

ESTADO E TURISMO: SOBRE O CASO BAIANO

Orlando José Ribeiro de Oliveira
Marília Flores Seixas de Oliveira
Clara Flores Seixas de Oliveira
UESB

RESUMO: Este trabalho discute as relações entre o Turismo e o Estado, enfocando a origem e expansão da atividade turística na Bahia e o papel desempenhado pelo governo local no seu processo evolutivo. Analisa o modelo de desenvolvimento e a estrutura pública de planejamento e gestão, criadas pelo Estado para promover a *turistificação* dos lugares, mediante o re-ordenamento territorial, destacando os efeitos do modelo praticado e as tendências recentes, orientadas pela dinâmica da internacionalização turística.

PALAVRAS CHAVES: Turismo, Estado, Políticas Públicas, Bahia.

ABSTRACT: The present work discusses the relationships between Tourism and State, focusing the origin and expansion of the touristic activities in Bahia and the function of the local government in these evolutionary process. It analyses the model of development and the public structure of planning and management, created by the State to promote the touristic places, by one territorial reordering, emphasizing the effects of the model practiced and the recent tendencies, oriented by the dynamic of tourism internationalization.

KEY WORDS: Tourism, State, Public Policies, Bahia

INTRODUÇÃO: Turismo e Estado

Como o turismo faz interagir diversos fatores econômicos e sociais diretamente envolvidos na atividade, somente o Poder Público, ou seja, o Estado tem a capacidade de conduzi-lo adequadamente, como regulador e regulamentador do setor, mediante a elaboração de uma política de turismo, em que se definam as ações de planejamento, promoção e controle da atividade, conforme diretrizes de (re)ordenamento territorial, de financiamento de investimentos, de capacitação de mão-de-obra, articulada com a política de desenvolvimento global do Estado.

Promoção



Realização



Ao longo da história tem sido inconcebível a ocorrência de um Estado que abra mão da prerrogativa de intervenção na esfera econômica. Mesmo no liberalismo clássico, que reivindicava um Estado ausente às leis do mercado, eram atribuídas várias funções ao poder público, a exemplo da manutenção de obras e instituições imprescindíveis à sociedade, do controle de taxa de juros e da emissão de papel-moeda e, até mesmo, da proteção da indústria nacional, estratégica para a defesa dos países. Com a onda neoliberal, a partir dos anos 1980, fecha-se o cerco à presença do Estado na economia, embora, a rigor, nos países paradigmáticos da adoção dos princípios neoliberais, as práticas se afastem, de fato, da não-intervenção estatal na economia.

No Brasil, do ponto de vista público, e considerando a sua progressiva inclusão como item importante da atividade econômica nacional, o turismo começa a ser objeto de ação governamental apenas a partir da criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), em 1966. Deve-se assinalar o notável salto que o desenvolvimento do turismo adquire com o milagre econômico da década de 1970, no pacote da modernização autoritária levada a cabo pela ditadura militar. Evidentemente que antes disso, nos tempos do nacional-desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek, a criação da Companhia Brasileira de Turismo (COMBRATUR, 1958), não deixou de apontar a argúcia do governo em identificar a potencialidade futura da atividade turística no contexto das transformações (políticas, econômicas, sociais e culturais) que o projeto estatal de industrialização iria provocar, produzindo as condições básicas para o incremento do turismo.

O Estado se configura, de fato, como o sujeito ativo da política de turismo, por contar com os meios e instrumentos políticos, jurídicos, administrativos (e até policiais) para a ordenação da atividade, face aos impactos que o fluxo de turistas e as repercussões das atividades econômicas por ele geradas têm sobre o território e a sociedade. No entanto, o seu papel deve se restringir à regulação e regulamentação. Figueirola Palomo (1985) relaciona, dentre as atribuições do Estado, estimular e

incentivar a iniciativa privada com fins a um desenvolvimento mais intenso e harmônico; prestar ajudas econômicas e de orientação nos projetos que promovam efeitos sociais e econômicos benéficos; defender os recursos naturais, históricos e patrimoniais e os direitos dos consumidores turistas; controlar o equilíbrio estrutural e o cumprimento da normativa; criar e articular o marco jurídico para o normal e perfeito desenvolvimento e expansão e corrigir desajustes mediante ações diretas e indiretas. Mas não foi esse o perfil assumido pelo Estado na condução do processo de desenvolvimento do turismo da Bahia.

DESENVOLVIMENTO: O CASO BAIANO

Na Bahia, a análise da evolução do turismo revela duas características importantes: i) o forte caráter intervencionista do Estado e ii) a exploração de uma idéia de Bahia ou ‘baianidade’. Tais características estruturam a política oficial de turismo, abrangendo, sobretudo, o período de consolidação da Bahia (Salvador) como destinação turística nacional, a partir da década de 1970. O momento de criação do ‘produto Bahia’, não por acaso, é contemporâneo do milagre econômico da ditadura militar, em que as oligarquias regionais também se modernizavam. No caso baiano, a longa permanência do mesmo grupo político (ACM e o carlismo) no governo do Estado criou condições propícias para o planejamento e implantação de uma política de turismo que soube explorar mercadologicamente o complexo artefato cultural baiano, misturando as especificidades da cultura local às necessidades de desenvolvimento econômico.

