



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**ABORDAGENS DO TURISMO EM ZONEAMENTOS
ECOLÓGICO-ECONÔMICOS NAS CINCO REGIÕES
BRASILEIRAS**

Karen G. Furlan Basso

Orientadora: Prof. Dra. Marília Steinberger

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF: Julho / 2009



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

**ABORDAGENS DO TURISMO EM ZONEAMENTOS ECOLÓGICO-ECONÔMICOS
NAS CINCO REGIÕES BRASILEIRAS**

Karen G. Furlan Basso

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Professora Dra. Marília Steinberger, Professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (Orientadora)

Professora Dra. Maria Geralda de Almeida, Professora do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da Universidade Federal de Goiás (Examinadora Externa)

Marcos Estevan Del Prette, Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP) (Examinador Externo)

Professor Osmar Abílio de Carvalho Júnior, Professor do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (Suplente)

Brasília-DF, 01 de julho de 2009

BASSO, Karen G. Furlan

Abordagens do Turismo em Zoneamentos Ecológico-Econômicos nas Cinco Regiões Brasileiras, Karen Grazielle Furlan Basso. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia: UnB, 2009. 185. (UnB-IH/GEA, Mestre, Gestão Ambiental e Territorial, 2009).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia.

1. Turismo

2. Políticas Públicas

3. Zoneamento Ecológico-Econômico

4. Território

5. Ordenamento Ambiental e Territorial

I. UnB-IH

II. Título (série)

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

Karen Grazielle Furlan Basso

RESUMO

A discussão da viabilidade do turismo no Brasil envolve uma tarefa árdua para encontrar um equilíbrio entre os interesses econômicos (a promoção do turismo) e a preservação dos atrativos turísticos. Essa tarefa é um desafio, pois envolve atribuições de diferentes órgãos governamentais. Em 2007, o Plano Nacional de Turismo inseriu em suas metas a de estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, demonstrando a capacidade da política de turismo orientar a ocupação e o uso do território brasileiro. Embora o Macroprograma de Regionalização do Turismo (PRT) promova o uso de determinados territórios do país, ele não permite integrar o planejamento territorial com o planejamento ambiental. No entanto, existe um instrumento que visa essa integração: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Na tentativa de melhor compreender a relação entre o turismo e o ZEE, examinou-se as abordagens do turismo em dez ZEEs das cinco regiões brasileiras. Os resultados obtidos são apresentados inicialmente de forma individual, específico a cada ZEE analisado. Posteriormente, expõe-se um resultado geral, obtido da análise do conjunto dos documentos selecionados. Após a pesquisa, foi possível concluir que o ZEE é um instrumento relevante para o planejamento turístico e que não se resume a um produto técnico, um apanhado de mapas e relatórios, mas fornece importantes subsídios para encontrar um equilíbrio entre os diferentes interesses pelo uso do território onde o turismo está inserido.

Palavras-chave: 1. Turismo; 2. Políticas Públicas; 3. Zoneamento Ecológico-Econômico; 4. Território; 5. Ordenamento Ambiental e Territorial

ABSTRACT

The quarrel of the viability of the tourism in Brazil involves an arduous task to find a balance between economic interests (the promotion of tourism) and the tourist attractions preservation. This task is a difficult challenge because it involves the attributions of different governmental bodies. In 2007, the National Tourism Plan inserted in its goals to structuralize 65 tourist destinations, with international quality standards, what demonstrates the capacity of the tourism policy to guide the occupation and the use of the Brazilian territory. Although the Program for the Regionalization of Tourism (PRT) promotes the use of definitive territories of the country, it does not allow the integration of territorial planning with environmental planning. However, there is an instrument that aims at this integration: Ecological-Economic Zoning (ZEE). In the attempt of better understanding the relation between the tourism and the ZEE, it was examined the tourism approaches in ten ZEEs of the five Brazilian regions. The results are initially presented one by one. Subsequently, it presents a general result, obtained by the analysis of all selected documents. After the research, it was possible to conclude that the ZEE is an excellent instrument for the tourism planning and it does not summarize itself in a technical product and a group of maps and reports, but it offers subsidies as a valid instrument to find a balance between the different interests related to the use of the territory where tourism is inserted.

Key-words: 1. Tourism; 2. Public Policies; 3. Ecological-Economic Zoning (ZEE); 4. Territory; 5. Environmental and Territorial Ordering.

AGRADECIMENTOS

Meus mais sinceros agradecimentos:

A Deus, que tem me conduzido e permitido que tudo ocorra bem até este momento.

A minha família, pelo mais sincero amor, mais sincero respeito, e pelo apoio presente em todos os momentos de minha vida e em todas as minhas escolhas pessoais. Eternamente grata.

A minha orientadora, professora e amiga, Marília Steinberger, pelo carinho e paciência, pela constante dedicação em conduzir-me ao aprendizado; pelo exemplo como pessoa, professora, pesquisadora e orientadora; e principalmente, por acreditar e me contagiar com seu ânimo, fé e paixão por pesquisa. A ela meu mais sincero respeito, agradecimento e eterna admiração.

As professoras e ex-orientadoras Mônica Veríssimo e Deise Bezerra, que me ensinaram a acreditar e persistir no estudo sobre o planejamento do turismo no Brasil.

Ao professor Osmar de Carvalho Júnior pelo carinho e encorajamento de seguir até o fim com meu tema de pesquisa; e aos professores Neio Campos e Lucia Cony pelo auxílio nessa caminhada.

A Marcos Woortmann, pelo amor, zelo, cuidado e constante carinho nos momentos mais fáceis e mais difíceis de toda essa etapa de minha vida.

A Wellington Favaro, pela sincera amizade, pela revisão ortográfica, e por estar sempre ao meu lado quando preciso de seu apoio.

A Ítalo Mendes, pela dedicada e preciosa amizade e por ter me aconselhado a vir morar nessa cidade.

A Tica Gondim e Silvia Monroy, irmãs de república, que por vezes representaram minha própria família aqui em Brasília.

A Isabela Sela, Mariana Carpanezzi, Gonçalo Insônia, Francesca Baggia, Patrícia e outros irmãos amigos e companheiros de república.

A Capes, por viabilizar essa pesquisa e à Secretaria do Departamento de Pós-graduação em Geografia, por estar sempre à disposição para esclarecer dúvidas com relação às questões burocráticas.

E a todos os meus amigos e colegas (todos mesmo!), que direta e indiretamente me apoiaram e dividiram comigo mais uma etapa.

E a todos os que lerão as linhas acima e não verão seu nome estampado nelas. Saibam que eu os agradeço imensamente e peço desculpas por ter pouco espaço para nomeá-los todos.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO.....	12
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL.....	22
2.1 POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO.....	22
2.2 AS POLÍTICAS DE TURISMO E SUA INTERFERÊNCIA NO TERRITÓRIO.....	32
2.3 AS POLÍTICAS DE TURISMO E SUA INTERFERÊNCIA NO AMBIENTE.....	41
3. REFERENCIAL TEÓRICO DE TURISMO, TERRITÓRIO E AMBIENTE.....	49
3.1 O TURISMO NAS ACEPÇÕES MAIS UTILIZADAS.....	49
3.2 OS IMPACTOS DO TURISMO NO TERRITÓRIO E NO AMBIENTE.....	55
3.3 O TURISMO, O TERRITÓRIO E O AMBIENTE COMO INDISSOCIÁVEIS.....	60
3.4 POR UM ORDENAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO.....	65
4. ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO.....	69
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO ZEE.....	69
4.2 CONCEPÇÃO, FINALIDADE E METODOLOGIA DO ZEE.....	73
4.3 O ESTADO DA ARTE DOS ZEEs NO PAÍS.....	81
4.4 O TURISMO NAS DIRETRIZES METODOLÓGICAS DO ZEE.....	87
5. ANÁLISE INDIVIDUAL DE ZEE: TURISMO SEGUNDO ACEPÇÕES MAIS UTILIZADAS.....	89
5.1 ZEE DA BACIA DO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO.....	89
5.2 ZEE DA REGIÃO SERRAMAR FASE 1 – RS.....	93
5.3 ZEE DA BACIA DO ALTO PARAGUAI.....	98
5.4 ZEE DO ESTADO DO ACRE – SEGUNDA APROXIMAÇÃO.....	104
5.5 ZEE DA BAÍA DE SEPETIBA –RJ.....	109
6. ANÁLISE INDIVIDUAL DE ZEEs: TURISMO COMO USO DO TERRITÓRIO.....	113
6.1 ZEE DO BAIXO RIO PARNAÍBA – PRIMEIRA APROXIMAÇÃO.....	113
6.2 ZEE DO LITORAL DO PARANÁ.....	119
6.3 ZEE DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR-163.....	123
6.4 ZEE DO LITORAL NORTE DA BAHIA.....	130
6.5 ZEE DA REGIÃO NORDESTE DO ESTADO DE GOIÁS.....	137
7. O TURISMO NO CONJUNTO DOS ZEEs ANALISADOS.....	140
7.1 VERTENTE ANALÍTICA.....	140
7.1.1 Terminologia do Turismo nos ZEEs.....	140
7.1.2 Crenças Vinculadas à Abordagem do Turismo.....	144
7.1.3 Visão Integrada X Visão Restrita do Turismo no Território.....	147
7.1.4 Abordagem do Turismo fora do Contexto.....	149
7.2 VERTENTE POLÍTICA.....	150
7.2.1 Referências aos Destinos Indutores do Turismo.....	151
7.2.2 Inserção da Política de Turismo no ZEE.....	154
7.2.3 O Turismo nas UCs Inseridas nos ZEEs.....	159
CONCLUSÃO.....	161
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	166
APÊNDICE 1.....	174

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional.....	37
FIGURA 2 – Formatos dos relatórios e mapeamentos dos ZEEs analisados.....	82
FIGURA 3 – Zoneamento Ecológico-Econômico Escala 1:100.000.....	84
FIGURA 4 – Zoneamento Ecológico-Econômico Regional Escala 1:250.000.....	85
FIGURA 5 – Mapa de Uso da Terra.....	114
FIGURA 6 – Mapa da proposta do ZEE Litoral Norte.....	135

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1.1 – ZEEs selecionados para análise.....	19
QUADRO 1.2 – Classificação Cruzada dos ZEEs analisados.....	20
QUADRO 2.1 - Quadro Histórico das Políticas Nacionais de Turismo.....	23
QUADRO 2.2 - Destinos Prioritários para Indução do Desenvolvimento Regional.....	32
QUADRO 2.3 – Maiores Hotéis no Brasil Segundo Faturamento 2005.....	38
QUADRO 2.4 – Quadro Resumo da Política Nacional de Ecoturismo.....	44
QUADRO 4.1 – Relação dos ZEE elaborados no país com apoio do governo federal.....	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAs: Áreas de Preservação Ambiental
BAP: Bacia do Alto Paraguai
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento
CCZEE: Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional
CEZEE: Comissões Estaduais de Zoneamento
CGTI: Coordenação Geral de Tecnologia da Informação
CI: *Conservation International*
CIRM: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
COMBRATUR: Comissão Brasileira de Turismo.
CONDIAC: Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba
CNTur: Conselho Nacional de Turismo
CONTUR: Conselho Nacional de Turismo
CNUMAD: Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CPRM: Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais/ Serviço Geológico do Brasil.
EIA: Estudo de Impacto Ambiental
EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias
EMBRATUR: Instituto Brasileiro de Turismo
FIDENE: Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste
FINAM: Fundo de Investimentos da Amazônia
FINOR: Fundo de Investimentos do Nordeste
FISSET: Fundo de Investimentos Setoriais
FMI: Fundo Monetário Internacional
FNE: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FUNGETUR: Fundo Gestor do Turismo
GERCO: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
GT: Grupo de Trabalho
IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBJ: Instituto Baleia Jubarte
IJB: Instituto Jardim Botânico
INPE: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPHAN: Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IUCN: União Mundial de Conservação
LAC: Limite Aceitável de Câmbio
LSIE: Laboratório de Sistemas de Informações Espaciais
MI: Ministério da Integração Nacional
MICT: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MinC: Ministério da Cultura
MMA: Ministério do Meio Ambiente
MTur: Ministério do Turismo
NE: Nordeste
OEA: Organização dos Estados Americanos
OMT: Organização Mundial do Turismo
ONG: Organização Não Governamental
ONU: Organização das Nações Unidas

PARATUR: Pará Turismo ou Companhia de Turismo do Estado do Pará
PCBAP: Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai
PDA: Projetos Demonstrativos
PLANTUR: Plano Nacional de Turismo
PNMA: Política Nacional de Meio Ambiente
PNMT: Programa Nacional para Municipalização do Turismo
PNT: Plano Nacional de Turismo
PNT: Política Nacional de Turismo
PPA: Plano Plurianual do Governo Federal
PPG7: Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRODETUR: Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo
PROECOTUR: Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PRT: Macroprograma de Regionalização do Turismo
PZEE: Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico
PZEEAL: Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal
RIMA: Relatório de Impacto Ambiental
RMS: Região Metropolitana de Salvador
RPPN: Reserva Particular do Patrimônio Natural
SAE/PR: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
SANTUR: Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santarém
SCA/MMA: Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente
SDS/MMA: Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente
SEBRAE: Agência de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário
SEDRS: Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
SENAC: Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SISTUR: Sistema Turístico
SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDENE: Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
TIES: Sociedade Internacional de Ecoturismo
TSA: *Tourism Satellite Accounting* (Conta Satélite de Turismo)
UCs: Unidades de Conservação
UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura.
WTTC: World Travel and Tourism Council
WWF: Fundo Mundial para Natureza
ZA: Zoneamento Ambiental
ZEE: Zoneamento Ecológico-Econômico

INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, verifica-se a crença, comum a políticos e empresários, de que o Brasil é um país naturalmente forte e competitivo para o turismo. Além de possuir clima agradável, costa extensa e um rico patrimônio ambiental e cultural, o país está livre de fenômenos como tsunamis, guerras, furacões e terremotos. A influência dessa crença pode ser observada no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010, no qual se afirma que “o caminho de sucesso já iniciado na direção de transformar o Brasil em um dos destinos mais procurados do mundo será reforçado, ampliado e consolidado” (MTUR, 2007:7).

O “caminho de sucesso” ao qual o documento faz referência diz respeito à continuidade dos programas, projetos e ações do PNT 2003-2006, que tinham como princípios orientadores os seguintes vetores: “redução das desigualdades regionais e sociais; geração e distribuição de renda; geração de emprego; e ocupação e equilíbrio do balanço de pagamentos” (MTUR, 2003:20). Persiste a crença de que a suposta infinidade de “atrativos turísticos do Brasil, incorporados a um conjunto de fatores estruturantes que elevem a competitividade dos produtos turísticos, impulsionará e garantirá o crescimento dos fluxos turísticos no país” (MTUR, 2003:19) e contribuirá para a solução de problemas de emprego e renda. Dessa forma, percebe-se que, entre os dois Planos Nacionais, não há grandes inflexões na maneira com que o turismo é pensado, senão no que diz respeito à inserção da “inclusão social”.

No Plano vigente, busca-se promover não só o turismo externo, mas também o turismo interno, sob o emblema da “inclusão social”. Ou seja, o plano direciona esforços não apenas para a competitividade do país em âmbito mundial, mas também para a promoção do “turismo para todos os brasileiros”, por meio da criação de condições para idosos, trabalhadores, estudantes, entre outros, viajar com mais frequência dentro do território nacional. Segundo esse PNT, o governo pretende melhorar a infra-estrutura do turismo nacional com base em padrões mundiais de qualidade, preparando 65 destinos turísticos distribuídos no território. Suas metas estão direcionadas para alcançar a marca histórica de 217 milhões de viagens no mercado interno, por meio da ampliação da oferta de produtos turísticos para consumidores de baixa, de média e de alta renda. Espera-se, com isso, gerar 1,7 milhões de empregos e US\$7,7 bilhões em divisas para o país.

A inclusão a que o PNT faz menção não se limita à questão social, mas à preocupação com a estruturação de novos destinos que envolvem a canalização de investimentos, o que de fato constitui uma questão territorial. Ambas as questões são pautadas pela crença de que a

abundante presença de recursos naturais e de patrimônios culturais, somada à infra-estrutura e à promoção nacional e internacional, são suficientes para atrair turistas e investidores.

Se, de um lado, estão os políticos e os empresários com a crença acima exposta, de outro lado estão os pesquisadores e os gestores do turismo¹. Para estes últimos é cada vez mais evidente que a existência de atrativos turísticos, somada à infra-estrutura e à promoção internacional, não é suficiente para garantir os benefícios advindos do desenvolvimento do turismo no país. Segundo eles, é um erro acreditar que bastam atrativos, facilidades e promoção para expandir o turismo, uma vez que a livre exploração turística pode provocar a “morte” dos próprios atrativos e, assim, pode provocar a decadência do turismo. Um território que perde o encanto, a singularidade e as qualidades que atraíam originalmente os visitantes perde sua posição competitiva e corre o risco de entrar em declínio. Nesse sentido, é importante considerar a necessidade de controlar a exploração turística no território para que o turismo não mate o que o tinha tornado possível. Um planejamento que objetive controlar explorações turísticas perniciosas demanda instrumentos que permitam a utilização adequada dos atrativos turísticos.

Na literatura científica do turismo, existem diversos estudos que descrevem o impacto do crescimento turístico nos lugares, nos quais é possível constatar um ponto comum: a “destruição do lugar”. Os atrativos turísticos são compreendidos pelos pesquisadores como recursos finitos e não renováveis que exigem preservação para que seu potencial de competitividade seja mantido durante um período mais longo de tempo. Embora não exista consenso sobre os métodos mais utilizados, a definição dos limites de capacidade de carga tem sido muito considerada no planejamento turístico.

Portanto, a discussão da viabilidade do turismo está balizada por duas diferentes crenças. Encontrar um equilíbrio entre os interesses econômicos e a preservação dos atrativos turísticos torna-se, por conseguinte, uma necessidade imperativa. Equilibrar promoção e preservação constitui uma árdua tarefa e um dos maiores desafios dos formuladores de um Plano Nacional de Turismo. Desafio difícil de ser posto em prática por diversas razões, entre elas principalmente o fato da promoção do turismo, da preservação dos recursos naturais e dos patrimônios culturais serem atribuições de diferentes órgãos governamentais.

A promoção do desenvolvimento do turismo cabe ao Ministério do Turismo (Mtur), a preservação dos recursos naturais é de competência do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e, por sua vez, a salvaguarda do patrimônio cultural material e imaterial está sob a responsabilidade do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), órgão

¹ Cabe ressaltar que essa divisão de crenças dos atores políticos, empresários, pesquisadores e gestores é uma “simplificação” para fins de classificar alguns perfis que nem sempre são passíveis de generalizações.

vinculado ao Ministério da Cultura (MinC). Conseqüentemente, o equilíbrio entre promoção do desenvolvimento turístico e preservação dos atrativos turísticos envolve fundamentalmente a articulação das políticas públicas de turismo com outras políticas públicas, em especial com o política de meio ambiente e de cultura.

Embora haja uma pluralidade de instrumentos específicos de planejamento adotados em cada uma das diversas políticas, tradicionalmente não há articulação de políticas públicas no Brasil. O documento base para a definição de uma política nacional de ordenamento territorial (BRASIL, 2006) cita diversos desses instrumentos, por exemplo: na área ambiental, os planos diretores de bacias hidrográficas e os planos de manejo de Unidades de Conservação; na área urbana, os Planos Diretores Municipais; na área rural, os Projetos Demonstrativos; no turismo, o Programa de Regionalização do Turismo. Pensadas individualmente, essas políticas e instrumentos encontram-se desarticulados, dificultando a integração entre as propostas governamentais, uma vez que muitas das ações, para sua consecução, necessitam da atuação conjunta de diferentes órgãos governamentais, extrapolando a esfera de uma única instituição.

O desafio de unir competências, em especial de promoção do desenvolvimento turístico, preservação dos recursos naturais e dos patrimônios culturais, é tarefa do Estado. É a intervenção do Estado, por meio do planejamento, que é capaz de ordenar o território nacional e, conseqüentemente, ordenar os diversos fluxos nele existentes. Assim, a harmonização entre objetivos econômicos e ambientais é uma das tarefas do planejamento, o qual tem por fim promover o diálogo entre os inúmeros órgãos governamentais responsáveis pelo fomento de atividades econômicas, pela integração social e regional e pelo uso racional dos recursos naturais.

No caso específico dos Planos Nacionais de Turismo, em 2003, ao lançar o Macroprograma de Regionalização do Turismo (PRT), o Ministério do Turismo não apresentou nenhuma proposta que contemplasse procedimentos claros de ordenamento do turismo em cada região. Em 2007, inseriu, nas metas do PNT, a de “*estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional*” (MTUR, 2007:52), o que significa realizar intervenções em 65 regiões brasileiras por meio da implantação de infra-estrutura, de equipamentos de apoio e de empreendimentos internacionais de turismo. Ao selecionar e canalizar investimentos em *destinos turísticos*, o PRT demonstra sua capacidade de orientar a ocupação e o uso de determinados territórios de forma relativamente isolada das decisões de intervenções regionais de outras pastas de governo.

Embora o PRT, na prática, seja um instrumento de ordenamento territorial, ele não permite integrar o planejamento territorial com o planejamento ambiental. No entanto, existe um instrumento que visa essa integração: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). O ZEE é um instrumento simultaneamente ambiental e econômico-territorial que reúne atores de diferentes instituições e dispõe de um mecanismo integrado de diagnóstico e prognóstico, para que o governo e a sociedade civil orientem os esforços de planejamento e investimento, segundo as peculiaridades das áreas definidas como zonas e tratadas como unidades de planejamento (MMA, 2006). A simultaneidade de abordagens existente no ZEE torna-o mais abrangente quando comparado com outros instrumentos de ordenamento, o que permite maior articulação entre políticas públicas. Apesar de muito criticado em decorrência da complexa relação que estabelece entre a técnica e a política, o ZEE é um instrumento por meio do qual se propõe preparar algumas bases para articulações institucionais, detectar tendências, orientar os agentes para ocupação do território com vistas à proteção ambiental e, simultaneamente, adotar instrumentos que propiciem o desenvolvimento econômico.

O ZEE está sob a coordenação do MMA desde 2001, por meio do Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE), que tem por objetivo “executar o ZEE no Brasil, integrando-o aos sistemas de planejamento em todos os níveis da administração pública e gerenciando, em diversas escalas de tratamento, as informações necessárias à gestão do território” (MMA, 2006: 27). O PZEE permite a identificação das potencialidades e dos usos do território, valorizando a diferença de anseios e projetos por meio do ajustamento de questões políticas e econômicas às questões ambientais, em uma ótica de “oportunidades compromissadas” vinculadas à perspectiva do poder público.

O turismo, segundo a abordagem teórica adotada nesta dissertação, é compreendido como um *uso do território* (STEINBERGER, 2006), o que permite afirmar que a presente pesquisa utiliza como marco teórico principal as acepções mais utilizadas para compreender o turismo em conjunto com estudos de pesquisadores que se dedicam a compreender a relação do turismo com o território. Ao compreender o turismo como um *uso do território* e ao reconhecer que o ZEE é um instrumento que possibilita identificar usos potenciais e reais do território, articulando diferentes interesses, torna-se necessário conhecer a relação existente entre os dois. A relação do turismo com o ZEE, em decorrência dessa necessidade, é, pois, o objeto de estudo desta pesquisa.

A justificativa desta pesquisa, portanto, reside na tentativa de melhor compreender a relação entre o turismo e o ZEE, permitindo por sua vez aprofundar conhecimento acerca da relação do turismo com o território e o ambiente. Enquanto a compreensão da relação entre o

turismo e o ZEE é um tema novo, o estudo da relação do turismo com o território e o ambiente não o é. Não se pretende esgotar o tema com esta pesquisa, sua relevância está em contribuir para ampliar a compreensão acerca dessas relações (turismo, território e ambiente), por meio de análises empíricas de ZEEs que possibilitam examinar o vínculo entre território, ambiente e turismo, evitando-se o reducionismo. Dessa forma, embora o resultado da pesquisa possa contribuir para a compreensão da relação do turismo com o território e o ambiente, o objeto principal é compreender a relação do ZEE com o turismo e somar algumas reflexões com respeito à relação do turismo com o território e o ambiente.

Outra justificativa para esta pesquisa diz respeito à sua relevância em apresentar subsídios que objetivem a integração e a articulação das políticas públicas de turismo com o planejamento ambiental e territorial por meio de um instrumento de ordenamento. Os subsídios resultantes da análise da abordagem do turismo no ZEE (articulação e integração com outras políticas) serão relevantes, pois se propõem a analisar a contribuição do ZEE para a gestão territorial do turismo, de modo que venha a ser utilizada como um instrumento de apoio aos gestores de turismo. O ZEE, em seu caráter integrador de políticas públicas, reúne análises sociais, econômicas, ambientais, culturais, etc., sem restringir o uso do território por uma atividade em detrimento de outra. As classificações obtidas de análises e diagnósticos integrantes do processo de ZEE não são tidas como produtos finais, um fim em si, mas como um meio para conduzir à tomada de decisões. Analisá-lo com profundidade, em busca da compreensão de como o turismo nele se insere, contribuirá para uma maior compreensão das possibilidades de este instrumento reduzir o óbice preservação X promoção existente no turismo do Brasil. Além disso, levantar o estado-da-arte da relação entre o turismo e o ZEE permitirá a geração de reflexões para futuros estudos nas áreas de geografia, turismo, economia, entre outras.

O objetivo desta dissertação é analisar a abordagem do turismo em um conjunto de Zoneamentos Ecológico-Econômico (ZEEs), na expectativa de contribuir para a compreensão da utilidade do ZEE no que diz respeito ao planejamento e à gestão do turismo no território brasileiro. Assim, o *objetivo geral* é:

- Examinar como o turismo é abordado em ZEEs das cinco regiões brasileiras e quais são seus resultados como estudo de caso.

Os *objetivos específicos* são:

- Levantar o estado-da-arte da relação entre turismo e ZEE por meio da análise de dez (10) ZEEs elaborados nas cinco regiões do país, desde a década de 1990 até 2007;

- Identificar as terminologias utilizadas para abordar o turismo nos diversos ZEE em execução no âmbito do Programa ZEE até 2007;
- Verificar até que ponto o ZEE é de fato um instrumento que possibilita a integração das políticas de turismo com outras políticas no território.

A hipótese considerada é a de que se observa uma maior abordagem do tema turismo nos documentos de ZEE elaborados em territórios onde o turismo se encontra historicamente mais desenvolvido².

Com relação à metodologia utilizada para a realização desta pesquisa, convém destacar que, em um primeiro momento, buscou-se localizar os ZEEs realizados sob a chancela do Ministério do Meio Ambiente (Conforme exposto no Capítulo 4), independentemente da escala³, etapa⁴ ou formato (digital ou analógico), considerando-a o universo inicial desta pesquisa. Outros ZEEs que tenham sido elaborados sem a chancela do MMA não foram considerados, pois não têm vínculo oficial com a política pública vigente. O auxílio do MMA para a localização dos documentos em seu acervo foi fundamental, pois possibilitou o acesso a boa parte dos ZEEs elaborados nos últimos anos. Porém, grande dificuldade foi enfrentada para localizar os documentos de ZEE mais antigos, principalmente os elaborados no período em que o ZEE foi coordenado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).

Em um período de mais de três meses de busca, foi possível ter acesso a 22 documentos de ZEE e selecionar, dentro dessa amostra, os que ofereciam as melhores condições para análise. Essa seleção foi tomada segundo a definição dos seguintes critérios:

a) *Possuir um “ensaio”⁵ de proposta ou uma proposta de Zoneamento.*

Esse critério foi definido tendo em vista a viabilidade da pesquisa, uma vez que a existência de uma proposta, ou um “ensaio” de proposta de Zoneamento em si, amplia as chances de analisar como o turismo está inserido no documento (segundo as acepções mais frequentes ou como um *uso do território* – conforme apresentado no capítulo 3).

b) *Ter sido elaborado em escalas de âmbito tático (1:250.000 ou 1:100.000).*

Tendo em vista que o turismo foi apontado como relevante em âmbito local e regional pelos participantes dos seminários de diagnóstico da situação do PZEE (conforme apresentado no

² Considera-se “historicamente mais desenvolvido” nesta dissertação, os territórios com mais de 20 anos de estruturação e uso turístico, enquanto se considera “em via de desenvolvimento”, os territórios que iniciaram sua estruturação e uso pelo turismo a partir do fim da década de 1980 em diante.

³ A escala utilizada para elaboração de um ZEE estabelece um padrão para sua execução, basicamente sob dois enfoques: o estratégico, que visa o planejamento de grandes áreas de domínio federal ou regional (1:1.000.000; 1:500.000); e o tático, dirigido aos níveis de administração estadual, municipal ou empresarial (1:250.000; 1:100.000). Ambos se complementam em seus propósitos e enfoques, mas não se substituem, uma vez que existem diferentes níveis de tratamento das informações.

⁴ O ZEE é executado por meio de quatro etapas: Planejamento, Diagnóstico, Prognóstico e Implantação.

⁵ Esta dissertação considera como “ensaio” de proposta os documentos que tecem sugestões de zoneamento ainda em primeira aproximação.

capítulo 4), foram preferidos os ZEEs cuja escala permitisse maior detalhamento do uso do território. Logo, ZEEs de grande abrangência (1:1.000.000 ou 1:500.000, também considerados Macro-ZEEs) foram descartados.

c) Apresentar formato viável para análise e estar completo.

Diversos documentos foram elaborados em formato considerado inviável para a análise, segundo o tempo e os recursos disponíveis para a pesquisa desta dissertação. Dessa forma, documentos fornecidos em sítios eletrônicos de forma esparsa, confusa, resumida e muitas vezes truncada (como nos casos do ZEE costeiro de Alagoas e ZEE do Estado de Minas Gerais, por exemplo), bem como documentos incompletos, foram descartados. Os formatos compreendidos como viáveis para análise foram o digital em *Microsoft Office Word* ou em *Adobe Acrobat Reader (PDF)*, ou o analógico impresso (livro ou cartilha).

d) Possuir ao menos um destino indutor inserido em sua área de estudo.

Esse critério não está relacionado à viabilidade da pesquisa em si, mas ao enriquecimento da pesquisa, de forma a deixar contribuições futuras para estudos de casos mais detalhados, e à busca de responder às hipóteses e pressupostos que moveram a realização desta dissertação. Dessa forma, foram selecionados apenas documentos que apresentassem inseridos em sua área de abrangência ao menos um dos 65 destinos indutores do Mtur (conforme exposto no Capítulo 2), independentemente de terem sido realizados anos antes da atual definição do Ministério do Turismo.

e) sua área de abrangência representar, ao todo, as cinco regiões do país.

Para o enriquecimento da pesquisa e a fim de não concentrar a análise sobre ZEEs apenas costeiros, ou concentrados em um bioma em específico, como Amazônia, por exemplo, foram selecionados documentos que, ao todo, representassem uma amostra das cinco regiões do país, em diferentes momentos políticos⁶, com diferentes níveis de desenvolvimento e de distribuições de renda.

f) uma parte dos documentos corresponde a territórios historicamente turísticos.

Foram selecionados ZEEs cuja área de abrangência incluía territórios considerados historicamente turísticos, como o Rio de Janeiro (RJ) e Gramado (RS), por exemplo, ao mesmo tempo em que foram selecionados ZEEs cuja área de abrangência insere territórios onde o turismo está em vias de desenvolvimento, como Litoral Sul da Bahia e estado do Acre.

Dessa forma, foram selecionados dez (10) documentos para a análise, conforme Quadro 1.1.

⁶ Considerando o período de 1995 a 2007.

Quadro 1.1 – ZEEs selecionados para análise

LISTAGEM DOS DOCUMENTOS DE ZEE ANALISADOS – ANO-BASE:1995 A 2007				
Nº	LOCAL	DESTINO INDUTOR	ESCALA	ANO
REGIÃO NORTE				
1	ZEE Estado Acre 2ª. aproximação – AC	Rio Branco	1:250.000	2006
2	ZEE Área de Influência da BR 163 – PA	Santarém	1:250.000	2007
REGIÃO NORDESTE				
3	ZEE Baixo Rio Parnaíba MA/PI/CE	Parnaíba	1:100.000	2001
4	ZEE Bahia - Litoral Norte – BA	Mata de São João	1:250.000	2003
REGIÃO CENTRO OESTE				
5	ZEE Goiás – Região Nordeste – GO	Alto Paraíso de Goiás	1:250.000	1995
6	ZEE Pantanal PCBAP – MT/MS	Corumbá/ Bonito/ Cáceres/ Cuiabá	1:250.000	1997
REGIÃO SUDESTE				
7	ZEE da Bacia de Sepetiba – RJ	Rio de Janeiro	1:100.000	1996
8	ZEE Litoral Norte de São Paulo – SP	Ilhabela	1:100.000	2005
REGIÃO SUL				
9	ZEE Paraná_Zona Costeira – PR	Paranaguá	1:100.00	2006
10	ZEE Serramar – RS	Gramado/Bento Gonçalves	1:250.000	2000
TOTAL: 10 ZEEs				

A partir da seleção dos documentos, iniciou-se sua leitura sem definição, *a priori*, de categorias de análise, uma vez que não se tinha previsão dos resultados que seriam obtidos. O objetivo da leitura era identificar todas as abordagens diretas ao turismo no corpo do documento, recortando-as em seu devido contexto. Cumpre ressaltar que a leitura não se limitou a identificar referências à palavra “turismo” apenas, mas a outras palavras derivadas como “turístico”, “turista”, etc. Essa leitura seletiva dos documentos e os recortes de conteúdo dela resultantes formaram *unidades de análise* (LAVILLE, 1999), retentoras do essencial para viabilizar a compreensão da abordagem do turismo nos documentos.

Uma vez identificado o essencial, as *unidades de análise* foram reunidas possibilitando a identificação de alguns elementos comuns. Esses elementos foram sendo classificados de acordo com a categoria de seu contexto e tema, possibilitando, inclusive, algumas correlações. Os temas recorrentes e suas categorias resultaram na definição de alguns parâmetros de análise, como: modalidades de turismo, entraves ao desenvolvimento do turismo, impactos advindos do desenvolvimento do turismo no território, conflitos relativos ao uso múltiplo do território e por fim, abordagem dada ao turismo no documento.

A análise tomou como estratégia, portanto, a construção iterativa de uma explicação, que embora utilize um ponto de vista teórico, não o toma como fato em si, mas permite ao pesquisador que elabore aos poucos uma explicação lógica da situação estudada, “examinando as unidades de sentido, as inter-relações entre essas unidades e entre as categorias em que elas se encontram reunidas” (LAVILLE, 1999, p. 227). Essa análise, por

meio de parâmetros, auxilia reflexões e correlações com base na análise pormenorizada dos dados contidos em cada recorte. Assim, foi possível identificar as formas de abordagem mais comuns ao turismo, o tratamento repetidamente dado ao tema, a relação do turismo com o ambiente e o território, entre outras questões.

Além de observar *como* o turismo foi abordado, buscou-se analisar *onde* foi abordado com mais frequência: nos ZEE elaborados em territórios historicamente turísticos; em territórios atualmente eleitos como indutores do desenvolvimento do turismo pelo Mtur; e/ou em territórios onde o turismo está em vias de desenvolvimento. A abordagem do turismo em cada documento foi analisada, comparando-a com o grau de desenvolvimento atual do turismo no território zoneado e existente à época em que o zoneamento foi proposto.

Ao decorrer das análises individuais dos ZEEs, foi observado que alguns documentos compreendem o turismo segundo acepções mais utilizadas para defini-lo, enquanto outros documentos fazem referência ou levam a inferir o turismo, o ambiente e o território como indissociáveis (*uso do território*). Nesse sentido, os ZEEs foram reunidos segundo uma classificação cruzada de *índice de relevância do turismo* nos documentos com o *tipo de abordagem dado ao turismo* (segundo acepções mais utilizadas ou como *uso do território*), resultando na classificação exposta no Quadro 1.2.

Quadro 1.2 – Classificação Cruzada dos ZEEs analisados

	RELEVANTE	POUCO RELEVANTE
Acepções mais utilizadas	Litoral Norte (SP) Serramar (RS) Alto Paraguai (MT/MS)	Bahia de Sepetiba (RJ) Acre
Uso do território	Baixo Parnaíba Litoral do Paraná BR-163 (PA) Litoral Norte (BA)	Nordeste de Goiás

Esta dissertação considerou como *índice de relevância do turismo* nos documentos não apenas a quantidade de referências ao tema, mas principalmente, a importância qualitativa dedicada ao turismo, possível de ser identificada em cada documento individualmente. O *tipo de abordagem dado ao turismo* diz respeito à possibilidade de identificar como o turismo é compreendido pelos elaboradores de cada ZEE: se segundo as acepções mais utilizadas, ou como um *uso do território* (STEINBERGER, 2009), conforme exposto no capítulo 3 desta dissertação.

Por fim, a análise individual de cada um desses documentos possibilitou uma noção do conjunto de abordagens do turismo nos ZEEs analisados, permitindo a finalização da presente dissertação, com o objetivo de apresentar a relação do turismo com o ZEE.

O conteúdo da dissertação está organizado em oito capítulos, incluído este primeiro, a introdução, e a conclusão, ao final. O segundo capítulo tem como finalidade contextualizar a evolução das políticas públicas de turismo segundo sua relação com o território brasileiro e com o ambiente. O terceiro capítulo apresenta o fundamento teórico que perpassa toda esta dissertação, expondo as acepções mais utilizadas para compreender e explicar o turismo em paralelo a uma nova forma de compreender o turismo. As acepções mais utilizadas levam à noção de que o turismo gera impactos no território e no ambiente, devendo ser controlado e monitorado, enquanto a nova forma de compreender o turismo analisa sua relação com o território e o ambiente e defende a importância do ordenamento territorial do turismo.

O quarto capítulo reúne o contexto, a concepção, a finalidade e os principais aspectos metodológicos do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE, buscando analisar a inserção do turismo nas diretrizes metodológicas do ZEE, e o estado da arte dos ZEEs elaborados sob a chancela do MMA no país. A partir dele, os capítulos que resultaram da análise dos ZEEs selecionados (conforme exposto nesta Introdução) são apresentados, de acordo com sua classificação (exposto no Quadro 2 acima), compondo o quinto e o sexto capítulo.

O sétimo capítulo relaciona os principais resultados obtidos das análises individuais, expostos de acordo com a terminologia utilizada nos ZEEs para fazer referência ao turismo, a forma de abordagem de regiões turísticas e sua inserção nas áreas de abrangência dos ZEEs analisados, e a compreensão acerca do uso do território de Unidades de Conservação pelo turismo. Por fim, a conclusão traz um apanhado geral dos capítulos anteriores retomando aspectos importantes e sugerindo desdobramentos e reflexões futuras.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL

O governo brasileiro tem promovido ações para o desenvolvimento do turismo no país há cerca de meio século. Essas ações, reunidas em legislação, projetos e programas que compõem a política de turismo, têm exercido interferências importantes sobre o território. A fim de facilitar a reflexão acerca dessa constatação, o presente capítulo será subdividido em três itens. O primeiro reúne as políticas públicas de turismo⁷ de forma resumida em uma seqüência histórica e geral. O segundo direciona a análise para a seleção de algumas políticas cuja interferência no território nacional é notável. Por fim, o terceiro capítulo remete à influência da questão ambiental-ecológica nas políticas de turismo desde a década de 1980 e algumas de suas conseqüências sobre o uso de frações do território no país.

2.1 POLÍTICAS NACIONAIS DE TURISMO

Existem ações para desenvolvimento do turismo no Brasil desde a década de 1930 aproximadamente, embora se considere que as políticas públicas para o turismo são recentes. Até a década de 1960⁸, as políticas nacionais foram expressas em forma de diretrizes ou estratégias isoladas, com objetivo de organizar e incentivar agências de turismo, empresas de transporte e redes hoteleiras em detrimento de outros componentes do Sistema Turístico⁹. Essa forma inicial de expressão das políticas públicas induziu o desenvolvimento parcial do turismo no território por meio de diferentes formas de confinamento das atividades.

Embora Cruz (2002) tenha identificado três períodos na história das políticas nacionais de turismo, considera-se, neste trabalho, que a criação do Ministério do Turismo (Mtur) iniciou um quarto período, disposto no Quadro 2.1. O primeiro período seria o de “pré-história” jurídico-institucional das políticas nacionais de turismo, marcado por uma falta de compreensão sobre a competência do governo em relação à questão turística e

⁷ Para traçar o histórico das políticas públicas de turismo, tomou-se como critério apenas as ações oficiais, resultantes de leis, regulamentos, ações dos três poderes governamentais, suas instituições e agências reguladoras.

⁸ Instituição do Decreto Lei nº55/66, que define a Política Nacional de Turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a, então, Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR).

⁹ Segundo Beni (1998) o Sistema Turístico (SISTUR) é um sistema aberto que apresenta relações e interações com o meio ambiente ecológico, econômico, cultural e social, constantes, intensas e também sazonais. O conjunto de ações operacionais do SISTUR apresenta como componente básico o subsistema da oferta turística (produção) que interage diretamente com o subsistema da demanda turística (consumo), constituindo junto com subsistema de distribuição aquilo que denominamos de mercado turístico. O conjunto da organização estrutural corresponde aos elementos que possibilitam a implantação e o desenvolvimento da atividade turística. O subsistema da infra-estrutura fornece todos os elementos básicos para os empreendimentos turísticos se instalarem e, atendem direta ou indiretamente as necessidades dos visitantes (abastecimento de água, energia, redes de coleta de esgoto e lixo, serviços de comunicação e transportes, segurança, etc.). O subsistema da superestrutura é o responsável pelo gerenciamento e pelo planejamento de todo o funcionamento do sistema turístico, sendo composto pelos órgãos e entidades públicas e pelas entidades civis organizadas que, juntas ou isoladamente, estabelecem as normas e as regras de funcionamento do SISTUR.

por grande transitoriedade do tema em diferentes departamentos, mudando a cada troca de governo. Considerava-se o turismo “um assunto do qual gestão alguma possuísse concordância e domínio” (CRUZ, 2002:3).

Quadro 2.1 - Quadro Histórico das Políticas Nacionais de Turismo

Período	Ano	Observações
Primeiro período	1938	Primeiro diploma legal a abordar algum aspecto da atividade turística no Brasil, regularizando a venda de passagens aéreas, terrestres ou marítimas às agências devidamente autorizadas pelo governo, e permitindo que agências de viagem e turismo concedessem vistos consulares para grupos excursionistas (Decreto-lei nº 406/38 e Decreto nº 3.010/38).
	1939	Criação do primeiro organismo oficial de turismo do país, pertencente ao Departamento de Imprensa e Propaganda, com a atribuição de “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (Decreto-lei nº 1.915 de 27 de dezembro de 1939).
	1946	Transferência da Divisão de Turismo para o Departamento Nacional de Informações, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
	1946	Extinção do Departamento Nacional de Informações e Divisão de Turismo. Criação do Departamento Nacional de Imigração e transferência das atribuições da antiga Divisão de Turismo para este departamento.
	1958	Criação da Comissão Brasileira de Turismo (Combratur), integrando o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, diretamente vinculado à Presidência da República (Decreto-lei nº 44.863). A prioridade das políticas públicas de turismo começa a ser transferida da organização do setor – do ponto de vista das agências de viagem e turismo – para a ampliação e modernização do parque hoteleiro do país.
	1961	Criação da Divisão de Turismo e Certames no reorganizado Ministério da Indústria e do Comércio (Lei nº 4.048, de 29 de dezembro de 1961).
	1962	Extinção da Combratur (Decreto nº 573/62).
	1963	Divisão de Turismo recebe entre suas atribuições, a tarefa de executar as diretrizes de uma política nacional de turismo (Decreto nº 533, de 23 de janeiro).
2º período	1966	Definição da primeira Política Nacional de Turismo e criação do Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) (Decreto-lei nº 55/66).
	1968	Estabelecimento do Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo com intuito de orientar a aplicação dos incentivos fiscais e financeiros previstos no Decreto-lei nº 55/66 (Resolução CNTur 31).
	1969	Implementação do Plano Nacional de Turismo (Resolução CNTur 71). Nunca foi executado. Vigora a Resolução CNTur 31 até 1991.
Terceiro período	1991	Reestruturação da EMBRATUR. Novos objetivos. Diretrizes para a formulação da política nacional de turismo no período 1996/99 (Lei nº 8.181/91). O governo deixa de priorizar a questão hoteleira.
	1992	Estabelecimento das finalidades, dos objetivos e das novas atribuições da EMBRATUR (Decreto nº 448/92). Dentre estas, a missão de formular a PNT (que só será efetivamente formulada no governo de Fernando Henrique Cardoso – 1996).
	1996	Sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso, a Política Nacional de Turismo é constituída.
4º período	2003	Criação do Ministério do Turismo (Mtur). A EMBRATUR, Instituto Brasileiro de Turismo, passa ser um órgão destinado à promoção e apoio à comercialização turística internacional, transferindo ao Ministério do Turismo suas antigas competências.

Fonte: Tabela realizada com base em informações de Cruz (2002).

O segundo período das políticas públicas de turismo foi caracterizado por políticas reduzidas “a aspectos parciais da atividade, em detrimento de uma abordagem estrutural e

totalizante” (CRUZ, 2002: 42). Ocorreu entre 1966 e 1991, por meio da promulgação de diplomas legais que regulamentavam aspectos de atividades turísticas que não expressavam uma política nacional a elas diretamente subordinada.

Alguns diplomas legais desse período, no entanto, desencadearam uma série de programas determinantes para a política de turismo atual. Foi a partir da década de 1960 que o Estado começou a interferir sistematicamente sobre o processo de desenvolvimento da atividade turística através de instrumentos legais capazes de regularizar, orientar e induzir o comportamento dos agentes de mercado por meio da criação de estímulos para investimentos. Fundos de fomento foram criados, como o Fundo Gestor do Turismo (FUNGETUR)¹⁰ e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET)¹¹. No entanto, os principais beneficiados estavam relacionados com empreendimentos turístico-hoteleiros¹², graças a isenções fiscais de longo prazo¹³ concedidas e mantidas por muitos anos. Para se ter idéia da representatividade do setor hoteleiro à época, em 1966 o setor foi equiparado às atividades relativas à implantação e à ampliação das indústrias de base¹⁴. Um ano depois, o uso do termo “indústria turística”¹⁵ tornou-se oficial¹⁶, vindo a representar todo o turismo ao longo do tempo.

No final da década de 1960, a evolução do mercado e as atuações das agências de fomento internacionais, em especial do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, fizeram surgir um forte enfoque econômico na planificação do turismo (PETROCCHI, 2001). Um processo de fomento da atividade turística foi iniciado lançando mão de instrumentos de política econômica com objetivo de proporcionar desenvolvimento ao país. Em 1967 o governo federal encarregou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) de “promoverem a programação e a execução das obras de infra-estrutura tendo em vista o aproveitamento dos recursos naturais para

¹⁰ O FUNGETUR, criado por meio do Decreto-lei nº 1.191/71, foi o primeiro fundo de investimento para o desenvolvimento do turismo concebido de forma explícita no contexto de um plano de desenvolvimento econômico (Metas e Bases para a Ação do Governo 1970-1972), entre todos os outros setores econômicos considerados prioritários (CRUZ, 2002:68).

¹¹ O FISSET, criado por meio do Decreto-lei nº 1.376/74, compreendeu os setores de turismo, pesca e reflorestamento. O FISSET turismo era supervisionado pela EMBRATUR e foi instituído juntamente com o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM) e o Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR).

¹² Para maior aprofundamento, consulte os artigos 24º, 25º e 26º do Decreto-lei nº 55/66.

¹³ O Decreto-lei nº 55/66 estabelecia que até 1971, os empreendimentos receberiam isenções de impostos. Observa-se, porém, que isenções (redução de 70% dos impostos) foram novamente oferecidas para projetos aprovados “até 31 de dezembro de 1985”, novamente válido para “até um total de 10 anos, a partir da data de conclusão das obras” (Decreto-lei nº 1.439/75).

¹⁴ Artigo 23º do Decreto-lei 55/66, que equipara as construções, ampliações ou reformas de hotéis e serviços específicos de finalidades turísticas com as instalações e ampliações de indústrias básicas. Veja item IV do artigo 25º da Lei Nº 2.973/56.

¹⁵ Cabe destacar que a hotelaria é parte integrante do turismo e está longe de representar o turismo em si. Na realidade, o uso constante do termo derivou de tentativas de inserir o turismo entre os setores prioritários para o desenvolvimento do país, basicamente industriais. Apesar dessas constantes tentativas, o turismo nunca foi uma prioridade para o governo, sendo o primeiro a sofrer com a redução de repasses em casos de crises econômicas. Ainda assim, o setor apresenta desenvolvimento crescente e cifras animadoras.

¹⁶ Conforme artigo 3º, alínea b, do Decreto nº 60.224/67: “assentar os alienamentos que permitam caracterizar as atividades turísticas e dar homogeneidade à terminologia da indústria turística”.

finalidades turísticas”¹⁷. Os órgãos também foram incumbidos de concederem incentivos fiscais às pessoas jurídicas que investissem “na construção, ampliação ou reforma de hotéis, e em obras e serviços específicos de finalidades turísticas”¹⁸. Essas competências resultaram no Plano de Prioridades de Localização de Hotéis de Turismo, criado para ter validade provisória até a implementação do Plano Nacional de Turismo (Plantur).

Na década de 1980 e início da de 1990, o país enfrentou forte crise econômica. Sem uma política econômica consistente e com uma imensa dívida externa, que colocava o país em situação de risco diante do Fundo Monetário Internacional (FMI), o governo passou a adotar o modelo neoliberal, seguindo o exemplo de outros países da América Latina. Segundo Rodrigues (2001a), num momento em que não se conhecia possíveis saídas para a crise e diante de dúvidas sobre em quais atividades econômicas investir, o turismo despontou como acertada opção para diversos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. Apesar da retração provocada pela crise, programas¹⁹ para o desenvolvimento do turismo, com forte capacidade de intervenção sobre o território, foram idealizados, financiados e executados, caracterizando as políticas de turismo até os dias atuais.

Nesse período o Nordeste foi o maior beneficiado. Silva e Ferreira (2007) afirmam que o somatório do clima tropical favorável, da mão-de-obra barata, das melhorias no sistema receptivo implementadas pelo poder público e pela iniciativa privada, e do cenário internacional favorável a investimentos formaram um panorama propício à estruturação de equipamentos turísticos em praticamente todo o litoral nordestino. O turismo no Nordeste passou a ser alvo de políticas públicas federais e estaduais. Diversos mecanismos, como o Mecanismo 34/18²⁰ e a Lei nº 7.827/89 (Sistema FNE)²¹ foram especialmente criados para o desenvolvimento econômico do Nordeste e passaram a promover o desenvolvimento do turismo, segundo um intuito de reduzir as disparidades inter-regionais “apoiado sobre duas bases insustentáveis: a ‘tese dos desequilíbrios regionais’ e a crença de que o turismo pode ser um agente minimizador desses desequilíbrios” (CRUZ, 2002:74).

Em todo o território nacional vigorou o Plano de Prioridades de Localização de Hotéis de Turismo até o início da década de 1990, uma vez que o Plantur nunca veio a ser

¹⁷ Decreto-Lei Nº 60.224/67, art. 3º, aliena “a”.

¹⁸ *Ibidem*, art. 39.

¹⁹ Com destaque ao Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) e aos Megaprojetos do Nordeste.

²⁰ O Mecanismo 34/18 combinava incentivos fiscais e financeiros. Trata-se, na prática, de uma referência ao Artigo 34º da Lei nº 3.995/61, que permitia a dedução do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas de recursos destinados a investimentos na região, e ao Artigo 18º da Lei nº 4.239/63, que estendia esta dedução à aquisição de obrigações emitidas pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) para ampliar os recursos do Fundo de Investimentos para o Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste (FIDENE). A criação dos incentivos do Sistema 34/18 buscava atrair para o Nordeste o *know-how* ou a capacidade empresarial do Centro-Sul necessária para promover a industrialização da região e, subsidiariamente, buscava também atrair capital para aplicação em projetos de interesse regional.

²¹ O Fundo de Financiamento do Nordeste (FNE) tinha por objetivo contribuir para o desenvolvimento do Nordeste por meio da execução de programas de financiamento aos setores produtivos privados e era administrado pelo Bando do Nordeste.

implantado. Nesse segundo período histórico, portanto, a política nacional de turismo se restringiu a uma política de incentivos financeiros e fiscais, especialmente direcionada para o setor hoteleiro.

Em 1991²² iniciou-se o terceiro período da história das políticas públicas de turismo, marcado pela redução de ações em benefício de setores específicos do turismo e pela ampliação da integração em prol do desenvolvimento turístico como um todo. A EMBRATUR passou de Empresa para Instituto, autarquia especial, organização jurídica à qual se confere maior autonomia. Entre suas novas competências, acrescentou-se as de “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo”²³, publicada cinco anos mais tarde²⁴.

Em 1996, sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso, a Política Nacional de Turismo foi constituída como “o documento mais completo e detalhado da história das políticas federais para o turismo” (CRUZ, 2002:62). Ao ler a apresentação da PNT 1996-99, percebe-se grande ênfase nos problemas resultantes das desigualdades regionais, os quais seriam amenizados por meio de geração de emprego e renda, e de desenvolvimento sustentável de áreas com destacado patrimônio ambiental:

Ao mesmo tempo, por sua característica, o turismo contribuirá para promover a diminuição das desigualdades regionais; a geração de emprego e renda; a integração ao mercado de trabalho de um contingente populacional de baixa qualificação profissional, através da execução de atividades correlatas; o desenvolvimento sustentável de áreas com destacado patrimônio ambiental; e servirá de instrumento para a inserção competitiva do país no panorama global, através do estabelecimento de uma imagem externa positiva (MICT, 1996:6).

O instrumento desenvolvido para operacionalizar a implantação dessas idéias, com destaque à sustentabilidade, denominou-se Programa Nacional para Municipalização do Turismo (PNMT), que teve por princípio norteador a descentralização das ações por meio de ações em âmbito municipal, visando ao fortalecimento do poder público local, para que, em conjunto com a iniciativa privada e a comunidade, assumisse a co-responsabilidade e a participação ativa na definição e na gestão das políticas, dos programas e das ações voltadas para o desenvolvimento do turismo (EMBRATUR, 1999).

O PNMT lançou as bases da política que seria mantida nos próximos governos, incluindo o programa de governo atualmente em vigor (Macroprograma de Regionalização do

²² Ano da revogação do Decreto nº 55/66, pela Lei nº 8.181/91, que reestruturou a EMBRATUR com novos objetivos, e diretrizes para a formulação do que viria a ser a política nacional de turismo no período 1996/99.

²³ Lei nº 8.181/91, art. 2º.

²⁴ Vale destacar que as diretrizes para o desenvolvimento do turismo foram publicadas inicialmente na forma do Decreto Nº 448/92, elaborado sob o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Turismo). Uma política fundamentada na descentralização e no incentivo de atuações coordenadas de agentes públicos e privados, estabelecendo parcerias efetivas para o planejamento, controle, fiscalização e execução das ações (MICT, 1996). Nesse momento da história das ações governamentais para o desenvolvimento do turismo, configurou-se o que muitos pesquisadores (RODRIGUES, 2001a; BECKER, 1996; CRUZ, 2002; SILVEIRA, PAIXÃO e COBOS, 2006) afirmam ser uma política de fato, influenciada por uma filosofia neoliberal, presente em vários outros setores da gestão pública.

A estratégia utilizada na PNT 1996-1999 foi a de “agregar aos objetivos da EMBRATUR, antes essencialmente econômicos, outros de cunho social” (RODRIGUES, 2001a:150), como a ampliação do acesso ao turismo para todas as camadas da população e a redução das desigualdades por meio da oferta de novos empregos e maior distribuição de renda. Destaca-se novo elemento que não existia até então nos objetivos da EMBRATUR: aumentar os fluxos turísticos, a taxa de permanência e o gasto médio de turistas estrangeiros no país. Embora tenha ampliado o número de turistas estrangeiros, a meta significou antes de tudo uma mudança qualitativa do perfil da demanda, por meio da atração de turistas de maior poder aquisitivo. Esse objetivo estava diretamente vinculado às múltiplas ações de modernização dos equipamentos turísticos distribuídos no território brasileiro, criados anteriormente e assimilados pela PNT 1996 por meio dos “programas de infra-estrutura básica e turística” (CRUZ, 2002:58). Entre esses programas, estavam os que enfrentaram a crise vivenciada anos antes, como o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR).

Criado em 1991, o PRODETUR foi um dos programas assimilados pela PNT 1996, demonstrando a intenção de fazer do turismo um mecanismo de atenuação dos desníveis econômicos inter-regionais (CRUZ, 2002). Idealizado pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pela EMBRATUR²⁵, o PRODETUR abarcava inicialmente²⁶ o Nordeste, o Centro-Oeste e a Amazônia, e tinha como objetivo a melhoria da infra-estrutura básica e dos serviços públicos em áreas, à época, consideradas de expansão turística. O PRODETUR vigorou efetivamente a partir de 1994, tendo como data limite de vencimento das operações o ano de 2017²⁷.

²⁵ Portaria Conjunta 1, de 29 de novembro de 1991.

²⁶ Atualmente, o PRODETUR foi expandido a todas as regiões brasileiras.

²⁷ Em 1998 foi finalizada a primeira etapa de três – hierarquicamente classificadas em Prioridade I, Prioridade II e Prioridade III, somando um montante de cerca de oitocentos milhões de dólares em investimentos (RODRIGUES, 2001a; CRUZ, 2002).

O PRODETUR-NE foi executado por meio de cinco subprogramas: “político-institucional”²⁸, “gestão”²⁹, “infra-estrutura, equipamentos e serviços”³⁰, “promoção e divulgação”³¹ e “pólos e corredores turísticos”. Este último é o eixo principal sobre o qual se fundamenta o Programa, que tem influenciado sobremaneira todos os Planos Nacionais de Turismo estabelecidos desde 1996, com destaque ao atual (2007-2010).

Em 2000, a EMBRATUR estabeleceu metas a serem cumpridas até 2003 (PNT): “receber 6,5 milhões de turistas estrangeiros e elevar o mercado interno ao patamar dos 57 milhões de turistas/ano” (PETROCCHI, 2001:171). Entre as estratégias para obter esses números, estava a continuidade dos projetos de ampliação da infra-estrutura financiados por agências de cooperação internacional.

Considera-se que o quarto período da história das políticas de turismo no Brasil teve início em 2003, com a criação do Ministério do Turismo (MTur). A partir daquele momento, a EMBRATUR passou a ser um órgão destinado à promoção e ao apoio à comercialização do Brasil como destino turístico internacional, transferindo suas antigas competências ao Ministério do Turismo, que assumiu de imediato suas funções por meio da publicação do Plano Nacional do Turismo (2003-2006).

Com a criação do Mtur em 2003, a maior parte dos projetos já em andamento foi vinculada à Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo, responsável pela continuidade do PRODETUR e de outros projetos de caráter urbanístico. Essa Secretaria passou a movimentar a maior parte dos recursos direcionados à pasta de turismo, uma vez que visava a promover a infra-estrutura em territórios destinados ao turismo. À época, o então Ministro do Turismo, Walfrido dos Mares Guia, na ocasião de posse do Conselho Nacional de Turismo (CONTUR), assumiu um compromisso expresso no PNT 2003-2006, traduzido em “uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística” (MTUR, 2003:7). Essa afirmação lançou a base da continuidade do processo: o Macroprograma de Regionalização do Turismo (PRT), e o Programa de Segmentação do Turismo. Ambos derivaram do antigo PNMT, em 2004.

O PRT propõe trabalhar atividades econômicas e culturais associadas ao turismo de modo que o entorno regional do destino seja desenvolvido. Uma maneira de abrandar a tendência exclusivista a que municípios tinham de tratar o turismo em suas áreas, focando

²⁸ Objetiva alterar o *modus operandi* relativo à atividade turística na região a fim de vencer uma burocracia dita excessiva por meio da simplificação dos processos, corrigir tarifas e preços e facilitar o ingresso do capital estrangeiro (CRUZ, 2002)

²⁹ Abarca ações voltadas para o planejamento, direção, acompanhamento e avaliação sistemáticas do PRODETUR.

³⁰ É o que demanda a maior parte dos recursos alocados e a maior parte das obras incluídas.

³¹ Visa promover o marketing integrado com base na caracterização da demanda e da oferta turística regional, e na promoção e divulgação integrada da Região.

apenas seus atrativos. A idéia principal do PRT traduz-se na capacidade que determinadas regiões possuem em proporcionar roteiros integrados e qualificados para serem comercializados pelo mercado interno e externo, promovendo os resultados de desenvolvimento econômico e social esperados.

O que se pretende em nível de Estado, é incluir no PRT algumas ações que se fizeram ausentes no PNMT, como a integração dos municípios e segmentos de forma organizada, por região, e o apoio à promoção e à comercialização desses destinos como produtos turísticos. (...) Com a regionalização os municípios devem ser capazes de se articularem para coordenar conjuntamente seus esforços, tornando-se mais competitivos e garantindo melhores resultados nas suas ações de desenvolvimento do turismo local e regional, e, nesse sentido, há uma compreensão do governo de escala espacial, principalmente, de implantação de políticas do turismo voltadas ao local, os municípios, estabelecendo um outro recorte espacial que se conjuga com o agrupamento de municípios, formando uma região turística (SOUZA, 2006:4).

O PRT apóia-se em princípios de cooperação e integração, em princípios de sustentabilidade ambiental, econômica e sociocultural, e em uma base político-institucional em seu discurso. Na prática, entretanto, o programa tem resultado objetivamente em roteiros turísticos regionais, ou seja, produtos prontos para consumo. Não significa que o objetivo seja simplesmente criar roteiros. O roteiro é entendido como o resultado final de um conjunto de ações de cooperação e integração dos envolvidos direta e indiretamente com o turismo em prol de um turismo sustentável. Porém, não existem meios de averiguar esses princípios nos resultados apresentados, o que limita o resultado a um roteiro. O roteiro é testado e constantemente melhorado, enquanto os princípios que o devem reger, não podem ser testados. Logo, apesar da busca de se promover um novo modo de produzir o turismo, o objeto final do PRT ainda segue os moldes do antigo modelo de produção: um roteiro estruturado, no qual diversos componentes da cadeia turística estão amarrados - como que seguindo uma receita-, exposto na vitrine de uma agência ou operadora, pronto para consumo sob diferentes condições de pagamento. O novo modelo proposto é sutil, uma vez que reside na forma como devem ser conduzidas as ações que levam a um produto final, e não na forma como esse produto final é exposto aos consumidores e, finalmente, comercializado.

