

Políticas e planejamento do turismo no Brasil*

Tourism Policies and Planning in Brazil

Políticas y planificación del turismo en Brasil

Bertha Becker 

*Universidade do Brasil (UFRJ),
Rio de Janeiro, RJ, Brasil
[In memoriam]*

DOI: dx.doi.org/10.18472/cvt.26n1.2026.esp.becker

RESUMO:

Originalmente publicado no Volume 1 do CVT, o texto de Bertha K. Becker é resultado de conferência realizada em 1995 e constitui sistematização sobre políticas e planejamento do turismo no Brasil. A partir de uma análise do potencial da zona costeira brasileira, a geógrafa examina as origens e a trajetória do desenvolvimento do turismo no país, situando-o no contexto mais amplo das transformações econômicas e territoriais. O texto destaca o papel estratégico do turismo como atividade emergente, ao mesmo tempo em que problematiza sua inserção nas políticas públicas e nos processos de planejamento. Becker também discute a formação do aparato institucional voltado à promoção do turismo, evidenciando a atuação do Estado na organização do setor e na indução de sua expansão. Ao articular território, políticas públicas e dinâmica econômica, o trabalho contribui para a compreensão do turismo como fenômeno estruturado por relações espaciais e institucionais, oferecendo uma leitura pioneira sobre os desafios do planejamento turístico no Brasil.

PALAVRAS-

CHAVE:

Políticas
públicas;
Planejamento do
turismo;
Turismo no
Brasil;
Zona costeira.



ABSTRACT:

Originally published in Volume 1 of the CVT, Bertha K. Becker's text is based on a conference held in 1995 and constitutes a systematization of tourism policies and planning in Brazil. Drawing on an analysis of the potential of the Brazilian coastal zone, the geographer examines the origins and trajectory of tourism development in the country, situating it within the broader context of economic and territorial transformations. The text highlights the strategic role of tourism as an emerging activity, while also problematizing its integration into public policies and planning processes. Becker further discusses the formation of the institutional framework for tourism promotion, emphasizing the role of the State in structuring the sector and fostering its expansion. By articulating territory, public policies, and economic dynamics, the work contributes to understanding tourism as a phenomenon shaped by spatial and institutional relations, offering a pioneering interpretation of the challenges of tourism planning in Brazil.

KEYWORDS:

Public policies;
Tourism
planning;
Tourism in
Brazil;
Coastal zone.

RESUMEN:

Publicado originalmente en el Volumen 1 del CVT, el texto de Bertha K. Becker resulta de una conferencia realizada en 1995 y constituye una sistematización sobre las políticas y la planificación del turismo en Brasil. A partir de un análisis del potencial de la zona costera brasileña, la geógrafa examina los orígenes y la trayectoria del desarrollo del turismo en el país, situándolo en el contexto más amplio de las transformaciones económicas y territoriales. El texto destaca el papel estratégico del turismo como actividad emergente, al tiempo que problematiza su inserción en las políticas públicas y en los procesos de planificación. Becker también analiza la formación del aparato institucional orientado a la promoción del turismo, evidenciando el papel del Estado en la organización del sector y en la inducción de su expansión. Al articular territorio, políticas públicas y dinámica económica, el trabajo contribuye a la comprensión del turismo como un fenómeno estructurado por relaciones espaciales e institucionales, ofreciendo una lectura pionera sobre los desafíos de la planificación turística en Brasil.

PALABRAS

CLAVE:
Políticas
públicas;
Planificación del
turismo;
Turismo en
Brasil;
Zona costera.

**Texto publicado originalmente no [Volume 1, número 1 \(2001\) do Caderno Virtual de Turismo \(CVT\)](#), a partir de conferência intitulada "Políticas e planejamento do turismo no Brasil", realizada em São Paulo, no período de 16 a 22 de julho de 1995, de autoria de Bertha K. Becker. Versão resulta revisão e síntese realizadas por Roberto Bartholo, com base em transcrição de Ana Elisa Rodrigues Pereira.*

Conferência - Políticas e planejamento do turismo no Brasil

Realizada em São Paulo, no período de 16 a 22 de julho de 1995

Nossa questão primeira é uma problematização: é realmente o turismo significativo como tema de pesquisa, de planejamento para a geografia? É possível fazer um planejamento no caso do Brasil? E qual seria o papel dos geógrafos? De antemão, gostaria de deixar claro que não sou, absolutamente, especialista em turismo, nem como consumidora, nem como pesquisadora. Não é minha área de reflexão maior. Mas me ocupo com a geografia política, e desde essa perspectiva posso trazer uma colaboração à nossa reflexão, na forma de um estudo que fiz no ano passado, investigando a política federal de turismo e o seu impacto na zona costeira.

