knafou, Cruz (2000, p. 19) defende que a valorização de determinados atributos socioespaciais dos territórios, por parte das diferentes fontes de turistificação, em um dado momento histórico, irá depender do contexto cultural em que se dá essa valorização. Chama a atenção para o fato de que, como a “cultura é mutável no tempo e no espaço”, o processo de eleição dos territórios para o turismo tende a ser dinâmico: os

---

<sup>5</sup> O conceito de Território enquanto “frações funcionais” do espaço foi utilizado inicialmente por Milton Santos, 1997.

<sup>6</sup> A turistificação de uma região implica em destiná-la, substancialmente, ao consumo turístico.

lugares valorizados hoje podem não os ser amanhã, o que vem a ratificar a intensa competitividade a que estão submetidos os diversos territórios turísticos. Esta competitividade, por seu turno, conduz à necessidade da intervenção do planejamento territorial, conforme apontado por Knafou, visto anteriormente, e por Cruz, ao argumentar que

[...] a intervenção do planejamento territorial na configuração dos lugares turísticos resulta da necessária racionalidade imposta pelo mercado bem como da competitividade espacial entre lugares, característica da atualidade [...] A racionalidade e competitividade, que afetam a organização de todos os setores produtivos, como forma de adequação e sobrevivência a um mercado globalizado, fazem do planejamento territorial uma condição de sucesso de planos e políticas setoriais (CRUZ, 2000, p. 22).

A importância do processo de planificação do território turístico apontado por Knafou e Cruz é também ratificada por Vera Rebollo –coord.- (1997, p. 352-355) na sua análise da ordenação territorial e urbanística do turismo. Para este autor, a planificação turística deve incorporar três aspectos centrais: o completo convencimento da robustez conceitual das propostas que serão implementadas; a aceitação de limites para a atividade a ser desenvolvida, de forma a evitar impactos territoriais irreversíveis; a definição dos níveis e tipos de impactos ambientais, econômicos e sociais aceitáveis no processo de desenvolvimento. Vera Rebollo –coord.- considera o planejamento territorial e urbano como um instrumento preventivo indispensável para a gestão ambiental e observa que, do ponto de vista administrativo a ordenação territorial irá objetivar o desenvolvimento equilibrado sustentável de regiões e localidades; a utilização racional do território e seus recursos, a coordenação administrativa e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

Ainda que a ordenação territorial e urbanística, por se só, não garantam um bom posicionamento dos destinos no mercado turístico mundial e, nem ao menos assegurem que o modelo territorial ou urbano definido resulte, de fato, em benefícios para o conjunto da sociedade – vide comentários de Sampaio e Castells, apresentados anteriormente, referentes aos limites do planejamento urbano - a preocupação com a necessidade de controle dos resultados do turismo e com o ordenamento do território por este ocupado tende a ser crescente, principalmente para os destinos que estão almejando ampliar a sua competitividade turística. Esta preocupação está conduzindo a que o planejamento turístico esteja cada vez mais em evidência, trazendo consigo uma nova discussão sobre o papel que o Estado deve desempenhar no turismo e sobre os possíveis benefícios que a planificação pode vir a ocasionar aos destinos, dentre os quais insere-se a possibilidade de se obter uma mais elevada

competitividade, o que torna esta, uma temática merecedora de uma análise mais detalhada nesta tese.

### **2.2.1. A intervenção no território turístico: o planejamento**

Como pontua Inskeep (1991, p. 15), o planejamento turístico era visto no passado como um processo simples, necessário apenas para encorajar a abertura de novos hotéis, garantir a acessibilidade à nova área e organizar a campanha de promoção turística. O autor defende que este modelo de planejamento obteve sucesso no desenvolvimento de hotéis individuais e pequenos *resorts*, na era anterior ao turismo de massa. Após a Segunda Guerra Mundial, com o rápido desenvolvimento da atividade turística em áreas como o Mediterrâneo, Caribe, dentre outras, o turismo expandiu-se de forma massificada, sem planejamento, causando um alto custo social e ambiental para as localidades envolvidas. A expansão desordenada conduziu a que algumas, dentre estas localidades, ainda convivam com a necessidade de implementar ações que visem à recuperação ambiental e ao desenvolvimento ordenado.

Ao tempo em que o turismo começa a expandir-se de forma massificada nos anos 50, e passa a ser visto enquanto uma atividade significativa em termos socioeconômicos, capaz de proporcionar benefícios, mas também problemas, inicia-se o seu planejamento, o qual passa a assumir caráter nacional, regional ou comunitário. Conforme Inskeep, os primeiros planos turísticos foram realizados para a região da Ásia-Pacífico, a exemplo do Hawaii, em 1959, do Sri Lanka, Paquistão, Nepal, Taiwan, Malásia e Bali, nos anos de 1960 e 1970. Na Europa destacaram-se, durante este período, os planos confeccionados para a Iugoslávia e para algumas regiões na costa da França, a exemplo de Languedoc-Roussillon. Cabe menção também aos planos realizados nestas décadas para as ilhas do Caribe (INSKEEP, 1991, p. 17).

Deve-se ressaltar, contudo, a inexistência de um consenso por parte dos pesquisadores quanto à cronologia e à espacialização do surgimento do planejamento turístico. Acerenza (1985, p. 47), a exemplo, indica que a planificação formal do turismo por parte do Estado, mediante a elaboração de planos e programas tendentes a promover o

desenvolvimento da atividade em prol dos objetivos nacionais, originou-se na França, em finais da década de 40. Para este autor, esta prática começa a generalizar-se na década de 60, primeiro na Europa e, em seguida, na América, expandindo-se, posteriormente, em quase todas as regiões do mundo.

Também analisando a evolução do planeamento turístico, Hall observa que o foco e os métodos de planeamento turístico sofreram alterações no curso da história, de forma a atender as novas exigências da atividade. Subdividindo a evolução das políticas internacionais de turismo desde 1945 até o presente, Hall comenta que entre meados da década de 50 e o ano de 1970 identifica-se um maior envolvimento do governo no *marketing* turístico com a finalidade de aumentar o potencial de ganhos do setor. Na década e meia seguinte (1970 à 1985) verifica-se uma maior participação do governo no fornecimento da infra-estrutura e no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento regional; nesse período, a participação do Estado era considerada essencial ao desenvolvimento do turismo, o que pode ser comprovado através do pronunciamento da União Internacional de Organizações de Viagens (IUOTO), precursora da Organização Mundial do Turismo, ao argumentar que para fomentar e desenvolver o turismo era necessário:

[...] centralizar os poderes responsáveis pela elaboração de políticas nas mãos do Estado para que ele pudesse tomar as medidas apropriadas a fim de criar uma estrutura adequada para a divulgação e o desenvolvimento do turismo pelos vários setores envolvidos (IUOTO, 1974, *apud* HALL, 2001a, p. 39).

A partir de 1985, ainda conforme Hall, observa-se o uso continuado do turismo enquanto instrumento de desenvolvimento regional, ao tempo em que se amplia o foco nas questões ambientais, e o governo passa a envolver-se menos no fornecimento da infra-estrutura turística, sendo dada uma maior ênfase às parcerias público-privado e a auto-regulamentação da atividade. Hall observa que o afastamento da intervenção ativa do Estado durante a era Thatcher no Reino Unido e a era Reagan nos Estados Unidos, período equivalente a quase toda a década de 80 e inícios da de 90, não deixou inerte a atividade turística; o governo direcionou as suas ações cada vez mais para a divulgação e o *marketing* turístico dos destinos e para o desenvolvimento conjunto de atrações e instalações turísticas com a iniciativa privada (HALL, 2001a, p. 37-39).

Hall pontua que, na atualidade, o planeamento turístico ao concentrar-se mais no planeamento de destinos do que no planeamento comercial do turismo individual, observado

em maior intensidade quando do surgimento do turismo de massa, tem se aproximado das tradições do planejamento urbano e regional, já não sendo mais visto, exclusivamente, enquanto um planejamento do uso do solo, seja este em âmbito regional ou em âmbito local. Com o crescimento do ecoturismo e com a importância alcançada pela temática da sustentabilidade, o planejamento turístico passa também a sofrer influências do planejamento ambiental e a manter relações mais estreitas com o campo da política. Observando o conjunto de variáveis que envolvem o planejamento turístico na atualidade, esta autora sintetiza:

O planejamento turístico, portanto, ocorre de várias maneiras (desenvolvimento, infra-estrutura, uso do solo e de recursos, organização, recursos humanos, divulgação e *marketing*); estruturas (outro governo, organizações quase governamentais e não-governamentais); escalas (internacionais, transnacionais, nacionais, regionais, locais e setoriais) e em diferentes escalas de tempo (para desenvolvimento, implementação, avaliação e realização satisfatória dos objetivos de planejamento) (ID., 2001a, p. 30-31).

Prosseguindo na sua análise Hall (2001a, p. 31) cita Heely e conclui, através deste autor, que “o planejamento turístico costuma ser uma ‘combinação de considerações econômicas, sociais e ambientais’ que refletem a diversidade dos fatores que influenciam o desenvolvimento turístico”. Observa, adicionalmente, que a exigência, mais recente, de um planejamento público em turismo é resultante das mudanças verificadas no mercado turístico e das respostas dos governos aos problemas de reestruturação econômica nas áreas urbana e rural. De modo a responder às demandas de um mercado turístico cada vez mais concorrencial alguns destinos buscam melhorar a sua oferta local (atrativos, equipamentos e serviços e infra-estrutura) visando atrair uma maior gama de visitantes ou ampliar o ciclo de vida do “produto turístico”; outras localidades, percebendo, sobretudo, as potencialidades econômicas do turismo, na tentativa de ampliar a atração de investimentos ou a geração de empregos também passam a almejar o desenvolvimento desta atividade. Em ambos os casos o planejamento turístico público desempenha um papel essencial, embora, como observa a autora, nem sempre consiga atender às demandas estabelecidas.

Apesar da importância ainda atribuída, por alguns autores, ao planejamento público do turismo, a discussão do papel do Estado nesta atividade – já abordada no capítulo anterior -, ou mesmo no planejamento turístico, está longe de esgotar-se. Entretanto, como ressalta Bote Gómez (1990, p. 83), constitui-se, na atualidade, em uma discussão estéril perguntar se o Estado intervém ou não na economia em geral ou em um setor como o turismo em particular, dado que, em realidade, o Estado sempre intervém na atividade econômica; o

problema consiste em definir o grau de intervenção em cada caso. Nesta mesma direção, este autor, juntamente com Marchena Gomez assinalam que

[...] não existe alternativa com respeito à intervenção ou não do Estado na atividade turística. O problema consiste em definir suas potencialidades e limites. O grau de intervenção do Estado na atividade turística depende do nível de desenvolvimento e tamanho de cada país, da especialização e importância do turismo e sua tradição [tradução livre nossa] (BOTE GOMEZ e MARCHENA GOMEZ, 1996, p. 296).

Deve-se observar, entretanto, que o papel atribuído ao Estado no turismo vem sofrendo modificações gradativas. Corroborando com esta visão, Jeffries aponta que dada a pressão de alguns grupos que almejam a redução da participação do Estado na sociedade ocidental nos últimos anos, os governos têm exigido uma maior auto-suficiência no que se refere ao *marketing* e à divulgação no turismo, e assim, promovido um incremento da atuação da iniciativa privada ou de organismos corporativos como os conselhos de turismo (JEFFRIES, *apud* HALL, 2001a, p. 39).

Um indicador da tendência de mudança no papel do Estado no turismo pode ser observado através do novo posicionamento da Organização Mundial de Turismo, órgão das Nações Unidas e principal organização internacional criadora de políticas no campo do turismo. Enquanto nos anos 70 a IUOTO (rebatizada como OMT em 1975) defendia o papel do Estado como centralizador da gestão turística, na segunda metade da década de 90 a Organização Mundial de Turismo passa a destacar a importância das parcerias entre os setores público e privado no turismo e em 1998 anuncia a criação de um Grupo Estratégico, composto por representantes do setor público – dentre os quais figurava Caio Luiz de Carvalho, enquanto presidente do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) - e do privado, tendo por atribuição central “[...] aconselhar o secretário-geral da organização sobre a implementação de uma parceria ativa com os setores público e privado na OMT [...]” (HALL, 2001a, p. 154-155).

Dois anos após a criação do Grupo Estratégico a OMT, através do seu Conselho de Negócios, realiza e publica uma pesquisa objetivando identificar as iniciativas de parceria entre os setores público e privado em todo o mundo, abrangendo 50 países, dentre os quais o Brasil. Como pode ser visto através da análise deste trabalho, denominado *Public-Private Sector Cooperation*, realizada no primeiro capítulo, a OMT conseguiu comprovar que as

parcerias público-privado já possuem uma certa expressividade no turismo, apesar de algumas dificuldades também presentes, e que as perspectivas para as mesmas são promissoras.

Como ressalva Hall (2001a, p. 42), as exigências de uma menor participação do Estado – o que não significa, necessariamente a existência de parcerias – decorre, em certa medida, de alguns interesses empresariais que afirmam ser a auto-regulamentação mais eficiente que a regulamentação do governo. Sabe-se, entretanto, que o turismo lida com aspectos e questões vulneráveis, como as culturais e as ambientais, o que termina por requisitar uma participação do Estado no processo de implantação, expansão e desenvolvimento desta atividade, de modo a evitar a aparição de problemas incorrigíveis ou de difícil resolução. Assim, em que pese os vários tipos de planejamento turístico hoje existentes, o Estado ainda tende a manter-se como ator importante – o que não deve ser traduzido como exclusivo – no processo de planejamento do turismo.

### **2.2.2. Tipos de planejamento turístico**

Diversos são os tipos de planejamento turístico definidos, entretanto, como defende Inskip (1991, p. 161) a sua aplicação dependerá da realidade de cada país ou região, ou seja, dos recursos específicos, da localização, do mercado turístico, das políticas de turismo adotadas e de outros fatores envolvidos. Este autor chama também a atenção para o fato de que, apesar dos diversos tipos de planos formatados para o turismo, esta atividade freqüentemente se desenvolve de modo espontâneo, ainda que usualmente com problemas decorrentes da sua forma de desenvolvimento.

Uma contribuição importante à classificação dos métodos de planejamento realizados no turismo foi apresentada por Getz (1987, *apud* HALL, 2001a, p. 42-58) que os agrupou em quatro tipos: fomento ou impulsionista; abordagem econômica voltada para indústria; abordagem físico-espacial e abordagem voltada para a comunidade. No *fomento*, o desenvolvimento turístico é percebido como sempre vantajoso para a comunidade receptora e, de forma a atender aos seus requisitos, os recursos naturais e culturais devem estar sempre à disposição. Nesta abordagem, pautada na ideologia do *laissez-faire* europeu do século XIX e consolidada em um momento em que os resultados da massificação da atividade turística

ainda não eram sentidos em grandes proporções, pouca atenção é dada aos impactos negativos decorrentes do turismo, sejam estes ambientais, sociais ou econômicos. Os processos de planejamento da atividade são realizados sem a participação da população local e objetivam o crescimento do turismo, a atração de um maior fluxo de visitantes e a geração de receita, não incorporando, porém, a preocupação com a garantia da manutenção do patrimônio imprescindível à própria dinâmica turística.

*A abordagem econômica*, sem cometer o exagero de considerar o turismo como a solução para todos os problemas, atribui a esta atividade o papel de “indústria de exportação”, e, portanto, apta a atrair divisas para o país receptor contribuindo, assim, para a melhoria dos resultados do balanço de pagamentos nacional. Conforme esta visão o planejamento turístico deve centrar as suas atenções nos fatores econômicos, propulsores do incremento da renda, que passam a ser vistos como prioritários em relação aos problemas sociais e ecológicos. Nesta abordagem, dada a importância da captação de turistas, sobretudo estrangeiros, destacam-se, dentre os aspectos a serem enfatizados nos planos turísticos, o *marketing* e a divulgação, os estudos de segmentação de mercado e de adequação dos produtos aos mercados. Assim como no fomento, não há a preocupação em evidenciar os segmentos que se beneficiam e os que se prejudicam com o crescimento do turismo. Defensores do planejamento econômico do turismo, como Figuerola Palomo (1990, p. 337), atribuem ao Estado o papel de coordenar e auxiliar as atualizações, realizando estudos de acompanhamento geral e econômico do setor, além de responsabilizar-se também por apoiar os estudos do mercado turístico, de formatar uma estratégia geral para o turismo, que pressuponha uma utilização mais racional dos recursos e um melhor ordenamento do território, determinar as zonas que devem desfrutar da aplicação de recursos financeiros e econômicos e assessorar as empresas na elaboração das suas próprias investigações.

Ressaltando os aspectos físico-espaciais e não mais os econômicos, *a abordagem do uso do solo* fundamentou-se no trabalho de geógrafos e planejadores dos recursos naturais. Por relacionar-se intimamente com o planejamento regional e de destinos, este método passou a ser visto como uma forma de planejamento turístico público que incorpora aspectos como a capacidade de saturação física e social e os pontos de saturação ambiental. Dentre os autores preocupados com as repercussões físicas e sociais do turismo – ainda que não deixem de tratar as repercussões econômicas - pode-se citar Mathieson e Wall que, em 1990, passam a argumentar sobre a necessidade dos planejadores se preocuparem menos com os visitantes e

dedicarem maior atenção ao bem-estar da comunidade receptora, ao tempo em que questionam sobre a capacidade de carga das áreas turísticas e sobre os possíveis impactos sociais decorrentes da expansão do turismo (MATHIESON e WALL, 1990, p. 229).

A última abordagem classificada por Getz, o *planejamento turístico voltado para a comunidade*, desponta após a percepção de que os problemas decorrentes do crescimento do turismo não atingiam apenas os países considerados menos desenvolvidos, mas também as nações desenvolvidas da América do Norte ou da Europa. Neste método a análise dos impactos sociais do turismo passou a ser considerada fundamental, dada a necessidade de incorporação da comunidade nos processos de tomada de decisão e à percepção da importância desta para o alcance do crescimento e do desenvolvimento do turismo.

Em realidade, a defesa da necessidade de incorporação da comunidade na gestão do turismo inicia-se, ainda que timidamente, nos anos 70, quando uma maior atenção passa a ser dada aos impactos sociais e ambientais negativos do turismo, entretanto, as argumentações mais elaboradas em prol desta questão aparecem a partir dos anos 80. Dentre estas podemos citar as presentes na obra de autores como McIntosh e Goeldner que, em meados dos anos 80, defendem que as estratégias de desenvolvimento turístico devem ter dentre os seus objetivos principais o propósito de elevar o padrão de vida da comunidade local e de estabelecer um programa coerente com a filosofia cultural, a social e a econômica dos habitantes, e dos governos dos destinos turísticos. Estes autores definem uma abordagem integrada do planejamento turístico, na qual o envolvimento da comunidade figura em todas as etapas, ao lado de outros aspectos como o desenvolvimento organizacional, o desenvolvimento do produto turístico e o *marketing* do produto turístico (MCINTOSH e GOELDNER, 1986, p. 308-310; MCINTOSH, GOELDNER e RITCHIE, 2002, p. 339-344).

Uma outra abordagem em defesa do planejamento comunitário pode ser encontrada no trabalho de Molina e Rodrigues (1991, p. 74-82), *Planificación integral del turismo - un enfoque para a latinoamérica*, publicado inicialmente em 1987. Estes autores, que classificam a planificação em *racional ideal*, *participativa* e *transaccional* criticam a primeira forma de planificação argumentando que os seus produtos mais conhecidos – os planos maestro e regional – entraram em crise, por terem como marco o *modelo de indústria turística*, e citam o Plano de Cacún como um exemplo de planificação regional deficiente, por ignorar as reais características e problemáticas da região que se pretendia desenvolver.

Molina e Rodrigues defendem a necessidade de uma maior participação da comunidade local na planificação da trajetória do sistema turístico. Afirmam ser a vontade política, interessada em manter certos privilégios estabelecidos, o maior entrave à planificação participativa e indicam que, em geral, os participantes do desenvolvimento turístico são as grandes corporações transnacionais, a demanda estrangeira e, em menor medida, as cadeias hoteleiras nacionais e os organismos oficiais de turismo. Retratando a situação do planejamento turístico no período, que praticamente excluía a comunidade e os agentes locais do processo, apontam que dificilmente as expressões locais, regionais e nacionais podiam promover-se e desenvolver-se em sua essência. Estes autores indicam ainda o estilo de planificação transacional como um dos mais novidosos e, igualmente ao enfoque participativo, como perfeitamente aplicável às particularidades do turismo da América Latina. Ressaltam a possibilidade de combinação entre estes dois últimos tipos de planificação, indicando que a planificação transacional<sup>7</sup> persegue melhorar a qualidade da comunicação entre os planejadores e os receptores, aspecto fundamental ao planejamento participativo. Conforme Molina e Rodrigues

Com a planificação transacional e participativa, por exemplo, o custo social – e cultural, em última instância – pode ser significativamente abatido nos processos de desenvolvimento turístico. A conjugação desses enfoques tende a promover novas formas nas instituições sociais, a renovar a energia das comunidades e a revitalizar as relações e a estrutura de um determinado sistema turístico. Pelo contrário, os enfoques tradicionais da planificação têm derivado em frustrações entre os membros de uma comunidade que, segundo decisões dos expertos, está ao serviço dos turistas. Desde o ponto de vista evolutivo tal situação corresponde a uma deformação perigosa que não faz mais que empobrecer o conteúdo do turismo (ID., 1991, p. 82).