Destaca-se que o PRT foi criado em 2004, um ano após a criação do Ministério do Turismo, como forma de dar continuidade às ações já executadas no Programa de Municipalização do Turismo (PNMT). Cabe lembrar que o PNMT foi um marco nas políticas de turismo no Brasil, uma vez que se fundamentou em uma prática descentralizadora, no sentido de que o órgão responsável pelo desenvolvimento do turismo no país (à época, a EMBRATUR) deixou de ser o legislador e o executor do turismo, para ser o coordenador e o indutor do desenvolvimento das atividades (BECKER, 1996). Assim, o processo de

descentralização já tinha sido iniciado e eram outras esferas governamentais de estados, municípios e a iniciativa privada que de fato vinham planejando e executando o turismo. Portanto, em 2006, quando o Mtur apresentou como resultado, de um primeiro momento do PRT, 396 roteiros turísticos, envolvendo 149 regiões turísticas e 1.207 municípios de todos os estados do país, ele apresentou o resultado de um processo iniciado antes mesmo da criação do próprio Mtur.

Como surgiram esses roteiros e regiões turísticas em um primeiro momento? Em resumo, o Ministério do Turismo inicialmente reuniu as secretarias estaduais de turismo de cada Unidade da Federação e as incumbiu de apresentar as regiões e os roteiros turísticos que considerassem importantes em seus respectivos estados. A ação foi descentralizada aos estados, que definiram suas regiões e roteiros sem critérios pré-estabelecidos. Não se sabe se as decisões de cada estado foram tomadas com ou sem a participação dos municípios, por exemplo. Alguns estados simplesmente delimitaram “regiões turísticas” em todo seu território, abarcando todos os municípios existentes sob sua jurisdição, enquanto outros priorizaram apenas algumas regiões e alguns municípios. O resultado obtido foram 396 roteiros e 149 regiões turísticas, com critérios dos mais variados, inserindo territórios de estados inteiros em detrimento de algumas regiões de outros estados.

Diante dessa ausência de critérios, o Ministério do Turismo reuniu novamente as instâncias estaduais e solicitou que re-definissem suas áreas prioritárias. Neste segundo momento, as ações do Mtur - em especial do PRT e suas entidades parceiras em âmbito nacional, estadual, regional e municipal -, foram dirigidas para a estruturação de 87 roteiros, para a obtenção de padrão de qualidade internacional, meta do PNT. Destaca-se que esses roteiros contemplavam 474 municípios de 116 regiões turísticas em todo o Brasil.

Em 2007, o Mtur tornou público o documento *Plano Nacional de Turismo 2007-2010: Uma Viagem de Inclusão*. O novo plano avança com relação ao de 2003 no que diz respeito à expansão e ao fortalecimento do mercado interno, dando ênfase à função social do turismo no país, ao mesmo tempo em que mantém a estratégia de consolidação do Brasil como um dos principais destinos turísticos mundiais por meio da qualificação³² dos destinos e por meio da captação de grandes investidores e corporações internacionais do mercado do turismo.

Para os próximos três anos, o PNT apresenta quatro metas: “promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno”; “criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações”; “estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional”; e “gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas” (MTUR, 2007:48 a 54). O PRT é inserido neste

³² A qualificação dos destinos enfatizada pela PNT 2007-2010 será aprofundada no item 2.2 do presente capítulo.

documento como responsável pela estruturação e comercialização de roteiros turísticos intermunicipais nas regiões turísticas brasileiras, de forma a obter as metas propostas.

A meta de estruturar 65 destinos de qualidade internacional, proposta pelo PNT 2007-2010, equivale a dizer que 65 municípios e suas regiões turísticas vinculadas serão priorizados para receber investimentos técnicos e financeiros do MTur, bem como serão foco de articulações e parcerias com outros ministérios e instituições. O Mtur justifica essa decisão, esclarecendo que a proposta do PNT é a identificação de destinos com capacidade de induzir o *desenvolvimento regional* entre os municípios integrantes dos 87 roteiros anteriormente citados. Porém, os municípios integrantes eram 474 municípios, distribuídos em 116 regiões turísticas e não, 65 municípios, segundo nova proposta.

Até a publicação do PNT 2007-2010, não se conheciam esses 65 destinos. Alguns meses depois, o Mtur publicou o “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Regional”, definido pela então Ministra do Turismo, Marta Suplicy, como uma “verdadeira ferramenta de planejamento do turismo no Brasil”, “a base de planejamento de nossas ações para os próximos três anos” (Mtur, 2008:7). Nele, os 65 destinos foram apresentados sob a seguinte justificativa:

A proposta e o número não foram escolhidos ao acaso. Partiram de um trabalho anterior, focado no turismo regionalizado e fortalecido pela gestão descentralizada e participativa da Política Nacional de Turismo, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. (SUPLICY *apud* Mtur, 2008:7)

Os critérios para definição dos 65 destinos foram baseados na necessidade de considerar todas as Unidades da Federação (UF)³³, tendo no mínimo um (1) e no máximo cinco (5) destinos indutores em cada estado brasileiro. Segundo o MTur, esses destinos “terão a responsabilidade de propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e, conseqüentemente, das regiões turísticas que perpassam” (MTUR, 2008:18).

Além dos critérios que envolvem considerar todas as capitais, o Ministério do Turismo afirmou que considerou diversos estudos e pesquisas realizados para orientar a ação ministerial, tais como o Plano de Marketing Turístico Internacional (Plano Aquarela), o Plano de Marketing Turístico Nacional (Plano Cores do Brasil), “além de outros estudos e investigações sobre investimentos do governo federal e sobre as potencialidade e necessidades desses destinos” (Mtur, 2008:18). A lista dos 65 destinos indutores, conforme o Mtur, é a disposta no Quadro 2.2 a seguir.

³³ Efetivado pela contemplação de todas as capitais brasileiras.

Quadro 2.2 - Destinos Prioritários para Indução do Desenvolvimento Regional

UF Município			UF Município		
NORTE			CENTRO-OESTE		
1	AC	Rio Branco	35	DF	Brasília
2		Barcelos	36		Alto Paraíso
3	AM	Manaus	37	GO	Caldas Novas
4		Parintins	38		Goiânia
5	AP	Macapá	39		Pirenópolis
6	PA	Belém	40		Bonito
7		Santarém (Tapajós)	41	MS	Campo Grande
8	RO	Porto Velho	42		Corumbá (Pantanal Sul)
9	RR	Boa Vista	43	MT	Cáceres (Pantanal Norte)
10	TO	Mateiros (Jalapão)	44		Cuiabá
11		Palmas	SUDESTE		
NORDESTE			45	ES	Vitória
12	AL	Maceió	46		Belo Horizonte
13		Maragogi	47	MG	Diamantina
14		Lengóis (Chapada Diamantina)	48		Ouro Preto
15	BA	Maraú (Barra Grande)	49		Tiradentes
16		Mata de São João	50		Angra dos Reis
17		Porto Seguro	51	RJ	Armação dos Búzios
18		Salvador	52		Paraty
19		Aracati (Canoa Quebrada)	53		Petrópolis
20	CE	Fortaleza	54		Rio de Janeiro
21		Jijoca de Jericoacoara	55	SP	Ilhabela ¹
22		Nova Olinda (Cariri)	56		São Paulo
23	MA	Barreirinhas	SUL		
24		São Luís	57		Curitiba
25	PB	João Pessoa	58	PR	Foz do Iguaçu
26		Fernando de Noronha	59		Paranaguá
27	PE	Ipojuca (Porto de Galinhas)	60	RS	Bento Gonçalves
28		Recife	61		Gramado
29		Parnaíba (Delta)	62		Porto Alegre
30	PI	São Raimundo Nonato	63		Balneário Camboriú
31		Teresina	64	SC	Florianópolis
32	RN	Natal	65		São Joaquim
33		Tibau do Sul (Pipa)			
34	SE	Aracaju			

Fonte: Ministério do Turismo, 2008.

Tem-se atualmente, portanto, 65 destinos indutores, ou seja, 65 cidades que fazem parte de 59 regiões turísticas distribuídas por todos os estados brasileiros. Desenvolver esses destinos de forma que eles obtenham padrão de qualidade internacional em serviços e estrutura turística é a atual meta e a atual prioridade das ações do governo federal até 2010. Porém, o que significa dizer que 65 destinos brasileiros serão os próximos indutores do desenvolvimento turístico no território nacional? Para responder a essa pergunta é necessário refletir sobre o contexto que antecede essa decisão, retomando políticas anteriores e seus sinais de interferência no território, presentes ainda hoje.

2.2 AS POLÍTICAS DE TURISMO E SUA INTERFERÊNCIA NO TERRITÓRIO

A atual configuração das políticas de turismo evidentemente interfere no território, mas a partir de que momento ela passou a exercer maior influência? O primeiro instrumento promotor de significativa interferência na concentração e distribuição de empreendimentos turísticos no território brasileiro foi o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de

Turismo³⁴. Esse Plano foi importante porque definiu áreas específicas³⁵ do território como prioritárias para a implantação de hotéis de turismo, induzindo o desenvolvimento turístico de regiões pré-definidas e seu entorno. Segundo Cruz (2002:53), seus objetivos tiveram um “papel determinante no (re)ordenamento de territórios para uso turístico”, uma vez que induziram a concentração de empreendimentos e a formação de centros de turismo receptivo no país, alterando a dinâmica de seus territórios de influência.

O Plano de Prioridades de Localização de Hotéis de Turismo, na prática, foi responsável por maior desenvolvimento de centros turísticos já consolidados e, principalmente, pela criação de novos centros turísticos, direcionando sua dinâmica territorial em torno de atividades direta ou indiretamente vinculadas ao turismo. Hoje, quando se visita Campos do Jordão ou Brasília, por exemplo, ainda se constata diversos hotéis ali instalados resultantes dessa ação governamental. Boa parte dos hotéis construídos com os recursos advindos desse Plano encontra-se em decadência e sob a administração da iniciativa privada. Muitos desses centros continuaram tendo o turismo como uma das principais atividades econômicas. Outros entraram em declínio, investindo em outras atividades econômicas, ou estagnando em baixos índices de desenvolvimento.

A partir do segundo período da história das políticas de turismo, programas e projetos de caráter urbanístico, como os mega-projetos do Nordeste³⁶ (década de 1970 e 1980) e o PRODETUR (década de 1990), foram promovidos para estruturar o turismo em grandes centros e complexos, promovendo interferência notável no território.

Os mega-projetos turísticos foram concebidos para promover o desenvolvimento do turismo em territórios concentrados, denominados pólos, escolhidos segundo critérios de cada estado promotor. Consistiram na urbanização de trechos de costa pouco ou nada urbanizados em termos de turismo, com grande concentração de equipamentos. O modelo obedecia a um padrão internacional de urbanização turística, denominado por Cruz (2002) de *modelo Cancun*, que se apoiava em uma lógica de baixos custos de implantação de infra-estrutura básica, obtida por meio de forte concentração territorial dos empreendimentos. Tratava-se de uma reação em cadeia fundamentada em investimentos do governo em infra-estrutura, captação de grandes aquisições - principalmente hoteleiras, por parte do setor privado-, e geração de emprego e renda à população da área escolhida. O benefício à população local era resultado, portanto, da soma de investimentos do governo e da iniciativa privada concentrados em uma mesma região.

³⁴ Resolução CNTur 31/68.

³⁵ Entre elas a Capital Federal recém criada, estâncias hidrominerais, estações balneárias, entre outras.

³⁶ O Nordeste será utilizado amplamente neste capítulo por apresentar as melhores condições de análise e exemplo no que diz respeito à interferência das políticas de turismo no território.

Os mega-projetos desenvolvidos no Brasil emprestaram um modelo aplicado em outros países, mas não seguiram sua concepção³⁷ original. O modelo fora inicialmente idealizado para centros turísticos já existentes e consolidados, e não para a transformação das localidades em centros turísticos expressivos, como ocorreu. Ao todo foram quatro³⁸ mega-projetos desenvolvidos, abrangendo Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Alagoas (AL) e Bahia (BA). O Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, em Natal (RN), será tomado como exemplo das conseqüências desse tipo de projeto no território, pois foi “o primeiro a ter os equipamentos previstos em grande parte instalados e em operação, possibilitando uma apreciação crítica de seus resultados” (CRUZ, 2002:91).

O Projeto foi desenvolvido em um trecho de 8,5km de extensão entre as praias de Ponta Negra e Areia Preta. Área que estava à margem do processo de urbanização do município até então. Inicialmente, seu anteprojeto previa a implantação de hotéis ao longo da costa e intercalados por áreas de acesso à praia e por *belvederes*, além de unidades residenciais, equipamentos e serviços complementares ao turismo, um Centro de Convenções, *campings*, unidade de saúde, uma rodovia estruturante e uma Unidade de Conservação. Nos 8,5km de praias “esquecidas”, foi criado um Parque Estadual³⁹, foi construída uma rodovia (Via Costeira)⁴⁰, foi inaugurado um *camping*⁴¹, foram erigidos dez hotéis de diversas categorias e outros empreendimentos pontuais (comércio, residências, etc.), alterando toda a dinâmica de Natal e sua região. Tudo isso em menos de 20 anos.

Cruz (2002) destaca que a partir da inauguração dos primeiros hotéis no Complexo Turístico da Via Costeira, Natal passou a fazer parte do rol dos principais destinos turísticos do Nordeste e do Brasil, com um aumento significativo do número de embarque e desembarque de turistas estrangeiros no principal aeroporto da região.

Se por um lado os mega-projetos construíram centros para recepção e concentração de turistas, o PRODETUR vem desenvolvendo a infra-estrutura necessária para tornar o acesso e a estadia dos turistas viável não apenas no Nordeste, mas também em outras regiões até então inacessíveis do ponto de vista do turismo internacional. Destaca-se que o PRODETUR foi um desdobramento da política de mega-projetos, concebido inicialmente para o Nordeste e

³⁷ Para conhecer essa concepção indica-se a leitura de BLANCO, Manuel Ramírez. **Teoría General de Turismo**. 2 ed. México: Editorial Diana, 1992 e BOULLÓN, Roberto C. **Planificación del Espacio Turístico**. 3ª ed. México: Trillas, 1997.

³⁸ São eles: Projeto Parque das Dunas – Via Costeira (Natal – RN), Projeto Cabo Branco (Paraíba), Projeto Costa Dourada (Pernambuco e Alagoas) e Projeto Linha Verde (Bahia).

³⁹ O Parque Estadual das Dunas de Natal foi a primeira providência tomada pelo poder público do estado, minimizando pressões por parte de movimentos ambientalistas locais.

⁴⁰ A Via Costeira inicialmente foi planejada para cortar as dunas. Porém, diante da inviabilidade de execução do projeto, ela foi transferida para perto do mar, alterando o projeto original.

⁴¹ Inaugurado em 1981 e fechado em meados da década de 1990 em razão dos baixos níveis de ocupação registrados.

posteriormente expandido para todo o país⁴². Seu formato reforça uma vertente centralizadora e de concentração de infra-estrutura em territórios previamente escolhidos, denominados à época, pólos de desenvolvimento turístico. Embora diferentes,

as políticas de megaprojetos e Prodetur-NE são exemplos nacionais de um processo mundial de expansão das fronteiras espaciais do turismo, da apropriação privada de espaços movida pela atividade turística, da transformação do espaço em mercadoria, do triunfo do valor de troca em relação ao valor de uso do espaço e de uma intrigante supremacia do turismo – na competição com outras atividades produtivas – que tem por finalidade a construção e a reconstrução do espaço para seu uso (CRUZ, 2002:156).

Ambos resultam de um modelo internacional de concentração espacial das atividades turísticas por meio de pólos ou centros turísticos. Um modelo que parte do pressuposto⁴³ de que essa concentração espacial exerce “efeitos atrativos sobre outras atividades no mesmo espaço econômico e geográfico” (BECKER, 1996: 15). Um modelo claramente econômico, capaz de alterar significativamente a dinâmica do território onde se instala, interferindo na economia e na cultura local.

Os Mega-projetos e o PRODETUR foram concebidos em um momento da história das políticas públicas de turismo em que se considera que não havia uma política consolidada. Porém, ambos esboçaram a política anos mais tarde delineada, cujo tratamento é particularmente econômico e com forte interferência sobre o território. Interferências facilmente notadas em zonas costeiras ou áreas ainda pouco ocupadas.

Os resultados econômicos obtidos com o PRODETUR-NE e outras iniciativas vinculadas à política de desenvolvimento de pólos turísticos iniciada na década de 1990 traduziram-se na captação de recursos estrangeiros de grandes corporações, capazes de empregar um maior número de pessoas aumentando os resultados positivos obtidos com o turismo no país. O sucesso dessas iniciativas (em termos de cifras e porcentagens) parece ser a razão da manutenção dessa vertente econômica e centralizadora nas políticas de turismo. Centralizadora em parte.

Durante o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), a partir da metade da década de 1990, buscou-se descentralizar e desconcentrar os investimentos a fim de desenvolver o turismo em todo o território nacional, isto é, não apenas em pólos ou destinos pré-concebidos ou eleitos. As conseqüências dessa tentativa foram diversas. Uma infinidade de pequenos municípios distribuídos por todo o território nacional foi mobilizada

⁴² PRODETUR-NE; PRODETUR Amazônia; PRODETUR Centro-Oeste; PRODETUR Sul, etc.

⁴³ Tal pressuposto coloca-o na mesma linha de teorias sobre o desenvolvimento elaborado em décadas passadas, como a Teoria dos Pólos de Desenvolvimento, do economista Frances François Perroux, adotada por políticas territoriais no Brasil e aplicada a alguns casos regionais e urbanos, desde a década de 1950 (COSTA, 1991).

pelos governos federal e estadual para realizar inventários turísticos e desenvolver planos de desenvolvimento elaborados e concebidos com a participação da comunidade local. Diversos municípios criaram Conselhos de Turismo, com a participação de representantes da comunidade, do setor público e da iniciativa privada vinculados ao turismo. Do norte ao sul, do leste ao oeste, diversas comunidades descobriam suas cachoeiras, sua história, sua gastronomia típica, sua produção rural e foram levadas a acreditar que a partir daquilo poderiam ganhar dinheiro e mudar suas condições de vida. Algumas, em conjunto com os governos municipais, foram concluindo que sozinhas não poderiam fazer-se notar, dando início a diversas parcerias espontâneas entre municípios, criando regiões turísticas com especificidades próprias. Nesse sentido, alguns estados, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná mostraram-se pioneiros, apoiando e promovendo parcerias municipais que resultaram em Roteiros Turísticos Integrados⁴⁴.

Após novas eleições para a presidência, foi criado o Ministério do Turismo e publicado o PNT 2003-2006, que lançou o Macroprograma de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT) segundo a promessa de dar continuidade às ações iniciadas com o PNMT. Ambos os programas (PNMT e PRT) deram início a um processo de expansão do turismo no território por meio da conscientização e mobilização de instâncias de governança locais para o desenvolvimento de produtos turísticos. Novas áreas de produção especializada em algum tipo de turismo⁴⁵ passaram, de forma autônoma, a ser criadas e desenvolvidas em diferentes pontos do país. Paralelamente, buscava-se manter e promover os grandes centros turísticos, resultantes da velha vertente de concentração do turismo em territórios específicos.

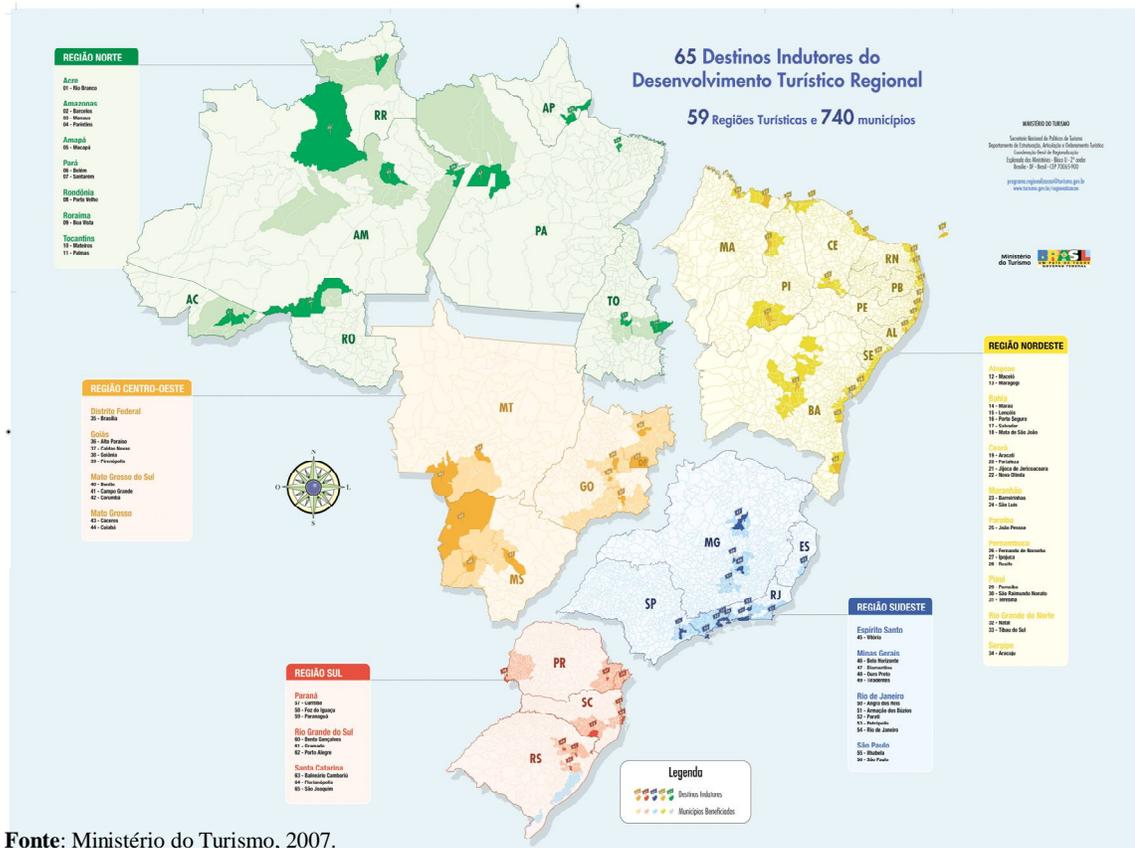
O PNMT foi uma iniciativa que buscou descentralizar as decisões acerca da formatação de destinos turísticos no país. O PRT se propôs a dar continuidade a essa iniciativa; ao longo do processo, porém, foi-se mostrando novamente centralizador, principalmente em 2007, quando o novo PNT 2007-2010 foi lançado. Sua concepção pode apresentar uma tendência descentralizadora, mas o governo novamente centraliza as ações ao lançar como meta a estruturação de *65 destinos indutores*, traduzidas em investimentos dirigidos prioritariamente a territórios pré-concebidos. Se de um lado se incentiva o desenvolvimento de diversas regiões turísticas no país, com o envolvimento de agentes locais/regionais; por outro, não há comprometimento de recursos que viabilizem o desenvolvimento de qualquer região que queira investir em turismo, senão nas ditas

⁴⁴ Nesse contexto surgiram, por exemplo, a Estrada Real (MG), a Rota dos Tropeiros (PR) e o Caminho das Missões (RS).

⁴⁵ O maior objetivo do Programa de Segmentação do Turismo, lançado junto com o Programa de Regionalização era padronizar a linguagem e a compreensão acerca dos segmentos do turismo de modo a viabilizar a identificação das especificidades do território (da oferta turística presente no território) e capacitar as instâncias de governança para o uso dessas especificidades pelo turismo. As instâncias deveriam ser capazes de identificar as especificidades da demanda e da oferta de modo a estruturar produtos turísticos específicos de cada segmento, como o turismo de pesca, rural, entre outros.

prioritárias. Conclui-se que as decisões podem ser descentralizadas, mas o direcionamento dos investimentos não. Se determinado destino, com condições para se tornar um centro importante de turismo, não faz parte dos 65 destinos escolhidos, que entre na fila.

O discurso presente nas publicações oficiais alega que a escolha da expressão *destino indutor* foi feita porque remete à promoção indireta do desenvolvimento da área de influência desses destinos (MTUR, 2008). Esses destinos deverão ser estruturados de forma que resultem em modelos a serem seguidos por outros destinos indutores que venham a ser estabelecidos futuramente, segundo o MTur. Mas a concentração de investimentos em um *destino indutor* vai além do discurso do Ministério do Turismo. Ao observar o mapa, na Figura 1, apresentado pelo MTur ainda em 2007, quando do lançamento dos destinos, tem-se uma idéia da dimensão desse desafio:



Fonte: Ministério do Turismo, 2007.

Figura 1 – Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional

A imagem inicialmente objetiva demonstrar as regiões e os municípios que serão beneficiados com investimentos públicos para o desenvolvimento do turismo. No entanto, fazendo uso do contexto histórico das políticas públicas, a distribuição das cores no mapa permite importantes constatações. O uso dos recursos naturais pelo turismo, por exemplo,

será priorizado no Centro-Oeste do Brasil. Essa afirmação depreende-se do fato da cor laranja estar concentrada sobre áreas pouco povoadas e de grande concentração de unidades de conservação (Pantanal, Chapada dos Veadeiros, Grande Sertão-Veredas, etc.). No Nordeste, o destaque é para o litoral, com alguma interiorização, sobretudo, para áreas cultural e ambientalmente ricas. O Sudeste mantém investimentos nos centros turísticos consolidados, assim como parece ter sido a opção no sul do país (Foz do Iguaçu, Gramado, Aparados da Serra). Uma conclusão é unânime para todos os destinos: eles possuem apelo internacional.

Em cerca de 10 anos de elaboração e execução dos Planos Nacionais de Turismo, já se pode observar os resultados de suas principais metas no território. O Nordeste, por exemplo, foi a região com maior entrada e permanência de turistas estrangeiros do Brasil em 2003, segundo estudos da EMBRATUR (2006). Esperava-se, com isso, que a partir de 2007, a região viesse a “receber 70% de todo o conjunto de projetos e investimentos direcionados ao setor, o que representa quase cinco mil empreendimentos turísticos” (EXAME, 2007).

Desse montante de capital, a maioria é estrangeiro, principalmente transbordamentos da Península Ibérica, empresas portuguesas pretendem investir cerca de 2,2 bilhões de reais no Brasil, quase todo volume no Nordeste: os espanhóis são os segundo em investimento, com 1,3 bilhões de reais. Grupos como Pestana, Banco Privado Português, Vila Galé, Sanches, além das grandes redes Accor, Hilton e Super Clubs passam a fazer parte do cotidiano do mercado turístico nacional e, principalmente, nordestino. (SILVA & FERREIRA, 2007:114)

No Brasil, o controle acionário das 70 maiores empresas do setor, segundo Anuário Exame (2007), está dividido entre 81% de capital brasileiro, contra 19% em capital estrangeiro. Pouca concentração em capital estrangeiro, se comparado com a evolução territorial de corporações internacionais e sua influência em territórios como os da América Central e Caribe, por exemplo. Porém, muita concentração de capital estrangeiro se comparado em seu aspecto temporal (cerca de dez anos de planos nacionais de turismo que apontam para a captação de investimentos estrangeiros no país), e principalmente se observado que os maiores faturamentos, somente no setor hoteleiro, se concentram nas mãos do capital internacional, conforme Quadro 2.3.

Quadro 2.3 – Maiores Hotéis no Brasil Segundo Faturamento 2005

Os maiores hotéis (por faturamento em 2005)		
Empresa	Vendas (em milhões de reais)	Número de quartos
1 – Accor Hotels	638	18500
2 – Atlântica Hotels	250	10300
3 – Blue Tree Hotels	215	5700
4- Club Med Brasil	122	904
5 – Othon Hotéis	104	Não informado.

Fonte: Anuário Exame. Turismo. 2007-2008 p. 84

Os investimentos internacionais “estão mudando o perfil do turismo na região” (EXAME, 2007:56) e, principalmente, a dinâmica dos territórios onde se concentram. No que concerne a essa dinâmica, no entanto, não existem muitos dados. Pesquisas mostram que boa parte dos investimentos internacionais está sendo aplicada segundo um modelo de empreendimento que concilia a construção de hotéis com a construção de condomínios destinados à segunda residência de europeus⁴⁶.

Como resultado, no Rio Grande do Norte, por exemplo, os estrangeiros constituem um novo agente de expansão territorial. Em decorrência do número crescente de estrangeiros, os mercados imobiliário e turístico aqueceram-se. Há um *boom* de condomínios por toda a Região Metropolitana de Natal e uma re-distribuição da população como consequência da especulação e do aumento dos valores dos empreendimentos comercializados.

Silva e Ferreira (2007:123) apontam que a participação das políticas públicas foi decisiva, uma vez que rompeu os obstáculos que impediam a vinda e a aquisição de terras por estrangeiros e conectou o litoral oriental sul e norte, possibilitando melhores fluxos de capital e investimentos em todo aquele território. Foi a partir dos investimentos derivados de políticas públicas, como o PRODETUR, por exemplo, que o capital estrangeiro começou a modificar a expansão imobiliária e turística da região. O desenvolvimento de infra-estrutura promovido pelas políticas de turismo, portanto, têm beneficiado os investidores internacionais, que estão obtendo cada vez mais renda com negócios baseados na valorização de estoques de terra, ou seja, na especulação (SILVA, BENTES e CLEMENTINO, 2006:147).

Como “risco” final, do ponto de vista econômico, pode-se apontar como hipótese a não sustentabilidade do fenômeno imobiliário-turístico, devido ser este dependente do capital estrangeiro, comprometido não com setores produtivos, mas sim com a valorização de ativos financeiros. (SILVA & FERREIRA, 2007:129)

Cruz (2006) aponta no processo histórico da evolução das políticas de turismo e sua relação com o espaço, uma mudança de paradigma do papel do estado e do mercado. Muda-se da clara intervenção do Estado em atividades diretamente relacionadas ao setor para uma ação governamental focada na indução para o desenvolvimento. Atualmente o governo induz o mercado; não o regula. “Tornar o território atrativo para o capital privado é o objetivo precípua” de suas ações (CRUZ, 2006:338). Essa tem sido uma das principais estratégias utilizadas pelo Estado para desenvolver o turismo no território nacional, estratégia levada a

⁴⁶ O maior investimento português está no estado do Ceará. Com capital do Banco Privado Português em conjunto com os grupos Saviotti e Solverde, o município de Aquiraz, a 27 quilômetros de Fortaleza, vai receber 750 milhões de reais para a construção do Aquiraz Golf & Beach Villas. O projeto prevê a construção de quatro a seis hotéis e 700 unidades de residência numa área de 280 hectares cercada por campo de golfe, shopping, restaurantes, centro de convenções e hípica (EXAME, 2007:58).

cabo por projetos nos moldes do PRODETUR e executadas em conjunto com estratégias de pólos de desenvolvimento, agora chamados de *destinos indutores*.

No entanto, questiona-se se o Estado tem conhecimento da amplitude que envolve essas estratégias. Executar diversas ações a fim de captar investimentos privados a um “destino” turístico no Brasil é o mesmo que “valorizar o espaço, tornando-o mais atrativo ao capital privado” (CRUZ, 2006:344). Não é todo o espaço que interessa ao capital, mas parte dele, o que exige uma seleção do espaço que se deseja “desenvolver” (estado) e “investir” (mercado).

O mercado, embora faça uso do discurso, nem sempre está comprometido com a manutenção dos recursos naturais e da qualidade de vida da população, visando, na realidade, obter lucros sobre os insumos inicialmente investidos no território. O governo, por sua vez, objetiva cifras e números para gerar boa impressão junto à população e para se manter no poder por meio de votos.

A revista Exame afirmou em 2007, com relação ao Nordeste brasileiro que, “a julgar pelo potencial da região, o Nordeste tem tudo para se transformar num dos maiores pólos do turismo mundial”, e que “o capital de outros países será fundamental nesse processo” (EXAME, 2007: 57). O resultado já evidenciado no Nordeste poderá equivaler ao resultado que será alcançado em outras regiões do território nacional nos próximos anos, caso a audaciosa meta dos 65 destinos turísticos com qualidade internacional seja cumprida (PNT 2007-2010). Uma meta que propõe “qualificar” *todo um destino*, segundo “padrões internacionais”, em três anos é no mínimo ambiciosa. Objetivo dessa magnitude só poderá ser atingido com a participação de massivos investimentos do mercado, sobretudo das grandes corporações já consolidadas, em sua maioria internacionais. Essa meta ilustra como a vertente “econômica” das políticas públicas de turismo tem influenciado a distribuição e a estruturação do turismo no território brasileiro nos últimos 10 anos⁴⁷.

Apenas os investimentos em hotelaria em andamento no país já somam 117 empreendimentos: 47 no Nordeste, 39 no Sudeste, 11 no Sul e 10 no Norte e outros 10 no Centro-Oeste. (INFORME PUBLICITÁRIO DO GOVERNO FEDERAL, Exame, 2007:46)

O Brasil foi considerado a 13ª nação do mundo com a maior economia de turismo em 2009 pela *World Travel and Tourism Council* (WTTC)⁴⁸, seguindo conselhos de países

⁴⁷ Principalmente no que diz respeito à meta de ampliar o turismo internacional no Brasil, desde 1996 até o PNT atual.

⁴⁸ Fundada em 1990, a WTTC é uma entidade internacional formada pelos presidentes, executivos e líderes das cem maiores empresas da indústria mundial de viagem e turismo. Em entrevista coletiva à imprensa internacional realizada em Berlim, durante a *International Tourism Exchange*, o WTTC divulgou a Conta Satélite do Turismo para 2009. Elaborado pela Oxford Economics, o estudo quantifica os diversos aspectos de viagens e turismo de 181 países. O Brasil, que em 2008 era a 14ª nação do mundo com a maior economia de turismo, subiu para a 13ª posição em 2009. O país ainda ocupa o primeiro lugar

desenvolvidos, que afirmam que o turismo garante o desenvolvimento sustentável e a disseminação dos benefícios em todos os níveis da economia do país. De um lado, o turismo gera benefícios econômicos. De outro, promove a conservação da natureza. Como decorrência desta característica, o turismo foi apropriado como discurso, a fim de justificar a criação de territórios preservados na década de 1980, conforme exposto na seção a seguir.

2.3 AS POLÍTICAS DE TURISMO E SUA INTERFERÊNCIA NO AMBIENTE

A década de 1980 foi marcada por um aumento de preocupações com a crise ambiental e com os modos de produção então vigentes. Essas preocupações influenciaram o turismo, que até então vinha se desenvolvendo por meio de um processo iniciado a partir da ampliação da escala de acumulação, que criava uma elite que podia gastar dinheiro com viagens, associado ao desenvolvimento de uma tecnologia de transporte, com ferrovias e navegação a vapor, que as viabilizava. Aos poucos foram surgindo as primeiras companhias de viagens, os primeiros pacotes de serviços integrados, criando gradativamente um novo produto de consumo “capaz de produzir espaços que não interferiam diretamente nos espaços de produção mais importantes” (BECKER, 1996: 184).

Com o pós-guerra, o *welfare state*, a regulação do trabalho, a limitação do tempo de trabalho das pessoas, o direito às férias e à aposentadoria, a criação de uma sociedade de consumo de massa, o desenvolvimento de novos veículos de transporte, entre outros, esse processo se acelera, gerando o que muitos pesquisadores chamam de “massificação” do turismo. Vinculado a um processo global, a preocupação com a crise ambiental e o contínuo avanço tecnológico na década de 1980 contagiava alguns gestores do turismo no país, que iniciam um processo de inserção de novos conceitos às ações e concepções então vigentes para as atividades turísticas.

É importante esclarecer que esse momento ocorre na política de meio ambiente, contagiando outras políticas, como a de turismo. Da tentativa de socializar a natureza, resultam a criação de parques nacionais, salvaguarda de patrimônios da humanidade, demarcação de novas reservas, etc. Esse momento também explica os movimentos na zona costeira em específico, vindo a ser objeto de programas e projetos para o ordenamento do seu uso e a conservação ambiental.

Nas políticas públicas de turismo, a preocupação com um colapso do meio ambiente, resulta em algo novo, em uma nova ótica. A principal mudança estaria vinculada à ruptura do velho modelo de produção do turismo que, segundo Becker (1995:26), “estaria expressa na substituição da ênfase no desenvolvimento, para a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país e para a valorização do homem”. O turismo continua a ser considerado um vetor de desenvolvimento, porém, agora, ele é capaz de realizar a passagem para um novo modo de produção, um modo sustentável de produção. O turismo deixa de promover o desenvolvimento rápido a qualquer preço e passa a ser um vetor de desenvolvimento dentro de parâmetros de um novo modo de produzir, o qual, considera a natureza, ou seja, o uso racional dos recursos. A década de 1980, portanto, é marcada pela articulação do turismo com a questão ambiental. A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) é lançada e, anos depois, o turismo ecológico entra em *voga*, vindo a ser, mais tarde, renomeado de ecoturismo.

O temor de uma crise ambiental implicou esforços para mudar o modo de produção tradicional; esforço que alterou a compreensão do que é a natureza. A partir desse período, a natureza progressivamente passou a receber um novo significado, que, segundo Becker (1995), deixava de estar relacionada à base de reprodução de grupos nativos, para se relacionar ao capital. Iniciou-se uma busca por criação de Unidades de Conservação, sobretudo nos países em desenvolvimento, que não só detinham as maiores reservas ambientais para uso das tecnologias avançadas, mas também o maior patrimônio paisagístico pronto para ser estruturado e comercializado gerando um novo produto turístico. Surgiu a valorização da natureza como produto, como mercadoria para o turismo. Esse novo significado deu início a um novo mercado turístico, com indivíduos que não estavam mais submetidos ao *marketing* do turismo de massa, mas ao desejo de retornar à natureza.

O ambientalista mexicano Hector Ceballos-Lascurain foi um dos primeiros a definir e utilizar o termo ecoturismo, popularizado por meio da publicação “*Ecotourism: the potential and the pitfalls*” (BOO, 1990). Seu conceito⁴⁹ é simples. Ecoturismo reside na motivação do turista que se dirige a uma área natural conservada. Diretor do Ministério Mexicano de Desenvolvimento e Ecologia, e presidente de uma organização não governamental de proteção do meio ambiente, Ceballos-Lascurain buscava encontrar meios para a conservação das terras alagadas do norte de Yucatán (locais de procriação e alimentação dos flamingos americanos), terras que estavam sendo ameaçadas de sofrer impactos advindos de projetos

⁴⁹ Ecoturismo é viajar para áreas naturais conservadas e não perturbadas com o objetivo específico de estudar, admirar e desfrutar a paisagem e suas plantas e animais, assim como quaisquer outras manifestações culturais - passadas e presentes - nestas áreas encontradas (LASCURAIN *apud* BOO, 1990).

desenvolvimentistas. Na época, ele utilizou a presença de um número crescente de turistas praticando uma atividade específica, vinculada à fauna e flora ali existentes, como um de seus principais argumentos para conservação do local. Naqueles dias, Ceballos-Lascurain, bem como grupos de ambientalistas em todo o mundo, convenciam-se de que aquelas pessoas poderiam ter um papel importante na criação de áreas preservadas e no incremento da economia rural local, criando novos empregos e preservando a “ecologia”. A definição e utilização do termo “ecoturismo” viria então a descrever esta convicção, levando a que o turismo em áreas naturais ganhasse maior atenção entre ambientalistas.

Com a evolução do conceito, outras convicções foram suscitadas, com premissas e princípios que consideravam a preservação do meio ambiente e a promoção da melhoria da qualidade de vida das populações locais. Criam-se neologismos, juntando partes características de outros setores da economia e da sociologia à definição da atividade em si. Responsabilidades são atribuídas ao ecoturismo como potencial ferramenta para o desenvolvimento sustentável por meio de uma diversidade de conceitos, utilizados por várias organizações⁵⁰, governos e instituições preocupados com os impactos negativos promovidos por atividades turísticas. A Sociedade Internacional de Ecoturismo (TIES), por exemplo, quando descreve a atividade⁵¹, lhe atribui “responsabilidades”, como a “melhoria do bem estar da comunidade local”. Ao avaliar a evolução do conceito, observa-se que ele deixa de descrever uma atividade e passa a definir responsabilidades e traduzir um novo paradigma de desenvolvimento do turismo, uma nova forma de produzir turismo.

O ecoturismo passa a ser a atividade que minimiza impactos no meio ambiente; promove atenção e respeito ao ambiente e à cultura; provê experiências positivas para visitantes e anfitriões; capta benefícios financeiros diretos para a conservação; promove a capacitação e proporciona recursos financeiros para a comunidade local; aumenta a sensibilidade dos países para a atmosfera política, ambiental e social; dá suporte aos direitos humanos e acordos trabalhistas, enfim, o ecoturismo passa a ser a alternativa para o modelo de turismo até então vigente e inserido nos modelos não sustentáveis.

As políticas públicas de turismo no país logo passam a refletir essa tendência ambientalista traduzida na busca por modelos de produção alternativos. Dessa forma, assistiu-se a inserção do ecoturismo, ou turismo ecológico, em diversos planos e ações do governo, compilados no Quadro 2.4, exposto a seguir.

⁵⁰ Como exemplo cita-se a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a União Mundial de Conservação (IUCN), O Fundo Mundial para Natureza (WWF), entre outros.

⁵¹ Viagem responsável para áreas naturais que conservem o meio ambiente e promovam o bem-estar da população local.

Quadro 2.4 – Quadro Resumo da Política Nacional de Ecoturismo

HISTORICO DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE ECOTURISMO	
Ano	Observações
1985	Primeiro projeto a abordar a atividade turística em área natural, intitulado “Turismo Ecológico”, promovido pela EMBRATUR, em parceria com o IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
1987	Criação da Comissão Técnica Nacional para monitorar o Projeto Turismo Ecológico (EMBRATUR e IBAMA)
1991	A então Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República, em parceria com ONGs, realiza o I Curso Básico de Condutor de Visitantes, sendo a primeira iniciativa em capacitação para recursos humanos em Ecoturismo.
1992/93	EMBRATUR lança iniciativas de promoção do Ecoturismo, com destaque ao Manual Operacional do Ecoturismo.
1994	Na tentativa de implementar uma Política Nacional para o Ecoturismo, foi formado um Grupo Interministerial de Trabalho, reunindo técnicos do MMA, IBAMA, MICT, e EMBRATUR, que também contou com a participação de representantes do Ministério da Educação e Cultura, setor privado e ONGs.
1995	Publicação do documento <i>Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo</i> (BRASIL, 1994) pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e pelo Ministério do Meio Ambiente em parceria com a EMBRATUR e o IBAMA. Considerado um marco nas políticas de turismo por anteceder uma política integrada, privilegiando um segmento em específico.
1998	Criação do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR). Iniciativa do MMA, por intermédio da Secretaria de Coordenação da Amazônia, com a responsabilidade de estruturar o ecoturismo na Amazônia Legal.
1999	A EMBRATUR lança o projeto Pólos de Desenvolvimento do Ecoturismo no Brasil
2003	Criação do Ministério do Turismo e redefinição de prioridades. Surge o Programa de Segmentação do Turismo, vinculado ao Macroprograma de Regionalização do Turismo. O ecoturismo é considerado um dos segmentos prioritários para estruturação por meio dos programas.
2004	Oficinas Diálogos e Diretrizes para o Ecoturismo para Elaboração das Diretrizes para o Desenvolvimento do Ecoturismo, realizada pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo do Mtur, com a participação de diversos representantes do segmento.
2004	Criação do Programa de Apoio ao Ecoturismo e à Sustentabilidade Ambiental do Turismo, em âmbito do MMA ⁵² , com objetivo de estruturar o desenvolvimento do segmento no país, com ênfase às áreas protegidas e seu entorno.
2005	MMA e MTur firmam acordo para elaboração da Agenda Ambiental para o Turismo, com a finalidade de estabelecer um conjunto de princípios, pressupostos, estratégias, metas e arranjos institucionais para ordenar e fomentar a atividade.
2006	Mtur publica Manual para o Desenvolvimento do Ecoturismo e realiza Jornadas Técnicas de Segmentação ⁵³ em Ecoturismo em diversas Unidades da Federação.
2008	Lançamento do Sistema de Informações Geográficas para o Ecoturismo – SIGEcotur ⁵⁴ pelo MMA, com o objetivo de produzir e disponibilizar informações geográficas sobre os atrativos naturais de destinos de ecoturismo, e contribuir com a gestão da visitação turística nos espaços naturais.

⁵² Executado atualmente pela Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, o Proecotur busca a integração das diversas ações relacionadas ao ecoturismo e do turismo sustentável no âmbito do MMA e do Mtur. O objetivo é a construção de uma agenda multilateral que favoreça o adensamento das políticas públicas nas diversas instâncias governamentais, promovendo assim uma gestão compartilhada e a união de esforços para a consolidação de uma Política Nacional para o Turismo Sustentável (MMA, sítio eletrônico).

⁵³ As Jornadas Técnicas de Segmentação foram desenvolvidas com o objetivo de ampliar o entendimento das Unidades Federativas sobre os segmentos que estão sendo trabalhados pelo Ministério do Turismo, bem como capacitar agentes locais a multiplicar o entendimento sobre cada um dos segmentos. As Jornadas foram realizadas em todas as capitais brasileiras nos meses de setembro a novembro de 2006, abordando o Ecoturismo em parte delas.

⁵⁴ SIGEcotur é fruto da integração de vários esforços entre o PROECOTUR, a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTI), o PZEE, entre outros programas do MMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. É desenvolvido em parceria com a Universidade de Brasília, por meio de seu Departamento de Geografia – Laboratório de Sistemas de Informações Espaciais (LSIE). E envolve, ainda, parcerias diversas, com Instituições e Órgãos governamentais nas regiões selecionadas, entre as quais destaca-se Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), Jardim Botânico (JJB), Conservation Internacional (CI), Instituto Baleia Jubarte (IBJ), entre outros. (Fonte: sítio eletrônico do MMA, março de 2009).

Observa-se que o ecoturismo é discutido no âmbito das políticas públicas de turismo desde 1985, quando a EMBRATUR deu início ao projeto Turismo Ecológico, fortalecido dois anos depois, com a criação da Comissão Técnica Nacional para monitoramento do projeto. Cabe destacar que antes mesmo de existir uma política nacional de turismo unificada, uma política para o ecoturismo estava sendo elaborada, justamente na mesma década em que as políticas ambientais avançavam no país e no restante do mundo. De 1991 em diante, várias iniciativas de promoção do ecoturismo passaram a ocorrer tanto na Secretaria de Meio Ambiente, como na EMBRATUR, com destaque para o curso de capacitação de guias e para a elaboração do *Manual Operacional do Ecoturismo* (BRASIL, 1991)⁵⁵. Ressalta-se que principalmente após a realização de um dos mais importantes eventos do cenário ambientalista do país, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como ECO 92, os agentes do mercado do turismo foram sensibilizados com relação às vantagens competitivas da busca por áreas preservadas e passaram a investir em promoção e comercialização do turismo em áreas naturais. A partir daí, diversas operadoras turísticas começam a se especializar, passando a se denominar “operadoras de ecoturismo”.

Em 1994 foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial composto pelo Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), EMBRATUR, e outros representantes do poder público, setor privado e Organizações Não Governamentais (ONGs), com o intuito de elaborar e publicar as *Diretrizes para o Desenvolvimento do Ecoturismo*. Esse fato foi considerado um marco nas políticas de turismo como um todo, pois até esse período não havia iniciativa de diretrizes para o desenvolvimento do turismo, o que dizer de segmentos turísticos específicos.

O documento foi publicado no final de 1994, anunciando um novo momento das políticas de turismo no país e tornando oficial a tendência a um discurso que tinha, dentre diversos objetivos, a missão de compatibilizar as atividades de turismo com a conservação ambiental. Seus objetivos não se resumiram apenas às políticas para o segmento do ecoturismo em específico, mas foram sendo inseridas progressivamente nas políticas de turismo como um todo, e talvez essa seja a maior contribuição da influência ambientalista presente nas políticas de turismo no país.

Em 1998, o MMA lançou o Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), com a responsabilidade de estruturar o segmento na região,

⁵⁵ O Manual trazia algumas características e informações operacionais do segmento, mas principalmente, reunia informações sobre Parques Nacionais brasileiros e outras áreas conservadas com dados sobre ocorrências de atividades de turismo

elaborando estratégias para desenvolver Pólos nas áreas de maior viabilidade. Esse programa seguia um viés econômico, mas foi utilizado como prerrogativa de estruturação de um novo turismo, um turismo sustentável.

Em 1999, a EMBRATUR, por meio do programa Pólos de Desenvolvimento do Ecoturismo, levantou o potencial da atividade no país, percorrendo e sensibilizando diversas regiões em todo o território nacional. Esse programa enriqueceu o banco de dados do governo federal sobre o potencial do ecoturismo, bem como conscientizou diversos municípios com relação ao seu potencial. As ações para o desenvolvimento dos pólos de Ecoturismo, tanto pelo PROECOTUR (MMA), quanto pela EMBRATUR, continuaram até a criação do Ministério do Turismo (MTur) em 2003.

Nesse período, iniciou-se um novo processo de gestão do turismo no governo federal, que fortaleceu uma relação interministerial no momento em que demandou uma análise conjunta dos resultados obtidos por meio das iniciativas anteriores (MMA/IBAMA/EMBRATUR). Assim, em 2004 o MMA e o MTur assinaram um Termo de Cooperação Técnica para a elaboração de uma Agenda Ambiental para o Turismo, com planos de ação conjunta e transferências de atribuições (envolvendo inclusive a transferência do Proecotur para o MTur). Essas e outras ações denotaram, em um primeiro momento, a participação conjunta na discussão e definição de políticas públicas de turismo em áreas naturais, representando um grande passo para o desenvolvimento das atividades. Porém, na prática, essa articulação e participação conjunta não ocorrem da forma como inicialmente idealizada.

Em 2006, a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo do Mtur torna público o marco conceitual de diversos segmentos turísticos⁵⁶. No interior do capítulo que trata o Ecoturismo alguns elementos que vão marcar a vertente ideológica do Estado são apresentados, deixando claro qual ecoturismo está tratando, para que finalidade e a quem está servindo. Observa-se no documento, um resgate da praticidade do conceito no momento em que sua explicação final retira de seu conteúdo a questão “cultural” e o “bem-estar da população local”, mantendo o “ambiental”, a “natureza”, notavelmente compreendida como capital⁵⁷. Importa destacar que o conceito oficial apresentado pelo documento é o mesmo que

⁵⁶ BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Segmentação do Turismo: marcos conceituais**. Brasília, 2006.

⁵⁷ Ao final do capítulo que trata o ecoturismo, o documento traz uma espécie de resumo explicativo do conceito em itálico, que retira as premissas até então contidas e explicadas, e sutilmente apresenta a nova concepção do Ministério do Turismo, “entendido como as atividades turísticas baseadas na relação sustentável com a natureza, comprometidas com a conservação e a educação ambiental” (MTUR, 2006:11). Ou seja, a “utilização sustentável do patrimônio natural e cultural”, os “incentivos à conservação do patrimônio natural e cultural”, a “busca de uma consciência ambientalista pela interpretação do ambiente” e a “promoção do bem-estar das populações” foram todos resumidos em “relação sustentável com a natureza” e “comprometimento com a conservação e a educação ambiental”.

foi definido em 1994⁵⁸. Porém, ao “explicá-lo”, o órgão acaba por apresentar um conteúdo objetivo o suficiente para tornar factível a operacionalização e comercialização do Ecoturismo pela iniciativa privada. Assim, o Mtur reconhece o que vinha sendo realizado pelo mercado, que para muitos ambientalistas não deveria ser chamado de ecoturismo por eximir o mercado de suas “responsabilidades” (GOODWIN, 1993; SELVA e COUTINHO, 2006). De fato, após a publicação do conceito, o mercado passa a comercializar seu produto turístico com base em uma relação sustentável⁵⁹ com a natureza, comprometido com a conservação⁶⁰, e promovendo a educação ambiental⁶¹. Metas possíveis de se cumprir, embora limitadas.

O novo discurso para o ecoturismo não apela para atitudes protecionistas de toda a natureza, mas a uma natureza particular, com particularidades, onde a paisagem de rara beleza cênica atribui valor aos seus recursos naturais (GOMES, 2003). A “profissionalização da atividade” deixa de fora a comunidade local dos negócios de ecoturismo. A sustentabilidade ecológica pode ser assegurada, mas não a social e cultural. O mercado do turismo pode agora fazer uso de territórios preservados, da natureza ali existente, seja ela particular ou pública, em nome do segmento de ecoturismo.

Embora a concepção atual do MTur para o Ecoturismo seja agora objetiva, reconhece-se que o “ecoturismo tem liderado a introdução de práticas sustentáveis no setor turístico”, conforme Declaração de Quebec (OMT, 2004), e se delimita as diferenças entre o “Turismo Sustentável” e o “Ecoturismo”. Nesse novo momento da política, a sustentabilidade deixa de ser exclusividade do ecoturismo e passa a ser premissa para todo e qualquer tipo de turismo, em qualquer destino. Com a entrada em cena do desenvolvimento sustentável, o ecoturismo ganha um significado advindo do domínio da abordagem técnica, em que o “econômico” assume um papel preponderante (GOMES, 2003).

Observa-se que, assim como no conceito pioneiro de Lascurian, existem diferentes correntes pragmáticas nos órgãos de governo a conceber suas próprias idéias e a traduzí-las em políticas. Para uns, o ecoturismo deve obrigatoriamente beneficiar a população local por meio de seu envolvimento nas atividades econômicas promovidas pela atividade turística. Para outros, o ecoturismo deve oferecer essa possibilidade sem obrigatoriedade. Para promovê-la, segundo essa via não obrigatória, basta que a atividade seja lucrativa para os que, conseqüentemente, dinamizarão a economia local. Essas diferentes compreensões talvez possam ser o pano de fundo da atual existência de mais de um programa para o

⁵⁸ Ecoturismo é um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações (BRASIL, 1994).

⁵⁹ Até porque, essa sustentabilidade não tem indicador, não se pode medir, ela é relativa.

⁶⁰ Geralmente por meio da criação de RPPN.

⁶¹ Por meio de trilhas interpretativas ou guias e monitores no local.

desenvolvimento do ecoturismo no governo federal, distribuído entre os Ministérios de Meio Ambiente e o de Turismo.

Ao avaliar os documentos publicados pelo MTur sobre o turismo em áreas naturais é possível observar uma reunião de interesses que conjugam a conservação de áreas naturais com a obtenção de recursos financeiros advindos da exploração econômica de territórios ricos em aspectos naturais/paisagísticos. Os documentos se destinam ao desenvolvimento do ecoturismo em qualquer território do país, como um todo. Por outro lado, um documento publicado pelo MMA⁶² estabelece qual é o turismo que se quer para o território das Unidades de Conservação e seu entorno. A comparativa do conteúdo de ambos os documentos, MTur e MMA, é extremamente interessante uma vez que permite concluir que cada órgão tem estabelecido suas diretrizes com base nos territórios em que possui autonomia. É com base no uso que se faz, ou pode fazer, das Unidades de Conservação, que o MMA legitima o estabelecimento de diretrizes para o turismo e a visitação. No caso do MTur, atualmente são os destinos indutores do turismo que legitimam as diretrizes para o desenvolvimento de cada segmento do turismo, entre eles, o ecoturismo.

No momento em que um “parque nacional e seu entorno” ou um “destino” vira alvo de uma política pública e passa a receber incentivos para o desenvolvimento do turismo que se quer, por diversos meios (capacitação de mão-de-obra, construção de infra-estrutura básica ou turística; etc.), uma interferência no território em questão é promovida e suas conseqüências, até o momento, não estão sendo consideradas em sua amplitude. De fato, reconhece-se que esse tipo de turismo, promovido pelas duas pastas de governo, independente da concepção, tem resultado na conservação de frações do território. O que demonstra que essas políticas interferem em alguma medida, no ordenamento do uso do território como um todo, bem como os projetos vinculados a políticas econômicas, projetos estruturadores do turismo, existentes desde antes da década de 1990 e atualmente coordenados pelo Ministério do Turismo.

Logo, as políticas de turismo, independentemente de sua vertente ou discurso, estão interferindo no território e no ambiente. Compreender essa interferência e sua razão de ser exige conhecer o que se entende por território, por ambiente e por turismo, tema do capítulo a seguir.

⁶² BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. Brasília, 2006. 70p.

3. REFERENCIAL TEÓRICO DE TURISMO, TERRITÓRIO E AMBIENTE

O presente capítulo apresenta um resumo das principais acepções que compõem o *método de interpretação*⁶³ empregado nas análises realizadas nesta dissertação. O ponto de partida utilizado assenta-se no conjunto: turismo, território e meio ambiente⁶⁴, consideradas as noções centrais. O fio condutor do delineamento teórico é o turismo. A partir de sua análise, serão expostas definições acerca do território e do ambiente.

Embora existam inúmeras definições acerca desse conjunto, este capítulo apresentará o pressuposto teórico que está por trás desta dissertação em quatro itens: (1) o turismo nas acepções mais utilizadas; (2) os impactos do turismo no território e no ambiente; (3) o turismo, o território e o ambiente como indissociáveis; e (4) por um ordenamento territorial do turismo.

No primeiro item (1) serão apresentados alguns dos principais entendimentos acerca do turismo, demonstrando como, tradicionalmente, turismo, território e ambiente são compreendidos. Com base nessa compreensão, estão sendo promovidos métodos para o controle dos impactos do turismo no território e no ambiente, apresentados no segundo item (2), derivados das noções mais comuns da relação existente entre o turismo, o território e o meio ambiente. No terceiro item (3), será apresentado o pressuposto teórico desta dissertação considerando turismo, território e ambiente indissociáveis. A partir da apresentação desse pressuposto, no quarto e último item (4), será destacada a importância de se considerar o turismo dentro dos instrumentos de ordenamento territorial.

3.1 O TURISMO NAS ACEPÇÕES MAIS UTILIZADAS

Em cerca de dez anos⁶⁵, diversos livros de turismo foram lidos, possibilitando a identificação de uma constante repetição de acepções sobre o turismo e sua relação com o território e o meio ambiente. Grande parte dos livros apresenta semelhantes citações para explicar o turismo ou alguns de seus aspectos. Uma reprodução constante de noções foi selecionada, chegando, por vezes, a frustrar esta bacharel em turismo, em sua busca por novas definições e reflexões. Frequentemente, as definições encontradas eram meras repetições das selecionadas nos livros anteriores, expostas apenas com novas palavras. Esta seção reúne uma

⁶³ Conforme MORAIS & COSTA (1999), o método de interpretação diz respeito à concepção de mundo do pesquisador, normatizada e orientada para a condução da pesquisa científica, sua visão da realidade, a aplicação de um sistema filosófico ao trabalho científico por ele desenvolvido.

⁶⁴ Importa destacar que ambiente e meio ambiente nesse trabalho são considerados semelhantes.

⁶⁵ Cabe destacar que o primeiro livro acerca do turismo foi lido em 1998, ano em que iniciei o Curso de Turismo na Universidade Federal do Paraná, não parando de estudar sobre o tema desde então.

amostra das acepções mais utilizadas nos livros de turismo selecionadas de acordo com sua relação com as noções centrais desta dissertação (turismo, território e meio ambiente).

Existe um amplo debate sobre o que é o turismo e uma ausência de definição absoluta advinda do fato de ser uma atividade recente e apresentar um caráter multidisciplinar. Em função dos objetivos almejados pelos pesquisadores que o analisam, o turismo tem sido tratado desde diferentes pontos de vista: econômico, sociológicos, geográfico, etc. Em 1994, a Organização Mundial do Turismo (OMT)⁶⁶, com o objetivo de reunir as características mais importantes dos conceitos existentes para o turismo até então, adotou uma definição que tem sido reproduzida em diversos estudos acerca do tema:

O turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras (OMT, 2001: 38) ⁶⁷.

Existem dois elementos fundamentais na definição da OMT, presentes em grande parte das definições de turismo: (1) pessoas que viajam e (2) atividades que essas pessoas realizam em lugares diferentes ao entorno habitual. Oliveira (2002) distingue duas vertentes nessas definições: (1) o fazer turismo e (2) o explorar o turismo, ou, (1) o turismo como modo de vida, como prática; e (2) o turismo como meio de vida, ou como negócio. As reflexões desta dissertação focam-se no turismo como um meio de vida, baseado na exploração econômica dos atrativos turísticos de determinado território, que justifica a atuação dos órgãos estatais no que diz respeito à regulação e à garantia das condições mínimas de qualidade de vida às sociedades.

Para bem compreender o turismo, é preciso analisar o “homem longe de seu local de residência” juntamente com “a indústria que satisfaz suas necessidades, e os impactos que ambos, o homem e a indústria, geram sobre os ambientes físico, econômico e sócio-cultural da área receptora” (JAFARI *apud* BENI, 1998:38). Tem-se, nesta definição, a relação do turismo com o território e o meio ambiente no momento em que o homem (“de fora”) é relacionado com uma “indústria” (“turística”), resultando em “impactos” sobre o “ambiente físico, econômico e sócio-cultural da área receptora”.

O turismo é uma atividade que diz respeito essencialmente a pessoas e a lugares: a lugares que um grupo de pessoas deixa, visita, ou que nele está de

⁶⁶ A OMT foi criada em 1970, inicialmente como um organismo internacional autônomo, tornando-se uma agência especializada das Organizações das Nações Unidas (ONU) em 2003.

⁶⁷ A OMT define como entorno habitual de uma pessoa certa área que circunda sua residência mais todos aqueles lugares que visita frequentemente.

passagem; a outro grupo de pessoas, as que tornam possível a viagem, e outras ainda, aquelas com as quais cruzará pelo caminho. (PEARCE, 2003:25)

Nessas e em diversas definições para o turismo, é possível observar a presença intrínseca do território e do ambiente vinculados a outros elementos comuns, que serão necessariamente utilizados nesta pesquisa por se tratarem de elementos básicos do turismo. A OMT, por exemplo, resume-os em quatro: demanda, oferta, espaço geográfico e operadores de mercado:

(1) Demanda: formada por um conjunto de consumidores - ou possíveis consumidores - de bens e serviços turísticos. (2) Oferta: composta pelo conjunto de produtos, serviços e organizações envolvidas ativamente na experiência turística. (3) Espaço Geográfico: base física na qual tem lugar a conjunção ou o encontro entre a oferta e a demanda e em que se situa a população residente. (...) (4) Operadores do mercado: empresas e organismos cuja principal função é facilitar a inter-relação entre a oferta e a demanda. (OMT, 2001:39)

A Organização Mundial do Turismo também apresenta definições para destino turístico e espaço turístico. O destino turístico é entendido como “o lugar para onde tem de se deslocar a demanda a fim de consumir o produto turístico”, enquanto o espaço turístico “é aonde acontece a oferta e para onde flui a demanda” (OMT, 2001:47). Depreende-se que o destino turístico só existe em função de uma demanda turística, ou seja, da existência de turistas, assim como ocorre com o espaço turístico. Observa-se uma sutil diferença entre espaço turístico e destino turístico nas definições da Organização, que não são explicadas, resultando em confusão em suas compreensões. Sua justificativa consiste na compreensão de que “os termos que mesmo à primeira vista parecem ter o mesmo significado, têm matizes diferentes” (OMT, 2001:46), mas não adentra em uma explicação a respeito desses matizes. Nem o “lugar”, nem o “aonde” [*sic*] e nem o “fluir da demanda” são pormenorizados pela publicação, resultando em um entendimento que depende da interpretação de cada leitor.