Deve-se destacar, porém, a anterioridade deste complexo artefato cultural, socialmente construído ao longo do processo histórico, o mito baiano “assentado num tripé: antiguidade histórica, originalidade cultural, beleza natural e urbana” (RISÉRIO, 1993, p. 111). Este mito baiano, reunindo ancestralidade/religiosidade afrobrasileira e “uma *comunitas praieira e festeira*” (PINTO, 2006, p. 10), é re-atualizado pela

conjunção da política estatal de turismo e das indústrias cultural e de entretenimento, no contexto dos anos 1970. A circunstância em que este mito se difunde, segundo Risério (2004), é a do redimensionamento da configuração cultural brasileira iniciado com a efervescência político-cultural dos anos 1920-1930, uma verdadeira tomada de consciência da nossa diversidade 'etnodemográfica'. Simultaneamente, inaugurava-se o processo modernizador das velhas estruturas herdadas dos tempos coloniais (e preservadas no período pós-colonial, do Império à Primeira Republica). Ocorre, então, "uma série de deslocamentos na tipologia cultural brasileira. Uma reordenação ou uma espécie de descentramento na hierarquização de nossas práticas culturais" (RISÉRIO, 1993, p. 23). Neste contexto, usando as "modernas" mídia das gravações fonográficas e das ondas do rádio, a música popular urbana foi representativa do "processo de projeção social e de organização da inteligibilidade de formas culturais de raiz negro-africana no Brasil" (ibidem). As canções praieiras de Caymmi, antropologicamente situadas, difundem pelo país a fora uma 'utopia de lugar', a Bahia pré-industrial, reforçando a imagem mítica da baianidade, que abria os caminhos para o turismo. A ação planejada do Estado soube aproveitar-se do mito baiano, ideológica e mercadologicamente, transformando-o em traço ontológico singular da diferença da Bahia, a partir da qual se enuncia o turismo como a vocação 'natural'.

Na evolução histórica do turismo baiano, o Estado, preocupado em incentivar o seu desenvolvimento, tornava-se cada vez mais um empreendedor privado, na medida em que exercitava práticas de planejamento e de operacionalização da atividade. Começa, então, a se configurar um modelo de planejamento do turismo baseado em estratégias intervencionistas utilizadas pelo poder público que iriam beneficiar o empresariado associado ao *trade* turístico (principalmente de Salvador). No processo, o Estado protagonista e paternalista cria na classe empresarial uma relação de dependência, cujo efeito é uma certa passividade do setor, que, diante das flutuações do desempenho futuro da atividade turística, passa a responsabilizar o Estado, numa completa inversão dos reclames desestatizantes típicos do contexto neoliberal. No

início do século XXI, o modelo intervencionista começa a ser revisto, principalmente por iniciativa do próprio Estado, face aos rumos recentes da economia internacional e aos requisitos de ordem fiscal.

Produzindo marcos significativos da pioneira ação estatal de planejamento (Plano de Desenvolvimento do Estado da Bahia – PLANDEB, década de 1950 e Plano de Turismo do Recôncavo – PTR, década de 1970), o Estado da Bahia acabou por definir-se como um grande interventor e ‘provedor’ do turismo. Assumiu as etapas de produção - criando a empresa Hotéis da Bahia S.A. em 1968, para construir hotéis e equipamentos turísticos, mesmo em locais de difícil atratividade para capitais privados, formando a mão-de-obra receptiva; de consumo - arcando com a atração e a permanência da demanda, investindo e gerenciando outros equipamentos de grande porte em Salvador; e de distribuição, viabilizando o acesso de turistas aos destinos turísticos estaduais, abrangendo, assim, todo o processo produtivo da atividade.

Considerando a crescente importância econômica da atividade turística, o caráter das ações estatais desenvolvidas e os marcos institucionais mais significativos, autores como Gonçalves (2002), Mello e Silva (2001) e Queiroz (2001), identificam fases ou etapas na evolução do turismo baiano. Seguindo a periodização proposta por Queiroz (2001), estabelecemos quatro fases da evolução do sistema institucional público do turismo baiano, destacando o caráter das políticas instituídas em cada período, além das principais realizações e empreendimentos.

A “PRÉ-HISTÓRIA” DO TURISMO BAIANO (1930–1962)

Durante o período que se estende de 1930 a 1962, o turismo baiano era uma atividade ainda incipiente, sem impactos econômicos significativos, geralmente praticada por visitantes estrangeiros que alcançavam Salvador a bordo de transatlânticos ou por turistas nacionais e regionais interioranos que buscavam as qualidades terapêuticas de estâncias hidrominerais - a Ilha de Itaparica, na Baía de

Promoção



Realização



Todos os Santos, Olivença, no litoral sul e Caldas do Jorro e Cipó, no interior do Estado. As ações públicas voltadas para o turismo eram conduzidas pela administração municipal de Salvador, mediante a criação de seções ou pequenos departamentos com poucos funcionários.

O caráter amadorístico das ações se revelava pela informalidade das relações desenvolvidas entre os funcionários responsáveis pela recepção e os visitantes. Estes se limitavam a visitar os monumentos históricos e culturais de fácil acesso, localizados no Centro Histórico, conduzidos pelos ‘guias’ disponíveis, geralmente jovens estudantes conhecedores da história local que os esperavam no cais do porto. A cidade não possuía infra-estrutura adequada, embora o setor privado oferecesse um número limitado de hotéis, bares e restaurantes, e os serviços turísticos prestados pelo poder público se resumissem ao fornecimento de informações aos visitantes e ao apoio a festas populares, notadamente ao Carnaval. A atratividade turística centrava-se em alguns elementos constituintes do mito baiano – a antiguidade histórica e a originalidade cultural –, sem que houvesse uma política pública definida.