Sabemos que a zona costeira tem sido ocupada velozmente, num processo onde o turismo é um fator importante para a ocupação. Seria interessante saber se esse tem uma política federal de turismo como referência, e clarificar qual seria ela. A questão nos parecia muito importante, porque o turismo é híbrido, para usar uma terminologia da moda. E é híbrido, no sentido em que ele é, ao mesmo tempo, um enorme potencial de desenvolvimento e um enorme potencial de degradação socioambiental, na ausência de uma regulação adequada para o setor. Logo, uma política federal de turismo é extremamente importante, pois se faz necessário administrar conflitos, fomentar atividades, regenerar áreas degradadas, desenvolver usos alternativos. E todo este contexto é de fundamental importância para um diagnóstico para a zona costeira brasileira.

O grande problema inicial que encontramos em nosso estudo a fragmentação da informação com relação ao turismo. O material estava todo disperso, e tivemos então que ter aquele jogo de cintura brasileiro, utilizando combinadamente diversas fontes. Com base no levantamento realizado desejo apontar aqui três partes. De início vou tecer algumas considerações sobre o que entendo ser o significado do turismo e da zona costeira hoje.

Numa segunda parte, vou apontar, brevemente, os elementos da política nacional do turismo que pudemos constatar ser real-existente. E, finalmente, apontarei uma conclusão mais interpretativa, uma interpretação geográfica da análise desenvolvida.

O turismo e a zona costeira hoje

O turismo é uma marca do século XX, que oferece condições de realização para o desejo de conhecer novos ambientes, que para muitos autores, é inerente a condição humana. Neste sentido, ele se confunde com a própria geografia. Acho mesmo que essa explicação não é tão

simplista como pode parecer à primeira vista, porque ela pode também abarcar a questão da conquista dos territórios, uma raiz da geografia. E esse desejo de conhecimento de novos ambientes, supostamente inerente à condição humana, para uns seria, inclusive, um escape à sedentarização progressiva do homem.

Mas a expressão madura do turismo pressupõe a moderna sociedade capitalista. Foi no século passado, a partir da ampliação da escala da acumulação de capital e das inovações da tecnologia de transporte, com a ferrovia e a navegação a vapor, que grupos sociais puderam gastar dinheiro com o turismo tal como nós hoje entendemos tal atividade. E surgem então os primeiros agentes e companhias dedicados a organizar a atividade. A promoção de atividades turísticas torna-se gradativamente, uma nova fronteira de acumulação, centrada num novo produto, capaz de agregar-se aos espaços produtivos pré-existentes de acumulação capitalista, sem competir diretamente com eles. Mas foi no século XX, e principalmente no pós-guerra, que ocorreu metamorfose significativa no turismo. Essa transformação se vincula com as possibilidades de massificação de padrões de consumo que o "welfare state" veio a abrir nos países capitalistas centrais. Isso se apoiou sobre a regulação do trabalho, a limitação do seu tempo, as férias remuneradas, a aposentadoria, e a legislação social, bem como os novos horizontes de possibilidades abertos com o avião. Agora sim emerge o turismo de massas.

O final do século XX traz mudanças nesse quadro, relacionadas aos principais vetores de transformação do mundo contemporâneo: a revolução científico-tecnológica, e a crise ambiental. Como esses elementos se combinam e repercutem sobre o turismo? Assistimos à passagem para um novo modo de produzir, baseado em novas tecnologias, numa inovação contínua de produtos e processos. A velocidade é um elemento decisivo nessa passagem, impactando sobre os territórios em todas as escalas geográficas, com redes técnico-informacionais, permitindo articulações diretas entre o local e o espaço transacional. A presença das redes é extremamente importante na viabilização da mercantilização da imagem dos lugares. A mídia tem papel fundamental para o desenvolvimento das estratégias de marketing, elemento central na questão do turismo. O marketing, as redes de informação e de circulação atraem crescente número de consumidores, inserindo-os num circuito de mercado através de "pacotes" diversos.