Cabe destacar que, para a Organização, o espaço geográfico é uma *base física*, “o lugar em que ocorre a experiência turística” (OMT, 2001:46), um palco onde se encontram a oferta e a demanda, “sem ignorar a presença anterior e constante da população residente”. Essa concepção é um exemplo das definições que têm embasado diversas pesquisas e filosofias intrinsecamente presentes em políticas públicas de turismo, que infelizmente não dão conta de promover uma compreensão abrangente acerca do turismo.

Observa-se, por exemplo, a teoria clássica de *planejamento espacial do turismo* de Roberto Boullón. Nela, os espaços turísticos são compreendidos como “o somatório dos atrativos turísticos, dos empreendimentos e da infra-estrutura turística” (BOULLÓN, 1997: 65 – tradução nossa). Seu método de planejamento consiste em delimitar em um mapa toda a

área utilizada pelo turismo, decompondo o espaço turístico em zona turística, área turística, complexo turístico, centro turístico, núcleo turístico e outras unidades menores criadas com o intuito de facilitar o planejamento do turismo no território.

A relação do turismo com o território, para Boullón, evidencia claramente uma concepção de espaço turístico e território como, ambos, o palco onde o turismo se manifesta:

Al observar cómo se manifiestan físicamente otros sectores, vemos que en ningún caso, la especialización en algún tipo de actividade productiva tiene como resultado la ocupación absoluta de un territorio por esa actividade. Ni las áreas agrícolas que abarcan grandes extensiones de tierra aptas para ese fin, son absolutamente homogéneas, porque entre las partes fértiles se intercalan pequeñas industrias, algunas manchas de tierra áridas y otras partes destinadas a la ganadería o granjas. (BOULLÓN, 1997: 56)

Ao observarmos como se manifestam físicamente outros setores, vemos que em nenhum caso a especialização em algum tipo de atividade produtiva tem como resultado a ocupação absoluta de um território por essa atividade. Nem as áreas agrícolas, que abrangem grandes extensões de terra aptas para esse fim, são absolutamente homogêneas, porque entre as partes férteis intercalam-se pequenas indústrias, algumas manchas de terra árida e outras partes destinadas à pecuária ou a granjas. (BOULLÓN, 1997: 56 – tradução nossa).

Assim o autor ainda faz referência a áreas petrolíferas, consideradas ainda menos homogêneas e, finalmente, aos atrativos turísticos e áreas turísticas, todas consideradas pontuais. Essa inexistência de ocupação absoluta de um território pelo turismo, para Boullón, é o que justifica o emprego do termo *espaço turístico*. Para ele, a idéia de espaço turístico surge para substituir a errônea idéia de região turística. Errônea porque o espaço turístico é entrecortado e se fosse visto como região, grandes superfícies não turísticas figurariam como turísticas (BOULLÓN, 1997).

Fica claro, portanto, que território, espaço e região na teoria de Roberto Boullón são todos entendidos como superfícies, onde o turismo pontualmente se inclui como expressão física sobre uma superfície também física e inerte. Seu método foca o turismo como atividade econômica distribuída sobre um espaço inerte, dele fazendo uso pontualmente, mas não permite compreender a fundo a relação existente entre o turismo e o território. Embora seja uma teoria fundamental para a compreensão da territorialidade do turismo, não permite conhecer a abrangência advinda dessa relação em termos sociais, culturais, ambientais, políticos e econômicos.

O que atrai os turistas e transforma os espaços geográficos em espaços e destinos turísticos, para esses autores (BOULLÓN, 1997; OMT, 2001; BENI, 1998), é definido como atrativo turístico: “todo lugar, objeto ou acontecimento de interesse turístico que motiva o deslocamento de grupos humanos para conhecê-los” (BENI, 1998:271). De fato, existe uma pluralidade de classificações para os atrativos turísticos, embora sua aceção se repita na

grande maioria dos livros que tratam o assunto. Os atrativos turísticos podem ser classificados em naturais, histórico-culturais, manifestações e usos tradicionais e populares, realizações técnicas e científicas e acontecimentos programados (BENI, 1998), ou ainda, por exemplo, em naturais; criados pelo homem, mas não planejados com a intenção de atrair visitantes; criados pelo homem com a intenção de atrair visitantes; e eventos especiais (SWARBROOKE *apud* OMT, 2001:122).

Muitos autores fazem referência a atrativos turísticos como recursos turísticos. Nesta dissertação será importante não confundi-los. Os atrativos turísticos não são considerados sinônimos de recursos turísticos. Os recursos turísticos são compreendidos como “o fundamento para o desenvolvimento posterior da atração” (GUNN *apud* OMT, 2001:121). A existência de uma praia, uma montanha ou a própria história de um país são considerados recursos turísticos, ou seja, a matéria-prima de futuros atrativos turísticos. Somente quando esta praia, esta montanha ou esta história estiverem acessíveis e estruturadas para serem consumidas pelo turista é que elas podem ser consideradas realmente como atrativos turísticos (OMT, 2001).

Retomando o que foi apresentado até aqui, depreende-se das acepções mais utilizadas que os recursos turísticos são elementos que integram os espaços geográficos. Quando estruturados, os recursos turísticos integrantes dos espaços geográficos se tornam atrativos turísticos integrantes dos espaços turísticos. Quando procurados por turistas, os atrativos turísticos tornam os espaços turísticos em destinos turísticos.

O atrativo turístico, portanto, é o que motiva o deslocamento do turista, compondo item fundamental da “mercadoria” do turismo. Considerando que essa mercadoria não pode ser transportada e distribuída ao consumidor, é este que deve se deslocar para consumi-la *in loco*. Essa característica faz do turismo uma atividade econômica específica uma vez que a produção e o consumo de seu produto, considerado produto turístico, estão fincados no território onde se concentram os atrativos turísticos.

Para Cruz (2002), a importância econômica do turismo tem sido a principal causa para sua intervenção espacial. Tendo em vista a organização dessa atividade econômica, faz-se necessário desenvolver um sistema de objetos relacionados à locomoção, hospedagem e alimentação que atenda à demanda de pessoas e às expectativas que lhes são próprias. Esse sistema de objetos compõem parte do que se entende por produto turístico.

Lage e Milone (1991:31) definem o produto turístico como “o conjunto de bens e serviços relacionados a qualquer atividade de turismo”. Para melhor entendimento, os autores afirmam que o produto turístico deve ser analisado também em termos de suas atrações, suas

facilidades e suas acessibilidades. As atrações correspondem aos atrativos turísticos. As facilidades são os elementos complementares fundamentais, como por exemplo, as acomodações, os restaurantes, as farmácias, etc. A acessibilidade, por fim, inclui as vias de comunicação e transporte fundamentais que permitem o acesso do turismo ao atrativo e ao destino em geral.

Assim como qualquer outro bem e serviço, os produtos turísticos “encontram-se à disposição na natureza de forma limitada” (LAGE e MILONE, 1991:32). Essa afirmação demonstra que a relação do turismo com o meio ambiente envolve a idéia de meio ambiente como base, fonte de “matéria-prima”.

A inter-relação entre o turismo e o meio ambiente é incontestável, uma vez que este último constitui a ‘matéria-prima’ da atividade. A deterioração das condições de vida nos grandes conglomerados urbanos faz com que um número cada vez maior de pessoas procure, nas férias e nos fins de semana, as regiões com belezas naturais. (RUSCHMANN, 1997:19)

O meio ambiente é, portanto, geralmente associado à bela paisagem natural daquela praia ou montanha que, quando estruturada, se torna atrativo turístico, compondo produtos turísticos. Sua relação com o turismo, portanto, resulta numa compreensão do meio ambiente como *fornecedor* de recursos naturais para serem consumidos pelo turismo. Ao compreender o meio ambiente como fornecedor de recursos turísticos, ele passa a ser entendido como fundamental para as atividades e principalmente para a motivação do deslocamento de turistas.

Sinclair e Stabler (2002) afirmam que o turismo é quase totalmente dependente do ambiente, principalmente se ele for considerado de modo que sejam incluídas duas formas de ambiente, o “feito-pelo-homem” e o “em sua forma natural”.

Resources, such as beaches, seas, mountains, lakes and forests, constitute the natural resource base while historic cities, heritage buildings and monuments are de human-made one. These two forms are what might be called the primary tourism resource base and are the essential component of the product. If it were to be degraded in a given destination, it is likely that tourism would decline. (SINCLAIR e STABLER, 2002:156)

Recursos, tais como praias, mares, montanhas, lagos e florestas constituem a base de recursos naturais enquanto cidades históricas, edifícios históricos e monumentos são os feito-pelo-homem. Essas duas formas são as que poderíamos chamar de recurso básico principal do turismo e são essenciais componentes do produto (turístico). Caso venham a ser degradados em um determinado destino, é provável que o turismo venha a diminuir. (SINCLAIR e STABLER, 2002:156 – tradução nossa)

O ambiente é entendido, portanto, como o recurso turístico primário, componente básico e essencial do produto turístico. O ambiente, no entanto, não está desvinculado do

território. Nesse sentido, as acepções mais utilizadas levam a entender que o ambiente é uma expressão física amalgamada em uma superfície inerte, o território. O ambiente é entendido como um recurso do território utilizado e considerado elementar para o turismo. Entendido como uma atividade que faz uso do recurso natural, a relação do turismo com o ambiente, segundo essas acepções, é uma relação perigosa, que precisa ser medida e controlada, pois é uma relação que gera impacto. Nas acepções mais utilizadas para o turismo, o meio ambiente, ou o ambiente, aparece, portanto, como fonte de recursos turísticos imprescindíveis para a existência do turismo porque recurso limitado, bem que precisa ser usado responsavelmente.

Tanto no caso de bens naturais quanto no caso de bens culturais, procuramos realçar a importância de se atentar para a ‘preservação ativa’, que conceituamos como: a conservação de bens naturais e culturais, dando-lhes ao mesmo tempo uma função conveniente, com soluções adequadas ao desejado progresso; portanto, implicando-se ou minimizando-se prejuízo a eles ou sua perda. Uma questão de desenvolvimento sustentado. (PELLEGRINI FILHO, 1993:10)

Segundo as acepções, conclui-se que é fundamental encontrar um ponto de equilíbrio nessa inter-relação turismo e meio ambiente, de modo que a atratividade dos recursos naturais não seja a causa de sua degradação. O turismo gera impactos no meio ambiente. Na busca de compreender os impactos advindos desta relação, diversos estudiosos analisaram o processo de desenvolvimento turístico dos lugares e suas resultantes. Essas análises geraram uma série de modelos de evolução dos “espaços turísticos”, que, por sua vez, levaram a formas de controle e mitigação dos impactos causados pelo turismo no meio ambiente, apresentados a seguir.

3.2 OS IMPACTOS DO TURISMO NO TERRITÓRIO E NO AMBIENTE

Diversos pesquisadores realizaram estudos sobre o que se convencionou chamar de os *impactos* do turismo, levando-os à construção de modelos que descrevem o desenvolvimento turístico dos lugares. Neste sentido alguns destes modelos⁶⁸ são apresentados de forma que se extraia deles sua idéia central. Miossec (1976), Thurot (1980), Plog (1973; 2002), Butler (1980) e Gormesen (1981) convergem na compreensão sobre o funcionamento e a evolução

⁶⁸ Os estudos de Florence Deprest (2004) foram fundamentais para possibilitar esta revisão teórica, porém não foram os únicos consultados. Autores como Plog (2002) e Thurot (1980) puderam ser analisados em suas obras originais. Outros, porém, não foram localizados por esta pesquisadora, sendo necessário utilizar de análises realizadas por outros pesquisadores.

do turismo sobre o território, embora apresentem diferenciações em escala⁶⁹, abordagem⁷⁰ e modos de representação⁷¹.

De modo geral pode-se iniciar o processo histórico evolutivo da interferência do turismo no território com um primeiro período, que Miossec (1976 *apud* DREPEST, 2004) denominou de “pré-turismo” e Butler (1980 *apud* DEPREST, 2004) de “fase de exploração”. Nesse primeiro período, o local até então periférico e desconhecido, é descoberto pelos turistas. Por pertencer a uma periferia, o seu acesso não é fácil e a sua economia conhece formas de subdesenvolvimento. Para todos os autores, este primeiro período turístico é entendido como um fenômeno *pioneiro*. Os descobridores são em pequeno número, descritos como originais, que não receiam a aventura e são capazes de aceitar condições rudimentares (PLOG, 2002). Este período não se caracteriza por apresentar mudanças significativas no território.

O segundo período pode ser resumido como uma fase onde o sistema de turismo se integra ao local, ou seja, uma estrutura mínima sobre o território é desenvolvida de modo que permita a comercialização de produtos turísticos. Alguns autores aprofundam a análise desta fase enquanto outros não o fazem, mas todos salientam que se inicia neste segundo período um aumento do volume de turistas no destino. Para responder às expectativas destes visitantes, aumenta-se o volume de alojamentos e os seus modos diversificam-se. Ampliam-se a acessibilidade e os meios de transporte que conduzem ao local, e as atividades econômicas vinculadas ao turismo se tornam mais complexas. Por um lado, a população local é diretamente beneficiada por meio da criação de empregos às classes sociais “menos favorecidas”, por outro lado o local assiste à chegada de grandes investidores externos como as cadeias hoteleiras e as operadoras de turismo (BUTLER, 1980 *apud* DEPREST, 2004). O *desenvolvimento* corresponde, portanto, a um período de importantes transformações físicas.

Por fim, sem pormenorizar períodos intermediários entre os aqui expostos, embora sejam aprofundados por diversos autores, o terceiro período compreenderia o de *declínio do destino*. Todos os autores convergem ao afirmar que a grande presença de turistas modifica consideravelmente o local, até levá-lo a seu declínio como destino turístico. Surgem problemas ligados ao ambiente (degradação da qualidade da água, destruição da paisagem, etc.), à qualidade dos serviços (transportes, alojamento, etc.) e a fatores sociológicos (aumento da prostituição, da criminalidade, do uso de drogas, dos conflitos entre turistas e a população

⁶⁹ Alguns analisam grandes bacias turísticas (Plog, 1973; Gormsen, 1981), outros privilegiam o espaço turístico regional (Miossec, 1976), outros as estâncias (Butler, 1980), etc.

⁷⁰ Plog (1973) aborda os tipos de populações que percorrem os espaços turísticos, enquanto Gormsen (1981) a definição de periferias do turismo, e Butler (1980) o crescimento da população turística.

⁷¹ Curva, gráfico, modelo cartográfico, etc.

local, etc.). A atração e o número de turistas diminuem. O local passa a interessar apenas às populações marginais, que têm dificuldades em conhecer destinos distantes, ou às populações que preferem destinos turísticos reconhecidos como tal (PLOG, 2002). Assim, o excesso de turistas acaba por destruir as características originais que fizeram o turismo se desenvolver.

É dos estudos sobre a evolução do desenvolvimento do turismo no território que se aplica o conceito de *capacidade de carga*, derivado de outras áreas de conhecimento científico, mas que passa a ser amplamente utilizado no turismo. Deprest (2004) traduz com propriedade o raciocínio que toma conta de diversos pesquisadores para que se apropriem das concepções sobre capacidade de carga de forma a evitar a destruição dos lugares promovida pelo turismo:

Se o local apresenta problemas é porque há turistas em excesso. Se há turistas em excesso é porque existe um limite para lá do qual surgem os problemas. Assim, a esperança é possível. Pode-se evitar o fim inexorável da destruição. Basta não ultrapassar o limite. Basta não ter turistas em excesso. (DEPREST, 2004:40)

Observa-se, portanto, o estabelecimento da contradição entre a preservação dos atrativos e a promoção do turismo e a necessidade, por parte de pesquisadores, gestores, entre outros, de partir em busca de soluções de acordo com suas vertentes ideológicas.

O excesso de turistas e o estabelecimento de limites de visitação e de formas de controle do desenvolvimento turístico são temas aos quais os pesquisadores têm se dedicado, gerando um campo muito amplo de teorias, metodologias e fórmulas que buscam preservar a qualidade da experiência turística e os atrativos turísticos da degrada o. Porém, reconhece-se uma incapacidade de formular um cálculo que possa servir de base para o estabelecimento de um limite de visita o que seja aceitável, uma vez que os cálculos envolvem avalia es subjetivas por parte de urbanistas, ambientalistas, popula es locais, turistas, etc. (DEPREST, 2004).

De modo geral, todas as defini es para capacidade de carga tratam dos impactos negativos sobre recursos naturais, sócio-culturais e sobre o aproveitamento da experiência por parte do visitante. Entende-se por capacidade de carga total de um destino, por exemplo,

o máximo uso que se pode fazer dele sem que causem efeitos negativos sobre seus próprios recursos biológicos, sem reduzir a satisfa o dos visitantes ou sem que se produza efeito adverso sobre a sociedade receptora, a economia ou a cultura da  rea (OMT, 2002: 248).

A capacidade de carga também pode ser definida como “o número máximo de visitantes (por dia/mês/ano) que uma área pode suportar, antes que ocorram altera es nos meios físico e social” (BOO, 1990:225). Neste caso, sua determina o irá depender do tipo e

do tamanho da área, do solo, da topografia, dos hábitos das pessoas, dos hábitos da vida selvagem (animais), e do número e da qualidade dos equipamentos instalados para atender aos turistas.

Embora o conceito de capacidade de carga do turismo tenha seus méritos, a tradicional preocupação em tentar determinar limites explícitos do uso desse conceito tem dificultado seu emprego em termos de gerenciamento. Aparentemente existem muitos fatores restritivos complexos e inter-relacionados que prejudicam seu uso. (WILLIAMS e GILL, 2002: 249)

Uma grande dificuldade está na necessidade de determinar limites fixos para o desenvolvimento, pois parte-se do pressuposto de que não ocorrerá a deterioração dos recursos turísticos se a visitação do destino for mantida abaixo dos limites preestabelecidos. Na prática, todas as modificações que ocorrem num território têm um efeito somatório, de modo que é preciso admitir e justificar certo grau de mudança em todos os estágios de desenvolvimento do turismo, independentemente de se respeitar um valor fixo estabelecido como capacidade de carga.

O *Limite Aceitável de Câmbio* (LAC) pode ser compreendido como uma adaptação do conceito de capacidade de carga, uma vez que considera o processo de intervenção territorial constante estabelecido pelo turismo.

O sistema LAC é um esquema utilizado para estabelecer o emprego aceitável e adequado dos recursos agora com uma ênfase principal nas condições desejadas na área e não na carga de uso que uma área pode tolerar. O processo combina um sistema de medida e de planejamento, mas como os autores ressaltam, é um processo – não uma política ou um número definido. Ainda exige decisões políticas quanto ao que é aceitável, e, evidentemente, as percepções pessoais constituirão um fator de interpretação em todos os estágios do processo. (MURPHY, 2002: 195-196)

A capacidade de carga, o limite aceitável de câmbio, ou qualquer outra concepção derivada da busca de equilibrar o uso dos recursos por meio da limitação do número e frequência de visitantes em lugares turísticos, será “um juízo que implica decisões, tendo em vista objetivos que se julgam apropriados ao lugar, e efeitos sociais e ambientais atrelados a estes objetivos” (STANKEY *apud* DEPREST, 2004:52). Nessa lógica⁷², pode-se classificar a capacidade de carga como uma noção importante, mas, ainda assim, superficial se cotizada com a real necessidade de compreender a dinâmica dos eventos que ocorrem durante o processo de evolução histórica e espacial de um destino turístico.

Ruschmann (1997) afirma que tanto a teoria como a prática da determinação da capacidade de carga e de técnicas de zoneamento de ambientes frágeis estão se tornando uma

⁷² Cabe destacar que as noções de sustentabilidade no turismo também estão embebidas em subjetividades, não sendo, portanto, por escolha da pesquisadora, pormenorizado neste momento.

constante nas ações para o desenvolvimento de novos destinos turísticos, bem como nas ações para recuperação de destinos já existentes, principalmente no que diz respeito às microrregiões. Para essa pesquisadora, os estudos de capacidade de carga têm permitido chamar a atenção para as inter-relações entre sociedade, meio ambiente e economia, promovendo um maior reconhecimento da importância dos recursos socioculturais e do meio ambiente para o turismo.

Porém, enquanto os estudos estiverem buscando provar que os recursos ambientais e socioculturais são importantes para o turismo, os “impactos” continuarão ocorrendo, e com boas justificativas para tal. Ao mesmo tempo em que tentativas de controle do desenvolvimento de atrativos e destinos turísticos são difundidas e aplicadas mundo afora, novos casos de destinos turísticos desafiam pesquisadores por apresentarem declínio de visitação, alto índice de poluição, especulação imobiliária, miséria e pobreza.

Harvey (2006) afirma que “todo exame crítico com relação à natureza é simultaneamente, um exame crítico da sociedade” porque as noções acerca do meio ambiente são noções que justificam os processos capitalistas, a produção do capital. As próprias definições para termos como “recursos naturais” são relativizadas segundo uma avaliação cultural, técnica e econômica de elementos e processos da natureza em constante mudança. Essa avaliação refere-se a um estado de conhecimento e uma capacidade de compreensão e comunicação discursiva que varia historicamente e geograficamente. Para ele, a própria história do capitalismo tem demonstrado que avaliações técnicas e econômicas podem mudar rapidamente e a soma de dimensões culturais amplia ainda mais essa fruição e variabilidade nas definições. Os objetivos e as metas da sociedade variam de acordo com a forma como os desejos humanos são institucionalizados, discursivamente expressos e politicamente organizados.

Harvey (2006) afirma que os elementos e processos na natureza também mudam constantemente. Não apenas porque mudam independente de qualquer coisa que o homem faça, mas também porque os seres humanos operam práticas materiais transformadoras constantes, em uma variedade de modos, com todos os tipos de destinos, e todos os tipos de conseqüências involuntárias.

What is then evident is that all debate about ecoscarcity, natural limits, overpopulation, and sustainability is a debate about the preservation of a particular social order rather than a debate about the preservation of nature *per se*. Ideas about environment, population, and resources are not neutral. They are political in origin and have political effects. (HARVEY, 2006: 148)

O que é então evidente é que todos os debates sobre eco-escassez, limites naturais, superpopulação e sustentabilidade é um debate sobre a preservação

de uma determinada ordem social, em vez de um debate sobre a preservação da natureza em si. Idéias sobre o ambiente, a população e os recursos não são neutras. Elas são políticas de origem e possuem efeitos políticos. (HARVEY, 2006: 148 – tradução minha)

Os estudos acerca das formas de controle dos *impactos* do turismo no ambiente não permitem compreender sua complexidade, mas sim justificar o uso econômico do recurso natural pelo turismo, e sua manutenção. Pensar o território e o espaço como um palco onde o turismo se manifesta, e o ambiente como um fornecedor de “matéria-prima” para que o turismo possa se manifestar tem suas conseqüências⁷³. Com base em algumas conseqüências que já se evidenciam no país, busca-se uma nova compreensão do turismo. Parte-se, portanto, de um pressuposto teórico que permite compreender o turismo e sua relação com o território e o ambiente como indissociáveis, onde território e espaço não são ambos, palcos inertes. Este pressuposto se constrói com base em alguns estudos de outras áreas de conhecimento, com destaque à geografia, como será apresentado a seguir.

3.3 O TURISMO, O TERRITÓRIO E O AMBIENTE COMO INDISSOCIÁVEIS

Nas acepções mais utilizadas, o turismo é compreendido como uma atividade que faz uso dos recursos naturais, dispostos sobre um território inerte. O uso dos recursos só é possível por meio de estruturas e serviços que possibilitem a visitação. O recurso estruturado é denominado atrativo turístico, item fundamental para um produto turístico. O produto é comercializado em diferentes pontos do mundo e consumido no território onde estão localizados os atrativos. Isso significa que o produto do turismo não pode ser levado ao consumidor. Não pode ser distribuído em diferentes territórios. O consumidor é que precisa ir ao encontro do produto. Essa é uma das principais diferenças do produto de consumo do turismo.

Essa diferença – o consumo *in loco* - faz com que a mercadoria do turismo seja compreendida como *consumo do espaço* e caracterizada por Moysés Rodrigues (1999:56), “pelo uso efêmero do território, num processo contínuo de desterritorialização e reterritorialização”.

Entendo que o *turismo* é uma atividade que produz (mesmo quando se apropria sem transformar) um espaço. *Valora* uma determinada paisagem sem que haja uma intervenção para a produção espacial: olhar o céu, o mar, a paisagem dos Andes, Alpes, etc. Ou seja, trata-se da ‘vista’ da paisagem sem que nenhuma transformação ocorra, pela intermediação da atividade turística

⁷³ Algumas dessas conseqüências foram, inclusive, abordadas no segundo capítulo dessa dissertação.

diretamente naquele lugar. (...) Além disso, os Andes e os Alpes não estão em qualquer lugar, mas, pelo contrário, estão em determinado território. Desse modo, a ‘escolha’ do local precisa ser compreendida com a qualidade física e social destes locais. Precisa ser compreendida com a história destes lugares. E assim, trata-se de uma mercadoria cuja marca é o *consumo do espaço*. (MOYSÉS RODRIGUES, 1999:56)

A idéia de turismo como consumo do espaço tem sido trabalhada por diversos estudiosos envolvendo diferentes acepções. Rodrigues (2001b), por exemplo, afirma que o *consumo do espaço* gerado pelo turismo é um consumo *produtivo* do espaço no momento em que promove a instalação de equipamentos e serviços para viabilizar o turismo como mercadoria. Segundo a autora, o turismo promove um dinamismo espacial muito grande, caracterizado ora por estagnação de espaços turísticos, ora por deterioração e transformação de espaços turísticos tradicionais (que acabam perdendo sua função), ora por produção de espaços artificiais (onde a natureza não desempenha nenhum papel), ou ora pela produção de novos espaços. Nessa nova concepção o espaço deixa de ser um palco para exercer outras funções.

O turismo produz *não-lugares* no momento em que “produz, no espaço global, um lugar que nega o local, sendo, portanto, um não-lugar” (RODRIGUES, 2001b: 32). O lugar, segundo a autora, não trata de uma construção objetiva, mas de algo que existe com base no sujeito que o vivencia, dotado de concretude porque particular. O lugar é o referencial de uma experiência vivida, possuindo significados; enquanto o espaço global é algo distante, uma abstração, uma perda de vínculo com a população do local onde se localizam os atrativos, sua cultura, seus aspectos. Nesse sentido, afirma que independente de resultar em espaços globais ou em lugares, o turismo delimita espaços turísticos que não possuem fronteiras euclidianas, assim como ocorre com o espaço geográfico. Segundo sua concepção, a concretude do espaço pode ser expressa por seu território, “que, todavia, não representa a totalidade espacial” (RODRIGUES, 2001b:45).

Ao diferenciar o espaço do território, a pesquisadora rompe com a noção de um espaço palco em conjunto com um território palco, e aponta para uma nova possibilidade de se analisar a relação do turismo, do território e do ambiente. Essa nova possibilidade reside na compreensão de algumas noções acerca do espaço e do território advindas da Geografia e aplicadas ao estudo do turismo. Suas reflexões, por exemplo, estão fundamentadas na teoria espacial de Milton Santos, que

é, não por casualidade, a mais pertinente, porque expressa de maneira clara a dinâmica espacial, tanto horizontal, quanto vertical, especialmente quando acoplamos os dois conceitos, que, embora não tenham o mesmo significado, se complementam (RODRIGUES, 2001b:61).

De fato, as compreensões acerca do espaço e do território resultam na maior contribuição que a Geografia pode oferecer ao turismo como área de conhecimento. Nesse sentido, a teoria espacial de Milton Santos vem sendo utilizada por diversos estudiosos do turismo⁷⁴, porque ela permite compreender que espaço e território possuem diferentes especificidades, permitindo novas reflexões acerca da relação do turismo com o espaço e o território.

Para Milton Santos, “o território não é apenas um conjunto de formas naturais, mas um conjunto de sistemas naturais e artificiais, junto com as pessoas, as instituições e as empresas que abriga, não importa o seu poder” (SANTOS, 2002:84). Para ele, a ação de um povo, o trabalho de um povo compreende o *uso* que o povo faz *do território*, produzindo espaço.

O território é imutável em seus limites, uma linha traçada de comum acordo ou pela força. Este território não tem forçosamente a mesma extensão através da história. Mas em um dado momento ele representa um dado fixo. Ele se chama *espaço* logo que encarado segundo a sucessão histórica de situações de ocupação efetiva por um povo (...) como resultado da ação de um povo, do trabalho de um povo, resultado do trabalho realizado segundo as regras fundamentadas do modo de produção adotado (...) (SANTOS, 2004:233).

“O território são formas, mas o território usado são objetos e ações” (SANTOS, 2008:16). O espaço, nesse sentido, seria o produto do *uso do território*. “A essência do espaço é social. Nesse caso, o espaço não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a Natureza” (SANTOS, 1985:1). O espaço contém diversas instâncias e é, também, contido nelas. Ele é um produto e é ao mesmo tempo um produtor. A base desse entendimento vem do trabalho do homem para transformar a natureza, ou seja, da relação do homem com a natureza.

Assim, temos, paralelamente, de um lado, um conjunto de objetos geográficos distribuídos sobre um território, sua ‘configuração espacial’ e a maneira como esses objetos se dão aos nossos olhos, na sua continuidade visível, isto é, a paisagem; de outro lado, o que dá vida a esses objetos, seu princípio ativo, isto é, todos os processos sociais representativos de uma sociedade em um dado momento. Esses ‘processos’, resolvidos em ‘funções’, se realizam através de ‘formas’. Estas podem não ser originariamente geográficas, mas terminam por adquirir uma expressão territorial. (SANTOS, 1985:1-2)

Depreende-se daí a noção de que o espaço não é um palco inerte e passivo, mas um ente que *preside* um movimento dialético entre formas geográficas e frações do social, “apreendido na e através da realidade geográfica” (SANTOS, 1985:2). Compreender a relação

⁷⁴ Alguns desses estudiosos são: Adyr A. Balastrieri Rodrigues (2001a, 2001b), Maria Rita de Cássia Cruz (2002), e Marília Steinberger (2009).

do *espaço* com o *uso do território*, a indissociabilidade de espaço, território e ambiente, e as especificidades de cada um deles, embora vinculados, permite refletir nas razões que levam à afirmação de que espaço e território não são ambos, palcos inertes onde o turismo se manifesta.

Assim, esta dissertação toma como fundamento teórico a aplicação da teoria espacial de Milton Santos ao turismo, ou seja, à relação do turismo com o território usado, empreendida por Steinberger (2009). Partindo da compreensão de que “produzir e produzir espaço são atos indissociáveis” (SANTOS *apud* STEINBERGER, 2009:40), a autora considera que o turismo, além de *consumir o espaço*, o produz. Nesse sentido, afirma que a teoria de Milton Santos possibilita chegar ao âmago do turismo pois permite “compreender o elo do espaço com o território usado, e daí com o turismo como *um uso do território*” (STEINBERGER, 2009:40). O argumento da autora amplia a idéia do turismo como um consumidor do espaço, para também ser entendido como um produtor do espaço, dado que consumo e produção são *atos indissociáveis*.

Portanto, a chave da fundamentação teórica utilizada na presente dissertação está na proposta de Steinberger (2009) de que o turismo é um *uso do território*, uma vez que permite refletir sobre a relação do turismo com o Zoneamento Ecológico-Econômico, conforme será exposto nos capítulos a seguir. Compreender o turismo como um *uso do território*, e não como um “usuário” dos recursos naturais conforme tratado nas acepções anteriores, permite trazer uma nova abordagem, na qual território e turismo estão interligados. E onde o meio ambiente entra nessa relação?

No início deste capítulo afirmou-se que as principais acepções que compõem o *método de interpretação* desta dissertação se assentam nas noções acerca do turismo, do território e do meio ambiente, considerados em conjunto. Santos (2008) afirma que o significado das coisas somente se dá por meio da história, ou seja, por meio da consideração de que “o tempo passa e muda tudo”. Dessa forma, a partir da “presença do homem sobre a Terra, a Natureza está sempre sendo redescoberta” (SANTOS, 2008:16).

Sem o homem, isto é, antes da história, a natureza era una. Continua a sê-lo, em si mesma, apesar das partições que o uso do planeta pelos homens lhe infligiu. Agora, porém, há uma enorme mudança. Una, mas socialmente fragmentada, durante tantos séculos, a natureza é agora unificada pela História, em benefício de firmas, Estados e classes hegemônicas. (SANTOS, 2008:18).

O autor faz referência à Natureza como *Meio*, a partir do momento em que ele insere o homem fazendo uso da Natureza para sua sobrevivência, e ao utilizar o termo *meio ambiente*,

traz a idéia de um discurso que revela a imagem de algo forjado para substituir um significado há tempos perdido, afastado do homem. Para ele, “o discurso do meio ambiente é carregado dessas tintas, exagerando certos aspectos em detrimento de outros, mas, sobretudo, *mutilando o conjunto*” (SANTOS, 2008:21 – **grifo nosso**). Dessa forma, argumenta que por trás da idéia de meio ambiente existe uma ocultação do significado da natureza como lugar do trabalho dos homens, e uma ênfase à idéia de *natureza-espetáculo*.

Com base nesse argumento, pode-se refletir sobre as acepções acerca do ambiente, presente nos estudos da relação do turismo com o meio ambiente, conforme exposto nas seções anteriores. Nelas, a relação do turismo com o meio ambiente evolui para o estudo do *impacto* do turismo. O ambiente como passivo, como uma fonte de recursos, como uma “natureza-espetáculo”, preocupa os que dela fazem uso e promove a necessidade de controlar a relação do homem com o meio ambiente porque a compreensão do *conjunto* à que o ambiente faz referência se encontra *mutilada*⁷⁵. Porém, a noção de ambiente a que se faz referência no pressuposto teórico desta dissertação, é o ambiente *conjunto* de Santos (2008), o ambiente indissociável do território. Ambiente e meio ambiente são tratados nesta dissertação como sinônimos e pensados de forma integrada com o território e o espaço, portanto.

Segundo as acepções mais utilizadas para turismo, sua relação com o território e o ambiente resulta em impactos que precisam ser medidos e controlados, gerando estudos sobre a *capacidade de carga* e o *limite aceitável de câmbio* nos destinos turísticos. Ao considerar o turismo como um *uso do território*, esses estudos continuam sendo válidos, porém, alteram-se seu grau de importância e função. Considerar o turismo como *uso do território* permite uma compreensão mais ampla acerca de sua relação com o território e o ambiente, promovendo análises que não resultam em formas de controlar o impacto do turismo sobre o ambiente, mas em formas de compreender os diferentes usos concomitantes do território - onde o turismo é mais um desses usos.

Assim, repensar o conceito de *ambiente* significa desenvolver uma abordagem integrativa, evitar o erro de dissociar os constituintes ‘físicos’ e ‘sociais’ do ambiente, compreendendo-o como o resultado de uma integração da lógica da natureza e da lógica da sociedade. Pensando-o integradamente, pode-se acentuar ou solucionar os problemas advindos dessa inter-relação. (BECKER, 1991)

Embora diversos pesquisadores se debruçam sobre a tentativa de encontrar as melhores técnicas e metodologias para o controle das conseqüências do turismo em

⁷⁵ Os termos *conjunto* e *mutilada* estão em itálico porque foram apropriados das palavras de Milton Santos para explicar meu ponto de vista.

determinado território, Steinberger (2009) afirma que é a partir do momento em que se reconhece o turismo como um *uso do território*, que se reconhece sua abrangência e complexidade. Pois, o turismo não faz *uso do território* isoladamente. Pelo contrário, ele interage com outros usos e interfere na dinâmica sócio-espacial do território usado, podendo resultar, inclusive, em conflitos pontuais. A partir da compreensão do turismo, do território e do ambiente como indissociáveis, é possível estudar novas formas de reduzir os conflitos advindos do turismo.

Essas formas são possíveis ao deixar de focar atenção apenas ao turismo e seus resultados e passar a analisar e compreender a sua relação com os outros usos do território. A partir daí, deixa-se de analisar métodos de controle de *impactos* e passa-se a analisar formas de gestão do território usado pelo turismo e por outras atividades produtivas, conforme aprofundado na próxima seção.

3.4 POR UM ORDENAMENTO TERRITORIAL DO TURISMO

Visando o propósito especificado no título, serão apresentadas inicialmente, as acepções acerca da gestão do território para, em seguida, abordar noções de ordenamento territorial e destacar, dentre alguns de seus instrumentos, um que, em hipótese, possibilita um ordenamento territorial do turismo.

A gestão do território, segundo Corrêa (1996: 23) “é a dimensão espacial do processo de gestão, vinculando-se ao território sobre controle de um Estado, grupo social, instituição ou empresa”. Refere-se ao conjunto de ações que objetivam a criação e o controle da organização do espaço, a gestão das diferenças espaciais segundo o processo de acumulação capitalista.

A gestão do território possui uma historicidade que se traduz em agentes sociais e práticas espaciais distintas, historicamente variáveis. Neste sentido, afirma-se que nas sociedades de classes a gestão do território é um meio através do qual é viabilizada a criação e a manutenção de diferenças econômicas e sociais. (CORRÊA, 1996:23)

Para Becker (1991:178) “a gestão do território corresponde à prática das relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalidades, das decisões e ações”, ou ainda, “a prática estratégica, científico-tecnológica do poder no espaço-tempo” (BECKER, 1991:179). Em sua acepção, a gestão do território deriva da atuação do Estado e de outros atores (hegemônicos ou não) em uma disputa de recursos. Essa disputa resulta em conflitos, onde o território se torna, em si, uma arena política, e a gestão do território, uma prática de poder.

No contexto de um estado que gere pressões, rompidos o planejamento e a gestão centralizados, não são mais apenas o território e o poder do estado que estão em jogo, mas sim o território e o poder ao nível local. (BECKER, 1991:179)

A concepção de Becker (1991) é diferente da concepção de Corrêa (1996), onde a gestão do território é normativa, é um processo de organização dos usos do território. Embora diferentes, as noções complementam-se, gerando uma acepção de gestão de território como um processo de organização de seus usos e uma prática de poder (LEITE, 2001:7). Cumpre destacar que essas acepções acerca da gestão do território ressurgiram a partir do reconhecimento das limitações do planejamento enquanto um “instrumento técnico e centralizado de intervenção estatal para ordenar o território” (BECKER,1991:178). A partir do reconhecimento dessas limitações, diversas noções relacionadas à gestão do território passam a ser observadas em publicações distintas, onde cabe destacar o planejamento territorial e o ordenamento territorial.

O Ministério da Integração Nacional (MI) faz referência ao planejamento territorial como “um conjunto de diretrizes, políticas e ações programadas, com vistas a alcançar um ordenamento e uma dinâmica espaciais desejados” (MI, 2006:16), e considera que “o ordenamento territorial não é um conceito claro e definido, mas sim um conceito em construção”, que depende em grande parte dos contextos e objetivos dos Estados-nação ou blocos supranacionais que o propõem (MI, 2006:16). Nesse sentido, afirma que a referência mais adotada para o ordenamento territorial é a Carta Européia de Ordenação do Território, que o define como

a expressão espacial da harmonização de políticas econômica, social, cultural e ambiental, micro e macrorregionais, ora ciência, ora técnica administrativa, ora política pública concebidas com enfoque interdisciplinar e global, cujo objetivo é o desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço, segundo uma diretriz. (CEOT/CEMAT *apud* MI, 2006:16)

No Brasil, o ordenamento territorial foi estabelecido legalmente na Constituição Federal⁷⁶, competindo à União: “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Embora não exista uma definição legal para o ordenamento territorial, explicações a seu respeito podem ser encontradas em documentos do governo:

O ordenamento territorial é a regulação das ações que têm impacto na distribuição da população, das atividades produtivas, dos equipamentos e de suas tendências, assim como a delimitação de territórios de populações

⁷⁶ Artigo 21, inciso IX.

indígenas e tradicionais, e áreas de conservação no território nacional ou supranacional, segundo uma visão estratégica e mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores. (MI, 2006:18)

De modo geral, pode-se depreender que o objetivo do ordenamento territorial é adequar as necessidades humanas decorrentes da ocupação e do uso do solo às condições do território a ser ocupado. Em outras palavras, é organizar convenientemente os meios para se obter os usos do território mais desejados.

Nesse sentido, Becker (1991:180) relaciona o ordenamento territorial com o zoneamento, considerando o primeiro um instrumento técnico inicial do segundo. Para ela, ordenar pressupõe zonedar planejadamente.

Na verdade, ordenação e zoneamento não têm apenas um significado técnico. Eles constituem um instrumento político afiado, na medida em que orientam a divisão e a reorganização do espaço, criando novos territórios. Ordenar é dispor as atividades e os homens segundo uma lógica e uma estratégia dominantes, e seu instrumento técnico é o planejamento, do qual o zoneamento é um dos elementos integrantes. (BECKER, 1991:180)

O zoneamento geralmente envolve duas noções. Uma envolve a idéia de segregação espacial de possíveis formas de uso do território, de forma imposta ou indicada, com objetivo de evitar externalidades negativas e promover eficiência técnica e alocativa. A outra, diz respeito a um mapeamento das informações existentes, visando classificar o espaço em zonas, de forma a subsidiar processos de planejamento e gestão tanto em âmbito privado quanto público para a otimização do uso do território e maximização do bem-estar social. (CHAVES, 2000:9)

No Brasil, o zoneamento geralmente se encontra associado a instrumentos de ordenamento territorial em diferentes escalas, como nacional, regional e local. Esses instrumentos geralmente envolvem normas de uso do território, manifestados em âmbito urbano ou rural. Em âmbito de zoneamento urbano, por exemplo, é utilizado o Plano Diretor. Em âmbito rural, o zoneamento agrícola (ou agroecológico). Mas é no âmbito do zoneamento ambiental, que um instrumento em específico merece destaque: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). Ele se ocupa de “proteger” determinados recursos ambientais contra a expansão de atividades econômicas potencialmente degradadoras, como outros instrumentos de zoneamento ambiental, como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), por exemplo, mas ele é ainda mais abrangente. A proposta do ZEE envolve um instrumento de ordenamento territorial e zoneamento capaz de considerar a totalidade do espaço, entendida como fundamental para considerar os diversos usos do território que concorrem ou

interagem entre si. Fundamental, portanto, para considerar o turismo como um uso do território e promover seu ordenamento territorial.

O ZEE, na medida em que objetiva “articular instrumentos de gestão territorial e ambiental em sentido amplo” (MMA, 2006: 11), apresenta possibilidades de planejar conflitos e envolver diferentes políticas e atores na busca de desenvolvimento integrado do território. Um instrumento com esses objetivos pode ser importante para considerar o uso que o turismo faz de um território e o uso que se quer fazer por meio do turismo, em conjunto com outros usos que estejam sendo feitos ou que se planeje fazer por outros setores. Principalmente quando, até o momento, se desconhece os meios para um planejamento efetivamente integrado do turismo.

Considerando que o turismo é um *uso do território* e que o ZEE é um instrumento de ordenamento e gestão territorial que se propõe a identificar e disponibilizar dados para o planejamento dos usos do território e conflitos deles derivados, cabe questionar se o ZEE tem considerado o turismo em seu escopo, como um dos usos múltiplos do território em suas diretrizes operacionais. Mas para isso, é preciso conhecer minimamente seu contexto histórico, suas concepções, sua metodologia e seu estado da arte, temas que serão tratados no capítulo a seguir.

4. ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

Antes de analisar como o ZEE considera o turismo em suas diretrizes operacionais, e antes mesmo de analisar alguns documentos de ZEE para conferir abordagens ao turismo, faz-se necessário conhecer resumidamente o contexto de criação e desenvolvimento do instrumento, bem como sua concepção, finalidade e aplicação até o momento atual. O presente capítulo, portanto, não se limita a apresentar como o turismo aparece nas diretrizes operacionais do instrumento, mas a expor um resumo de seu contexto histórico, sua concepção e finalidade geral e alguns dos resultados obtidos por meio de um Programa de Governo que promove sua elaboração no território nacional. Para facilitar essa exposição, o conteúdo deste capítulo está distribuído em quatro seções: (1) Contextualização histórica do ZEE; (2) Concepção, finalidade e metodologia do ZEE; (3) Estado da arte dos ZEEs elaborados até a atualidade e (4) o turismo nas diretrizes metodológicas do ZEE.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO ZEE

A partir da década de 1970, preocupações acerca do ritmo do desenvolvimento e do esgotamento dos recursos naturais resultaram em uma busca de maior controle sobre o uso desses recursos. Superar a pobreza, satisfazer as necessidades básicas dos seres humanos (alimento, saúde, habitação), optar por matrizes energéticas limpas e por inovações tecnológicas compartilhadas com países pobres e ricos, essas e outras questões tornaram-se a base de um novo pensamento, o desenvolvimento sustentável. Esse pensamento estaria presente nas organizações governamentais internacionais, nos programas das Nações Unidas e nas reivindicações do Banco Mundial (LEITE, 2001: 41-42) vindo a se estabelecer rapidamente no governo brasileiro, que em 1981 publicou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)⁷⁷, fixando as bases para a proteção dos recursos naturais.

A PNMA incluiu em seus princípios básicos⁷⁸: a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; e a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas, dando início legalmente à promoção de um ordenamento e controle do uso dos recursos naturais no território brasileiro. Relações entre ambiente e território foram evidenciadas nos princípios da PNMA, principalmente no capítulo que trata de seus instrumentos,

⁷⁷ Lei nº 6.938/81.

⁷⁸ *Ibidem*, Art. 2º.

com destaque ao zoneamento ambiental⁷⁹. A partir da PNMA o país assiste a diversas iniciativas esparsas de zoneamento até 1988, quando, respaldado na letra do Art. 21, IX, da CF⁸⁰, foi elaborado o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal⁸¹, apelidado de “Programa Nossa Natureza”.

O Programa Nossa Natureza surgiu como resposta às profundas modificações na estrutura econômica, social e ambiental que ocorriam na Amazônia, reunindo várias proposições para a defesa do meio ambiente e revisão dos princípios que regiam a ocupação do território amazônico. “A intenção era a de se promover uma ocupação territorial que respeitasse as suas vocações naturais” (LANNES, 2000: 48). Neste contexto que o termo Zoneamento Ecológico-Econômico *reaparece* e ganha força.

Reaparece porque segundo diversos pesquisadores⁸² o termo ZEE já vinha sendo utilizado desde o final da década de 1970. Del Prette (2006:197), por exemplo, afirma que em 1979 ele fora empregado no Anexo III do texto elaborado pelo Grupo de Trabalho⁸³ responsável por estudar e propor medidas para a formulação de uma nova política florestal para a Amazônia brasileira: “Zoneamento Ecológico-Econômico Preliminar de Unidades de Conservação, Florestas Nacionais e Áreas de Colonização”. Steinberger (1997:2), inclusive, apresenta um detalhamento dessa anterioridade do ZEE vinculado a seus primeiros executores⁸⁴.

Porém, foi a partir do Programa Nossa Natureza, e alguns trabalhos realizados no exterior e no país, que a discussão da base conceitual do ZEE ganhou força. Impulso ainda maior foi obtido a partir de março de 1990, por meio do estabelecimento do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (PZEE) e do Grupo de Trabalho (GT) que orientaria sua execução em todo o país⁸⁵. Em setembro do mesmo ano, o governo federal instituiu⁸⁶ a Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE) como uma instância interministerial, sob a coordenação executiva da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). A atribuição da CCZEE, em resumo, era planejar, acompanhar e avaliar, bem como executar, os trabalhos de ZEE no território nacional, de forma articulada com estados e municípios, na

⁷⁹ *Ibid.*, Art. 9º.

⁸⁰ Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

⁸¹ Decreto nº 96.944/88.

⁸² Figueiredo (2006), Steinberger (1997), Millikan (1998) e Del Prette (2006).

⁸³ Criado pelo Decreto nº 83.518 de 23 de maio de 1979.

⁸⁴ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR); e a Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente (SCA/MMA).

⁸⁵ Decreto nº 99.193/90. Nova redação: Decreto nº 99.246/90.

⁸⁶ Decreto nº 99.540/90.

busca de um padrão metodológico comum. À época, a Amazônia Legal foi considerada área prioritária⁸⁷ para o ZEE, resultando no Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal (PZEEAL/1991).

Segundo Steinberger (1997:3), sob o comando da SAE/PR, “ficou mais clara a sua definição como um instrumento para racionalizar a ocupação dos espaços e dotar o governo de bases técnicas para espacialização das políticas públicas visando a ordenação do território”. Sua execução passou a depender de uma ação integrada e descentralizada do Governo Federal, compartilhando responsabilidades com os estados e, através destes, com os municípios, o que promoveu a organização de Comissões Estaduais de Zoneamento (CEZEE), a seleção de áreas prioritárias em cada estado e a realização de estudos ora com a participação da SAE/PR e IBGE, ora com técnicos e metodologias estabelecidas pelo próprio estado. (STEINBERGER, 1997)

Os trabalhos da CCZEE foram desdobrados em três vertentes, segundo uma abordagem hierarquizada: 1) diagnóstico ambiental de toda a Amazônia (visão de conjunto para o planejamento regional – apresentado em nove volumes) macro; 2) ZEE de áreas selecionadas segundo critérios ambientais e econômicos específicos (interesse dos governos estaduais); escala média; 3) estudos de caso em áreas críticas e de relevante significância do ponto de vista ecológico, social ou econômico. (PZEEAL, 1991, *apud* LANNES, 2000: 50)

Em 1991, para facilitar os trabalhos vinculados ao Programa Nossa Natureza e o PZEEAL, a SAE/PR publicou o documento “Diretrizes Metodológicas e Patamar Mínimo de Informações a Serem Geradas” (SAE/PR, 1992) dando início a uma longa discussão acerca de metodologias para execução de ZEE. Segundo Lannes (2000), este trabalho especificava o mínimo de informações que um ZEE deveria conter, incluindo as condições básicas de execução, as diretrizes metodológicas e sugestões sobre os produtos a serem gerados com vistas a sua implantação em nível nacional.

Em 1992 consolida-se o emprego do ZEE como um dos instrumentos do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (GERCO)⁸⁸, constituído como “um instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira” (CIRM, 1997).

De modo geral, o período de 1992 a 1995 seria bastante conturbado à SAE no que diz respeito à regularidade das ações vinculadas ao ZEE. Segundo Acselrad (2009), ressoavam entre parlamentares diversas suspeitas quanto a irregularidades nas assinaturas de convênios, exclusão da sociedade civil organizada, falta de clareza no método, entre outros.

⁸⁷ Conforme disposto no art. 6º do Decreto nº 99.540/90.

⁸⁸ Lei nº 7.661/88.

Em 1997, a SAE/PR e o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal publicaram o manual “Detalhamento de metodologia para execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal” (BECKER & EGLER, 1997).

A importância desse documento é incontestável, pois, mais do que detalhar a metodologia, ele atualiza premissas e conceitos da concepção do ZEE. O desenvolvimento sustentável é redefinido como modelo que visa conciliar conflitos e propõe uma regulação do território segundo três princípios básicos: eficácia, valorização da diferença e descentralização. (STEINBERGER, 1997:4)

Em 1998 iniciou-se efetivamente o Zoneamento nos projetos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), incentivados pelo Banco Mundial por meio da liberação de recursos para que os trabalhos passassem a ser executados basicamente pelos estados, a depender de seu interesse, segundo coordenação e/ou execução específica. Em 1999, a SAE/PR foi extinta⁸⁹ e a atribuição do ZEE foi transferida ao MMA⁹⁰, através da Secretaria de Política para o Desenvolvimento Sustentável (SDS/MMA), que passou a empreender esforços para organizar a composição do ZEE no Brasil, reconstruindo uma estrutura de gestão para o Programa (DEL PRETTE e MATTEO, 2006).

A partir de 2000, o ZEE passou a ser incluído no Plano Plurianual do Governo Federal (PPA)⁹¹, recebendo recursos para execução em todo o território nacional. No mesmo ano, a SDS/MMA retomou o processo de articulação institucional, resultando na criação de um consórcio entre instituições denominado Consórcio ZEE/Brasil⁹². Ainda como medida inicial, o SDS/MMA elaborou um diagnóstico da situação do Programa ZEE que resultou em um *workshop* realizado em Brasília, com a participação de diversos envolvidos, como executores estaduais, órgãos federais, representantes de organizações civis, entre outros. As discussões do *workshop* levaram à organização de cinco seminários distribuídos em cada região do país e dois seminários nacionais, todos com objetivos de analisar a metodologia e os resultados obtidos com o ZEE até então.

Com base nestas discussões, foi possível consolidar tanto uma metodologia para organização do Programa, quanto articular procedimentos operacionais de zoneamento por meio de uma ‘trégua metodológica’. (DEL PRETTE e MATTEO, 2006:22)

⁸⁹ Medida Provisória n.º 1.911-8, de 29 de julho de 1999, art. 19º, inciso XI.

⁹⁰ *Ibidem*. Art. 14º, inciso XII, item f, que dispõe sobre organização da Presidência da República e dos Ministérios (atualizada pela Medida Provisória n.º 1999 –13/99).

⁹¹ Considerado pela CF, art. 165º, parágrafo 1º, como o principal instrumento de planejamento a médio prazo do governo.

⁹² A princípio, faziam parte desse consórcio: a Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS); o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); a Companhia de Pesquisas de Recursos Naturais/Serviço Geológico do Brasil (CPRM); a Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuária (EMBRAPA); o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Tanto a metodologia para organização do Programa quanto os procedimentos operacionais necessários à execução de Zoneamentos foram materializados no documento intitulado “Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” (MMA, 2006)⁹³.

Em 2002, os critérios mínimos do Zoneamento Ecológico-Econômico foram inseridos no ordenamento jurídico brasileiro e foi estabelecido que o ZEE deveria ser seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas⁹⁴. Em 2007, o Decreto recebeu nova redação⁹⁵, atribuindo ao Poder Público Federal a responsabilidade de elaborar e executar o ZEE nacional e regionais, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal. A partir daí, parte – e não a totalidade - dos estados poderia ser zoneada, com diversidade de escalas.

Segundo Matteo (2008), em dezembro de 2003 existiam ações vinculadas ao ZEE em 16% do território nacional, porcentagem que atingiu mais de 60% em 2007. Em 2008, novas ações para a continuidade do PZEE e da execução de ZEE por todo o país foram incluídos no PPA 2008-2010. De 1986 a 2009, o ZEE progressivamente passou a ser um instrumento utilizado pelo poder público, com projetos realizados em diversas escalas e parcelas do território nacional, promovendo importante conexão entre os produtos gerados e instrumentos de políticas públicas diversos.

Desde sua concepção inicial até os dias atuais, os objetivos, conceitos e a metodologia para execução do ZEE vêm sendo lapidada. Nesse sentido, sua versão atual foi extraída e apresentada na seção a seguir.

4.2 CONCEPÇÃO, FINALIDADE E METODOLOGIA DO ZEE

O ZEE é um instrumento que concilia aspectos econômicos com aspectos ambientais, e por esta razão tem sido amplamente mencionado e usado para ordenamento territorial, principalmente na Amazônia e na área costeira brasileira. Sua importância e seu potencial como instrumento de planejamento podem ser resumidos em uma busca por eficácia e competitividade dos lugares, no momento em que viabiliza que potencialidades e limitações naturais se conectem às contingências sociais na organização do território. Além disso, o ZEE oferece a possibilidade de recuperar uma visão de conjunto da nação e de concretizar um novo

⁹³ Publicado em 2001. Atualizado e reeditado em 2003 e 2006.

⁹⁴ Por meio do Art. 2º do Decreto nº 4.297/02, que regulamenta o art. 9º, inciso II, da PNMA (Lei nº 6.938/81).

⁹⁵ Decreto nº 6.288/07.

arranjo institucional de planejamento ao funcionar como um sistema de informações e avaliação de alternativas, base de articulação (MMA, 2006).

Os dois documentos mais importantes que tratam de definições, objetivos e concepções acerca do ZEE são o Decreto Nº 4.297/02 e o documento “Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” (MMA, 2006). Segundo o Decreto, o ZEE é um instrumento de organização do território “a ser obrigatoriamente seguindo na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas”, que “estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental” (Decreto nº 4.297/02, Art. 2º). O documento de Diretrizes Metodológicas define o ZEE como um “instrumento político e técnico do planejamento, cuja finalidade última é otimizar o uso do espaço e as políticas públicas” (MMA & SAE, 1997 *apud* MMA, 2006: 32).

Não se trata apenas de um instrumento técnico, mas também político de planejamento, com finalidade de criar condições mais favoráveis para o uso dos espaços e para a execução de políticas públicas no território. Seu aspecto técnico reside em sua proposta de compilar informações necessárias para planejar a ocupação racional e o uso sustentável dos recursos naturais. Seu aspecto político traduz-se na possibilidade de regulação do uso do território, permitindo integrar políticas em uma base cartográfica e impedindo um tratamento setorial. A regulação do uso do território possibilita um aumento da eficácia das decisões políticas no momento em que sua integração acelera seu tempo de execução e amplia sua escala de abrangência. Assim, o processo de tomada de decisão para ordenamento do território passa a incorporar de maneira mais eficiente a parceria entre governo, setor privado e sociedade civil. (VERÍSSIMO, 2003)

O ZEE tem por objetivo geral:

organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas. (Decreto nº 4.297/02 Art.3º)

Logo, segundo enfatiza Veríssimo (2003), ele não deve ser compreendido como um fim em si mesmo, nem mero resultado de uma coletânea de mapas e relatórios provenientes de cruzamentos de dados físicos e bióticos (concepção biofísica). O ZEE não deve visar à criação de unidades homogêneas e estáticas cristalizadas em mapas, pois não é esse seu objetivo. O ZEE se configura em um instrumento técnico e político de

planejamento, uma vez que trata das diferenças dos lugares, de assimilação dos conflitos e de temporalidade. Por essa razão ele é considerado uma ferramenta de natureza dinâmica.

Del Prette (2006) explica com precisão a origem da “natureza dinâmica” do ZEE quando ressalta que o instrumento é concomitantemente um processo e um produto. Por ser um processo, o ZEE depende dessa dinamicidade, estabelecendo parâmetros de difusão de informações e tecnologias, de envolvimento e participação pública, mas o instrumento depende, ao mesmo tempo, de produtos técnicos de consulta e operação, bem definidos e demarcados.

Ainda hoje, o ZEE é muito confundido com uma usina de mapas. A reação a isso levou a uma mera perspectiva processual, sem geração periódica de produtos. Por vezes, o processo emasculou os produtos, que se tornaram aleatórios, sem possibilidade comparativa e sem função efetiva na tomada de decisão. Ambos – processo e produto – têm-se inviabilizado mutuamente. (...) O ZEE é um processo que deve procurar identificar os cenários sociais e econômicos e seus impactos associados, estimular a criação de um sistema de gestão territorial, conectar-se aos diversos atores sociais, mas, ao mesmo tempo, gerar produtos necessários para subsidiar a ação desses atores. Sem produtos, o ZEE torna-se apenas mobilização, até perder o fôlego ou mudar de rumo através de uma nova demanda política. Sem visão de processo, os produtos gerados não têm continuidade e perdem-se no tempo. (DEL PRETTE, 2006: 213)

Essa concepção de ZEE como processo e produto exerce relação com a concepção de espaço e território vista no capítulo anterior. Em sua proposta o território está constantemente sendo usado e as decisões acerca desses usos estão em constante discussão. Ou seja, se não há conjugação dos dados obtidos com os processos constantes de tomada de decisão, os dados tornam-se obsoletos.

Cabe esclarecer que a compreensão acerca do ZEE nesta dissertação se baseia em um instrumento específico, dentro de um leque de possibilidades de instrumentos de zoneamento ambiental (ZA). Del Prette (2006:193) afirma que “atualmente o zoneamento ambiental encontra-se regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/02 como ZEE”. Mesmo considerando sua associação ao ZA na legislação⁹⁶, ambos, ZEE e ZA não são compreendidos nessa pesquisa como sinônimos. Batistela (2007) aponta que para muitos o Zoneamento Ambiental é subentendido como Zoneamento Ecológico-Econômico pela falta de caracterização do primeiro, que há muito tem sido esquecido e substituído pelo ZEE ou utilizado como sinônimo de Plano de Manejo em Áreas de Preservação Ambiental (APAs). De fato o ZEE pode ser entendido como um ZA, mas jamais o contrário. O ZA também não pode estar limitado a uma compreensão vinculada a zoneamento de APAs ou Unidades de Conservação (UCs). Isso porque o ZA não possui definição clara, envolvendo, portanto, uma

⁹⁶ Descrito na PNMA (Lei nº 6.902/81, art. 9º., inciso II) por meio do Decreto nº 4.297/02.

concepção mais genérica. Ele não possui Decreto que o defina, não existe nada que o engesse. Portanto, ele é um termo muito mais amplo, que abarca diversas concepções e por isso mesmo utilizado por diversos pensadores em diferentes abordagens. Já o ZEE não. O ZEE é um termo claro, definido, que possui e deve possuir um entendimento vinculado, acima já mencionado. Esclarecidas as diferentes abordagens ao zoneamento e o que vem a ser o ZEE em específico, convém apresentar quem e como o ZEE vem sendo coordenado e executado atualmente no país.

O MMA, por meio da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (SEDRS)⁹⁷, é responsável pela coordenação do Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE) do Brasil. PZEE e ZEE são, portanto, diferentes. O PZEE propõe “executar o ZEE no Brasil, integrando-o aos sistemas de planejamento em todos os níveis da administração pública e gerenciando, em diversas escalas de tratamento, as informações necessárias à gestão do território” (MMA, 2006:27). O PZEE é um programa em execução que direciona o instrumento ZEE para os sistemas de planejamento, apoiando-se em uma base organizada de dados que possa oferecer informações integradas sobre o território para o planejamento estratégico e setorial. “Isso significa a geração de uma variedade expressiva de subprodutos capazes de atender a diversos usuários e públicos” (MMA, 2006:27). O PZEE considera integralmente o território brasileiro com base na diversidade de ordens de grandeza envolvidas na gestão do território. Ou seja, cada projeto de ZEE, diretamente vinculado ou não ao PZEE, desempenha um papel específico dentro do Programa, de acordo com sua posição relativa na estrutura administrativa do país e com as escalas geográficas de referência dos objetos avaliados.