A defesa do planejamento comunitário pode ser também evidenciada no livro de Murphy – *Tourism: A Community Approach*, de 1985, considerado por Hall (2001a, p. 54) como “uma das propostas mais claras e influentes sobre uma abordagem comunitária para o desenvolvimento turístico”. Nele, Murphy propõe o uso da abordagem ecológica no planejamento turístico empregando um princípio, posteriormente bastante difundido, que pressupõe que “satisfazendo-se as necessidades locais, também será possível satisfazer as necessidades do turista”. Anteriormente a esta definição filosófica dos ganhos mútuos, apregoada por Murphy, Cooke, estudando a sensibilidade social do turismo na Colúmbia

---

<sup>7</sup> Segundo Molina e Rodrigues (1991, p. 82), “a planificação transacional é uma alternativa, pouco provada, para alcançar resultados permanentes nos processos de desenvolvimento turístico, pois envolve não somente os problemas próprios do capital e sua distribuição no espaço, às questões do comportamento econômico da demanda e de seus processos psicológicos, senão também valora e cruza todas as variáveis de natureza cultural, psicológica, social, política, econômica e ideológica das comunidades que servirão de base a um desenvolvimento turístico” [tradução livre nossa].

Britânica em 1982, identifica, dentre as condições apropriadas para o desenvolvimento do turismo local, o amplo envolvimento local, seja através de decisões tomadas pelo governo local, por meio do apoio da comunidade aos programas turísticos ou pela participação ativa da comunidade local no desenvolvimento do turismo e recomenda que o “o planejamento turístico deve ser baseado nas metas e prioridades dos residentes” (MURPHY e COOKE *apud* HALL, 2001a, p. 54-55).

Hall observará, entretanto, que apesar do planejamento comunitário apresentar-se, sobretudo na literatura, como extremamente atrativo, existem muitos fatores que dificultam a sua aplicação prática. Para a autora uma das maiores dificuldades de adoção da abordagem comunitária no planejamento turístico reside na natureza política do processo de planejamento. Conforme a sua visão,

a abordagem comunitária ao planejamento turístico, portanto, implica a necessidade de parceria ou controle do processo de desenvolvimento turístico. Essa abordagem comunitária, porém, não tem sido comumente adotada pelas autoridades governamentais, muitas vezes por causa dos protestos de grupos de interesse comercial quanto ao impacto econômico decorrente da demora nas tomadas de decisões causadas pelas exigências legais para participação. Além disso, para muitos integrantes do governo, eleitos ou não, o controle da comunidade também pode ser interpretado como perda de seu poder e controle sobre o processo de planejamento. De fato, o grau de envolvimento público no planejamento turístico em quase todo o mundo pode ser mais bem descrito como forma de concessões simbólicas em que as decisões, ou, igualmente importante, a direção das decisões, já foram determinadas pelo governo. As comunidades raramente têm a oportunidade de dizer não. A implementação de programas de participação pública na comunidade também cria problemas significativos...Processos formais legalistas de consulta, por exemplo, em geral exigem a organização de reuniões públicas. Tais reuniões, porém, podem ser exploradas pelos indivíduos e pelas organizações que sabem utilizar melhor os procedimentos e as dinâmicas a seu favor. De fato, quanto mais formal for o processo de participação, mais legalista ele tende a se tornar, prejudicando, dessa maneira, os interessados com menos recursos (HALL, 2001a, p. 56).

Hall (2001a, p. 59) aponta ainda outras dificuldades e impedimento ao planejamento comunitário, a exemplo do possível papel desempenhado pelas elites locais em prol de conduzir as decisões de forma a que estas atendam aos seus interesses próprios e não às necessidades de uma comunidade mais ampla. Argumentando que o planejamento turístico não é estático e que evolui de acordo com as exigências e interesses de vários grupos e com os valores existentes na sociedade, esta autora defende que “a abordagem comunitária é somente um ponto de partida” para o planejamento turístico; na sua visão, este deve agregar também as dimensões físicas e econômicas da atividade, de forma a garantir a sua viabilidade econômica e a sustentabilidade no longo prazo. Assim, incorporando mais uma abordagem às definidas

por Getz, vistas anteriormente, a qual, em essência, é uma síntese das três últimas abordagens apresentadas por este autor, Hall propõe o modelo do planejamento sustentável (Quadro 5). Este preconiza que, de modo a se alcançar a sustentabilidade do turismo, faz-se necessário que o planejamento comunitário amplie os seus princípios e passe a incorporar também os aspectos coordenativos, interativos, integrativos e estratégicos que envolvem a atividade turística.

**QUADRO 5**  
**Abordagens de planejamento turístico – visões de Getz e Hall**

Abordagem	Características
Fomento ou Impulsionista	A atitude simplista de que o desenvolvimento turístico é sempre bom e proporciona, automaticamente, benefícios para os anfitriões. Os moradores das destinações turísticas não estão envolvidos na tomada de decisões, no planejamento e no processo político do desenvolvimento turístico.
Econômica/industrial	Turismo como meio de promover o crescimento em áreas específicas. O planejamento enfatiza os impactos econômicos do turismo e sua utilização eficiente para criar renda e empregabilidade para determinadas regiões ou comunidades.
Física/Espacial	O turismo é tratado como tendo uma base ecológica e, conseqüentemente, seu desenvolvimento deve ter por base certos padrões espaciais, capacidades ou limitações que minimizariam o impacto negativo do turismo no ambiente físico.
Comunitária	Ênfase no contexto social e político no qual o turismo ocorre. Defende um maior controle local sobre o processo de desenvolvimento.
Sustentável	Uma forma integrada de planejamento turístico que procura garantir, ao longo prazo, e com o mínimo de deterioração de recursos, de degradação ambiental, de rompimento cultural e de instabilidade social, a segurança dos moradores. Tal abordagem tende a integrar características das tradições econômicas, físico-espaciais e comunitárias.

Fonte: Elaboração própria, com base em Hall, 2001b, p. 25.

O alcance da sustentabilidade turística para Dutton e Hall não é um processo espontâneo, mas, ao contrário, requer o desenvolvimento de mecanismos adequados a sua viabilização, como: um sistema de controles cooperativos e integrados; um sistema de coordenação do setor, no qual o governo, em todos os seus níveis, deverá utilizar-se da sua influência de forma a estimular a coordenação do planejamento, através da criação de estruturas que permitam uma maior comunicação entre os investidores e a implantação de parcerias efetivas; o aumento da consciência do consumidor e do produtor quanto à importância da sustentabilidade turística e o planejamento turístico estratégico para substituir abordagens convencionais (DUTTON e HALL, *apud* HALL, 2001a, p. 59-62).

Assim como Pujadas e Font, vistos anteriormente, defensores da idéia de que o planejamento estratégico, de modo geral, pressupõe a máxima participação dos agentes envolvidos com capacidade de incidir no território e deve estar atrelado ao planejamento urbano, Hall (2001a, p. 62) avalia o planejamento turístico estratégico como proativo, sensível às necessidades da comunidade e apregoa que este deve estar integrado ao planejamento da cidade. A autora enfatiza que o planejamento estratégico deve combinar três diferentes tipos de análises: *ambiental*, de modo a auxiliar os planejadores e gerentes quanto às mudanças de curto ou longo prazo no ambiente operacional; *de recursos*, que ajuda o planejador a compreender a importância da base de recursos humanos e físicos e *de aspirações*, que possibilita aos administradores formularem seus objetivos estratégicos tomando como referência os desejos e interesses do destino.

Uma visão detalhada do planejamento estratégico, ainda que sobre o prisma do enfoque da administração, pode ser evidenciada na obra de Acerenza. Sem desconhecer a contribuição dos planejadores urbanos e dos economistas, Acerenza considera o enfoque do Planejamento Estratégico como um avanço em relação aos demais – urbanístico, da política econômica e PASOLP<sup>8</sup> -, no trabalho de “racionalizar o desenvolvimento do turismo”, podendo ser definido como “um processo destinado à determinação dos objetivos gerais do desenvolvimento, das políticas, do uso e do ordenamento dos recursos a serem empregados com este fim”. Para tanto na sua concepção, este modelo implicará em decisões referentes a três aspectos básicos: definição dos objetivos e formulação da política, determinação da estratégia de desenvolvimento e especificação dos programas de ação (ACERENZA, 1985, p. 50 e p. 53).

Para Acerenza (1985, p. 69), o planejamento estratégico caracteriza-se por ser de longo prazo e por ocupar-se das decisões ditadas pelas mais altas autoridades do setor, diferenciando-se, portanto, da planificação tática ou operacional, mais relacionada com os aspectos operativos e vinculada ao nível de execução. Apesar desta distinção este autor ressalta que a planificação operacional e a estratégica formam parte de um mesmo processo, no qual a primeira oferece as bases e a segunda “[...] se ocupa de ordenar os recursos

---

<sup>8</sup> O enfoque PASOLP de planificação turística foi desenvolvido entre os anos de 1976 e 1977 e baseia-se no conceito de produto turístico, em torno do qual gira o processo de planificação, abordando aspectos como o desenvolvimento da infraestrutura, das instalações e dos equipamentos turísticos (ACERENZA, 1985, p. 50)

disponíveis e orientá-los até a consecução dos objetivos e metas estabelecidas no plano estratégico geral, identificado como Plano Nacional de Turismo” [Tradução livre nossa].

Identicamente a Pujadas e Font, Acerenza também considera o planejamento estratégico como dotado de um caráter circular, por este denominado de “processo de retroalimentação para o controle e avaliação da gestão”. Este processo seria composto por cinco fases retroalimentadoras: Fase A - Análise do Modelo de Gestão Adotado; Fase B – Avaliação da Posição do Turismo; Fase C – Formulação da Política Turística; Fase D – Determinação da Estratégia de Desenvolvimento e Fase E – Especificação dos Programas de Ação.

Acerenza observa que, ao encarar a planificação do turismo com um enfoque administrativo, o exercício de formulação dos objetivos adquire uma nova dimensão, extrapolando a percepção do planejamento enquanto um simples instrumento de política econômica e passando a visualizar a condução de uma atividade que deve perdurar no tempo e que, portanto, necessita da definição de objetivos que apontem para a sua sobrevivência e que sejam definidos como prioritários (ID.,1985, p. 65). Há que se observar, entretanto, que na concepção do planejamento estratégico, este autor, apesar de comentar sobre a importância da análise do impacto ecológico do turismo, onde estão incluídos o uso do solo, flora e fauna e contaminação do meio ambiente, não atribui ao território um lugar de relevo – em que pese a sua importância para o turismo -, como visto na obra de Pujadas e Font, possivelmente devido à sua ênfase aos aspectos administrativos.

Uma outra visão do planejamento estratégico no turismo pode ser evidenciada na obra de Mário Petrocchi. Este autor, assim como Acerenza, analisa o planejamento estratégico à luz dos princípios da administração e, identicamente a este, o diferencia do planejamento tático ou operacional, argumentando que enquanto estes últimos são de médio ou curto prazo, direcionam-se para um departamento, setor, tarefa ou operação e envolvem a média gerência ou supervisão, o primeiro abrange a organização como um todo, é de longo prazo e o nível de decisão concentra-se na alta administração. Entretanto, diferentemente de Acerenza, Petrocchi não estabelece uma inter-relação entre essas duas modalidades de planejamento.

Mário Petrocchi, que também se referenda na teoria dos sistemas, aponta que o planejamento estratégico de uma empresa normalmente envolve uma combinação de

hierarquia de objetivos, as quais, no turismo, tendem a contemplar as *influências econômicas do meio ambiente*, que, por sua vez, incluem a localização geográfica, distribuição e segmentação dos mercados existentes; *as influências não econômicas*, a exemplo dos fatores culturais, sociais e políticos e as *influências internas*, que se subdividem em econômicas, como a capacidade do turismo de distribuir renda e gerar emprego e não-econômicas, relacionadas com a melhoria da qualidade de vida, preservação ambiental, dentre outras. Assim como Hall, Petrocchi defende o planejamento sustentável para o turismo, que, na sua concepção, deve, em uma visão de longo prazo, incorporar o meio ambiente, o meio urbano, a formação profissional e a conscientização da população (PETROCCHI, 2002, p. 24-62).

Além dos aspectos já mencionados, o planejamento estratégico pode ser visto adicionalmente como uma forma de se atingir a competitividade empresarial, através da definição de metas e políticas necessárias ao seu cumprimento. Esta visão é defendida por Hall (2001a, p. 110-111) que argumenta ser o planejamento estratégico um processo que enfatiza a melhoria contínua como fundamento da atividade organizacional, servindo para orientar futuros rumos, atividades, programas e ações. Como um processo, o planejamento estratégico, para Hall, assim como para Petrocchi, reflete a teoria dos sistemas no campo do planejamento. E, enquanto um sistema, o planejamento estratégico, ainda conforme Hall, se caracteriza pela sua interatividade; de acordo com a autora

os sistemas de planejamento devem poder mudar e adaptar-se a forças internas e externas com que interagem, isto é, eles aprendem a ser eficientes em termos do conjunto mais apropriado de metas, objetivos, ações, indicadores, arranjos institucionais e práticos (ID., 2001a, p. 115).

O tratamento sistêmico do turismo pelo planejamento estratégico também aparece na obra de Vera Rebollo (1996, p. 92), que, adicionalmente, incorpora a questão territorial a esta modalidade de planejamento, aspecto, como visto, presente na obra de Pujadas e Font que, entretanto, não tem o turismo como enfoque central. Segundo Vera Rebollo, a planificação territorial do turismo “abre uma nova concepção baseada na integração dos distintos componentes do sistema, como método para melhorar a eficiência dos modelos de implantação da oferta e gerir melhor os recursos” podendo “elevar os níveis de satisfação do consumidor e, em suma, melhorar a posição competitiva da região”. Este autor defende a planificação territorial estratégica do turismo, ou seja, o estabelecimento de linhas estratégicas para a configuração do modelo territorial, como uma alternativa ao que denomina de

“modelos territoriais surgidos da justaposição de peças interconexas municipais e de políticas setoriais descoordenadas no território” [tradução livre nossa]. Conforme Vera Rebollo, a planificação territorial estratégica do turismo possibilita uma reflexão geral sobre a ordenação da oferta turística, a diversificação, proteção e gestão do desenvolvimento sustentável (ID., 1996, p. 88).

Há que se ressaltar, porém, que o planejamento estratégico, embora visto como a “melhor forma de se chegar ao pensamento sustentável, ainda que, não necessariamente, conduza a formas mais sustentáveis de turismo” (HALL, 2001a, p. 11) apresenta pontos de fragilidade, alguns dos quais foram identificados por seus próprios defensores. Hall, a exemplo, observa que o planejamento estratégico está sempre focado na organização, mesmo quando se trata do planejamento de destinos. Ressalta, assim, que, neste caso, há uma certa dificuldade, por parte da organização, em diferenciar o seu próprio plano do confeccionado para o destino, conduzindo a que, na maior parte das vezes, este último seja igualado ao primeiro, e, em decorrência, o planejamento de destinos termine por não incluir devidamente todas as partes interessadas no processo. A autora busca salientar, adicionalmente, que, embora seja uma prática comum ao turismo pressupor uma igualdade entre os processos de planejamento estratégico realizados por organizações e aqueles utilizados em destinos, há uma ampla diferença entre essas duas modalidades de planejamento, quanto aos objetivos, às partes interessadas, os interesses gerais, os valores e os resultados relacionados, conduzindo a uma clara diferenciação entre as estratégias necessárias para se determinar a sobrevivência ao longo prazo de uma organização e aquelas destinadas a promoverem a sustentabilidade de longo prazo de um destino (ID., 2001a, p. 135).

Um outro problema apresentado pelo planejamento turístico estratégico refere-se à questão da coordenação. Gunn observa que a fragmentação do turismo impede a coordenação das várias partes que envolvem esta atividade dificultando o seu funcionamento harmonioso (GUNN, *apud* HALL, 2001a, p. 117). Hall ratifica esta idéia defendendo que a coordenação, enquanto uma ação política, pode se tornar extremamente difícil em atividades, como o turismo, que pressupõem um grande número de participantes envolvidos com o processo de decisão. De forma a minorar esta questão, Hall propõe que nos destinos turísticos a abordagem do planejamento turístico seja interativa ou colaborativa, dando ênfase ao planejamento “*com* ao invés de *para* as partes interessadas”, o que, na sua visão, pode resultar

em um processo mais longo, porém, dotado de maiores possibilidades de êxito, devido ao comprometimento dos envolvidos (HALL, 2001a, p.118).

Baseando-se em autores como Waddock e Bannister e Selin e Myers, Hall defende a importância das parcerias no planejamento estratégico interativo, as quais para serem eficientes irão requerer, dentre outros requisitos, a existência de confiança mútua entre os parceiros; a atribuição do poder de decisão em nome das organizações aos representantes das entidades parceiras; o reconhecimento por parte dos parceiros da interdependência entre os envolvidos; o equilíbrio do poder entre os parceiros; objetivos claros e definidos para a parceria; liderança vigorosa para manter a parceria (ID., 2001a, p. 123). Estas parcerias, entretanto, também podem contar com uma série de barreias, a exemplo das identificadas por Selin *et al* (*apud* HALL, 2001a, p. 124) no estudo sobre planejamento colaborativo realizado pelo Serviço Florestal norte-americano, dentre as quais pode-se mencionar a falta de apoio hierárquico integral e as iniciativas excessivamente politizadas ou limitadas por interesses pessoais.

O papel do governo no planejamento turístico estratégico é um outro aspecto também sujeito a observações. Um grande questionamento lançado em relação a esta problemática refere-se à indagação quanto ao posicionamento que o governo deve assumir neste processo: se o planejamento público deve defender os interesses gerais, ou seja, os interesses de toda a comunidade ou se deve atender apenas a interesses setoriais de curto prazo (ver HALL, 2001a, p. 195). Uma questão adicional a ser analisada no planejamento estratégico diz respeito à avaliação. Esta também deve ser compreendida enquanto um processo, constantemente monitorado, conforme defendido por Pujadas e Font e por Acerenza, e não apenas como uma etapa posterior à implementação da política e que intenciona, sobretudo, identificar se as metas e os objetivos estão sendo atingidos da forma mais eficiente possível. Nesse sentido, Hall e Jenkins defendem a importância do monitoramento no turismo argumentando que

[..] a constante monitoração do processo político turístico pode alertar os tomadores de decisão e elaboradores de políticas para situações em que os funcionários públicos realizem atividades diferentes das imaginadas, ou talvez em que as políticas falhem em atingir os clientes pretendidos (HALL e JENKINS, *apud* HALL, 2001a, p. 126).

O processo de avaliação do planejamento turístico, porém, também irá defrontar-se com dificuldades, sejam estas atreladas a falta de um padrão comparativo anterior que possa medir a mudança empreendida, ou a dificuldade de se distinguir entre mudanças induzidas pelo turismo e as induzidas por outras atividades, como constatado por Mathieson e Wall (1990, p. 123)<sup>9</sup> na análise dos problemas metodológicos decorrentes das investigações sobre o relacionamento entre turismo e meio ambiente. Ainda em relação à avaliação, Hall (2001a, p. 129) assinala que “[...] uma das grandes dificuldades em relação à avaliação dos impactos exercidos pelo turismo, juntamente com outras formas de avaliação do setor, é a criação de dados iniciais adequados juntamente com práticas de monitoração confiáveis”.

Uma outra ressalva direcionada ao planejamento estratégico refere-se a sua aplicação em cidades e regiões situadas em países em desenvolvimento. Nesse sentido, Porto, embora ressaltando as vantagens dessa modalidade de planejamento, dadas, conforme a sua visão, dentre outros fatores, pelas possibilidades de “[...] englobar as necessidades e os interesses de um conjunto de municípios, utilizando-se um método de planejar flexível, sem participação exclusiva do Poder Público, e que é realizado sem uma pré-definição, apenas adaptando-se os seus princípios às realidades locais[...]”, observa que em países como o Brasil, caracterizados por uma economia instável e elevada concentração de renda, poucas foram as experiências de planejamento estratégico que apresentaram algum êxito. Informa que mesmo nas cidades brasileiras em que esta experiência foi mais relevante, como o Rio de Janeiro, Campos, Juiz de Fora, Belo Horizonte e Recife, os seus resultados podem ser questionados, uma vez que “[...] adotou-se o método sem que houvesse um amadurecimento preciso ou uma adaptação à realidade local, capaz de reconhecer, como o próprio conceito de estratégia recomenda, as partes principais e estruturantes dos problemas e das soluções”. O autor ressalta, entretanto, que a sua crítica não busca questionar a visão estratégica, mas somente indicar que “[...] métodos não podem ser simplificados para assimilação e operação em qualquer realidade” (PORTO, 2003a, p. 98-99).

Em essência, o processo de planejamento estratégico, no qual inclui-se o planejamento estratégico do turismo, é permeado por complexidades e desafios. Citando Colenutt, cuja argumentação está direcionada ao planejamento urbano, Hall (2001a, p. 142),

---

<sup>9</sup> Esses autores também abordam, dentre esses problemas metodológicos detectados, a falta de informações dos números, tipos e níveis de tolerância das diferentes espécies de flora e fauna e a concentração de investigadores sobre recursos primários particulares, como praias e montanhas, considerados ecologicamente sensíveis (MATHIESON e WALL, 1990, p. 123).

defenderá que, para o planejamento estratégico do turismo obter sucesso como instrumento de política social deverá incorporar aspectos como a preocupação com a geração e manutenção de empregos, redução da criminalidade, criação de um ambiente saudável, fornecimento de moradia aos sem-teto, de transporte público. Ou seja, o planejamento turístico não deve estar voltado exclusivamente para o governo, para empresas do setor ou mesmo para satisfazer o turista; mas deve contemplar os segmentos interessados que fazem parte do poder público e da comunidade local. Mais uma vez, em se tratando de países em desenvolvimento e de cidades nestes localizadas, que apresentam intensos problemas sociais, este desafio torna-se ainda mais expressivo.

Reconhecendo a importância do esforço teórico empreendido por diversos autores na tentativa de definição de tipos diferenciados de planejamento turístico, mas, discordando daqueles que por ventura buscam qualificar um modelo como universalmente mais relevante, há que se ressaltar a percepção de que não existe, de fato, uma única estratégia padrão para o gerenciamento de destinos turísticos. Como bem pontua Hall, “[...] as estratégias, os instrumentos e as técnicas serão selecionadas de acordo com as características locais, a natureza do problema de planejamento e a aceitabilidade desses instrumentos” (HALL, 2001a, p. 230).