Em meados dos anos 1950, com a implantação da Refinaria Landulfo Alves para processar o petróleo extraído do subsolo do Recôncavo, a presença da Petrobrás iniciaria uma profunda transformação sócio-econômica da região de Salvador:

Ao se implantar no recôncavo, a Petrobrás significou nada menos do que um volume de investimentos inédito em toda história econômica da Bahia [...] além de afetar as feições urbanísticas das cidades da região, a Petrobrás provocou a construção de estradas na área petrolífera e o surgimento de pequenas indústrias”. (RISÉRIO, 2004, p. 514).

A partir de 1950 a municipalidade de Salvador começa a mudar a sua percepção do turismo, preocupando-se com a capitalização e a formação de bases mais sólidas que favorecessem maior dinamismo da gestão pública do setor. À Taxa de Turismo (1951), criada visando à obtenção de recursos para financiar o

desenvolvimento das atividades na cidade, agregam-se a criação, em 1953, do Conselho Municipal de Turismo (CMT) e da Diretoria Municipal de Turismo (DMT) e a aprovação de lei municipal de isenção de impostos beneficiando os estabelecimentos hoteleiros. Embora não implementado, o Plano Diretor de Turismo de Salvador foi o primeiro instrumento de planejamento turístico elaborado para uma cidade brasileira, em 1954. Integraram este esforço inicial de desenvolvimento do turismo a busca de qualificação da mão-de-obra e a prioridade na produção de informações que levaram à realização do pioneiro curso de Tradição e História da Bahia e à elaboração do primeiro mapa turístico da cidade. Apesar disso, as dificuldades de acesso rodoviário a Salvador, a carência de recursos humanos e a fragilidade do setor hoteleiro impunham sérias limitações ao progresso almejado.

Embora tenha construído um equipamento de grande porte e de arquitetura arrojada e moderna, o Hotel da Bahia, inaugurado em 1952, no Campo Grande, somente no final da década é que o Estado buscou, de forma institucionalizada, a promoção do turismo, ao inseri-lo em seu processo de planejamento, mediante o Programa de Recuperação Econômica do Estado e o Plano de Desenvolvimento do Estado (PLANDEB). Data desta época a criação de uma subcomissão responsável pela definição da política estadual para o turismo, inserida na estrutura do órgão de planejamento estatal de então, a Fundação CPE. Na esfera municipal, a Secretaria de Educação e Cultura implantou o Departamento de Turismo e Diversões Públicas (DTDP), inaugurando uma etapa inovadora da gestão do turismo, com participação e empenho de artistas e intelectuais locais. Houve uma expressiva mobilização de segmentos da sociedade civil e da imprensa, apoiando as iniciativas municipais, notadamente as destinadas à formação de mão-de-obra e às ações de *marketing*, em que pesem as restrições orçamentárias. É reconhecido o papel relevante do DTDP na instalação do Conselho Municipal de Turismo, na ampliação de incentivos fiscais para o setor hoteleiro e na promoção e projeção nacional da Bahia como local destacado no cenário turístico da época, tornando-o um órgão de referência que chega a prestar

Promoção



Realização



consultoria técnica a outros municípios no país. Para Mello e Silva (2001, p. 131) “neste período, Salvador aparece como um centro periférico em formação do turismo brasileiro que, por sua vez, também guardava uma clara posição de periferia emergente no turismo mundial”. Apesar do notório progresso destas ações públicas e privadas, comparadas ao quadro das décadas anteriores, a atividade turística não conseguiu despertar o interesse pretendido, mantendo-se uma série de limitações, como a incipiência dos serviços hoteleiros, a centralização das ações na Capital, a insuficiência de recursos humanos e o desempenho econômico sofrível.

TERRITÓRIO EM TRANSE (1963–1971)

A inauguração da pavimentação asfáltica da rodovia BR–116 (Rio-Bahia) em 1963 superou um dos tradicionais fatores restritivos, permitindo o crescimento do fluxo turístico nacional por via terrestre, que marcaria a nova etapa do turismo baiano. A construção e a operação da Estação Rodoviária, no mesmo ano, propiciam, também, condições mais ordenadas para a recepção de visitantes e viajantes, novos usuários da rede rodoviária que passava a integrar a Bahia com o Sul-Sudeste. Foi um período de significativas transformações na gestão da atividade turística nas esferas municipal e estadual. Em 1964, com a extinção do DTDP, surge a Superintendência de Turismo de Salvador (SUTURSA), que apesar de tentar repetir o dinamismo das ações implementadas anteriormente, não alcançou o caráter vanguardista do antigo órgão.

Como consequência da criação, na esfera federal, da Política Nacional de Turismo, da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e do Conselho Nacional de Turismo (CNTur), houve uma mudança significativa no âmbito estadual, desencadeando-se um processo de gestão contínua do turismo, em que o poder público foi assumindo a sua condução. Inevitavelmente, ocorreriam conflitos e tensões com a estrutura municipal, a exemplo da elaboração de um plano de fomento ao turismo pelo Departamento de Turismo que o governo do Estado criou em 1966, com atribuições superpostas àquelas da SUTURSA, o órgão municipal. Outro marco

fundamental do período foi a criação, em 1968, de uma sociedade por ações, vinculada à Secretaria de Assuntos Municipais e Serviços Públicos, a Hotéis de Turismo Estado da Bahia S.A. (BAHIATURSA), destinada a fomentar o setor hoteleiro. Ao mesmo tempo, instituída para a implantação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em meados dos anos 1960, é desenvolvida uma política de atração de plantas industriais com incentivos fiscais da SUDENE e isenções de impostos. Segundo Gabrielli (1975), no período de 1960 a 1970, a Bahia absorveu mais de 50% dos investimentos feitos no Nordeste, nos setores de metalurgia, mecânica, borracha e química.