O PZEE está estruturado para atuar em duas dimensões complementares entre si: o Projeto ZEE Brasil e os Projetos ZEEs Regionais e Estaduais. A elaboração do Projeto ZEE Brasil é complementar aos Projetos ZEEs Regionais e Estaduais, porque fornece os instrumentos técnico-científicos e de planejamento capazes de orientar e direcionar a realização dos ZEEs independente de sua escala. O ZEE, por sua vez, é o instrumento que pretende ser executado em todo o país pelo PZEE. Instrumento que se propõe a planejar e a gerir a diversidade do território nacional, ampliando a perspectiva ecológica, social e econômica. Observa-se, portanto, que a operacionalização do PZEE tem como função “padronizar” a execução do ZEE de modo que seus resultados possam ser reunidos em um ZEE de todo o território nacional.

⁹⁷ Antiga Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS/MMA).

Assim, os projetos de ZEEs regionais podem apresentar diversos recortes (por bioma, macroeixos, bacias hidrográficas, etc.), porém, devem ter uma referência comum levando em consideração as estratégias de ação do Governo Federal. Da mesma forma, os ZEEs estaduais devem considerar essas mesmas estratégias, além daquelas formuladas pelos seus próprios governos para atuar nos respectivos territórios. (MMA, 2006: 87)

Independentemente de serem estaduais ou regionais, todo ZEE, durante seu processo de elaboração e implementação:

I - buscará a sustentabilidade ecológica, econômica e social, com vistas a compatibilizar o crescimento econômico e a proteção dos recursos naturais, em favor das presentes e futuras gerações, em decorrência do reconhecimento de valor intrínseco à biodiversidade e a seus componentes; II - contará com ampla participação democrática, compartilhando suas ações e responsabilidades entre os diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil; e III - valorizará o conhecimento científico multidisciplinar. (Decreto N° 4.297/02, art. 4°)

O ZEE dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável. Essa definição de zonas deverá ser orientada pela utilidade e simplicidade, para que sua implementação pelo Poder Público, bem como sua compreensão pelos cidadãos sejam facilitadas. (Art. 11, Decreto n° 4.297/02)

No sentido de que o fim último do ZEE seja a criação de zonas, destaca-se que o Artigo 11°, do Decreto N° 4.297/03 tem gerado diversas interpretações errôneas. Na verdade, a criação de zonas não passa de um meio para organizar os usos do território. Del Prette (2006) afirma que ainda é preciso evoluir na execução do ZEE com relação a metodologias estritamente classificatórias preocupadas em fornecer um produto final resumido no enquadramento de áreas em zonas previamente rotuladas.

Esse tem sido o produto mais comum dos ZEE, influenciados, sobretudo, pela tradição teórico-urbanística. A finalidade é distribuir as áreas segundo conceitos preestabelecidos: são as zonas mistas, de uso restrito, comerciais, de conservação, de expansão, e assim por diante. A realidade estudada acaba sendo vestida no conceito previamente rotulado como tal ou qual zona. Há, nesse processo, a construção de um universo ideal com tênue ligação com o mundo real. No mundo real, todas as zonas são mistas, todas as áreas possuem formas de restrição e podem servir a alguma expansão e/ou preservação. Possíveis classificações obtidas pela análise não podem ser consideradas produtos finais, mas meios para aprofundar o diagnóstico e orientar a proposição de alternativas para modificar o estado atual das coisas, indicando ações, projetos, programas, fontes de recursos e instrumentos econômicos necessários para tanto. (DEL PRETTE, 2006: 194-195)

Segundo Matteo (2008) a evolução dos procedimentos operacionais de execução do ZEE pode ser resumida em duas fases distintas. Uma representada pelo documento

“Detalhamento da Metodologia para Execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia” (BECKER & EGLER, 1997). E a outra, pelo documento “Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil” (MMA, 2006), que representou uma importante evolução no processo metodológico com incorporação de análises integradas e estabelecimento de diretrizes de uso e ocupação do território.

Tendo em vista que esta pesquisa envolveu a análise de ZEE realizados de 1995 até 2008, seria interessante apresentar as diferentes metodologias de execução de ZEE progressivamente re-definidas ao longo desse período. Mas isso seria inviável diante de tantas características e tantos aspectos técnicos que precisariam ser abordados. Diante disso, optou-se por apresentar o formato básico comum a praticamente todos os ZEE analisados, independentemente da época de sua realização, tendo como base a última edição das recomendações do MMA para execução de um ZEE, que se assenta sobre quatro etapas: planejamento, diagnóstico, prognóstico e implementação.

A fase de planejamento, segundo o MMA (2006), antecede os estudos técnicos propriamente ditos consistindo no planejamento e execução dos trabalhos de acordo com os objetivos propostos e os problemas a serem resolvidos. Ela é composta das seguintes atividades: articulação institucional; mobilização de recursos; identificação de demandas (principais agentes envolvidos e problemas ambientais e sócio-econômicos); análise e estruturação das informações; e consolidação do Projeto, que “deverá constituir um Relatório de Planejamento, com caráter executivo, detalhando o cronograma de execução, as áreas prioritárias de diagnóstico e outras definições julgadas importantes para o bom desenvolvimento dos estudos” (MMA, 2006:64-65).

A fase de diagnóstico deve ser orientada para o atendimento dos objetivos pactuados na fase de planejamento, evitando-se a realização de inventários exaustivos, a não ser quando estritamente necessário aos objetivos prefixados. Um padrão mínimo de dados deve ser considerado, contemplando uma integração sistematizada das análises setoriais. Os níveis diferenciados de integração são (1) o meio físico-biótico; (2) a dinâmica sócio-econômica; o (3) diagnóstico da organização jurídico-institucional; e (4) a situação atual.

O (1) meio físico-biótico deverá contemplar uma análise integrada do ambiente natural, para construir *unidades naturais*⁹⁸ e detectar a *integridade dos sistemas ambientais*

⁹⁸ As unidades naturais, segundo o MMA (2006), possuem alguns atributos que são considerados marcantes indicadores como, por exemplo, os diferentes tipos de cobertura vegetal, de solo, de relevo e hidrografia.

*naturais*⁹⁹ com suas potencialidades e limitações. A correlação de síntese interdisciplinar permite identificar arranjos espaciais pela convergência de semelhanças de seus componentes físicos e bióticos e de sua dinâmica constituindo sistemas ambientais. São produtos de síntese do diagnóstico do meio físico-biótico: as unidades dos sistemas ambientais naturais (suas potencialidades e fragilidades) e a avaliação qualitativa da integridade dos sistemas naturais (equilíbrio ecológico), através da determinação de áreas para manutenção da biodiversidade existente dentro das unidades, permitindo que os processos ecológicos e seus serviços ambientais se mantenham. (MMA, 2006)

Com relação à (2) dinâmica socioeconômica, os objetivos de seu estudo “consistem em entender a dinâmica da ocupação territorial e o uso dos recursos naturais, considerando a forma como a ação dos agentes sociais se manifesta no território” (MMA, 2006:71). A unidade de pesquisa é o município. Os produtos de sínteses são: as tendências de ocupação e articulação regional, com ênfase na rede urbana e suas áreas de influência, bem como na infra-estrutura de circulação e comunicação; e os indicadores sociais sintéticos, apresentados no documento como a espacialização de indicadores sociais básicos, como renda, saúde e educação da população.

O (3) diagnóstico da organização jurídico-institucional é significativo para o MMA (2006:72), “uma vez que propõe orientar e influenciar formalmente a ação dos homens entre si e sobre o território”. Dessa forma, a temática deverá ser analisada através de três dimensões referentes: à análise das malhas administrativas e ambientais que dividem o poder no território nacional; aos planos, programas e projetos que influenciam o uso atual e futuro do território; e à discussão das formas jurídicas e institucionais de implementação do Zoneamento.

“A correlação dos produtos do diagnóstico do meio físico-biótico, da dinâmica socioeconômica e da organização jurídico-institucional apresenta a situação atual (4) do território naquele determinado momento abordado pelos estudos” (MMA, 2006:74). Diagnosticar a situação atual fornece subsídios para analisar as limitações e as potencialidades naturais e socioeconômicas. Este diagnóstico apresenta níveis de conflitos e tipos de problemas segundo as unidades territoriais. Desse modo, são estabelecidos parâmetros para classificar a situação quanto ao desenvolvimento e meio ambiente do país segundo: os efeitos das políticas públicas de desenvolvimento econômico e ocupação; a presença de eixos induzidos ou estimulados por políticas públicas de desenvolvimento e de meio ambiente; os

⁹⁹ O MMA afirma que não existe um consenso em relação aos parâmetros mais adequados para avaliar a integridade ecológica de uma unidade natural, mas recomenda que haja um esforço de análise e interpretação, estabelecendo os critérios científicos mais adequados para tanto. Além disso, destaca que essa avaliação é um dos maiores desafios da fase de diagnóstico do ZEE pois é com base nela que se definem as melhores formas de intervenção no território. “Este é um nível de integração que relaciona os aspectos físico, biológicos e sociais”. (MMA, 2006: 70)

efeitos antagônicos entre políticas públicas de desenvolvimento e de meio ambiente; os efeitos de programas multilaterais, desenvolvidos com agências de cooperação técnicas e financeiras, entre outros.

O produto gerado, nesta fase, espacializa e correlaciona os sistemas ambientais naturais, os impactos ambientais e as ameaças de perda da biodiversidade (constituída por seu potencial econômico e custo dos serviços ambientais), os vetores de expansão econômica no território e a situação das áreas legalmente protegidas. A partir da análise da situação atual, é necessária a proposição de cenários, com indicações de intervenções para minimizar ou afastar problemas e conflitos diagnosticados e utilizar, de forma racional, econômica e ecológica as potencialidades de cada área (MMA, 2006: 74).

Por fim, cabe destacar que é na fase de diagnóstico que se tem início a construção da *base de informação*¹⁰⁰ do ZEE, que perdura nas fases seguintes, gerando um banco de dados que posteriormente deve ser incorporado ao Centro de Informações do PZEE (MMA, 2006).

Na fase de prognóstico são discutidas as possibilidades e condições do Zoneamento tornar-se norma legal e/ou programática. As principais atividades nesta fase são: (1) a proposição das *Unidades de Intervenção*¹⁰¹; (2) os Cenários; e (3) as Zonas de Proposição de diretrizes gerais e específicas (MMA, 2006). A proposição de diferentes *unidades de intervenção* (1) deve constituir um plano de informação do banco de dados, sendo detalhados de acordo com suas funções, tipos de intervenções requeridas, com prioridades de ações a serem consideradas pelo Governo Federal e pelos gestores que atuam nas respectivas áreas. Os cenários (2) visam apresentar as tendências de evolução de longo prazo. Para tal, o Zoneamento deverá “quantificar e representar gráfica e cartograficamente os efeitos ambientais de simulações propostas sobre a situação atual, avaliando os impactos e medidas para seu incremento, minimização ou supressão”. (MMA, 2006:75).

Os cenários apresentam uma projeção no espaço de políticas sociais, ambientais e econômicas, devendo contemplar as fases de implementação das ações propostas com cronograma de ações de curto, médio e longo prazo com indicações para avaliação, acompanhamento e gestão das propostas sugeridas. Os tipos de cenários podem ser tendenciais (o que tende a acontecer numa evolução futura com base em projeções de tendências históricas), exploratórios (o que pode acontecer a partir da possibilidade de futuros alternativos) ou normativos (o que deve acontecer, ou seja, as potencialidades desejáveis). (MMA, 2006:75)

As (3) zonas, e a proposição de diretrizes gerais e específicas, resultam da repartição de unidades de intervenção em função de: órgãos que desempenham ações na região

¹⁰⁰ Para a montagem das bases de informação, três atividades são consideradas elementares: a criação do banco de dados; as bases cartográficas e a organização dos dados. Maiores informações podem ser consultadas no documento MMA, 2006, páginas 65 a 67.

¹⁰¹ As unidades de intervenção são áreas delimitadas em função da correlação dos produtos sintéticos gerados nas fases anteriores. Correspondem ao elemento básico resultante da partição do espaço geográfico em função de características semelhantes que o individualizam em relação às demais áreas. (MMA, 2006)

geográfica em que está inserida cada unidade; planos projetos e programas em desenvolvimento na área geográfica; aspirações do poder público federal, estadual, frentes de investimentos privados para o desenvolvimento; compatibilidade entre a intervenção requerida e os investimentos do PPA em programas na área social, infra-estrutura econômica, conservação dos recursos naturais, entre outros. Este processo dará origem a zonas ecológico-econômicas estabelecidas com base no arranjo das unidades de intervenção. De modo geral, as diretrizes devem contribuir para elevar o conhecimento técnico-científico da realidade, capacitar gestores públicos, ordenar e planejar a expansão dos setores agrícola e industrial, controlar e mitigar repercussões negativas da infra-estrutura viária, orientar aplicação de investimentos públicos, subsidiar implantação e gerenciamento de unidades de conservação, subsidiar soluções alternativas para aproveitamento dos recursos naturais e propor atividades produtivas que atendam às necessidades de melhoria das condições de vida da população. (MMA, 2006)

A última fase do ZEE corresponde aos subsídios à implementação do Zoneamento, que deve considerar os aspectos legais e programáticos da normatização, bem como sua integração aos planos de gestão. Com relação à Gestão, o MMA (2006) afirma que o Zoneamento não se limita a disciplinar o uso do território e indicar unidades restritivas de preservação, mas considera o processo de ocupação e de desenvolvimento, propondo alternativas e diretrizes programáticas.

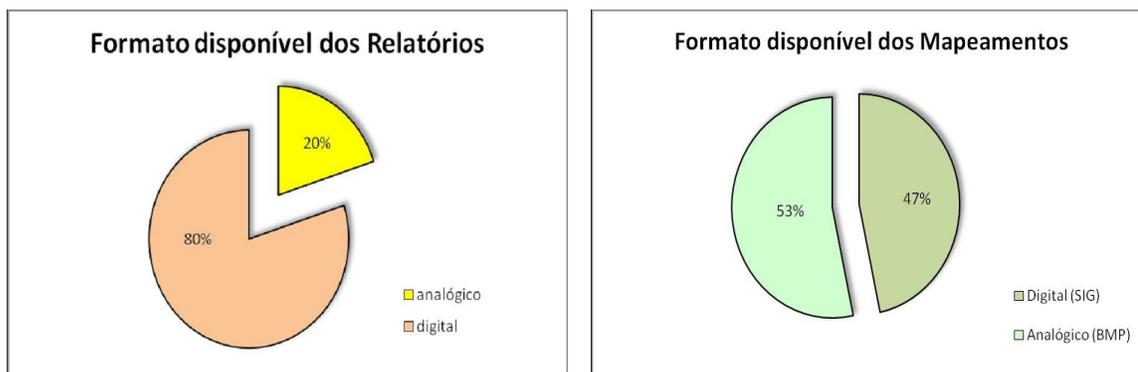
Contata-se, portanto, que embora o MMA tenha publicado diretrizes metodológicas para o ZEE, não existe uma metodologia rígida para sua elaboração no país. O ZEE é considerado um processo em constante construção e aprimoramento. Sua metodologia geralmente se adapta conforme a finalidade de gestão, a região e a escala estabelecida. Nesse sentido, desde as primeiras concepções acerca do ZEE, passando pela publicação do documento orientador até os dias atuais, diversos projetos de ZEE foram realizados envolvendo diferentes metodologias e formando a base do que se entende ser o estado da arte dos ZEEs no país, conforme exposto na próxima seção.

4.3 ESTADO DA ARTE DOS ZEEs NO PAÍS

Em 2007, o Ministério do Meio Ambiente, com o objetivo de conhecer a situação do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil, contratou uma consultora (MATTEO, 2007) para levantar e analisar todos os projetos realizados pelo Governo Federal e pelos governos estaduais desde a criação do ZEE. À época, foi realizado um amplo processo de recuperação e análise de projetos executados desde os anos 1980, projetos que foram elaborados por equipes técnicas diferentes e com base em procedimentos operacionais diversos. Tendo em vista que

os resultados obtidos continuam válidos, um resumo desse levantamento será reproduzido a seguir, porquanto compõem o estado da arte dos ZEEs no país.

Segundo o relatório (MATTEO, 2007), existem mais de 50 diferentes projetos de zoneamentos e diagnósticos elaborados no país com recursos federais, em diferentes épocas e em diferentes formatos, conforme Figura 2. Alguns desses projetos foram concluídos, enquanto outros foram encerrados ainda na fase de diagnóstico, sem apresentar diretrizes de uso e ocupação do território.



Fonte: MATTEO, 2007

Figura 2 – Formatos dos relatórios e mapeamentos dos ZEEs analisados

O relatório destaca que “todos os projetos analisados foram concluídos até a fase de diagnóstico, ou seja, execução encerrada do levantamento dos aspectos físicos, bióticos, socioeconômicos e jurídico-institucionais” (MATTEO, 2007:3). Em alguns desses projetos, também foram incluídos mapeamentos da vulnerabilidade ou fragilidade dos sistemas ambientais. Em cerca de 30% dos projetos logrou-se concluir os prognósticos, com mapa de zoneamento ou mapa de subsídios à gestão territorial e indicação de diretrizes gerais e específicas do território. Poucos ZEEs foram normatizados por meio de leis de zoneamento, e dentre os que foram implementados, ocorreram em diferentes níveis, de acordo com cada região consultada,

variando de suporte para que novas unidades de conservação sejam criadas; subsídios para a elaboração de programas e projetos estratégicos estaduais e federais; indicação para regularização de algumas Terras Indígenas; suporte para a aprovação de leis estaduais, como a Lei de Ordenamento Territorial, de Recursos Hídricos, entre outras; para fins de Licenciamento das Propriedades Rurais; base para estudos de proteção da biodiversidade; fontes para atualização de estudos ambientais de grandes projetos, como instalação de UHE, exploração e concessão de Gás Natural, etc. (MATTEO, 2007:7)

A maior parte dos projetos incorporou a metodologia da SAE/PR no que diz respeito aos procedimentos operacionais de execução do ZEE. Após 2001, os executores passaram a adotar as diretrizes metodológicas recomendadas pelo SDS/MMA. Independentemente da metodologia utilizada e do ano de execução, mapas temáticos do meio físico-biótico; de vulnerabilidade ou fragilidade ambiental; de potencialidade social; e do zoneamento ou de subsídios à gestão territorial foram comuns à grande maioria dos projetos.

O relatório ainda aponta para a continuidade da elaboração de ZEEs no país, afirmando que nos últimos anos foram muitos os projetos iniciados no MMA, significando uma grande ampliação de áreas com zoneamentos concluídos em um futuro próximo. Com relação à estratégia de execução desses projetos nos estados cabe ressaltar a existência de diferentes abordagens e escalas utilizadas:

Alguns buscam partir de uma visão estratégica do território, trabalhando em escalas mais genéricas (1:1.000.000 ou 1:2.500.000) para, posteriormente, proceder a detalhamentos (1:250.000 ou maiores) - como exemplo podemos citar o estado do Acre. Outros estados optaram por executar zoneamentos em áreas consideradas prioritárias, sem executar um zoneamento na totalidade de seu território; podemos citar neste caso Goiás, que apenas em 2007 iniciou um processo para fechamento do ZEE Estadual. (MATTEO, 2007:4)

Buscando facilitar a identificação do território nacional diagnosticado pelos ZEEs já elaborados, o relatório apresentou um mapeamento¹⁰² da situação dos ZEEs no país, de acordo com as diferentes escalas de execução dos projetos, incluindo os projetos atualmente em desenvolvimento. A Figura 3 destaca as áreas com projetos de zoneamentos concluídos ou em andamento, na escala 1:100.000.

¹⁰² Não inclui zoneamentos elaborados de forma independente por estados, iniciativa privada e outros, apenas os ZEEs realizados com algum tipo de apoio do governo federal.

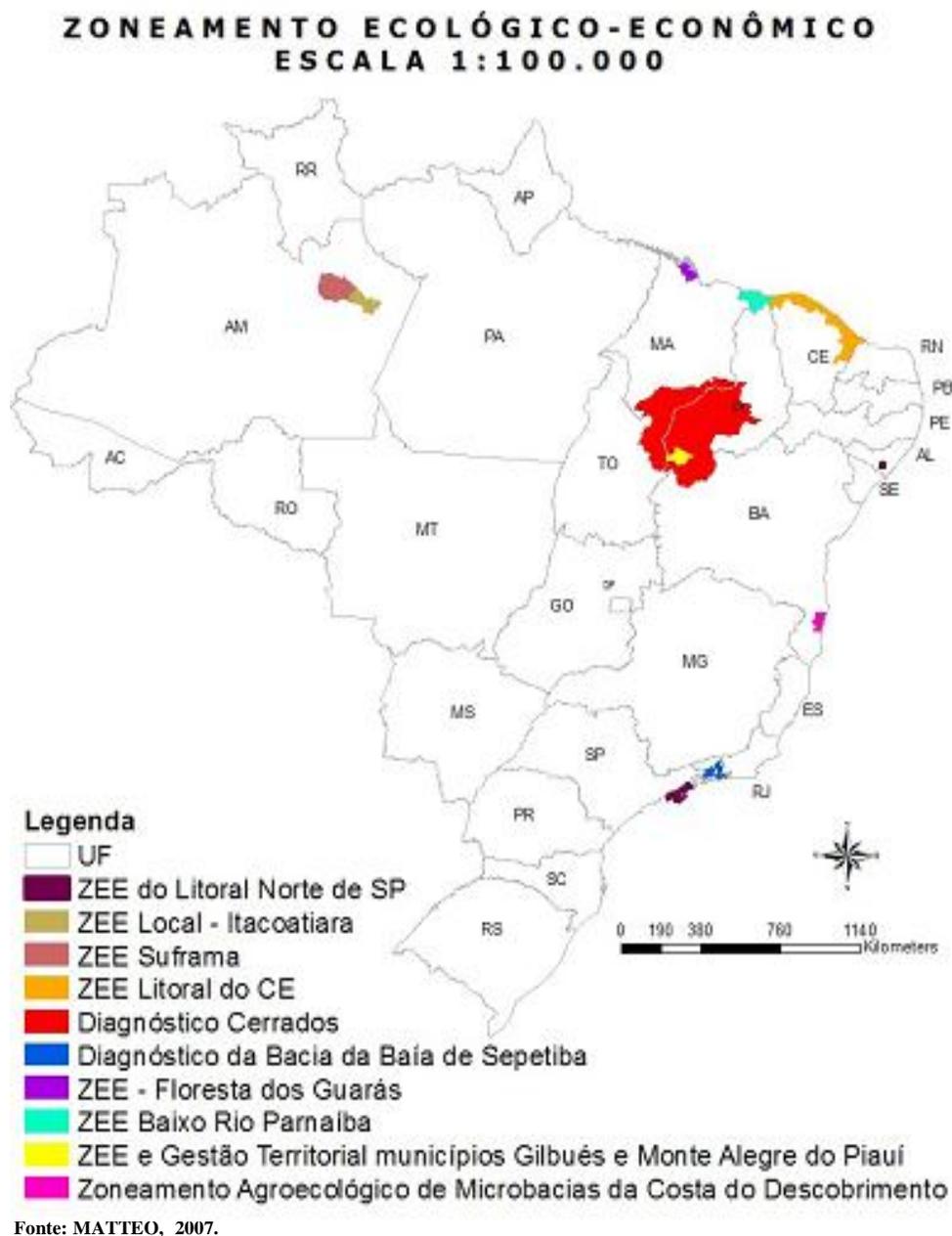


Figura 3 – Zoneamento Ecológico-Econômico Escala 1:100.000

É possível observar um maior número de ZEEs elaborados na escala de 1:250.000, principalmente quando comparados aos de escala 1:100.000, conforme demonstra a Figura 4.

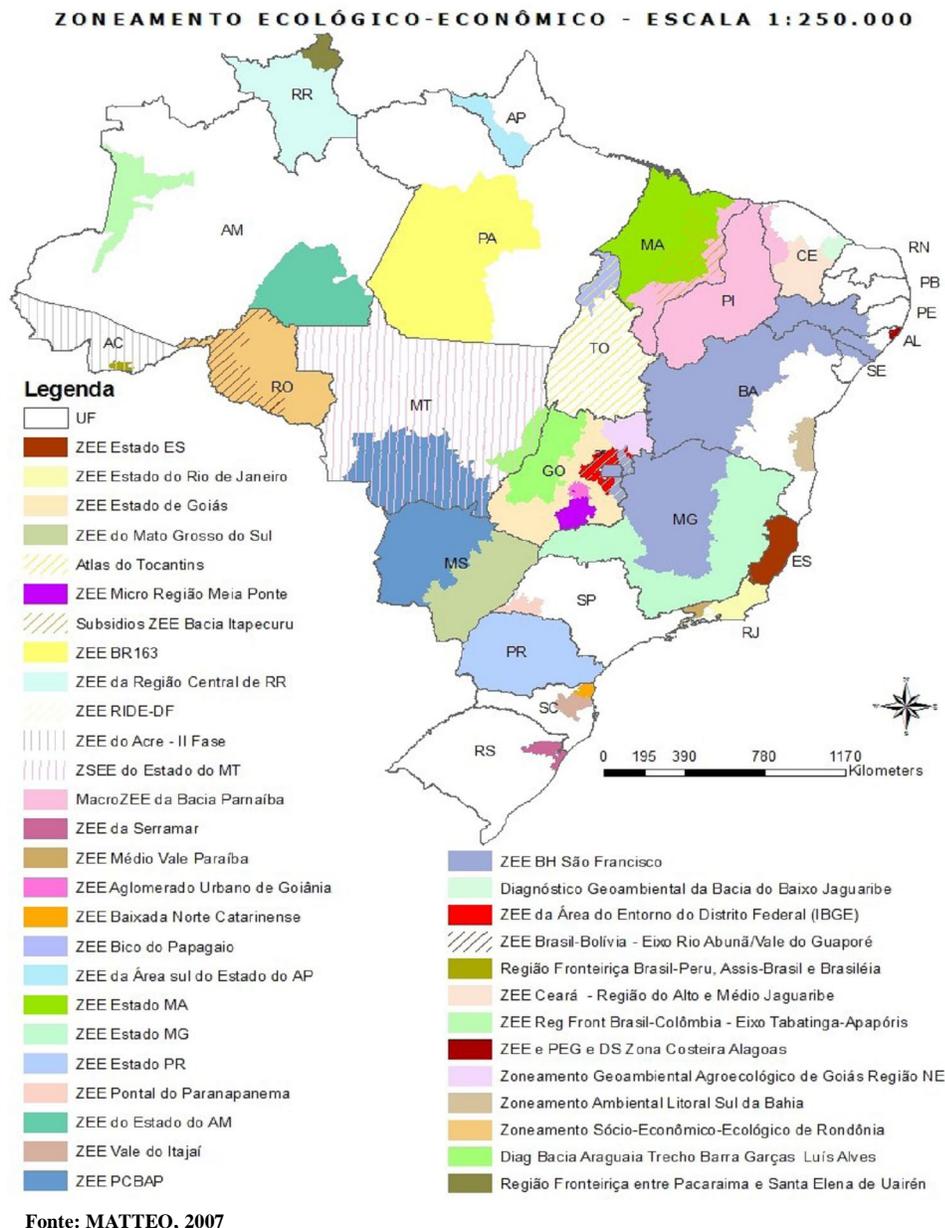


Figura 4 – Zoneamento Ecológico-Econômico Regional Escala 1:250.000

No que diz respeito aos ZEE realizados em âmbito regional e estadual, convém destacar a verificação de que na maioria dos casos, os resultados são divulgados isoladamente, em formatos distintos, dificultando amplo conhecimento e integração dos dados. Esse fato é apontado como um dos promotores da contraposição de territórios zoneados em diferentes anos e por diferentes equipes técnicas/executores. Na escala de 1:1.000.000 os resultados obtidos até 2007 não são expressivos.

Por fim, o relatório afirma que a área com projetos de zoneamento concluídos ou em andamento, na escala 1:250.000 ou maiores, descontando as áreas de sobreposições entre projetos, totaliza 5.389.872,3 km², ou seja, cerca de 63% do território nacional. Até dezembro de 2007, segundo o MMA, haviam sido elaborados 41 ZEEs no Brasil (independente da etapa de elaboração) com o apoio do governo, conforme Quadro 4.1:

Quadro 4.1 – Relação dos ZEE elaborados no país com apoio do governo federal

LOCAL – PROJETO	LOCAL – PROJETO
REGIÃO NORTE	REGIÃO NORDESTE
ZEE Estado Acre	ZEE Estado Maranhão
ZEE Estado Amazonas - Sudeste Madeira	ZEE Estado Maranhão - Bacia Itapecuru
ZEE Estado Amazonas - Brasil – Colômbia	ZEE Bacia do Parnaíba MA
ZEE Estado Amazonas – DAS Suframa	ZEE Bacia do Parnaíba PI
ZEE Estado Amapá - região Sul	ZEE Núcleo Gilbues e Monte Alegre PI
ZEE Estado Rondônia	ZEE Delta do Parnaíba MA
ZEE Estado Roraima	ZEE Delta do Parnaíba PI
ZEE Estado Pará – Leste	ZEE Estado Ceará - Zona Costeira
ZEE Estado Pará - Área Influência BR 163	ZEE Estado Ceará – Bacia Jaguaribe
ZEE Estado Pará – Marajó	ZEE Estado Alagoas – Zona Costeira
ZEE Estado Tocantins - Bico Papagaio	ZEE Estado Bahia - Litoral Sul
ZEE Estado Tocantins – Sul	ZEE Bacia do São Francisco (menos MG)
REGIÃO CENTRO OESTE	REGIÃO SUDESTE
ZEE Estado Goiás	ZEE Estado Minas Gerais
ZEE Estado Goiás - Região Nordeste	ZEE Estado Espírito Santo
ZEE Estado Goiás – Meia Ponte	ZEE Estado Rio Janeiro - Bahia Sepetiba
ZEE Estado Goiás - Aglomerado Urbano Goiânia	ZEE Estado São Paulo - Pontal Paranapanema
ZEE Estado Mato Grosso do Sul	ZEE Estado São Paulo - Litoral Norte
ZEE Estado Mato Grosso do Sul – Pantanal	REGIÃO SUL
ZEE Ride – DF	ZEE Estado Paraná
ZEE Estado Mato Grosso	ZEE Serramar – RS
	ZEE Baixada Norte Catarinense – SC
	ZEE Vale do Itajaí – SC
TOTAL: 41	

Fonte: SDS, MMA. Dezembro de 2007.

Tendo visto alguns aspectos principais da metodologia recomendada pelo MMA, observou-se que o instrumento pode servir a diversas instituições nacionais, regionais e locais, a depender da metodologia, dos indicadores considerados, do nível de detalhamento apresentado e da escala de trabalho. Essa simultaneidade de possibilidades e de abordagens existentes no ZEE, que envolvem desde temas amplos como o ambiental e o territorial, até questões setoriais e específicas, como a mineração e o turismo, torna-o mais abrangente, se comparado a outros instrumentos de ordenamento, e permite maior articulação entre políticas públicas, um de seus objetivos básicos. Por essa razão, o ZEE foi o objeto de estudo desta dissertação, porque articula instrumentos de gestão territorial e ambiental em sentido amplo, indo ao encontro de algumas necessidades das políticas nacionais setoriais, como as de turismo. Fundamentando-se nisso, foi necessário

conferir no documento que trata a metodologia para execução do ZEE *se havia alguma referência explícita ao turismo e como ela ocorria no documento.*

4.4 O TURISMO NAS DIRETRIZES METODOLÓGICAS DO ZEE

De forma explícita, o turismo praticamente não é citado no documento, impedindo suposições. Não se pode depreender que o turismo tenha sido considerado como um uso do território durante a elaboração das “Diretrizes Metodológicas para o ZEE” (MMA, 2006). Ao todo, ocorrem cinco referências ao turismo, conforme detalhado a seguir.

Na primeira referência localizada, é citado o Programa Nacional de *Ecoturismo* do MMA (MMA, 2006:25), como um dos programas que apresentam possibilidades imediatas de intercâmbio com o ZEE, onde as ações poderão ser fortalecidas a partir de projetos comuns.

O turismo é citado como exemplo do segundo nível de grandeza, Uso da Terra, juntamente com “culturas de exportação” na Tabela de Níveis de Análise Socioeconômica – quadro que ilustra a ordem de agregação e de desagregação dos dados socioeconômicos segundo ordens de grandeza do tratamento das informações (MMA, 2006:71). Essa é uma das referências mais importantes do turismo em todo o documento uma vez que permite constatar que o turismo é considerado como uso do território, embora não seja afirmado explicitamente.

O documento, adiante, aponta o turismo entre as “temáticas consideradas relevantes” (MMA, 2006:89) no processo de avaliação do ZEE no Brasil realizado por meio de diversos *workshops* no país. Cumpre ressaltar que os participantes dos *workshops* elaborados pelo MMA/SDS no início da década de 2000 apontaram o turismo como uma das temáticas de interesse das regiões, junto com outros temas como: participação, biodiversidade e serviços ambientais, desertificação, recuperação e uso sustentável da mata atlântica, grandes empreendimentos, etc. Ao observar os temas apontados, pode-se questionar por que o turismo está entre eles. Sua presença reflete as preocupações e ansiedades dos participantes à época, o que pode ser explicado pelo momento político vivido naquele período.

Logo em seguida, o documento classifica os temas relevantes, em dimensão nacional, regional e local, onde o turismo é citado como um tema de dimensão local: “Já em relação à dimensão local, predomina a preocupação com os recursos hídricos, o turismo e a gestão de recursos naturais” (MMA, 2006:90). Cumpre ressaltar que o turismo foi apontado nos *workshops* como de relevância *local* e assim se manteve nas diretrizes metodológicas (MMA, 2006).

À época, o desenvolvimento do turismo era promovido pelo PNMT, com base em planos municipais de desenvolvimento turístico. Isso explica o turismo ter sido apontado

como de relevância local. Porém, atualmente ele está sendo promovido regionalmente, por meio da PRT, além de apresentar relevância nacional em termos de planejamento territorial, conforme esta dissertação busca demonstrar.

Por fim, o documento recomenda que seja analisado o conjunto de normas legais que incidem sobre o uso do território, citando entre algumas normas, a de proteção do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e *turístico* (MMA, 2006:109).

Poder-se-ia afirmar que implicitamente existem diversas referências relativas ao turismo no documento, onde caberiam exemplos. Para citar alguns, haveria uma referência ao Ministério do Turismo se ele fosse considerado como um dos “órgãos públicos” que o documento recomenda “congregar” (MMA, 2006:19); ou ainda, se fossem considerados os projetos e atividades promovidos pela pasta de turismo como “demandantes de orientações de base territorial” (MMA, 2006:23), onde caberia destacar o PRT e o PRODETUR, por exemplo. Contudo, essas afirmações seriam apenas suposições.

De fato constatou-se, portanto, que o turismo praticamente não é explicitado nas diretrizes metodológicas para o ZEE. No entanto, o instrumento é considerado um integrador de políticas públicas, capaz de reunir análises sociais, econômicas, ambientais, culturais, etc., sem restringir o uso do território por uma atividade em detrimento de outra. A partir disso, importa saber como o turismo, e as políticas de turismo, estão sendo abordados nos relatórios de ZEE já executados no país. Os dados apresentados até aqui formaram o ponto de partida para a seleção e a definição da metodologia utilizada para a pesquisa desta dissertação, conforme detalhada na *Introdução*. O capítulo a seguir reúne os resultados obtidos a partir da análise de cada um dos ZEEs individualmente.

5. ANÁLISE INDIVIDUAL DE ZEEs: TURISMO SEGUNDO ACEPÇÕES MAIS UTILIZADAS

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar os resultados obtidos por meio da análise de alguns documentos de ZEEs, conforme metodologia exposta na *Introdução*. Nessa seção são apresentadas, individualmente, as análises dos conteúdos de cinco ZEEs onde o turismo é exposto segundo acepções mais utilizadas (conforme capítulo 3), iniciando com os documentos onde o turismo se apresenta relevante. Inserem-se nessa classe os ZEEs da Bacia do Litoral Norte de São Paulo, da Região de Serramar e da Bacia do Alto Paraguai. Em seguida, são apresentados os ZEEs onde o turismo, embora seja considerado, não é tratado com relevância. Inserem-se nessa classe os ZEEs do Estado do Acre e da Bacia de Sepetiba, no Rio de Janeiro.

5.1 ZEE DA BACIA DO LITORAL NORTE DE SÃO PAULO

O documento analisado é fruto de uma proposta de gestão para toda a Zona Costeira do Estado de São Paulo estabelecida por lei¹⁰³, onde o Setor Litoral Norte¹⁰⁴ corresponde aos municípios de São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba, sendo Ilhabela a escolhida para ser o destino indutor do desenvolvimento turístico regional desde 2007.

O ZEE do Litoral de São Paulo¹⁰⁵ faz referência às palavras turismo e turístico, sendo a maioria vinculada ao prefixo “eco” ou a “atividade”, “complexo” e “desenvolvimento”. Outras expressões como “turismo veranista”, “interesses turísticos”, “potencial das atividades turísticas”, “turismo sustentável” e “turismo náutico” também foram identificadas. Destaca-se que as referências ao turismo estão distribuídas em todo o documento, principalmente no capítulo “O Zoneamento Ecológico-Econômico no Litoral Norte” e nos quadros sobre Zoneamento Terrestre.

O documento confere grande relevância ao turismo, afirmando que o Zoneamento Ecológico Econômico do Litoral Norte foi elaborado para mitigar problemas ambientais existentes na área, a fim de “assegurar a conservação da paisagem natural e compatibilizar a

¹⁰³ Lei nº 10.019/98, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro e estabelece que o licenciamento e a fiscalização devem ser realizados com base nas normas e critérios estabelecidos no Zoneamento Ecológico-Econômico, a ser instituído mediante decreto estadual. Essa Lei foi fundada no entendimento de que o litoral paulista não é um todo ambiental homogêneo, dado que apresenta diferentes fragilidades e potencialidades. Dessa forma, ela dividiu esse território em conformidade com as características espaciais e socioambientais específicas, estabelecendo quatro setores distintos, a saber: Setor Litoral Norte, Setor da Baixada Santista, Setor Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape-Cananéia e Setor Vale do Ribeira.

¹⁰⁴ No âmbito Estadual, o Decreto nº 49.215, de 07 de dezembro de 2004, dispôs sobre o Zoneamento do Litoral Norte, considerando a necessidade de promover o ordenamento territorial e de disciplinar os usos e atividades de acordo com a capacidade de suporte do ambiente,... (SMA, 2005).

¹⁰⁵ Instituído pelo Decreto Estadual nº 49.215, de 07 de dezembro de 2004.

atividade turística com a qualidade do meio ambiente e com a melhoria das condições de vida e trabalho da população local” (SMA, 2005:26 – **grifo nosso**). Os problemas ambientais ao qual o documento faz referência dizem respeito à especulação imobiliária, ao parcelamento irregular do solo, à pesca predatória, às estruturas náuticas, entre outras atividades que são desenvolvidas em desconformidade com a conservação dos recursos marinhos (SMA, 2005).

Ao afirmar que a realização do zoneamento foi feita para assegurar a conservação da *paisagem natural* e compatibilizar as atividades *turísticas* com a *qualidade* do meio ambiente, o documento fornece pistas sobre sua compreensão acerca da relação do turismo com o território. Ao fazer referência à *qualidade* do meio ambiente e à *conservação da paisagem* e vinculá-las ao turismo, é possível observar a compreensão de que o ambiente é recurso fundamental para o turismo e, nesse sentido, precisa ser conservado para garantir trabalho à população local e melhoria de suas condições de vida. Por trás dessa frase se aloja a compreensão de um turismo promotor da conservação da paisagem ambiental, fonte de trabalho e renda sem a promoção de desmatamentos ou danos aos recursos ambientais como outras atividades fazem.

Ao ser marcado pela sazonalidade decorrente da predominância do “turismo veranista”, o documento, no entanto, ressalta que o turismo deve ser realizado de forma organizada, “para que não interfira na riqueza natural e na beleza paisagística da região de modo a comprometer os próprios interesses turísticos” (SMA, 2005:8). Ou seja, ele só pode ser um promotor da conservação se for realizado de forma organizada. Essa afirmação reproduz as acepções mais utilizadas para o turismo apresentadas no capítulo 3 desta dissertação. O turismo faz uso do recurso ambiental e da paisagem ao mesmo tempo em que promove a “morte” desses mesmos recursos e paisagens se não existirem mecanismos de controle. Logo, recomenda-se planejar, organizar e controlar o desenvolvimento do turismo na região para que ele não prejudique a riqueza natural e paisagística.

Apenas o turismo é associado diretamente com a qualidade ambiental. Observa-se que não se pretende compatibilizar a atividade de pesca, o artesanato ou qualquer outra atividade econômica com a qualidade do meio ambiente. Pelo menos não explicitamente. No documento, a referência associada, quando existe, é clara e exclusiva ao turismo.

O turismo é citado no documento por vezes relacionado a conflitos de uso e pressões econômicas derivadas da ampliação do processo produtivo, da especulação imobiliária e da densidade demográfica, apontando para concorrências pelo uso de determinados territórios pelo turismo ou outras atividades produtivas.

Embora o documento inclua o turismo nos quadros que definem os *usos e atividades permitidos*, a análise de sua abordagem permite inferir que ele é considerado uma atividade e não um *uso do território* propriamente. No diagnóstico, ao descrever os aspectos socioeconômicos, o documento afirma que maior ênfase foi dada aos “indicadores relevantes para o planejamento regional como o uso e a ocupação do solo, o turismo, as atividades pesqueiras, a mineração e a infra-estrutura” (SMA, 2005:24). Observa-se que o turismo, bem como outras atividades, aparece desvinculado de um *uso* (do solo, ou, de forma mais abrangente, do território), e vinculado, por sua vez, à idéia de uma atividade econômica.

Sua complexidade, no entanto, é destacada no momento em que o documento expõe que diversas “variações das atividades turísticas” foram apontadas como “temas conflitantes do zoneamento” durante as discussões realizadas com a comunidade do Litoral Norte de São Paulo. Essa afirmação aponta para uma dificuldade enfrentada pela comunidade para discutir o turismo na área de estudo, e para a ausência de uma metodologia clara e definida para compreender sua relação com o território.

Duas modalidades são citadas em todo o documento: ecoturismo e turismo náutico. Destaca-se que o ecoturismo, no estado de São Paulo, foi definido por lei¹⁰⁶, como o

conjunto de atividades esportivas, recreativas e de lazer, que utiliza o patrimônio natural e cultural de forma sustentável e incentiva sua conservação e a formação de uma consciência sócioambiental, através do estabelecimento de um sistema ambiental saudável e que incorpore, entre outros aspectos, o transporte, a hospedagem, a produção de alimentos, o tratamento de esgotos e a disposição de resíduos sólidos. (SMA, 2005: 9)

Observa-se em seu conteúdo forte influência de concepções acerca da sustentabilidade, fato que o aproxima à definição do turismo sustentável em si, em vez de se referir ao segmento ecoturismo, de acordo com a definição do Ministério do Turismo (conforme exposto no capítulo 2). A definição para o Ecoturismo no Estado de São Paulo é um misto de definições para turismo sustentável e ecoturismo no país. O ecoturismo, conforme apresentado pelo documento, não chega a ser considerado uma modalidade, mas um tipo de turismo *que se quer*, carregado de ideologias e dependente da *incorporação de outros aspectos*, geralmente promovidos por meio de políticas públicas diferenciadas. Diante da ausência de outras definições para o turismo, pode-se inferir que o tipo de turismo a que o documento recomenda, em todo seu conteúdo, se vincula ao conceito por ele exposto. Cumpre ressaltar que o documento apresenta apenas uma definição para ecoturismo e outra para pesca amadora, sem outras referências ao turismo ou qualquer uma de suas modalidades.

¹⁰⁶ Art.2º do Decreto N° 49.215/ 04.

Entre os principais entraves apontados pelo documento estão: o uso e a ocupação do solo realizado de forma intensiva e aleatória, que afeta o turismo no momento em que geram problemas ambientais e de saúde pública; e as atividades portuárias e petrolíferas, que causam acidentes ambientais e prejudicam a biodiversidade e o turismo na zona costeira. O turismo, por sua vez, é apontado como promotor da destruição dos ecossistemas costeiros e descaracterização paisagística, principalmente próxima à costa (impactos).

O ZEE do Litoral Norte foi elaborado de acordo com as classificações e estratégias para gestão da orla marítima, compreendida por uma porção terrestre e outra marítima, definidas por Lei Federal¹⁰⁷ e Estadual¹⁰⁸. Dessa forma, cada zona foi delimitada de modo a garantir a preservação ambiental em diferentes níveis, sendo a Zona 1 mais protegida que a Zona 2 e assim sucessivamente. Após serem descritas, as propostas para cada Zona foram reunidas em quadros com a finalidade de orientar a implantação do zoneamento terrestre e marinho no Litoral Norte do Estado de São Paulo. Os quadros levam em consideração as *características sócio-ambientais*, as *diretrizes de gestão*, as *metas mínimas de conservação ou recuperação*, e os *usos e as atividades permitidas* em cada uma das zonas.

No que diz respeito às Zonas Terrestres, os quadros fazem referência ao turismo em praticamente todas as zonas. Na Zona 1 Terrestre, por exemplo, “empreendimentos de ecoturismo com finalidade e padrões que não alterem as características ambientais da zona” (SMA, 2005: 28) são recomendados no item *usos e atividades permitidos*, sendo repetidos nas Zonas 2, 3 e 4 terrestres. Com relação às Zonas Marinhas, recomenda-se o ecoturismo como *uso e atividades permitidas* para todas elas, repetidamente, independentes do índice de uso permitido. Nesse caso, observa-se a crença de que alguns tipos de turismo permitem um uso não intensivo dos recursos do mar, caso do *ecoturismo*, sendo incentivado para exploração econômica. Porém, ignora-se que nas zonas mais degradadas, o ecoturismo não tenha nenhum potencial para ser desenvolvido. Não o ecoturismo que faz uso do ambiente preservado, como a própria crença implícita no documento permite inferir.

Na descrição pormenorizada das Zonas Territoriais 1 e 2, no entanto, observa-se que não há referência ao turismo. A Zona 03 foi estabelecida com a finalidade de “permitir o desenvolvimento racional da atividade agropecuária, a silvicultura, o ecoturismo, chácaras para lazer, bem como unidades comerciais e industriais de pequeno porte, processadoras de produtos agroflorestais e pesqueiros” (SMA, 2005:24 – **grifo nosso**). A Zona 4 é considerada uma zona de uso semi-urbano (em expansão). Em parte de seu território é permitido instalar

¹⁰⁷ Zoneamento definido pelo Decreto nº 5.300/04, que regulamenta a Lei nº 7.661/88 (Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro).

¹⁰⁸ Lei nº 10.019/98, que estabelece a tipologia que instituiu o Gerenciamento Costeiro no Estado de São Paulo.

empreendimentos de turismo e lazer, onde a necessidade de controle da especulação imobiliária e de balneários de segunda residência em franca expansão é destacada. Nesse sentido, a tentativa de organizar o desenvolvimento do “turismo de veranismo” por meio da permissão de empreendimentos de turismo e lazer no território, desde que compatíveis com o Plano Diretor. O incentivo à distribuição de infra-estrutura e saneamento também leva a inferir que se busca ordenar a atividade turística caracterizada como sazonal. A Zona 5, que se configura como a de maior adensamento urbano, é destinada à instalação de terminais aeroviários e rodoviários (ponto de entrada de turistas estrangeiros e nacionais) e de “complexos turísticos”. Nessa Zona, diferentemente da Zona 3 e 4, o documento não faz referência ao ecoturismo ou ao turismo, mas a “complexos turísticos”, permitindo concluir que o ecoturismo é abordado nas zonas de maior índice de conservação devido à crença associada à “modalidade” definida. O ecoturismo é entendido como um turismo de “menor impacto”, que se contrapõe ao turismo de massa, ao mesmo tempo em que o “autoriza”. Assim, nas zonas onde os recursos naturais precisam ser conservados, recomenda-se o ecoturismo. Nas zonas de maior uso, adensamento e especulação, permite-se a “continuidade” desse processo, permitindo o “turismo e o lazer” (sem o prefixo *eco*) e os “complexos turísticos”.

Por trás da palavra “ecoturismo”, portanto, observa-se que há uma concepção de turismo sustentável, turismo que usa o recurso ambiental de forma amena. Essa abordagem, no entanto, é perigosa porque não considera as especificidades do turismo e suas atividades e não permite compreender a fundo a relação do turismo (ou do “ecoturismo”) com o território de cada zona apresentada. Os principais recortes que possibilitaram essa análise estão expostos no APÊNDICE 1.

5.2 ZEE DA REGIÃO SERRAMAR FASE 1 - RS

O Projeto de ZEE da Região Serramar foi desenvolvido com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da Região diante de possíveis impactos decorrentes da implantação da Rota do Sol¹⁰⁹, estrada que liga áreas com diferentes níveis de desenvolvimento econômico. A região objeto de estudo do documento, abrange uma área no nordeste do estado do Rio Grande do Sul, da qual fazem parte 32 municípios que integram quatro sub-regiões: Industrial da Serra - AUNE (Aglomeração Urbana do Nordeste)¹¹⁰;

¹⁰⁹ Rodovia Estadual (RS-486), responsável pela ligação rodoviária entre a Serra e o Litoral do Estado do Rio Grande do Sul.

¹¹⁰ Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Santa Tereza e São Marcos.

Turística das Hortênsias¹¹¹; Planalto das Araucárias¹¹²; e Litoral Norte¹¹³, que juntas “apresentam importante parcela da riqueza e da diversidade paisagística, ambiental e turística do território gaúcho” (METROPLAN, 2000: 9).

A principal justificativa para a elaboração desse ZEE foi a necessidade de medir e planejar as conseqüências advindas da construção da rodovia, que interliga a Aglomeração Urbana do Nordeste ao Litoral¹¹⁴, passando por extensas áreas com ocupação rarefeita¹¹⁵. A área de abrangência desse Zoneamento insere municípios em que a atividade turística reveste-se de grande importância, fato destacado pelo documento, que chega a afirmar que o turismo está entre as razões para sua elaboração, uma vez que a conclusão da rodovia Rota do Sol resultaria na expansão do turismo no território.

As principais referências ao turismo no documento dizem respeito à “atividade turística”, à “diversidade turística”, ao “potencial turístico”, à “sinalização turística”, ao “turismo regional” e à “Região Turística das Hortênsias”; distribuídas em todo o conteúdo do capítulo, desde a descrição do projeto até as considerações finais. A única modalidade explicitamente citada foi o ecoturismo, por vezes também denominado de turismo ecológico.

Por meio da análise das referências ao turismo no documento é possível concluir que sua compreensão segue as acepções mais utilizadas para o turismo, conforme o capítulo 3 desta dissertação. O turismo é apontado como uma *atividade econômica* ligada ao patrimônio cultural regional e natural que pressupõe a sustentabilidade, a fim de não inviabilizá-lo. O documento faz, ademais, referência à “privatização das paisagens” como um risco à atividade turística, causando prejuízos às vantagens que ela pode proporcionar. Porém, os responsáveis ou promotores dessa “privatização” não são apontados. A idéia de privatização da paisagem não é vinculada à valorização advinda do uso econômico do território pelo turismo. Aliás, em todo o documento, observam-se poucas referências ao turismo como ação danosa. Sua abordagem é criteriosa, séria e bem elaborada, mas comumente tratada como atividade econômica promotora de benefícios como o desenvolvimento e a qualidade de vida.

A ausência de mecanismos para conservação do patrimônio cultural e natural é apontada indiretamente como um entrave para o desenvolvimento do turismo, uma vez que ele depende do uso controlado desses patrimônios. Outros entraves também são apontados,

¹¹¹ Canela, Gramado e Nova Petrópolis.

¹¹² Cambará do Sul, Jaquirana e São Francisco de Paula.

¹¹³ Arroio do Sal, Balneário Pinhal, Capão da Canoa, Cidreira, Dom Pedro de Alcântara, Imbé, Mampituba, Maquiné, Morrinhos do Sul, Osório, Terra de Areia, Torres, Tramandaí, Três Cachoeiras, Três Forquilhas e Xangri-lá.

¹¹⁴ Duas zonas de elevada densidade populacional.

¹¹⁵ Com municípios de baixa densidade de ocupação e alta sazonalidade predominantemente no período do inverno, devido ao turismo historicamente consolidado.

como a ausência de acesso à região (entrave enfrentado com a construção da Rota do Sol), e a falta de articulação das políticas públicas.

Entre os poucos impactos apontados destacam-se a urbanização crescente; os problemas ambientais (deposição de resíduos sólidos e efluentes líquidos; expansão imobiliária e “privatização das paisagens”); e alguns impactos pontuais na Rota do Sol, como poluição sonora e riscos de acidentes.

Na área de abrangência da rodovia Rota do Sol (Serramar) distribui-se um dos ecossistemas mais complexos e ameaçados do País, reconhecido internacionalmente como patrimônio natural da humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Na região “estão localizadas sete Unidades de Conservação, motivo suficiente para que haja ações efetivas visando ao desenvolvimento sustentado” (METROPLAN, 2000: 66). Nesse sentido, a criação de UCs para garantir a preservação do local e a beleza cênica da estrada (que será utilizada para turismo, entre outros usos), e a promoção da educação ambiental são apontados como ações preventivas para a conservação de um ecossistema frágil.

Infere-se que há uma grande preocupação com a atratividade da Rota do Sol, e que a criação de UCs garantirá a manutenção da paisagem que compõe o atrativo da região. Paisagem, ambiente e turismo se complementam no momento em que permitem enriquecer um produto turístico. Deve-se, portanto, segundo o discurso, garantir a preservação da paisagem natural presente no entorno da rodovia Rota do Sol, que liga aglomerados urbanos ao litoral - passando por cidades turísticas situadas na serra -, por meio da criação de Unidades de Conservação. Dessa forma, em função do processo de licenciamento da Rota do Sol, foram criadas duas unidades de conservação com o objetivo de preservar o entorno do trecho mais acidentado da estrada, de grande importância ambiental na Serra Geral. As Unidades são criadas tendo em vista a preservação do entorno da estrada, que é apontada como de importante riqueza e diversidade paisagística, ambiental e turística. Segundo o documento, é importante que o papel que essas UCs devem desempenhar no desenvolvimento sustentável seja valorizado, principalmente considerando “que hoje se inclina para o setor turístico complementando as atividades rurais de áreas como a da Rota do Sol” (METROPLAN, 2000:15).

Ao apresentar a “Percepção da Sociedade para o Desenvolvimento da Região Serramar”, o documento não contempla a Região do Litoral Norte, porquanto já existe

trabalho anterior que versa sobre a área¹¹⁶. As outras três regiões foram analisadas dedicando um sub-capítulo específico ao tema turismo e outro às metas e reivindicações da comunidade, pesquisadas em jornais locais. Entre as metas e reivindicações apresentadas para a Região Industrial da Serra, destaca-se que a maioria oferece benefícios indiretos e diretos ao turismo, como a construção de aeroporto regional, a conclusão das obras de pavimentação das rodovias da região, e a aquisição de equipamentos para centrais de informações turísticas. Por outro lado, observa-se que o orçamento participativo da época em que a pesquisa foi realizada (fins da década de 1990), investimentos em turismo não foram considerados prioritários.

No capítulo específico ao turismo, dentro da descrição da Região da Hortênsias, o documento caracteriza a região pela beleza paisagística da Serra Gaúcha e pela presença marcante das culturas alemã e italiana; afirma que o patrimônio cultural - arquitetura alemã do casario em estilo enxaimel-, associado à beleza paisagística serrana é responsável pelo turismo tradicionalmente realizado nessa região; a cobertura florestal - Floresta de Araucária e Floresta Ombrófila Mista-, aliada a uma topografia imponente, permitem a realização de esportes ligados à Natureza e possibilitam o incremento do turismo ecológico; e conclui que: “o turismo visto como uma atividade econômica ligada ao Patrimônio Cultural Regional (imigrações alemã e italiana) e natural (remanescentes florestais), pressupõe a sustentabilidade, a fim de não inviabilizá-lo” (METROPLAN, 2000:54).

Na descrição da Região do Planalto das Araucárias, que apresenta menor densidade populacional, “as principais atividades de sustentação da economia regional são a indústria madeireira e a agropecuária, mas a região se destaca pelo grande potencial turístico de suas belezas naturais”. Segundo o documento, o município de Cambará do Sul “guarda em seu território um dos maiores tesouros turísticos da comunidade e do Estado - o Parque Aparados da Serra, com o canyon do Itaimbézinho” (METROPLAN, 2000:58). Nesse sentido, a reestruturação do Parque e os investimentos em infra-estrutura voltada para o turismo (pousadas e hotel) possibilitaram o incremento da atividade turística no local e na região.

Observa-se nas descrições de todas as Regiões inseridas no ZEE, o discurso e a crença de que o turismo é um importante promotor do desenvolvimento da região, desde que utilize sustentavelmente o patrimônio cultural e natural existente. Essa crença leva a que municípios, entidades, mercado e comunidade apostem no turismo. No entanto, não existe uma proposta clara para seu desenvolvimento.

Segundo o documento, a população da Região das Hortênsias acredita que a Rota do Sol incrementará os investimentos na área de abrangência da rodovia e com isso impulsionará

¹¹⁶ Cumpre destacar que o ZEE da Região Serramar busca integrar sua proposta à proposta do GERCO para a zona costeira que integra a área de estudo do Projeto ZEE.

o turismo, que inclusive foi prioridade elencada pelo Orçamento Participativo de 1999, junto com a geração de trabalho e renda e transportes. Nesse sentido a Rota do Sol, entendida como um grande investimento para promover o turismo na região resulta em propostas para inserir sinalização turística e construir o Aeroporto Regional das Hortênsias na Região.

As referências com relação ao desenvolvimento integrado da região para o turismo apontam, por sua vez, na fusão das regiões como uma possibilidade futura de integração ainda maior. Investimentos em turismo por parte de órgãos para o desenvolvimento internacional¹¹⁷ foram previstos para a região.

O EIA-RIMA da Rota do Sol dá ênfase aos aspectos socioeconômicos, ressaltando as vantagens que a rodovia proporcionará à região em termos de transporte de cargas, escoamento da produção regional e benefícios ao fluxo turístico “em duas direções: no inverno para a Região Serrana e no verão para o Litoral Norte. Este é considerado um dos principais motivos para a sua implantação” (METROPLAN, 2000:62). Ao afirmar que o principal motivo para a construção da Rota do Sol foi promover o turismo na região é possível inferir que a ausência de acesso à região era considerada um entrave para o desenvolvimento do turismo. Mas uma vez os impactos advindos do turismo não são apontados, demonstrando a confiança depositada nos benefícios advindos dele e na capacidade de controle e monitoramento de seu desenvolvimento no território.

A importância da estrada para a economia da Região Serrana como um todo, não exclusiva ao turismo foi apontada, segundo o documento, nas audiências públicas realizadas em 1990 e 1996 com representantes das comunidades afetadas. Ao observar os temas levantados nas audiências, é possível inferir que havia muita expectativa vinculada à promoção do turismo e à complementação do “mais importante circuito turístico do Rio Grande do Sul” (METROPLAN, 2000:63), em detrimento do incremento da economia como um todo. Nas audiências públicas, a população apontou para os usos múltiplos existentes no território, ou seja, apontou para o fato do turismo não ocorrer sozinho em um território. Existem outras atividades econômicas e outros usos que, segundo os participantes, não estavam recebendo a atenção merecida. Essa afirmação é muito importante, principalmente quando se considera que atualmente dois municípios da área de abrangência dessa rodovia estão sendo considerados destinos indutores do turismo no estado (Gramado e Bento Gonçalves). Dois municípios que, historicamente, são relevantes do ponto de vista turístico. Os principais recortes que possibilitaram essa seção estão reunidos no APÊNDICE 1.

¹¹⁷ No caso, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

5.3 ZEE DA BACIA DO ALTO PARAGUAI

O documento do ZEE da Bacia do Alto Paraguai, intitulado de Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (PCBAP), totaliza uma série de volumes. Para a realização dessa seção, considerou-se apenas o Volume III¹¹⁸ do conjunto, por reunir as principais referências ao turismo de toda a obra. A área de abrangência do ZEE da Bacia do Alto Paraguai envolve cerca de 50 municípios distribuídos em dois estados: Mato Grosso (MT) e Mato Grosso do Sul (MS). Desses, quatro municípios estão sendo considerados destinos indutores pelo MTur desde 2007: Bonito (MS), Corumbá (MS), Cáceres (MT) e Cuiabá (MT).

No conjunto da obra foram encontradas centenas de referências ao turismo em todo o documento, com destaque aos capítulos específicos de turismo na *Caracterização Geral da Bacia do Alto Paraguai*. O turismo é compreendido como um agente *organizador* do espaço. Segundo o documento, diferentes *espaços* “foram e estão sendo organizados para o turismo” (PCBAP, 1997:151 – **grifo nosso**). “O Pantanal vem assumindo, desde os fins da década de 1970, importância como espaço organizado para o turismo” (PCBAP, 1997: 310 – **grifo nosso**). Assim, o turismo não é abordado como um *uso do território* em si, mas como um agente promotor da organização por meio da estruturação ou da reestruturação de setores do espaço, para o consumo da natureza e da cultura. Segundo a abordagem, o turismo gera impactos, noção que se assemelha às acepções mais utilizadas para o turismo, de acordo com o capítulo 3 desta dissertação.

O surgimento do turismo na BAP inicia a estruturação ou reestruturação de setores deste espaço, transformando a natureza em uma mercadoria peculiar. Para ser consumida, torna-se necessária a produção de meios de acesso e permanência, expressos nas vias de acesso e transporte, nos alojamentos, nos serviços de alimentação etc. (PCBAP, 1997:310)

O turismo é apontado como a menos danosa das nove diferentes categorias¹¹⁹ de atividades potencialmente impactantes para o meio ambiente pantaneiro, segundo a caracterização geral do meio físico¹²⁰ da Bacia do Alto Paraguai (BAP). Ao caracterizar o meio biótico¹²¹, o documento faz referência à pesca esportiva, como uma das responsáveis pela estruturação de serviços turísticos na região, uma vez que considera os recursos pesqueiros “o principal atrativo do turismo regional, especialmente no MS” (PCBAP, 1997:61). Em torno dela, um conjunto de transporte, hospedagem, alimentação e serviços

¹¹⁸ Volume III - Análise Integrada e Prognóstico da Bacia do Alto Paraguai.

¹¹⁹ Indústria de Alimentação, de bebidas, de couros e peles, de extração e beneficiamento de minério, de armazenagem de grãos e comércio de insumos agrícolas, de indústria metalúrgica; de beneficiamento e comércio de madeira, da indústria química/farmacêutica, de comercialização de derivados do petróleo, e turística.

¹²⁰ Geologia, geomorfologia, pedologia, climatologia, hidrossedimentologia.

¹²¹ Vegetação e fauna.

especializados¹²² foram estabelecidos, classificados pelo documento como “setor turístico pesqueiro”.