Embora assumindo as diferenciações presentes em cada realidade, observa-se que a análise das estratégias adotadas em distintos locais, ainda que não possam ser consideradas como universalmente aceitas, podem conduzir a um maior aprendizado sobre a dinâmica da atividade turística e os diversos elementos que afetam a gestão desta atividade. Assim, de modo a obter maiores subsídios para a interpretação das intervenções realizadas no turismo de Salvador, e para a compreensão dos impactos dessas intervenções sobre o território e seus possíveis reflexos na competitividade turística desta cidade, serão analisadas, a seguir, experiências de gestão turística em cidades brasileiras selecionadas.

### **2.3. A gestão do turismo em cidades brasileiras selecionadas: um breve olhar sobre as experiências do Rio de Janeiro e de Fortaleza**

A análise dos modelos de gestão turística em cidades irá remeter à necessidade de salientar alguns aspectos do turismo urbano que, de certa forma, já foram abordados neste trabalho e de se pontuar outros ainda não observados. Ao estudar a realidade européia, Jansen-Verbeke e Lievois (2002, p. 105) apontam que o desenvolvimento e o gerenciamento do turismo urbano tornou-se um grande desafio em muitas cidades desse continente, observação, entretanto, que pode ser estendida para a realidade dos mais diversos países. Em essência, as cidades, sobretudo as tidas como turísticas, concentram atrativos, que podem ser de origem histórica, natural (como praias, parques e lagos), podem ser artificiais, como as construções modernas, os *shoppings centers*; ou ainda, podem ter a sua atratividade atrelada aos seus movimentos econômicos e/ou culturais, aos negócios, eventos, congressos, dentre outros. Não se pode esquecer, porém, que as cidades também aglutinam uma série de problemas, de ordem ambiental, social e econômica, conduzindo a que a questão urbana e a necessidade de planificação dos seus espaços, muitas vezes desordenados, tornem-se prementes quando se almeja retornos positivos, e não exclusivamente econômicos, com a expansão da atividade turística.

As expectativas para com o desenvolvimento do turismo urbano são muitas vezes extremamente amplas, e não apenas para as cidades situadas em países em desenvolvimento e, portanto, mais carentes de alternativas econômicas. Também em países desenvolvidos espera-se que o desenvolvimento do turismo urbano possa reequilibrar a economia urbana gerando atividades novas e regenerando áreas defasadas. Mas, como observa Jansen-Verbeke e Lievois (2002, p. 105), “[...] essa ‘injeção econômica’ não é, por definição, e certamente não será para todas as cidades, uma cura mágica [...]”. Ao contrário, para que o turismo possa expandir-se resultando em benefícios para as localidades e até mesmo possibilitando a revitalização de áreas devastadas, será necessário um conjunto de fatores favoráveis, que englobam a presença de recursos que possam qualificar as atrações turísticas, capacidade financeira e interesse dos setores público e privado, investimento na formação de pessoal para a atividade, planejamento do seu crescimento, dentre outras ações, aspectos que, geralmente, não são de fácil obtenção ou execução. O que se tem verificado com uma maior frequência, em contraposição a esta idéia da regeneração ocasionada pelo turismo, é que a expansão do

turismo urbano, vem ocorrendo em muitas cidades de forma desestruturada, ocasionado a estas novas dificuldades, dentre as quais observa-se: a substituição de funções urbanas tradicionais pela nova infra-estrutura – hotéis, equipamentos de lazer e outros – e por funções de entretenimento, conduzindo ao desequilíbrio do sistema urbano; significativos impactos sobre o ambiente urbano, o sistema de transportes, de abastecimento, de saneamento, dentre outros; maior atração da população de mais baixo nível de renda, que migra em busca de oportunidades no turismo e, com isso, o crescimento da marginalidade e da violência urbana, sobretudo em cidades de países periféricos; a contradição entre os interesses e a lucratividade das empresas de turismo e a comunidade residente.

Entretanto, apesar dos desafios que se colocam para que os centros urbanos possam usufruir os benefícios do turismo, autoridades locais, de cidades dotadas dos mais distintos portes e níveis de renda, estão descobrindo o turismo enquanto uma nova oportunidade para o desenvolvimento local e o melhor caminho para o planejamento integrado. Mas essa busca, muitas vezes, desenfreada, pelo aproveitamento das oportunidades locais a partir do turismo, tem propiciado a que aspectos essenciais dessa atividade estejam sendo ignorados, resultando, não em raras oportunidades, na visão do turismo urbano enquanto uma “atração isolada” da cidade, desconectado da morfologia urbana e do sistema urbano funcional (MURPHY, *apud* JANSEN-VERBEKE e LIEVOIS, 2002, p. 112) ou mesmo, como se fosse possível, desatrelado do contexto socioeconômico local. Por outro lado, esta busca desenfreada tem também propiciado a difusão, para as mais distintas áreas, de modelos de planejamento turístico bem-sucedidos em uma dada realidade, que passam a ser copiados, sem as devidas adaptações, ocasionando, muitas vezes, desperdício de tempo e recursos, quando não maiores prejuízos.

Parte desses modelos que servem hoje como referência para as mais distintas cidades estão centrados na ideologia do planejamento estratégico, que, como visto, tem a sustentabilidade dentre os seus princípios. Mas é possível o alcance da sustentabilidade do turismo em um ambiente urbano?

O conceito de sustentabilidade<sup>10</sup> esteve por muito tempo atrelado à idéia da preservação do meio ambiente não-urbano, dado que aspectos intrínsecos ao urbanismo –

---

<sup>10</sup> Dados o âmbito de interesse desse trabalho não se pretenderá aqui abordar com profundidade as questões que permeiam o conceito de sustentabilidade e, menos ainda, o seu processo evolutivo (interessados nessa temática, ver BÖER, 2002, capítulo

como a densidade populacional, a geração de resíduos urbanos, as intervenções sobre o sistema natural, as construções desordenadas, a poluição do ar, dos recursos hídricos – dificultavam a assimilação do conceito de sustentabilidade nas cidades. Como o turismo muitas vezes contribui ao agravamento dessas questões urbanas, a sustentabilidade do turismo urbano foi e é ainda muito questionada. Vale a pena registrar, entretanto, que existem cidades, inclusive turísticas, que tem demonstrado empenho, seriedade, otimismo e participação de um conjunto de atores na busca da reversão de situações problemáticas e na sua transformação em situações “[...] harmônicas quanto aos interesses e eqüitativas quanto à percepção de benefícios [...]” (BÖER, 2002, p. 90). Já está evidenciado, como registrado por alguns estudiosos do assunto<sup>11</sup>, que é possível o alcance de um turismo urbano sustentável, desde que o mesmo seja visto, não de forma individualizada, mas como parte de um processo integrado a um sistema que objetive a preservação e a renovação continuada dos recursos. Porém, argumentar que o alcance do turismo urbano sustentável é possível não significa dizer que seja um processo fácil e extensivo a qualquer realidade. As dinâmicas, contradições, interesses e processos vigentes em cada cidade se encarregarão de transformar, ou não, esta possibilidade em uma efetividade.

Feitas essas considerações, serão analisadas, brevemente, experiências de planejamento turístico em duas cidades selecionadas. Deve-se ressaltar que este tópico foi construído sem o compromisso de um mais amplo aprofundamento na realidade de cada uma das cidades tratadas, dado que esta tese não se propõe a resumir-se a estudo comparativo entre realidades distintas, mas, tão somente, a utilizar essas realidades como mais um elemento de suporte à compreensão das tendências e possibilidades que se apresentam para o objeto central de análise: a gestão pública do turismo da cidade do Salvador.

No processo de escolha das cidades selecionadas optou-se por trabalhar com cidades turísticas brasileiras, dado que estas, embora tenham vivenciado formas distintas de

---

2). É importante, entretanto, clarificar o conceito de sustentabilidade adotado; para tanto, tomar-se-á a definição de Böer, que considera o desenvolvimento sustentado “como um processo de ações concatenadas, com a ampla participação de todos os agentes – tais como governos, investidores, empresários, organizações não-governamentais, universidades, comunidade local e turistas – em todas as etapas do processo, visando alcançar, através do compromisso e da conscientização, uma racionalidade na utilização dos recursos, a qual deve ser socialmente justa, economicamente viável, ambientalmente zelosa e culturalmente compatível, capaz de garantir que as gerações futuras possam usufruir desses recursos sob condições semelhantes” (ID., 2002, p. 74).

<sup>11</sup> A exemplo, Böer, na sua tese de doutorado sobre os desafios da implantação do turismo sustentável na União Européia, defende que tanto Barcelona como Berlim “[...] já têm em andamento o processo contínuo de implantação da sustentabilidade, segundo os parâmetros da Agenda 21, da Carta de Aalborg e da Carta de Hannover [...]” (BÖER, 2002, p. 233).

gestão pública do turismo, com maiores ou menores aproximações à realidade de Salvador, apresentam muitos traços em comuns à Capital baiana, a exemplo do fato de estarem localizadas no mesmo país, possuírem alguns aspectos culturais similares, sofrerem as influências das políticas-econômicas nacionais no desempenho do seu turismo, vivenciarem problemas sociais semelhantes, dentre outros fatores. A análise será iniciada pelo Rio de Janeiro, cidade escolhida pelo seu destaque no turismo nacional e por constituir-se em um exemplo brasileiro concreto de adoção do planejamento estratégico, modelo que alcançou reconhecimento internacional, sendo considerado um referencial para muitos centros urbanos, situados nos mais diversos países, e, não exclusivamente nos desenvolvidos. Em seguida será analisada a cidade de Fortaleza, por, igualmente a Salvador, situar-se no Nordeste brasileiro, ter tido algum contato com a metodologia do planejamento estratégico, mas principalmente por adotar um modelo de desenvolvimento turístico que, embora apresente especificidades próprias, mantém similaridades com o da Capital baiana, dentre as quais, a presença do poder público e, sobretudo, do governo do Estado, como marcadamente definidora.

### **2.3.1. A experiência do Rio de Janeiro**

O Rio de Janeiro, com uma população superior a dez milhões de habitantes, incluindo a região metropolitana,<sup>12</sup> é a quarta maior aglomeração urbana da América Latina, superada apenas pelas cidades do México, São Paulo e Buenos Aires, e a 20ª maior aglomeração urbana do mundo. Capital da República e centro de poder por quase dois séculos, ainda guarda uma forte presença do setor público e abriga um expressivo número de sedes de grandes empresas, assumindo a posição de segundo mais importante “*locus*” empresarial do Brasil.

Em uma localização privilegiada, no vértice do triângulo formado com as áreas metropolitanas de São Paulo e de Belo Horizonte, conformando o “epicentro” da economia brasileira dotado de elevado grau de diferenciação, integração e desenvolvimento tecnológico, o Rio de Janeiro, símbolo, até pouco tempo, de “Cidade Maravilhosa”, título que lhe foi outorgado pelos seus atributos físicos e pelo diferencial de qualidade de vida apresentado

---

<sup>12</sup> Constituída por 17 municípios.

frente a outras cidades, perdeu, historicamente, grande parte do seu dinamismo. Com a mudança da Capital do país para Brasília em 1960, a cidade destituída de parcela significativa das suas funções ligadas à administração pública, passa a receber um menor afluxo de capitais, situação agravada com a recessão e a crise fiscal atravessadas pelo Brasil em princípios dos anos 80, e com a nova espacialização dos investimentos produtivos realizados em território brasileiro, decorrente do gradativo processo de desconcentração econômica<sup>13</sup> vivenciado por esta nação entre a década de 70 e meados da seguinte.<sup>14</sup> Em meio a este cenário, agravado por um quadro social de intenso conflito, o Rio buscou alternativas para resgatar a sua posição de destaque nos mercados interno e externo.

Nesse momento em que o Rio de Janeiro vivenciava uma situação crítica, o mercado de cidades passava a exigir dos centros urbanos transformações e adaptações ao novo ambiente social, econômico e tecnológico, de forma a que pudessem alcançar posições mais competitivas no cenário global. Em meio a esse contexto de intensa competitividade e disputa entre as cidades, os resultados alcançados por Barcelona conduziam a que a metodologia do Plano Estratégico, sob a ótica catalã, fosse propagada para outras administrações municipais de vários países que integram o Centro Iberoamericano de Desenvolvimento Estratégico Urbano – CIDEU. E, de modo a superar os seus problemas, o Rio de Janeiro recorreu ao Planejamento Estratégico destacando-se, como pioneira em todo o hemisfério sul, na adoção da metodologia difundida pelo CIDEU, uma associação de cidades, sediada em Barcelona, que tem por objetivo impulsionar as cidades-membro à realização de planos estratégicos urbanos, como instrumento de ordenamento do espaço territorial de respectiva abrangência.

Ao adotarem a metodologia do planejamento estratégico, difundida pelo CIDEU, as cidades-membro passam a contar com o suporte deste organismo na criação de uma plataforma de comunicações, com fóruns de debates e intercâmbios das experiências de planificação estratégica urbana; na disponibilidade de uma base de dados sobre oferta e demanda de *know-how* e na promoção do mercado de projetos urbanos e acordos de

---

<sup>13</sup> Sobre essa temática, ver Campolina Diniz, 1994.

<sup>14</sup> Analisando a crise do Rio de Janeiro, Natal argumenta que esta teve início no final do século retrasado e se explica, em parte, pela emergência de uma verdadeira economia e sociedade capitalista no Brasil, mormente em São Paulo, com toda a sua teia de articulações econômicas para a frente e para trás, únicas no Brasil. Ressalta que a crise tornou-se intensa entre 1982 e 1994, e que as “perdas” (a transferência da Capital para Brasília e a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro) apenas agudizaram as inúmeras e históricas fragilidades da economia fluminenses, não sendo as causas fundantes da sua degradação (NATAL, 2003, p. 437).

cooperação com a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O Rio de Janeiro, como cidade-membro do CIDEU, usufruiu dessa assessoria técnica, que também compreendeu a visita de técnicos à cidade e a realização de seminários de capacitação (AMENDOLA, 2002, p. 14).

O planejamento estratégico não foi, entretanto, a primeira tentativa de organização do espaço urbano do Rio de Janeiro. Ao longo da sua história, o Rio teve várias etapas de planejamento. O primeiro plano urbanístico para esta cidade data de 1875, momento um pouco anterior à Proclamação da República, e, tinha por objetivo “remodelar, embelezar e melhorar as condições de saneamento da cidade”. O segundo, denominado Agache, também preocupado com o embelezamento, surge na década de 1920, momento em que a economia do Rio de Janeiro, então Capital da República, pautada no setor industrial, fortalece o processo de migração para este centro urbano, agravando as suas carências quanto à oferta de moradia. O plano Agache promove um primeiro ordenamento do espaço, definindo o tipo de uso a ser destinado às diversas áreas e criando regras para as edificações. O terceiro, Plano Doxiadis, idealizado na década de 60, tem como foco a funcionalidade da cidade do Rio, que já atravessava problemas decorrentes do crescimento industrial e, abalada pela perda do seu papel administrativo frente ao conjunto da nação, passa a conformar o Estado da Guanabara. O Plano Urbanístico Básico - PUB-RIO -, quarto a ser implantado neste centro urbano, foi elaborado em 1977, dois anos após a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, quando a cidade assumiu a condição de capital de um novo estado – o estado do Rio de Janeiro. O PUB-RIO instituiu projetos de estruturação urbana e criou políticas setoriais para o desenvolvimento econômico local. O último plano anterior ao estratégico foi o Plano Diretor do Rio de Janeiro, garantido pela Constituição Federal de 1988, que, conforme a condição em que foi idealizado – como plano diretor urbano – possui um caráter normativo e funciona como uma carta de princípios para o planejamento urbano (RIO DE JANEIRO, n.d., b).

O Plano Estratégico do Rio de Janeiro, elaborado no período de 1994 a 1995, é fruto da percepção dessa metodologia enquanto uma “nova tendência” para a resolução dos conflitos sociais, dos problemas econômicos e ambientais das grandes metrópoles, diante da escassez de recursos públicos, da exigência de qualidade total, desenvolvimento sustentável e competitividade. Este modelo, adotado em cidades de expressão internacional, a exemplo da já citada Barcelona, de Toronto, Sidney, Nova Iorque foi percebido como uma saída particular

para o Rio de Janeiro, cidade que pretendia ampliar a sua competitividade na rede mundial de fluxos econômicos, de capitais, mercadorias e informações.

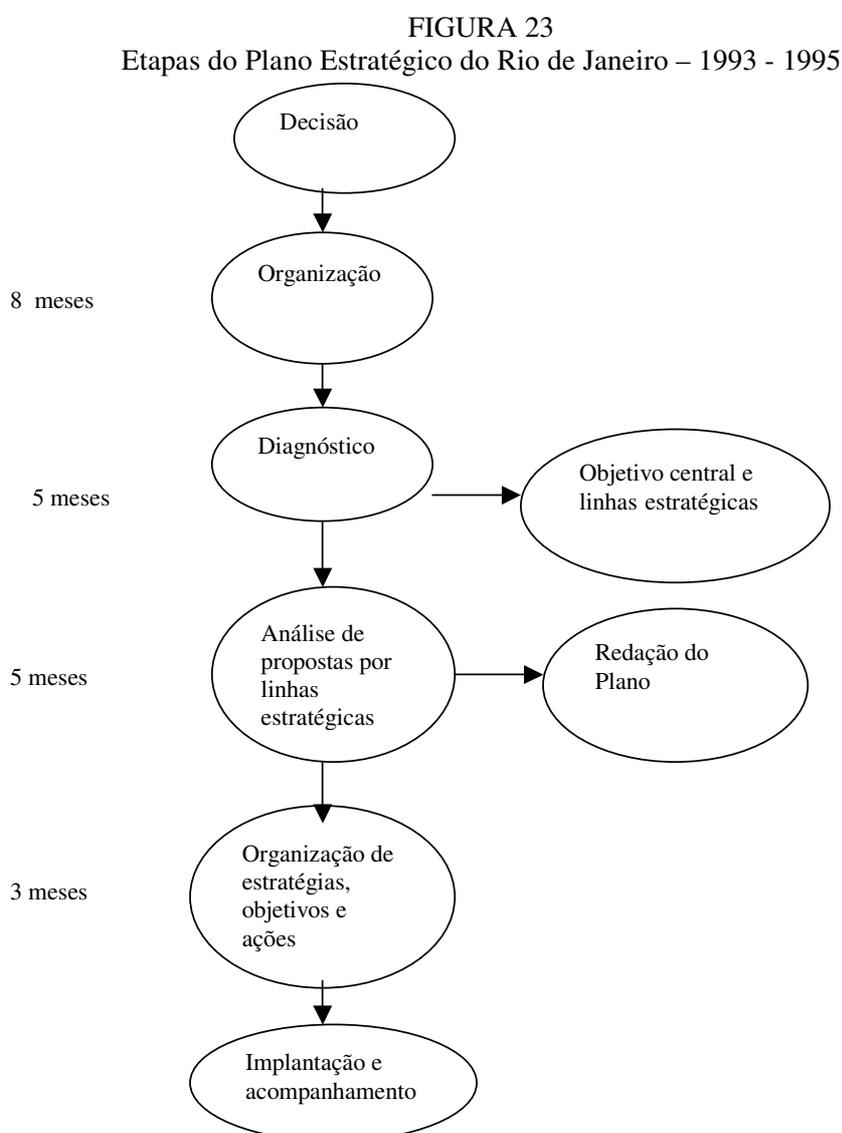
Como define o próprio plano estratégico do Rio de Janeiro, estava surgindo um “novo conceito de metrópole. Não mais uma área que cresce por justaposição de bairros hierarquizados – o modelo pelo qual nascem as desigualdades sociais, mas um sistema metropolitano baseado em redes de cidades ou núcleos especializados, que no conjunto criam nova personalidade para toda a área” (RIO DE JANEIRO, n.d., a). E o Rio de Janeiro, na percepção dos seus gestores públicos, não poderia ficar à margem desse processo. Para tanto, a adoção do planejamento estratégico seria fundamental, pois ajudaria a cidade a se requalificar, possibilitando-a enfrentar os desafios econômicos, políticos e sociais impostos pela nova conjuntura, e capacitando-a ampliar suas relações e sua conexão com outros núcleos urbanos, condições necessárias ao alcance de um melhor posicionamento na “hierarquia flexível” das cidades globais.

A tecnologia para a elaboração do Planejamento Estratégico do Rio seguiu o padrão definido para a cidade de Barcelona, dentro de um conceito de planejamento participativo. Entre os movimentos iniciais em prol da elaboração desse planejamento destaca-se o Seminário Estratégias Urbanas Rio-Barcelona, realizado entre 18 e 20 de maio de 1993, no Rio de Janeiro, na primeira gestão municipal do Prefeito César Maia. Promovido pela Secretaria Municipal de Urbanismo, pela Empresa Municipal de Informática e Planejamento (IPLANRIO) e pela Prefeitura da Cidade, o seminário contou com a presença dos palestrantes Manuel de Forn e Jordi Borja, que haviam participado da elaboração do Plano Estratégico de Barcelona. Transcorridos três meses, foi firmada uma parceria entre a Prefeitura, a Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) que resultou na criação do Núcleo Promotor do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e do Consórcio Mantenedor do Plano Estratégico (AGUIAR, 1998, p. 58-59).

O Consórcio Mantenedor do Plano Estratégico foi constituído em fevereiro de 1994. Para o seu financiamento foi instituída uma organização mista, com participação de capitais públicos e privados – cerca de 40 empresas públicas e privadas passaram a contribuir com cotas de manutenção – que se concretizou em uma sociedade civil sem fins lucrativos, a

denominada, Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, também intitulada como Rio Sempre Rio (ID., 1998, p. 59-60).