Iniciou-se, então, a definição de um modelo de desenvolvimento para o turismo baiano, caracterizando-se por “uma maior presença do capital externo à região, o qual passou a migrar para o Estado em busca de rentabilidade, sobretudo através da implantação de equipamentos de hospedagem” (QUEIROZ, 2001, p. 23). Este modelo só seria totalmente delineado na etapa subsequente, quando houve uma corrida de empreendedores para explorar a atividade turística baiana, protagonizada pelo Estado provedor.

ESTADO INTERVENTOR (1971–1990)

A partir de 1971, consolidou-se o caráter intervencionista do modelo de desenvolvimento do turismo na Bahia, em consonância com o crescimento nacional do setor, agora concebido como “indústria”, no contexto do processo de industrialização brasileira, sob o comando do Estado militar autoritário, na década do milagre econômico. A industrialização baiana, caracterizada pela implantação de grandes complexos industriais, orientou-se pela estratégia da ‘desconcentração e redefinição espacial da economia brasileira’, ao tempo em que se beneficiou com a montagem de uma rede viária que possibilitou maior acesso à capital e a vários núcleos turísticos ao longo do extenso litoral do Estado.

Em 1973, ao extinguir a SUTURSA, a administração municipal retira-se temporariamente da gestão pública do turismo em Salvador e o setor público estadual registra uma profunda reestruturação do chamado Sistema Estadual de Turismo, com a criação do Conselho Estadual de Turismo (CETUR) e da Coordenação de Fomento ao Turismo (CFT), integrantes da Secretaria da Indústria e Comércio (SIC). Neste novo desenho institucional, as funções de planejamento são assumidas pela CFT, ficando a BAHIATURSA, agora atrelada à Secretaria da Indústria e Comércio, como órgão executivo, acumulando as atribuições de qualificação dos recursos humanos e dos serviços às de fomento ao setor hoteleiro.

Um marco importante desta década foi a elaboração do primeiro instrumento de planejamento estadual do turismo, o Plano de Turismo do Recôncavo (PTR), em 1972, recomendado pelo BID e que, embora não totalmente implementado, orientou as ações da gestão estadual do turismo até 1975. Uma nova reestruturação ocorre em 1973, com a transformação da Hotéis de Turismo Estado da Bahia S.A. em Empresa de Turismo da Bahia (mantendo-se a marca Bahiatursa), que passa a responder também pelas ações relativas ao segmento histórico-cultural, pelo *marketing* dirigido aos mercados Sul-Sudeste brasileiros e pela produção de estudos e dados estatísticos, priorizando a classificação da hotelaria estadual.

Conjugando ações do segmento histórico-cultural e de *marketing*, em parceria com a Rede Globo, a Bahiatursa realiza um grande evento em São Paulo, a *Feira da Bahia*, reunindo durante nove dias, em setembro de 1974, exposições de artes plásticas, arte popular e arte sacra negra, apresentações de dança e teatro, exhibições de cinema e shows musicais (Dorival Caymmi, Caetano Veloso, Gilberto Gil, Gal Costa etc.). Por essa época, já se delinea o processo de construção de uma imagem para o ‘produto Bahia’, veiculada nos folhetos, mapas, guias e cartazes e na publicação mensal “Viverbahia”, produzidos pela Agência de Programação Visual e Editorial da Bahiatursa.

Promoção



Realização



Nestes anos o setor hoteleiro se expande, tanto na Capital como no interior, com significativo incremento qualitativo e quantitativo da infra-estrutura receptiva de hospedagem. São construídos os grandes hotéis Salvador Praia, Ondina Praia, Bahia Othon Palace, Meridien Bahia e Quatro Rodas na orla de Salvador, o hotel Vela Branca, em Porto Seguro, o Club Medirranée e Grande Hotel de Itaparica (ampliação) na Ilha de Itaparica, o Grande Hotel de Juazeiro, em Juazeiro, o Hotel de Barreiras, em Barreiras, e a Pousada do Guerreiro, em Cachoeira, entre os anos de 1972-1975, dentre outros.

A efetiva transformação do cenário econômico baiano ocorre com a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari – COPEC (1978), alterando radicalmente a configuração urbano-industrial da capital e acelerando o processo de fragmentação Salvador-Recôncavo. Brandão (2002) afirma que Salvador abandona sua região histórica, as antigas atividades produtivas da rede urbana regional se extinguem, comprometendo perspectivas de sustentabilidade da industrialização, de valorização ambiental e mesmo de desenvolvimento do turismo em sua orla interior. Sucateando o “patrimônio ambiental, urbano-viário intra-regional e arquitetônico do Recôncavo”, Salvador se volta para o Litoral Norte, tornando-se "uma gigantesca ilha ao lado de um mediterrâneo esquecido" (BRANDÃO, 2002, p. 192).

Outras obras importantes, realizadas pelo Estado, contribuiriam para a fixação de infra-estrutura de apoio ao desenvolvimento do turismo: a construção da nova rodoviária, no Vale do Camurugipe, eliminando os congestionamentos e as condições de conforto da antiga estação e a reforma e ampliação do Aeroporto 2 de Julho, que passaria a operar em nível internacional.