Nesse sentido, o documento tece uma crítica à política formulada pelo governo do estado do MS, que restringiu a pesca profissional por meio de legislação estadual, e ao priorizar a pesca esportiva, adotou medidas contraditórias¹²³ que “estão levando os pescadores esportivos a abrirem processos judiciais contra o estado e a boicotar a pesca no MS” (PCPAB, 1997:63). Crítica relevante, não fosse o fato de ser apresentada em capítulo inapropriado ao tema.

Ao apresentar o diagnóstico sócio-econômico, o documento analisa cada estado separadamente, somando dois capítulos específicos ao turismo, com diferentes terminologias em cada um deles.

No diagnóstico sócio-econômico do turismo no MT, afirma-se que a variedade de atrações turísticas existentes no estado deriva da “extraordinária diversidade das paisagens e exuberância de sua flora e fauna, com alternativas para o desenvolvimento sustentável da região” (PCBAP, 1997:93). Nessa afirmação, é possível observar a presença do “discurso da sustentabilidade”, vinculada em parte ao turismo que faz uso dos recursos naturais (ecoturismo, turismo ecológico, entre outras). Apesar disso, o documento aponta para a existência de problemas que impedem que esse turismo “que se quer”, e do qual existe “potencial”, se desenvolva. Os problemas apontados são, basicamente, a falta de infraestrutura e o mau aproveitamento do potencial turístico existente.

O diagnóstico afirma que no estado (MT) ocorrem diferentes *tipos e formas* de turismo. Turismo de massa, turismo pesqueiro, turismo contemplativo e ecoturismo são considerados *formas de turismo*, enquanto o turismo paisagístico, o turismo cultural, e o turismo pantaneiro, são considerados *tipos de turismo*. Os *tipos de turismo* são definidos com base em características topomorfológicas: o turismo paisagístico¹²⁴ predomina em planaltos e serras “sendo as formas de relevo e mananciais hídricos os atrativos mais relevantes” (PCBAP, 1997:94). O turismo cultural¹²⁵ é “assim entendido porque os costumes, tradições, crenças e folclore da região, destacam-se como elementos de suma importância para a atração

¹²² A pesca esportiva promoveu, inclusive, uma nova modalidade de pesca na região, vinculada à captura e comércio de iscas vivas, reconhecida e regulamentada no MS, e proibida no MT.

¹²³ 1) cobrança de “Autorização Ambiental de Pesca Estadual” com validade de três meses, enquanto a “Licença de Pesca Amadora”, expedida pelo IBAMA, tem validade de um ano e abrangência de todo o território nacional; 2) cobrança de “Selo Turismo”, no ato de fiscalização do pescado, medida não constitucional, uma vez que exige um tributo, sem lei que o estabeleça e 3) cobrança de ICMS por quilograma de peixe, quando o peixe capturado pelo pescador esportivo não se caracteriza como mercadoria, pois destina-se ao consumo próprio. (PCBAP, 1997:63)

¹²⁴ Em uma figura, o documento afirma que as principais atividades turísticas do turismo paisagístico são: a beleza cênica, a canoagem, o vôo de asa delta; o sobrevôo em áreas agropecuárias, e o safári fotográfico.

¹²⁵ Suas principais atividades, segundo o documento, são: visitas aos museus, artesanato, tecelagem, cerâmica, campeonato de auto-cross, pesca, e balneário.

turística, particularmente nas depressões cuiabanas e paraguaias” (PCBAP, 1997:94). Por fim, define-se o turismo pantaneiro¹²⁶ como o turismo vinculado às “planícies fluviais e altitudes inferiores a 100m, sujeitas a inundações periódicas anuais”. Às *formas de turismo* não são apresentadas definições.

Ao analisar o documento é possível inferir que os *tipos de turismo* dizem respeito às características do território e seus recursos existentes, expostos como atrativos turísticos, o que significa dizer que atrativos e recursos são tratados como sinônimos. As *formas de turismo*, por sua vez, são compreendidas como as atividades específicas, os *modos de fazer turismo*, estando vinculado com o turismo e os serviços em si.

Essa classificação, no entanto, é confusa e inapropriada. Considera-se um erro classificar turismo de massa, turismo pesqueiro, turismo contemplativo e ecoturismo, todos, como *formas de turismo*, pois uns são caracterizados pela motivação do turista, pela atividade principal que o motivou a viajar, enquanto outros caracterizam o comportamento geral da relação do turista com o território visitado, e com os serviços ofertados pela população ali residente. Se os *tipos de turismo* levam em conta a característica do território, poder-se-ia pensar que turismo pesqueiro seria um tipo de turismo, assim como foi considerado o turismo paisagístico, pois assim como este depende da paisagem para ocorrer, aquele depende de peixes e de rios. O turismo cultural, por exemplo, é classificado de acordo com a motivação e com o território onde ocorre (depressões cuiabanas e paraguaias). Se o turista viaja com interesse de visitar museus, adquirir artesanato, conhecer a cultura de uma comunidade, mas em uma altitude inferior a 100m, ele não está praticando turismo cultural, mas turismo pantaneiro. O turismo pantaneiro e o turismo cultural, portanto, se diferem porque ocorrem em territórios distintos. O turista que viaja às depressões cuiabanas para observar as aves, sem interesse em ir a museus ou conhecer a cultura local, pratica que *tipo de turismo*? O cultural? Segundo se pode inferir do documento, sim, pois visita o território classificado como território do turismo cultural. Mas e na prática? Esses são só alguns exemplos para demonstrar em que sentido considera-se a classificação realizada pelo diagnóstico confusa e questionável. Tanto a classificação proposta para *tipos de turismo* quanto as *formas de turismo* apresentam em seu bojo uma relação importante com o território e seus recursos. O turismo de massa, pesqueiro, contemplativo e ecoturismo, só podem ocorrer graças a existências de “pontos atrativos característicos de cada lugar” (PCBAP, 1997:94). O turismo de massa ocorre em alguns municípios; o turismo pesqueiro em torno de rios piscosos e baías; o turismo contemplativo “presente nas diferentes atividades turísticas praticadas”, ou seja, em qualquer

¹²⁶ Suas principais atividades, segundo o documento, são: focagem de fauna, ninhais, revoada de pássaros, safári fotográfico, passeio fluvial e terrestre, interação com a vida do pantaneiro, praias e pescas.

lugar da BAP/MT, assim como o turismo ecológico, que ocorre “através de atividades como passeios fluviais, caminhadas ecológicas, visitas a cavernas e ninhais, safári fluvial e terrestre” (PCBAP, 1997:94).

Se a classificação do documento é confusa e questionável, fica ainda mais complicada ao afirmar que “as comunidades tradicionais, o entorno das unidades de conservação e algumas reservas indígenas são áreas com potencialidades para o desenvolvimento do “ecoturismo” (PCBAP, 1997:94). Segundo essa afirmação, não se pode considerar turismo ecológico sinônimo de ecoturismo, ao mesmo tempo em que não se identifica com propriedade o que difere as duas.

Com relação às classificações e modalidades expostas por ambos os diagnósticos (MT e MS), em geral, termos como ecoturismo, turismo conservacionista, turismo contemplativo, turismo cultural, turismo de pesca, turismo de massa, turismo educacional, turismo esportivo, turismo pantaneiro, turismo rural e turismo paisagístico são apresentados isoladamente ou conjugados (turismo recreacional cultural e recreacional esportivo, por exemplo) dificultando uma compreensão acerca do que o documento tenta descrever ou recomendar.

O diagnóstico do turismo apresentado para o Mato Grosso do Sul (MS) difere sua classificação de tipos de turismo com relação à classificação apresentada no BAP/MT. Para o BAP/MS, existem duas *ordens de turismo*: o recreacional esportivo – baseado no hobby de pescar; e o recreacional cultural – baseado no interesse de “conhecer e aumentar os conhecimentos já adquiridos sobre a região e satisfazer a necessidade de lazer, tanto do ponto de vista da distração em si, quanto da reposição da capacidade física e mental daqueles que o realizam” (PCBAP, 1997: 151). O documento também apresenta uma definição para o turismo educacional, entendido como outra forma de turismo, feito por “estudantes universitários ou dos cursos de segundo grau; pessoas no exercício de atividades profissionais ou participando de congressos e eventos culturais”. Observa-se que a classificação realizada no diagnóstico do BAP/MS tem por base a motivação do turista, principalmente, e não as características do território em si. Após apresentar as formas de turismo e suas principais características o documento da BAP/MS define os tipos de alojamento¹²⁷ utilizados e caracteriza a demanda (turistas e visitantes), segundo seus principais destinos e formas de turismo (recreacional cultural ou recreacional esportivo – ignora o turismo “educacional”).

Cabe destacar que os impactos negativos são apontados apenas para os aspectos ambientais. No que tange aspectos sócio-culturais, afirma-se que o turismo só tem causado “impactos positivos”, com exceção ao capítulo que trata da Cultura Regional da BAP/MS,

¹²⁷ Segundo o documento, os tipos de alojamento existentes na BAP/MS são: Hotel Pousada; Hotel-Fazenda; Hotel-Pesqueiro; Rancho de Pesca; Pesqueiro, acampamentos e campings; e Barco-Hotel.

onde o documento afirma que o turismo tem estilizado a produção artesanal da população, que tem feito artefatos para comercialização, com preocupação estética e decorativa, “sem as características e ligações com o contexto em que é produzido e sem uma identidade própria” (PCBAP, 1997:165). Observa-se que a primeira referência à prostituição (ao turismo sexual) vinculada ao turismo de pesca em todo o documento ocorre na descrição da Unidade Planície do Pantanal. Destaca-se que no capítulo específico de diagnóstico do turismo a prostituição não foi apontada entre os impactos do turismo. O turismo aparece como um fator positivo no que diz respeito ao incremento do mercado de trabalho na região, possibilitando que as famílias ganhem mais, tenham mais oportunidade e evitem promover o trabalho infantil (e a prostituição infantil).

Em muitos municípios, segundo o documento, o desenvolvimento da cidade não tem acompanhado o crescimento do turismo – o aumento da atividade turística tem aumentado a insalubridade com efeitos pouco animadores para a população. Entre os entraves apontados para o desenvolvimento do turismo no documento citam-se: a falta de uma política de pesca consistente no MS; a falta de infra-estrutura e mau aproveitamento do potencial turístico; a falta de planejamento coordenado entre os planos nacionais, regionais e locais; a falta de serviços qualificados; a falta de um projeto voltado ao turismo conservacionista; a ausência de arvoredos, pavimentação, saneamento básico e política de redução dos vazios na área urbana; a falta de ordenamento e controle da atividade; etc. A exploração turística também foi apontada, por fim, como causadora de conflitos pontuais em reservas indígenas existentes nas áreas de estudo.

O documento apresenta uma proposta de análise integrada de unidades ambientais naturais e unidades ambientais sócio-econômicas, com referência ao turismo apenas nas unidades ambientais sócio-econômicas. No MS, seis (6) Unidades¹²⁸ são apresentadas como unidades de ocorrência do turismo tanto recreacional cultural quanto recreacional esportivo (pesca), concomitantemente, porém, em áreas distintas. Na Unidade de Aquidauna/Jardim, há ocorrência apenas do turismo recreacional esportivo (pesca). Destaca-se que Corumbá é apontado como “uma espécie de capital do turismo na BAP/MS” (PCBAP, 1997:248). No MT, as referências ao turismo são descritas de forma bastante confusa em nove (9) Unidades. Afirma-se que na Unidade de Tangará da Serra a administração municipal incentiva o *turismo rural e contemplativo* por meio do aproveitamento das quedas d’água e outras belezas cênicas. Na Unidade de Nobres/Rosário Oeste, ocorre o *turismo paisagístico e contemplativo*, com destaque a uma pousada na Serra das Araras. Na *Unidade de Chapada dos Guimarães* o

¹²⁸ Unidades de Bonito; de Corumbá/Ladário; da Planície do Pantanal Sul; e das Altas Bacias dos Rios Aquidauana e Taquari, e Sonora/Coxim.

documento não relata a *forma* ou o *tipo* de turismo, mas destaca que é a principal atividade econômica da cidade de Chapada dos Guimarães, considerada a cidade de maior atratividade turística de toda a BAP/MT. A *Unidade de Cuiabá/Várzea Grande e Poconé* é apontada como de ocorrência do *turismo cultural*, aproveitando os marcos históricos da ocupação e o folclore regional. Cuiabá, nesse contexto, é considerada “base do turismo na planície do Pantanal, nas cachoeiras de Chapada dos Guimarães e nas águas termais da Serra de São Jerônimo” (PCBAP, 1997:240), denotando ser um ponto de entrada de turistas (aeroporto internacional). Na Unidade do Pantanal de Cáceres, ocorre o *turismo pesqueiro*, enquanto nas Unidades do Pantanal de Poconé, do Pantanal de Barão do Melgaço, e de Santo Antonio do Leverger, há a ocorrência do *turismo pantaneiro*. Cumpre destacar que o documento faz referência ao turismo vinculado às áreas e atividades também indígenas, criando uma Unidade específica. Embora a classificação do turismo nas Unidades seja confusa, as recomendações são relevantes e reforçam a importância do tema.

O último capítulo do documento apresenta uma proposta de zoneamento ambiental e diretrizes gerais (a toda a área do projeto) e específicas (dirigidas a cada unidade). Nas diretrizes gerais, o turismo (pesca/recreativo/ecológico) é apontado como atividade econômica emergente capaz de coexistir com a conservação ambiental, desde que devidamente monitorado. Afirma-se que não é desejável que se facilite “a instalação de loteamentos urbanos como chácaras, sítios de lazer ou ranchos de pesca, que tendem a depredar o ambiente e são de difícil controle e monitoramento pelos órgãos do estado” (PCBAP, 1997:304). Nesse sentido, o documento recomenda intervenção de problemas detectados, no que cumpre destacar que todos esses problemas são apresentados como dotados do poder de reduzir a atratividade da região e reduzir a qualidade de vida da população local.

O documento propõe um Programa de Desenvolvimento e Ordenação da Atividade Turística, com ações indicativas divididas por três subprogramas: Planejamento Global do Turismo¹²⁹, Para Áreas com Atividades Desenvolvidas¹³⁰, e Para Áreas com Potencial de Exploração¹³¹. A partir dessa proposta o documento apresenta as diretrizes específicas

¹²⁹ Onde recomenda elaborar Plano Diretor de turismo; desenvolver trabalho conjunto com escolas técnicas, SENAC, SEBRAE, etc. para formação de guias turísticos; promover articulação institucional entre órgãos estaduais de meio ambiente e secretarias de turismo; elaborar programa de educação ambiental para turistas. Cumpre destacar, que o termo “guias turísticos” no documento está errado. Guia turístico é o termo utilizado para se referir a livros que reúnem informações para turistas, enquanto “guia de turismo” é o indivíduo que trabalha facilitando a visitação de algum atrativo ou destino turístico.

¹³⁰ As ações indicadas são: recompor áreas em vias de degradação; readequar infra-estrutura básica (estradas, saneamento básico, saúde pública, etc.).

¹³¹ Identificar e mapear áreas de potencial turístico; definir critérios de ocupação das áreas, principalmente quanto a loteamentos e empreendimentos habitacionais; definir critérios para implantação de infra-estrutura. (PCBAP, 1997)

vinculadas a cada Unidade estabelecida pelo Zoneamento, inserindo recomendações ao desenvolvimento do turismo em diversas Unidades em que o turismo não havia sido citado.

As Unidades: Pantanal de Poconé; Residuais do Amolar¹³²; Planalto do Casca¹³³; Arruda-Mutum; Chapada dos Guimarães; Província Serrana; e Pantanal de Barão de Melgaço¹³⁴, são apontadas por seu potencial para o turismo e para a preservação. Ora se recomenda implantar Programa de Desenvolvimento e Ordenação da Atividade Turística, monitorar as atividades turísticas, ou controlar e regulamentar o turismo, a depender da Unidade.

Recomenda-se o ordenamento do turismo como ação prioritária nas Unidades de Planalto dos Alcantilados; Chapada dos Guimarães Sul; Chapada do Rio Correntes; Pantanal do Miranda; e Planalto de Maracaju, em toda sua extensão ou parte. Nas Unidades de Pantanal do Paraguai; e Pantanal de Cáceres recomenda-se ordenar especifica e prioritariamente o turismo de pesca.

Na Unidade Pantanal de Porto Murtinho um acordo bilateral com os países vizinhos é incentivado para regulamentação da pesca, do turismo, do transporte e do comércio. Na Unidade Residuais do Urucum e Unidade Bonito é indicado a elaboração e o detalhamento de um Plano Diretor de Turismo. Para outras Unidades¹³⁵, recomenda-se apenas que o turismo seja incentivado e desenvolvido por seu destacado potencial.

O documento propõe também, o incentivo ao *turismo conservacionista* na Unidade Indígena Kadiweu, com a participação do grupo na fiscalização e nos lucros, de modo a preservar as paisagens naturais de interesse turístico na Unidade. As principais abordagens existentes em todo o Volume III do Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai – BAP, estão reunidas em um quadro-síntese no APÊNDICE 1.

5.4 ZEE DO ESTADO DO ACRE – SEGUNDA APROXIMAÇÃO

O ZEE do Estado do Acre foi realizado tomando todo o território do estado como área de estudo, onde sua capital, Rio Branco, é considerada, desde 2007, destino indutor pelo

¹³² Nessa Unidade, em específico, se incentiva um acordo bilateral com o governo boliviano para disciplinar a pesca, caça, mineração e turismo; ampliar o Parque Nacional do Pantanal; criar uma unidade de conservação na Morraria da Ínsua e Serra do Amolar, pela diversidade da fauna; implementar programa para treinamento de “guias turísticos”, exigindo este treinamento às empresas de turismo, quando do seu licenciamento.

¹³³ Que inclui o Parque Nacional da Chapada dos Guimarães e a Estação Ecológica do Rio da Casca.

¹³⁴ As ações indicadas para essa Unidade, em específico, são: na área alagada, no Largo do Mimoso (Lagoa do Chacororé), importante para plantas aquáticas, criar um Parque Nacional ou RPPN; transformar a estrada de Santo Antonio a Mimoso e BR 364 a Barão de Melgaço em estrada-parque, evitando maiores impactos devido à construção de loteamentos e ranchos de fim de semana; ordenar a atividade turística e elaborar um plano diretor em Barão de Melgaço e Santo Antonio do Leverger; promover ações de educação ambiental junto às comunidades locais e aos turistas.

¹³⁵ Planalto de Tapirapuã – Tangará; Depressão Cuiabana/Várzea Grande; Depressão de Rondonópolis; Pantanal do Paiaguás/Nhecolândia; Unidade Pantanal do Abobral – Negro; e Pantanal do Nabileque.

PNT/Mtur. Praticamente todo o estado é apontado pelo documento como rico em potencial turístico, com base em um “turismo” que se quer, e não em um turismo que já esteja ocorrendo. Ou seja, não existe um diagnóstico da ocorrência do turismo propriamente, mas recomendações para seu desenvolvimento em meio ao diagnóstico de outros usos e características do território estudado.

Assim, embora o ZEE do Acre faça importantes referências ao turismo, ele não dedica especial atenção ao tema, levando a inferir que o turismo não é relevante no documento, principalmente quando comparado a outros temas abordados. De modo geral, o turismo se limita a um mecanismo para preservação/conservação das belezas paisagísticas e do patrimônio ambiental e histórico-cultural.

Com relação à acepção de turismo por trás de sua abordagem, constata-se que se aproximam das acepções mais utilizadas, de acordo com o referencial teórico apresentado no capítulo 3. A maior parte das referências ao turismo não configura sua ocorrência no território, mas seu potencial, definido com base no patrimônio natural/paisagístico ou histórico/cultural. Essa verificação se comprova ao constatar a distribuição das referências nos capítulos: do diagnóstico dos recursos naturais e uso da terra (solos); da estrutura fundiária (projetos de assentamento); do patrimônio histórico e natural (sítios paisagísticos); da gestão das Unidades de Conservação de Proteção Integral; do planejamento e gestão urbana; e das características e diretrizes de utilização de Zonas e Sub-zonas do Zoneamento.

O ZEE do Acre apresenta a maioria das referências à palavra turismo vinculada ao prefixo *eco*. Outras expressões como “atrativo turístico”, “recursos turísticos”, “produto turístico”, “turista contemporâneo” e “potencial turístico” também foram identificadas, possibilitando reflexões e inferências. Duas modalidades são citadas em todo o documento: ecoturismo e turismo ecológico, tratados, inclusive, como sinônimos, como uma forma de aproveitar o potencial de beleza paisagística do estado do Acre apresentando um baixo impacto sobre o meio ambiente.

No diagnóstico há referência ao ecoturismo vinculado a um Projeto de Assentamento Agroflorestal, como sugestão que demonstra uma abordagem casuística dessa modalidade de turismo, carregada de crenças e valores intrínsecos. De fato, o turismo não ocorre no território do Projeto, portanto, não há um diagnóstico do turismo. A referência também não configura um prognóstico, porque não delineia um cenário em si ou uma previsão. É apenas uma indicação de exploração do ecoturismo como mera sugestão dos autores do documento para um “aproveitamento das potencialidades de baixo impacto sobre o meio ambiente” (SEMA/ACRE, 2006:112).

Essa referência deixa claro qual é o tipo de turismo que se quer desenvolver, independentemente do potencial real do território usado. Porém, trabalhadores rurais sem terra e populações tradicionais que vivem da produção florestal familiar comunitária podem apresentar muitas outras potencialidades de turismo de baixo impacto sobre o meio ambiente, não vindo a ser necessariamente ecoturismo. Seria necessário conhecer a realidade dessas famílias e o tipo de produção florestal que desenvolvem (seus costumes, suas características), para então apontar um tipo de turismo de baixo impacto. Dado que o documento não possibilita conhecer porque não realiza um diagnóstico do potencial turístico desse território em si.

Observa-se o uso do ecoturismo como mecanismo de preservação e controle de áreas preservadas, principalmente quando se faz referência ao potencial do Parque Estadual Chandless, situado na região do Alto Purus. O Parque, que possui cerca de 700 mil hectares e faz fronteira com assentamentos, terras indígenas, áreas protegidas peruanas, entre outros territórios de gestão e controle distintos, é apresentado como área prioritária para preservação, de grande heterogeneidade, relevância ecológica, beleza cênica e potencial ecoturístico.

Esta heterogeneidade representa diferentes potencialidades, bem como redobra a atenção que devemos ter para sua gestão, com ameaças de madeireiros e pescadores, tendo em vista o seu potencial ecoturístico, entre outros aspectos (SEMA/ACRE, 2006:203 – grifo nosso).

O turismo, quando não vinculado ao ecoturismo ou turismo ecológico em específico é citado como um mecanismo de valorização e proteção do patrimônio. O discurso é de que o turismo impede que o patrimônio (seja cultural, histórico, natural, paisagístico) desapareça ou venha a ser descaracterizado. O turismo, portanto, freqüentemente é associado à manutenção das belezas cênicas do estado e à valorização da história e da cultura da população local.

Observa-se uma ausência de referências ao turismo como atividade econômica, fato que aponta para uma abordagem restrita do tema. O turismo é citado apenas quando se quer fazer referência a uma alternativa de conservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico-cultural. Assim, o turismo é citado segundo uma compreensão parcial, limitada, vinculada a um uso de baixo impacto dos recursos naturais, da beleza cênica do estado.

O documento apresenta o estado do Acre como dotado de muitos sítios paisagísticos¹³⁶ ainda pouco reconhecidos, e cita como parte dos sítios identificados até o momento, diversos parques e o seringal Bom Destino, justamente “por apresentarem um mínimo de estrutura turística, com informações qualificadas pelos administradores, como também alguma forma

¹³⁶ Os sítios paisagísticos são definidos como “elementos da natureza, como um lago, ou um maciço florestal, ou mesmo uma praia às margens de um rio ou igarapé”; “bens cuja preservação deriva da feição notável com que tenha sido dotado pela natureza ou agenciado pelo homem” (SEMA/ACRE, 2006: 194).

de preservação já implementada” (SEMA/ACRE, 2006:194). A noção existente no uso da palavra “preservação” não é a de completa inalterabilidade do sítio, mas de manutenção de suas principais características. Ao esclarecer essa noção, o documento usa o Lago do Amapá (patrimônio da cidade de Rio Branco), como exemplo de sítio paisagístico reconhecido, relatando que a Associação dos Moradores do Amapá e outras instituições, reivindicaram a criação de uma Área de Proteção Ambiental (APA) para manter a área do Lago e seu entorno preservados, voltando a fazer referência ao ecoturismo.

A decisão por uma APA (Área de Proteção Ambiental) cria a expectativa de que o lago vai continuar sendo um dos lugares mais belos da cidade, com possibilidades da prática do ecoturismo gerenciado pela própria comunidade (SEMA/ACRE, 2006:194 – grifo nosso)

Os “belos lugares” é que possibilitam “práticas de ecoturismo”. Nesse sentido, os sítios paisagísticos compõem o potencial ecoturístico do estado, que deve ser transformado em “produto turístico”. A natureza é transformada em cenário, objeto do turismo, em que ambos se beneficiam mutuamente.

Ao afirmar que o “turista contemporâneo” não quer apenas “usufruir um produto turístico”, mas também “refletir sobre a experiência de viajar” (SEMA/ACRE, 2006:195), o documento soma à concepção de turismo como promotor da preservação do patrimônio paisagístico e natural a concepção de promotor da preservação do patrimônio histórico/cultural da comunidade receptora. A partir do momento em que afirma que o turista deseja interagir com a comunidade local, o documento justifica a proteção e a valorização de seu patrimônio cultural. Os atrativos históricos e culturais passam a ser entendidos como “focos do turismo”. A revitalização de prédios antigos para abrigar museus é exposta como um dos benefícios advindos do turismo. Assim, os eventos culturais são apresentados como motivadores de movimentação turística. A cultura e suas manifestações, como a Cavalhada e a Marujada, são apontados como atrativos potenciais para o turismo em uma via de mão dupla: a cultura promove o turismo e o turismo promove a preservação do patrimônio cultural. Nesse contexto, o documento destaca a importância dos “multiplicadores de conhecimento”, que, segundo inferência, seriam membros da comunidade treinados para repassar seus conhecimentos aos turistas, e considera urgente a criação de mecanismos eficientes de identificação, documentação, proteção e fiscalização do patrimônio cultural (SEMA/ACRE, 2006:196).

Tendo em vista que a maior parte das referências ao turismo no documento está relacionada ao seu potencial, impactos e entraves não foram citados diretamente. Porém, infere-se a existência de alguns entraves para seu desenvolvimento, como: ausência de acesso

e estrutura turística em Parques Nacionais; falta de reconhecimento e preservação do patrimônio histórico/cultural e natural/paisagístico; e dificuldade de fiscalização da atuação de madeireiros e pescadores em áreas fronteiriças a unidades de conservação com potencial para o ecoturismo.

O turismo é sugerido em diversos capítulos do documento por se adequar aos interesses relacionados à elaboração do ZEE do Acre no que diz respeito à preservação dos recursos naturais e à valorização do patrimônio histórico/cultural do estado. Ao final do documento, porém, observam-se algumas exceções importantes. Relata-se que a região do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba¹³⁷ (CONDIAC) é rota turística em projeto da Secretaria de Turismo do Estado do Acre e SEBRAE (Rota do Pacífico). O Consórcio tem como função articular e gerir projetos de caráter territorial discutido e aprovado previamente por meio de um Conselho (Conselho de Desenvolvimento do Território). Em 2004, época de sua formação, o CONDIAC elaborou *um planejamento para 10 anos* que precisou ser revisto recentemente em função de obras de grande porte previstas e construídas na região¹³⁸. O Conselho Territorial considerou prioritário que os municípios elaborassem seus planos diretores como forma de se preparar para as mudanças que essas obras trariam ao território. Além das especificidades locais, a realização concomitante dos planos diretores buscou tratar questões de âmbito regional.

Considera-se essa a principal referência ao turismo de todo o documento, devido ao contexto em que está inserida. Nela, o turismo não aparece como potencial ou como mecanismo de proteção do patrimônio, mas como um projeto de caráter territorial – Rota do Pacífico – inserido em um conjunto de projetos, obras e investimentos que demandam o uso de diversos instrumentos de ordenamento territorial objetivando prever e coibir efeitos negativos advindos desses investimentos. Cumpre destacar que o Projeto de Estruturação da Rota Turística do Pacífico, desenvolvido pela Secretaria de Turismo do Estado do Acre em parceria com o SEBRAE, segue as recomendações do Programa de Regionalização do Turismo, do Ministério do Turismo, fruto de uma política federal para o desenvolvimento do turismo (conforme disposto no capítulo 2).

No mapa de gestão territorial do estado do Acre, observa-se o seguinte zoneamento do território: zona de Consolidação de Sistemas de Produção Sustentáveis, Zona de Uso Sustentável dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental, zona de Áreas Prioritárias para o

¹³⁷ Consórcio de cinco municípios que fazem fronteira com o Peru e a Bolívia: Assis Brasil, Brasiléia, Epitaciolândia, Xapuri e Capixaba.

¹³⁸ Entre as obras e investimentos, o documento cita as pontes bi-nacionais Brasil-Bolívia (Brasiléia) e Brasil-Peru (Assis-Brasil); a Estrada do Pacífico, que ligará a BR-317 ao porto de Ilo, no Peru; a instalação de indústrias como a Álcool Verde (Capixaba), fábrica de preservativos e fábrica de pisos de madeira (Xapuri), aviário (Brasiléia), possível construção de fábrica de Leite Glória (Iñapari/Peru).

Ordenamento Territorial e zona de Cidades do Acre. Ao analisar as diretrizes de uso das zonas e suas respectivas subzonas, observou-se referência ao turismo em poucas subzonas de apenas duas zonas: a de Conservação dos Recursos Naturais e Preservação Ambiental (subzona de Proteção Integral e subzona de Áreas de Relevância para Proteção Ambiental e Uso Sustentável dos Recursos) e a Zona de Áreas Prioritárias para o Ordenamento Territorial (subzona de Áreas com Situação Fundiária Indefinida).

Nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, sugere-se o fomento ao turismo ecológico quando apropriado. Nas áreas de relevância para proteção ambiental, atividades de objetivos turísticos são recomendadas apenas às Reservas Privadas do Patrimônio Natural (RPPNs)¹³⁹. Cabe destacar que o turismo ecológico não é recomendado para toda e qualquer UC. De acordo com as recomendações da Lei do SNUC¹⁴⁰, o turismo pode ser desenvolvido em diversas UCs, levando a questionar a razão do documento limitar sua exploração apenas às RPPNs.

Na Zona de Áreas Prioritárias para o Ordenamento Territorial, subzona de Áreas com Situação Fundiária Indefinida, sugere-se o fomento ao turismo ecológico, quando apropriado. Fica a pergunta: quando o turismo ecológico é apropriado e quando não é? Ao que tudo indica, o documento recomenda o turismo ecológico quando associado à criação e aproveitamento de Unidades de Conservação que permitem o uso sustentável dos recursos naturais. Por fim, os principais recortes estão reunidos em um quadro, anexado a esta dissertação (APÊNDICE 1).

5.5 ZEE DA BACIA DE SEPETIBA

O ZEE da Bacia de Sepetiba envolve doze municípios¹⁴¹, total ou parcialmente, em sua área de estudo, destes, o Rio de Janeiro foi declarado destino indutor pelo PNT 2007/Mtur. O turismo não é um tema relevante no documento. Sua ocorrência em si não é detalhada, senão pelo processo de crescimento de segundas-residências na área de estudo e algumas de suas conseqüências no território.

¹³⁹ A Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) é uma Unidade de Conservação de domínio privado, com o objetivo de conservar a diversidade biológica, gravada com perpetuidade, por intermédio de Termo de Compromisso averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis. (Decreto Nº 5.746/06)

¹⁴⁰ Lei Federal no. 9.985/2000.

¹⁴¹ Itaguaí; Japeri; Queimados; Paracambi; Eng. Paulo de Frontin; Mangaratiba; Miguel Pereira; Nova Iguaçu; Piraf; Rio de Janeiro; Rio Claro; e Vassouras.

Em todo o documento, tanto o turismo como a “rurbanização¹⁴²” são considerados “processos” que alteram a qualidade ambiental da área de estudo. A noção vinculada às referências ao turismo se aproxima das acepções frequentemente utilizadas, conforme apresentado no capítulo 3 desta dissertação. A acepção por trás das referências ao turismo no documento justifica, por sua vez, o tratamento direcionado aos impactos ambientais dos “processos” de turismo de segunda residência e “rurbanização” apontados como vertentes de ocupação das áreas de estudo do ZEE da Baía de Sepetiba.

O documento apresenta cerca de cinco referências ao turismo (“atividades turísticas”, “sazonalidade do turismo”, “vetor turístico”, “ciclos-turismo” e “áreas turísticas”), distribuídas nos capítulos de “*Diagnóstico Socioeconômico*” e “*Diagnóstico sobre a Qualidade Ambiental*”. Cumpre destacar que não há referência a nenhuma modalidade de turismo no documento.

Observam-se referências com relação a entraves para o desenvolvimento do turismo na área de estudo, relacionadas à atração, promovida por “segundas residências” e atividades turísticas, de uma população de baixa renda, atraída à área em razão da oferta de emprego do setor de construção, serviços e nos enclaves industriais. Porém, os empregos ofertados são sazonais, o que tem aumentado a massa de trabalhadores subempregados e desempregados, e conseqüentemente a favelização, com danos ao meio ambiente por falta de educação, infraestrutura básica (coleta de lixo, saneamento, rede de esgotos, etc.), violência, entre outros.

Os impactos apontados como advindos do desenvolvimento do turismo, em geral, referem-se à desigualdade de renda provocada, à redução da qualidade ambiental e ao avanço da ocupação de populações de baixa renda sobre encostas íngremes, provocando devastação das florestas e riscos de deslizamento.

O documento distingue cinco vetores no processo de ocupação da Baía de Sepetiba tomando como base os principais eixos de circulação terrestres: vetor residencial suburbano; vetor industrial, comercial e de serviços; vetor turístico; vetor de empreendimentos-enclave e vetor de rurbanização.

A primeira referência ao turismo está na descrição do vetor turístico, no diagnóstico sócio-econômico, onde o documento afirma que a partir da construção da BR-101, na década de 1970, as atividades turísticas se desenvolveram diferenciadamente nas zonas litorâneas da área de estudo, com destaque aos distritos de Itacuruçá, Vila Muriqui e Mangaratiba. Segundo

¹⁴² Lugares em meio a área rural que ofereçam serviços e qualidade de vida definida por critérios variados como clima, baixa densidade de carros e habitantes, proximidade a grande cidade com a qual se conecta por meio de transporte razoável, relativamente baixo preço de aluguel ou de compra de residência, podem atrair uma população de renda média ou superior, principalmente aqueles com nível de escolaridade elevado, sejam indivíduos aposentados ou ainda inseridos no mercado de trabalho da grande cidade vizinha; esse processo é denominado de rurbanização (SEMA/RJ, 1995: 21).

o documento, a ilha de Itacuruça “serve como segunda residência para grupos sociais de renda mais elevada” (SEMA/RJ, 1995: 18), enquanto Vila Muriqui e Mangaratiba concentram famílias com rendas menores, oriundas, principalmente, das áreas suburbanas do Rio de Janeiro. Um núcleo, portanto, é de famílias mais abastadas, enquanto outros núcleos são de famílias de baixa renda do estado.

Na área de Itacuruça, concentra-se uma população flutuante, estruturada basicamente por famílias de classe média do Rio de Janeiro, em torno de “segundas residências”. Ali, famílias compram lotes e residências para passar as temporadas de verão e inverno (período de férias e recesso), vindo, por vezes, a escolher essas residências para moradia fixa após sua aposentadoria. Essa construção ou aquisição de residências pela classe média, gera uma oferta de emprego para pessoas de baixa renda que por sua sazonalidade, resulta em subempregos e até desemprego, aumentando a concentração de pobreza na região. A falta de infra-estrutura nos povoamentos de baixa renda, por sua vez, resulta em efeitos ambientais nocivos no momento em que as populações jogam lixo em terrenos baldios, rio e lagos; não estão ligados à rede geral de esgoto sanitário; e usam vala negra.

Ao fazer referência à falta de educação e de infra-estrutura básica nas áreas de domicílio da população de baixa renda, atraída pelo “mercado turístico emergente”, o documento faz referência aos impactos advindos do desenvolvimento do “turismo de segunda residência” na área de estudo.

Observa-se o emprego de termos específicos carregados de significações próprias, como “rurbanização”, por exemplo. Cumpre destacar que ao descrever o processo de rurbanização e apontar suas áreas de ocorrência, o documento afirma que, assim como ocorre nas áreas turísticas, os “refúgios de segunda residência”, formados por indivíduos da classe média e alta do Rio de Janeiro que buscam alternativas residenciais próximas (principalmente em áreas serranas), atraem uma população de baixa renda e provocam desigualdades, baixa escolaridade, falta de infra-estrutura, ocupação de encostas, devastação do ambiente, entre outros problemas.

Em seguida, apresenta-se um diagnóstico geo-biofísico da área com um capítulo dedicado a diagnosticar a vegetação e o uso da terra. Destaca-se que ao descrever o processo de devastação existente em uma das sub-bacias analisadas (Rio Santana, diagnóstico sobre a qualidade ambiental), faz-se novamente referência ao turismo, explicando que os danos existentes na área decorrem dos processos anteriormente descritos de turismo e “rurbanização” de segunda-residência.

De fato, os terrenos ocupados pela população de baixa renda coincidem, em geral, com as encostas mais íngremes, tal como hoje se observa em outras áreas que passaram pela mesma seqüência de ciclos-turismo e rurbanização, tais como Petrópolis, Teresópolis, Friburgo. (SEMA/RJ, 1995: 56 – grifo nosso)

Apesar da Baía de Sepetiba ter em sua área de abrangência um município atualmente considerado indutor do desenvolvimento do turismo, constata-se que à época de elaboração, a abordagem dedicada ao turismo corresponde ao turismo de segunda-residência, comum na área de estudo, porém, sua abordagem não chega a proposições claras. Um quadro com o resumo da abordagem do turismo no ZEE da Baía de Sepetiba está disponível no anexo desta dissertação (APÊNDICE 1).

6. ANÁLISE INDIVIDUAL DE ZEEs: TURISMO COMO USO DO TERRITÓRIO

Neste capítulo são apresentados os ZEEs cuja abordagem do turismo se assemelha à proposta apresentada no capítulo 3, turismo como um *uso do território*. Nesse sentido, o capítulo tem início com a exposição dos documentos onde o turismo é considerado tema relevante (ZEEs do Baixo Rio Parnaíba, do Litoral do Paraná, ZEE da Área de Influência da BR-163 e ZEE do Litoral Norte da Bahia), para em seguida, apresentador o ZEE onde o turismo não é tema relevante (ZEE do Nordeste do estado de Goiás).

6.1 ZEE DO BAIXO RIO PARNAÍBA – PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

O ZEE do Baixo Rio Parnaíba reúne um diagnóstico do uso do solo por meio da delimitação de “unidades de intervenção”¹⁴³ (zonas), prognóstico (cenários) e recomendações para o desenvolvimento econômico da área em conformidade com sua preservação ambiental. Sua área de abrangência abrange dezesseis municípios¹⁴⁴, distribuídos em três estados: Piauí, Ceará e Maranhão, e também incorpora área marinha (entre a faixa de arrebentação e a linha Batimétrica de 20 metros). Dos dezesseis municípios, um é considerado destino indutor desde 2007 pelo MTur: Parnaíba, no Piauí.

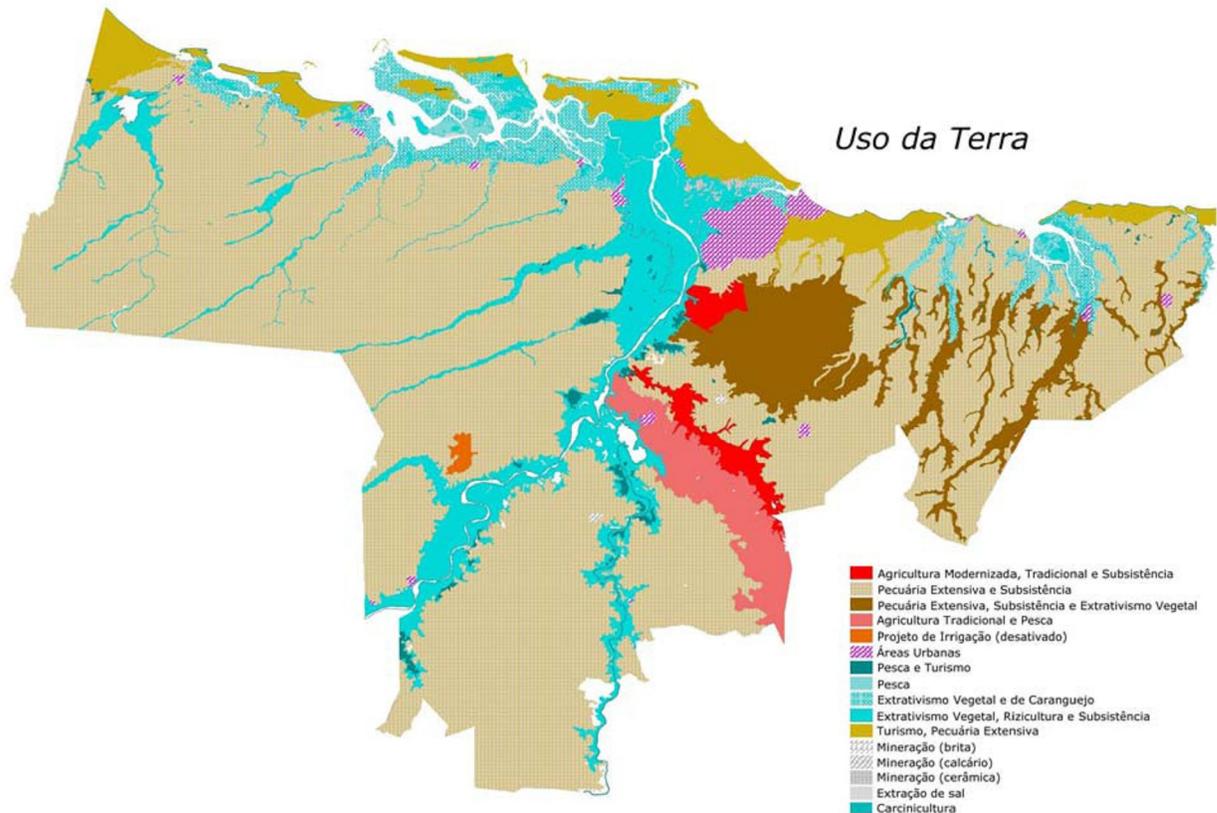
Destaca-se que abordagens ao turismo estão distribuídas em todo o documento sem estarem concentrados em capítulos específicos, onde as principais são: a “atividades de turismo”, a “atrativos turísticos”, ao “potencial turístico”, ao “turismo de massa” e a “complexos turísticos”. Modalidades como turismo rural, turismo rural rústico, turismo ecológico, ecoturismo, turismo de pesca e turismo náutico são citadas sem, contudo, serem explicadas ou definidas. Infere-se que turismo ecológico e ecoturismo são sinônimos por serem citadas repetidamente com relação às mesmas unidades de intervenção. Por outro lado, não é possível concluir se as referências ao turismo rural, ou ao turismo rural rústico, por exemplo, dizem respeito a um tipo de turismo que explora a ruralidade ou que apenas ocorre no território dessas ruralidades.

Embora não se afirme que o turismo é compreendido como um uso do território, é notável seu tratamento convergente a essa noção. Logo no início do documento, ao diagnosticar o Uso da Terra e Sistema de Produção, o turismo é apresentado entre as formas

¹⁴³ O documento utiliza o termo “unidades de intervenção” ao invés de “zona” propriamente, uma vez que considera que “essa última expressão deve ser reservada à consolidação de programas e ações destinadas a mais de um sistema ambiental” (MMA, 2001:47).

¹⁴⁴ Barroquinha (CE), Chaval (CE), Parnaíba (PI), Murici dos Portelas (PI), Luis Correia (PI), Joaquim Pires (PI), Ilha Grande (PI), Caxingó (PI), Cajueiro da Praia (PI), Buriti dos Lopes (PI), Bom Princípio do Piauí (PI), Tutóia (MA), Paulino Neves (MA), Magalhães de Almeida (MA), Araióses (MA), Água Doce do Maranhão (MA).

de ocupação e uso do território. Mapas identificam e apontam o território que o turismo utiliza, conforme Figura 5, ou que potencialmente pode vir a utilizar. Cenários são delimitados com base em uma concepção do turismo como vetor de desenvolvimento local por meio do uso do território (terra e mar), entre outros exemplos.



Fonte: ZEE Baixo Parnaíba (MMA, 2001)

Figura 5 – Mapa de Uso da Terra

A delimitação da área de estudo foi definida em função dos potenciais em recursos naturais, da existência de ecossistemas frágeis e deficiência das condições de vida das populações residentes diante de projetos de desenvolvimento regional cujos temas envolvem turismo e carcinicultura, principalmente. Nesse sentido, especial atenção é dada ao turismo, uma vez que “os projetos de desenvolvimento turístico podem alterar as condições de uso e ocupação do território ameaçando o ambiente por meio da dilapidação do patrimônio natural” (MMA, 2001:3).

Embora o turismo possa alterar as condições de uso e ocupação do território e ameaçar o ambiente, observa-se ampla aceitação e interesse em desenvolvê-lo de forma integrada a outras atividades econômicas, vindo a ser recomendado, paralelamente à aqüicultura e à

cultura irrigada (fruticultura), por exemplo. O documento evidencia o turismo como um vetor de desenvolvimento local, sem destacar explicitamente muitos entraves ou impactos a ele associado, embora não sejam ignorados.

De modo geral, faz-se maior referência a possíveis impactos, principalmente ao apresentar o cenário tendencial das unidades. Entre os entraves apontados destaca-se: a dificuldade de acesso a recursos turísticos e a municípios periféricos em geral; falta de infraestrutura; ausência de mecanismos de proteção do patrimônio paisagístico; e falta de mecanismos de controle dos impactos ambientais causados por atividades econômicas. Entre os impactos estão: substituição de pequenas propriedades rurais por chácaras turísticas, abrindo clareiras na vegetação natural; perda de atrativos turísticos; aumento do uso da praia; aumento de efluentes, aterramento das áreas de mangue para avanço imobiliário, aumento da ocupação do entorno das lagoas; perda da qualidade do patrimônio paisagístico; e prejuízo à qualidade dos recursos hídricos.

No diagnóstico da área de estudo, o documento faz referência ao turismo relacionado à paisagem, com ênfase às características ambientais (dunas e carnaúbas). Instalações (bares e restaurantes) aproveitam o fluxo turístico e o cenário do local. A mesma beleza cênica que atrai turista seduz proprietário de chácaras, que substituem as antigas propriedades rurais por “chácaras turísticas” e promovem rápidas alterações na paisagem devido à abertura de grandes clareiras na vegetação natural. O potencial para o turismo aparece explicitamente associado ao belo cenário do local, sugerindo um *uso* do cenário.

O documento realiza um diagnóstico do patrimônio arqueológico existente em diversos municípios do *interior* da área de estudo, apontados como maior potencial turístico dos municípios não litorâneos. Nesse sentido, “os sítios arqueológicos de Bom Princípio (...) merecem estudos arqueológicos que permitam avaliar seu potencial para integrar roteiro turístico regional” (MMA, 2001:34), onde se recomenda exploração de forma integrada a outros recursos existentes em outras regiões do Piauí. Essa afirmação demonstra que à época da elaboração do documento já se reconhecia a importância de integrar atrativos em torno de roteiros intermunicipais para maior eficiência na promoção de um destino turístico. Esse discurso é pertinente ao do governo federal, que à época promovia o desenvolvimento de pólos turísticos.

Com base no diagnóstico da situação atual, o documento propõe dezesseis unidades de intervenção e gestão, divididas em três tipos de área: frágeis, medianamente frágeis e medianamente estáveis. Essas unidades foram propostas tendo por base as fisionomias naturais existentes (geomorfologia e ecossistemas) com detalhamento, em alguns casos, de

tipos de solos predominantes. A justificativa para essa metodologia afirma que as atividades econômicas distribuem-se no território de forma pontual e facilmente localizável, não permitindo ainda, por sua incipiência, figurarem unidades de intervenção homogênea. Entre os poucos sistemas de produção existentes na área de estudo, faz-se referência ao turismo, à carcinicultura, à agricultura irrigada e à agropecuária/extratativismo tradicional.

O turismo, portanto, é apontado como um sistema de produção ainda tímido, um potencial *pontual*, facilmente localizável e sem condições de se tornar uma unidade de intervenção, mas que possibilita o desenvolvimento e a agregação de valor econômico para a área. Essa referência, no entanto, é questionável, uma vez que, conforme exposto no capítulo 3, é um erro atribuir ao turismo as mesmas características da carcinicultura ou da agricultura irrigada em termos de uso do território. Considerar o turismo pontual e de fácil localização é o mesmo que não considerá-lo integralmente, é considerá-lo de acordo com uma concepção limitada de turismo.

Ao diagnosticar os problemas, as potencialidades e as limitações de cada unidade de intervenção proposta (*frágeis, medianamente frágeis e medianamente estáveis*), constata-se que o documento faz referência ao turismo principalmente nas unidades classificadas como *frágeis*, com referências no *uso e ocupação da terra*¹⁴⁵, como promotor de *problemas* pelo uso da terra¹⁴⁶; e principalmente, como um *potencial* para uso da terra¹⁴⁷. Nas outras unidades (*Medianamente Frágeis*¹⁴⁸ e *Medianamente Estáveis*¹⁴⁹) as referências ao turismo estão vinculadas apenas ao *potencial* de uso da terra.

O turismo é indicado em praticamente todas as unidades diagnosticadas, demonstrando mais a existência de uma *crença* do que de estudo aprofundado sobre o assunto. Em geral, o turismo (ecoturismo, turismo rural, etc.) é citado permeado da crença de “solucionar os problemas”, principalmente por ser capaz de gerar emprego e renda e de conservar a biodiversidade (preservar os recursos naturais ou promover baixo impacto ao usá-los). Essa crença faz que se recomende o ecoturismo a praticamente todas as unidades, sem priorizar e distribuir objetivos mínimos de acordo com as diferentes vocações existentes no território. Recomendar o ecoturismo para a maioria das unidades leva, em alguns momentos, à

¹⁴⁵ Essas referências são observadas nas Unidades: Marinha (área marítima e praia); Lagoas Costeiras; Dunas Móveis; Dunas Fixas; Tabuleiros Costeiros Ocidentais: com paleodunas.

¹⁴⁶ Observadas nas Unidades: Marinha; Lagoas Costeiras; e Dunas Móveis. Todas com perda de atrativos turísticos.

¹⁴⁷ Constatadas nas Unidades: Marinha (“ampliação das atividades de turismo”); Fluvio-Marinha (“turismo e ecoturismo”); Mangues; Salgados (“ecoturismo”); Lagoas Costeiras; Dunas Móveis; Dunas Fixas (“exploração do patrimônio paisagístico”); Planície Fluvial (“atrativos turísticos e de lazer”); Tabuleiros Costeiros Ocidentais: com paleodunas (“turismo rural”).

¹⁴⁸ Vales em Superfícies Exumadas e Relevos Dissecados; Tabuleiros Costeiros Ocidentais: sem paleodunas; e Tabuleiros Interiores: com neossolos quartzânicos. Destaca-se que essas três unidades apresentam potencial para o *turismo rural*, especificamente.

¹⁴⁹ Apenas na unidade Planaltos Dissecados.

perda da credibilidade na proposta, pois pela própria descrição das Unidades é possível constatar que, embora as Unidades possam ter potencial para o turismo, nem todas são efetivamente promissoras para o *ecoturismo*.

No prognóstico, o documento apresenta dois cenários: um tendencial e outro desejado. Neles, dois tipos de turismo são apresentados, com suas conseqüências. O primeiro seria intentado por investidores internacionais, baseado em turismo de massa, que direciona investimentos em áreas que concentram as características mais marcantes (belezas cênicas, recursos naturais preservados, etc). Nesse modelo, a seletividade na escolha de espaços que irão receber investimentos privados no turismo (de massa) aprofunda as desigualdades, desloca a população de baixa renda, beneficia os municípios dotados de características naturais notáveis, exclui os municípios que não têm a mesma sorte, e amplia a distância centro/periferia. A importância das políticas de combate a exclusão e à pobreza, e de investimentos em agricultura familiar nas áreas periféricas são destacadas como formas de amenizar as conseqüências advindas do turismo.

O outro tipo de turismo (cenário desejado) diz respeito ao envolvimento das áreas periféricas (dos espaços que não são dotados de características ‘comercializáveis’), buscando equilibrar hotéis litorâneos (internacionais e de massa – inferência) com artesanato e com cultura local. Nesse cenário, o documento confere à política nacional de turismo a missão de

atenuar a tendência à ampliação das diferenças inter-regionais descentralizando os recursos e intensificando a articulação territorial dos municípios isolados, possibilitando, assim, a sua inserção em circuitos turísticos complementares aos fluxos litorâneos dominantes, tanto no sentido da valorização do aproveitamento da paisagem lagunar como na exploração do próprio artesanato local (MMA, 2001: 57).

Nesse sentido o documento recomenda que os recursos do PRODETUR sejam descentralizados, de modo que viabilize uma maior distribuição geográfica dos investimentos em atrativos turísticos, permitindo uma desconcentração dos produtos. Além disso, considera fundamental a melhoria da ligação viária intra-regional para possibilitar maior integração entre os municípios.

De modo geral, as previsões do segundo cenário não são muito distintas do primeiro, uma vez que o modelo de desenvolvimento turístico com base em investimentos internacionais na faixa litorânea, captação de turistas e investidores estrangeiros, etc. (turismo de massa) é mantido. A diferença é que no cenário tendencial as políticas de turismo estão presentes, amenizando “impactos” por meio da promoção da integração para maior distribuição dos benefícios, com investimentos em produção associada (artesanato, por exemplo). Porém, cabe destacar o avanço das propostas à época da elaboração do documento.

Buscava-se a integração dos municípios para promoção e estruturação de produtos turísticos, discurso atualmente vigente na política pública do turismo.

Ao apresentar as tabelas de como cada unidade interventiva seria alterada em ambos os cenários (tendencial e desejado), o documento prevê, no cenário tendencial, que o turismo promoverá o aumento do uso da praia, das dunas, do patrimônio arqueológico, da demanda por saneamento e infra-estrutura, etc., resultando em depredação dos recursos naturais e arqueológicos, e em perda de atrativos. Por outro lado, no cenário desejado, o turismo aparece carregado da idéia de que promoverá a conservação e o uso sustentável do recurso.

Cumprir destacar que a maioria dos itens apresentados no quadro de cenário tendencial são repetidos no cenário desejado somados de “palavras mágicas” como: controlado, monitorado, protegido, conservado, etc. Assim, ao fazer referência a um patrimônio paisagístico depredado, no cenário tendencial, o documento cita em resposta, no cenário desejado, um patrimônio “preservado” e “protegido”. Termos como “especulação imobiliária controlada” e “turismo monitorado e controlado” são repetidos em diversos momentos no cenário desejado, expondo claramente a crença de que termos como “controlado” ou “monitorado”, quando somados à palavra turismo, reforçam a idéia de solução para problemas e riscos advindos do uso turístico do território.

Por fim, o documento apresenta um Quadro de Diretrizes Gerais composto de proposições e instrumentos (técnico, legal, institucional e econômico-financeiro). Observa-se referência ao PRODETUR (BID, Estados) como instrumento técnico-financeiro para a implantação de sistema de saneamento básico com coletas e tratamento efluentes domésticos para as áreas urbanas (MMA, 2001:62), bem como referência a um projeto de Ecoturismo financiado pelo PRODETUR, PNMT e coordenado pelo MMA e EMBRATUR, demonstrando a integração das ações do governo federal. Destaca-se que à época diversos projetos para o desenvolvimento do ecoturismo estavam sendo promovidos em diferentes territórios do país, seguindo a política em vigor (apresentada no capítulo 2).

Em diversas diretrizes é possível constatar tentativas de minimizar os impactos promovidos pelo “turismo de maior densidade” (MMA, 2001), como desenvolvimento de infra-estrutura apropriada em *área frágil* (incluída em Plano Diretor municipal, inclusive), exigência de EIA/RIMA¹⁵⁰ para instalação de qualquer infra-estrutura de complexo turístico nas Lagoas Costeiras, entre outros.

¹⁵⁰ EIA = Estudo de Impacto Ambiental. RIMA = Relatório de Impacto Ambiental. Ambos são considerados instrumentos de controle de impactos ambientais promovidos pela instalação de obras. A exigência de EIA pode ser entendida com um obstáculo para a instalação de complexos turísticos de forma desordenada e, indiretamente, uma barreira contra a especulação imobiliária.

Uma análise crítica da abordagem do turismo em todo o documento leva a crer que o turismo é visto como um uso que precisa ser controlado e monitorado, mas é desejado para a região. O documento leva o leitor a compreender que a área zoneada é vocacionada ao turismo, que irá acontecer inevitavelmente. Um resumo dos recortes principais que subsidiaram a análise crítica pode ser consultado em apêndice (APÊNDICE 1).

6.2 ZEE DO LITORAL DO PARANÁ

A área compreendida pelo ZEE do Litoral do Paraná corresponde a toda a zona costeira do estado do Paraná, inserindo administrativamente sete municípios: Guaraqueçaba, Antonina, Morretes, Pontal do Paraná, Matinhos, Guaratuba, e Paranaguá, este, eleito destino indutor pelo Mtur desde 2007.

As principais referências ao turismo no documento dizem respeito ao “turismo marinho”, ao “ecoturismo marinho orientado”, ao “turismo costeiro”, ao “turismo de mergulho” e a “órgãos de fomento ao turismo”, distribuídas em praticamente todo o documento de forma constante, desde a apresentação até as considerações e recomendações finais. Há referência a modalidades de turismo e atividades específicas sem diferenciá-las ou defini-las, como “turismo marinho, “pesca esportiva”, “turismo de mergulho” e “ecoturismo marinho”. O Ecoturismo é a única modalidade que possui definição¹⁵¹, reunindo à definição oficial do Mtur (conforme exposto no capítulo 2) noções de desenvolvimento sustentável.

Os principais entraves apontados pelo documento para o desenvolvimento do turismo na área de estudo dizem respeito à existência de outras atividades econômicas relacionadas aos recursos do mar, como a pesca industrial de arrasto, a pesca artesanal e a maricultura, que por vezes, competem ou impedem atividades de recreação e turismo. O turismo, por sua vez, também é apontado como causador de alguns impactos na área, como: pressão no estado de conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos; substituição das áreas de ancoragem dos pescadores locais por marinas e instalações para atividades turísticas e comerciais, com o significativo afastamento dos pescadores da costa causando impactos negativos à sua cultura; e prejuízo a outras atividades econômicas da região, como a maricultura, a pesca artesanal e a pesca industrial.

Observa-se que tanto os entraves como os impactos dizem respeito a conflitos pelo *uso múltiplo do território*, tema que recebe especial atenção em capítulo específico (*Conflitos de*

¹⁵¹ Conjunto de atividades esportivas, recreativas e de lazer, com uso sustentável do patrimônio natural e cultural e incentiva sua conservação e a formação de uma consciência socioambiental por meio de um sistema ambiental saudável, que incorpore entre, outros aspectos: o transporte, a hospedagem, a produção de alimentos, o tratamento de esgoto e a disposição de resíduos sólidos. (SEMA, 2006:142)

Múltiplos Usos). O turismo é citado relacionado a conflitos de usos dos recursos marinhos e dos espaços aquáticos; a conflitos pelo uso do território Zona Costeira entre os pescadores/comunidade local X investidores de outras regiões e classes sociais associados com atividades de recreação/ turismo; entre pescadores esportivos e pescadores artesanais em desembocaduras de rios; entre pescadores esportivos e mergulhadores em áreas costeiras com substratos consolidados naturais e artificiais; entre a pesca esportiva, mergulho contemplativo e a pesca industrial de arrasto em áreas costeiras; entre a caça submarina e o turismo de mergulho; entre navegadores em recreio e pescadores artesanais; entre a maricultura e a pesca artesanal e esportiva; e entre a conservação de recursos culturais e históricos e a pesca e mergulho. A maioria dos conflitos apontados pelo documento são pontuais, de intensidades variáveis, dependentes das condições de uso local e da importância da área para determinado grupo e temporalmente diferenciada (SEMA/PR, 2006).

Cumprir destacar que esse foi o documento cujo tratamento dado ao turismo com relação a conflitos pelo uso do território foi o mais notável, fato que pode ser explicado por meio da compreensão da relação do turismo com o território. O turismo é compreendido como um *uso do território*, assim como a pesca artesanal, o pesca industrial, entre outros. As zonas de recreação e de turismo são citadas como “áreas de uso das águas marinhas”, ou “uso de águas costeiras” (SEMA/PR, 2006:11). O “ecoturismo marinho” é citado para uso preferencial no ambiente estuarino de uso geral e outras Zonas definidas.

O documento apresenta em seu conteúdo uma visão global e integrada da área de estudo, priorizando sua atenção ao estado de conservação dos ecossistemas marinho e costeiro e ao setor portuário, à construção civil (especulação imobiliária), à maricultura, ao turismo e à pesca (com predominância da pesca artesanal). O turismo é apresentado como um dos fatores para o incremento populacional observado no litoral do estado do Paraná, que vem promovendo uma nova dinâmica de uso e ocupação da área, que por sua vez, pressiona o estado de conservação dos ecossistemas ali existentes. Entende-se, dessa maneira, que os negócios relacionados ao turismo, entre outros, devem ser bem conhecidos, planejados e controlados, de modo que sejam evitados prejuízos à biodiversidade dos ecossistemas.

Embora o turismo não seja considerado entre os estudos dos consultores¹⁵², observa-se que ele foi constantemente vinculado às pesquisas, discussões e articulações, fazendo-se presente durante toda a elaboração da proposta. Ao tratar da pesca, por exemplo, o documento afirma que “os dados sobre a pesca esportiva e turismo marinho foram adquiridos por meio de consulta aos principais atores nessas áreas, levantamentos de campo, visitas a gerentes de

¹⁵² Os estudos desenvolvidos pelos consultores dizem respeito à pesca, à maricultura, à poluição marinha, a atividades hidroviárias e características físicas, químicas e biológicas.

marinas, guias de pesca esportiva e órgãos de fomento ao turismo” (SEMA/PR, 2006:10 – **grifo nosso**). Cabe destacar que neste ZEE o turismo é considerado segmento prioritário e, portanto, o estabelecimento de parcerias com seus segmentos privados são tratados com muita atenção para articulação institucional.