O Plano Estratégico do Rio foi elaborado em 21 meses – equivalentes ao período posterior à decisão e anterior à implantação (Figura 23) – e compreendeu quatro fases distintas: Fase I, de organização da cooperação pública-privada, realizada entre dezembro de 1993 e julho de 1994; Fase II, do diagnóstico, confeccionado entre agosto e dezembro de 1994; Fase III, de análise de propostas, transcorrida entre fevereiro e junho de 1995 e a Fase IV, de confecção do relatório final, vigente entre julho e setembro de 1995.



Fonte: Plano Estratégico do Rio de Janeiro.

Na Fase I, de organização da cooperação público-privado, desenvolveram-se ações para viabilizar esta cooperação e para composição do Conselho Diretor da Rio Sempre Rio e do Conselho da Cidade (vide estrutura do Plano na Figura 24). Aguiar (1998, p. 60) relembra que, neste período foi estabelecido um Comitê Executivo para a sociedade civil Rio Sempre Rio, que tinha o economista Carlos Lessa, como seu Diretor Executivo; Ricardo Rebouças, como Diretor Técnico e Deborah Levison, como Secretária Executiva. Para orientar os trabalhos do Rio Sempre Rio<sup>15</sup> foram contratados os serviços da consultoria catalã *Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A (TUBSA)*,<sup>16</sup> que tinha por diretores Jordi Borja e Manuel Forn. O Plano foi definido tendo por abrangência o município do Rio de Janeiro, com financiamento, desde o início, pelo setor privado, complementado pelo setor público, e dotado de participação cidadã.

Não seria um plano de governo, mas sim um plano participativo da cidadania carioca, envolvendo todos os que quisessem colaborar: especialistas, técnicos, organizações da sociedade civil, entidades governamentais ou qualquer outro segmento da cidade (RIO DE JANEIRO, n.d., a).

O Conselho Diretor, instalado em 16 de agosto de 1994 e composto por 25 membros considerados como “representativos da pluralidade econômica e social da cidade”, foi o responsável direto pelo processo de elaboração e acompanhamento da implementação do Plano. A este conselho, presidido pelo então Secretário Municipal de Urbanismo do Rio, Luiz Paulo Conde, coube a função de acompanhar as decisões do Comitê Executivo, órgão responsável pela execução do processo de elaboração e implementação do Plano, coordenando as ações das pessoas e grupos envolvidos em todas as etapas dos trabalhos. Durante todo o processo de elaboração e implementação do Planejamento Estratégico foram criados cerca de 35 grupos de trabalho, reunindo em torno de 1.200 pessoas e organizações e envolvendo um esforço voluntário de mais de 30 mil homens/hora (RIO DE JANEIRO, n.d., a).

O Conselho da Cidade foi, de acordo com os registros de Aguiar (1998, p. 61), a última instância permanente do Rio Sempre Rio a ser criada.<sup>17</sup> As atribuições deste organismo

---

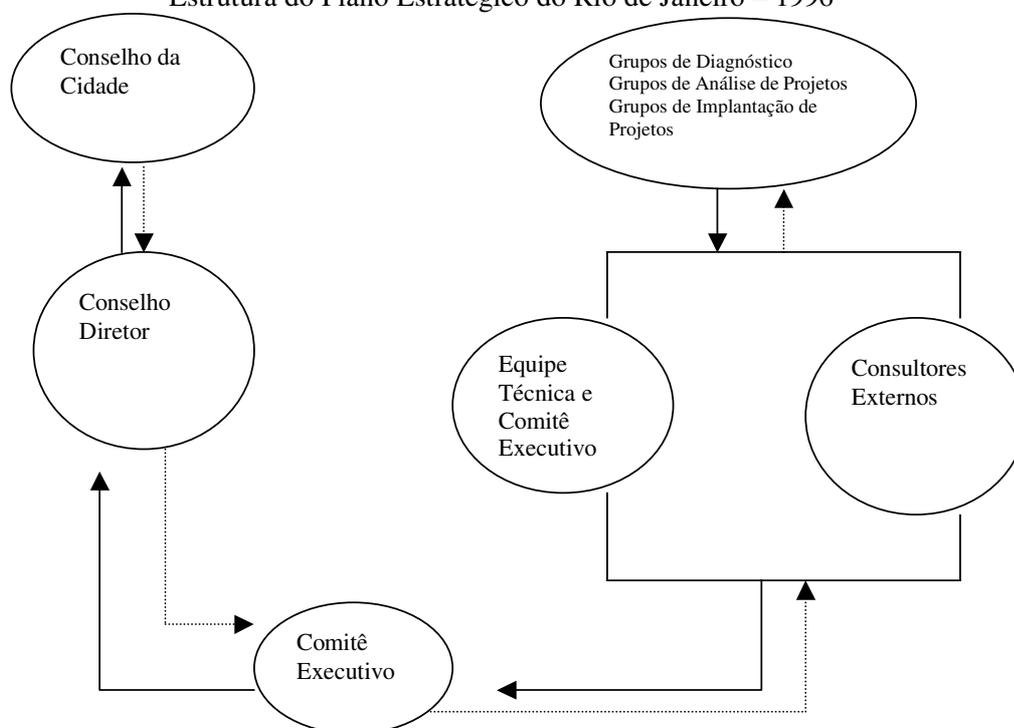
<sup>15</sup> Deve-se observar que o Plano Estratégico do Rio (o documento) foi também batizado com o nome de Rio Sempre Rio.

<sup>16</sup> Empresa responsável pelo primeiro plano estratégico da cidade de Barcelona.

<sup>17</sup> Conforme Aguiar e também o Plano Estratégico, o Conselho da Cidade foi formalmente constituído em 31 de outubro de 1994, quando da sua primeira reunião no Palácio do Itamaraty. Considerando-se esta data, a sua criação já não estaria inserida na Fase I, computada até julho de 1994. Pode-se cogitar, assim, que na definição das fases do Plano, os seus mentores levaram em consideração a data de concepção do Conselho, e não da sua instauração oficial.

considerado no Plano Estratégico como “órgão máximo de participação,<sup>18</sup> representante das instituições socioeconômicas da cidade”, foram definidas nesse documento, como: “homologar as linhas diretrizes do Plano em todos o seus níveis: diagnóstico, estratégias e objetivos.” O Conselho, composto por 330 representantes institucionais e personalidades do Rio de Janeiro, teve por presidente o Prefeito da Cidade. Entre 1994 e 1999 ocorreram sete reuniões desse organismo, registrando-se no seu penúltimo encontro, em 22 de novembro de 1997, a apresentação do Plano de Desenvolvimento de Turismo – Plano Maravilha (RIO DE JANEIRO, n.d., a).

FIGURA 24  
Estrutura do Plano Estratégico do Rio de Janeiro – 1996



Fonte: Plano Estratégico do Rio de Janeiro.

Paralelamente ao trabalho de criação dessas instâncias foi iniciado o trabalho de levantamento de informações sobre a cidade, baseado na coleta de dados secundários, entrevistas pessoais, em fóruns e debates promovidos pelo Rio Sempre Rio ou organizações da sociedade civil, em seminários gerais ou setoriais, com a participação de cidadãos ligados

<sup>18</sup> Aguiar comenta que, a exceção da primeira reunião de cerimônia de posse, as demais reuniões realizadas por essa instância objetivaram entregar e aprovar um documento que já havia sido preparado anteriormente. Apesar de ser enaltecido pelo Plano enquanto um organismo de participação cidadã, este conselho, conforme Aguiar, foi criticado pela ausência de participação popular efetiva (AGUIAR, 1998, p. 95).

aos temas selecionados. Foi também constituída uma equipe técnica, que recebeu treinamento de consultores externos, para o exercício de levantamento de informações sobre a cidade e suas questões críticas. Esse grupo produziu um pré-diagnóstico e indicou temas críticos: atratividade e competitividade, emprego, qualidade de vida, dinâmica urbana, imagem e cidadania e administração pública.

A Fase II do Plano, o Diagnóstico, buscou aprofundar os temas críticos indicados na etapa anterior. Para tanto, foram constituídos cinco grupos de trabalho, com participação de 120 cidadãos, e produzidos relatórios consolidados que deram origem ao Diagnóstico da Cidade, contendo Pontos Fortes, Pontos Fracos e Tendências, levantados através do uso da técnica DELPHI,<sup>19</sup> para cada um dos temas críticos apontados. Desse documento foram extraídos o Objetivo Central do Plano e as sete Linhas Estratégicas preliminares necessárias ao seu alcance. Foi definido como Objetivo Central:

Tornar o Rio uma metrópole com crescente qualidade de vida, socialmente integrada, respeitosa da coisa pública e que confirme sua vocação para a cultura e a alegria de viver. Uma metrópole empreendedora e competitiva com capacidade para ser um centro de pensamento, de geração de negócios para o País e sua conexão privilegiada com o exterior (ID., n.d., a).

Tanto o Objetivo Central quanto as Linhas Estratégicas e o Diagnóstico foram aprovados pelo Conselho da Cidade em 20 de janeiro de 1995 e entregues ao Presidente da República, então Fernando Henrique Cardoso, e ao Governador do Estado, cargo assumido no período por Marcelo Alencar.

A Fase III, de análise de propostas, deu origem a criação de 14 grupos de trabalho, dentre os quais um direcionado ao turismo, e 24 objetivos. Em seu conjunto, esses grupos envolveram a participação de 322 pessoas ou organizações, que analisaram 511 propostas para a Cidade, “resultando em 25 mil horas de trabalho voluntário”. Os resultados desse trabalho foram consolidados no documento “Síntese da Análise de Propostas”, que serviu como referência para a construção do Documento Preliminar do Plano, que agrupou as propostas em *clusters* de projetos (ID., n.d., a).

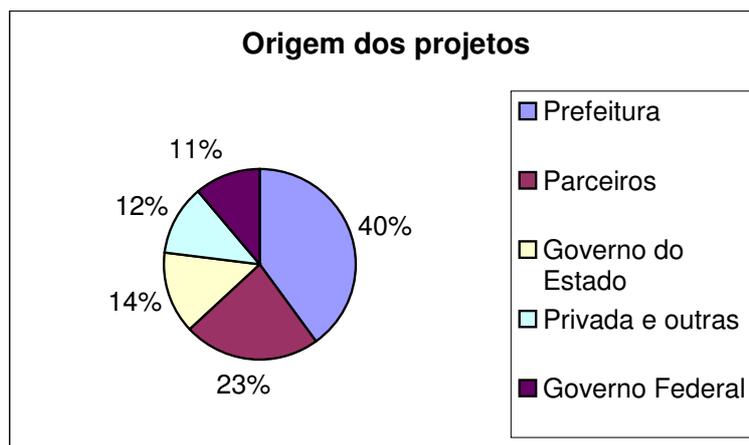
A Fase IV compreendeu a construção do Relatório Final composto pelo Objetivo Central, pelas sete estratégias, 21 objetivos, 61 ações e 161 projetos, oriundos das mais

---

<sup>19</sup> Comentada anteriormente no tratamento teórico do modelo de Planejamento Estratégico.

diversas instâncias (Figura 25). O relatório foi homologado na 3ª Reunião do Conselho da Cidade, realizada em 11 de setembro de 1995, encerrando as fases de elaboração do Plano.

FIGURA 25  
Plano Estratégico do Rio de Janeiro - origem dos projetos, 1996



Fonte: Plano Estratégico do Rio de Janeiro.

Após a entrega do relatório final iniciou-se a fase de implantação do Plano tendo por objetivo a execução dos projetos já definidos. As instâncias permanentes continuaram em funcionamento e o Conselho Diretor manteve as suas reuniões com periodicidade mensal, dando prosseguimento à atividade de reflexão sobre a cidade. Este último organismo propôs, em reunião com o Comitê Executivo, a concentração, inicialmente, em 36, dentre o total de projetos apresentados. De forma a viabilizar os projetos foram criados os Grupos de Trabalho de Implantação dos Projetos, já mencionados, estruturados em torno de temas específicos. O Consórcio Mantenedor permaneceu na sua função de financiador do Rio Sempre Rio tendo, inclusive, ampliado o número de participantes. De forma a acompanhar os indicadores de realização dos projetos definidos pelo Plano Estratégico do Rio, e também outros dados estatísticos sobre a cidade, foram instituídos os Relatórios da Cidade, documentos criados especificamente com essa finalidade.

O Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, 1996, estabeleceu como marco estratégico para o deslanchar das suas proposições, o final do ano de 2004, momento em que “serão colhidos resultados expressivos de projetos nos campo de atratividade cultural, do esporte e de eventos” (AGUIAR, 1998, p. 85). Esse Plano, desde a sua fase inicial de

implantação, apresentou vários desdobramentos<sup>20</sup>, destacando-se, em face ao âmbito de interesse desse trabalho, o Plano Maravilha – Plano de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro. Com o propósito de atrair ao Rio de Janeiro dois milhões de turistas estrangeiros e 5 milhões de turistas brasileiros até o ano 2000, o Plano Maravilha, concebido em 1997, fruto de uma iniciativa conjunta da Secretaria Especial do Turismo e da Empresa Municipal de Turismo do Município do Rio de Janeiro S.A. (RIOTUR), não foi contemplado, inicialmente, na estrutura proposta pelo Plano Estratégico para o setor de turismo.

Em se tratando do Rio de Janeiro, uma das principais cidades turísticas do País, o seu Plano Estratégico cometeu um grande equívoco ao reservar ao turismo<sup>21</sup>, então denominado de setor de Turismo e Eventos, um espaço secundário, inserindo-o no contexto da sua estrutura hierárquica complexa formada, como visto, por 07 estratégias, 21 objetivos, 61 ações e 161 projetos, não dentre as suas linhas estratégicas, mas, somente, no grupo dos objetivos. Por sua vez, a estrutura do Plano referente ao Turismo e Eventos (Quadro 6) também não faz qualquer menção a um possível plano turístico para a cidade. Este equívoco foi corrigido, entretanto, conforme Aguiar (1998, p. 100-103), pelo consórcio Rio Sempre Rio que, posteriormente à redação do relatório final do Plano Estratégico, evidenciou, através das reuniões travadas pelo Conselho Diretor, a importância do turismo para o Rio de Janeiro e optou por tratá-lo de forma diferenciada.

#### QUADRO 6

##### Plano Estratégico do Rio de Janeiro, 1996 – estrutura referente ao setor de Turismo e Eventos

Objetivo	Ações	Projetos
Turismo e Eventos	Melhorar os sistemas de informação e divulgação	Sistema de Informações Turísticas e de Eventos Sinalização dos acessos e uso dos centros de interesse turístico
	Ampliar o mercado turístico com oferta dirigida	Novos roteiros Grandes eventos esportivos e culturais Turismo especializado
	Criar diferenciais de atratividade turística	Programa de Qualidade Total Corredores turísticos

Fonte: Aguiar, 1998, p. 101.

<sup>20</sup> Um outro desdobramento de destaque do Plano Estratégico refere-se à Agência de Desenvolvimento Urbano do Rio que, segundo o próprio plano, surge por iniciativa de 11 instituições representativas de importantes segmentos da sociedade, e objetiva ser “um agente catalisador do processo de crescimento do Rio, atraindo investimentos e mobilizando interesses públicos e privados em áreas diversas” (RIO DE JANEIRO, n.d., a). Dados os limites desse trabalho, a Agência não será aqui analisada. Interessados nessa temática, ver também Aguiar, 1998.

O Plano de Turismo foi estruturado tendo como referencial o Plano Estratégico da Cidade do Rio, tanto no que diz respeito à metodologia, quanto ao financiamento e lideranças. Seguindo os preceitos do planejamento estratégico, o Plano Maravilha foi definido como “um sistema participativo de tomada de decisões para definir os projetos-chave para o desenvolvimento turístico da cidade” (RIOTUR, *apud* AGUIAR, 1998, p. 78). Na estrutura montada para o seu financiamento, seguindo as bases estabelecidas para o Plano da Cidade do Rio, o mesmo Consórcio Mantenedor do Rio Sempre Rio foi responsável por 1/3 das despesas do Plano Maravilha, assegurando o apoio da iniciativa privada. A Prefeitura Municipal arcou com mais 1/3 das despesas e o Embratur com 1/3 restante (AGUIAR, 1998, p. 78). A estrutura organizativa do Plano, além do Conselho Mantenedor, contou também com um Conselho Diretor formado por empresas de distintos setores e uma Consultoria Externa, para a qual, identicamente ao modelo da Cidade do Rio, foi contratada a consultoria catalã, sob a responsabilidade, neste caso, de Manuel de Forn - como visto um dos consultores do Plano Rio - e Manuel Herce.

O grupo designado para a confecção do Plano Maravilha, composto por cerca de 1.500 pessoas ligadas diretamente ou indiretamente ao turismo, cadastrou 1.638 recursos turísticos, sendo, dentre estes, 70% considerados como recursos culturais (museus, igrejas, centros culturais, restaurantes, entre outros) e 30% naturais (parques, praças, mirantes e praias); e levantou dados econômicos, culturais, geográficos e infra-estruturais da cidade, aglutinando informações fundamentais à realização do diagnóstico do setor. O Diagnóstico do Turismo da Cidade do Rio de Janeiro, realizado por este grupo, apresentou os pontos fortes, pontos fracos e sugestões para o turismo deste centro urbano, que foram agrupados em seis grandes temas ou estratégias (Quadro 7) tratados por respectivas Comissões de Diagnóstico. De acordo com as conclusões gerais do diagnóstico, o Rio de Janeiro apresentava grande potencial de recursos turísticos, mas deficiência em serviços complementares e falhas de estruturação, informação, comercialização e comunicação (BOUGEAISEAU, n.d, seção 10).

As estratégias definidas e aprovadas na fase de diagnóstico possibilitaram a construção do Plano Operacional. Este último plano foi composto por projetos estruturados em ações, programas e cinco macroprogramas (Quadro 8): desenvolvimento de novos

---

<sup>21</sup> Essa análise refere-se às ações direcionadas diretamente ao turismo. Compreendendo esta atividade enquanto um sistema, tem-se que considerar que as intervenções na estrutura urbana também lhe causam impactos.

produtos, melhorias de produtos atuais, aperfeiçoamento do sistema de informações sobre a Cidade, *marketing* turístico e novo profissionalismo (ID., n.d, seção 10).

QUADRO 7  
Plano Maravilha, 1997 – estratégias e temas das Comissões de Diagnóstico

Estratégia	Tema tratado
Rio Qualidade Turística	Relação qualidade/preço do serviço oferecido
Rio Informação Turística	A cidade frente ao turismo. Circuitos turísticos e sistemas de informação
Rio Cooperação Técnica	Coordenação de sinergias entre instituições públicas e agentes privados Coordenação das políticas públicas
Rio Economia Turismo	Impacto econômico do setor turístico
Rio Serviços Turísticos	Serviços turísticos gerais
Rio Formação Turística	Formação e conscientização cidadã e específica dos profissionais

Fonte: RIOTUR, 1997, *apud* Aguiar, 1998, p. 79.

Há que se ressaltar que além do Plano Maravilha, confeccionado para a Cidade do Rio de Janeiro, o Estado do Rio produziu um Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, em atenção às deliberações do Artigo 227 da Constituição Estadual, que dispõe: “O Plano Diretor de Turismo será o instrumento básico de intervenção no setor e deve estabelecer as ações de planejamento, promoção e execução da sua política”. Além de atender à Constituição, o Plano tinha mais dois objetivos centrais: consolidar o turismo como um dos principais segmentos econômicos do Estado, buscando geração de renda, valorização e elevação da qualidade de vida das populações locais e incremento da captação de recursos; e resgatar e sistematizar informações e dados de modo a subsidiar a elaboração da política estadual de turismo e oferecer alternativas de desenvolvimento para o setor (RIO DE JANEIRO, 2001, n.p).

O trabalho de elaboração do Plano Diretor de Turismo foi iniciado quase dez anos antes do Plano Maravilha, em maio de 1988, com a formação da equipe de trabalho composta por técnicos da Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEPDET – e da Companhia de Turismo do Estado do Rio de Janeiro – TURISRIO, contando com a consultoria da Dosdin/DHMC, a partir de julho de 2000. O processo de elaboração do Plano envolveu a realização de diagnósticos regionais, reuniões com os municípios para identificação de problemas e potencialidades; levantamento de proposições e entrega dos diagnósticos regionais; reuniões com representações do mercado turístico para discussão de problemas, identificação de potencialidades e proposições; elaboração do

prognóstico – proposições regionais e setoriais; definição de políticas setoriais, normas e parâmetros; zoneamento e regionalização; seminários e relatório final, confeccionado em julho de 2001. O Plano foi encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro em agosto de 2002, um ano após a sua conclusão, já na gestão estadual de Anthony Garotinho Matheus de Oliveira (ID., 2001, n.p).

**QUADRO 8**  
**Plano Maravilha, 1997 – macroprogramas e principais ações**

Macroprogramas	Principais Ações Realizadas
Desenvolvimento de Novos Produtos	<p>Rede carioca de trilhas, com o objetivo de inserir o ecoturismo enquanto um novo “produto” da oferta turística local;</p> <p>Projeto de revitalização e resgate histórico das áreas militares, com destaque para a elaboração do roteiro turístico e para os guias dos fortes e fortalezas da Baía de Guanabara.</p>
Melhoria dos Produtos	<p>Aumento do efetivo do Grupo de Atendimento ao Turista</p> <p>Curso de treinamento de 500 Guardas Municipais</p> <p>Melhoria do sistema de sinalização</p> <p>Projeto Riomar, com reformas e conservação de diversas áreas na orla.</p>
Aperfeiçoamento do Sistema de Informações	<p>Criação e manutenção de um banco de dados com informações sobre a Cidade</p> <p>Realização de estudos de mercado</p> <p>Confecção de um calendário de eventos</p> <p>Publicação trimestral no Informe Turístico</p>
Marketing Turístico	<p>Integração dos programas “Marketing nos Mercados” e “Marketing Rio”, com ações simultâneas no Rio, Brasil Mercosul, Europa e Estados Unidos</p> <p>Contratação de escritórios internacionais para ação de <i>marketing</i> nos principais emissores de turistas</p> <p>Realização, no Riocentro, do Brite (Brazil International Tourism Exchange), com participação de cerca de 500 profissionais</p> <p>Criação de cinco folhetos em seis idiomas, enviados para operadoras e agências</p> <p>Distribuição de plantas da cidade, pôsteres e material promocional</p> <p>Confecção de um manual de vendas de 150 páginas, apresentando as opções de programação da cidade para profissionais de turismo.</p> <p>Criação de banco de imagens com 300 fotos, disponível para agentes e operadores divulgarem o Rio, dentre outras ações.</p>
Novo profissionalismo	<p>Apoio a empreendimentos que estimulam a atividade turística, envolvendo parcerias com diversos órgãos públicos e com a iniciativa privada</p> <p>Projeto Ônibus Turista – um sistema de passaporte reutilizável</p> <p>Projeto Fim de Semana no Centro – realização, uma vez por mês, de atividades turísticas culturais, artísticas, esportivas e religiosas no Centro e Parque Nacional da Tijuca</p>

Fonte: Elaboração própria com base em Bougeaiseau.