Em meados dos anos 1970, a política estadual de turismo sofre nova correção de rumos, visando à descentralização e a diversificação da atividade turística de forma a contemplar outras áreas exteriores à Capital e a possibilitar a almejada ampliação do tempo de permanência do turista. O fomento do segmento de negócios e,

Promoção



Realização



conseqüentemente, a redução do fator sazonalidade, típico da atividade turística (baixa estação) também foram perseguidos no período. Foram criadas duas subsidiárias da BAHIATURSA, a Empreendimentos Turísticos da Bahia S.A. (EMTUR), para construir hotéis e outros equipamentos no interior (Hotel de Ibotirama, Hotel de Lençóis), e a Bahia Convenções S.A. (CONBAHIA), para gerir o Centro de Convenções, equipamento fundamental para a fixação do destino-Salvador para eventos e negócios, implantado em 1979. Culminando este processo, o comando administrativo e político da estrutura estatal de turismo foi unificado: as empresas Bahiatura, Emtur e Conbahia passam a ser presididas por Paulo Gaudenzi, integrante da burocracia estatal do setor desde os primórdios da política de turismo nos anos 1970. Simultaneamente são extintos o Conselho Estadual de Turismo e a Coordenação de Fomento ao Turismo e centralizados o planejamento e a implantação de um plano mercadológico, o 'Caminhos da Bahia' (1979), para interiorizar a atividade turística estadual. O Programa 'Caminhos da Bahia' foi responsável pela construção e administração de hotéis e pousadas nos municípios de Cachoeira, Caldas do Jorro, Cipó, Ibotirama, Ilhéus, Itaparica, Jacobina, Juazeiro, Lençóis, Paulo Afonso, Porto Seguro e Valença. Da mesma época é a implantação do Praia do Forte Resort, hotel de alto padrão e iniciativa privada, no litoral do município de Mata de São João, prenunciado a nova frente de expansão turística, no Litoral Norte.

Consagra-se, assim, o modelo intervencionista de desenvolvimento do turismo baiano, com o Estado concentrando e assumindo as ações para o incremento do fluxo turístico: agressivas campanhas de *marketing* externo e interno, captação de investimentos, de vôos internacionais, qualificação da mão-de-obra e dos serviços, implantação de infra-estrutura receptiva etc. O desempenho da Bahiatura ganha projeção nacional e internacional, cujos efeitos na expansão do turismo alcançam o interior e, principalmente, a Capital, com a criação da primeira Faculdade de Turismo do Estado (1984) e da Empresa Municipal de Turismo do Salvador (EMTURSA), que marcaria o reinício da gestão municipal, agora em padrões não-amadorísticos.

Entretanto, as alterações no cenário econômico - fruto de adversidades conjunturais como a crise do petróleo, a crise fiscal, o incremento da taxa de juros internacionais, a explosão da dívida externa etc. -, produziram impactos significativos no Brasil a partir do início dos anos 80 (a década perdida). Na Bahia, estes efeitos só se manifestariam por volta de 1985, com a crise da petroquímica, fazendo com que o Estado priorizasse outras atividades, relegando o turismo ao segundo plano, o que coincide com a queda do domínio carlista no Estado..

Momentaneamente, a atividade turística estadual entra em declínio, em função do desaquecimento da demanda e dos investimentos, e da forte concorrência de outros pólos turísticos regionais emergentes (Maceió, Natal e Fortaleza), o que levaria o *staff* tecno-burocrático a produzir dois estudos crítico-analíticos (pela Fundação CPE/SEPLANTEC e pela parceria UFBA/SICT) que orientariam o turismo na etapa seguinte.

TURISTIFICAÇÃO GLOBALIZADA (ANOS 90)

Os estudos referidos, que datam do final dos anos 80, submeteram a atividade turística a uma análise apurada do seu potencial, reconhecendo a crise econômica enfrentada pelo setor, agravada pela inexistência de uma política nacional de turismo realmente eficaz. Diante do estrago provocado pela crise da década perdida, que impedia a manutenção da matriz de investimentos públicos em projetos industriais de grande porte, como a petroquímica, o governo do Estado buscou novas alternativas para a retomada do crescimento econômico. O turismo assumiria relevância econômica, alçando-se à condição de estratégia central do governo nesta nova fase que se inaugurava.

Nesta conjuntura, o livro de Suarez (1990), sobre uma alternativa pós-industrial para Salvador, foi pioneiro ao apontar o turismo associado à cultura e à alta tecnologia como uma importante estratégia para o desenvolvimento de Salvador e região. Deve-

se lembrar que, no campo do entretenimento e da massificação cultural, a década de 80 assistiria à explosão da *axé-music* e do Carnaval baiano, evidenciando a existência de uma infra-estrutura local de produção, distribuição e consumo, independente dos tradicionais mercado e mecanismos de legitimação do circuito Sul-Sudeste, passando a exportar a festa, primeiro para o Nordeste e depois para todo o Brasil. Salvador se define, então, ‘como um espaço urbano extraindustrial’ (Risério, 2004), cuja vida econômica centra-se na economia do lazer, entrelaçando três vertentes: a economia do turismo, a economia do simbólico (produção/comercialização da cultura) e a economia do lúdico (a festa, a diversão). Além de produzir, a Bahia passa a exportar trios-elétricos e *axé-stars*, para as Micaretas regionais e nacionais, formas extemporâneas e desterritorializadas do Carnaval baiano ‘globalizado’. Naqueles tempos de crise geral, este *boom* foi um alento, que seria capitalizado na nova fase do desenvolvimento do turismo dos anos 90.