Mas há um outro elemento fundamental nesta mudança do modo de produzir, associado à crise ambiental: a mudança de significado da natureza. A natureza muda de significado. Ela perde significados antigos, para passar a ser capital de realização atual ou futura. Reserva de valor, em alguns casos, (como as grandes reservas de natureza dos países subdesenvolvidos),

com sua utilização num outro patamar condicionado à disponibilidade de tecnologias avançadas. Esse é caso de uma vasta gama de elementos como a água, a biodiversidade. E desde essa perspectiva, dos novos significados atribuídos à natureza, podemos considerar também a valorização da natureza como mercadoria para o turismo.

O novo significado da natureza está gerando um novo mercado turístico, o chamado ecoturismo, com indivíduos submetidos ao desejo de "retornar à natureza", nela inserindo-se sem deformá-la, desfigurá-la ou depredá-la. A experiência desse "retorno" se dá de forma turisticamente organizada em pontos seletivos no espaço. Assim temos, desde uma perspectiva geográfica uma valorização seletiva dos territórios. Os territórios são valorizados em função da sua acessibilidade, às vezes para o marketing do turismo de massas, às vezes do ecoturismo. E essa valorização incide de modo importante sobre as zonas costeiras e os países periféricos, tropicais e mediterrâneos. É óbvio que aquelas praias ensolaradas são produtos de venda fácil, mercadorias valorizadas para as populações dos países temperados e frios. Esta questão, na verdade, cria um potencial de desenvolvimento, que pode ser um fato portador de uma multiplicação de serviços, de empregos diretos e indiretos e de circulação de mercadorias. Mas que também inclui um potencial de impactos perversos, tanto ambientais como sociais. É o que ocorre quando o turismo revela uma face obscura associada ao crime organizado, drogas, prostituição e práticas ambientalmente predatórias, afetando, às vezes, circuitos produtivos tradicionais e fazendo emergir conflitos de uso do território, e engendrando verdadeiros guetos fechados, que estabelecem uma clivagem em relação à sociedade local, muitas vezes muito pobre e que tem sua identidade cultural desestruturada.

Como já dizia Jean Gottmann, a zona costeira tem um valor estratégico, e seu papel fundamental para os estados nacionais, é ser uma zona de articulação. Essa afirmativa hoje continua válida, pois a zona costeira se tornou ponto de contato dos grandes circuitos logísticos de circulação de âmbito global e planetário. Mas ao mesmo tempo, a natureza da zona costeira é revalorizada, no novo horizonte de possibilidades da intervenção tecnológica. E essa revalorização diz respeito não só ao turismo e lazer, mas a toda uma gama de recursos econômicos tanto de origem mineral, como pela presença de lençóis petrolíferos em águas territoriais, como também ainda pela presença de riquíssimos recursos bióticos, muitos ainda não inteiramente mapeados e conhecidos. A alta biodiversidade faz das zonas uma importante fonte de informação sobre a vida, cuja codificação e fator estratégico para o desenvolvimento científico e tecnológico contemporâneo.

Essa valorização da zona costeira tem, pois, múltiplas dimensões e, por isso mesmo, é significativa para a geopolítica. Não é por acaso que a Agenda 21 deu uma clara ênfase aos oceanos e à zona costeira, embora a dimensão social da questão populacional nela apareça não mais que como um simples tópico. O cerne dessa ênfase recai sobre aspectos físicos. Em sintonia com isso há todo um movimento em direção àquilo que chamo de socialização da natureza (obviamente que não dizendo respeito apenas à zona costeira), focado na demarcação de grandes reservas de valor, e, no caso da zona costeira, na revogação do direito de posse do mar territorial de 200 milhas, para afirmar-se uma supostamente desejável restrição da soberania dos estados nacionais a 12 milhas. Seria criada uma zona econômica exclusiva, na qual os estados têm o direito de exercer a captura dos recursos vivos, mas esse direito seria perdido por quem não o souber explorar, passando a ser então aberto a outros estados.

No Brasil o turismo já é um elemento importante na economia, embora seu crescimento tenha se dado de forma muito desordenada. Em termos relativos a performance do Brasil no que diz respeito a turismo ainda é modesta. Em 1990 o Brasil representava apenas 0,24% do fluxo total de turismo no mundo, participando com 0,57 da receita mundial do turismo. Esse foi o "fundo do poço", atingido em razão da crise brasileira, da perda de competitividade e do forte impacto negativo causado pela deterioração da imagem do Brasil no âmbito turístico, particularmente de seu "portal de entrada" a cidade do Rio de Janeiro, devido à questão de segurança. Ainda assim, mesmo com essa performance internacionalmente tão modesta, o turismo figurou entre os dez produtos mais importantes da pauta de exportação brasileira de bens de serviços, correspondendo a 4,7% de seu total entre 87 e 90. E em 1991, o turismo superou a receita obtida com exportação do café, do farelo de soja, do suco de laranja, ocupando o quinto lugar na pauta de exportação. E a zona de maior incidência turística no Brasil é a zona costeira, de cerca de 7 mil quilômetros, com uma área emersa de 480.000 km², e 40 milhões de habitantes. Praticamente, um quarto da população brasileira está concentrada em grandes metrópoles, com a exceção de Belo Horizonte e São Paulo, fundamentalmente localizam-se na costa.