Identicamente ao Plano Maravilha, as proposições do Plano Diretor estadual do Rio de Janeiro foram estruturadas em cinco macroprogramas, desdobrados em projetos e

ações (Quadro 9). Observa-se, entretanto, que apesar da contemporaneidade<sup>22</sup> dos dois planos, de algumas ações previstas em cada um deles apresentar certa similaridade, ainda que aplicadas a âmbitos diferenciados de gestão (municipal e estadual) – como o banco de dados, informações ao turista, calendário de eventos, ações promocionais em mercados emissores –, e do fato dos responsáveis pelo Plano Diretor o terem definido, no seu Relatório Executivo, como “um instrumento estratégico [grifo nosso] orientador das ações no campo da gestão pública em articulação com a iniciativa privada” (ID., 2001, n.p), não se identificou menção ao Plano Maravilha no Plano Diretor do Estado do Rio, e vice-versa.

Saindo da análise das intervenções específicas no turismo e retornando ao Plano Estratégico do Rio de Janeiro, outro dentre os seus desdobramentos de expressão, ocorrido, entretanto, já não mais na sua fase de implantação, como o Plano Maravilha, porém, em um período mais recente, foi o projeto As Cidades da Cidade ou Plano Estratégico II da Cidade do Rio. A principal diferença entre esses dois planos é que, enquanto o primeiro direcionou-se à cidade como um todo, o segundo, voltou o seu foco para as *regiões* da Cidade, aproximando-se, conforme Cecília Castro, sua Diretora Executiva,

[...] de um cenário urbano complexo e diversificado, adotando como principal fundamento a busca de um diálogo direto com a sua população, através de Comissões Regionais abertas à participação de qualquer cidadão e formadas com o objetivo de pensar, conceber e realizar um futuro desejável e possível para a Cidade. O Plano Estratégico II da Cidade do Rio de Janeiro buscou ainda os caminhos para fomentar o desenvolvimento endógeno das suas 12 regiões, resgatando valores tradicionais, identidades, motivos de orgulho, papel e a contribuição de cada Região para o desenvolvimento da Cidade (CASTRO, n.d., n.p).

Na formulação do plano As Cidades da Cidade foram realizados simultaneamente 12 planos regionais que requisitaram o desenvolvimento de uma metodologia própria que possibilitasse a participação cidadã e a percepção da cidade como a “soma das partes” e não mais como um todo. Esse processo resultou no estabelecimento de 12 Objetivos Centrais, um para cada região, e na formulação de 68 estratégias, gerando cerca de 96 propostas por região, homologadas por mais de 4.500 pessoas. Para a implementação do Plano Estratégico II, processo ainda em curso, foram definidas Comissões Regionais – organizadas pelos coordenadores e subprefeitos – tendo por finalidade a impulsão das propostas, atividade que, assim como o acompanhamento dos trabalhos, deverá contar com o suporte de um banco de dados e de um sistema de monitoramento. Os critérios de avaliação dos projetos encontram-se

---

<sup>22</sup> A elaboração do Plano Diretor do Estado atravessou todo o período de confecção do Plano Maravilha.

em definição, bem como os modelos matemáticos para avaliação da execução dos Planos Regionais (ID., n.d., n.p).

**QUADRO 9**  
**Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, 2001 – macroprogramas, projetos e ações**

Macroprogramas e Programas	Projetos/Ações
<b>Macroprograma 1 – Desenvolvimento Institucional</b>	
Ações Interinstitucionais	Institucionalização da Regionalização Turística Estadual Reestruturação do Sistema Turístico Estadual Adequação do modelo de ocupação territorial nas Áreas Turísticas
Formalização da Atividade	Cadastramento dos Serviços Turísticos Certificado de Padrão de Qualidade dos Serviços Turísticos
Apoio ao Desenvolvimento Turístico nos Municípios	Estruturação dos Conselhos Municipais de Turismo Apoio à Reestruturação dos Órgãos Municipais de Turismo Valorização do Patrimônio Natural e Cultural
<b>Macroprograma 2 – Infra-estrutura de Apoio</b>	
Infra-estrutura Básica	Infra-estrutura Rodoviária; Infra-estrutura Aeroviária; Infra-estrutura Hidroviária
Equipamentos Turísticos de Apoio	Áreas de lazer e excursionismo; Centro de convenções
<b>Macroprograma 3 – Sistema de Informação</b>	
Banco de Dados	Concepção e implantação do Banco de Dados Tratamento e sistematização das informações
Informação ao Turista	Mídia eletrônica; Postos de informações turísticas Calendário de eventos; Sinalização turística
<b>Macroprograma 4 – Fomento à Atividade</b>	
Orientação para Gestão dos Serviços Turísticos	Manual de orientação ao empreendedor; Banco de Negócios Turísticos Ampliação e qualificação da oferta hoteleira
Formação e Qualificação de Recursos Humanos	Estruturação de Câmara Técnica de Coordenação da Formação de Recursos Humanos; Formação técnica profissional Especialização e reciclagem de mão-de-obra empregada
Captação de Recursos	PRODETUR Sudeste; Incentivos fiscais e programas de crédito
<b>Macroprograma 5 – Consolidação do Produto Turístico</b>	
Identificação, Organização e Qualificação dos Produtos Turísticos	Mapeamento e avaliação dos recursos turísticos Roteiro e circuitos turísticos Redução de custos por unidade de produtos Valorização das ambiências e lugares turísticos Incentivo a implementação de equipamentos de lazer
Promoção e Marketing	Elaboração e implementação do Plano de <i>Marketing</i> e Promoção Estudo e promoção da imagem turística do Estado do Rio de Janeiro Sistemas de comercialização – principais canais de distribuição e mobilização dos formadores de opinião Ações promocionais com relação aos mercados emissores

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Executivo Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio de Janeiro, 2001.

Mas apesar de apresentar desdobramentos expressivos, e de, inclusive, já se encontrar na sua segunda versão, o Plano Estratégico da Cidade do Rio nem sempre é analisado como um modelo de desenvolvimento urbano adequado à realidade local. De modo

a que se possa utilizar essa experiência como mais um subsídio no estudo do turismo da cidade do Salvador, faz-se necessário identificar seus resultados, os seus pontos críticos, bem como as distintas visões e avaliações desse plano.

Aguiar, estudioso da temática Planejamento Estratégico, sobre a qual produziu a sua dissertação de mestrado, tendo como tema a experiência do Rio de Janeiro, realiza uma crítica de caráter teórico-conceitual ao modelo adotado por esta Cidade. Citando Mintzberg aponta que o modelo Rio incorre em duas, dentre as falácias – pressupostos que não encontram verificação na prática - previstas por esse autor para os planos estratégicos: a “falácia da previsão” e a “falácia do destacamento”. A primeira dentre essas falácias, assume que é possível prever o futuro com precisão (MINTZBERG, *apud* AGUIAR, 1998, p. 87) e, conforme analisa Aguiar, no caso do Rio isso é evidenciado quando, na fase do Diagnóstico utiliza-se da técnica DELPHI para identificação de pontos fortes, pontos fracos e tendências, em substituição a uma pesquisa de campo efetiva, conduzindo a que aspectos, como as mudanças conjunturais decorrentes de novos planos econômicos, a exemplo, fossem desconsideradas. A segunda falácia, do destacamento, é observada quando há uma separação entre formulação e implementação, estratégias e operações, com as implicações negativas que esse movimento possa trazer (ID., 1998, p. 87). Aguiar identifica indícios de que a metodologia do Rio incorra nessa última falácia dado que os responsáveis pela implementação dos projetos não estavam envolvidos com a sua formulação (AGUIAR, 1998, p. 88).

Este autor observa, entretanto, que apesar de identificar falácias<sup>23</sup> no planejamento estratégico, Mintzberg não o vê como um exercício completamente desprovido de propósito, mas sugere que, ao invés de se raciocinar em termos de planejamento estratégico, dado que, na sua visão, não é possível criar estratégias por meio de planejamento<sup>24</sup>, se pense em uma programação estratégica que possibilite dar coerência aos objetivos já existentes. Nesse sentido, Aguiar cita o exemplo do Rio de Janeiro como uma experiência de “programa estratégico”, onde, conforme a sua visão, deu-se coerência a iniciativas já existentes na cidade: projetos considerados emblemáticos para a cidade do Rio de Janeiro, como o Rio-

---

<sup>23</sup> Mintzberg identifica mais uma falácia ao planejamento estratégico: a falácia da formalização (MINTZBERG, *apud* AGUIAR, 1998, p. 86).

<sup>24</sup> Mintzberg considera a existência de incompatibilidade entre planejamento estratégico e pensamento estratégico. Para este autor, enquanto a atividade de planejamento está relacionada com a análise, ou seja, com a quebra de um objetivo em vários passos, o que se contrapõe à idéia de estratégia, o pensamento estratégico “envolve síntese, reunião das percepções, dados e metas em torno de padrões de ação” (MINTZBERG, *apud* AGUIAR, 1998, p. 85).

Cidade e o Favela-Bairro já existiam antes da elaboração do Planejamento Estratégico que, posteriormente, passou a contemplá-los (ID., 1998, p. 90).

Saindo das questões de cunho mais teórico, um ponto interessante do Plano Estratégico do Rio examinado por Aguiar refere-se ao fato de que este, apesar de ter por ênfase a participação cidadã, pode ser considerado um plano da elite do Rio. Analisando a composição do seu Conselho Diretor, Aguiar percebe que 44% dos seus representantes eram do setor empresarial o que não impede, entretanto, que o avalie como o mais amplo espaço de negociação e debate. Reforça a sua visão com o pronunciamento do antropólogo Rubens César Fernandes que trás uma visão positiva desse direcionamento tomado pelo Plano, defendendo que

[...] o forte do plano estratégico não foi a participação popular, foi a participação das elites. A idéia era de mobilizar as elites da cidade para pensarem a cidade, tornar a cidade objeto de discussão, plano, mobilização, estratégias, etc. Foi uma grande novidade que se teve. O Rio de Janeiro era uma cidade em que as pessoas pensavam o Brasil, ou pensavam o mundo, ou não pensavam [...] Você não tinha uma história da cidade se pensando, como talvez se tenha em outras regiões (FERNANDES, *apud* AGUIAR, 1998, p. 94).

Mas se a participação cidadã se fez pouco presente no Conselho Diretor, foi, conforme Aguiar, bastante atuante nos grupos de trabalho, possibilitando a contraposição de experiências sobre a cidade do Rio de Janeiro. Este autor chama a atenção, entretanto, para a coexistência de sugestões “pouco estruturadas e de difícil viabilização prática com grandes projetos já concretizados e em andamento” e revela ter identificado críticas quanto a atuação das coordenações no trabalho de condução técnica das atividades dos grupos, o que, segundo sua visão, pode ter comprometido a eficácia das discussões e a efetiva participação desses na impulsão dos projetos, especialmente os Grupos de Análise de Proposições (AGUIAR, 1998, p. 97 e 116).

Embora as fontes levantadas não questionem a existência de participação cidadã no Plano Estratégico do Rio não se observa um consenso quanto à percepção da sua efetividade nos trabalhos desenvolvidos. Lopes, um dos consultores desse plano, convidado pelo Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade – IET, para um balanço crítico do Plano Rio, defende a importância da atuação da participação cidadã, comentando:

Foi o conceito de participação cidadã, firmando as prioridades básicas de desenvolvimento da cidade, em uma visão ampla e abrangente, que permitiu um enorme sucesso no processo de implantação das ações e projetos prioritários. Todos conheciam os objetivos a serem alcançados, fossem eles governantes, empresários, líderes comunitários e, até mesmo, simples cidadãos [...] o grande sucesso do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro foi a enorme mobilização cidadã que permitiu mudar a face da cidade, ao lado de uma definição clara das prioridades não só para as autoridades governamentais, como também para as entidades privadas, organizações não-governamentais e lideranças comunitárias (LOPES, 2003, n.p).

Buscando reforçar a sua opinião, Lopes cita o relatório de avaliação do Plano Rio realizado pelo Banco Mundial em 1999, segundo o qual este organismo defende que

De todas as formas, o Plano Estratégico (do Rio) foi um sucesso sem precedentes como um exercício na construção de consensos e participações: que tantas pessoas e organizações concordaram em uma ampla visão de desenvolvimento econômico é, em si mesmo, uma louvável conquista (BANCO MUNDIAL, *apud* LOPES, 2003, n.p).

Um outro ponto não questionado nas avaliações do Plano, às quais se teve acesso, refere-se à constatação da existência da parceria público-privada. Aguiar, a exemplo, ressalta:

O Rio Sempre Rio, desde o acordo inicial de cooperação, apresenta-se como uma grande experiência para institucionalizar a parceria público-privado na gestão da cidade. Novos atores sociais passam a desempenhar papéis de destaque na condução dos negócios da cidade. Organizações privadas e não-governamentais passam a desempenhar tarefas que antes eram atribuições do governo, ou não eram atribuições de ninguém (AGUIAR, 1998, p. 119).

Essa visão é também ratificada pelo Banco Mundial, citado por Lopes, que afirma:

Para o governo municipal, o exercício também marcou uma quebra com o passado: em vez de olhar principalmente para os governos federal e estadual em busca de assistência para seus esforços no sentido de melhorar as condições sociais e econômicas de seus cidadãos, passou a ver o setor privado e organizações não-governamentais como mais importantes sócios na busca do progresso (RELATÓRIO DO BANCO MUNDIAL 1999, *apud* LOPES, 2003, n.p).

Na análise da parceria público-privado no Plano Estratégico, Aguiar não nega, como visto, a sua existência, mas aponta como mais um aspecto crítico do Plano Rio, a falta de um consenso quanto à participação de agentes privados na gestão pública. Conforme Aguiar (1998, p. 119), não sendo uma prática difundida na cidade do Rio, a atuação de agentes privados na gestão pública desenvolveu-se em meio a uma arena de conflitos gerada em torno dessa questão.

A parceria público-privado foi também criticada pela dificuldade de viabilização dos investimentos do setor empresarial em projetos governamentais, durante a fase de execução do Plano Estratégico do Rio. Amendola, analisando o Projeto Teleporto incluído na Estratégia 5: Portas do Rio, de adequação da infra-estrutura aos fluxos econômicos, diz que este surgiu como um empreendimento que tinha por propósito inserir a cidade do Rio de Janeiro no contexto do capitalismo mundial, tendo sido considerado um projeto de vanguarda, porém,

[...] atualmente, a Prefeitura é a única base empreendedora da área do Teleporto e vem buscando novas parcerias para desenvolver um novo projeto, o qual vem substituir o antigo Projeto Teleporto, chamado Projeto NAP (*Network Access Point*), que criaria uma parceria da Prefeitura com empresas e instituições da cadeia de comunicações e de grandes empreendimentos imobiliários. No entanto, o projeto depara-se com os mesmos entraves que impossibilitaram o projeto anterior. Apesar da tentativa de recuperação econômica da cidade do Rio de Janeiro, com os projetos citados, a mesma continua perdendo investimentos capitalistas para outras cidades, comprometendo ainda mais o seu estado de decadência econômica [...] (AMENDOLA, 2002, p. 6).

Amendola aponta ainda como entraves adicionais à viabilização dos projetos definidos pelo Plano Estratégico, a questão fundiária de uso do solo, as dificuldades na realização das desapropriações, a existência de projetos em áreas intocadas do patrimônio histórico, a resistência quanto às “drásticas mudanças” e às transformações de ambientes obsoletos para novos usos. Criticando amplamente o Plano Rio, essa autora expressa o seu descontentamento contra a metodologia do planejamento estratégico que, na sua opinião, busca revitalizar espaços deteriorados adotando grandes projetos com o intuito de “atender as reais necessidades mercadológicas dos empresários em primeiro lugar. As reais necessidades da Cidade e dos seus cidadãos são preteridas”. Outra crítica que traça ao planejamento estratégico está atrelada ao *marketing* implícito ao modelo. Assume que a própria discussão de viabilização do projeto já é um *marketing* expressivo para a cidade, mas aponta que através desse *marketing*

É recriada a imagem da Cidade, transformando o imaginário social, para conduzir a uma nova percepção capaz de colocar a Cidade no circuito das capitais do turismo internacional. A Cidade, para os planos, torna-se um produto a ser vendido e deixa de ser um espaço de política e construção da cidadania. A lógica da cidadania é substituída pela lógica do mercado (ID., 2002, p. 12).

O Plano Estratégico do Rio foi também avaliado sobre outras óticas. Lopes, analisando os seus resultados dez anos após o início dos seus trabalhos<sup>25</sup>, ressalta que

[...] o resultado prático de todo o processo foi que, na última avaliação realizada,<sup>26</sup> dos 162 projetos e ações priorizados, perto de 90% tinham sido realizados ou estavam em processo de implantação. Mesmo projetos, aparentemente menores, com pouco apoio e publicidade, como o Clube do Cidadão, patrocinado pela PUC<sup>27</sup> em áreas faveladas, estão sendo executados com sucesso, com 13 já implantados e diversos outros projetados. Quando se anuncia que o Rio de Janeiro realizou um grande esforço e conquistou para a cidade a realização dos Jogos Pan-Americanos de 2007, e pretende candidatar-se para a realização das Olimpíadas de 2012, é preciso lembrar que essa foi uma estratégia definida de forma marcante no Plano. Quando o Prefeito realiza enormes esforços para implantar o Museu Gugenheim no centro do Rio, não faz mais do que seguir a ação definida no item 7.1.1.2. – Criação de novos museus no Centro (LOPES, 2003, n.p).

Para Lopes, o Plano Estratégico do Rio teve ainda como diferencial o fato de permitir uma ampla continuidade governamental, dado que “tanto os prefeitos César Maia como Luiz Paulo Conde<sup>28</sup> foram importantes condutores no processo inicial de Planejamento Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. Na visão deste consultor “o Plano só não foi um sucesso completo porque a maioria dos projetos não executada foi na área de segurança pública, com os terríveis reflexos que hoje sentimos na estrutura de nossa sociedade” (ID., 2003, n.p).

Com uma visão crítica mais aguçada que a apresentada por Lopes, Urani (2003, n.p), Secretário Executivo de um dos Grupos de Análise de Propostas, o que teve o Emprego como temática, também atendendo a convite do IET faz uma síntese do conjunto dos textos apresentados para o Boletim Rio de Janeiro e avalia o Plano afirmando que durante esses dez anos a economia do Rio cresceu, mas a indigência, apesar disso, aumentou, uma vez que foi um crescimento acompanhado de aumento na concentração de renda: “[...] os oito décimos inferiores da distribuição diminuíram sua participação na renda, em favor do aumento apenas do décimo mais rico [...]”. Para Urani isso pode explicar, ao menos em parte, a permanência da violência enquanto principal problema do Rio.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> O trabalho de concepção do plano iniciou-se em 1993, já a sua elaboração, propriamente, como visto, tem como período de referência os anos de 1994 e 1995.

<sup>26</sup> Lopes não menciona no seu pronunciamento a data da última avaliação.

<sup>27</sup> Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

<sup>28</sup> Ocupava o cargo de Secretário Municipal de Urbanismo quando da concepção do Plano na gestão de Maia. Logo em seguida a essa gestão, assume o governo municipal.

<sup>29</sup> Citando dados do ISER indica que a taxa de homicídio do Rio (por 100.000 habitantes) em 2002 era um pouco mais da metade registrada em 1994. Mas aponta que esse ritmo de melhora decresceu apesar do aumento dos investimentos nessa área (URANI, 2003).

Com base em parte dos textos que sintetiza, Urani aponta para a falta de um espaço democrático, participativo e sistemático para um amplo debate sobre o Rio de Janeiro, aglutinando representantes dos mais diversos segmentos da sociedade carioca<sup>30</sup> e fluminense<sup>31</sup>: diferentes níveis de governo, universidades, órgãos de pesquisa, outras organizações não governamentais, sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, lideranças comunitárias e imprensa. Na sua visão esse espaço deveria assemelhar-se, em alguma medida, aos primeiros momentos do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro e conquistar avanços em relação a este, mantendo a mobilização da sociedade “em torno das metas pactuadas, de seu monitoramento contínuo, de sua avaliação e de seu redesenho” (ID., 2003, n.p). Os comentários de Urani conduzem à percepção de que talvez o grande ganho do Plano Estratégico – o espaço de debate sobre a Cidade – tenha sido perdido.