Ao descrever o Litoral Paranaense, o documento afirma que, apesar de estar próximo de grandes centros urbanos, os ecossistemas existentes na zona costeira estão preservados e

(...) sustentam, com seus recursos naturais, paisagísticos e históricos 119 comunidades pesqueiras, sete municípios e várias atividades turísticas, portuárias e industriais, além de atividades produtivas associadas aos recursos marinhos. (SEMA/PR, 2006:12 – grifo nosso)

Afirmar que os ecossistemas *sustentam* as comunidades, os municípios, as atividades turísticas entre outros permite refletir sobre a relação que se compreende existir entre território, ambiente e turismo. A existência de atividades turísticas na região está relacionada à presença de ecossistemas pouco descaracterizados, com recursos naturais, paisagísticos e históricos capazes de *sustentar* o turismo, dentre outras atividades. Por trás dessa afirmação, vincula-se o turismo à necessidade ou capacidade de conservação dos recursos naturais, paisagísticos e históricos existentes.

Ao tratar dos aspectos socioeconômicos da área de estudo, não são analisadas necessariamente as áreas turísticas, mas as áreas de *interesse* turístico, de forma mais abrangente. Ao tratar de áreas destinadas ou com potencial para atividades náuticas, turismo, lazer, mergulho e pesca recreativa, o documento identifica e delimita “os usos das águas costeiras, extensão e características incluindo dependência de infra-estrutura” considerando novamente as “áreas de interesse turístico e de recreio” (SEMA/PR, 2006:17).

Com relação aos estudos de legislação ambiental, o documento também faz referência à legislação turística e à legislação portuária, realizando análises comparadas com especial atenção à legislação que envolve o uso do território como um todo, sem se limitar a legislação de proteção ambiental existente.

Ao apresentar os *habitats* de interesse especial para conservação, no diagnóstico socioeconômico, o turismo aparece como atividade alternativa, capaz de promover a conservação dos recursos pesqueiros e substituição de práticas nocivas e pouco lucrativas à população, bem como dependente dessa preservação. Considera-se que “tanto a pesca amadora quanto o mergulho demandam áreas preservadas dos espelhos d.água estuarinos e costeiros. Por isso, são importantes a manutenção da produtividade biológica costeira e a conservação das paisagens marinhas” (SEMA/PR, 2006:93).

Além disso, essas estruturas {recifes artificiais} têm servido para promover a proteção e aumentar as populações de espécies ameaçadas em áreas resguardadas da pesca, promover a substituição do arrasto por cultivos associados aos recifes e incrementar o turismo em áreas alternativas aos sítios impactados e áreas protegidas. (SEMA/PR, 2006:71)

O capítulo *Conflitos da Zona Costeira* está entre os mais relevantes do documento no momento em que expõe os conflitos e problemas resultantes do uso concomitante do espelho d'água, principalmente no que diz respeito à crescente ocupação e demanda dessas áreas pela maricultura¹⁵³; à dragagem do canal de acesso aos portos e seus impactos; e aos impactos negativos no ambiente marinho advindos das atividades terrestres, como a poluição orgânica e química. Nesse contexto, atividades de recreio como a pesca esportiva, a vela e a navegação amadora são citadas como promotoras de conflito de uso da zona costeira. O processo de afastamento da população de pescadores tradicionais é associado ao desenvolvimento de atividades de recreio e turismo, destacando claramente a existência de conflito por uso do território (pescadores e comunidade local *versus* investidores e “turistas” de outras regiões).

As informações ambientais e socioambientais, bem como a identificação de conflitos, basearam a proposta de Ordenamento e Gestão desse documento, que classificou os ambientes segundo os usos identificados e aspectos de proteção e conservação. As Zonas¹⁵⁴ propostas apontam, portanto, usos não-compatíveis e atividades que podem ser estimuladas, em que praticamente todas fazem referência ao turismo, mesmo que indiretamente.

Observa-se que nas zonas cujo ecossistema é apontado como “preservado”, “íntegro”, de “alta balneabilidade”, ou inclusive “parcialmente modificado” por atividades ou fontes de contaminação (SEMA/PR, 2006), recomenda-se o ecoturismo e/ou atividades de lazer, turismo e recreação (como pesca esportiva, mergulho, entre outras).

O turismo e essas atividades são recomendados por serem compreendidas como “atividades exploratórias de baixo impacto, onde diferentes usos harmônicos entre si podem ocorrer sem afetar a qualidade ambiental natural” (SEMA/PR, 2006: 130). Em caso de zonas com unidades de conservação ou ecossistemas muito preservados, observa-se a recomendação do ecoturismo marinho *orientado*, permitindo inferir ser uma atividade de turismo mais amena em termos de riscos ao meio ambiente. Por outro lado, em zonas cujo ecossistema primitivo foi praticamente suprimido, muito ou moderadamente modificado devido ao desenvolvimento de atividades de relevante interesse socioeconômico (atividades portuárias, navegação, atividades industriais e impactos de grandes centros urbanos), o documento não

¹⁵³ Carcinicultura e malacocultura – ostras e mexilhões.

¹⁵⁴ Foram propostas as seguintes zonas: Estuarinas de Uso Geral; de Conservação; de Intervenção; de Recuperação; de Uso Intensivo; de Uso Semi-Intensivo; Marinhas: de Uso Geral; de Uso Especial; Zona Costeira de Intervenção; e Zona Oceânica.

faz referência ao turismo. Esse cuidado leva a inferir um estudo aprofundado das potencialidades do território, não considerando apenas o que “poderia ser”, mas o que “de fato é”.

Nas considerações e recomendações finais, o documento faz referência ao turismo costeiro como promotor de pressão por áreas e serviços tanto em terra quanto em mar, e sugere planejamento e aplicação de instrumentos legais para gestão dos recursos de modo a evitar conflitos pelo uso do território e impactos de atividades específicas, estando entre as citadas o turismo. Por fim, recomenda-se “o envolvimento e o bem-estar das comunidades litorâneas, por meio de um processo de gestão marinha que permita gerar empregos nas áreas estratégicas, como a pesca artesanal, o turismo marinho, a pesca esportiva e a maricultura” (SEMA/PR, 2006: 120), atribuindo ao turismo a possibilidade de gerar empregos e promover o bem-estar das comunidades litorâneas. Um quadro-resumo dos recortes e análises realizadas com relação a esse documento pode ser consultado no apêndice desta dissertação (APÊNDICE 1).

6.3 ZEE DA ÁREA DE INFLUÊNCIA DA BR-163

O ZEE da área de influência da BR-163 faz centenas de referências ao turismo, com destaque às expressões: “atrativos turísticos”, “recursos turísticos”, “atividades turísticas”, “equipamentos turísticos”, e órgãos do governo (federal, estadual e municipal) vinculados à gestão do turismo. Sua área de abrangência corresponde ao perímetro da rodovia federal BR-163, que insere 19 municípios, citados como unidades municipais ou estruturados por *sub-áreas*¹⁵⁵ de acordo com suas características socioeconômicas, geográficas e culturais. Destes municípios, destaca-se que Santarém está sendo considerado destino indutor pelo Mtur desde 2007.

Com base no desenvolvimento de diferentes atividades econômicas consideradas “alavancadoras”, o documento define tendências para cada “sub-área” e seus respectivos municípios. Entre as tendências estão: a economia agrícola (empresarial e familiar); a economia do setor florestal (atividade madeireira); a economia da pesca; a economia da pecuária; e a economia do turismo. A partir disso, o documento dedica um capítulo específico¹⁵⁶ ao turismo e suas políticas públicas, demonstrando a relevância do tema,

¹⁵⁵ **Calha do Rio Amazonas:** Santarém; Belterra; Juruti e Prainha. **Baixo Tapajós:** Itaituba; Trairão; Aveiro e Rurópolis. **Transamazônia Oriental:** Altamira; Senador José Porfírio; Uruará; Vitória do Xingu; Brasil Novo; Porto de Moz; Anapu; Medicilândia e Placas. **Vale do Jamamxim:** Jacareacanga e Novo Progresso.

¹⁵⁶ *Capítulo 14: Turismo e Políticas Públicas.* p.333 a 346.

considerado dotado de “abrangência espacial e dinamismo para cada economia municipal” (EMBRAPA, 2007:339).

O capítulo específico é um diagnóstico aprofundado do turismo no estado e das políticas públicas existentes, que reproduz e sugere entraves com base na análise de documentos resultantes de instrumentos de planejamento turístico. De modo geral pode-se inferir que o turismo é algo que se quer para a região. Existem muitas referências a entraves existentes para o desenvolvimento do turismo e poucas referências com relação aos impactos que o turismo promove. Observa-se que o turismo ocorre timidamente, embora queira-se sua ocorrência. Entendido como um vetor de desenvolvimento socioeconômico para a região. O uso econômico dos recursos turísticos é defendido pelo documento como uma estratégia para a diversificação da base econômica local (novas oportunidades de investimentos), com base em uma lógica econômica de produção.

Destaca-se que a maior parte dos entraves diz respeito à inexistência de planos abrangentes de desenvolvimento do turismo municipal; falta de clareza do papel de determinadas instituições criadas para o desenvolvimento do turismo; ausência de políticas públicas em promoção (despertar o interesse do turista) e infra-estrutura (acesso); inexistência de demanda, apontada como um dos elementos determinantes da realização de investimentos privados; entre outros.

Nenhum impacto negativo provocado pelo turismo é citado. Ao se referir a impactos, o documento faz referência a “impactos favoráveis” promovidos pelo turismo. Em apenas dois momentos o turismo é apresentado com cautela, como atividade que pode ocasionar efeitos negativos: quando do uso econômico dos recursos naturais e quando do uso econômico dos recursos étnicos.

Não há referência ao turismo como “causador de” ou “relacionado a” conflitos pelo uso do território diretamente. No entanto, o documento reproduz uma entrevista ao titular da Secretaria de Turismo de Itaituba, onde este afirma que “o projeto previsto da hidroelétrica do Tapajós vai inundar a área de maior potencial turístico de Itaituba” (EMBRAPA, 2007: 336), sugerindo um provável conflito de interesses.

A abordagem do turismo em seu capítulo específico, no capítulo que versa sobre o uso da terra, na identificação das barras arenosas (praias)¹⁵⁷ usadas para turismo e lazer, entre outros exemplos, demonstra que sua acepção converge com a apresentada no Capítulo 3 desta dissertação, turismo como um *uso do território*.

¹⁵⁷ Esse território, inclusive, é identificado em imagens TM/Landsat com objetivo de fornecer subsídios para futuros planejamentos do uso específico desses territórios.

Os critérios e definições que embasaram o diagnóstico das atividades turísticas desenvolvidas na região, bem como a avaliação dos limites e das potencialidades à expansão da atividade turística no território, foram adaptados do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará, elaborado pela PARATUR¹⁵⁸. O Plano estabelece duas categorias de atrativos: os “com potência e capacidade para atrair visitantes por si mesmos”, denominados no documento de atrativos de primeira grandeza; e aqueles que se mostram “interessantes para serem visitados, mas sem força para motivar uma viagem por si mesmos”, atrativos de segunda grandeza (PARATUR, 2001 *apud* EMBRAPA, 2007:333). Os visitantes e os turistas são referenciados como mercado, denotando a idéia de consumidores, classificados em doméstico¹⁵⁹, regional¹⁶⁰, nacional¹⁶¹ e internacional¹⁶². Recursos turísticos, infraestrutura, equipamentos, serviços turísticos, e políticas públicas são também analisados. Os limites e os potenciais do turismo são considerados do ponto de vista de sua possibilidade de *expansão* no território.

Com relação aos atrativos turísticos existentes na região, o documento afirma que não há diferenciações significativas, levando a compreender que a natureza em si (a beleza dos rios, da floresta, das praias fluviais, entre outros) e a riqueza cultural, constituem o grande atrativo de toda a região. A homogeneidade dos atrativos é apontada como um possível complicador, na medida em que venha a desencadear o desenvolvimento das atividades turísticas de forma concentrada em determinada sub-área, em detrimento das demais (EMBRAPA, 2007). Assim, o documento tece uma sutil crítica à política nacional do turismo em vigor, questionando a dificuldade de se minimizar os efeitos perversos que a polarização das atividades turísticas em determinado município venha a desencadear nos municípios circunvizinhos. Afirma, inclusive, que “visto sob outra ótica, o desafio que se coloca é o de como transformar a polarização em fator indutor do fortalecimento do turismo em todos os municípios do entorno” (EMBRAPA, 2007:334). O termo “fator indutor” fornece pistas de qual desafio se faz referência: o Plano Nacional de Turismo em vigor, que estabeleceu Santarém como destino indutor do turismo na região em questão.

Destaca-se que, durante o diagnóstico, o documento afirma que “a localização geográfica desses espaços, em si mesma, já se constitui em forte fator de atratividade turística” (EMBRAPA, 2007:333). Considera-se o fato dos atrativos estarem situados na Amazônia, fator de atratividade em si, ressaltando que, além dos encantos que a natureza

¹⁵⁸ Pará Turismo ou Companhia de Turismo do Estado do Pará – Órgão Oficial de Turismo do Estado.

¹⁵⁹ Segundo o documento (EMBRAPA, 2007), o mercado doméstico é constituído pelos residentes do estado do Pará.

¹⁶⁰ Os residentes nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão. (EMBRAPA, 2007:333)

¹⁶¹ Os residentes das demais unidades federativas do país. (*Ibidem*)

¹⁶² Formado por residentes em países com os quais o Brasil mantém relações comerciais (*Ibid.*)

fornece, há o desejo de conhecer a Amazônia por sua fama em torno de questões controversas de tema ambiental¹⁶³.

A pesca esportiva é apontada como uma das principais atrações turísticas de muitos municípios, com destaque para Santarém, que tem o ecoturismo como segmento prioritário para estruturação na região (MTUR, 2007). A primeira referência ao turismo ecológico no documento destaca que:

Atualmente algumas “fazendas”, que oferecem seus serviços com o rótulo de turismo ecológico, têm na pesca esportiva uma das suas atrações. Alguns desses hotéis-fazenda dispõem de infra-estrutura para hospedar turistas, inclusive, em seus próprios ambientes. Eles podem ser encontrados com essa denominação em Santarém, Altamira e Itaituba. Em verdade, estas fazendas funcionam como atrativos turísticos de cada município, em vez que oferecem como oportunidade de lazer a pesca. (EMBRAPA, 2007:295)

Com base nessa afirmação, constatam-se dois tipos de abordagem. A primeira diz respeito ao emprego do rótulo turismo ecológico, que leva a inferir que, segundo o documento, as concepções acerca do que se entende por turismo ecológico não são necessariamente seguidas por essas “fazendas” que, por serem apresentadas entre aspas no documento, não são necessariamente fazendas dotadas de ruralidade. A outra abordagem diz respeito à consideração de que as fazendas, em si, funcionam como atrativos turísticos. Essa afirmação leva a crer que a concepção utilizada pelo documento acerca de atrativos turísticos se refere a recursos turísticos dotados de infra-estrutura mínima para acesso e uso.

Cumprir destacar a pertinência de estratégias de políticas de incentivo federal/estadual/regional apresentadas pelo documento, no momento em que deixa claro que os únicos atrativos, ou seja, as únicas regiões que devem ser estruturadas com padrão de qualidade internacional (PNT 2007-2010) são os rios Amazonas e Tapajós, em um primeiro momento. Cultura tapajônica, artesanato, fauna e flora e UC, em um segundo momento, tendo Santarém como município indutor do desenvolvimento de toda a região.

Segundo a concepção de planejamento do Governo do Estado do Pará, o turismo é um setor que figura entre os que reúnem maior potencial de mercado. Assim, políticas de incentivo são estabelecidas, orientadas por macro-estratégias como “estimular a diversidade de base produtiva pela formação de cadeias produtivas”, “aproveitar os recursos naturais com sustentabilidade de uso; “investir em infra-estrutura e estimular as iniciativas do sistema privado; entre outros (EMBRAPA, 2007:205). Santarém é citada como “cidade indutora, porta de entrada do turismo” (EMBRAPA, 2007: 319), capaz de expandir o turismo para suas

¹⁶³ Sustentabilidade climática; biodiversidade que abriga; uso dos recursos e ocupação – desmatamento; etc.

áreas de entorno. Essas e outras referências denotam a convergência da política estadual com a política pública levada a cabo pelo Mtur e o Zoneamento em questão.

Apesar de Santarém ter sido definida como destino indutor, o documento não se detém a detalhar um diagnóstico a seu respeito, considerando todo o território igualmente. Porém, ao comparar os dados, é inquestionável que, de todos os municípios da região diagnosticados, Santarém apresenta a melhor condição para ser eleito destino indutor em termos de estrutura, concentração de atrativos, movimentação turística e capacidade institucional instalada e atuante.

O diagnóstico faz referência aos principais meios de acesso a cada município e destaca os problemas existentes (precariedade de estradas, entre outros). São apresentados os indicadores para avaliar as condições da infra-estrutura de suporte ao turismo, que é considerada precária. Destaca-se que os equipamentos turísticos e o saneamento básico são considerados. Bancos, aeroportos, companhias aéreas, terminais e companhias rodoviárias, serviços de alimentação e hospedagem, todos são descritos detalhadamente no diagnóstico para toda a área de influência da BR-163 possibilitando uma ampla compreensão da estrutura de apoio e dos serviços turísticos existentes na região à época de publicação do documento.

No que diz respeito às políticas públicas para o setor, o documento afirma que os governos federal, estadual e alguns municipais têm realizado tentativas de transformar o potencial existente para o turismo em fontes efetivas de promoção de seu desenvolvimento. Alguns municípios utilizam os atrativos disponíveis para desenvolver o turismo de forma a transformar o potencial existente em novas fontes efetivas de desenvolvimento tendo como consequência a melhoria das condições de vida da população. O desenvolvimento do turismo no estado se baseia em seu Plano de Desenvolvimento Turístico, que pretende desenvolvê-lo de forma competitiva e sustentável (duas palavras que se repetem em planos de desenvolvimento do turismo no país, de diferentes âmbitos) e “requer que se garantam às atividades turísticas, atratividade, marketing, produtividade e gestão (PARATUR, 2001 *apud* EMBRAPA, 2007:338).

Com relação a atuação das secretarias municipais de turismo, convém destacar que Santarém é apontada como interessada em desenvolver o turismo e fazer do município um pólo de turismo ecológico, priorizando o turismo e a agricultura. Seu Plano Diretor aponta o turismo como um dos setores principais (turismo ecológico), onde o governo municipal de Santarém estaria trabalhando a promoção do destino, a captação de investimentos, a educação patrimonial e ambiental para a população e para os turistas, a proteção dos valores naturais e culturais, entre outros.

O diagnóstico também faz referência ao Programa de Diversificação da Oferta Turística do Pólo Tapajós, promovido pelo SEBRAE e já extinto, ressaltando o estímulo existente para a integração das ações entre municípios em investimentos públicos para melhoria da infra-estrutura e qualificação de forma a atender aos interesses dos investidores privados do turismo.

Nesse sentido, o documento expõe a criação da Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santarém (SANTUR)¹⁶⁴, no intuito de canalizar para a prefeitura do município recursos oriundos de programas implementados pelos governos federal e estadual com objetivo de desenvolver o turismo (EMBRAPA, 2007). A prefeitura de Santarém deu um importante passo em criar a SANTUR, para administrar os recursos e desenvolver política municipal de desenvolvimento turístico, iniciativa que pode ter sido decisiva para a definição de Santarém como destino indutor do turismo na região.

Uma pesquisa realizada pela Agência de Desenvolvimento do Turismo de Santarém é reproduzida no documento, demonstrando que o perfil dos turistas no destino ainda é regional, sendo inexpressiva a participação do mercado nacional e internacional e evidenciando pouco dinamismo econômico e fragilidade do turismo como base econômica para a região. Defende-se que o perfil do visitante existente na região não contribui para o crescimento da demanda por serviços turísticos locais. A maioria dos turistas estão à margem do mercado de serviços de hospedagem, de alimentação, de locação de automóveis, entre outros, porque se hospedam na casa de parentes e amigos, não utilizam os serviços e a estrutura turística e não “geram emprego e renda” (EMBRAPA, 2007).

Até mesmo o setor que comercializa presentes e lembranças não contribui de forma significativa para movimentar o comércio local. Conforme dados (...), dos que visitam Santarém, 60,99% afirmaram não levar presentes ou lembranças quando retornam a seus lugares de origem. (SANTARÉM, 2000 apud EMBRAPA, 2007: 341)

O discurso da política nacional de turismo é reforçado no momento em que se considera necessário formatar produtos para o mercado internacional, e principalmente, divulgá-los no exterior, de forma que o turismo gere renda e conserve seus recursos. Segundo o documento, a pouca atratividade que Santarém tem exercido sobre o mercado turístico não pode ser explicada pela inexistência de atrativos (EMBRAPA, 2007). Os dados apresentados sugerem que não estão sendo adotadas políticas públicas ou empresariais com vistas a

¹⁶⁴ Criada por meio da lei municipal nº 16.854/00, vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento de Santarém. Dentre as competências determinadas por lei destacam-se as de coordenação e gerenciamento das atividades do turismo; o planejamento e a execução da política municipal de desenvolvimento turístico; o incentivo ao turismo como vetor de desenvolvimento social e econômico; a produção de informações e estatísticas; a divulgação do potencial turístico; e a formação e o aperfeiçoamento de recursos humanos para o turismo.

despertar o interesse do turista em conhecer a região e, ao mesmo tempo, garantir-lhe acesso e permanência com qualidade. Esse discurso se firma em uma famosa fórmula incentivada pela política pública em vigor (exposta no capítulo 2 desta dissertação): têm atrativos naturais, têm atrativos culturais, logo, é preciso infra-estrutura, qualificação e muita promoção. Os principais problemas, portanto, estão na falta de promoção e de infra-estrutura de acesso e não na falta de serviços e equipamentos de qualidade. Se não há demanda, não há investimento em melhoria de equipamentos e serviços (pois é o mercado que investe nessas melhorias e ele só investe se perceber que poderá obter lucro disso). Para ampliar a demanda é preciso melhorar a infra-estrutura e ampliar a promoção do destino.

As zonas ecológico-econômicas são definidas segundo classificação geral dos ambientes mapeados em quatro grupos de áreas: produtivas¹⁶⁵, críticas¹⁶⁶, especiais¹⁶⁷ e de uso controlado¹⁶⁸. Com base nesse zoneamento, algumas propostas de gestão territorial são apresentadas amparadas em um mapa de subsídios. O turismo/ecoturismo/pesca esportiva são apontados na legenda do mapa como “tipos de gestão”, ao lado de itens como “agropecuária familiar”, “mineração”, “reflorestamento”, por exemplo.

Referências explícitas ao turismo no que diz respeito às propostas de gestão aparecem três vezes. Uma para a sub-região *Calha do Amazonas*, contemplada com um grande potencial de desenvolvimento representado pela imensidão das águas do rio Amazonas e seus afluentes pela margem direita. Entre as atividades econômicas que se configuram como alternativas para o desenvolvimento sustentável da região o documento faz referência às “belezas cênicas como atrativo turístico” (EMBRAPA, 2007:95). Outra para a sub-região do *Baixo e Médio Tapajós*, onde se recomenda abrigar “pequenas empresas especializadas na prestação de serviços de turismo (...) como forma de aliviar a pressão sobre o uso do solo, das águas e dos recursos florestais. (EMBRAPA, 2007:96). E por fim, na sub-região *Transamazônica Oriental*, onde se considera importante reestruturar os serviços de “qualificação de mão de obra especialmente para suprir as demandas dos setores de serviços de turismo, saúde, educação, provocados pelo isolamento da sub-região” (EMBRAPA, 2007:100). O resumo dos recortes principais que subsidiaram a presente análise está disponível para consulta em apêndice (APÊNDICE 1).

¹⁶⁵ O grupo de áreas produtivas se divide em dois tipos de zonas ecológico-econômicas classificadas de acordo com as alternativas de gestão em: zonas de consolidação e zonas de expansão.

¹⁶⁶ O grupo de áreas críticas é representado por dois tipos de zonas: de recuperação e de conservação.

¹⁶⁷ O grupo de áreas especiais representa o grupo que compõem as diversas categorias de UCs, onde legalmente são definidos diferentes categorias de uso sustentável e manejo.

¹⁶⁸ O grupo das áreas de uso controlado refere-se àquelas que, por suas características ambientais e locais, merecem tratamento diferenciado quanto às recomendações de usos alternativos, estando mapeadas como zonas ambientalmente sensíveis e zonas socialmente sensíveis.

6.4 ZEE DO LITORAL NORTE DA BAHIA

O documento caracterizado como ZEE Litoral Norte da Bahia consiste na proposta simultânea de um Plano de Gestão Territorial da Zona Costeira e de um Zoneamento Ecológico-Econômico, elaborado com base em análises das dinâmicas econômicas e seus efeitos sobre o território. A proposta abrange treze municípios¹⁶⁹ localizados na porção extrema nordeste do Estado da Bahia, Região Metropolitana de Salvador (RMS), dentre os quais, um (1) é considerado destino indutor pelo PNT 2007 (Mata de São João).

Destaca-se que este ZEE foi elaborado tendo em vista os investimentos previstos para o desenvolvimento da região¹⁷⁰, considerada de alta fragilidade ecológica. Nesse contexto, investimentos do PRODETUR são apontados como essenciais, podendo gerar uma rápida expansão urbana sobre áreas frágeis que precisam ser manejadas para evitar impactos irreversíveis à qualidade ambiental.

O documento apresenta muitas referências ao turismo, sendo as principais: área(s) turística(s); complexo(s) turístico(s); modelo(s) de desenvolvimento turístico; Plano de Desenvolvimento Turístico; Programa de Desenvolvimento Turístico do Estado – PRODETUR; e Zona(s) Turística(s), distribuídas em praticamente todos os capítulos, desde a Introdução até o capítulo final (Plano de Gestão e Monitoramento).

As referências ao turismo em todo o documento levam a inferir que sua compreensão se aproxima da concepção de turismo como um *uso do território* conforme exposto no capítulo 3 desta dissertação. O turismo é inserido entre os “usos múltiplos do território” (BAHIA, 2003). Sugere-se, destarte, a elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico e de um Zoneamento Turístico Ecológico.

Em poucos períodos, o documento deixa explícita a existência de entraves para o desenvolvimento do turismo na área de estudo. Os principais entraves identificados direta e indiretamente no documento dizem respeito à existência de dois modelos turísticos distintos no território, que demanda análises mais específicas para identificar o modelo mais apropriado; à ausência de estudos atualizados de como a área entre os dois complexos será desenvolvida; à falta de planejamento, falta de infra-estrutura e falta de investimentos em algumas regiões; à presença de turismo de segunda residência sem planejamento; à baixa circulação de dinheiro; e à falta de um modelo de desenvolvimento turístico sustentável em parte do território estudado.

¹⁶⁹ São esses os municípios da área de estudo: Araçás, Camaçari, Cardeal da Silva, Conde, Catu, Dias D'Ávila, Entre Rios, Esplanada, Itanagra, Jandaíra, Lauro de Freitas, Mata de São João e Pojuca.

¹⁷⁰ Segundo o documento (BAHIA, 2003), investimentos em infra-estrutura, indústria automobilística e indústria de biotecnologia estão previstos para a região e deverão atrair investimentos privados nos próximos 15 anos.

Com relação aos impactos promovidos pela atividade turística, foram constatadas algumas referências diretas e indiretas, principalmente no prognóstico (definição de cenários futuros). Os principais dizem respeito: à qualidade ambiental da zona costeira comprometida devido ao processo urbano acelerado e ao uso múltiplo promovido por atividades turísticas, industriais, entre outras; ao choque cultural entre turistas de baixa renda e população local; à alteração e artificialização da paisagem e dos recursos naturais provocados pelo turismo; à favelização; às invasões, ao desmatamento e à descaracterização da paisagem que, por sua vez afastam o turista e agravam os impactos no que diz respeito também à economia local; à descaracterização do padrão arquitetônico local, provocado por turistas veranistas que adquirem os imóveis e induzem a expulsão dos moradores para áreas periféricas; entre outros.

Alguns conflitos pelo uso do território foram apontados com relação ao turismo: conflitos entre usos urbanos e turismo (em um cenário futuro); conflitos pelo uso do território entre investidores do turismo e produtores agroflorestais (exploração de papel e celulose); e uso do território por turistas “veranistas” e comunidade local de municípios periféricos.

Segundo o documento, a propagação das dinâmicas econômicas na região do diagnóstico tem sido promovida por meio de dois eixos viários principais: a BR-101, mais distante da linha da costa e onde se desenvolvem atividades agropecuárias, e a BA-099, a uma distância média de 6km da linha de costa, onde “se desenvolvem atividades imobiliárias e turísticas” (BAHIA, 2003:8 – **grifo nosso**). O turismo começou a ser desenvolvido no Litoral Norte a partir dos anos 1990, em substituição ao velho ciclo de desenvolvimento decadente da Petroquímica. Programas turísticos começaram a ser implementados inicialmente na porção litorânea norte da região (municípios de Mata de São João e Entre Rios - *turismo programado*), onde a implantação da segunda etapa da Linha Verde (Rodovia BA-099) impulsiona a instalação privada do Complexo Turístico Costa do Sauípe e abre espaço para o desenvolvimento turístico de sua área de influência. Nesse sentido, o turismo é classificado como um espaço econômico institucional, associado a projetos governamentais (PRODETUR) que polarizam e induzem determinadas dinâmicas sobre o território. Dessa forma, delimita-se o subespaço turístico, que por sua vez, reflete em riscos sobre a qualidade ambiental ao se expandir pelo território.

O documento realiza uma análise segundo uma visão integrada das diferentes dinâmicas que agem sobre o território no sentido de transformá-lo ou não, produzindo um mapeamento homogêneo que configura territórios com problemas e potencialidades particulares. O turismo é considerado um uso múltiplo do território nesse contexto, capaz de induzir dinâmicas territoriais e, portanto, dotado de importante relevância no Zoneamento

proposto. Na descrição das unidades sócio-ambientais homogêneas, o documento delimita¹⁷¹ a unidade “Turística Programada”¹⁷² onde esta prevista a implantação de complexos turísticos internacionais¹⁷³. A unidade Turística Programada corresponde a uma porção do território onde o turismo foi planejado com base no desenvolvimento de dois complexos turísticos. Um deles é o da Praia do Forte, ocupante de menor área, desenvolvido com pequena disponibilidade de leitos. O outro, Costa do Sauípe, corresponde a um mega projeto de alta ocupação do território e imensa capacidade de hospedagem (65 mil pessoas). O documento denomina ambos os complexos, que competem entre si, como “modelos turísticos” levando a inferir que um está próximo ao ecoturismo enquanto o outro se aproxima do turismo de massa (apresentados no capítulo 2 e 3). Seus diferentes impactos não são conhecidos, não existe planejamento do desenvolvimento que se quer para o território entre esses dois complexos e não se sabe qual desses modelos seria mais sustentável.

A faixa com largura aproximada de 6km a partir do eixo da BA-099, ao longo das porções litorâneas dos municípios de Entre Rios, Esplanada, Conde e Jandaíra, que corresponde às áreas litorâneas de baixa dinâmica econômica distantes (mais de 100km) de Salvador, é definida como unidade Turística Espontânea¹⁷⁴. Nessa unidade, desde a década de 1990 vem se desenvolvendo, de forma lenta, “uma atividade turística desordenada, marcada pelo turismo de fim de semana de baixa renda, e especulação imobiliária nas povoações tradicionais e no seu entorno imediato” (BAHIA, 2003:42).

Salvador é apontada como porta de entrada e distribuição de turistas nacionais e internacionais “mais qualificados” (BAHIA, 2003: 98), fazendo referência ao turista de alta renda. O documento afirma que distâncias superiores a 100 km dificultam o desenvolvimento turístico mais intenso, justificando a ausência de investimentos no local. Falta planejamento para o desenvolvimento turístico, uma vez que o território foge à classificação, por parte dos estudos de viabilidade do mercado turístico internacional (grandes redes hoteleiras), do padrão de território com aptidão para “dar certo”. Sem investimentos, predomina na região o turismo “intra-regional”, o turismo de “farofeiro” (turista de baixa renda vindo de Salvador).

Da mesma forma que Praia do Forte e Costa do Sauípe são classificados segundo diferentes modelos de *turismo programado*, o turismo que se relaciona à falta de infraestrutura, baixos investimentos (circulação de dinheiro) e choque cultural é classificado como

¹⁷¹ Localizada na porção territorial de influência direta da BA-099, na porção litorânea dos municípios de Mata de São João e Entre Rios (Praia do Forte e Porto Sauípe).

¹⁷² A denominação de “turística programada” faz referência à promoção de investimentos em turismo de forma planejada, com participação do poder público, iniciativa privada e agências de desenvolvimento internacional. Cumpre destacar que justamente essa unidade é a que foi escolhida em 2007 para ser destino indutor do turismo na Bahia pelo governo estadual e federal.

¹⁷³ 126 equipamentos hoteleiros, sendo 62 hotéis, 60 pousadas, 4 campings, até 2015 – 65 mil turistas/dia.

¹⁷⁴ O documento denomina de “atividade turística espontânea” toda atividade turística desordenada, sem planejamento.

um “modelo turístico de farofeiro”. Cumpre destacar que essas características (que são problemas, na verdade) não ocorrem nas áreas “programadas” (“escolhidas” pelo PRODETUR) porque nesses territórios o governo investe em infra-estrutura, e os empresários, a maioria internacionais, injetam dinheiro no local para a construção de um modelo de turismo que atrai o turista de alta renda. Esse turista, por sua vez, não interage com a população local e o território da mesma forma que o turista intra-regional, denominado de “farofeiro”, resultando em “choques culturais”. Reproduz-se aqui um discurso comum no turismo, onde, à margem do turismo planejado, do qual o mercado e o governo se ocupam, desenvolve-se um turismo informal, desordenado e impactante. Esse discurso costuma camuflar a responsabilidade do governo em planejar o turismo não apenas para o turista “mais qualificado”, mas antes de tudo, para proporcionar o lazer e o bem estar às populações locais e ao “turista farofeiro”, pois esse também é cidadão brasileiro. O papel do Estado é planejar o turismo para todo e qualquer cidadão.

Após apresentar o cenário atual compartimentado em unidades territoriais, o documento apresenta os cenários de “projeção das tendências atuais” e de “usos ideais projetados”. O Cenário de Projeção das Tendências Atuais representa a evolução linear dos “espaços sócio-ambientais homogêneos nos próximos 20 anos, considerando a projeção das tendências atuais identificadas, e os mecanismos atuais de gestão” (BAHIA, 2003:104). A descrição desse cenário segue o padrão dos estudos sobre ciclos de evolução de destinos turísticos, apresentado no capítulo 3 desta dissertação.

Na Unidade Turística Programada, o modelo de turismo planejado (grande e denso complexo turístico para turistas de alta renda nacionais e internacionais) se expande nos primeiros anos até atingir seu ápice. Ao longo dos anos, a motivação do turismo de alta renda muda e ele passa a preferir outros destinos (consciência ecológica). O modelo entra em declínio. A expansão urbana advinda de Salvador chega à Unidade inicia-se um conflito pelo uso desse território. A proximidade com a Unidade Turística Programada e a falta de planejamento para a região faz com que a Unidade Turística Espontânea cresça e se intensifique, iniciando um processo de favelização e ampliando a degradação ambiental por falta de infra-estrutura urbana. Na unidade de Agropecuária, a falta de políticas para o desenvolvimento agrícola regional faz com que a população envolvida com a agropecuária migre, intensificando o nível de pobreza e violência nas cidades. As áreas próximas à BA-099 são cobiçadas e intensifica-se a descaracterização da paisagem, o que afasta o turismo. Nesse contexto, o documento afirma que as atividades agrofloretais poderão substituir a *atividade turística programada*, então decadente na região (daqui 20 anos), e justifica que “os cenários

acima descritos partem de premissas menos favoráveis, mas factíveis de acontecer, caso ocorra uma grande convergência de fatores negativos” (BAHIA, 2003:108).

Ao apresentar o cenário de Usos Ideais Projetados, o turismo é integrado à proposta de diversas outras unidades. Na Unidade Urbana Contínua, por exemplo, o turismo é citado como uma possibilidade que contribuirá para transformar Salvador numa cidade pós-industrial de primeira grandeza no nordeste. Lauro de Freitas recebe essa influência, o que reduz o processo de expansão urbana para o norte. O modelo previsto para a Unidade Urbana em Expansão, por sua vez, seria integrado ao modelo de desenvolvimento turístico da zona costeira Litoral Norte ao ser planejado de acordo com modelos de urbanização ambientalmente sustentáveis. Essa Unidade é planejada sem ignorar sua proximidade a um núcleo turístico, de modo a conservar a paisagem por meio de técnicas de “conservation design” e da criação de parques urbanos, que em determinada medida, acabariam por compor e agregar valor ao núcleo turístico vizinho. A proposta, portanto, envolve desenvolver empreendimentos voltados para a conservação dos recursos naturais, com infra-estrutura e hábitos da população suficientes para possibilitar o aproveitamento turístico controlado no futuro. “Este território foi transformado em um modelo de urbanização ambientalmente sustentável, integrando-se ao modelo de desenvolvimento turístico da zona costeira do Litoral Norte” (BAHIA, 2003:109). Para a Unidade Turística Programada, é previsto um turismo planejado de forma a ser sustentável e ter ampla participação dos representantes locais por meio de produções associadas¹⁷⁵ ao turismo. Os recursos naturais seriam amplamente preservados e as áreas sem restrição seriam ocupadas por empreendimentos turísticos de padrão internacional. A unidade Turística Espontânea seria transformada em Turística Ecológica, planejada nos moldes do ecoturismo de base comunitária¹⁷⁶, com apoio de agências internacionais de desenvolvimento e elaboração de um Zoneamento Turístico Ecológico. A proposta diz respeito à intervenção de um território onde o turismo se desenvolve sem planejamento, para, por meio da comunidade, promover a conservação dos recursos naturais. Na unidade de Agropecuária, prevê-se a modernização e a ampliação da qualidade de seus produtos. Assim, eles passariam a abastecer o mercado do turismo (complexos hoteleiros) existente na unidade vizinha, além de abastecer a própria Região Metropolitana de Salvador. A agricultura, portanto, seria uma produção associada ao turismo, mas não seria dependente apenas dela como mercado consumidor. Por sua vez, a Unidade

¹⁷⁵ Agricultura orgânica para os complexos hoteleiros internacionais; artesanatos e outras possibilidades advindas da agricultura do coco; aproveitamento de resíduos dos complexos hoteleiros por meio de indústrias de reciclagem, entre outros.

¹⁷⁶ Esse é um modelo de turismo que têm por objetivo a conservação dos recursos naturais e o envolvimento direto da comunidade local no turismo por meio do tripé: hospedagem, alimentação e transporte. Parte-se do despertar da comunidade para o empreendedorismo, onde famílias adaptam suas residências para hospedar, alimentar e oferecer outros serviços, como condução e transporte dos turistas.

Agroflorestal enfrentaria dificuldades para a implantação de uma planta de celulose na região devido ao sucesso do programa turístico na zona costeira, que resultaria na implantação de um programa de revisão desse distrito florestal, onde provavelmente haveria a substituição do eucalipto plantado por florestas nativas e matas ciliares manejadas de forma sustentável. Essa afirmação leva a concluir que o uso do território pelo turismo exerce pressão sobre outros usos do território, inclusive em áreas de influencia, áreas vizinhas ao território usado.

Após delimitar três diferentes cenários para a área de estudo, o documento apresenta uma proposta de zoneamento do território de sua abrangência (13 municípios), propondo nove zonas (conforme figura 5) na tentativa de reverter tendências negativas e eliminar usos conflitivos. Cumpre destacar, que em parte desse território foi delimitado, anteriormente, uma Área de Proteção Ambiental (APA), que não foi ignorada quando da elaboração desse Zoneamento.

Inicialmente o documento apresenta uma proposta, conforme exposto na Figura 6, enquadrada em todo o território (nove zonas), para posteriormente, adaptar a proposta ao território da APA, adequando-a a sua legislação pertinente. A Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte, portanto, foi considerada separadamente devido à incidência de legislação específica, segundo proposta de zoneamento anterior ao ZEE Litoral Norte.

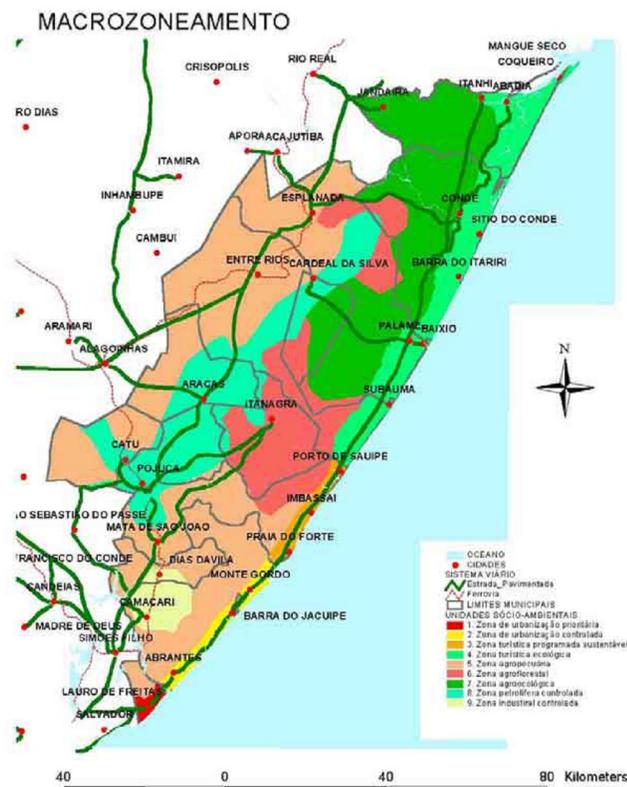


Figura 6 – Mapa da proposta do ZEE Litoral Norte

Uma vez que a proposta adaptada para o território da APA converge com a proposta do ZEE Litoral Norte como um todo, a proposta de zoneamento do território integral será apresentada resumidamente, segundo suas nove Zonas: Zona de Urbanização Prioritária; de Urbanização Controlada; Turística Programada Sustentável; Turística Ecológica; Agropecuária; Agroflorestal; Agroecológica; Petrolífera Controlada; e Industrial Controlada

Embora o turismo tenha sido relacionado a praticamente todas as Zonas propostas desde a delimitação dos cenários, na descrição das zonas em si, neste capítulo em especial do documento, observa-se referência ao turismo em quatro das nove zonas propostas. A Zona de Urbanização Prioritária é descrita com possibilidades concretas de reverter seu processo de crescimento desordenado, sendo um centro urbano potencial de serviços graças a sua localização estratégica: início de um eixo de expansão urbana e proximidade de áreas turísticas. Na Zona Turística Programada Sustentável¹⁷⁷ reproduz-se o discurso do desenvolvimento do turismo sustentável, baseado no controle da capacidade de suporte dos ecossistemas, com avaliação dos projetos turísticos existentes e definição de critérios de urbanização.

Busca-se cautela para não “densificar” a área com turistas, de modo a não comprometer a qualidade do ambiente, fazendo referência ao controle da taxa de ocupação dos projetos e estudos de capacidade de suporte dos ecossistemas, entre outras ações que demonstram preocupação com alguns impactos advindos da exploração turística. Esse discurso tem por base as concepções acerca de turismo sustentável, bastante presente na fala das grandes corporações vinculadas ao PRODETUR, onde cumpre destacar que “pretende-se transformar a zona em um modelo de complexo turístico sustentável, com instalações completamente integradas ao ambiente natural, respeitando-se as restrições da legislação ambiental, e incorporando a cultura local ao projeto turístico” (BAHIA, 2003:119).

Na Zona Turística Ecológica, o turismo espontâneo é apresentado como promotor de impactos no meio ambiente e nas comunidades locais. A proposta se volta ao turismo ecológico, desenvolvido em parceria com empresas que possuem experiência neste tipo de atividade de modo a capacitar a população local, criar áreas de visitação controladas e reservas extrativistas, e investir em infra-estrutura e restauração do patrimônio artístico e cultural como forma de proteger o território da especulação e de outros impactos advindos do crescimento do turismo espontâneo.

¹⁷⁷ Essa Zona corresponde ao território da unidade sócio-ambiental homogênea denominada de *turística programada*, na zona costeira de Mata de São João, onde estão sendo implantados complexos turísticos programados pelo PRODETUR (BAHIA, 2003:119).

Na zona Agroecológica propõe-se implementar programas voltados ao manejo sustentável dos recursos naturais sub explorados, promovendo a agricultura orgânica e o turismo ecológico, entendido como uma opção capaz de potencializar as vocações naturais da zona.

O Plano de Gestão e Monitoramento é dividido em programas de desenvolvimento e modelo de gestão. No Programa de Desenvolvimento o turismo é integrado não apenas às zonas definidas com essa finalidade, mas às zonas Agropecuária e Agroecológica, seguindo as propostas anteriores, por meio de um Programa de Desenvolvimento Turístico Sustentável que dá ênfase a estudos de capacidade de carga, avaliação dos projetos turísticos, melhoria da infra-estrutura urbana das povoações próximas aos complexos hoteleiros e integração da população local. Embora o documento reforce em seu conteúdo que não há um modelo a ser seguido para a região, sua proposta se assenta na busca de um turismo sustentável que tenta reduzir os impactos advindos da instalação de grandes complexos hoteleiros, e expansão espontânea e descontrolada de turismo de veranistas (“farofeiros” de Salvador), de modo a preservar o ambiente e ampliar os benefícios às populações locais. Um resumo da análise desse documento pode ser consultado em apêndice (APÊNDICE 1).

6.5 ZEE DA REGIÃO NORDESTE DO ESTADO DE GOIÁS

A área compreendida pelo ZEE do Nordeste do Estado de Goiás abrange dezenove municípios¹⁷⁸, dentre eles, Alto Paraíso, considerado destino indutor pelo PNT 2007/Mtur. Sua execução foi realizada no início da década de 1990, época em que as políticas para o desenvolvimento do turismo eram ainda tímidas. A área de estudo fazia parte de uma região do país em pequeno grau de desenvolvimento e relativamente isolada geograficamente, fatores que podem ter influenciado a ausência de abordagem relevante do turismo, mas que não impossibilitam sua análise.

O documento busca apresentar em seu conteúdo uma visão global da área de estudo, alegando considerar os “diversos temas utilizados para a elaboração do Zoneamento do Potencial Geoambiental e Agroecológico”, sem, contudo, considerar o turismo entre esses temas. Seu conteúdo apresenta, em geral: um diagnóstico da ocorrência dos “elementos da natureza” na região; sugestões da forma como deveriam ser utilizados em função de suas potencialidades e do equilíbrio ambiental; e por fim, uma avaliação da qualidade ambiental em função dos elementos naturais e antrópicos.

¹⁷⁸ Alto Paraíso de Goiás, Alvorada do Norte, Campos Belos, Colinas do Sul, Cavalcante, Damianópolis, Divinópolis de Goiás, Flores de Goiás, Guarani de Goiás, Iaciara, Monte Alegre de Goiás, Mambai, Nova Roma, Posse, Sítio d’Abadia, São João d’Aliança, São Domingos, Simolândia e Teresina de Goiás.

Ao todo foram identificadas apenas duas referências ao turismo no documento (“grutas de interesse turístico e arqueológico” e “áreas para recreação, lazer e turismo”), distribuídas nos capítulos de descrição do Zoneamento do Potencial Ambiental da Região de Patamares do Chapadão Central¹⁷⁹, de Caracterização das Áreas para Preservação, e de Qualidade Ambiental¹⁸⁰. Não há referências a modalidade de turismo, entraves, impactos e conflitos advindos de atividades turísticas.

Embora as abordagens ao turismo no documento sejam mínimas e tímidas, sua abordagem se aproxima da noção de *uso de território* no momento em que analisa um território como bom para “para recreação ou algum outro tipo de *uso* não agrícola” (DIGEO/GO, 1995: 167, e recomenda a “*utilização* de áreas para recreação, lazer e turismo” (DIGEO/GO, 1995:213).

Especial relevância é dada ao uso agrícola do território em todo o diagnóstico do clima, distribuição das chuvas, balanço hídrico, geologia, “mineralizações”, solos (fertilidade natural, necessidade de calagem, terras para irrigação, predisposição à erosão, terras para mecanização), entre outros.

No Zoneamento do Potencial Geoambiental da área, o território é dividido em regiões com base na determinação dos geossistemas existentes. Ao descrever o Geossistema Veadeiros, localizado na Região do Complexo Montanhoso Araí-Nova Roma-Veadeiros, que atualmente se configura em um *destino indutor do turismo* (MTUR, 2007), identifica-se atenção dada à “rara beleza cênica da região”, sem nenhuma referência direta ao turismo.

Parte do geossistema constitui o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros. Fora dele, o uso atual prioriza as atividades de pecuária extensiva, praticada na situação de pastagem natural e com utilização periódica de fogo, prática disseminada como de melhoria e manutenção. (DIGEO/GO, 1995: 99)

Cumprir destacar que ao afirmar que parte do geossistema constitui o Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, o documento não esclarece seu uso, pelo contrário, ele evita o assunto, relatando apenas sobre o uso existente “fora” da UC. Vale lembrar que ao diagnosticar a vegetação da área de estudo o documento também faz referência à beleza cênica do Parque sem relacioná-la ao uso pelo turismo. Embora o documento tenha feito referência à beleza cênica e paisagística de alguns geossistemas, cita-se o turismo apenas ao relatar a existência de sumidouros dos quais se originaram grutas cársticas (Gruta de Terra Ronca e Gruta Angélica, por exemplo) considerados “de grande interesse turístico e arqueológico” (DIGEO/GO, 1995:116). Infere-se que o turismo não era pensado, planejado e

¹⁷⁹ Geossistema Cárstico-Pelítico Guarani de Goiás-Divinópolis de Goiás.

¹⁸⁰ Zoneamento do Potencial Geoambiental.

vislumbrado para o território. Embora as grutas de Terra Ronca saltassem aos olhos dos autores desse documento, cabe refletir nas dinâmicas territoriais que resultaram no fato de, na atualidade, a região apontada como de interesse turístico, ainda não ter se desenvolvido turisticamente, enquanto que, outra região, onde não se faz referência ao turismo no documento (CV), ao longo dos anos ter sido transformada em consequência de interesses turísticos envolvidos.

Assim, o documento propõe o Zoneamento de acordo com Atividades Agrícolas, Áreas e Atividades de Conservação, e Áreas de Preservação. Observa-se que as áreas reservadas para conservação, são, na verdade, indicadas para uso manejado de floresta e extrativismo vegetal. Ao caracterizar as áreas para preservação, há uma referência à recreação que se relaciona indiretamente ao turismo no momento em que indica para preservação as “áreas constituídas de solos sem aptidão para uso agrícola, sendo indicadas para preservação da flora e da fauna, para recreação ou algum outro tipo de uso não agrícola” (DIGEO/GO, 1995:167). A recreação como um tipo de uso não agrícola demonstrar sua abordagem, bem como a do turismo, como uso do território.

Ao apresentar o mapeamento da Qualidade Ambiental, o documento cartografa os usos do território utilizando símbolos nas áreas de concentração de: agricultura, com lavouras de subsistências ou de pequenas parcelas, lavouras irrigadas por inundação, lavouras tecnificadas anuais e lavouras perenes; pecuária, em pastagem natural e pastagem plantada; vegetação secundária ou capoeiras; florestamento/reflorestamento com Eucalyptus; exploração madeireira em áreas de Floresta Estacional; extração de lenha para carvoejamento e atividades de mineração e garimpo. Nesse contexto, o documento afirma que extrativismo vegetal (flores silvestres) e utilização de áreas para recreação, lazer e turismo ocorrem localizadamente, reforçando a aceção de turismo como um uso do território.

Cumprir destacar que o documento trata a agricultura, uso florestal e mineração com especial atenção. Praticamente não há referência explícita ao turismo como possibilidade de uso das áreas estudadas. As áreas que são constituídas de solos *sem aptidão para uso agrícola* ou *mineral*, acabam por ser indicadas para preservação da flora e da fauna, para recreação ou *algum outro tipo de uso não agrícola*, praticamente afirmando que as áreas que “não servem”, podem ser preservadas ou utilizadas para lazer e turismo. No fim do diagnóstico, apresenta-se um resumo, mais uma vez dedicado a dizer onde vale a pena plantar e onde não vale, restando ao que “não vale” preservar e usar para o lazer. Um quadro-resumo dos recortes e análises realizadas com relação a esse documento pode ser consultado no apêndice desta dissertação (APÊNDICE 1).

7. O TURISMO NO CONJUNTO DOS ZEEs ANALISADOS

No presente capítulo apresenta-se uma análise conjunta da abordagem do turismo nos documentos de ZEEs, a fim de reunir os principais aspectos analisados em duas seções específicas. A primeira, nomeada de “vertente analítica”, faz referência às reflexões resultantes de análises com respeito à terminologia, à semântica, à abordagem do turismo utilizada por cada ZEE, bem como a “crenças” constatadas em alguns documentos. A segunda seção, denominada de “vertente política”, faz referência às reflexões com relação à inserção direta ou indireta da política pública de turismo em vigor nos documentos analisados. Nesse sentido, são apresentadas análises com relação aos atuais destinos indutores, à inserção da política de turismo no conteúdo do ZEE, e à abordagem do uso de UCs pelo turismo.

Embora as duas seções sejam resultado da análise dos conteúdos dos ZEEs, optou-se por denominar a primeira de “analítica” e a segunda de “política” por estar vinculadas a temas aprofundados nos primeiros capítulos desta dissertação. Assim, a “vertente analítica” remete ao conteúdo do capítulo 3 (*Referencial teórico do Turismo, Território e o Ambiente*), enquanto a “vertente política” retoma os conteúdos do capítulo 2 e 4 (*Políticas Públicas do Turismo no Brasil; e Zoneamento Ecológico-Econômico*).

7.1 VERTENTE ANALÍTICA

Esta seção inicialmente busca apresentar uma análise do emprego de terminologias do turismo nos ZEEs estudados, ressaltando a importância desses termos serem utilizados de forma clara e consistente. Em seguida, são destacadas as “crenças” frequentemente vinculadas à forma como o turismo é citado, com ênfase à do turismo como um mecanismo de preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural associado à crença de que o país é naturalmente vocacionado para o turismo. Abordagens ao turismo de forma integrada a outros usos do território também são analisadas em seção específica, em contraposição a abordagens restritas, que consideram apenas o turismo no território de estudo do ZEE. Por fim, são destacados alguns ZEEs que fazem referência ao turismo fora de contexto, demonstrando a necessidade de uma distribuição clara dos temas tratados em cada ZEE.

7.1.1 Terminologia do Turismo nos ZEEs

Um fator de extrema importância observado nos ZEEs analisados diz respeito à diversidade de termos utilizados para fazer referência ao turismo. Em alguns casos, por exemplo, observou-se um cuidado no uso dos termos lazer, turismo e recreação, tratados

como distintos. Esse tratamento demonstra conhecimento por parte dos autores do documento com relação às terminologias existentes no campo de estudo do turismo.

O ZEE do Litoral do Paraná é um dos documentos que demonstra esse cuidado. Ao fazer referência a zonas de recreação e zonas de turismo, recreação e turismo não recebem o mesmo tratamento, ou seja, não são sinônimos. Os termos “recreio” e “recreação” são desvinculados da noção de turista, demonstrando o reconhecimento do uso do território para recreação por parte da população local. O indivíduo que reside ou visita o município por menos de 24 horas é associado à idéia de uso do território para recreação e lazer, enquanto o indivíduo que pernoita é associado ao uso do território para turismo. Ao examinar o turismo, o lazer e a recreação, o documento considera diversas atividades e possibilidades vinculadas ao mercado turístico como um todo, sem ignorar a população local e os visitantes que não se inserem nas classificações mais utilizadas para o turismo, conforme exposto no capítulo 3 desta dissertação.

No ZEE da Área de Influência da BR-163, os visitantes são diferenciados dos turistas em si, apontando para uma distinta classificação com relação aos indivíduos que não pernoitam e aos indivíduos que pernoitam no destino. Ambos, no entanto, são entendidos como “mercado”. Essa diferenciação denota um cuidado em diagnosticar a influência que turistas e visitantes exercem no território, uma vez que os turistas utilizam meios de hospedagem e os visitantes não.

Destaca-se que, no ZEE da Bacia do Alto Paraguai, os elaboradores também tiveram esse cuidado, embora usem outra nomenclatura. Segundo o ZEE da BAP, ocorrem dois tipos de “visitantes”: o turista e o excursionista. O primeiro permanece mais de um dia na área, enquanto o segundo permanece apenas um dia, geralmente em Corumbá, Bonito ou área próxima.

Nos outros ZEEs analisados, essa distinção entre turismo, lazer e recreação, somada ou não à distinção de turistas, excursionistas e visitantes não foi constatada. Considera-se que esse é um cuidado importante em um diagnóstico do turismo no território, uma vez que, conforme exposto no capítulo 3, a população ou o visitante que não pernoita no destino usa o território de maneira semelhante ao turista, mas não utiliza meios de hospedagem e outros serviços vinculados ao mercado formal do turismo. Conforme exposto no capítulo 2, o setor hoteleiro e outros setores que compõem o mercado formal do turismo exercem considerável relação com a política de turismo no país e interferem na ocupação do território. Fazer essa distinção, portanto, permite considerar usos distintos do território. Quem visita a cidade, mas

não pernoita, geralmente usa o atrativo, mas não usa os serviços e equipamentos vinculados ao mercado do turismo (principalmente os meios de hospedagem).

Outro uso diferenciado de terminologia diz respeito às expressões “recurso turístico” e “atrativo turístico”. No ZEE da Área de Abrangência da BR-163 do Pará, o termo *recurso* é utilizado para expressar, por exemplo, água sulfurosa, inscrição rupestre, cultura tapajônica, entre outros *potenciais* atrativos que ainda não oferecem condições mínimas para visitação. Esse cuidado dos autores do ZEE da Área de Influência da BR-163 denota prévio conhecimento da teoria do turismo, resultando em emprego apropriado de definições para diagnosticar o potencial turístico do território, fato não identificado na maior parte dos documentos de ZEE analisados, como é o caso do ZEE do Baixo Parnaíba e do ZEE da Bacia do Alto Paraguai.

No ZEE do Baixo Parnaíba, por exemplo, recursos turísticos e atrativos turísticos são utilizados como sinônimos e de forma aleatória em todo o documento. Ao analisar o ZEE da Bacia do Alto Paraguai, o patrimônio ambiental e cultural existente é exposto ora como recurso, ora como atrativo turístico, ou seja, como sinônimos. Expor a existência de belas praias ou relevante patrimônio cultural e denominá-los ora como recursos, ora como atrativos turísticos leva a questionar se a praia ou o patrimônio possuem estruturas mínimas para uso e aproveitamento por parte do turista. Considerar recursos e atrativos como sinônimos significa ignorar informações. Recursos turísticos e atrativos não devem ser considerados como sinônimos, uma vez que os recursos trazem implicitamente a necessidade de estruturas que viabilizem seu aproveitamento por parte do turista, enquanto o termo atrativos carrega a idéia de que essas estruturas já estão disponíveis. A partir do momento em que essa diferença é compreendida, aplicada, e claramente expressada¹⁸¹ nas referências ao turismo em um diagnóstico de ZEE, têm-se a oportunidade de apresentar uma situação mais verídica da área de estudo, embasando melhor os gestores, o mercado, a comunidade, etc.

Outra observação importante com relação às terminologias utilizadas nos ZEEs analisados diz respeito às modalidades, tipos e formas de turismo, expressos sem um padrão e sem uma explicação ou uma definição do que se quer dizer. O ZEE da Bacia do Alto Paraguai, por exemplo, apresenta o turismo de massa, o turismo pesqueiro, o turismo contemplativo e o ecoturismo como *formas de turismo*; enquanto o turismo paisagístico, o turismo cultural, e o turismo pantaneiro, são considerados *tipos de turismo*, ao mesmo tempo em que apresenta o turismo recreacional esportivo e o turismo recreacional cultural como

¹⁸¹ Cumpre ressaltar que esses termos precisam ser explicados e definidos em glossário, notas de rodapé ou no próprio corpo do documento.

ordens de turismo. Ao tentar explicar o que se entende por cada uma dessas expressões, o documento confunde ainda mais o leitor, praticamente o desafiando a apreender o que se quis dizer.

No ZEE do Acre, no ZEE do Baixo Paraíba, no ZEE do Litoral Norte da Bahia, entre alguns outros, ecoturismo e turismo ecológico são tratados como sinônimos. Praticamente todos os ZEEs analisados fazem referência a alguma modalidade de turismo, sem, no entanto, defini-las claramente. Os únicos ZEEs que apresentam definições para o ecoturismo são o do Litoral do Paraná e o do Litoral Norte de São Paulo, pormenorizados na seção a seguir (pois trazem crenças implícitas).

Considera-se fundamental que o documento de ZEE esclareça quais são as acepções que sustentam a terminologia por ele empregada para descrever os *tipos*, as *formas*, as *ordens*, as *modalidades*, em suma, as classificações para o turismo no território. O uso de termos como turismo cultural, turismo de pesca esportiva ou turismo conservacionista deve estar claramente definido, uma vez que não existe uma terminologia oficialmente estabelecida para essas classificações¹⁸².

Não são apenas as modalidades que devem estar claras, outras terminologias não explicadas e não fundamentadas podem gerar dificuldade na compreensão acerca do que o documento tenta expor, o que irá refletir na implementação do ZEE no território. O documento do ZEE do Litoral Norte de São Paulo fornece um bom exemplo das conseqüências do emprego de terminologias sem fundamentação quando faz referência à complexidade do turismo, debatida pela população nas discussões para elaboração do zoneamento. Nesse sentido, afirma que as diversas “variações das atividades turísticas” são complexas e de difícil aplicação no processo de zoneamento.

O documento apresenta a implantação de pousadas, a instalação de complexos hoteleiros, de estruturas de apoio à navegação, e até as trilhas em Unidades de Conservação, todas, como “variações das atividades turísticas”. Classificadas indiscriminadamente como “atividades turísticas”, essas “variações”, de fato, resultarão em complexidade e difícil aplicação em Zoneamentos.

Uma trilha, ou ainda, um complexo turístico, não são atividades turísticas. Considerá-las dessa forma, como “variações” de uma coisa só, impede a compreensão e a aplicabilidade

¹⁸² O Mtur publicou, em 2006, uma cartilha com *Marcos Conceituais* (MTUR, 2006) do que convencionou chamar de *segmentos turísticos*, que nada mais são do que uma classificação das modalidades de turismo considerando a motivação da demanda em conjunto com os atrativos disponíveis em determinado território. No documento, o Mtur explica que a importância dessa cartilha de conceitos é padronizar uma linguagem mínima acerca das definições do turismo para fins de política pública. Antes dessa tentativa de “oficializar” uma classificação para o turismo pelo Mtur, muitas classificações já tinham sido estabelecidas e continuam sendo. Ao que tudo indica, apesar da tentativa de padronizar uma linguagem, um uso oficial desses termos ainda não foi alcançado.

dessas terminologias ao planejamento do turismo. Trilhas em UCs, complexos turísticos, pousadas, entre outros compõem o turismo e, como tal, oferecem diferentes dinâmicas advindas de diferentes *usos* que permitem fazer do território. Porém, ao serem tomadas como “atividades turísticas”, irão resultar em algo de grande complexidade para inserção em zoneamentos porque não são atividades, mas estruturas, equipamentos, entre outros.