Mello e Silva (2001) destaca algumas diretrizes vinculadas à atividade turística, constantes no trabalho de Suarez, que seriam posteriormente implementadas, quase integralmente, pelo governo do Estado:

- recuperar o Centro Histórico como o ‘coração da estratégia’, reintegrando-o à cidade;
- promover a interiorização do turismo no Estado (Recôncavo, Santa Cruz de Cabrália-Porto Seguro, Chapada Diamantina/Lençóis, vale do São Francisco);
- redinamizar as atividades de cultura e lazer como meio para aumentar a permanência do turista, com destaque para:
 - . reestruturação e ampliação do Centro de Convenções da Bahia;
 - . efetivação do Parque do Aeroclube;
 - . recuperação do Teatro Castro Alves;

- . implementação do projeto da rodovia BA-099, ligando Salvador a Aracaju;
- . desenvolvimento e implantação dos Parques Ecológicos do Abaeté e da Praia do Forte;
- e, por último, institucionalizar o turismo como uma atividade com ‘status’ de Secretaria, expressando uma prioridade para o setor no Estado, da mesma forma que a indústria o foi anteriormente.

Um novo arranjo institucional, que retira a gestão da Cultura da pasta da Educação e a do Turismo da pasta da Indústria e Comércio, unificando-as na Secretaria de Cultura e Turismo (1995), a que se integram a BAHIATURSA, a Fundação Cultural, a Fundação Pedro Calmon, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural e o Arquivo Público, concretiza a estratégia preconizada no trabalho de Suarez (1990), atendendo aos novos requisitos do PRODETUR-NE, o programa de financiamento internacional para o turismo nordestino. Confirma-se, assim, a posição prioritária do turismo no contexto da economia do Estado. O “produto Bahia” foi objeto de pesados investimentos de marketing nos mercados emissores nacionais e estrangeiros, consolidando o papel tradicional da Bahiatursa, também responsável pela infraestrutura e pela capacitação do setor turístico.

No âmbito do planejamento, as recomendações do Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia (PRODETUR-BA), elaborado em 1992, direcionaram a nova estratégia de governo, de caráter multi-setorial, configurando

O desenho de uma nova geografia para o estado da Bahia, com a sua divisão em sete áreas turísticas, e um esforço para atrair investimentos para obras de infra-estrutura [...], em saneamento, energia, construção de estradas, aeroportos, recuperação do patrimônio histórico. (GONÇALVES, 2002, p. 107).

Houve, de fato, um investimento intensivo no turismo, atraindo empreendedores nacionais e estrangeiros, com o Estado antecipando-se à liberação, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dos recursos do PRODETUR-NE, cuja primeira etapa de implantação concentrou os investimentos na Bahia, priorizando a área da Costa do Descobrimento, polarizada por Porto Seguro. Apesar da anunciada relevância oficial dos impactos sócio-econômicos no desenvolvimento das áreas envolvidas pelo PRODETUR-NE/BID, há que se considerar os efeitos do modelo de apropriação dos territórios locais pelo turismo – que ignora o contexto urbano pré-existente e impõe sua adequação ao novo uso (turístico), como assinalam Knafou (2001) e Sanchez (1991). Por outro lado, devem-se ressaltar as implicações da captação de recursos externos na ampliação abusiva da dívida dos estados nordestinos e a manutenção de práticas e relações de dependência dos organismos financiadores internacionais.

A internacionalização do setor turismo indica, segundo Sanchez (1991), a existência de uma dialética entre espaços de matéria-prima (os litorais quentes do Nordeste, em nosso caso) e espaços com capacidade de consumo (as terras frias e ricas do Hemisfério Norte). Neste sentido, a internacionalização turística integra o processo de apropriação e adequação de territórios do litoral nordestino do Brasil ao seu uso pelo turismo massificado e globalizado. Tal apropriação/ adequação tem sido conduzida, basicamente, pela dos promotores/planejadores territoriais, que, no Brasil e na Bahia, são o poder público estadual e os poderes federal e municipais que o respaldam.

O modelo de *urbanização para o turismo* praticado pela política de turismo do Estado da Bahia – de resto, disseminada por todo o Nordeste –, é centrado na criação de pólos e corredores turísticos, em consonância com o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR, 1992), que inclui o programa ‘pólos turísticos’ entre suas metas de execução. Tal modelo fundamenta-se no pressuposto de que a concentração espacial das atividades turísticas “exerce efeitos atrativos sobre outras atividades no mesmo

espaço econômico e geográfico” (BECKER, 1995, p. 15), equiparando-se àquelas conhecidas teorias de desenvolvimento do passado – como, por exemplo, a Teoria dos Pólos de Desenvolvimento do economista francês François Perroux –, adotadas por muitas políticas territoriais brasileiras, desde os anos 1950, em experiências de desenvolvimento regional e urbana.

TENDÊNCIAS RECENTES: MEGARESORTS, VILLAGES E CLUSTERS

A transformação do espaço em produto turístico demanda uma crescente racionalidade imposta pelo mercado devido à competitividade espacial entre lugares, especificidade contemporânea em escala global. Tais racionalidade e competitividade, segundo Cruz (2002, p. 22), “afetam a organização de todos os setores produtivos, como forma de adequação e sobrevivência a um mercado globalizado”, fazendo “do planejamento territorial uma condição do sucesso de planos e políticas setoriais”.

Nas últimas décadas os governos do Nordeste têm enfatizado o turismo como ‘vetor de desenvolvimento local’ aliado à ‘preservação da natureza’, baseando-se na idéia de potencialidade natural da região para a atividade, por conta da extensa faixa litorânea (mais de 3.000 km de praias) e do clima quente (quase o ano todo), legitimando a valorização do modelo sol/praias. CRUZ (2002, p. 28) assinala a recorrência à natureza como “centro das políticas de desenvolvimento da Região, embora, no presente, com um significado oposto àquele que lhe era atribuído no passado”. Se no início da SUDENE, o foco era a natureza adversa do sertão árido, agora se trata da natureza prodigiosa do litoral paradisíaco.