Se avaliar os possíveis resultados do Planejamento Estratégico na Cidade do Rio é um desafio e implica em uma análise de pontos de vistas distintos, muitas vezes opostos, realizar esta mesma ação tendo por objeto de investigação o conjunto de intervenções<sup>32</sup> efetuadas no turismo do Rio – Planejamento Estratégico e, em decorrência o Plano Maravilha e o Plano Diretor do Estado - não é uma tarefa simples. Dada a sensibilidade do turismo às flutuações da economia – elevada elasticidade preço e renda –, sobretudo em países em desenvolvimento, como o Brasil, sujeitos a freqüentes mudanças nas políticas econômicas, o comportamento de alguns dos seus indicadores como os dados de fluxo de turistas, receita gerada ou mesmo a taxa de permanência média, dentre outros, pode, muitas vezes, levar a interpretações distorcidas (transparecendo um sucesso acima do que seria obtido sem o impacto das políticas conjunturais, ou um movimento contrário a este) das intervenções realizadas nesta atividade. Em sendo assim, para se perceber mais claramente as influências das intervenções efetuadas no turismo do Rio de Janeiro deve-se tentar mesclar um mais amplo conjunto de dados disponível.

Conforme os indicadores do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur – o Rio de Janeiro permanece na liderança entre as cidades mais visitadas do Brasil por turistas estrangeiros, tendo, inclusive, incrementando expressivamente o seu percentual de

---

<sup>30</sup> Referente aos habitantes da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>31</sup> Referente aos habitantes do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>32</sup> Há que se considerar as possíveis influências de outros projetos contemplados no Plano Estratégico sobre o turismo do Rio. Por outro lado, é difícil separar os impactos das intervenções municipais da estadual. Deve-se registrar apenas, que as análises referentes à evolução recente do turismo do Rio trazem sempre menção ao Plano Maravilha.

participação no ano de 2002, com uma pequena retração em 2003 (Tabelas 10 e 11). Este indicador, por revelar a distribuição dos turistas estrangeiros nas cidades brasileiras, torna-se de extrema importância para a percepção da atratividade da cidade do Rio de Janeiro para este segmento. O Rio, de fato, é a cidade líder do receptivo internacional brasileiro, entretanto, analisando o seu fluxo turístico estrangeiro em uma série mais longa, desde 1991, observa-se que a representatividade deste centro urbano no conjunto nacional vem sofrendo retração (já chegou a representar metade do fluxo recebido pelo Brasil - 50,3% - em 1991). Esses dados que a princípio poderiam conduzir, equivocadamente, a idéia de retração do movimento de visitantes estrangeiros no Rio (essa só é verificada nos anos de 1994, 1996 e 2001), são reveladores do movimento de desconcentração do turismo nacional com o crescimento desta atividade em outras regiões.

TABELA 10  
Cidades mais visitadas do Brasil, 2003 – em % de participação

Cidades	1998	1999	2000	2001	2002
Rio de Janeiro – RJ	30,2	32,5	34,1	28,8	38,6
São Paulo – SP	18,4	13,7	19,7	17,0	20,8
Salvador – BA	10,9	12,7	13,5	11,1	12,8
Foz do Iguaçu – PR	8,9	11,8	12,9	11,5	9,3
Recife – PE	7,2	6,4	5,8	7,3	8,2
Porto Alegre – RS	7,9	6,0	5,9	7,1	7,9
Fortaleza – CE	4,6	4,7	5,4	5,6	7,2
Florianópolis – SC	14,0	17,7	18,7	15,8	6,4
Balneário de Camboriú- SC	5,1	4,9	6,6	4,9	3,7
Búzios – RJ	5,4	4,6	4,0	3,9	3,6

Fonte: Embratur, 2003.

Já a retomada do crescimento da participação da Cidade do Rio nesses dois últimos anos pode refletir o incremento individual deste centro urbano, mesmo diante do declínio do número de estrangeiros em visita ao Brasil em 2002 (Tabela 11), e também a própria crise da Argentina, que impactou negativamente as cidades que recebem um número expressivo de visitantes oriundos deste país, a exemplo de Florianópolis, reduzindo a participação destas no fluxo nacional (Tabela 10).

TABELA 11  
Fluxo de Turistas Estrangeiros – cidade do Rio de Janeiro e Brasil. 1991-2003 (em mil)

Ano	Fluxo Brasil	Varição % anual Brasil	Fluxo Rio	% Rio no Brasil	Varição % anual Rio
1991	1.228	-	618	50,3	-
1992	1.688	37,4	690	40,9	11,7
1993	1.541	(8,7)	745	48,3	8,0
1994	1.853	20,2	732	39,5	(1,7)
1995	1.991	7,4	832	41,8	13,7
1996	2.665	33,8	813	30,5	(2,3)
1997	2.995	12,4	1.120	37,4	37,8
1998	4.818	60,9	1.455	30,2	29,9
1999	5.107	6,0	1.662	32,5	14,2
2000	5.313	4,0	1.812	34,1	9,0
2001	4.773	(10,2)	1.373	28,8	(24,2)
2002	3.783	(20,7)	1.459	38,6	6,3
2003	4.090	8,1	1.510	36,9	3,5

Fonte: Embratur, 2003.

Mesmo mantendo o seu destaque no conjunto das cidades turísticas do País (em segundo lugar se encontra São Paulo, com 20,8% de participação em 2002) o Rio de Janeiro, cidade que tem no lazer a sua principal atratividade para os visitantes procedentes de outras nações (Tabela 12), ainda não conseguiu alcançar a meta prevista pelo Plano Maravilha de atrair 2 milhões de turistas estrangeiros. Deve-se observar, entretanto, que, em 1997, quando da confecção do Plano Maravilha, o crescimento do fluxo de estrangeiros no Rio foi de 38%, mais elevado percentual de incremento registrado em toda a série analisada. Além disso, de 1997 até 2000, ano de referência, como visto, para a projeção realizada, este indicador apresentou sempre uma evolução positiva; e, em adição, neste último ano, o fluxo de visitantes estrangeiros foi de 1.800 mil, portanto, apenas 10% inferior ao almejado. Faz-se necessário registrar, porém, que a desvalorização da moeda brasileira, o Real, neste período, tornando o Brasil mais acessível aos turistas oriundos de outras nações, pode ter atuado como mais um elemento positivo a contribuir para o incremento do receptivo internacional no Rio, e em todo o País – em 1998, se comparado ao ano anterior, o fluxo de estrangeiros para o Brasil cresce cerca de 61% - ao passo em que o crescimento da violência urbana nos últimos anos<sup>33</sup>, e os reflexos dos atentados terroristas aos EUA, em setembro de 2001, que inibiram o consumo por viagens aéreas em todo o planeta, podem ter acelerado a queda registrada no

<sup>33</sup> Comentando a evolução da taxa de homicídios no Rio de Janeiro nos últimos 20 anos, Fernandes (março de 2003, n.p) sugere a distinção de três períodos: entre 1983 e 1994, quando as mortes por assassinato crescem continuamente chegando a patamares antes impensáveis; a partir de 1995, quando a tendência ascendente é rompida, dando lugar a um significativo

fluxo de visitantes estrangeiros para o Rio, já em 2001, mesmo em um cenário de desvalorização cambial.

**TABELA 12**  
Turismo no Rio de Janeiro – Principal motivo da viagem segundo os visitantes estrangeiros – 2002

Motivo da Viagem	Em %
Lazer	58,80
Negócios/Congressos/Convenções	23,75
Visitar familiares/amigos	13,43
Estudo/Ensino	1,39
Religião/Peregrinação	0,33
Tratamento de Saúde	0,16
Outros	2,14

Fonte: Embratur, Estudo da Demanda Turística Internacional, 2002.

Um outro indicador favorável ao turismo da Cidade do Rio refere-se ao movimento de turistas no Pão de Açúcar, um dos seus principais “cartões postais”. Segundo informações divulgadas pela Empresa de Turismo do Rio de Janeiro (RIOTUR), desde 1997 o número de turistas que visita esse atrativo tem sido crescente - a exceção do ano de 2002 - com um incremento de 16,3% em 2003, se comparado ao ano anterior (Tabela 13). Sem acompanhar o movimento ascendente desse indicador, a taxa de ocupação dos hotéis do Rio de Janeiro apresentou em 2003 o mais baixo percentual desde 1997. Mais uma vez observa-se, porém, que entre 1997 e 2000 a variação da taxa de ocupação hoteleira apresenta-se sempre ascendente (Tabela 14). A expansão dos investimentos na hotelaria e o conseqüente incremento da oferta local podem também ser um dos responsáveis pela retração observada na taxa de ocupação hoteleira a partir de 2002. Dados da Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH – citados por Almeida (2002, n.p), indicam que entre o ano de 2000 e 2002 foram investidos recursos equivalentes a mais de US\$ 100 milhões, em novas construções, reformas e ampliações de estabelecimentos hoteleiros no Rio de Janeiro.

---

movimento de queda – a taxa de homicídio cai 39% em cinco anos; e a partir de 2001 quando a tendência de queda perde força e os números ficam estáveis, reproduzindo-se inercialmente.

TABELA 13  
Turismo no Rio de Janeiro – movimento turístico no Pão de Açúcar (1997 – 2003)

Ano	Número de visitantes	Variação anual
1997	512.398	-
1998	512.200	1,7
1999	526.708	2,8
2000	539.132	2,4
2001	645.017	19,6
2002	575.491	(10,8)
2003	669.487	16,3

Fonte: RIOTUR, 2004.

TABELA 14  
Turismo no Rio de Janeiro – taxa de ocupação dos hotéis (1997 – 2003)

Ano	Taxa de ocupação	Variação anual
1997	63,14	-
1998	66,20	4,8
1999	68,44	3,4
2000	69,96	2,2
2001	66,60	(4,8)
2002	61,70	(7,4)
2003	60,90	(1,3)

Fonte: RIOTUR, 2004.

O fluxo doméstico, com um comportamento um pouco diferenciado do internacional, conforme o indicador “Desembarque de passageiros em vôos domésticos no aeroporto do Galeão<sup>34</sup>”, obteve incremento anual em 1998, que foi, entretanto, um ano atípico, devido ao incêndio do aeroporto Santos Dumont, destinado à recepção de passageiros em vôos domésticos. Este indicador apresentou declínio em 1999 e 2000, recuperando-se em 2001, mas a partir de 2002, já no governo Lula, o desaquecimento tornou-se mais intenso (Tabela 15). Nesse caso, se o primeiro movimento pode estar atrelado aos reflexos do *marketing* interno propiciado pelo Plano Estratégico, o último pode ser explicado, parcialmente, pela violência – nota-se que o crescimento deste fenômeno no Brasil não ficou restrito apenas a este centro – mas principalmente pelos impactos da política macroeconômica restritiva<sup>35</sup> adotada pelo governo do PT, objetivando o equilíbrio fiscal e o controle

<sup>34</sup> Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro.

<sup>35</sup> Trata-se tanto da política fiscal quanto da monetária.

inflacionário, na renda e no consumo dos brasileiros, conduzindo ao desaquecimento da demanda por viagens, especialmente de lazer.

TABELA 15  
Turismo no Rio de Janeiro – Desembarque de passageiros em vôos domésticos no aeroporto do Galeão  
(1997/ 2003)

Ano	Número de visitantes	Varição anual
1997	1.274.322	-
1998	2.169.769	70,3
1999	1.412.110	(34,9)
2000	1.301.114	(7,9)
2001	1.746.819	34,2
2002	1.536.582	(12,0)
2003	1.221.465	(20,5)

Fonte: Infraero, *apud* RIOTUR, 2004.

Do que se depreende dos indicadores analisados, o turismo do Rio conquistou resultados positivos entre a confecção do Plano Maravilha e o ano 2000, período em que parte dos seus projetos foram executados. Este movimento, que pode ser atribuído ao Plano, mas que, em parte, também pode ser fruto da possível interferência de fatores a ele articulados (como o reflexo no turismo de outras intervenções no espaço urbano igualmente decorrentes do Plano Estratégico), ou de outros alheios a sua dinâmica (a exemplo da conjuntura nacional e das intervenções estaduais), não conseguiu prosseguir, apresentando a mesma descontinuidade já comentada por alguns dos analistas do Plano Estratégico do Rio.

Um grande ganho para o Rio, advindo, ainda que indiretamente, das estratégias do Plano Maravilha foi a conquista da realização dos Jogos Pan-Americanos nesta Cidade em 2007. Para tanto, foi criado o Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos (CO-RIO), uma entidade não-governamental sem fins lucrativos dirigida pelo Comitê Olímpico Brasileiro (COB). O CO-RIO, estruturado nos moldes de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), com prazo determinado, é uma organização independente que estabelece convênios com as esferas governamentais e entidades privadas, e conta com a participação de representantes da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, do governo do Estado do Rio de Janeiro e do governo federal.

O CO-RIO tem por responsabilidade a organização dos Jogos Pan-Americanos Rio 2002, incluindo o planejamento e implantação de todas as atividades a este relacionadas.

Além desse organismo, a estrutura montada para a organização dos Jogos contará também com o suporte da Comissão RIOPAN 2007, criada pelo poder público municipal com a finalidade de desenvolver as políticas, os programas e as ações de responsabilidade dessa esfera do poder público. Além de coordenar as ações da Prefeitura e integrar as Secretarias Municipais envolvidas nos preparativos dos Jogos, a Comissão cuida também da infraestrutura necessária, tratando da construção de instalações esportivas e demais investimentos direcionados à preparação da cidade para receber os Jogos Pan-Americanos.

Como já sabido, o poder de propagação da imagem de uma cidade e de atração de inversões em decorrência do que se pode chamar de um “evento especial” tende a ser intenso. Como descreve Mules (2001, p. 265), “[...] eventos especiais esportivos e culturais emergiram como importante instrumento de política de turismo, para governos interessados em impulsionar os negócios locais a partir dos gastos de visitantes de tais eventos [...]”, ao que se poderia acrescentar, *e dos efeitos irradiadores desses gastos por sobre a economia municipal*. No caso do Rio, a exemplo, já há uma grande expectativa em relação aos possíveis impactos dos Jogos Pan-Americanos, o que pode ser comprovado através de pronunciamento da RIOTUR:

Não será apenas durante o período da competição que o Rio receberá visitantes. Ao longo destes quatro anos, o Rio estará presente na mídia espontânea, o que traz maior credibilidade e turistas. A expectativa é de que a cidade receba cerca de 500 mil visitantes durante os dias de competições, entre turistas e delegações. E a expectativa de incremento do turismo se estende também para após o Pan-Americano. Certamente, as belas imagens transmitidas para todo o mundo nos 16 dias dos Jogos irão atrair novos visitantes, como aconteceu com a cidade de Sydney, na Austrália, que depois de sediar as Olimpíadas de 2000 vem registrando a cada ano, um aumento significativo no número de turistas (RIO DE JANEIRO, 2004, n.p).

Mas ao passo em que estes eventos propiciam novas oportunidades de negócios requerem das cidades um suporte em termos de infra-estrutura, como acomodação, transporte, comunicação, segurança, dentre outros nem sempre disponíveis ou facilmente montáveis, daí porque a necessidade de uma escolha criteriosa por parte dos seus organizadores. Nesse sentido, o Rio já começa a se preparar para atender as demandas dos Jogos e para usufruir, posteriormente, das inversões canalizadas para o evento. Ainda conforme a RIOTUR,

O legado que ficará para a cidade com a realização dos jogos trará benefícios não só sociais, mas também para o setor do turismo, como a ampliação do sistema de transportes e da capacidade hoteleira. O local escolhido para abrigar o “coração” dos Jogos – a Barra da Tijuca – permitirá o incremento do potencial turístico da região,

que já vem despontando para a atividade. Também irá lucrar o Riocentro, um dos instrumentos que muito contribuíram para a escolha da cidade por ser espaço já pronto e que necessitará apenas de pequenas adaptações para receber modalidades como levantamento de peso e judô. O Riocentro (maior centro de feiras, exposições e congressos da América Latina) será ainda o centro de operações do Pan 2007. A hospedagem dos atletas, que no futuro será transformada em residências e em hotel, será construída nos entornos do centro de convenções e será mais uma facilidade para os usuários do local. Toda esta infra-estrutura que será agregada à região permitirá uma maior humanização e socialização da área, os nossos principais objetivos da Prefeitura do Rio (ID., 2004, n.p).

Graças à capacidade de geração de novos negócios propiciada por um evento especial de abrangência mundial, como as Olimpíadas, ou continental com os Pan-Americanos, a disputa para sediá-los costuma ser bastante acirrada. O Rio venceu, em essência, uma primeira longa e dura batalha, porém, se pretende angariar resultados positivos com este evento, fortalecendo a imagem internacional da Cidade e tornando-a melhor aparelhada e mais competitiva, e até atrair futuramente os Jogos Olímpicos<sup>36</sup>, que, como comentado brevemente, tem um amplo poder irradiador, faz-se necessário que antes resolva algumas questões complexas que hoje entravam o seu crescimento econômico e, mais especificamente, o turístico, dentre as quais emerge a ampla desigualdade social que possibilita a reprodução do seu quadro de intensa violência urbana, de exclusão social e de marginalidade.

### 2.3.2. O exemplo de Fortaleza

Dotada de 336 km<sup>2</sup> de área, Fortaleza, capital do Ceará, estado situado na Região Nordeste do Brasil, ocupa hoje a posição de quinta cidade brasileira em contingente populacional, com cerca de dois milhões e cem mil habitantes (IBGE, 2000, *apud* VILSMAIER, 2001, n.p). Seu crescimento mais acentuado deu-se a partir dos anos 60 até inícios da década de 80<sup>37</sup>, momento em que o País atravessou por uma ditadura militar, caracterizada por fases de desaquecimento (início e final do período) e de intenso incremento econômico (como no período do “Milagre Brasileiro”<sup>38</sup>), acopladas a uma forte concentração de renda, e a um expressivo endividamento interno e externo que resultaram em um processo

<sup>36</sup> Conforme mencionado por Lopes, o Rio é candidato a sediar os Jogos Olímpicos-2012.

<sup>37</sup> O Produto Interno Bruto do Ceará cresceu cerca de 50% entre 1983 e 1984. Nesse período o Brasil apresentou um crescimento próximo a zero e a Região Nordeste, em torno de 10%. Para uma melhor análise do crescimento econômico do Ceará, ver Amaral Filho, 2003, p. 267-269.

<sup>38</sup> Ocorrido entre 1969 e 1973, quando o Brasil chegou a apresentar uma média de crescimento anual em torno de 10%.

acelerado de urbanização. Esse foi marcado, em quase todas as metrópoles nacionais, por uma ocupação desordenada e pela expansão dos bolsões de pobreza nas suas periferias.

A cidade de Fortaleza não passou imune a esse processo nacional. Como afirma Silva (n.d, n.p) a capital cearense é caracterizada pela constante luta pelo espaço e demarcação acirrada de territórios conquistados pela população carente, em permanente estado de demanda. Mas esses problemas e conflitos não ocorrem apenas nos espaços periféricos, que concentram a maior parte da população de menor poder aquisitivo; também nos espaços nobres e regulares a tensão é visualizada. Em síntese, o seu espaço urbano se tem convertido em uma mercadoria de alto custo, disputada pelos interesses contraditórios de companhias influentes, especuladores imobiliários, políticos e pelo resto da população (VILSMAIER, 2001, n.p).

A dinâmica demográfica, econômica e política vivenciada por Fortaleza desde a década de 60, e, mais especificamente, nos anos 70, quando passa a assumir, com maior destaque, o papel de metrópole regional, tem conduzido a que a cidade e o seu entorno estejam experimentando um acentuado processo de transformação urbana, caracterizado pela extensão da malha urbana concomitantemente à ampliação das potencialidades econômicas do novo espaço de influência metropolitana.

De fato, a expansão de Fortaleza não tem se dado apenas em termos populacionais<sup>39</sup> ou físicos, mas também econômicos.<sup>40</sup> A representatividade econômica atual da sua região metropolitana no conjunto do estado é, realmente, bastante expressiva. Em 1995 esta região representava 63,87% do PIB estadual, sendo que apenas a cidade de Fortaleza respondia por quase 50% desse indicador (CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, *apud* VILSMAIER, 2001, n.p). Mas se este espaço concentra a maior parte da riqueza estadual, também concentra, significativamente, a pobreza. De acordo com dados do IDT/CE (2000), citados por Vilsmaier, quase dois terços (62,23%) das famílias de Fortaleza vivem com menos de dois salários mínimos. A concentração da renda per capita coloca essa cidade, de acordo com Pesquisa de Orçamentos Familiares, realizada em 1996 pelo IBGE, entre as primeiras posições no *ranking* nacional. Os dez por cento mais pobres ganham uma média inferior a um

---

<sup>39</sup> Sua população passou de 270.169 habitantes em 1950 para 2.138.234 em 2000, multiplicando-se em quase 10 vezes IBGE, 2000, *apud* VILSMAIER, 2001, n.p).

<sup>40</sup> O crescimento econômico de Fortaleza foi impulsionado pela criação de organismos públicos no final dos anos 1950 e pela implantação de indústrias decorrentes da política de industrialização da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) no final dos anos 1960 (VILSMAIER, 2001, n.p).

salário mínimo (0,76% do SM), enquanto que os dez por cento mais ricos acumulam uma renda média equivalente a 45,47 salários mínimos (VILSMAIER, 2001, n.p).

Esses contrastes existentes na distribuição da renda também se expressam na ocupação dos espaços urbanos. Como afirma Vilsmaier (2001, n.p) a fisionomia da Cidade demonstra contrastes extremos, caracterizados pela existência de “duas cidades separadas socialmente, dentro de uma só unidade territorial: uma rica, localizada ao leste, onde se concentra a atenção e a inversão do poder público; e outra pobre, no oeste, carente de serviços e infra-estrutura urbana”. Este autor lembra, porém, que esta segmentação não é rígida a ponto de atuar como impeditiva à presença de bolsões de pobreza dentro da área privilegiada.

Para Silva (n.d, n.p) os contrastes de Fortaleza e o direcionamento à condição metropolitana têm ocasionado, e exigido, novas modalidades de gestão, ou seja, um novo modelo administrativo, capaz, inclusive, “de atender às novas demandas de uma população que se mobiliza e promove a emergência de novos atores sociais no cenário político da metrópole”. Conforme sua percepção, este novo modelo deve privilegiar uma gestão participativa capaz de agregar os diversos atores sociais envolvidos no processo de produção do espaço urbano, na disputa cotidiana pelo espaço. Com este argumento, Silva pretende, essencialmente, defender a proposta de institucionalização do Plano Estratégico de Fortaleza – PLANEFOR – enquanto uma solução para os crescentes problemas urbanos e sociais dessa Cidade.