Nos ZEEs analisados não há clareza no estabelecimento e uso de definições e classificações para o turismo, esforço que deveria ser empreendido, principalmente ao reconhecer a diversidade de classificações e acepções já delimitadas.

O ZEE da Área de Influência da BR-163, embora tenha sido publicado após a padronização dos conceitos acerca dos segmentos turísticos pelo Mtur, não apresenta classificação clara para as modalidades à que faz referência. Nele, turismo de pesca e ecoturismo, por exemplo, são citados sem definições, não permitindo concluir se convergem com a compreensão do Mtur ou não. A ausência de definições exige que o leitor do documento conheça minimamente os principais conceitos e terminologias existentes e mais utilizados, bem como a evolução dessas definições em termos históricos e internacionais. No entanto, os ZEEs analisados não os esclarecem, dificultando seu uso e aplicação pelos gestores, entre outros, uma vez que falta uma compreensão adequada do que se quer nortear e recomendar com relação ao turismo no território.

Uma explicação clara dos termos utilizados com referência ao turismo e suas especificidades em cada ZEE é extremamente importante e necessária para a seriedade das propostas de gestão e ordenamento dos usos múltiplos do território. Nesse sentido, recomenda-se que profissionais do turismo ou de outras áreas participem, contribuindo com seus conhecimentos acerca do tema, bem como se recomenda o uso das terminologias estabelecidas pelo Ministério do Turismo, por meio da publicação “Segmentação do Turismo: marcos conceituais” (MTUR, 2006).

7.1.2 Crenças Vinculadas à Abordagem do Turismo

Em muitos documentos analisados, observou-se uma abordagem restrita ao tema turismo, levando à inferência de que sua concepção está amplamente vinculada a crenças. No ZEE do Estado do Acre, por exemplo, observa-se ausência de referências ao turismo em meio de atividades econômicas e um direcionamento de seu tratamento como uma alternativa de conservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico-cultural.

Nos capítulos de diagnóstico sócioeconômico, há referência aos meios de hospedagem e alimentação sem vínculo com o turismo, mas vinculados às facilidades oferecidas a

comerciantes e investidores na região, e não a turistas. Alojamento e alimentação, que teoricamente compõem o turismo, são citados sem referência ao turismo. Nos capítulos que tratam da infra-estrutura pública e produtiva, dos transportes, das estradas e aeroportos, também não existe referência ao turismo, e sim ao escoamento de produção e mercadorias. Não há referências à infra-estrutura de apoio ao turismo, com exceção ao capítulo de diagnóstico do patrimônio histórico e paisagístico onde foi constatada uma referência bastante específica. O capítulo afirma que o Seringal Bom Destino, “principal área de vestígios da Revolução Acreana, foi transformado num grande museu, com infra-estrutura turística para receber visitantes” (SEMA/ACRE, 2006:192). A infra-estrutura foi desenvolvida com o objetivo de agregar valor ao patrimônio, qualificando as informações ao longo das trilhas que levam ao antigo seringal, além de garantir sua preservação. Em praticamente todo o documento, portanto, o turismo é apontado apenas como um mecanismo de proteção do patrimônio, compreensão parcial e limitada, vinculada à crença de um uso de baixo impacto dos recursos naturais e da beleza cênica do estado.

O ZEE da Área de Influência da BR-163, por sua vez, apresenta a pesca esportiva como “mais direcionada ao chamado turismo ecológico” (EMBRAPA, 2007:302). Embora em nenhum momento a concepção acerca do que se entende por turismo ecológico seja exposta, essa referência é considerada de extrema importância para concluir a que tipo de atividade de pesca no turismo o documento faz referência, levando a observar aspectos de opinião, crença e discurso dos autores. A noção que existe por trás da pesca esportiva envolve a noção de pesque-e-solte, o que leva a concluir que se direciona ao turista internacional. Essa aceção de pesca esportiva nos moldes do pesque-e-solte está intimamente associada à conservação dos recursos naturais, daí a atividade estar associada à modalidade de turismo ecológico e não de turismo de pesca¹⁸³. Reconhece-se que a prática do pesque-e-solte é muito comum aos pescadores internacionais, que cultivam interesses na conservação dos recursos pesqueiros e que vêm ao Brasil em busca de novas aventuras relacionadas à prática da pesca. O pescador amador no Brasil nem sempre é adepto do pesque-e-solte. Seu “troféu” geralmente não se limita à foto, mas ao peixe em si, servido aos amigos e familiares. Ao associar a “pesca esportiva” ao “turismo ecológico”, portanto, evidencia-se o tipo de prática de pesca amadora e o tipo de turista que se quer para os “hotéis-fazenda”: um turista “sustentável”, vinculado à idéia da crença de um turismo como “mecanismo de preservação dos recursos”.

¹⁸³ Convém destacar que essas afirmações têm por base a experiência desta pesquisadora como consultora para o Turismo de Pesca na Coordenação Geral de Segmentação do Ministério do Turismo, com conhecimento e experiência em diferentes posturas nacionais e internacionais com relação à prática da pesca amadora no mundo.

O ZEE da Bacia do Alto Paraguai também demonstra uma abordagem de turismo carregada de crenças e opiniões, principalmente no capítulo especificamente dedicado ao turismo. Nele, há ênfase ao potencial paisagístico e histórico-cultural da área para uso por um mercado turístico que já se consolidava em algumas regiões, enquanto aspectos sócio-econômicos de ambos os estados (MS e MT) são ignorados. O documento não faz referência ao turismo nos itens que tratam do uso e ocupação da terra, da dinâmica demográfica, das condições de vida da população, entre outros onde exerce influência, mas destaca o potencial da paisagem e da cultura como atrativos turísticos fundamentais para exploração e conservação.

Em meio à crença do turismo como mecanismo de conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural, em diversos momentos se observou a presença da crença do ecoturismo como promotor da sustentabilidade, conforme contexto exposto no capítulo 2 (seção 2.3). No ZEE do Litoral Norte da Bahia, por exemplo, faz-se referência ao ecoturismo em oposição ao turismo de massa. Ao opor o turismo de massa ao ecoturismo, o documento demonstra compreender o ecoturismo segundo a crença de que ele gera poucos impactos negativos ao meio ambiente, permitindo um desenvolvimento sustentável da região ao conciliar o uso dos recursos com sua conservação. Quando contraposto ao turismo de massa, o ecoturismo passa a ser vinculado a uma concepção maior.

Destaca-se que os únicos ZEEs que apresentam uma definição clara para o Ecoturismo também demonstram associar ao conceito diversas crenças vinculadas à idéia da sustentabilidade. A definição de ecoturismo do ZEE do Litoral do Paraná é um misto da definição para o ecoturismo apresentada pelo Ministério do Turismo (exposta no capítulo 2 desta dissertação) com a definição para o ecoturismo existente na proposta de ZEE do Litoral Norte de São Paulo (que se aproxima das aceções para o turismo sustentável).

No ZEE da BR-163, no entanto, não se observa uma descrição do turismo carregada da crença de seu potencial vinculado ao desenvolvimento sustentável, à beleza cênica, ao patrimônio histórico-cultural, à capacidade do turismo conservar recursos naturais e culturais, e outras crenças comuns em diversos documentos de ZEEs analisados e políticas de turismo (conforme apresentado no capítulo 3). No capítulo que trata do turismo e das políticas públicas, é possível concluir que os executores desse ZEE realizaram amplas pesquisas e reproduziram com fidelidade e precisão um diagnóstico do turismo na região, permitindo que planejadores, pesquisadores, entre outros, tenham as informações que necessitam para tomar decisões e indicar recomendações, sem crenças evidentemente vinculadas. No entanto, não é neutro ao afirmar que “ainda faltam informações consistentes e confiáveis, não somente com

respeito aos recursos turísticos em si, como também referentes aos impactos oriundos do uso econômico dos mesmos recursos” (EMBRAPA, 2007:339 – **grifo nosso**).

Outro documento que demonstra um aprofundamento da abordagem da complexidade do turismo, não limitado às crenças vinculadas ao potencial natural do país para o turismo ou ao turismo como um mecanismo de proteção do patrimônio, é o ZEE do Litoral Norte da Bahia. O documento reconhece pressões, conflitos e concorrências vinculadas ao uso múltiplo do território pelo turismo e outra(s) atividade(s) econômica(s). A postura do documento não é a de um turismo inocente, mecanismo de proteção do ambiente, que justifica um uso de “baixo impacto”, ou salvaguarda do patrimônio, mas é a de um turismo atuante, capaz de criar *lobbies* e competir com outros mercados pelo uso exclusivo do território em diversos momentos. O documento, portanto, reconhece que o poder de determinação do uso do território pelo mercado internacional do turismo é forte e pode ser definitivo no que diz respeito ao estabelecimento de novas dinâmicas territoriais.

7.1.3 Visão Integrada X Visão Restrita do Turismo no Território

No ZEE do Baixo Rio Parnaíba, ao sugerir a ampliação e o adensamento de estradas vicinais, para permitir maior integração entre os municípios, o documento ignora outros usos e aproveitamentos que possam ocorrer dessas vias (especulação imobiliária vinculada ao turismo com aumento do loteamento e comercialização de “chácaras turísticas” ilegais, etc.).

Por outro lado, diante da previsão de melhoria do acesso rodoviário em área de fronteira, o ZEE do Acre sai à frente promovendo a elaboração de Planos Diretores nos municípios de área de influência das novas rodovias. O ZEE do Acre expressa que a Secretaria de Turismo do Estado, diante dos investimentos em estradas para escoamento da produção nacional via Pacífico, se adiantou na promoção de um novo Roteiro Turístico (Rota do Pacífico), fazendo uso dessa nova oportunidade de “fluxo turístico”. O Acre não apenas revê seu planejamento econômico como um todo, como também começa a prever as conseqüências da ampliação de infra-estrutura, delimitando áreas de expansão e áreas de preservação no entorno dessas rodovias.

No entanto, no ZEE do Baixo Parnaíba, a ampliação e a melhoria das estradas são recomendadas sem a previsão das conseqüências positivas e negativas dessas ações. O discurso não chega a propor algo diferente da concepção de captação de investimento estrangeiro para estruturação das zonas costeiras, para uso e comercialização pelo mercado turístico internacional. Apesar de delimitar cenários e apresentar uma proposta para reduzir o óbice advindo da “internacionalização” do território, sob o discurso da sustentabilidade,

inclusive, sua proposta aborda apenas uma forma de inserir a comunidade e as áreas de periferia em um contexto tímido, que não altera em si a proposta de investimentos internacionais.

Observa-se que, na descrição do potencial ou uso turístico das Unidades zoneadas no ZEE PCPAB, ocorre a repetição de frases, como, por exemplo, quando o documento aponta as condições de vida da população e afirma que o turismo tem incrementado o mercado de trabalho, “apesar do crescimento do turismo de prostituição associado ao turismo recreacional esportivo da pesca” (PCBAP, 1997:248 e 249 – citação idêntica, para diferentes Unidades)

O documento ZEE Litoral Norte da Bahia realiza uma análise integrada das potencialidades do território. Locais com potencial para o turismo ecológico não são apontados apenas para esse tipo de uso. Áreas destinadas à agropecuária não são pensadas para uma produção “sem destino” ou com “destino padrão”, mas como interligada a um território com outros usos. Esses territórios podem apresentar riscos e vantagens ao uso agropecuário, como, no caso, a atividade turística proporcionar um novo mercado de consumo da produção agropecuária, ou, exercer pressão para que essa produção deixe de ocorrer.

O ZEE do Litoral Norte da Bahia, no capítulo que trata dos fundamentos da análise e gestão territorial, defende sua postura com relação à aceitação e aplicabilidade de zoneamentos, fazendo referência ao turismo, mais precisamente a um destino turístico internacional

Estou falando isto, porque o território tem uma dinâmica própria que independe de nossa vontade. Não adianta quereremos que uma área isolada, sem qualquer tipo de ligação viária, infra-estrutura, ou atributo relevante (natural, paisagístico, etc...) possa se transformar em um destino turístico internacional, se não for gasto muito dinheiro para isto. Por outro lado, também não podemos esperar que implantando-se uma indústria petroquímica numa região litorânea economicamente estagnada, pessoas de outras regiões não migrem para a cidade mais próxima do complexo industrial, em busca de emprego. Não existem mecanismos normativos que controlem este tipo de coisa, e isto deve ser uma lógica claramente entendida no zoneamento. (BAHIA, 2003:11- grifo nosso)

Na realidade, o ZEE do Litoral Norte da Bahia se destaca entre os demais, principalmente em decorrência da maturidade com que apresenta sua proposta, reconhecendo que o ZEE é um instrumento que visa a nortear um planejamento e uma gestão integrada do território, sem, no entanto “engessá-lo”. Com base nesse conhecimento, ele busca facilitar a linguagem do documento, tornando a proposta clara e sintética, e integrando diversos usos do território em uma análise do turismo integrada à dinâmica própria do território em estudo.

7.1.4 Abordagem do Turismo fora de contexto

Constata-se que em alguns ZEEs são realizados comentários e associações vinculadas ao turismo fora do contexto, ou seja, em capítulos que não deveriam tratar do assunto. Por exemplo, no ZEE do Estado do Acre, no capítulo sobre os Solos (diagnóstico dos Recursos Naturais e Uso da Terra) há uma frase¹⁸⁴ destacando o potencial da beleza natural da região para o ecoturismo. Essa frase aparece solta em meio à análise de Gleissolos, Luvisolos, entre outros. Outro exemplo relacionado ao ZEE do Estado do Acre diz respeito à abordagem do ecoturismo no capítulo que trata a questão fundiária e projetos de assentamento, demonstrando um excesso de proposições a um tipo de turismo em específico, carregado de uma idéia de turismo de baixo impacto ao meio ambiente. Tanto a proposta de turismo em Projetos de Assentamento, quanto a referência ao potencial turístico de determinado território da área de abrangência desse ZEE poderiam ser afirmados na descrição das diretrizes de uso das Zonas propostas.

No ZEE do Baixo Parnaíba, também foram encontradas referências ao turismo fora do contexto. Ao apresentar o uso da terra para a rizicultura e a pesca, por exemplo, o ZEE do Baixo Parnaíba relata que a beleza de determinado cenário (margens do Lago Bacuri) concede a área potencial turístico, que por apresentar difícil acesso, não se desenvolve turisticamente. O potencial das margens do Lago Bacuri e o entrave existente para o desenvolvimento do turismo nesse território poderiam estar sendo descritos em diagnóstico específico do uso turístico do território além de soluções para o uso desse atrativo e a facilidade de acesso serem recomendadas nas diretrizes de uso para a Zona que insere o Lago. Sua abordagem solta em capítulos que explicitamente não dizem respeito a tema turismo pode levar à perda da reflexão sobre usos turísticos desses territórios.

No ZEE da Bacia do Alto Paraguai, no capítulo que realiza um diagnóstico da fauna existente na área de estudo, o documento faz referência à pesca esportiva, apresentando problemas advindos dessa atividade (que compõe o turismo de pesca), adentrando em entraves ao turismo de pesca resultantes da legislação estadual (sendo que o documento possui um volume somente para tratar o tema turismo!), Ao realizar comentários sobre entraves na legislação, que resultam em problemas ao turismo de pesca no estado do MS, em pleno capítulo de diagnóstico da Fauna, o documento perde seu foco, realiza importantes referências, mas em seção imprópria. Referências a problemas advindos de políticas públicas contraditórias deveriam ser realizadas em capítulo específico a turismo e/ou políticas públicas, e não em capítulo que caracteriza a fauna do meio biótico da área de estudo.

¹⁸⁴ Página 49 do Relatório (SEMA/ACRE, 2006).

Essas referências ao turismo, soltas em capítulos que não dizem respeito ao tema, levam a inferir uma falta de cuidado com relação a um diagnóstico do turismo nas áreas de estudo de ZEE. Mas mais importante que isso, podem levar à perda da importância das colocações, no momento em que são apresentadas em meio a contextos distintos, não recebendo devido destaque e atenção por conotarem como opiniões ou divagações dos redatores. Em muitos casos, observou-se que as referências eram importantes e mereceriam ser retomadas e destacadas, pois contribuiriam para a gestão do turismo no território de abrangência do ZEE realizado.

Nesse sentido, cabe destacar a propriedade com que o ZEE do Litoral Norte da Bahia aborda o tema. Ao fazer referência ao turismo em capítulos não destinados ao tema, observa-se plena integração do tema principal do capítulo com a referência ao turismo. Ao citar o turismo no capítulo de agropecuária, por exemplo, o ZEE do Litoral Norte da Bahia vincula o turismo à agropecuária porque esta é compreendida como produção associada ao turismo. Ou seja, a referência ao turismo não diz respeito ao potencial de um território onde há produção agropecuária (à existência de uma cachoeira em uma das principais fazendas de soja, por exemplo) ou a entaves do turismo (como legislação imprópria), mas à produção associada que a agropecuária exerce no turismo. Considera-se que a produção agropecuária, além de ser direcionada ao abastecimento da população, ao abastecimento de grandes metrópoles, ou, até mesmo, à exportação, tem potencial para abastecer o mercado turístico que está se instalando na região, os grandes complexos hoteleiros internacionais. Observa-se em diversos momentos que as referências ao turismo, apesar de estarem em capítulos que tratam de outros temas, estão *realmente* vinculadas aos temas principais dos capítulos, diferente de outros ZEEs, onde se têm a impressão que o autor apenas se recordou de algum aspecto turístico presente no território, e comentou aleatoriamente, independente do tema principal do capítulo.

Cabe destacar essa impressão porque em muitos aspectos comentados “aleatoriamente”, se alojam questões importantes para o planejamento e a gestão do território no que diz respeito ao turismo. Porém, por não receberem um tratamento em destaque, correm o risco de ficarem nas “entrelinhas”, não vindo a promover novas reflexões e ações específicas em prol de um turismo que se quer ou que pode vir a ser desenvolvido no território.

7.2 VERTENTE POLÍTICA

Esta seção apresenta uma análise direcionada não apenas à forma como o turismo é abordado nos ZEEs com relação às terminologias utilizadas, crenças implícitas ou outras

questões semânticas, mas também com relação à inserção da política pública em vigor à época de elaboração dos ZEEs. Assim, inicialmente são apresentadas reflexões sobre as referências aos atuais destinos indutores do MTur, localizadas no conjuntos dos ZEEs. Em seguida, as referências que demonstram uma tentativa de inserir a política pública de turismo no contexto da proposta de ZEE são destacadas, de forma independente do ano de sua elaboração. Nesse sentido, alguns ZEEs fazem referência a regiões turísticas propondo adequação das áreas de abrangência do ZEE com vistas a adequar a gestão do território em questão à gestão do território “selecionado” pela política de turismo. Por fim, considera-se a Política Nacional de Turismo promovida pelo Ministério do Turismo e sua capacidade de interferência nos usos múltiplos de todo o território nacional em paralelo à Política Nacional de Meio Ambiente, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente que promove o uso “ecoturístico” do território das Unidades de Conservação, conforme exposto no capítulo 2, seção 2.3 desta dissertação. Dessa forma, são apresentadas as abordagens ao turismo com relação ao território de UCs inseridos na área de abrangência dos Zoneamento Ecológico-Econômicos analisados.

7.2.1 Referências aos Destinos Indutores do Turismo

Em todos os ZEEs analisados, buscou-se identificar como os atuais destinos indutores eram abordados com relação ao turismo. Partiu-se do pressuposto de que referências a esses destinos poderiam apresentar características importantes que pudesse reforçar sua escolha pelo Ministério do Turismo, independentemente do ano em que o ZEE foi elaborado. Constatou-se em alguns ZEEs referências aos atuais *destinos indutores* como “vetores” de desenvolvimento turístico.

O ZEE do Baixo Parnaíba, por exemplo, publicado seis anos antes da decisão do Ministério do Turismo, já fazia referência à cidade de Parnaíba como “a principal porta de entrada para o turismo na região” por deter “a mais completa rede de serviços” (agências de turismo vinculado a operadoras nacionais) (MMA, 2001). No capítulo que trata dos cenários, o documento leva a compreender que Parnaíba é considerado um vetor de desenvolvimento regional com base no turismo. É como se os autores estivessem prevendo que o município seria priorizado, anos mais tarde, pelo Ministério do Turismo, para receber investimentos e projetos como forma de desenvolver o turismo em toda a região de sua influência.

O posicionamento de Parnaíba na rede urbana regional ficaria, no futuro, na dependência da capacidade demonstrada por esta cidade de consolidar sua influência sobre os centros urbanos e as atividades desenvolvidas ao longo do extenso segmento litorâneo situado entre Fortaleza e São Luís. A sua forma de inserção nos novos vetores de transformação que começam a atuar na área do Baixo Rio Parnaíba seria, assim, um fator central visando à reversão da

tendência declinante demonstrada por alguns indicadores econômicos do município. (MMA, 2001: 57)

Nesse sentido cumpre destacar que o ZEE do Baixo Parnaíba chega a propor uma mudança de nomenclatura no Delta, que de Parnaíba passaria a ser das Américas. “Delta das Américas” soa quase como um *marketing* turístico, o que leva a refletir sobre o papel dos ZEE em identificar os destinos indutores, ou vetores (como preferirem) do desenvolvimento do turismo. A proposta de mudança do nome “Delta do Parnaíba” para “Delta das Américas” é enfatizada, vinculada a um destino maior, a um centro receptor de turismo estrangeiro (e daí faz todo sentido referir-se a Américas e tirar a atenção ao Piauí/Parnaíba, tão regionais e dificilmente guardados por estrangeiros).

À época, o documento já destacava a “grande variedade de atrativos naturais”, apontando o potencial da região do Delta do Parnaíba até os Lençóis Maranhenses para o Ecoturismo. O cenário traçado pelo documento leva a crer que Parnaíba e Barreirinhas serão ambos, um destino só. Ambos os destinos (Parnaíba, no Delta do Parnaíba, e Barreirinha, nos Lençóis Maranhenses) foram considerados indutores do desenvolvimento turístico pelo Ministério do Turismo seis anos após a publicação do ZEE da área de influência do Baixo Parnaíba.

De fato, ao afirmar que Parnaíba exerce influência imediata nos fluxos econômicos, que é a porta de entrada do turismo nacional/internacional e que precisa de investimentos no setor turismo, o documento aponta para algo que atualmente está sendo executado por meio da política pública de turismo em vigor. O uso do termo “corredor turístico” e as recomendações do diagnóstico desse ZEE vem a fortalecer ainda mais a idéia de que a escolha de Parnaíba como destino indutor do turismo pelo MTur converge com o potencial de uso do território em questão. Coincidência ou não, a recomendação do ZEE está sendo acatada pelo governo federal, por meio do Ministério do Turismo.

No diagnóstico do turismo no ZEE da Área de Influência da BR-163, Santarém, evidentemente poderia ser enquadrada como um destino de turismo de pesca no Brasil, conforme os dados do Plano Estadual de Turismo do Pará. Porém, o Ministério do Turismo escolheu Santarém para ser o *destino indutor* do Ecoturismo no país. Embora o Plano Estadual não tenha apontado o Ecoturismo como segmento prioritário para Santarém, os dados obtidos pela SANTUR (órgão municipal de turismo de Santarém) e expostos no ZEE em questão demonstram o interesse municipal em desenvolver o Ecoturismo. Santarém é citada por assumir posição hegemônica no que diz respeito ao desenvolvimento do turismo e ser considerada portão de entrada do turismo na região. A idéia de fazer de Santarém um

destino indutor, portanto, não é nova. Já existiam propostas para desenvolver o turismo na região a partir da estruturação de Santarém, daí o documento fazer referência a Santarém como portão de entrada do turismo na região em diversas citações. Essas propostas se referem a alguns programas vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, apontando para a convergência de ações e iniciativas para o desenvolvimento do turismo na região. A utilização racional dos recursos turísticos fica mais clara nas políticas para incentivo do ecoturismo do órgão federal de meio ambiente, em comparação com o órgão federal de turismo. A partir disso o documento acaba por justificar, indiretamente, propositalmente ou não, a escolha de Santarém como destino indutor pelo Mtur:

Uma alternativa que se apresenta para melhorar o desempenho da economia local é o aproveitamento das suas riquezas naturais e culturais como insumos produtivos. É neste sentido que o turismo assume posição privilegiada enquanto indutor potencial de desenvolvimento (EMBRAPA, 2007: 340)

Entretanto, segundo o documento, “ser indutor potencial não é suficiente”. É necessário que condições para o crescimento do setor sejam criadas de modo que tais potencialidades sejam aproveitadas. O discurso existente é o de que o uso econômico das riquezas naturais, culturais e étnicas disponíveis permitem a visualização de cenários favoráveis no que tange à melhoria das condições de vida da população por meio do turismo, mas para isso há uma variável restritiva traduzida na “inexistência de políticas públicas capazes, não só de criar incentivos ao aproveitamento da dotação de recursos, como também de garantir a sustentabilidade das atividades econômicas” (EMBRAPA, 2007:340). Essa posição de “indutor” do desenvolvimento do turismo não é, portanto, tarefa fácil.

No ZEE da Bacia do Alto Paraguai, publicado em 1995, o dinamismo econômico-social da cidade de Corumbá, atualmente destino indutor, é destacado, bem como sua posição estratégica dotada de um complexo intermodal (rio – estrada de ferro – BR-262) capaz de intensificar o movimento de mercadorias e turistas na região, levando a crer que a tendência seria incrementar suas condições econômicas e sociais num futuro próximo. Bonito, outro destino indutor, é diagnosticado em detalhes no que diz respeito ao turismo, principalmente quando comparado a outros municípios da BAP/MS. O documento afirma que o trabalho da população gira em torno do turismo, que possibilita um elevado grau de formalização, destacando o comércio de mercadorias, a prestação de serviços na área urbana (vinculados ao turismo) e, principalmente, a formalização do mercado de turismo na área rural. Ademais, o sistema de saúde é analisado, chamando atenção para a falta de assistência médica: “a rede de serviços de saúde, que já é insuficiente para atender à população residente, torna-se ainda mais deficiente com o aumento da população nos períodos de maior fluxo de turismo”

(PNMA, 1997:260 – **grifo nosso**); e o aumento das doenças sexualmente transmissíveis, considerando que o município pode representar um importante foco de difusão dessas doenças: “é uma área turística e de fluxo de pessoas das mais diversas procedências. (...) é importante que as ações de controle recebam especial atenção” (PNMA, 1997: 260).

O ZEE da Região de Serramar, no Rio Grande do Sul, também faz referências importantes aos municípios que atualmente são considerados *indutores* pelo MTur. Essas referências são apresentadas na próxima seção desta dissertação. O ZEE do Litoral Norte de São Paulo não faz nenhuma referência importante com relação à Ilhabela, tampouco o ZEE do Litoral do Paraná o faz com relação a Paranaguá. No Acre, Rio Branco está sendo considerado *destino indutor*, porém, são os municípios de Assis Brasil, Xapuri e outros (conforme capítulo 5) que recebem destaque por conta da Rota do Pacífico, onde Rio Branco não deixa de ser considerado um “portão de entrada de turistas internacionais”, embora o ZEE do estado não faça nenhum tipo de referência a esse respeito. O ZEE do Nordeste de Goiás destaca o “potencial turístico” do município de Terra Ronca e não faz nenhum tipo de referência ao turismo em Alto Paraíso e sua área de influência. Terra Ronca atualmente está ainda à margem do turismo, enquanto Alto Paraíso se destaca como *indutora* do desenvolvimento turístico na Chapada dos Veadeiros.

7.2.2. Inserção da Política de Turismo no ZEE

Com relação ao estudo comparado das delimitações de regiões turísticas¹⁸⁵, com a área de abrangência dos ZEEs analisados, cumpre destacar algumas referências identificadas nos documentos analisados.

O ZEE do Serramar (RS), por exemplo, à época de sua publicação (2001), destaca a necessidade de adaptação da área delimitada pelo ZEE. Além de atentar para a importância da preservação da área de estudo, ele aponta para as dificuldades encontradas no que diz respeito ao planejamento integrado da região “em razão das diferentes divisões do espaço geográfico que servem como base de estudo e planejamento ambiental” (METROPLAN, 2000: 65). O documento faz referência ao fato de ter constatado que municípios que ficaram de fora da área de estudo se identificam com a área.

É o caso de Bom Jesus e São José dos Ausentes na Região Turística das Hortênsias, que fazem parte de um conjunto de municípios que tendem a um futuro econômico calcado no turismo regional e que deverão ser atingidos pelas mudanças provocadas pela implantação da Rota do Sol. Na Região Industrial da Serra, Antônio Prado, Veranópolis, Nova Prata, Nova Pádua e

¹⁸⁵ Definidas pelo Mtur ou pelo governo do estado, conforme a política pública de turismo exposta no capítulo 2 desta dissertação.

Cotiporã que pertencem a um contexto muito semelhante e poderiam estar inscritos na mesma área de planejamento. (METROPLAN, 2000:66)

Segundo o ZEE de Serramar, esses municípios fazem parte de um conjunto que tende a um futuro econômico calcado no turismo regional e que deverá ser atingido pelas mudanças provocadas pela implantação da rodovia. Nesse sentido, o documento sugere uma revisão dos municípios integrantes em sua área de estudo, uma vez que estão deixando de medir áreas que compõem sua influência em determinados setores econômicos, onde se destaca o turismo. Ao fazer essa proposta, o documento integra a política pública de turismo vigente à época ao instrumento norteando o planejamento integrado da região.

Cumprir destacar que a Região Turística delimitada pelo Mtur atualmente, com referência à Região Turística das Hortênsias ainda não insere os municípios de Bom Jesus e São José dos Ausentes, o que pode demonstrar para uma falta de planejamento territorial integrado do turismo, que por sua vez, resulta na falta de controle do desenvolvimento econômico regional gerando dinâmicas não previstas.

Dinâmicas não previstas são atualmente constatadas ao analisar o conteúdo do ZEE do Nordeste do Goiás, por exemplo, que à época apontou para o interesse da região de Terra Ronca desenvolver o turismo e atualmente tem na região de Alto Paraíso seu franco desenvolvimento, com forte dinâmica territorial provocada desde a década de 1990 pelo turismo, enquanto Terra Ronca continua estagnada economicamente.

O ZEE da BR-163 também insere a política de turismo e sua interferência no território da área de estudo no momento em que sugere a adaptação da área de estudo às Regiões Turísticas propostas pelo Governo do Estado. Ao reproduzir o Plano Estadual de Turismo do Pará e o situar no contexto do ZEE da Área de Influência da BR-163, o documento expõe que

(...) foi proposta a criação de seis pólos turísticos, a saber, Belém, Costa Atlântica, Marajó, Tapajós, Araguaia/Tocantins e Xingu. Dois destes pólos estão localizados na área de influência da BR-163 – os Pólos Tapajós e Xingu. (...) O pólo Tapajós compreende os municípios de Santarém, Monte Alegre e Alenquer, enquanto que o pólo Xingu abrange os municípios de Altamira, Vitória do Xingu, Porto de Moz e Uruará. Observa-se, desde já, que a regionalização proposta difere daquela definida pelo ZEE da BR-163. Não são contemplados pelo Plano, por exemplo, o município de Itaituba e cidades adjacentes. (EMBRAPA, 2007:338)

Alenquer e Monte Alegre não foram incluídos no rol dos integrantes da sub-área da Calha do Amazonas, mas fazem parte da Região Turística do Pólo Tapajós (Mtur) e compõem “roteiros de visitas a cachoeiras, sítios arqueológicos e formações rochosas (PARATUR *apud* EMBRAPA, 2007: 335). Se por um lado, Alenquer e Monte Alegre não foram contemplados como prioritários para o ZEE, por outro, o documento destaca que o

município de Belterra não é considerado estratégico pelos órgãos de desenvolvimento turístico estadual e federal, “não obstante também integrar roteiros” (EMBRAPA, 2007:335). Observa-se que a equipe que elaborou esse ZEE teve o cuidado de comparar as regiões turísticas propostas pelo governo do estado e canceladas pelo Ministério do Turismo, com as regiões definidas pelo ZEE em questão, na tentativa de integrá-las. Nesse sentido, a incompatibilidade de políticas e planejamento para o turismo com base no território é apontada, recomendado-se que as política interventivas garantam

... alguma flexibilidade que possibilite a inclusão estratégica de municípios não contemplados na regionalização inicialmente formulada, quando tal inclusão, levando-se em consideração os objetivos da política, se fizer necessária. (EMBRAPA, 2007: 335)

A partir dessa recomendação, o documento insere em seu diagnóstico os municípios que não foram incluídos no rol dos integrantes da sub-área Calha do Amazonas (Alenquer e Monte Alegre). Ele considera importante integrar à sub-área do ZEE esses municípios uma vez que configuram uma região considerada turística segundo o Plano de Desenvolvimento Estadual para o Turismo. Por outro lado, destaca a importância dos órgão de turismo também inserirem outros municípios que não estão sendo contemplados nas ações para o desenvolvimento do turismo. Assim, defendem a necessidade das políticas interventivas serem flexíveis, possibilitando inclusão ou exclusão estratégica de municípios quando adequado para os objetivos políticos setoriais.

Com relação à inserção da política de turismo vigente, cabe destacar que diversos documentos de ZEE analisados fazem referência direta a algum programa específico para o desenvolvimento do turismo no território. O ZEE PCPAB, por exemplo, relata a existência do Programa de Desenvolvimento do Turismo no MS à época da realização do macro-diagnóstico, sem fornecer maiores informações a respeito. O ZEE do Litoral Norte da Bahia faz diversas referências ao PRODETUR-BA. O ZEE da Região de Serramar cita uma política promovida pelo governo federal à época de sua elaboração (Programa de Desenvolvimento Turístico), apontando ao fato de que boa parte dos ZEEs realizados em áreas de abrangência historicamente turísticos, com programas federais desenvolvidos desde a década de 1990, atualmente integram destinos indutores em sua área de abrangência. Salvo exceções, boa parte dos destinos indutores possui um contexto de promoção do desenvolvimento turístico e exerce função de vetor do desenvolvimento turístico local¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Alguns exemplos são: Corumbá, Bonito, Gramado, Balneário Camboriú, Salvador, São Luís, Recife, Ouro Preto, Parati, Petrópolis, Rio de Janeiro, entre outros.

À época da elaboração do ZEE de Serramar, por exemplo, o Sindicato de Hotelaria, Restaurantes, Bares e similares da Região da Hortênsias vinha desenvolvendo projetos de turismo integrado nos municípios de São Francisco de Paula, Cambará do Sul, Gramado, Canela e Nova Petrópolis, interligando a Região das Hortênsias com a Região do Planalto das Araucárias, que já eram consideradas regiões turísticas pelo governo do estado (antes mesmo da criação do Ministério do Turismo e da elaboração do Programa Nacional de Regionalização). Embora o município de Cambará do Sul historicamente tenha sido beneficiado por projetos de desenvolvimento turístico, observa-se que atualmente ele não integra a Microrregião das Hortênsias¹⁸⁷ segundo o “*Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*” (MTUR, 2008).

Cumprе ressaltar que o ZEE de Serramar à época não ignora os destinos historicamente consolidados, em que a “atividade turística reveste-se de grande importância” (Canela, Gramado e Nova Petrópolis), e chama a atenção para outros municípios, “que estão mais ou menos isolados e que sofrerão grandes impactos” com a construção da rodovia Rota do Sol e conseqüente ampliação do fluxo turístico (Cambará do Sul, Jaquirana e São Francisco de Paula).

Ao apresentar a descrição da Região Industrial da Serra, que atualmente tem Bento Gonçalves como *destino indutor*, o documento aposta

...no avanço econômico propiciado pelo turismo. A Região já conhecida internacionalmente pela sua produção de uvas e vinhos, está agora implementando outros projetos de incentivo a este Setor, através da exploração das inúmeras belezas naturais e do patrimônio cultural existentes na Região (METROPLAN, 2000:54)

Essa afirmação demonstra o histórico interesse do estado do RS em promover o desenvolvimento do turismo. A Região das Hortênsias, composta pelos municípios de Canela, Gramado e Nova Petrópolis, é considerada nesta dissertação como uma região historicamente turística e consolidada. O documento apresenta a mesma compreensão e a ressalta afirmando que “a atividade econômica predominante e responsável pelo crescimento regional é o Turismo” (METROPLAN, 2000:54), embora a indústria de malhas, de chocolate, moveleira, calçadista, o artesanato, a agricultura, comércio e serviços também sejam desenvolvidos. O documento afirma à época que a “região ocupa hoje o quinto lugar no destino de turistas no Brasil”, apontando para seu crescimento contínuo devido, principalmente, ao incremento de eventos temáticos (neve no inverno, Festival de Cinema de Gramado, eventos natalinos na cidade de Canela e Gramado, entre outros). As outras

¹⁸⁷ Composto por Canela, Gramado, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula apenas, segundo o MTur.

atividades econômicas desenvolvidas na região são citadas no contexto do turismo, como produção que, associada, obtém grandes benefícios. Por exemplo, “em decorrência da atividade turística, a comercialização de malhas alcança entre 35 mil a 50 mil peças vendidas na alta temporada e as fábricas de chocolate de Gramado produzem cerca de 500 toneladas do produto” (METROPLAN, 2000:54).

O município de Nova Petrópolis, no entanto, é destacado dos demais, por ter o setor calçadista, a agroindústria e as malharias como os principais responsáveis pela arrecadação de ICMS, respectivamente, “apesar da vocação turística regional”. Canela, por sua vez, segundo o documento, “apresenta excelente potencial para o ecoturismo, com inúmeros parques, como o do Caracol, o da Ferradura, o Lage de Pedra (Vale do Quilombo), a Floresta Encantada e a Fazenda Serra Azul, entre outros” (METROPLAN, 2000:54). O documento afirma que “a projeção de um desenvolvimento ainda mais expressivo para a região, dependerá do atendimento às reivindicações regionais que se referem à construção do Aeroporto Regional das Hortênsias e à conclusão da Rota do Sol” (METROPLAN, 2000:54).

Outro documento que considera e insere a política pública de turismo em vigor em seu conteúdo merecendo destaque é o ZEE da Área de Influência da BR-163. O método utilizado no diagnóstico apresentado pelo documento seguiu o padrão do Plano Estadual de Turismo, demonstrando unidade nas estratégias nacionais, estaduais e regionais, e convergência dos padrões de análise utilizados em diferentes políticas públicas.

O discurso do plano, reproduzido pelo documento, entende o turismo como um *setor econômico*, onde a análise da potencialidade da região se baseia no estudo da capacidade que os atrativos têm em captar visitantes de diferentes localidades. Embora a abordagem do turismo no documento de ZEE da BR-163 não tenha sido propriamente a de um turismo *setor econômico*, o documento reproduz o discurso do Plano, deixando nas entrelinhas uma nova abordagem ao tema. Pode-se dizer, com base em todos os documentos de ZEE analisados, que é no mínimo inovador constatar a reprodução do Plano de Desenvolvimento Turístico do estado ou da região, no corpo de um documento de ordenamento territorial como o ZEE da BR-163. Ao reproduzir o Plano de Desenvolvimento, realizado pela Secretaria de Turismo do Estado, o ZEE expõe a existência de vontade política para que o turismo se desenvolva, quais são as estratégias que pretendem ser tomadas para que esse desenvolvimento aconteça e realmente integra as políticas existentes no estado, cumprindo a função que um ZEE deve exercer. Ao expor as estratégias, é possível confirmar a convergência da política estadual com a política nacional por meio da estruturação do estado para o mercado nacional e internacional, buscando a competitividade e a sustentabilidade dos “produtos turísticos”

(conforme exposto no capítulo 2). Apesar de tratar a questão do marketing e da gestão, não se faz referência à adequação ou desenvolvimento de infra-estrutura. De qualquer forma, a equipe que desenvolveu o ZEE teve o cuidado de ler, de estudar, de entrevistar agentes, enfim, de abordar e inserir as políticas e estratégias definidas para o estado em termos de turismo. Ele apresenta informações e tece propostas com base nas políticas vigentes e estudos técnicos realizados por outros instrumentos e mecanismos de planejamento. Dessa forma, ele trabalha questões atuais e que interferem no planejamento e gestão de diversas atividades econômicas do estado do Pará, onde o turismo não é ignorado ou tratado inapropriadamente.

7.2.3 O Turismo nas UCs Inseridas nos ZEEs

Reconhece-se o uso do território de muitas Unidades de Conservação pelo turismo, bem como a existência de políticas para promoção desse uso, conforme exposto no capítulo 2. Diante disso, a análise buscou observar referências ao turismo com relação às UCs inseridas na área de influência de cada ZEE na tentativa de identificar integração de políticas públicas de turismo ao uso desses territórios.

No documento do ZEE do Nordeste do Estado do Goiás, por exemplo, as UCs são completamente ignoradas, levando a crer que seu território não oferece possibilidade de uso. O Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, que anos após a publicação do ZEE em questão, promoveu a estruturação de sua área de influência em torno do uso turístico, é completamente ignorado com relação ao tema. O documento do ZEE do Baixo Rio Parnaíba apresenta as áreas institucionais existentes (APAs, RPPNs, RESExs) e seus aspectos legais, sem, no entanto, fazer referência relevante ao turismo. O ZEE da Área de Influência da BR-163 propõe um estudo detalhado para proposição de criação de reservas na região, dando a entender que as propostas não são feitas sob critérios rígidos. Seu discurso sugere que o potencial turístico deve ser um critério avaliado para a criação de reservas. O ZEE do Litoral de São Paulo apenas reproduz recomendações de desenvolvimento de turismo ecológico existentes na legislação federal para Unidades de Conservação, sem, no entanto, tecer algum comentário com relação ao que preconiza a legislação existente.

Por sua vez, o ZEE do Litoral Norte da Bahia adapta sua proposta de zoneamento à APA Litoral Norte, apresentando um detalhamento para uso do território da APA segundo a proposta de ZEE para a área de estudo. O ZEE da Bacia do Alto Paraguai apresenta um tratamento diferenciado a territórios indígenas, que embora não tenham relação com Unidades de Conservação, possuem legislação específica para uso, assim como as UCs. Nesse sentido, o documento faz referência ao turismo vinculado a essas áreas. Afirma que os Kadiwéu

enfrentam problemas decorrentes da exploração turística “em pontos isolados da reserva (no entanto, o documento não especifica quais são esses problemas), e até os Terena recebem previsões de que poderiam vir a se associar diretamente com os empreendimentos fornecendo bens de consumo, pilotagem, coleta de iscas, entre outros.

Observa-se que apenas o ZEE da Bacia do Alto Paraguai faz referência ao turismo em terras indígenas, embora outros ZEEs analisados apresentem territórios indígenas em sua área de abrangência. Esses diferentes tratamentos com relação a UCs, Territórios Indígenas, Reservas Quilombolas (totalmente ignoradas), Áreas de Proteção Ambiental, entre outros, reforçam a presença de crenças por trás do uso desses territórios. Ademais, embora eles sejam administrados de acordo com legislações específicas, seu uso turístico é permitido, seja integral ou parcialmente. Na realidade, outros usos também são permitidos a esses territórios o que justifica a dúvida que se impõe ao questionar por que em alguns ZEEs esses territórios foram ignorados. Um zoneamento que concilia o uso econômico com a preservação do meio ambiente deve considerar o território integralmente, ou seja, deve considerar esses territórios sob jurisdição específica e suas áreas de entorno, pois estão inseridos em um contexto maior.

CONCLUSÃO

Ao analisar o conjunto dos documentos de ZEEs selecionados, de acordo com os critérios e a metodologia exposta na Introdução desta dissertação, as diferentes abordagens do turismo foram avaliadas de forma que compusesse duas vertentes analíticas, uma vinculada à ausência de clareza nas definições acerca do turismo - advindas em parte de crenças associadas às acepções-, e a outra vinculada aos conhecimentos acerca da política de turismo e sua evolução histórica, com incidência no território nacional. Ambas as vertentes, embora estejam relacionadas, levam a diferentes reflexões.

A primeira vertente faz referência ao objetivo de analisar como o turismo é abordado em alguns ZEEs e identificar as terminologias utilizadas, resultando na importância de se estabelecer terminologias claras para abordagem do turismo desde o início da elaboração de um ZEE (fase de planejamento). Por mais que o turismo não seja um tema relevante no ZEE, sua abordagem, quando houver, deve ser clara, com definições e conceitos que auxiliem a compreensão do que se pretende afirmar. Essa consideração, no entanto, não se deve apenas à necessidade do documento ser claro no que diz respeito ao turismo, mas também ao fato de o turismo não possuir clareza em suas próprias definições como área de estudo. Conforme exposto no capítulo 3, existe uma diversidade de definições, conceitos, acepções e modos de pensar o turismo. Sua complexidade e abrangência por si só, já dificultam sua compreensão por parte dos próprios bacharéis e estudiosos do turismo. Justamente por existir uma infinidade de compreensões por trás de cada termo e por não ser considerada uma área de estudo que possui teoria própria, faz-se mister definir claramente o que a equipe que elabora o ZEE entende por turismo, por turista, por visitante, por ecoturismo, por atrativo turístico, etc.

A segunda vertente faz referência aos resultados de um ZEE como estudo de caso, de forma a verificar até que ponto o instrumento ZEE possibilita a inserção das políticas de turismo em sua abordagem nos documentos, um dos objetivos específicos desta dissertação. Além disso, também apresenta os resultados obtidos na conferência da hipótese apresentada na introdução. Nesse sentido, reforça-se a noção de que o turismo deve ser compreendido como um *uso do território* em instrumentos de ordenamento territorial.

Esperava-se que fosse constatada uma maior abordagem do tema turismo nos documentos de ZEE elaborados em territórios onde o turismo se encontra historicamente mais desenvolvido. Essa hipótese pode ser confirmada em parte. Nos ZEEs da Baía de Sepetiba, que insere o Rio de Janeiro e é considerada nesta dissertação como historicamente mais desenvolvida, não foi constatada abordagens relevantes ao turismo. O ZEE da Região de Serramar (Gramado), por sua vez, apresentou relevantes abordagens. Porém, ZEEs que

inserir territórios ainda em desenvolvimento turístico, como o ZEE da BR-163 e o ZEE do Acre, fizeram algumas abordagens ainda mais relevantes. Como exemplo, cita-se a proposta de adaptação da região de Serramar inserida na área de abrangência do ZEE à região turística eleita pelo governo do estado do Rio Grande de Sul (conforme exposto no capítulo anterior).

As propostas de adaptação das áreas de abrangências dos ZEEs analisados demonstram as possibilidades que o instrumento proporciona para a compreensão das dinâmicas territoriais que o turismo e as políticas a ele relacionadas são capazes de promover. Futuros ZEEs devem, portanto, considerar a política de turismo, as regiões e os destinos indutores eleitos pelo MTur em sua área de abrangência, sem ignorar que futuros investimentos possam ser feitos nesses territórios para promoção do turismo por parte do governo, da iniciativa privada e de órgãos internacionais de desenvolvimento.

Cumprir destacar que, embora o ZEE permita a integração da política de turismo, o instrumento é apenas um norte, ou seja, não há garantias de que as metas estabelecidas por seus idealizadores sejam efetivamente alcançadas. O Zoneamento deve ser uma referência geral e respeitar o fato do território ter uma dinâmica própria, independentemente da vontade dos que planejam seu uso. Por mais que exista uma interferência proposital - como no exemplo exposto para o ZEE do Litoral Norte da Bahia, no capítulo 7, onde “muito dinheiro é gasto” para promover o turismo no território-, suas conseqüências nunca podem ser controladas por completo. Não existem mecanismos normativos que controlem as conseqüências advindas do uso planejado do turismo no território.

A simplicidade da linguagem de um zoneamento também é fundamental para que ele seja aceito e cumprido. Um documento de ZEE que insira o turismo como um uso do território deve, antes de tudo, ser essencialmente sintético, ao mesmo tempo em que permita compreender as relações sistêmicas que permeiam o ambiente e os usos múltiplos do território, considerando sua dinâmica espaço-temporal e as diferentes políticas com suas respectivas interferências.

Com relação à importância de se considerar as dinâmicas espaço-temporal próprias do território, cumpre retomar o ZEE da Bacia do Alto Paraguai, que afirma que, ainda na década de 1990, o desenvolvimento da cidade de Bonito (atual destino indutor do MTur) não estava acompanhando o crescimento do turismo, resultando em efeitos pouco animadores para a população no que concerne à insalubridade, ao sistema de saúde e à própria expansão da área urbana. Essa afirmação do documento é relevante porque aponta para a importância da integração das políticas públicas, no caso das políticas de desenvolvimento urbano, de saúde, de saneamento às políticas de turismo municipais. Por outro lado, é necessário reconhecer que

nem sempre o turismo evolui por meio de uma política pública, ou seja, por vontade política. Esse fato é claramente evidenciado no ZEE do Litoral Norte da Bahia, que apelidou inclusive uma área de “turística espontânea” – porque não havia política turística prevista para ela, e a outra de “turística programada – porque estava sendo desenvolvida com investimentos do PRODETUR.

Independentemente de haver política ou não, as dinâmicas precisam ser conhecidas a fim de permitir o equilíbrio das necessidades de adequação do território usado de forma múltipla. É nesse sentido que o ZEE passa a ser um instrumento importante para o turismo. No momento em que se constata sua capacidade como instrumento que norteia usos concomitantes de um mesmo território, apontando formas de prever e sanar conflitos ou “impactos” negativos, o ZEE fornece subsídios e alternativas à gestão do turismo no território.

No ZEE da Bacia do Alto Paraguai, a afirmação de que o crescimento da cidade de Bonito não acompanha o crescimento do turismo permite concluir que o turismo, ao se instalar num local sem saneamento, sem saúde, sem segurança, demanda urgência na adequação de diversas políticas, não apenas na política de turismo. Sem a integração e readequação das metas de saneamento, saúde e segurança, por exemplo, o turismo passa a gerar os “impactos” negativos tão temidos pelos gestores, pesquisadores, entre outros, por “matar” o próprio turismo, conforme exposto na Introdução e no capítulo 3 desta dissertação.

Os impactos negativos de fato são gerados e muitos exemplos puderam ser localizados nos documentos de ZEEs analisados. No caso de Bonito, por exemplo, aumentou o acúmulo de lixo, a disseminação de doenças agravou-se, os problemas que já existiam no município foram ampliados. No entanto, os danos não foram provocados isoladamente pelo turismo.

A *ausência* da compreensão de que o turismo é um *uso do território* que ocorre concomitantemente a diversos outros *usos* do mesmo território tem resultado em um planejamento isolado do turismo e em um desafio aos planejadores. Desafio esse que só poderá ser enfrentado no momento em que o turismo for compreendido como um *uso* concomitante, que necessita da articulação das diversas políticas existentes para se desenvolver de forma harmônica. Sem a articulação, os danos tendem a aumentar, provocando a decadência do destino turístico.

Ao analisar o discurso por trás da afirmação de que o crescimento de Bonito não acompanha o crescimento do turismo, é possível concluir que o turismo tem sua dinâmica própria que, por sua vez, tem promovido o desenvolvimento de determinados territórios do país. Esse desenvolvimento tem, por sua vez, obrigado o poder público a cumprir com seu papel a partir do momento que o mercado (e em alguns casos a própria comunidade) passa a

exigir infra-estrutura, segurança, entre outros. Essa exigência é compreendida pelo mercado como uma contrapartida aos investimentos aplicados no território e seus benefícios para a população residente (emprego, educação, etc.). Em outros casos – como exposto no ZEE da região de Serramar-, a própria população se organiza e reclama pela estruturação básica do território, de forma a criar condições para novas oportunidades econômicas, como o turismo.

O órgão público responsável pelo turismo acaba por promover a aceleração de uma estruturação que compete organicamente a outras pastas do governo. Secretarias de Turismo e/ou Conselhos de Desenvolvimento Turístico iniciam intervenções a fim de apressar investimentos em saneamento, transporte, segurança, saúde, entre outros - conforme diversos documentos de ZEE permitiram destacar (vide capítulo 5). Observa-se, por vezes, um acúmulo de competências nas pastas responsáveis pela organização e pelo planejamento do turismo. O próprio PRODETUR pode ser compreendido como um projeto que visa sanar a ausência de estruturação (aeroportos, estradas, entre outros) de determinadas regiões, que deveriam advir da ação de outras pastas governamentais. Soma-se a isso, a necessidade de salvaguarda do patrimônio.

Em geral, o que se conclui, com base na pesquisa realizada para elaborar esta dissertação, é que o ZEE é um instrumento relevante para o planejamento turístico. Por essa razão ele necessita ter uma metodologia clara e definida para o turismo, independentemente de sua área de abrangência não inserir territórios ricos em recursos turísticos. É importante que um diagnóstico dos usos do território seja capaz de apontar a existência, mesmo que mínima, de *uso do território* pelo turismo em sua abrangência e complexidade. É necessário que cada ZEE tenha uma metodologia clara a respeito do turismo a que se faz referência, para que todo e qualquer cidadão possa compreender o que os elaboradores do ZEE em questão querem dizer, independentemente de terem-se passado muitos anos de sua elaboração. Por mais que os dados de um documento de ZEE ao longo dos anos sejam desatualizados, seu conteúdo não perderá sua validade, pois se entenderá e se poderá conferir esses dados comparativamente no tempo e no território.

Nesse sentido se recomenda que as acepções existentes e já publicadas pelo Mtur sejam respeitadas. Por mais que o método já desenvolvido pelo Mtur (segmentação, roteirização, etc.) seja ambíguo e não considere a relação do turismo com o ambiente e com o território, é possível utilizar suas publicações como base para que o PZEE proponha seu método de abordagem e análise mínima do turismo nas áreas de estudo de ZEEs, em convergência com a linguagem oficial utilizada pelo MTur. Se as modalidades consideradas pelo Mtur atualmente para ecoturismo, turismo de pesca, cultural, entre outros são

questionáveis, pode-se respeitá-las clareando suas compreensões, flexibilizando a análise do turismo no território. O ZEE pode fornecer esse tipo de contribuição; sem, no entanto, confundir ainda mais o emprego de termos, porque em alguns dos ZEEs analisados, como no caso do ZEE da Bacia do Alto Paraguai, tem-se mais dúvidas do que certezas no que diz respeito à classificação dos tipos, formas e ordens de turismo (conforme exposto no capítulo 5, item 5.3).

Defende-se a importância de uma metodologia clara para abordagem do turismo em um ZEE, uma vez que se constatou que em cada ZEE analisado foram utilizados termos diferentes, sob concepções e descrições diferentes, dificultando a compreensão acerca do turismo e suas especificidades no território. É importante reconhecer que cada território tem suas especificidades no que diz respeito ao turismo. É possível falar uma mesma língua ao relatar cada uma dessas especificidades. Por mais que profissionais de distintas áreas elaborem ZEEs e por mais que haja diferentes concepções, ideologias e crenças acerca do turismo é possível estabelecer critérios mínimos para possibilitar uma compreensão maior acerca de sua relação com o território.

O ZEE não se resume a um produto técnico, um apanhado de mapas e relatórios, embora por vezes seja assim entendido. Sua proposta sugere um processo constante de identificação dos cenários sociais e econômicos e seus impactos associados, estimulando a criação de um sistema de gestão territorial que envolva diversos atores e, ao mesmo tempo, gere produtos capazes de subsidiar suas ações. Se entre esses atores há espaço para gestores, políticos, pesquisadores, entre outros, o ZEE pode ser um instrumento válido para encontrar um equilíbrio entre os diferentes interesses (econômicos, de preservação dos atrativos turísticos, e outros).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **O Zoneamento Ecológico-Econômico e o Debate Público sobre o Código Florestal**. Disponível em: <http://www.brasilsustentavel.org.br/downloads.htm>. Acesso em 5 de abril de 2009.

BAHIA. GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, Centro de Recursos Ambientais (CRA). **Projeto de Gerenciamento Costeiro: revisão do diagnóstico sócio-ambiental, consolidado numa proposta de zoneamento e plano de gestão**. MMA/ GERCO e GOVERNO DA BAHIA, Salvador, 2003.

BATISTELA, Tatiana Sancevero. **O Zoneamento Ambiental e o Desafio da Construção da Gestão Ambiental Urbana**. Dissertação (Mestrado) Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/UNB), 2007. 146p.

BECKER, Berta. Geografia Política e Gestão do Território no Limiar do Século XXI: uma representação a partir do Brasil. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 53, nº 3, set./jul. 1991. p.169-181.

BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo et all. (Orgs.). **Turismo, Espaço, Paisagem e Cultura**. São Paulo: Hucitec, 1996. 181-193pp.

BECKER, Bertha. **Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira**. Brasília: PNMA, 1995.

BECKER, B. & EGLER, C.(1997). **Detalhamento da Metodologia para execução do Zoneamento Ecológico-Econômico pelos Estados da Amazônia Legal**, MMA e SAE/PR - Laboratório de Gestão do Território (LAGET/UFRJ), Brasília.

BENI, Mário Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. 2ª ed. São Paulo: ed. SENAC São Paulo, 1998.

BLANCO, M. R. **Teoria General de Turismo**. 2ª. Ed. México: Editorial Diana,1992.

BOO, Elisabeth. **Ecoturismo, potenciales y escollos**. Washington DC, EUA, WWF/CF, 1990.

BOULLÓN, Roberto. **Planificación del Espacio Turístico**. 3ª ed. México, Trillas, 1997.

BRASIL. CF. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

BRASIL. DECRETO Nº 60.224, de 16 de fevereiro de 1967.

BRASIL. DECRETO Nº 83.518, de 23 de maio de 1979.

BRASIL. DECRETO Nº 96.944, de 12 de outubro de 1988.

BRASIL. DECRETO Nº 99.193, de 27 de março de 1990.

BRASIL. DECRETO Nº 99. 246, de 10 de maio de 1990.

- BRASIL. DECRETO Nº 99.540, de 21 de setembro de 1990.
- BRASIL. DECRETO Nº 4.297, de 10 de julho de 2002.
- BRASIL. DECRETO Nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 1.915, de 27 de dezembro de 1939.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 55, de 18 de novembro de 1966.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975.
- BRASIL. LEI Nº 2.973, de 26 de novembro de 1956.
- BRASIL. LEI Nº 3.995, de 14 de dezembro de 1961.
- BRASIL. LEI Nº 4.239, de 27 de junho de 1963.
- BRASIL. LEI Nº 7.661, de 16 de maio de 1988.
- BRASIL. LEI Nº 8.181, de 28 de março de 1991.
- BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.911, de 29 de julho de 1999
- BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE E TURISMO. **Manual Operacional de Ecoturismo**. Brasília, 1991. 174p. (não publicado)
- BRASIL, 1994. **Diretrizes para uma Política Nacional do Ecoturismo**. Brasília: EMBRATUR.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para Visitação em Unidades de Conservação**. Brasília, 2006. 70p.
- BUTLER, R. W. The concept of a tourist area cycle of evolution. Implications for management of resources. In: **The Canadian Geographer**. Montreal, vol. XXIV, n.º 1, 1980. pp. 5-12.
- CHAVES, Flávio Teodoro. **Planejamento Virtual: o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) na Amazônia enquanto instrumento de política ambiental e territorial**. Brasília: UNB/IH/ECO Dissertação (Mestrado), 2000. 109 páginas.
- CIRM. Resolução Nº 005, de 03 de dezembro de 1997.
- CORRÊA, Roberto Lobato. Os Centros de Gestão do Território: uma nota. In: **Revista Território 1/ LAJET-UFRJ**. Vol. 1, nº 1 (Jul./Dez. 1996) Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1996. p.23-30.
- COSTA, Wanderley Messias da. **O estado e as políticas territoriais no Brasil**. São Paulo: Contexto/Edusp, 1991.

- CRUZ, Rita de Cássia. **Políticas de Turismo e Território**. 3ª. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- CRUZ, Rita de Cássia. Planejamento Governamental do Turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G. de; ARROYO, M.; e SILVEIRA, M. L. **América Latina: cidade, campo e turismo**. 1ª ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales (CLACSO); São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- DEL PRETTE, Marcos Estevan. Metodologias de zoneamento: controvérsias sobre o ecológico e o econômico. In: STEINBERGER, Marília (org). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. p.187 a 215.
- DEL PRETTE, Marcos Estevan e MATTEO, Kátia Castro de. Origens e Possibilidades do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SDS/DGAT – PZEE. **Caderno de Referência: subsídios ao debate**. Brasília: MMA/ junho de 2006. p.8-34
- DEPREST. F. **Inquérito sobre o Turismo de Massa: a ecologia face o território**. Porto Alegre: Instituto Piaget, 2004.
- DIGEO/GO. **Zoneamento geoambiental e agroecológico do Estado de Goiás: região nordeste/** Hilton Lenzi Moreira, coordenador – Rio de Janeiro: IBGE / Divisão de Geociências do Centro-Oeste, 1995. 178p.
- EMBRAPA Amazônia Oriental. **Zoneamento Ecológico-Econômico da área de influência da rodovia BR-163**. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007. V.1 Diagnóstico do meio socioeconômico, jurídico e arqueologia. V.2: Meio. Ambiente e recursos naturais. V.3: Gestão territorial.
- EMBRATUR. **Procedimentos do programa nacional de municipalização do turismo**. Brasília: Embratur, 1999.
- EMBRATUR, 2006. **EMBRATUR 40 ANOS: uma trajetória do turismo no Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), 2006.
- EXAME. **ANUÁRIO EXAME TURISMO 2007-2008**. Editora Abril: São Paulo. Abril de 2007.
- FIGUEIREDO, Adma Hamam de. Proposta de Atualização da Legislação sobre Zoneamento Ecológico-Econômico. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. SDS/DGAT – PZEE. **Caderno de Referência: subsídios ao debate**. Brasília: MMA/ junho de 2006. p.35-50
- GOMES, Patrício Melo. **(Eco)turismo: uma (re)leitura dos discursos**. Brasília:IBAMA, 2003.
- GOODWIN, H. In Pursuit of Ecotourism. In: **Biodiversity and Conservation**. Vol.5(3). London: 1993. pg 277-291.
- GORMENSEN, E. The spatio-temporal development of international tourism. Attempt at the center periphery model. In: **La consummation d'espace par le tourisme et sa préservation**. Aix-en-Provence, CHET, 1981, pp.150-167.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 49.215, de 07 de dezembro de 2004

HARVEY, David. **Justice, nature and the geography of difference. 8a edition.** Malden (USA); Oxford (UK); Victoria (Australia): Blackwell publishing, 2006. (FIRST EDITION 1996)

LAGE, Beatriz Helena Gelas e MILONE, Paulo César. **Economia do Turismo.** Campinas – SP: Papirus, 1991. (Coleção Turismo). 122p.