Apoiados pelo governo federal e contando com financiamentos externos, os Estados nordestinos têm praticado duas vertentes de políticas regionais em que o uso turístico do território tem se ancorado em dois modelos globalizados, provocando profundas alterações na configuração espacial da região:

Promoção



Realização



i) a Política de Megaprojetos Turísticos desenvolve a urbanização turística planejada do litoral, alegando ‘ampliar a infra-estrutura hoteleira regional’, mas inspirada no “modelo Cancún”, constitui-se em urbanização turística de porções virgens ou pouco urbanizadas do litoral, com grande participação pública e de capitais internacionais, cujo ícone na Bahia é o complexo de Costa de Sauípe, no Litoral Norte;

ii) o Programa para o Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE), com recursos do BID, pratica a ‘urbanização para o turismo’, buscando ‘melhorar aspectos da infra-estrutura básica e de acesso e aperfeiçoar o sistema institucional de gestão da atividade’, funcionando, na verdade, como uma política urbana que prioriza o desenvolvimento do turismo, em detrimento de outras alternativas localmente ancoradas e socialmente inclusivas (como é o caso de Porto Seguro e Trancoso).

Como visto, estas políticas regionais para o desenvolvimento do turismo do Nordeste compreendem processos diferentes, mas complementares, de apropriação e de produção de espaços pelo e para o turismo, ou seja, a ‘urbanização turística’ dos lugares e a ‘urbanização para o turismo’, conforme tipologia proposta por Cruz (2002), baseada em Knafou (2001). Com a ‘urbanização turística’ dos lugares, o Estado tem criado toda a infra-estrutura requerida pela atividade turística, num avassalador e oneroso processo de (re)ordenamento territorial, em que espaços privilegiados (costa paradisíaca e ensolarada) e ambientalmente frágeis (ecossistemas de restingas, estuários e dunas), até então rarefeitamente ocupados, são privatizados e ocupados por grandes empreendimentos do capital nacional e estrangeiro. Espelhando-se no modelo dos *resorts* da Coréia e de Bali, autodenominados *low density resorts*, os megaprojetos baianos, a exemplo do Projeto Linha Verde, visa a oferecer densidades líquidas de 10 a 35 leitos por hectare.

Com os megaprojetos turísticos, cujo objetivo real é a multiplicação da capacidade de hospedagem regional, “o processo de urbanização do lugar é, neste caso, simultaneamente, um processo de urbanização turística do lugar” (CRUZ, 2002, p. 12). Numa manifestação da perfeita simbiose entre o turismo e o fenômeno urbano,

vão se disseminando ilhas da fantasia, verdadeiros nichos turísticos segregacionistas envolvidos por áreas ocupadas por comunidades tradicionais, cuja realidade não tem nada de paradisíaco nem de encantador. Alguns indicadores expressam a crítica situação socioeconômica do Nordeste: menos de 52% de domicílios ligados à rede de abastecimento de água potável, menos de 8% conectados à rede de esgotamento sanitário (com tratamento de apenas 4% do coletado) e cerca de 23 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, num universo de 45,3 milhões de habitantes, segundo o Censo 1991.

O megaprojeto implantado pelo Estado no Litoral Norte baiano se inicia com a implantação da Linha Verde (1993) – 142 km de rodovia interligando Praia do Forte a Mangue Seco, na fronteira com Sergipe –, que, ao lado da implantação da infraestrutura básica, desencadearia a atração de investimentos privados. O próprio nome da rodovia, anunciada oficialmente como a “primeira rodovia ecológica”, revela o discurso preservacionista que atravessa a política de turismo do Estado como um todo, consoante com a emergência dos movimentos ambientalistas deflagrados com a Rio 92. Dando suporte ao discurso oficial, a Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte foi criada em 1992 (Decreto Estadual 1.046/92), antecipando-se à inauguração da Linha Verde e abrangendo suas áreas lindeiras, seja na faixa entre a rodovia e o mar, seja na faixa de terras interiores. Dentre os três complexos turísticos que integram o Projeto Linha Verde, destaca-se o autodenominado *megaresort* Costa do Sauípe, empreendimento da Previ, com investimentos de US\$ 2,2 bilhões em médio prazo, em 112 ha de terras do Grupo Odebrecht. Este *megaresort*, incluindo campos de golfe e hipismo, clube de tênis, equipamentos esportivos, dois heliportos etc., é constituído por cinco hotéis de luxo e seis pousadas com 1.650 leitos, que representam “60% da capacidade atual dos hotéis ‘cinco estrelas’ – segundo a classificação antiga da Embratur - de toda a Região Nordeste” (CRUZ, 2002, p. 109).

CONCLUSÃO

Promoção



Realização



Como exposto, o processo evolutivo do turismo baiano contou com a presença forte e decisiva do Estado que, a partir da década de 1970, passou a atuar com um modelo nitidamente interventor, extrapolando as funções de regulação e regulamentação, assumindo cada vez mais as funções de *empreendedor privado*. Hoje, este modelo tem sido crescentemente questionado, saindo da esfera acadêmica e envolvendo significativos segmentos da sociedade civil (empresariado, ONGs etc.). Um aspecto interessante deste questionamento é o fato do próprio Estado incentivar o debate, buscando rever o seu papel, face às especificidades da conjuntura econômica global e às exigências do setor fiscal, além do próprio imperativo da competitividade intrínseca à atividade turística internacionalizada (leia-se o mercado).