O planejamento estratégico para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) foi, segundo Silva (n.d., n.p), idealizado através de uma promoção conjunta do Centro Industrial do Ceará – CIC, da Câmara dos Dirigentes Lojistas de Fortaleza, da Federação das Indústrias e do Comércio do Estado do Ceará – Fecomércio, contando com “[...] a decisiva participação e o apoio dos governos municipais e estadual, associações e movimentos comunitários, de empresas e entidades públicas e privadas, de ONGs e de cidadãos.”

O processo de elaboração do PLANEFOR, conforme registra Silva (n.d, n.p) compreendeu uma fase inicial de Pré-diagnóstico e confecção de um Relatório, concluídas em agosto de 1998 e outra posterior, de redação do Diagnóstico, finalizada em novembro desse mesmo ano. Um ano após as conclusões da sua primeira fase, o plano foi apresentado à sociedade, como uma proposta concreta, tendo por lema: “Plano Estratégico de Fortaleza – Você faz parte da cidade. Faça a cidade parte de você”. Já em setembro de 2003, os projetos

prioritários para a RMF, concebidos para o período 2003/2004, foram apresentados pelo diretor executivo do PLANEFOR, contendo cinco estratégias centrais: Região Metropolitana Integrada; Região Metropolitana empreendedora e competitiva; Educação para o desenvolvimento humano; Sociedade solidária e gestão compartilhada e, Cultura, identidade e auto-estima (ID., n.d., n.p).

Ainda na visão de Silva (n.d., n.p) o PLANEFOR ganhou um novo respaldo à sua institucionalização com a criação do Estatuto da Cidade pelo governo federal, através da Lei 10.257, aprovada pelo Congresso Nacional em 10 de junho de 2001, que fixou parâmetros para aplicação do capítulo da política urbana da Constituição de 1998, definindo princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados, principalmente pelo Poder Público Municipal. O Estatuto da Cidade, com seus instrumentos legais inovadores, voltados à melhoria de qualidade de vida, contempla a cidade, favorecendo mais a indução do que a normatização das diversas formas de uso do solo e o controle das iniciativas públicas e privadas sobre o urbano. E, através dos seus instrumentos urbanísticos<sup>41</sup> favorece a participação popular, em mecanismos como a apresentação de emendas populares ou nos Conselhos Municipais instituídos em várias prefeituras do País onde a sociedade civil participa através de representantes, dentre outras ações.

O Plano Estratégico de Fortaleza defronta-se, porém, com graves problemas, que certamente não serão resolvidos apenas com a implementação do novo Estatuto da Cidade, e que ameaçam a sua implantação neste centro urbano. Dentre esses, o próprio Silva aponta as zonas de conflito criadas na disputa pelos espaços da Cidade – que, segundo sua percepção, ao passo em que ameaçam, também podem dar legitimidade ao Plano – mas, sobretudo, o distanciamento do poder público municipal. Para Silva, o Plano, que havia contado com a “decisiva” participação dos governos municipais da RMF, quando da sua elaboração, depara-se agora com o distanciamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Como comenta:

[...] mesmo considerando os pressupostos estabelecidos pelo PLANEFOR, o distanciamento da Prefeitura Municipal de Fortaleza revela uma postura que não valoriza tamanho esforço coletivo. O momento político é propício à uma maior aproximação da gestão municipal, à revisão da legislação urbanística da cidade. É momento privilegiado para que se discuta a estruturação urbana de Fortaleza e suas

---

<sup>41</sup> Seus instrumentos urbanísticos se distribuem em: Tributários (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – progressivo no tempo para as áreas ociosas), Jurídicos (edificação compulsória, desapropriação, discriminação das terras públicas e regularização de loteamentos ilegais e áreas faveladas) e Urbanísticos (criação de zonas especiais de investimentos públicos e maiores exigências para aprovação dos loteamentos e a Participação Popular) – (SILVA, n.d., n.p).

vinculações com seu vasto espaço metropolitano. O PLANEFOR não tem envidado esforços nessa direção. Que a PMF compreenda a validade e pertinência de todo o esforço contido na concepção do PLANEFOR e auspície uma discussão que coloque a cidade e os cidadãos de Fortaleza como principais sujeitos de nossa história urbana (ID., n.d., n.p).

O distanciamento municipal das propostas do Plano Estratégico pode sinalizar um certo desinteresse dessa esfera do poder público para com alterações na forma atual de gerenciamento do espaço urbano de Fortaleza. Ilustrando esta situação Vilsmaier (2001, n.p.) registra:

[...] o caso de Fortaleza é uma representação típica do clientelismo político, onde apesar de existir leis que exigem concursos públicos para os órgãos da administração, faz anos que isso não ocorre, sendo os funcionários públicos contratados a partir da indicação dos políticos. A exemplo da *Prefeitura*, onde vários membros da família do prefeito estão ocupando altos cargos políticos e administrativos. De modo que pessoas comprometidas com as oligarquias, exercem cargos em uma área da planificação e decidem sobre o zoneamento da cidade assim como também sobre as obras que serão executadas.

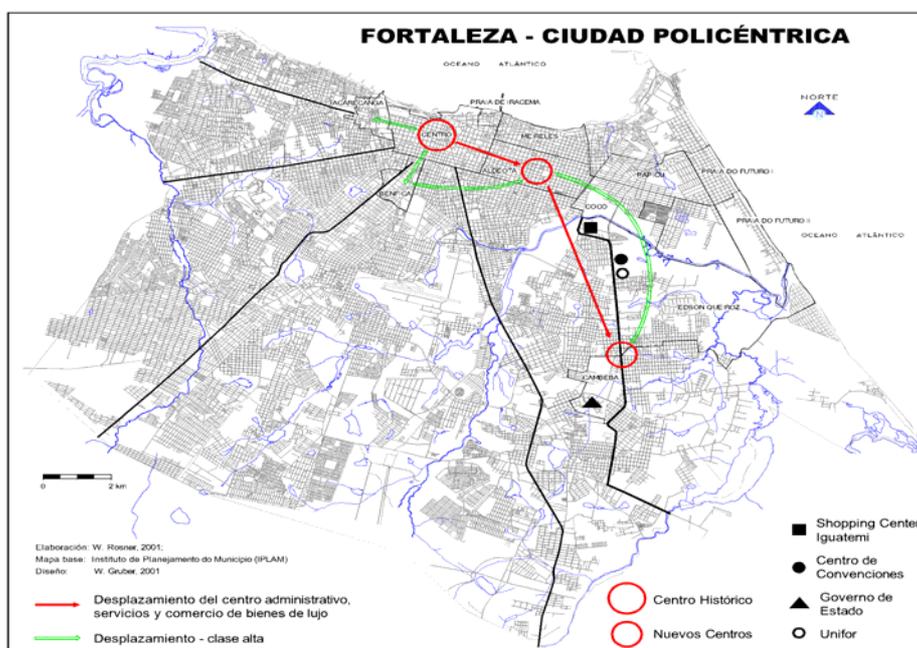
Nesse estado de corrupta convivência do público e do privado na produção da cidade, empresas imobiliárias e construtoras brigam para beneficiar-se das inversões públicas. Através do conhecimento antecipado das propostas de planificação, o setor imobiliário e as construtoras têm a possibilidade de intervir nestes planos, assim como também de eliminar a concorrência para a construção de obras públicas. Dessa maneira a administração pública se converte em uma grande agência de outorga de contratos, com conseqüente prejuízo para o setor público ao eliminar a concorrência real nas licitações de obras e serviços...se poderia citar inúmeros casos onde diversos agentes poderosos do setor imobiliário atuaram a margem da lei, construindo edifícios em áreas que segundo o Plano Diretor pertencem a categoria de “*não edificáveis*” (por exemplo áreas de preservação ambiental), ou mudando simplesmente o uso do imóvel sem prévia autorização [tradução livre nossa].

E, prosseguindo, Vilsmaier comenta o desmonte do sistema de planejamento da Capital cearense, que conduziu, inclusive, à dissolução do Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), reforçando a crítica lançada por Silva quanto ao distanciamento do poder público municipal. Como comenta esse autor,

[...] ‘se não quero planificar nada, não necessito tampouco de um instituto de planificação,’ porque quanto melhor a planificação, mais difícil a intervenção desses interesses individuais. O desmonte do sistema de planificação forma parte da reforma administrativa realizada pelo prefeito no início de sua gestão atual. Aparte da extinção do instituto de planificação esse político também fez com que a Câmara Municipal aprovasse uma lei na qual transfere o poder de legislar sobre o uso do solo a ele mesmo. As conseqüências desta lei são mais que evidentes e não precisam de mais explicações. Assim mesmo, limitou a margem de ação da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor, de tal maneira, que hoje em dia este instrumento de supervisão praticamente já não funciona [...] [tradução livre nossa] (VILSMAIER, 2001, n.p).

Com uma estrutura complexa de Poder Local e problemas estruturais quanto à ocupação e organização do seu espaço urbano, Fortaleza permanece como uma cidade dinâmica, de contrastes extremos, com um vasto espaço metropolitano constituído por vários “centros” (Figura 26) e por territórios urbanos diferenciados. Esses fatores, em parte, podem estar sendo dificultadores, mas não impeditivos ao crescimento do seu turismo. Fortaleza reúne um conjunto de condições favoráveis – clima<sup>42</sup>, atrativos naturais, culturais, equipamentos de lazer, localização estratégica<sup>43</sup> – para o desenvolvimento desta atividade, o que tem lhe permitido alcançar resultados promissores.

FIGURA 26  
Área urbana de Fortaleza



Fonte: Vilsmaier, 2001.

A Capital do Ceará caracteriza-se hoje como uma cidade predominantemente terciária. Este setor responde por 73,2% do seu PIB e por 74,6% da sua população ocupada<sup>44</sup>. O turismo, como sabido, um dos componentes do terciário - juntamente com o comércio e a prestação de serviços - vem apresentando um crescimento expressivo nesta metrópole. No

<sup>42</sup> Fortaleza está situada a 2 graus da linha do Equador. Usufriui anualmente de 2.800 horas de exposição ao sol (CEARÁ, 1999, n.p).

<sup>43</sup> O Estado do Ceará, onde situa-se Fortaleza, sua Capital, está localizado na região Nordeste do Brasil, na costa atlântica, logo abaixo da linha do Equador. Sua posição apresenta uma vantagem competitiva em relação a outros estados brasileiros e mesmo em relação, também a outros países da América do Sul, devido ao mais reduzido tempo de viagem para cidades como Lisboa, Miami e Lagos (África), calculado em aproximadamente seis horas e trinta minutos (CEARÁ, 1999, n.p).

<sup>44</sup> IPLANCE, dados de 1995 e SINE/CE, dados de 1997, *apud* Vilsmaier, 2001, n.p.

período entre os anos de 1995 e 2001 o fluxo via Fortaleza saltou de 761.777 para 1.631.072 visitantes, com uma variação de 114,1%, equivalendo a um crescimento médio anual de 13,6% (SETUR/CE, *apud* TELES, 2003, p. 52).

Os resultados positivos apresentados pelo turismo do Ceará e, especialmente, pelo de Fortaleza, decorrem dos já citados diferenciais da cidade – e do Estado – mas, sobretudo, das intervenções relativamente recentes realizadas pelo governo estadual na atividade. Ao perceber no turismo uma “saída estratégica” para o desenvolvimento econômico do Ceará, em face às dificuldades e características de sua agricultura (declínio das culturas tradicionais e intempéries climáticas) e de sua indústria (baixa diversificação e integração dos ramos de atividade; pequena participação de investimentos não locais; forte predominância de ramos tradicionais; altíssima concentração na RMF), o governo do Ceará partiu para a organização do crescimento desta atividade (BENEVIDES, 1998, p. 30).

Conforme Benevides (1998, p. 30), além do motivo já citado existiram mais quatro razões, sintetizadas a seguir, que levaram o governo do Ceará a priorizar o turismo enquanto uma alternativa de desenvolvimento: saturação dos pólos turísticos tradicionais do País, paralelamente a veiculação da imagem positiva do Ceará na mídia nacional; novo papel indutor assumido pelo governo do Ceará seja na promoção de investimentos, na inversão de recursos próprios na constituição do aparato infra-estrutural social, físico e turístico, para o qual contou com o suporte de organismos internacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; possível papel integrador, que o turismo, através dos programas implementados, poderia assumir no litoral cearense; e a ampliação, com o suporte do novo planejamento turístico, de um estilo de relacionamento não patrimonialista e não clientelista com o setor privado, também denominado Pacto de Cooperação.<sup>45</sup>

Em um retrospecto histórico, a iniciativa do governo do Estado do Ceará em prol da promoção do turismo, com ações coordenadas, deu-se em torno de 1971 com a criação da Empresa Cearense de Turismo – EMCETUR. Essa ação, dotada de certo empirismo e imediatismo, foi consoante com a fase de institucionalização do turismo de forma organizada

---

<sup>45</sup> Política de promoção de parceria entre governo e setor privado e de coordenação de parcerias entre segmentos do setor privado. Esta política, implementada em 1991, no governo de Ciro Gomes, reúne sistematicamente representantes do setor público e diversos segmentos da sociedade civil empresarial: secretarias de estado, prefeituras, universidades, institutos de pesquisa, empresários, consultores, federações da indústria e do comércio, sindicatos, etc. O Pacto de Cooperação objetiva buscar a parceria desses setores na viabilização técnico-financeira de projetos, aumento de produção setorial através de flexibilização tributária, revitalização setorial, através de investimentos, etc. (ver AMARAL FILHO, 203, p. 376).

no País, tendo por base a intervenção do Estado, via agências governamentais, como o Banco do Nordeste (BNB) e SUDENE.

No período compreendido entre os anos de 1970 e 1992, fase denominada por Benevides e Cruz como de “re (descobrimento) do Nordeste”, a EMCETUR preocupou-se com a venda da imagem e paisagens turísticas do Ceará, ainda de forma empírica, realizando campanhas promocionais, trabalho de captação de eventos e *workshops*, apoiados nos recursos paisagísticos e na hospitalidade cearenses, sem qualquer direcionamento para um planejamento territorial do turismo do Estado. Nesta fase foram construídos/reformados equipamentos pontuais como o Centro de Turismo<sup>46</sup>, o Centro de Convenções do Ceará e o teleférico Ubajara<sup>47</sup> e elaborado, em junho de 1979, o I Plano Integrado de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Ceará – Diagnóstico e Programação - IPLANCE, 1979. A integração proposta pelo IPLANCE estava restrita ao desenvolvimento e à articulação de ações governamentais no âmbito institucional; às tentativas de dinamizar o mercado turístico, aproveitando as potencialidades locais e incrementando o seu uso e à proposta de uma política de recursos humanos direcionadas às atividades de interpretação, revalorização e conscientização do patrimônio turístico (BENEVIDES e CRUZ, 1998, p. 52-54).

A segunda fase vivenciada pelo turismo do Ceará, conforme a periodização traçada por Benevides e Cruz (1998, p. 54-59), é marcada pela expansão, via coordenação do Estado, de uma infra-estrutura turística básica destinada a possibilitar a integração do Estado ao mercado nacional, proposta que se expressa através dos Planos Urbanísticos Turísticos. Os autores comentam, entretanto, que a conexão a ser criada entre a coordenação do Estado e os planos turísticos não ocorre antes de 1989. Assinalam que a partir de 1987, nos documentos governamentais aonde preocupações com o turismo aparecem - esparsamente publicados - já se pode identificar uma orientação básica voltada para a superação da lógica de ocupação turística inicial do litoral cearense, calcada, até este instante, em um processo concorrencial e desordenado de ocupação do espaço e em ações pontuais da EMCETUR. Avaliam, por fim, que até o final da década de 1980 faltava ao governo do Ceará estabelecer diretrizes integradas e sistêmicas para o turismo, construindo um planejamento sintonizado com as tendências da economia mundial, voltado para a produção e ordenamento do território.

---

<sup>46</sup> Complexo arquitetônico que congrega a administração da antiga EMCETUR, lojas de comercialização de artesanato e outros produtos regionais, um museu e um teatro (BENEVIDES e CRUZ, 1998, p. 54).

<sup>47</sup> Utilizado para viabilizar a atratividade turística de uma gruta de grande valor geológico (BENEVIDES e CRUZ, 1998, p. 54).

O primeiro esforço de planejamento territorial do turismo no Ceará resultou na elaboração, em 1989, de um plano voltado para as preocupações estratégicas do desenvolvimento turístico estadual, denominado Programa de Desenvolvimento do Turismo do Litoral do Ceará – PRODETURIS. Como um plano de ocupação ordenada, racional e sustentável de todo o litoral cearense, o PRODETURIS envolveu a realização de viagens e estudos de campo, voltados para o mapeamento e a regionalização ecológico ambiental dos recursos naturais, paisagísticos e culturais dessa área. Essa regionalização resultou no delineamento de quatro regiões turísticas:

Região I – Compreende a Região Metropolitana de Fortaleza;  
 Região II – Caucaia, São Gonçalo do Amarante, Paracatu, Paraipaba, Trairi e Itapioca;  
 Região III – Aquiraz, Cascavel, Beberibe, Aracati, Icapuí, Pindoretama e Fortim; e  
 Região IV – Amontoada, Itarema, Acaraú, Cruz, Camocim, Barroquinha, Chaval, Granja e Jijoca de Jericoacoara (CEARÁ, 1999, n.p).

O PRODETURIS forneceu as bases técnicas e conceituais para o Programa de Desenvolvimento Turístico do Ceará - PRODETUR-CE, 1992, uma exigência do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste – PRODETUR-NE<sup>48</sup> aos estados nordestinos interessados em participar desse programa turístico direcionado para toda a região, tendo o Banco Interamericano como seu financiador, intermediado pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Do programa pioneiro o PRODETUR-CE aproveitou a proposta de regionalização, incluindo, na sua primeira fase, as regiões já delimitadas, e definindo como prioritária a região turística II, situada a uma distância média de 40 km a oeste de Fortaleza (CEARÁ, 1999, n.p, BENEVIDES, 1998, p. 19 e BENEVIDES e CRUZ, 1998, p. 61). Apesar de ter estabelecido a Região II como prioritária, os recursos destinados ao PRODETUR-CE não foram aplicados apenas nesta área, tendo também contemplado o município de Fortaleza.

Enquanto alguns estados nordestinos, como a Bahia, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Alagoas optaram, inicialmente, na primeira fase do PRODETUR-NE, pela implantação de um megaprojeto turístico<sup>49</sup>, proposta posteriormente alterada em face às

<sup>48</sup> Todo o processo de concepção do PRODETUR Nordeste, também denominado Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste, será tratado na parte referente ao turismo baiano.

<sup>49</sup> Segundo Cruz (2000, p. 80), a opção, por parte de alguns estados nordestinos pela implantação de um megaprojeto turístico foi condicionada por diversos fatores: a existência de demanda potencial e, ao mesmo tempo, a deficiência infra-estrutural turística dos estados e/ou trechos de costa desses estados eleitos para implantação desses projetos; o envolvimento do poder público estadual com questões relativas ao desenvolvimento do turismo e sua capacidade de articulação política para viabilização dos empreendimentos (para captação de recursos, para a elaboração do projeto, para a escolha da área, para a implantação da infra-estrutura básica, de energia, de telefonia e de acesso, etc.) e a margem de risco deles, dentre outras questões.

exigências do BID<sup>50</sup>, o Ceará, assim como o Maranhão, Sergipe e Piauí apresentaram uma estratégia diferenciada para o programa nordestino de urbanização turística do litoral<sup>51</sup>, guiados, conforme Cruz, (2000, p. 80) por algum tipo de impedimento ou desinteresse.

No caso do Ceará, o seu PRODETUR, desde os momentos iniciais, foi concebido, principalmente, como um programa de obras múltiplas, constituindo-se em um desdobramento do setor de infra-estrutura básica do PRODETURIS-CE, com projetos direcionados à ampliação e melhoria de infra-estrutura ao longo dos 573 km de seu litoral. Foram elaborados 127 projetos, com investimentos da ordem de US\$ 163,80 milhões, dos quais US\$ 81,90 milhões (50,0%) financiados pelo BID, através do BNB, US\$ 42,80 milhões (26,1%) contrapartida do Estado e US\$ 39,10 milhões (23,9%), recursos da União (ver Tabela 16 e Figura 27). As metas contempladas nos projetos do PRODETUR para o estado do Ceará objetivaram, dentre outras ações:

[...] a criação de 796.976 empregos, serviços de esgotamento sanitário e abastecimento d'água, para atendimento a 175 mil habitantes, implantação/melhoria de 252,86 km de rodovias, preservação de 2.238 hectares no meio ambiente e a ampliação/modernização do Aeroporto Internacional Pinto Martins (CEARÁ, 1999, n.p).

Os recursos da primeira fase do PRODETUR-CE foram destinados, prioritariamente, para a infra-estrutura de transportes e rodovias (US\$ 102,4 milhões, equivalentes a 62,5%), com destaque para o Aeroporto Internacional Pinto Martins (US\$ 78,20 milhões, ou 47,7%). O saneamento básico foi contemplado com inversões totais de US\$ 25,76 milhões (15,7%), o meio ambiente e a proteção ambiental com US\$ 5,07 milhões (3,1%) e o desenvolvimento institucional com US\$ 2,68 milhões (1,6%).