No novo contexto do final do século XX, valorizam-se novos elementos na costa brasileira, com destaque para o Nordeste e Santa Catarina. Em paralelo a esse processo, embora com intensidade menor, valoriza-se o ecoturismo no centro-oeste e na região norte. O turismo se transforma em importante vetor da ocupação litorânea no Brasil de hoje, produzindo-se uma multiplicação de complexos imobiliários, balneários e marinas. Aqui se coloca para nós a questão de saber se o turismo pode se transformar num vetor de desenvolvimento, capaz de

realizar a passagem para um novo modo de produzir sustentável, efetivado dentro dos parâmetros valorativos que superem a visão míope de um desenvolvimento rápido, acelerado, a qualquer preço, e "ambientalmente perverso". E ainda de modo mais específico: existirá ou não uma política nacional de turismo, orientada segundo tal perspectiva?

Na realidade, esta política de turismo no Brasil, é bastante recente. Suas primeiras regulações foram feitas em 1958, no período de Juscelino Kubitschek, ligadas, evidentemente, à energia, transporte, circulação de automóveis, estradas e à formação de uma classe média proprietária de carros particulares de passeio. É a gestação da "classe média do Fusca", que viabilizou uma ampliação da circulação mercantil, desenvolvendo os mercados turísticos brasileiros. O grande marco institucional na evolução dessa política foi a criação da Embratur em 1966, como uma autarquia, e que enfocava o turismo como uma "indústria nacional" a ser fomentada, dentro das prioridades estratégicas dos governos militares posteriores a 1964. Na Embratur a atividade era rigidamente controlada, centralizada.

Na década de 80, o governo Sarney legitimou uma certa liberalização deste mercado. Mas o fato mais marcante foi sem dúvida o início da articulação do turismo com a questão ambiental. Em 1981 foi instituída uma política nacional de meio ambiente. Desde então tentou-se criar laços entre o turismo e a questão ambiental. Em 1987 a Embratur lança oficialmente, um novo produto no mercado, o turismo ecológico. No governo Collor, período da Conferência Mundial Rio-92, com as pressões ambientalistas mais fortalecidas, foram promulgadas as novas regulações para a política do turismo, que redesenham as prioridades antecedentes.

E o que esta política traz de novo? Ela fortalece a idéia do turismo como fator de desenvolvimento e se funda, não só no discurso, mas também na prática, na descentralização, com a Embratur deixando de ser a legisladora e executora do turismo. Como resultado dessa nova política nacional de turismo foi implantado, ainda em 1992, o Plantur - Plano Nacional de Turismo, entendido como instrumento de desenvolvimento regional. O fundamento do plano é a diversificação e a distribuição geográfica da infraestrutura, que estava altamente concentrada no sul e no sudeste.

Para realizar esta redistribuição geográfica, o Plantur prevê o desenvolvimento de polos de turismo integrados em novas áreas, com uma expansão a eles direcionada da infraestrutura necessária. Esses polos são entendidos como de três tipos - consolidados, em desenvolvimento, e potenciais - e incidem na zona costeira. Inclusive há todo um planejamento de etapas, onde se prevê um programa de turismo interno de massas, com ênfase nos fluxos dinamizados pelo Mercosul e no ecoturismo. O que se implementou efetivamente? Fundamentalmente o

chamado Prodetur- Nordeste, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro.

A zona costeira é um espaço privilegiado para visualizarmos a transição entre dois padrões de desenvolvimento. A política federal expressa exatamente essa transição. A Constituição de 1988 delegou maior autonomia aos municípios, fortalecendo a descentralização. Em paralelo a esse movimento os financiamentos externos tornam-se mais escassos para investimentos "desenvolvimentistas", e direcionam-se para a conservação ambiental. No nível da formação de opinião, há forte pressão de organizações da sociedade civil no sentido ambientalista. Este quadro, no contexto de uma aguda crise financeira do Estado Nacional brasileiro, faz emergir uma geopolítica interna de aguçamento da competitividade entre os estados da federação.