LANNES, Maiza S. N. **O Zoneamento Ecológico-Econômico Como Instrumento de Ordenamento Territorial de Regiões de Fronteira: o caso do Brasil-Venezuela.** Dissertação (Mestrado) Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Geografia (GEA/UNB), 2000.

LAVILLE, C. **A Construção do Saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas.** Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LEITE, Cristina Maria Costa. **O Zoneamento Ecológico-Econômico: impasses e perspectivas de um instrumento de gestão ambiental.** Brasília, UNB/IH/GEA, 2001. Dissertação (Mestrado). 121p.

MASSEY, Doreen B. **Pelo espaço: uma nova política de espacialidade.** Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert (tradutores). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 312p.

MATTEO, Katia Castro de. **Situação do Zoneamento Ecológico-Econômico no Brasil.** Produto PNUD/SEDRS disponibilizado a esta pesquisadora em visita ao MMA/SEDRS em dezembro de 2007 e mais tarde, em 2008 disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente em:

<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28&idConteudo=8247&idMenu=8816>, consulta realizada em outubro de 2008.

METROPLAN. Governo do Estado do Rio Grande do Sul; Secretaria da Coordenação e Planejamento; Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN. **Zoneamento Ecológico-Econômico da Região Serramar – Fase 1.** Elaborado sob Convênio com Ministério do Meio Ambiente; Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável; Programa: ZEE/Zoneamento Ecológico-econômico (Convênio 132/98) Fevereiro de 2000.

MI. MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Documento base para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (versão preliminar).** Brasília, agosto de 2006. 259p.

MICT. MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO. **POLÍTICA Nacional de Turismo: Diretrizes e Programas. 1996-1999.** Brasília: Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, 1996.

MILLIKAN, B.H. **Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico no Estado de Rondônia: análise de um instrumento de ordenamento territorial na fronteira amazônica.** Porto

Velho, Rondônia: Projeto BRA/94/007 (PNUD/PLANAFLORO), 1998. 183p.

MIOSSEC, J-M. **Éléments pour une théorie de l'espace touristique**. Aix-en-Provence, CHET, 1976.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Rio Parnaíba: primeira aproximação**. Consórcio ZEE. CD-ROM. Relatório Completo. 88p. Brasília, 2001.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa Zoneamento Ecológico-Econômico: diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil**. 3ª. Edição Revisada: Brasília: MMA/SDS, 2006. 132p.

MORAIS, Antonio Carlos Robert e COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Crítica: a valorização do espaço**. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

MOYSÉS RODRIGUES, A. A produção e o consumo do espaço para o turismo e a problemática ambiental. **In: YÁZIGI, Eduardo et all. (Orgs.). Turismo, Espaço, Paisagem e Cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 55-62.

MURPHY, Peter E. Turismo e Desenvolvimento Sustentado. **In: THEOBALD, W. F. (org.) Turismo Global**. 2ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002. p.187-203

MTUR. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas. 2003-2006**. Brasília, 2003.

MTUR. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Segmentação do Turismo: marcos conceituais**. Brasília, 2006.

MTUR. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão**. Brasília, 2007.

MTUR. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional: relatório Brasil**. 2ª edição revisada. Brasília: Mtur, 2008.

OLIVEIRA, Antonio Pereira. **Turismo e Desenvolvimento: planejamento e organização**. 4ª. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.

OMT. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao Turismo**. [tradutora: Dolores Martins Rodrigues Corner] São Paulo: Roca, 2001.

OMT. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Desenvolvimento Sustentável do Ecoturismo: uma compilação de boas práticas**. São Paulo: Roca, 2004.

PCBAP, 1997. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PROGRAMA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE – PNMA. **Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai – PCBAP/Projeto Pantanal, Programa Nacional de Meio Ambiente**. Volume III – Análise Integrada e Prognóstico da Bacia do Alto Paraguai. Brasília: PNMA, 1997.

PEARCE, D. G. **Geografia do turismo: fluxos e regiões no mercado e viagens**. [tradução: Saulo Krieger]. São Paulo: Aleph, 2003.

PELLEGRINI FILHO, Américo. **Ecologia, cultura e turismo**. Campinas, SP: Papirus, 1993. (Coleção Turismo). 192p.

PETROCCHI, Mario. **Gestão de Pólos Turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

PLOG, S. C. Why destination areas rise and fall in popularity. *Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly*, v. 14, n. 4, p. 55-58, 1973.

_____. Por que a preservação do destino tem sentido econômico. In: **THEOBALD, W. F. (org.) Turismo Global**. 2ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002. p.267-282

PPA 2008-2010. Relatório do PPA 2008-2011 disponível no sítio eletrônico do MMA por meio do endereço: http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/arquivos/28_09122008104410.pdf e consultado em 03 de março de 2009.

RODRIGUES (2001a), Adyr A. Balastri. Percalços do Planejamento Turístico: o PRODETUR-NE. In: _____(org.). **Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 3 ed. – São Paulo: Hucitec, 2001. pgs 147-162.

RODRIGUES (2001b), Adyr Balastri. **Turismo e Espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar**. 3ª. ed. São Paulo: Hucitec, 2001. 158p.

RUSCHMANN, Dóris van der Meene. **Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiental**. Campinas, Papirus, 1997.

SAE/PR(1991), Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional. Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, Brasília, novembro.

SAE/PR(1992), Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional. **Diretrizes metodológicas e patamar mínimo de informações a serem geradas**. (2ª, versão). Brasília, dezembro de 1992.

SANTOS, Milton. 2008. **Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. 5ª. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SANTOS, Milton. 1985. **Espaço e Método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. 2002. **O País Distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania**. São Paulo: Publifolha, 2002.

SANTOS, Milton. **Pensando o Espaço do Homem**. São Paulo: Hucitec, 1982. O PRESENTE COMO ESPAÇO (fev. 1977)

SANTOS. Milton. 2004. **Por uma Geografia Nova: da crítica da geografia a uma geografia crítica**. 6ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

SELVA, V.S.F., e COUTINHO, S.F.S. "Ecotourism X Ecological Tourism in Brazil: A necessary distinction?" *In: Annals of the Second International Ecotourism Congress & Exhibition, abril*. Salvador, 2006, pp. 26-28.

SMA. 2005. Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte São Paulo**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005.

SEMA/ACRE. Governo do Estado do Acre. Programa Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre Fase II: documento Síntese – Escala 1:250.000**. Rio Branco: SEMA, 2006. 354p.

SEMA/PR. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Paraná – SEMA. **Subsídios ao Ordenamento das Áreas Estuarina e Costeira do Paraná : Projeto Gestão Integrada da Zona Costeira do Paraná com ênfase na Área Marinha**. Programa Nacional de Meio Ambiente - PNMA II; Curitiba: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA, 2006. 144 p.

SEMA/RJ. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria do Estado do Meio Ambiente – SEMA/IEF - Fundação Instituto Estadual de Florestas. **Programa de Zoneamento Econômico-Ecológico do Estado do Rio de Janeiro - ZEE/RJ. Projeto I: Diagnóstico Ambiental da Bacia Hidrográfica da Baía de Sepetiba**. Rio de Janeiro: SEMA, 1996.

SILVA, A. F. C. da; e FERREIRA, Â. L. de A. Dinâmicas Imobiliárias e Turismo: novas relações, novos riscos. *In: Cadernos Metrópole/ Observatório das Metrópoles*. N.1 (1999) – São Paulo: EDUC, 1999. Semestral. N. 18 – 2º semestre 2007. pp.109-133

SILVA, A. C. F. da; BENTES SOBRINHA, M. D. P.; CLEMENTINO, M. do L. M. Novas Tipologias Habitacionais Perante a Expansão do Capital Imobiliário-turístico em Natal, RN. *In: CADERNOS METRÓPOLE: a questão fundiária e o conflito urbano*. Cadernos Metrópole Nº 16, 2º semestre. São Paulo: EDUC, 2006. p.141-162.

SILVEIRA, Carlos E.; PAIXÃO, Dario L. D e COBOS, Valdir J. Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade. *In: CIÊNCIA & OPINIÃO* Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006 p.120 a 135.

SINCLAIR, M. Thea and STABLER, Mike. **The Economics of Tourism**. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2002. 264p.

SMA. Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. **Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte São Paulo**. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005.

SOUZA, Edson Belo Clemente. **Programa de Regionalização do Turismo: um estudo da (re)produção do espaço**. Foz do Iguaçu, PR: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2006.

STEINBERGER, Marília. **O Zoneamento Ecológico-Econômico como Instrumento para Tomada de Decisões Compartilhada**. Paper apresentado na Conferência Interamericana "Dimensões Humanas da Mudança Climática Global e do Manejo Sustentável das Florestas das Américas", realizada em Brasília, dezembro de 1997. 19p.

STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. **In: __Território, Ambiente e Políticas públicas Espaciais.** STEINBERGER, M. (org.). Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. (p. 29 a 82)

STEINBERGER, M. Turismo, território usado e cidade: uma discussão pré-teórica. In: __ (org.) **Territórios Turísticos no Brasil Central.** Brasília: LGE Editora, 2009. pgs. 29-55.

THUROT, J-M. **Capacite de charge et production touristique.** France, Aix-de-Provence, CHET, vol.43, 1980.

VERÍSSIMO, Mônica. **Metodologia de Zoneamento Ambiental. Área de Estudo: APA Gama Cabeça-de-Veados.** Tese (Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Geociências, 2003. 456 p.

WILLIAMS, Peter e GILL, Alison. Questões de Gerenciamento da Capacidade de Carga Turística. **In: THEOBALD, W. F. (org.) Turismo Global.** 2ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002. p.245-260

APÊNDICE 1

Ao observar elementos, temas e abordagens se repetirem nos relatórios, buscou-se reuni-los em quadros de forma a facilitar futuras análises. Inicialmente, buscou-se identificar toda e qualquer referência aos termos: turismo, turístico, turista, entre outros derivados. Os locais do documento onde o termo considerado relevante aparecia foram sendo identificados. Observou-se que em muitos casos, a palavra turismo surgia associada a alguma modalidade de turismo em específico, como ecoturismo, por exemplo. Tendo em vista que em diferentes relatórios foram observadas referências ao turismo vinculado a entraves para seu desenvolvimento na região, julgou-se importante observar esse item. Em outros casos, observou-se uma abordagem do turismo vinculado a impactos que ele poderia ou estaria promovendo, também resultando em um critério de análise da abordagem. Em alguns casos, principalmente em zoneamentos costeiros, o turismo era citado com relação a conflitos pelo uso da terra ou do mar, como em atividades de lazer náuticas e aquíicultura, por exemplo. Por fim, observou-se em diversos zoneamentos a dedicação de um capítulo exclusivo ao tema turismo dentro de um capítulo maior que tratava do uso do território, ou do uso do solo, ou do uso da terra, a depender da terminologia utilizada pelo relatório em questão. Assim, foram definidas as seguintes categorias e parâmetros de análise:

- 1) Inserção na Estrutura do Documento: capítulo do relatório onde a referência ao turismo foi localizada;
- 2) Modalidades: tipos de turismo citados;
- 3) Entraves: qualquer referência a fatores que estejam impedindo o desenvolvimento do turismo (direta ou indiretamente);
- 4) Impactos: qualquer referência a fatores ou atividades prejudiciais resultantes do turismo (direta ou indiretamente);
- 5) Conflitos: qualquer referência que leve a concluir a existência de conflito advindo do uso do território onde o turismo está inserido (direta ou indiretamente)

Os termos de referência ao turismo localizados no documento estão reunidos no item *Principais Referências*. A seguir serão expostos os resultados obtidos, de forma resumida em quadros, de acordo com cada relatório de ZEE analisado.

Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre

Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre Fase II: documento Síntese Escala 1:250.000 SEMA, 2006
Destino Indutor: Rio Branco
Principais referências: Ecoturismo (pgs. 49, 112; 194); alojamento e alimentação (p.124); Sítios paisagísticos (Parques) com um mínimo de estrutura turística (p.194); Turismo (p.195; 255); turista contemporâneo (p.195); produto turístico (p.195); crescimento sustentável da indústria turística (p.195); lazer (p.195); focos do turismo (atrativos históricos e culturais) (p.195); desenvolvimento científico pode ser transformado em atrativo cultural (p.195); laboratórios de pesquisa abertos ao turismo (p.195); fator de movimentação turística (eventos culturais) (p.195); componente mais importante da experiência turística (pessoas que habitam o local) (p.195); atrativo extraordinário e um grande potencial turístico (Parque Nacional da Serra do Divisor (p.201); recreação (p.201); formas de lazer e viagens (natureza como cenário e objetivo final) (p.201); turismo ecológico (p.203); potencial ecoturístico (p.203); Área de Especial Interesse Turístico (p.234); Estrada do Pacífico, rota de turismo (p.236); rota turística Caminhos do Pacífico (p.237); fomento ao turismo ecológico quando apropriado (p.305, 306); atividades de objetivos turísticos (p.305); elevado potencial turístico (p.295).
Inserção na estrutura do documento: II. Recursos Naturais e Uso da Terra - 1. O meio físico - 1.3 Solos (p.49); 1. Estrutura Fundiária - Projetos de Assentamento (p.112); 2- Economia (p.124); 1.2 Patrimônios históricos e naturais - Sítios Paisagísticos (p.194, 195); 2. Gestão Territorial - 2.1 Sistema estadual de áreas naturais protegidas e os instrumentos de planejamento e gestão - 2.1.1. As Unidades de Conservação de Proteção Integral - O Parque Nacional da Serra do Divisor (p.201); Parque Estadual Chandless (p.203); 3. Planejamento e Política Ambiental - 3.1. Planejamento e Gestão Urbana - Plano Diretor Participativo - Feijó, Rio Branco, Sena Madureira, Alto Acre (p.234); Consórcio Territorial - Alto Acre e Capixaba (p.236); 3.5 Fronteiras e Povos Indígenas - O entorno do Paralelo de 10°S (p.255); 5. Conclusão - 5.2. Características e Diretrizes de utilização de Zonas e Sub-zonas - Zona 2: Conservação dos Recursos Naturais e Preservação Ambiental (p.305)
Modalidades: Ecoturismo; turismo ecológico.
Entraves: mínimo de estrutura turística em Parques criados para proteger sítios paisagísticos; falta de reconhecimento e preservação do patrimônio histórico/cultural, natural/paisagístico do Acre; urgência na criação de mecanismos eficazes de identificação, documentação, proteção e fiscalização do patrimônio cultural; o Parque Nacional da Serra do Divisor não está aberto para visitação pública; entorno de UC bastante heterogêneo representando atenção redobrada na gestão e fiscalização contra ameaças de madeireiros e pescadores.
Impactos: não faz referência direta.
Conflitos: não faz referência direta.

Zoneamento Ecológico Econômico da Área de Influência da BR-163

Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Influência da Rodovia BR 163 Escala 1:250.000 EMBRAPA, 2007
Destino Indutor: Santarém – PA
<p>Principais referências: turistas; Agencia de Desenvolvimento do Turismo de Santarém – SANTUR (2x); agências bancárias e de turismo, de companhias aéreas, de empresas de transportes fluvial e rodoviário, de hotéis, de linhas rodoviárias intermunicipais, de locadoras de automóveis, de pousadas e restaurantes, de táxi aéreo e a existência de aeroporto e terminal rodoviário; áreas de lazer; Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico (3x); Artesanato; atividade turística (5x); atividades de lazer; atividades de turismo (2x) ecológico; atrativos (7x); atrativos de primeira grandeza (5x); atrativos de segunda grandeza; atrativos naturais; atrativos turísticos (8x); bens e direitos de valor turístico; componentes turísticos; Conselho Municipal de Turismo e Meio Ambiente (COMTUMA); critério de classificação dos atrativos turísticos; cruzeiros fluviais; demanda nacional e internacional; demanda reduzida pelos serviços turísticos; demandas dos setores de serviços de turismo; desenvolvimento do turismo (2x); desenvolvimento turístico competitivo e sustentável; despertar o interesse do turismo em conhecer a região; destino turístico; diagnóstico das atividades turísticas; Diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará; Divisão de Marketing Turístico; Divisão de Planejamento Turístico; ecoturismo (2x); equipamentos turísticos (4x); espaços para caminhadas ecológicas; eventos turísticos; exploração econômica dos recursos turísticos; exploração turística; fator indutor do fortalecimento do turismo nos municípios do entorno; formação e aperfeiçoamento de recursos humanos para o turismo; formatação dos produtos turísticos; forte atratividade nos mercados domésticos e nacional; fragilidade do marketing turístico; gasto turístico; grande atrativo nos quatro segmentos do mercado (rio Xingu); incentivo ao turismo como vetor de desenvolvimento social e econômico; incremento do turismo; inexistência de atrativos; informações e estatísticas turísticas; infra-estrutura básica e turística; infra-estrutura de suporte ao turismo (2x); infra-estrutura e equipamentos turísticos; Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural (3x); Inventário da Oferta de Infra-estrutura turística (2x) de Santarém; Lazer (3x); mercado (turístico) doméstico, regional, nacional e internacional; mercado de serviços de hospedagem (hotéis, pensões e locação de residência); motivados ou pelos atrativos naturais ou pelas manifestações populares; motivados pelo lazer; Municipalização do Turismo; negócios relativos a sol e praia e realização de eventos; oferta de atividades turísticas; PARATUR; patrimônio turístico; pequenas empresas especializadas na prestação de serviços de turismo; perfil do visitante (2x); pesca esportiva (3x); Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (2x); poder de atração; polarização das atividades turísticas no município de Santarém; Política de Desenvolvimento do Turismo; política de marketing; política municipal do desenvolvimento turístico; políticas públicas de incentivo ao turismo (2x); políticas empresariais de incentivo ao turismo; pólo do turismo ecológico na região amazônica; pólos turísticos; portão de entrada do turismo na região; portão de entrada dos turistas (ou para o turismo) (3x); potenciais atrativos; potenciais visitantes; potencial turístico (3x); potencialidades dos recursos turísticos regionais; potencialidades turísticas (2x); prestadores de serviços turísticos; produtos estratégicos e únicos; produtos turísticos (4x); PROECOTUR; Programa de Diversificação da Oferta Turística do Pólo Tapajós – PDOT; projetos de aproveitamento turístico; recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico; recursos turísticos (11x); regionalização; rota dos cruzeiros fluviais; roteiros de visitas a cachoeiras, sítios arqueológicos e formações rochosas (Monte Alegria e Alenquer); Plano de Desenvolvimento Turístico do governo estadual; roteiros de visitas; SANTUR (2x); Secretaria de Turismo de Itaituba; Secretaria Municipal de Gestão do Meio Ambiente e Turismo (SEMAT); Secretaria Municipal de Turismo e integração regional; Secretaria Municipal de Turismo, Indústria e Comércio; segmento de visitantes; serviços turísticos locais; serviços turísticos; setor turismo; tempo de permanência média do visitante; três cidades pólos; turismo (8x); turismo de aventura; turismo enquanto atividade econômica; turismo enquanto indutor potencial de desenvolvimento; turismo étnico-raízes; turistas brasileiros; turistas estrangeiros (2x); turistas, passageiros e tripulantes dos navios de Cruzeiro; turistas; uso econômico do atrativo; uso econômico dos recursos turísticos; utilização racional dos recursos turísticos; vetor do desenvolvimento sócio-econômico da região; viagem de turismo (2x); viagem; viajaram por motivos de negócios; Visitantes (8x); visitantes brasileiros; visitantes estrangeiros</p>
<p>Inserção na estrutura do documento: 14 Capítulo: TURISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS p.319 (4x); 14.1 Atrativos Turísticos (P.320) (10x); 14.2 Infra-estrutura e Equipamentos Turísticos (3x); 14.3 Políticas Públicas para o Setor (13x); 14.4 Limites e Potencialidades para a Expansão da Atividade Turística (11x); 16 Capítulo: DIAGNÓSTICO ARQUEOLÓGICO - 16.3 Descrição dos sítios, das ocorrências e das</p>

informações (p. 379)- CARRAPICHO; VOLUME II – MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS - Capítulo: Economia Mineral (p. 288); (p.317); diagnóstico do uso da terra (p. 591); VOLUME III – GESTÃO TERRITORIAL - Legislação Territorial – Unidades de Conservação – Parques Nacionais (definição); Quadro Resumo da Legislação Ambiental no Brasil; Quadro Influência da Legislação Ambiental na Região da BR-163 (4x); Proposta de gestão dos municípios da sub-região do baixo e médio Tapajós; Proposta de gestão dos municípios da sub-região transamazônica oriental.

Modalidades citadas: Ecoturismo (2x); turismo de aventura; turismo de pesca; turismo ecológico (3x).

Entraves: o turismo ser desenvolvido de forma concentrada em determinada sub-área, em detrimento das demais; Santarém assumir posição hegemônica e não promover o desenvolvimento dos municípios do entorno – efeitos perversos (não descritos) serão desencadeados nos municípios vizinhos; falta de segurança; falta de limpeza pública; atendimento prestado aos turistas; transporte coletivo; altos preços de produtos e serviços; baixa qualidade da infra-estrutura que dá suporte ao evento; infere-se que a rigidez na inclusão ou exclusão de municípios em Planos de Desenvolvimento setoriais ou não, pode ser um entrave para o desenvolvimento do turismo; dificuldade de acesso; precariedade das informações existentes sobre atividades turísticas; falta de banco de dados por parte dos órgãos oficiais; falta de ações efetivas de estímulo ao turismo pela secretaria municipal de turismo de Altamira; construção da hidroelétrica de Belo Monte (construção da barragem sobre os atrativos turísticos); atrativos da sub-área da Transamazônica Oriental são muito semelhantes aos da Calha do Amazonas – perca do poder de atração da região diante da falta de infra-estrutura mais favorável que a do “concorrente” próximo; construção da barragem do Tapajós, que irá inundar a área de maior potencial do município de Itaituba; dificuldade do acesso rodoviário; alto custo do transporte aéreo; infra-estrutura precária; falta de atratividade, marketing, produtividade e gestão; inexistência de políticas efetivas para o incremento do turismo em âmbito municipal; inexistência de planos de desenvolvimento do turismo municipais abrangentes; falta de clareza do papel de determinadas instituições criadas para o desenvolvimento do turismo; falta de coordenação das ações interventivas; atrativos não são conhecidos integralmente – falta de informações consistentes e confiáveis em relação aos recursos turísticos e aos impactos oriundos do uso econômico dos recursos; ausência de políticas públicas efetivas; fragilidade da base econômica da região; inexistência de políticas públicas capazes de criar incentivos ao aproveitamento da dotação de recursos e garantir a sustentabilidade das atividades econômicas; falta de políticas públicas ou empresariais em promoção (despertar o interesse do turista), infra-estrutura (acesso) e serviços com qualidade (estruturação e qualificação dos serviços turísticos); falta de promoção do destino; dificuldade de acesso à região; inexistência de demanda, um dos elementos determinantes da realização de investimentos privados (via de mão dupla); ausência de uma política de marketing mais arrojada; deficiente divulgação dos componentes turísticos; ausência de uma verdadeira Política de Desenvolvimento do Turismo; timidez das políticas públicas de indução dos investimentos; falta de investimentos e qualificação da mão-de-obra.

Impactos: há referência a impactos favoráveis que podem ser gerados com a atração de visitantes em relação ao mercado (diversificação da base econômica legal gerando estrutura produtiva mais sólida); impactos negativos não são conhecidos em sua plenitude, mas reconhece-se que podem existir; uso econômico do atrativo (riqueza étnica) sobre a vida dos povos indígenas que habitam a região.

Conflitos: uso dos atrativos X uso dos recursos para produção de energia elétrica (inferência); uso dos atrativos naturais de Itaituba X uso dos recursos para produção de energia elétrica barragem do Tapajós (inferência); sobreposição de competências entre SANTUR E COMTUMA.

Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Rio Parnaíba

Zoneamento Ecológico-Econômico do Baixo Rio Parnaíba Escala 1:250.000 MMA / SDS/ Consórcio ZEE Brasil, 2007
<p>Destino Indutor: nenhum município do Maranhão pertence às regiões turísticas do PNT 2007-2010; no Piauí estão Buriti dos Lopes, Cajueiro da Praia, Ilha Grande, Luis Correia e Parnaíba, sendo esse último considerado indutor; no Ceará, Chaval e Barroquinha fazem parte de regiões turísticas do Mtur.</p>
<p>Principais referências: agências de turismo; atividades de turismo (6x); atividades de turismo de baixo impacto como passeios turísticos e pesca esportiva; atividades de turismo rural implantadas e controladas; atrativos turísticos e de lazer; barcos de passeio turístico; chácaras turísticas; circuito turísticos; corredor turístico; desenvolver atividades de turismo e lazer de contemplação; ecoturismo (4 vz); estudo de capacidade de carga do ecossistema para fins de implantação de projeto ecoturístico; expansão do turismo como vetor de transformação; exploração com turismo e lazer; fluxo turístico; infra-estrutura apropriada ao turismo de maior densidade (promover); infra-estrutura de complexo turístico (2vz); infra-estrutura de turismo; serviços (turísticos) da região; navegação com barcos de pequeno porte para turismo; passeios turístico dunas móveis; perda de atrativos turísticos (2 vz); período de maior movimento de turistas; pesca amadora; política nacional de turismo; potencial científico e turístico; potencial turístico (3 vz); potencialidade para a prática do ecoturismo; principal portal para o turismo (Parnaíba); processo de valorização seletiva do espaço regional pelo turismo; PRODETUR; projetos regionais de desenvolvimento turístico; promoção do turismo; promover o desenvolvimento do ecoturismo na região; recursos turísticos; roteiro turístico regional; Secretarias Estaduais de Turismo; Turismo (6 vz); turismo controlado; turismo e lazer (4 vz); turismo e lazer (sítios arqueológicos); turismo litorâneo; turismo náutico e esportes aquáticos de baixo impacto; turismo ocorre em APPs; turismo rural(3 vz); turismo rural e ecológico (2 vz) ; turismo rural e lazer; turismo rural rústico; turistas (3 vz); turismo de massa.</p>
<p>Inserção na estrutura do documento: Introdução; 4. DIAGNÓSTICO AMBIENTAL - 4.2 Uso da Terra e Sistema de Produção, 1 - Recursos Marinheiros (p.31); 1 - Recursos Turísticos (p.33); Rizicultura e Pesca (p.37); SITUAÇÃO ATUAL - 5.1 Potencial econômico e social (p.45); 5.3 Incompatibilidades Legais (p.47); 6. UNIDADES DE INTERVENÇÃO – 6.1 Áreas Propostas (p.47); 6.2. Problemas, Potencialidades e Limitações (p.51) - Situação Atual por Unidade de Intervenção (Salgados, Lagoas Costeiras, Dunas Móveis, Dunas Fixas, Tabuleiros Costeiros Ocidentais: com Paleodunas, áreas medianamente frágeis, Planície Fluvial, Tabuleiros costeiros ocidentais: sem paleodunas, Tabuleiro Interiorano: com neossolo quartzarenico, áreas medianamente estáveis); Prognóstico 7. Cenários 7.1 Cenário de Inclusão e Exclusão (p.56, 57, 59) 7.2 Cenários Tendencial e Desejado - QUADRO DE CENÁRIOS – Marinha e Praia, Planície flúvio-marinhas, Dunas, tabuleiros costeiros ocidentais, tabuleiros interioranos, planaltos; 8. DIRETRIZES GERAIS E ESPECÍFICAS 8.1 Diretrizes Gerais - proposta (diretrizes) (p.62); 8.2. Diretrizes Específicas - ÁREAS FRÁGEIS (p.64, p.65); Lagoas Costeiras (p.65); Proposta (diretrizes) áreas frágeis (p.66); Dunas (p.65); áreas frágeis – planície fluvial ribeirinhas (p.66); áreas medianamente frágeis (p.68); tabuleiros costeiros orientais com neossolos quartzarenicos (p.69); Planaltos Dissecados (p.70)</p>
<p>Modalidades citadas: Ecoturismo (7vz); turismo náutico; turismo rural (5); turismo rural e ecológico (2); turismo rural e lazer; turismo rural rústico.</p>
<p>Entraves apontados para o turismo: dificuldade de acesso à Lagoa Bacuri; falta de regularização, controle e monitoramento do turismo nas APP, sobretudo no delta; existem dois modelos. Para cada um deles é possível inferir alguns entraves; falta de infra-estrutura; falta de proteção ao patrimônio paisagístico; falta de proteção à biodiversidade da unidade; falta de controle da especulação imobiliária e expansão urbana; projetos arquitetônicos e de infra-estrutura inadequados para a unidade (capazes de comprometer a paisagem).</p>
<p>Impactos: abertura de grandes clareiras na vegetação natural; substituição de pequenas propriedades rurais por chácaras turísticas; perda de atrativos turísticos; perda de atrativos turísticos e de recreação; perda de atrativos turísticos; conflito e insustentabilidade com os barcos de passeio turístico e outros; aumento do uso da praia; aumento de efluentes, aterramento das áreas de mangue para avanço imobiliário, aumento da ocupação do entorno das lagoas; perda da qualidade do patrimônio paisagístico; prejuízo à qualidade dos recursos hídricos; perda de atrativos turísticos; no cenário tendencial sugere-se que as grutas e matas de grande valor cênico e de biodiversidade serão depredados.</p>
<p>Conflitos: não apontados diretamente, mas infere-se que relacionados a proprietários de áreas rurais, com “turistas” de segunda residência e proprietários de bares e restaurantes à beira da lagoa do Portinho e proximidades; carcinicultura X turismo (beleza cênica do local – inferência); pesca amadora X profissional (inferência); barcos de pesca X barcos de turismo náutico.</p>

Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte da Bahia

Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte da Bahia Escala 1:250.000 GERCO MMA/GOVERNO DA BAHIA, 2003
Destino Indutor: Salvador e Mata de São João
<p>Principais referências: afastando o turismo (descaracterização da paisagem); área turística espontânea; áreas turísticas (3 vezes); atividade do turismo ecológico; atividade turística desordenada; atividades econômicas imobiliárias e turísticas; atividades turísticas (4 vezes); atividades turísticas programadas; capacidade de carga dos ambientes; centro polarizador do turismo ecológico regional; centro urbano receptor do turismo internacional e nacional mais qualificado (Salvador); centros receptores de turismo; Complexo Turístico Costa do Sauípe (2); complexos hoteleiros; complexos industriais internacionais; Complexos turísticos (7 vezes); complexos turísticos internacionais; complexos turísticos programados (2) pelo PRODETUR; conflito entre usos urbanos e o turismo; cultura dos turistas de maior renda; demandas do turismo; desenvolvimento turístico mais intenso; destino turístico internacional; elemento turístico (2 vezes); empreendimentos turísticos âncoras; empreendimentos turísticos de padrão internacional; equipamentos de apoio à visitação pública controlada; escolas profissionalizantes de turismo; espaços urbanos turísticos ambientalmente sustentáveis; Infra-estrutura de apoio ao turismo; Macro-Zona Turística Programada; Maior complexo turístico da América do Sul; mercado turístico; modelo de desenvolvimento turístico (2 vezes); modelo de desenvolvimento turístico da zona costeira do Litoral Norte; modelo de desenvolvimento turístico programado, modelo de desenvolvimento turístico sustentável (2 vezes); modelo dos grandes e densos complexos turísticos; modelo turístico programado; modelo(s) turístico(s) (6 vezes); núcleos de apoio ao turismo ecológico; Plano de Desenvolvimento Turístico (2 vezes); Plano de Desenvolvimento Turístico Ecológico; Plano de desenvolvimento turístico participativo; Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável PDTS (2 vezes); Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico; pontos de apoio ao turismo programado; povoados vizinhos aos complexos turísticos; programa de desenvolvimento turístico (apoio de agências internacionais de desenvolvimento); Programa de Desenvolvimento Turístico do Estado – PRODETUR (3 vezes); Programa de Desenvolvimento Turístico do Estado da Bahia – PRODETUR (2 vezes); Programa de Desenvolvimento Turístico Ecológico (2 vezes); Programa de Desenvolvimento Turístico Sustentável (3 vezes); programa de turismo ecológico; programa turístico na zona costeira; programas turísticos (2 vezes); projeto turístico da Costa do Sauípe; projeto(s) turístico(s) (3 vezes); projetos de melhoria de infraestrutura; receber turistas em suas residências; restauração do patrimônio artístico cultural e capacitação do morador local para a atividade; roteiros turísticos ecológicos; subcentros urbanos turísticos; território da unidade sócio-ambiental homogênea denominada de turística espontânea; território da unidade sócio-ambiental homogênea denominada turística programada; trilhas e atributos ecológicos de relevância turística; trilhas e roteiros turísticos de visitação; turismo de “farofeiro”; turismo de fim de semana de baixa renda; turismo ecológico (4 vezes); turismo espontâneo de baixa renda; turismo espontâneo nas povoações tradicionais; turismo intra-regional; turismo programado (2 vezes); turista de baixa renda vindo de Salvador; turistas urbanos de baixa renda; turistas veranistas; turística ecológica; turísticos (espaços econômicos institucionais associados a projetos governamentais); utilização turística da Baía de Todos os Santos; visitação controlada de áreas de relevante interesse ecológico e paisagístico; Vocação para o turismo ecológico; Zona de Complexos Turísticos Programados; Zona de Urbanização Prioritária; Zona Turística Ecológica (2 vezes); Zona Turística Programada (2 vezes); Zona Turística Programada Sustentável (2 vezes); Zona(s) Turística(s) Urbana(s) Controlada(s) (2 vezes); Zona(s) Turística(s) Urbana(s) Programada(s) (2 vezes); Zoneamento Turístico Ecológico</p>
<p>Inserção na estrutura do documento: Introdução (1); O território do Gerco (2); Fundamentos da análise e gestão territorial (3); Diagnóstico Sócio-ambiental (história econômica da região); Diagnóstico Sócio-ambiental - Macro análise sócio-ambiental – considerações gerais; – descrição das unidades socioambientais homogêneas – turística programada; – turística espontânea; Proposta de ordenamento territorial - Construção dos cenários - Cenário I – configuração atual do território - Turística programada; - Turística espontânea; – Agropecuária; Proposta de ordenamento territorial - Construção dos cenários - Cenário II – projeção das tendências atuais – turística programada; – turística espontânea; - agropecuária; - agroflorestal; Proposta de ordenamento territorial - Construção dos cenários - Cenário III – Usos ideais projetados – Urbana contínua; – Urbana em expansão; – Turística Programada; Turística Espontânea; Agropecuária; Agroflorestal; – Zoneando o Território do GERCO Litoral Norte – Descrição das Zonas – ZTPS – Zona Turística Programada Sustentável; – ZUP – Zona de Urbanização Prioritária; – ZTE – Zona Turística Ecológica; – ZAE – Zona Agroecológica; Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte - Proposta de revisão do Zoneamento - Descrição das Zonas – Macro Zona Turística Programada; – Zona de Complexos Turísticos Programados; – Zona Turística Urbana Programada; – Zona de Urbanização Prioritária; – Zona de Urbanização Restrita; –</p>

Zona Turística Urbana Controlada; – ZAP – Zona Agropecuária; – Plano de Gestão e Monitoramento – Programas de desenvolvimento – Zona Turística Ecológica; – Zona Turística Programada Sustentável; – Zona Agropecuária (2)
Modalidades citadas: turismo ecológico; turismo espontâneo; turismo intra-regional; turismo nacional e internacional; turismo programado (modelo dos grandes e densos complexos turísticos – inferência); turismo sustentável.
Entraves: existência de dois modelos turísticos distintos no território demanda análises mais específicas para identificar o modelo mais apropriado; existem diferenças marcantes nos modelos turísticos (Costa do Sauípe X Praia do Forte); não existem estudos atualizados de como as áreas entre os dois complexos serão desenvolvidas (presença de ecossistemas de grande relevância ambiental conservados); sub-aproveitamento do novo mercado que vem sendo gerado pela atividade turística; os resorts de menor porte apresentam grande dificuldade financeira não conseguindo competir com os grandes resorts da região (cenário); falta de planejamento, falta de infra-estrutura e falta de investimentos e projetos para a região; desmatamento, descaracterização da paisagem (afasta o turista) – cenário; com a retomada das atividades agroflorestais, a paisagem e o ambiente são degradados, o que prejudicará ainda mais o turismo, então decadente na região (observar o conflito dos usos do território); presença de turismo de segunda residência pode atrapalhar o turismo que se quer para a região (cenário); especulação imobiliária; falta de um modelo de desenvolvimento turístico sustentável; existência de áreas ainda pouco ocupadas com presença de ecossistemas importantes
Impactos: rápida expansão urbana não manejada sobre áreas frágeis podem causar danos irreversíveis à qualidade ambiental; qualidade ambiental da zona costeira comprometida devido a processo urbano acelerado e uso múltiplo (atividades turísticas, industriais, etc.); prejudicar a qualidade ambiental e promover riscos em caso de expansão descontrolada/não-planejada; turismo desordenado; choque cultural entre turistas de baixa renda e população local; baixa circulação de dinheiro; A paisagem e os recursos naturais são todos alterados e artificializado (cenário); favelização, degradação ambiental (cenário); invasões, desmatamento, descaracterização da paisagem, afastamento do turista; aceleração do declínio da atividade turística programada com a degradação da paisagem e do ambiente provocados pelas atividades agroflorestais; vetor norte perde dinamismo (é o uso ideal projetado – controle da expansão urbana na região); infere-se impactos aos recursos naturais e às comunidades locais caso o turismo espontâneo nas povoações locais continue se expandindo; turistas veranistas adquirem imóveis e descaracterizam o padrão arquitetônico local, induzindo também a expulsão dos moradores locais para áreas periféricas
Conflitos: conflito entre usos urbanos e o turismo

Zoneamento Geoambiental e Agroecológico do Estado de Goiás

Zoneamento Geoambiental e Agroecológico do Estado de Goiás Escala 1:250.000 Ministério do Planejamento e Orçamento e IBGE, 1995
Destino Indutor: Alto Paraíso (Chapada dos Veadeiros)
Principais referências: grutas de interesse turístico e arqueológico; recreação (2 vezes); áreas para recreação, lazer e turismo.
Inserção na estrutura do documento: Zoneamento do Potencial Geoambiental - Região V – Patamares do Chapadão Central - Geossistema 16 – Cárstico-Pelítico Guarani de Goiás-Divinópolis de Goiás (p.116; – Preservação - Caracterização das Áreas para preservação (p. 167); Zoneamento do Potencial Geoambiental – Qualidade ambiental (p.213)
Modalidade: não faz referência.
Entraves apontados para o turismo: não apontados.
Impactos: não faz referência.
Conflitos: não aponta.

Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai – PCBAP

Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai – PCBAP (Volume III – Análise Integrada e Prognóstico da Bacia do Alto Paraguai). Escala 1:250.000 MMA/ PNMA, 1997. 3 vol.
Destino Indutor: Bonito (MS), Corumbá (MS), Cáceres (MT) e Cuiabá (MT)
Principais referências: acampamento; acesso a esse lazer; afluxo de turismo/turistas; afluxo sazonal; alojamento; alta temporada; área de lazer para a capital (CG); Área potencial para o turismo; área turística; áreas de lazer; atividade do turismo; atividade turística desordenada; atividade turística recreacional ecológica; atividade turística; atividades de lazer e turismo; atividades turísticas; atrações turísticas; atrativo do turismo regional (pesca esportiva); atrativos relacionados aos recursos naturais; atrativos turísticos; aumento da atividade turística; barco-hotel; base para o turismo; camping, acampamento, rancho de pesca; clientela do turismo cultural recreacional; conjugação da hospedagem; controle e regulamentação do turismo; correntes turísticas; crescimento do turismo; demanda do turismo recreacional cultural; demanda dos turistas; demanda (2 vz); desenvolvimento do turismo (2 vz); desenvolvimento sustentável; ecoturismo; educação ambiental para o turista; empreendimentos turísticos; empresas de turismo; espaço organizado para o turismo; estrutura de alojamento; excursionista; expansão do turismo; exploração turística; fluxo de pessoas das mais diversas procedências; forma de alojamento; forma de hospedagem; formas de turismo; guias turísticos; hóspedes; infra-estrutura hoteleira e de camping; infra-estrutura turística (hotéis, pousadas, campings, restaurantes, etc.); intensa atividade turística; lazer da pesca; lazer; maior atrativo turístico de toda a BAP/MT; mercado de trabalho do turismo; Oktoberfish; ordenamento das atividades turísticas; ordenamento do turismo; ordenamento e fiscalização do turismo; ordenar o turismo de pesca; paisagens naturais de interesse turístico; “passeio”; passeios fluviais; perfil desta demanda; pesca turística; plano diretor de turismo; pólo emissor; pontos atrativos característicos de cada lugar; pontos de recepção; potencial de áreas de relevante interesse turístico e de belezas paisagísticas; potencial para o turismo; potencial turístico da região; potencial turístico; potencialidades turísticas; prática do lazer da pesca; principais problemas do turismo; Programa de Desenvolvimento do Turismo; Programa de Desenvolvimento e Ordenação da Atividade Turística; projeto de turismo; questão turística; rancho de pesca; recreacional esportivo; recurso turístico recreacional; recursos turísticos; regulamentação do turismo; rodovia Tanspantaneira (2); secretaria de indústria, comércio e turismo do MS; Secretaria de Turismo e Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agricultura, Meio Ambiente e Turismo de Dom Aquino; Secretaria Municipal de Indústria, Comércio, Turismo, Agricultura e Meio Ambiente de Cáceres; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo (Municípios: Alto Araguaia, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Poconé e Santo Antonio do Leverger); secretarias de turismo; Selo Turismo; setor de alojamentos; setor turístico pesqueiro; show turístico; subprograma planejamento global do turismo; suporte hotéis-pesqueiros, pesqueiros, campings, ranchos-de-pesca e áreas de acampamentos; surgimento do turismo na BAP; tendência para turismo; tipo de turismo; treinamento de guias turísticos; turismo contemplativo-cultural; turismo conservacionista; turismo contemplativo; turismo cultural e educacional; turismo cultural; turismo da pesca; turismo da prostituição; turismo de águas termais; turismo de massa, pesqueiro, contemplativo e ecoturismo; turismo de pesca e recreativo/ecológico; turismo ecológico; turismo educacional; turismo esportivo; turismo itinerante; turismo mais sedentário; turismo

paisagístico e contemplativo; turismo paisagístico; turismo pantaneiro; turismo pesqueiro e contemplativo; turismo recreacional cultural e esportivo; turismo recreacional cultural e recreacional esportivo (pesca); turismo recreacional cultural; turismo recreacional cultural e recreacional esportivo; turismo recreacional e cultural; turismo recreacional e pesqueiro; turismo recreacional esportivo da pesca; turismo rural e contemplativo; turista; visitantes.

Inserção na estrutura do documento: Volume III - Caracterização Geral da Bacia do Alto Paraguai – BAP - Meio Físico - Hidrossedimentologia (p.36) Qualidade da água; Meio Biótico – Fauna (3 vezes); Sócio-economia de MT – Turismo (p.93), (p.94), (p.94/96), (p.96 – 2 vezes); Estudos Regionais e Urbanos (p.96 – 2 vezes); Culturas Regionais (p.100); Condição de Vida da População (120); Aspectos Econômicos (p.144); Turismo (p.151 – 4 vezes), (p.152), (p.155/6/7), (p.157.8); Culturas Regionais (p.165); Culturas Indígenas – Kadiwéu (p.176 – 2 vezes); Sócio-economia de MS – Aspectos Jurídicos e Institucionais de Mato Grosso (p.183); Administração Pública (p.183); Aspectos Legais (p.188); Administração Pública (p.189), (p.190); Unidade de Análise Integrada – Unidades Ambientais Sócio-econômicas – Tangará da Serra (p.231); Nobres/Rosário Oeste (p.237), (p.238); Chapada dos Guimarães (p.238); Unidade 13 – Cuiabá/Várzea Grande e Poconé; Unidade 18 – Pantanal do Cáceres; Unidade 19 – Pantanal de Poconé; Unidade 20 – Pantanal de Barão de Melgaço/ Sto Antonio do Leverger; Unidade 26 – Planície do Pantanal Sul (p. 246 – 2 vezes); Unidade 27 – Corumbá/Ladário (p. 248), (p. 249 – 4 vezes), (p. 251); – Unidade 28 – Aquidauna/Jardim (p.253 – 2 vezes); – Unidade 29 – Bonito (p.258 – 4 vezes), (p.261); Unidade 31 – Altas Bacias dos Rios Aquidauana e Taquari (p.265); – Unidade 32 – Sonora/Coxim (p.269), (p.270), (p.272); – Unidade 34 – Áreas Indígenas Guató (p.275); Unidade 34 – Áreas Indígenas Kadiwéu (p.277); – Unidade 34 – Áreas Indígenas Terena (p.281); Volume III - Caracterização Geral da Bacia do Alto Paraguai – BAP – Unidade de Análise Integrada – Terras Inundáveis - Fragilidades Potenciais e Impactos Ambientais (p.285/6); – Capítulo III – Zoneamento Ambiental e Diretrizes Gerais e Específicas – Diretrizes Gerais e Específicas – Estratégia Global (p.301 e 302); – Estratégia Global (p.302); – Diretrizes Gerais – Desenvolvimento sustentado e recuperação (p.307), (p.310); – programa de educação ambiental (p.315); – programa de qualidade ambiental (p.321); – Diretrizes Específicas – Unidade Província Serrana (p.329); – Unidade Planalto de Tapirapuã – Tangará (p.330); – Unidade Arruda - Mutum (p.332); – Unidade Chapada dos Guimarães (p.333); – Unidade Planalto do Casca (p.333); – Unidade Planalto dos Alcantilados (p.335); – Unidade Depressão Cuiabana/Várzea Grande (p.335); – Unidade Depressão de Rondonópolis (p.336); – Unidade Chapada dos Guimarães Sul (p.337); – Unidade Pantanal de Barão de Melgaço (p.338); – Unidade Pantanal do Paraguai (p.338); – Unidade Pantanal de Poconé (p.338); – Unidade Pantanal de Cáceres (p.340); – Unidade Chapada do Rio Correntes (p.341); – Unidade Pantanal do Paiaguás/Nhecolândia (p. 342); – Unidade Residuais do Amolar (p. 343); – Unidade Planalto de Maracaju (p.344); – Unidade Residuais do Urucum (p.344); – Unidade Pantanal do Abobral – Negro; – Unidade Pantanal do Miranda (p.384); – Unidade Pantanal do Nabileque (p.348); – Unidade Bonito (p.348); – Unidade Pantanal de Porto Murtinho; – Unidade Área Indígena Kadiwéu.

Modalidade: ecoturismo (forma); turismo contemplativo-cultural; turismo conservacionista; turismo contemplativo (forma); turismo cultural (tipo de turismo); turismo de pesca; turismo de massa (forma de turismo); turismo educacional; turismo esportivo (pesca); turismo paisagístico (tipo de turismo); turismo paisagístico e contemplativo; turismo pantaneiro (tipo de turismo); turismo pesqueiro (forma de turismo); turismo recreacional cultural e esportivo; turismo recreacional cultural e recreacional esportivo (pesca); turismo recreacional cultural; turismo recreacional ecológico; turismo recreacional esportivo; turismo rural e contemplativo.

Entraves apontados para o turismo: falta de uma política de pesca consistente no MS (medidas contraditórias afastam o pescador esportivo); falta de infra-estrutura e mau aproveitamento do potencial turístico da região (problemas do turismo na BAP/MT); infra-estrutura básica impõe limitações ao desenvolvimento do turismo como: “precariedade dos meios de comunicação, ausência de saneamento básico, poluição hídrica, etc.”; “falta de planejamento coordenado entre os planos nacionais, regionais e locais, a falta de serviços qualificados para atender hotéis, pousadas, agências de turismo e outros.”; situação crítica do esgoto doméstico da cidade de Bonito (despejado no córrego Marambaia, que deságua no rio Formoso – principal atrativo turístico da região); lixo também está poluindo o rio Formoso (à época); falta de assistência médica e prevenção de doenças transmissíveis; o saneamento básico não atende à demanda provocada pelo turismo; problemas com doenças sexualmente transmissíveis (Bonito); pesqueiros, acampamentos e campings foram apontados como possibilidades que degradam o meio ambiente e não trazem benefícios; cachoeiras desprotegidas do ponto de vista da preservação da paisagem natural; dificuldade de vigilância da parte da reserva onde ficam as cachoeiras; facilidade de acesso ao local (via Bonito); falta de um projeto voltado ao turismo conservacionista; “o uso desses atrativos não tem sido feito de forma satisfatória do ponto de vista ambiental e até legal”; falta de controle satisfatório do poder público municipal às novas áreas de lazer próximas aos rios das regiões (Bonito); ausência de arvoredos, pavimentação e de uma política de redução dos vazios na área urbana; esgoto a céu aberto; comprometimento do estoque pesqueiro (turismo de pesca); atividade turística desordenada (grande

demanda por serviços públicos e acesso a áreas frágeis do ponto de vista ecológico) – todos afetam, de certo modo, a atratividade da região; “utilização inadequada dos recursos turísticos: o grande influxo de turistas para algumas áreas, sem a correspondente expansão da infra-estrutura turística (hotéis, pousadas, campings, restaurantes, etc.), ou sem o devido monitoramento, bem como a subutilização de outras áreas com potencial de uso, que não explora racionalmente, do ponto de vista econômico, os recursos turísticos da região”; áreas em vias de degradação; necessidade de readequar infra-estrutura básica; falta de critério de ocupação das áreas (loteamentos e empreendimentos habitacionais); definir critérios para implantação de infra-estrutura; presença de loteamentos clandestinos (Planalto do Casca); falta de ordenamento e controle da atividade.

Impactos: o turismo é considerado entre as categorias de atividades potencialmente impactantes para o meio ambiente pantaneiro; foram analisados os impactos positivos e negativos, nos ambientes naturais ou nos sócio-culturais das seguintes atividades: camping, acampamento e rancho de pesca; hotelaria; turismo recreacional esportivo (pesca esportiva); e turismo recreacional cultural. Os impactos negativos mais fortes foram atribuídos às atividades de camping, acampamentos e ranchos de pesca – descaracterização física e poluição das áreas onde se localizam. A hotelaria produz impactos ambientais no que diz respeito aos resíduos sólidos, poluição das águas, poluição sonora e ambiental (faltam aterros sanitários e controlados). Os principais impactos da pesca esportiva são poluição sonora e ambiental, concentração de resíduos sólidos e descaracterização da vegetação ciliar. O turismo recreacional cultural produz impactos negativos no que diz respeito às “transformações causadas pela expansão do turismo, que proporciona maior contingente de visitantes, conseqüentemente maior consumo, passando a exigir cada vez mais infra-estrutura e serviços” (p.158), sobrecarregando os serviços de infra estrutura urbana, que já são precários; substituição da produção artesanal com identidade própria por um tipo de produção em que o sentido comercial prevalece sobre o da utilidade pessoal. Consumo do artesanato está sendo substituído por consumo de produtos industrializado e o trabalho do artesão está sendo direcionado para o decorativo, para a demanda do turismo; acúmulo de lixo às margens do rio e desmatamento de áreas próximas ao local das quedas; o desenvolvimento da cidade não tem acompanhado o crescimento do turismo – o aumento da atividade turística tem aumentado a insalubridade com efeitos pouco animadores para a população; contato dos turistas com a população aumenta o processo de desagregação social; o ambiente natural da BAP encontra-se significativamente alterado, com áreas fortemente impactadas pelas atividades agropecuárias, mineradoras, de pesca, turismo e pela urbanização; degradação da qualidade de vida da população rural; degradação da qualidade de vida da população rural devido ao turismo de pesca; “em pontos isolados da reserva (Kadiwéu), começam a surgir problemas decorrentes da exploração turística”

Conflitos: estado MS X pescadores esportivos (inferência); turismo em terras indígenas.

Zoneamento Ecológico-Econômico da Área da Baía de Sepetiba

Projeto I: Diagnóstico Ambiental da Bacia Hidrográfica da Baía de Sepetiba Escala 1:100.000 SEMA, 1996
Destino Indutor: Rio de Janeiro
Principais referências: vetor turístico; atividades turísticas; atividades de turismo; “população flutuante”; sazonalidade do turismo; “segunda-residência”; “refúgios” de segunda residência; áreas turísticas; seqüência de ciclos-turismo e rurbanização.
Inserção na estrutura do documento: diagnóstico socioeconômico – Vetor Turístico (p.26) (3 vezes); Vetor de Rurbanização (p.21); diagnóstico sobre a qualidade ambiental – sub-bacia VI: Rio Santana (p.64).
Modalidade: não faz referência.
Entraves apontados para o turismo: as funções de segundas residências e as atividades turísticas em geral têm atraído uma população de baixa renda empregada no setor de construção e de serviços, como também nos enclaves industriais a sazonalidade do emprego nas atividades de turismo, contudo, também tem aumentado a massa de trabalhadores subempregados e desempregados; danos ao meio ambiente por falta de educação e infra-estrutura básica (coleta de lixo, saneamento, rede de esgotos, etc.)
Impactos: função residencial ligada a grupos de renda média e alta atrai uma população de baixa renda como prestadora de serviços, o que resulta em contrastes significativos de renda e escolaridade; redução da qualidade ambiental. Avanço da ocupação sobre encostas íngremes acentua o processo de devastação das florestas, ampliando os riscos de deslizamento.
Conflitos: não aponta.

Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte de São Paulo

Zoneamento Ecológico-Econômico do Litoral Norte São Paulo Escala 1:100.000 SMA/CPLEA, 2005
Destino Indutor: Ilhabela
Principais referências: desenvolvimento do turismo (p.7); turismo (p.7, 24, 26, 32, 34); turismo veranista (p.8); interesses turísticos (p.8); ecoturismo (p.9, 24, 32,33,45, 49); potencialidade turística (p.23); atividade turística (p.26,27, 45); perfil da atividade turística e os sistemas produtivo (p.26); empreendimentos de ecoturismo (p.28); potencial turístico (p.29); empreendimentos de turismo e lazer (p.30, 42); complexos turísticos (p.30, 42); turismo e lazer sustentáveis (p.42); complexos ecoturísticos isolados (p.43); construção e reparo naval de apoio ao turismo náutico (p.42); estruturas náuticas de apoio à atividade turística e lazer náutico (p.42); Ministério do Turismo e Instituto Brasileiro de Turismo (p.43); Secretaria da Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento econômico e turismo (p.47).
Inserção na estrutura do documento: Introdução; Conceitos e Definições; Zoneamento Ecológico-Econômico no estado de São Paulo; Zoneamento Ecológico-Econômico no Litoral Norte; Quadro de Zoneamento Terrestre – Zona 1 Terrestre, Sub-Zona Área Especialmente Protegida 1, Zona 2, 3 e 4 Terrestres, Sub-Zona Área de Ocupação Dirigida, Zona 5 Terrestre; Quadro de Zoneamento Marinho – Zona 1,2,3,4 e 5 Marinhas; Legislação.
Modalidade: ecoturismo; turismo náutico.
Entraves apontados para o turismo: o uso e a ocupação do solo realizados de forma intensiva e aleatória têm promovido problemas ambientais e de saúde pública que afetam o turismo, a pesca e a aqüicultura; atividades portuárias e petrolíferas têm causado acidentes ambientais que prejudicam a biodiversidade e o desenvolvimento do turismo na zona costeira.
Impactos: o desenvolvimento do turismo tem contribuído para a destruição dos ecossistemas costeiros e para a sua descaracterização paisagística; o turismo veranista pode causar prejuízos à riqueza natural e à beleza paisagística da região se não for planejado e controlado; a potencialidade turística existente leva ao desenvolvimento de atividades “em desconformidade com a conservação dos recursos marinhos” (p.23).
Conflitos: Conflitos de uso e pressões econômicas derivadas da ampliação do processo produtivo, do desenvolvimento do turismo, da especulação imobiliária e do aumento da densidade demográfica (p.7).

Subsídios ao Ordenamento das Áreas Estuarinas e Costeira do Paraná

Subsídios ao Ordenamento das Áreas Estuarina e Costeira do Paraná Escala 1:100.000 SEMA –PR E PNMA II, 2006
Destino Indutor: Paranaguá
Principais referências: turismo (pgs.: 7, 14, 71); turismo marinho (pgs.:10, 14, 136); guias de pesca esportiva (pgs.:10, 14); órgãos de fomento ao turismo (pgs.:10, 14); zona de recreação e de turismo (p.11); atividades turísticas (p.12); legislação turística (p.17); áreas de interesse turístico e de recreio (p.17);área de especial interesse turístico (p.79); turismo costeiro (p.93, 135); turismo de mergulho (p.126); ecoturismo marinho (p.128); recreação de contato primário (p.128, 129); Ecoturismo marinho orientado (p.129, 130, 131); recreação de contato secundário (p. 129, 130, 131); recifes artificiais de recreação (p.130).
Inserção na estrutura do documento: Apresentação; Introdução - Pesca; Principais resultados alcançados com o uso da metodologia; Litoral Paranaense; Estudo de legislação ambiental – aspectos socioeconômicos; Meio Sócio-econômico - Habitats de Interesse Especial para a Conservação; Unidades de Conservação; Pesca – Bote; Conflitos da Zona Pesqueira; Conflitos de Múltiplos Usos; Ordenamento e Gestão – Ambientes: Estuarino de Uso Geral, Zona Estuarina de Conservação, Zona Estuarina de Intervenção, Zona Estuarina de Recuperação, Zona Marinha de Uso Geral, Zona Marinha de Uso Especial, Zona Costeira de Intervenção, Zona Oceânica - Usos Preferenciais; Considerações e Recomendações.
Modalidade: “turismo marinho” e pesca esportiva; turismo de mergulho; ecoturismo marinho; ecoturismo marinho orientado.
Entraves apontados para o turismo: outras atividades econômicas relacionadas aos recursos do mar são apresentadas como “possíveis” entraves às atividades de recreação (que podem se tornar atividades turísticas consideráveis se trabalhadas para tal), como pesca industrial de arrasto, pesca artesanal e maricultura (p.126)

<p>Impactos: pressão no estado de conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos do estado; substituição das áreas de ancoragem dos pescadores locais por marinas e instalações para atividades turísticas e comerciais, com o significativo afastamento dos pescadores da costa causando impactos negativos à sua cultura; o turismo pode prejudicar outras atividades econômicas na região, como a maricultura, a pesca artesanal e a pesca industrial (p.126)</p>
<p>Conflitos: o turismo aparece relacionado a conflitos de usos dos recursos marinhos e dos espaços aquáticos (p.117); Conflitos pelo uso do território zona costeira entre os pescadores/ comunidade local X investidores de outras regiões e classes sociais associados com atividades de recreação/ turismo (p.117); entre pescadores esportivos e pescadores artesanais em desembocaduras de rios; entre pescadores esportivos e mergulhadores em áreas costeiras com substratos consolidados naturais e artificiais; entre a pesca esportiva, mergulho contemplativo e a pesca industrial de arrasto em áreas costeiras; entre a caça submarina e o turismo de mergulho; entre navegadores em recreio e pescadores artesanais; entre a maricultura e a pesca artesanal e esportiva; entre a conservação de recursos culturais e históricos e a pesca e mergulho; Os conflitos são pontuais, de intensidades variáveis, dependentes das condições de uso local e da importância da área para determinado grupo e temporalmente diferenciada (p.126)</p>

Zoneamento Ecológico-Econômico da Região Serramar/RS (Fase 1)

<p>Zoneamento Ecológico-Econômico da Região Serramar/RS – Fase 1 Escala 1:250.000 METROPLAN-RS/SDS-MMA, 2000</p>
<p>Destino Indutor: Gramado e Bento Gonçalves</p>
<p>Principais referências: atividade turística regional; atividade turística (2 vezes); atividades de lazer e recreação de caráter sazonal; circuito turístico; destino de turistas (quinto lugar – Gramado); diversidade turística (2 vezes); fluxo de turistas; fluxo turístico; guias de ecoturismo; informações turísticas; infraestrutura voltada para o turismo; lazer (2 vezes); local turístico; ponto turístico; potencial para ecoturismo (Canela); potencial para turismo e veranismo; Potencial Turístico (3 vezes); pousadas e hotel; programa de desenvolvimento turístico; projetos de turismo integrado; promoção de eventos e passeio de ecoturismo; recreação de contato primário; recreação e ecoturismo (2 vezes); Região Turística das Hortênsias (2 vezes); sinalização turística (2 vezes); tesouros turísticos; turismo ecológico (2 vezes); turismo predominantemente de inverno; Turismo Regional (3 vezes); turismo (14 vezes); vocação turística regional (Nova Petrópolis).</p>
<p>Inserção na estrutura do documento: Parte I – Descrição do Projeto – Objetivos (p. 09); Justificativa da Seleção de Área Proposta para o Zoneamento (09); Aspectos Sócio-econômicos (p.12); Aspectos Geomorfológicos – Região da Serra Geral (p.14); Unidades de Conservação na área de influência da Rota do Sol (p.15); Unidades de Conservação na área de influência da Rota do Sol (p.15); Parte 2 -Relatório das Tarefas Realizadas e dos Resultados Alcançados - 2. Estudos Consultados - 2.4 Proposta de Zoneamento Ecológico-econômico do Litoral Norte, RS - 2.4.2 Enquadramento dos Recursos Hídricos (GERCO)(p.33); 2.4.3 Restrições e potencialidades ZONA 1 (p.33); Capítulo 3 –Relatório sobre a Percepção da Sociedade para o Desenvolvimento da Região Serramar - 2. Considerações sobre Regionalização para efeito deste Relatório (p. 50); 4. Região Industrial da Serra (p.51); 4. Região Industrial da Serra – Potencial Turístico (p.54); Metas e Reivindicações (p.54); 5. Região das Hortênsias (p.55); Turismo e sustentabilidade (p.56); Metas e Reivindicações (57); 6. Região do Planalto das Araucárias (58); Desenvolvimento Regional (59); Metas e Reivindicações (p.60); 7. Rota do Sol (p.61); Audiências Públicas (p.63); 9. Considerações Finais (p.65).</p>
<p>Modalidade: Ecoturismo (3 vezes); inferir turismo de praia (veranismo); inferir uma tendência ao turismo de negócios e eventos; turismo ecológico (2 vezes); turismo cultural e turismo de aventura (inferência).</p>
<p>Entraves apontados para o turismo: o turismo visto como uma atividade econômica ligada ao Patrimônio Cultural Regional e natural pressupõe a sustentabilidade, a fim de não inviabilizá-lo; Infere-se que a ausência de acesso à região era um entrave para o desenvolvimento do turismo. Entrave este que estaria sendo enfrentado com a construção da Rota do Sol; falta de articulação das políticas.</p>
<p>Impactos: urbanização crescente; problemas ambientais (deposição de resíduos sólidos e efluentes líquidos; expansão imobiliária e “privatização das paisagens”); Não foram apontados impactos advindos da Rota do Sol promover o desenvolvimento do turismo na região, apenas fatores pontuais e evidentes, como poluição sonora e riscos de acidentes; ao meio ambiente promovido pela Rota do Sol e o turismo.</p>
<p>Conflitos: não aponta.</p>