TABELA 16  
Programa de Desenvolvimento do Turismo do Ceará I (PRODETUR/CE I) – fontes dos valores financiados

Fontes	US\$ Milhões	Participação %
1. Empréstimo BID	81,90	50,0
2. Contrapartida do Estado	42,80	26,1
2.1. BNDES	24,78	15,1
2.2. Tesouro	18,02	11,0
3. União	39,10	23,9
Total Geral	163,80	100,0

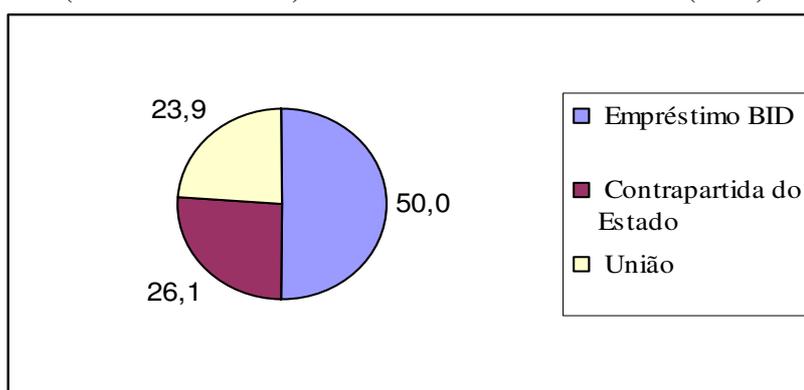
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Turismo do Estado do Ceará, PRODETUR/CE.

<sup>50</sup> Esse processo será analisado com maiores detalhes na parte referente à Bahia.

<sup>51</sup> Na sua primeira fase o PRODETUR-NE foi concebido enquanto um programa de desenvolvimento urbano do litoral da região Nordeste do Brasil (ver CRUZ, 2000, p. 111).

Os impactos das intervenções realizadas na atividade turística do Ceará produziram reflexos expressivos no turismo de Fortaleza. Além do significativo crescimento no fluxo de turistas, apresentado anteriormente, esta Capital registrou um incremento de 120,4% na demanda hoteleira, entre 1995 e 2001, com uma expansão de 82,6% na oferta de unidades habitacionais (Tabela 17). A receita média direta gerada pelo turismo desta metrópole entre 1996 e 2000 situou-se em R\$ 736,2 milhões, com um impacto no PIB, neste último ano, equivalente a 7,2% (Tabela 18). Segundo o Embratur, a participação de Fortaleza no fluxo de visitantes captado pelo Brasil tem apresentado um movimento ascendente desde 1998 (rever Tabela 10). Esta cidade foi a sétima mais visitada do País por turistas estrangeiros em 2002, motivados, sobretudo, pelo lazer (Tabela 19).

FIGURA 27  
Programa de Desenvolvimento do Turismo do Ceará I  
(PRODETUR-CE I) – fonte dos valores financiados (em%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SETUR/CE e do PRODETUR/CE.

TABELA 17  
Turismo em Fortaleza – fluxo total, demanda e oferta hoteleira

Ano	Fluxo Turístico			Demanda e oferta hoteleira					
	Turistas	Índice (%)	Perm. (dias)	Demanda Hoteleira	Índice (%)	UHs	Índice (%)	Taxa de ocupação (%)	Perm. (dias)
1995	761.777	100,0	11,0	364.929	100,0	5.254	100,0	48,6	4,8
1996	773.247	101,5	13,0	353.558	96,9	5.945	112,9	46,7	5,0
1997	970.000	127,3	12,5	450.749	123,5	6.117	116,2	51,3	4,6
1998	1.297.528	170,3	9,5	623.437	170,8	6.350	120,6	59,4	4,0
1999	1.388.490	182,3	9,1	660.813	181,1	7.105	135,0	56,9	4,0
2000	1.507.914	197,9	8,9	719.337	197,1	8.149	155,1	58,7	4,1
2001	1.631.072	214,1	9,0	804.139	220,4	9.592	182,6	57,7	4,0

Fonte: SETUR/CE, *apud* Teles, 2003, p. 52.

TABELA 18  
Turismo em Fortaleza – receita e impacto no PIB – 1996/2000

Itens	1996	1997	1998	1999	2000	Média
Gasto per capita/dia (R\$)	51,66	56,00	59,59	63,98	70,19	60,28
Perm. Média (dia)	13,0	12,5	9,5	9,1	8,9	10,6
Gasto per capita (R\$)	671,58	700,0	566,10	582,22	623,25	628,63
Fluxo turístico	773.247	970.000	1.297.528	1.388.490	1.507.914	1.187.436
Receita turística direta*	519,3	679,0	734,5	808,4	939,8	736,2
Renda gerada (R\$ milhões)**	659,9	971,0	1.123,8	1.325,8	1.644,7	1.145,0
Impacto sobre o PIB***	4,0	5,0	5,4	6,1	7,2	5,5
Emprego (mil)	312	330	353	369	387	350

Fonte: SETUR/CE e IPLANCE, *apud* Teles, 2003, p. 60.

\* Obtida pelo produto entre gasto per capita e fluxo turístico.

\*\* Decorre do processo iterativo dos gastos dos turistas na economia via propensão marginal a consumir (efeito multiplicador). Os multiplicadores utilizados foram: 1996 = 1,34; 1997 = 1,43, 1998 = 1,53, 1999 = 1,64 e 2000 = 1,75.

\*\*\* Obtido pela relação entre renda gerada (direta e indireta) e o PIB.

TABELA 19  
Turismo em Fortaleza – principal motivo da viagem, segundo os visitantes estrangeiros 2002

Motivo da Viagem	Em %
Lazer	68,42
Visitar familiares/amigos	14,91
Negócios/Congressos/Convenções	10,96
Outros	5,70

Fonte: Embratur, Estudo da Demanda Turística Internacional, 2002.

Juntamente ao crescimento do turismo de Fortaleza, os indicadores revelam que o Ceará terá ainda que desenvolver um amplo esforço se objetiva promover a interiorização desta atividade, desconcentrado o fluxo da Capital, responsável pela absorção, no ano 2000, de cerca de 70% dos visitantes recebidos pelo Estado (Tabela 20), e o direcionando para outras regiões. A adoção de programas nesta direção poderá permitir que os resultados econômicos procedentes do desenvolvimento do turismo possam vir a ser compartilhados mais intensamente por áreas externas à cidade de Fortaleza.

Sem desprezar a importância desses resultados positivos apresentados pelo turismo de Fortaleza, faz-se também necessário pontuar as críticas formuladas ao processo de intervenção realizado nesta atividade em todo o Ceará. Cabe assim recorrer ao Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará, entidade que avaliou o PRODETUR-CE I e apontou uma série de deficiências deste programa, dentre as quais:

- O modelo de desenvolvimento que o baliza se voltou preferencialmente ao turista internacional que se hospeda nos Resorts comandados pelo capital estrangeiro – o qual exige uma mão-de-obra qualificada e não aproveita os recursos locais, gerando e aumentando a segregação sócio-espacial;
- Abrangência do sistema de saneamento básico (no centro das sedes municipais, excluindo as periferias e praias);
- Relação recursos investidos x desenvolvimento do turismo bastante desproporcional, em função da não alteração do quadro de miséria existente;
- Deslocamento na aplicação de recursos previstos (decisão de gabinete);
- Prioridade dada para construção de infra-estruturas;
- Incentivo exclusivo aos grandes projetos empresariais;
- Falta de crédito para pequenas iniciativas;
- Políticas de capacitação centralizadas em produtos e não em processos (FÓRUM..., 2004, n.p).

**TABELA 20**  
**Turismo no Ceará – fluxo na Capital e interior – 1997/2000**

Ano	Fluxo Ceará	Fluxo Fortaleza	Fluxo Interior	(%) Fort/Total	(%)Int./Total
1997	1.441.420	970.000	471.420	67,3	32,7
1998	1.859.358	1.297.528	561.830	69,8	30,2
1999	2.035.526	1.388.490	647.036	68,2	31,8
2000	2.159.333	1.507.914	651.419	69,8	30,2

Fonte: Elaboração própria com base em dados da SETUR/CE, *apud* Teles, 2003, p. 55.

A partir da identificação dos problemas, o Fórum apresentou um amplo leque de proposições para a reorientação do programa no litoral cearense, incluindo desde atividades de fomento às ações da comunidade local até o acompanhamento e gestão dos planos turísticos direcionados para esta região. Destacam-se dentre as propostas efetuadas:

- 1)Desenvolver um modelo de turismo integrado às demais atividades econômicas...A integração com iniciativas que fortaleçam a pesca artesanal (completamente abandonada pelo Estado) e a pequena agricultura são estratégias fundamentais de fortalecimento do turismo.
- 2)Atualizar as tecnologias tradicionais, a exemplo das embarcações com características tradicionais; maior segurança e melhores condições de trabalho, múltiplo uso (pesca e turismo).
- 3)Garantir o espaço das populações tradicionais de pescadores, pescadores/agricultores na costa oeste e leste. A geração de emprego e renda deve priorizar os residentes nas comunidades litorâneas, para os novos empreendimentos, dinamizando os capitais locais na construção de micro e pequenas empresas nos setores de hospedagem, alimentação e transportes.
- 4)Descentralizar o planejamento turístico referente aos municípios e às localidades, de modo a fortalecer a participação nos processos de planejamento, monitoramento e avaliação e nas tomadas de decisão pelas comunidades litorâneas;
- 5) Capacitação a nível municipal e local com a efetiva participação da população local, visando o planejamento de uma política de turismo em bases locais;
- 6) Criação, no litoral, de Escolas dos Povos do Mar em nível profissionalizante, voltadas ao ensino de profissões ligadas ao turismo, pesca, artes, indústria e agricultura ecológica;
- 7)Participação das populações locais na formulação, implantação, acompanhamento e avaliação do PRODETUR, nas seguintes áreas: planejamento e ordenamento

territorial; elaboração de planos e projetos urbanísticos; saneamento; destinação dos resíduos sólidos e reformulação do componente ambiental (ID., 2004, n.p).

O PRODETUR encontra-se atualmente na sua segunda etapa, a qual deverá contemplar todos os estados do Nordeste, mais Espírito Santo e Minas Gerais, o que será comentado com maiores detalhes no Capítulo 4. No Ceará, esta nova fase do programa, que tem por objetivo “complementar a infra-estrutura para desenvolvimento do turismo no Estado, fortalecer a atividade como fator de geração de emprego e renda nos municípios e melhorar a qualidade de vida das populações que residem nos pólos turísticos”, deverá contemplar e completar o PRODETUR-CE I, atuando nos sete municípios já envolvidos e em mais três, considerados como área impactada na primeira etapa: Ariquiraz, Camocim e Jijoca de Jericoacoara.

O PRODETUR II prevê investimentos em três segmentos: fortalecimento da capacidade municipal para o turismo, com recursos destinados às gestões municipais de turismo e ações de proteção e conservação de recursos naturais e patrimônio cultural; promoção de investimentos, com planos de *marketing* turístico e capacitação empresarial; treinamento e infra-estrutura, com ações de capacitação e obras de infra-estrutura. Nesta nova etapa do PRODETUR-CE, o agente financiador – BID – estabeleceu como condições para a assinatura do programa:

- Implantação do Pólo “Ceará Costa do Sol”;
- conclusão do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS;
- elaboração de 30% de projetos executivos com recursos do Estado ou Ministério do Turismo, pulverizados por componentes (CEARÁ, n.d, n.p).

O marco institucional para o PRODETUR II – Ceará será formado pelo BID e BNDES, enquanto agentes financeiros; BNB, mutuário e executor do Programa; Secretaria de Turismo do Estado, coordenador e executor estadual. Além desses, envolverá também os seguintes órgãos estaduais: Secretaria de Infra-estrutura do Ceará (SEINFRA), através da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) e do Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes (DERT); e Secretaria de Ouvidoria Geral e Meio Ambiente, através da Superintendência de Meio Ambiente do Ceará (SEMACE).

No PRODETUR II, o Ceará deverá entrar com projetos no valor de US\$ 130 milhões, através do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Registra-se que, em 22 de abril de 2004, o governo do Estado do Ceará encaminhou à Assembléia Legislativa o projeto de Lei que autoriza o Executivo a contratar US\$ 78 milhões, junto ao BNB, para financiamento da segunda etapa do PRODETUR, que apresenta, dentre as suas ações previstas, a ampliação da Rodovia Costa do Sol, a construção do Centro Multifuncional de Feiras e Eventos, a infra-estrutura para o aeroporto de Parazinho/Camicim, dentre outros (NÓBREGA, 2004, n.p).

A significação que o turismo tem assumido nas políticas governamentais do Ceará está atrelada a percepção da importância desta atividade na “valorização do espaço”, principalmente em regiões economicamente estagnadas ou deprimidas pela perda de dinamismo das suas tradicionais atividades produtivas (BENEVIDES, 2003, p. 46). Esta percepção está conduzindo a que o turismo assuma, de fato, um papel prioritário nas políticas públicas estaduais. E, de modo a fortalecer esta atividade, o governo cearense está buscando implementar programas adicionais para o turismo. Dentre esses, cabe citar os Planos de Ação Turística (PATs), realizados através da Secretaria de Turismo (SETUR-CE).

Os PATs, conforme Benevides (2003, p. 46), em uma certa consonância com as propostas de municipalização do turismo no Ceará, voltam-se para o levantamento de potencialidades de municípios - situados fora da região litorânea contemplada pelo PRODETUR I – para posterior planejamento do seu desenvolvimento turístico. Estes planos propõem novas possibilidades para o turismo, baseadas no aproveitamento turístico de tradicionais potencialidades produtivas, arquitetônicas, paisagísticas, naturais e culturais desses lugares. Na visão de Benevides, que percebe as orientações dos PATs como caudatárias do PRODETUR-CE, e, por extensão do PRODETURIS, a criação dessa diversificada ambiência, favorável ao desenvolvimento da atividade turística nesses municípios, traduz-se em um ponto comum aos dois primeiros programas.

O direcionamento dos PATs para outras regiões do Estado do Ceará, ainda não consideradas como efetivamente turistificadas compõem a estratégia de desconcentração da oferta turística estadual, que, como visto, é significativamente polarizada pela RMF, com o turismo massivo de lazer sol e praia. A SETUR-CE, que já elaborou 22 PATs, busca com esses planos a interiorização do turismo no Estado, através da oferta de um produto

“diferenciado, diversificado e de qualidade” (SETUR-CE, *apud* Benevides, 2003, p. 47). O grande desafio dessa nova proposta será aliar a descentralização do turismo cearense com a desconcentração econômica dos seus resultados e com a preservação das peculiaridades naturais e culturais das áreas por ele atingidas, o que prescinde uma participação local no planejamento e na gestão do turismo e a incorporação de aspectos próprios das localidades em programas que possibilitem o seu aproveitamento pela população local. Benevides, que levanta esta preocupação – ratificada pelo Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará - e aponta os requisitos para a sua resolução, sinaliza favoravelmente aos caminhos já trilhados pelos PATs, argumentando:

[...] O que pode conferir ao PAT um conteúdo social mais amplo é a participação desses vários segmentos na discussão, decisão e direção de projetos turísticos a serem implantados, de forma a com isso aumentar o seu grau de ingerência e de apropriação nos resultados desse processo [...] (BENEVIDES, 2003, p. 48).

Também comentando as formas de reação das comunidades locais ao turismo no Ceará, Coriolano indica que muitas destas passaram do período da aversão, quando o visitante era visto como um ocupante indesejado e agora buscam tirar proveito da expansão da atividade nas localidades em que residem. Coriolano identifica, inclusive, que esta postura da população local tem conduzido ao associativismo, ampliando assim as possibilidades de retorno dos resultados do turismo para as comunidades.<sup>52</sup> Como relata:

[...] as comunidades receptoras de turismo do Ceará adotam duas estratégias para desenvolver o turismo de forma associativa. A primeira, organizando um turismo participativo, onde todos se sentem capazes de contribuir, entendendo que são aqueles que conhecem a cultura e o espaço ecológico das comunidades, os melhores organizadores das estratégias de desenvolvimento turístico local. Quando esses grupos são assessorados por técnicos com conhecimento de gestão participativa, quando a filosofia cooperativista é entendida por todos, a comunidade avança econômica e culturalmente. A segunda forma é organizando as cooperativas que são organizações de grupos de pessoas com atividades comuns, cada um com um pequeno capital, para formar um capital maior, capaz de prestar um serviço turístico, remunerado e beneficiando de forma justa, ou seja, de acordo com as cotas de participação dos cooperados e com os serviços prestados. Quem entra com mais capital recebe mais, é tudo proporcional e auto-fiscalizado (CORIOLANO, 2003b, p. 39).

Como visto, no Ceará algumas comunidades das regiões turísticas começam a se organizar, buscando soluções alternativas e diferenciadas para o desenvolvimento do turismo,

---

<sup>52</sup> É importante pontuar que o cooperativismo em atividades turísticas não está restrito às pequenas localidades. Registra-se em Fortaleza uma cooperativa de Trabalhadores e Serviços Hoteleiros e Turismo do Estado do Ceará (CORIOLANO, 2003b, p. 37).

seja através do lançamento de críticas e propostas (como feito pelo Fórum em Defesa da Zona Costeira do Ceará), de uma efetiva participação nos mecanismos de gestão ou da concretização de formas inteligentes de aproveitamento das possibilidades criadas por essa atividade. Entretanto, os problemas do Ceará e, destacadamente, os de Fortaleza, são ainda bastante complexos, levando a que autores, como Benevides (2003, p. 50), defendam que o turismo nesta região, assim como em outras em que a sua expansão não decorreu de um desenvolvimento anterior mais amplo, requeira a presença do Estado, de modo a que possa vir a cumprir – caso seja possível - o papel de indutor do desenvolvimento. A atuação do Poder Público como promotor do espaço turístico – ainda que não exclusivo - torna-se fundamental ao processo de ordenamento desta atividade, que envolve o planejamento do desenvolvimento da infra-estrutura física, das ações de *marketing* e comercialização, da capacitação profissional, dentre outras. Em casos como este, o alcance da sustentabilidade do turismo dificilmente irá prescindir de um direcionamento favorável das políticas públicas.

### **2.3.3. Primeiro balanço sobre as experiências das cidades selecionadas**

Ao longo desse capítulo buscou-se discorrer sobre a ordenação territorial, um fenômeno relativamente recente, fundamental aos destinos turísticos, dada a importância do território para esta atividade; sobre as decisões que afetam o território, englobando a planificação territorial, a setorial ou a econômica e o planejamento urbano - que compõem a planificação física -, o planejamento estratégico e a política regional. Foi observada a relevância da integração entre a planificação estratégica e a física, no ordenamento territorial, dado que, ao passo em que a primeira modalidade permite a abordagem de aspectos não restritos ao uso do solo, mas que podem ser incorporados quando da sua definição, a segunda, de caráter normativo, pode contribuir para a viabilização de propostas estratégicas. Procurou-se abordar a importância do tratamento do planejamento estratégico enquanto um processo circular e ininterrupto que enfoca os possíveis ganhos para uma localidade turística, a partir da adoção do modelo de planejamento turístico estratégico territorial, que alia a proposta de estabelecimento de linhas estratégicas para a configuração do modelo territorial do turismo com os princípios do desenvolvimento sustentável. Discutiu-se ainda o papel das políticas públicas no ordenamento territorial do turismo, abordando a importância das parcerias no planejamento estratégico interativo.

Com a análise das experiências das cidades brasileiras selecionadas, pode-se verificar que o Rio de Janeiro adotou o planejamento estratégico - primeiramente enquanto um modelo de desenvolvimento urbano e, posteriormente, urbano-turístico -, sob a orientação do CIDEU, porém, em condições diferenciadas das vigentes em algumas cidades onde este modelo pode ser considerado bem-sucedido, a exemplo das européias Barcelona e Lisboa. A primeira grande diferenciação refere-se ao quadro social, desfavorável à capital do Estado do Rio de Janeiro; em seguida, o fato da articulação entre o modelo e o turismo só ter acontecido após a confecção do plano, demonstrando que a importância desta atividade para a cidade ainda não está completamente internalizada, seja pelos órgãos públicos ou pelos gestores privados. Prosseguindo, o planejamento estratégico do Rio, e talvez esta tenha sido a sua maior falha, não seguiu um processo circular e ininterrupto, como recomenda a metodologia adotada, mas sim um processo linear, com um claro rompimento no seu ciclo, apesar da proposta de continuidade já vigente. Mas ainda que não tenha realizado as adaptações necessárias ao modelo do Planejamento Estratégico, o Plano Rio possibilitou o incremento do turismo local, contribuiu para uma mais ampla divulgação desta metrópole, para a captação de um evento de expressão continental, além de ter propiciado um intenso debate sobre a cidade, em que pese ter sido definido como um plano da elite carioca.

No caso de Fortaleza observou-se que o planejamento estratégico conta com empecilhos similares ao Rio – as duas são cidades situadas no Brasil, país em desenvolvimento, caracterizado por uma instabilidade econômica, elevada concentração de renda – e outros peculiares à realidade local, mas identicamente graves, como a falta de interesse do poder público municipal na adoção deste plano. Entretanto a cidade, através de um processo comandado pelo governo estadual, tem buscado alternativas próprias para o desenvolvimento do turismo. Estas passam pela adoção de um modelo pautado no financiamento internacional, que, em alguns momentos, tem assumido a função de política de urbanização do litoral, atuando em áreas de expansão turística, onde a capacidade do estado não acompanha a demanda pelos serviços. Este programa de desenvolvimento turístico está, porém, sofrendo alterações expressivas, que podem propiciar mudanças estruturais na sua forma de gestão, incorporando propostas de parcerias travadas entre os gestores estaduais, os municipais e a comunidade local. Em reforço a este modelo pode-se agregar a nova política de regionalização do turismo, implementada pelo governo federal em todo o país, vista no Capítulo 1, que se propõe a promover uma ampla descentralização da gestão do turismo no

Brasil, com o suporte da sociedade civil organizada. O tratamento deste assunto, entretanto, não se esgota nesta parte da tese.

Tal como assinalado no princípio deste capítulo, a apresentação das experiências das cidades, assim como dos modelos teóricos, tem a finalidade de subsidiar o trabalho de análise das tendências e perspectivas ora apresentadas para a gestão e o ordenamento territorial do turismo em Salvador, o que será realizado após a compreensão do processo evolutivo do turismo local.