Em seu próprio âmbito, o governo da Bahia busca promover alterações em sua forma de atuação, com o reconhecimento do perfil paternalista que, muitas vezes, subtraiu da iniciativa privada a implantação de atividades necessárias e, sobretudo, através da percepção do imperativo de elevação da competitividade turística da Bahia. Tudo isso junto levou à proposta de gestão do turismo, baseada na estratégia de planejamento intitulada *Cluster de Entretenimento*, o que exige uma mudança radical na mentalidade dos gestores e da própria classe empresarial. Obviamente, o sucesso da nova estratégia implica a necessidade de restrição da ação estatal, sem que se configure a situação do *Estado ausente*, como apregoa o discurso neoliberal. O Estado não pode abdicar do seu papel de indutor do processo de desenvolvimento, de intermediador das interações entre os diversos agentes da atividade econômica. Um ponto crítico se situa nas questões da descentralização político-administrativa e espacial das atividades e dos processos decisórios das políticas públicas, tradicionalmente excludentes da participação social. Ademais, a necessidade de retração do caráter intervencionista do Estado no desenvolvimento do turismo baiano, além de resultar da percepção e do reconhecimento dos efeitos negativos do modelo paternalista, resulta também de exigências da própria dinâmica mundial.

Por outro lado, há que se relativizar o viés “modernizador” que alimenta o discurso da nova configuração socioespacial imposta pelas políticas regionais de turismo no Nordeste. Tais políticas têm provocado expressivas transformações, estabelecendo novas relações e sentidos na vida dos nativos dos lugares. Frente às carências históricas destas populações e localidades, evidencia-se a novidade “modernizadora” (mas excludente e segregacionista) dos modelos vigentes de *urbanização turística planejada* e de *urbanização para o turismo*. Ao mesmo tempo, a falta de articulação entre as políticas de turismo e as demais políticas públicas (urbana, de transportes, social, de educação, de saúde, de emprego etc.) restringe o alcance do sopro modernizador.

A *turistificação* dos territórios nordestinos, promovida pelas políticas públicas regionais amparadas em políticas nacionais e recursos externos, tem produzido a privatização do espaço público, a segregação espacial e a exclusão social de populações locais, sem que seja alcançada a superação das desigualdades regionais que, historicamente, justificam e motivam as políticas de desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Fundação CPE. *Turismo em Salvador*. Salvador: Fundação CPE, 1989.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. Prodetur-NE: descrição, objetivos, metas e componentes. Fortaleza, 1995

BECKER, Bertha Koiffmann. Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira. Brasília: PNUMA, 1995.

BRANDÃO, Maria de Azevedo. Planejar qualidade: em favor dos sistemas urbano-regionais. *Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 2, p. 179-93, set. 2002.

Promoção



Realização



CAROSO, Carlos e RODRIGUES Núbia. Nativos, veranistas e turistas: identidades, mudança e deslocamento sociocultural no litoral norte da Bahia. *Turismo em Análise* 9. São Paulo, 1998.

CRUZ, Rita de Cássia. *Política de turismo e território*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2002.

GABRIELLI, José Sérgio. *Industrialização e incentivos fiscais na Bahia: uma tentativa de interpretação histórica*. 1975. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Universidade Federal da Bahia, Salvador. (mimeo.).

GAZETA MERCANTIL. *Balanço Anual Bahia 94/95*, 1(1), São Paulo, 29/set./1994.

GONÇALVES, Augusta L. S. A importância do planejamento governamental do turismo: o Prodetur na Bahia. *Análise & Dados*. Salvador, v. 12, n. 2, p. 101-14, set. 2002.

KNAFOU, Remy. Turismo e território: para um enfoque científico do turismo. In: BALASTRERI, Adyr. (org.). *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

MELLO E SILVA, Sylvio Bandeira de. Geografia, Turismo e Crescimento: o exemplo do Estado da Bahia. In: RODRIGUES, Adyr Balastri. (org.). *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 2001.

PINTO, R. A Bahia reimaginada: como transformar um velho entreposto comercial em um novíssimo produtor de tradições. Disponível em < http://www.naya.com.ar/turismo_cultural/congreso/ponencias/roque_pinto.htm >. Acesso em 30 de julho de 2008.

PLANO de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS Salvador e Entorno. 2003. . Disponível em: < <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/> >. Acesso em 15/05/2007.

QUEIROZ, Lúcia Aquino de. A evolução do sistema institucional público do turismo baiano. *Análise & Dados*. Salvador, v. 11, n. 2, p. 20-28, set. 2001.

RISÉRIO, Antonio. *Caymmi: uma utopia de lugar*. São Paulo: Perspectiva; Salvador: COPENE, 1993.

_____. *Uma história da cidade da Bahia*. 2 ed. Rio de Janeiro: Versal, 2004.

SANCHEZ, Joan-Eugeni. *Espacio, economía y sociedad*. Madrid: Siglo XXI, 1991.

SANTOS SILVA, Jorge A. Nova dinâmica espacial da cultura e do turismo na Bahia: o planejamento segundo os conceitos e práticas de *cluster* econômico. *Análise & Dados*. Salvador, v. 11, n. 2, p. 41-54, set. 2001. p. 373-406.

SUAREZ, Marcus Alban. (coord.). *Salvador, uma alternativa pós-industrial: cultura, turismo, alta tecnologia*. Salvador: Governo do Estado-SICT/UFBA, 1990.

_____. *Petroquímica e tecnoburocracia: capítulos do desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1986.

Promoção



Realização