Haverá alguma lógica nesta tentativa de política nacional de turismo? No nível federal a transição se manifesta no conflito entre as políticas setoriais, onde diretrizes desenvolvimentistas e ambientalistas por vezes se chocam. E a zona costeira é palco de tais choques. Por outro lado, as políticas em si mesmas são bastante ambíguas, e muitas vezes um discurso não corresponde à prática. Há também uma tentativa do Estado de definir seu papel numa estratégia de descentralização controlada ou seletiva. No nível dos parceiros, embora o discurso aponta para a iniciativa privada, os governos estaduais, municipais, a sociedade civil e a população em geral, no exercício da cidadania, a realidade dos fatos evidencia que os parceiros privilegiados nesta política são os governos estaduais. E os fatos também evidenciam que dentre as diversas regiões houve um privilegiamento do Nordeste. Esse quadro fica claro se considerarmos as iniciativas que o governo teve com relação aos financiamentos, dentro da estratégia de descentralização seletiva ou controlada.

Se os governos estaduais são os grandes parceiros do governo federal. Se são eles que fazem a articulação com o governo federal, e representam as demandas municipais. Se são eles que estabelecem a hierarquia dos polos, e as prioridades dos projetos, qual é a lógica que podemos perceber subjacente à ação dos estados? Evidentemente que é competir pelos recursos do próprio governo federal, do BID, e de outras fontes, para com isso implantar e desenvolver infraestrutura e atrair a iniciativa privada. É este o jogo dos estados.

No caso do Nordeste, falou-se muito que o que se visava reproduzir era o "modelo Cancun", com menor participação relativa estatal e maior aporte de recursos da parte do BID e da iniciativa privada, um modelo que levou cerca de sete anos para ser implementado efetivamente. Mas não acho que o que ocorre ali seja muito parecido, porque o governo federal

teve a iniciativa no sentido de obter os financiamentos. Os governos estaduais atuarem bastante e o resultado foi mais rápido. Tenho a impressão que a explosão do turismo no Nordeste foi muito mais rápida do que em Cancun.

É preciso também mencionar uma questão importante para a lógica desta política, a das agências de turismo, promotoras da liberalização comercial e da ruptura com os vínculos reguladores da Embratur. Essas agências são protagonistas da articulação direta local e internacional, realizando via redes informacionais um curto-circuito na relação, centro - periferia tradicional. Há uma verdadeira guerra de marketing em processo. E a liberalização ainda é controlada e parcial. Assim, por exemplo, libera-se charter para certas áreas e para outras não. Vive-se ainda uma descentralização relativamente controlada.

O que podemos aprender sobre os prováveis impactos do turismo, é difícil, mas podemos tentar apontar para algumas probabilidades e tendências, tanto em termos de riscos como em termos de novas oportunidades. Do ponto de vista social, o risco maior um crescimento econômico nos moldes do velho modelo promotor de desigualdades, exclusão, poluição, degradação ambiental, enfim, trazendo apenas um consumo do espaço e uma circulação mercantil, sem trazer os benefícios para a região. Do ponto de vista territorial, a estratégia dos pólos mereceria uma avaliação muito mais cuidadosa por parte dos geógrafos. Tivemos grandes experiências com pólos de crescimento no passado, e seus supostos efeitos multiplicadores, na maioria das vezes não ocorreram de fato. Os novos pólos podem estar reproduzindo no Nordeste e no Sul, problemas que já existem em outras áreas, com grandes concentrações, saturação de saneamento etc. Por outro lado, as estratégias dos governos estaduais, visando atrair dinheiro para o turismo nas grandes metrópoles centrais, poderia ser, na prática, uma estratégia para a regeneração das cidades, mas isso não é mais do que uma simples hipótese, não pode ser contado como um fato.

É certo que lutamos politicamente pelo fim do regime autoritário e de seu centralismo, mas não podemos ignorar os riscos de uma diluição do poder numa descentralização desregrada, ampliando, estimulando uma competição agressiva entre os diversos lugares. E isso não é só um risco na zona costeira nem só no turismo.

Considerações finais a visão do geógrafo

Isso tudo mostra o quê? Mostra, dentro da análise que eu tentei fazer como geógrafa, que o papel da União é fundamental no sentido de regulação. Regular a competição entre os estados que hoje em dia é forte; estabelecer as regras do jogo; disciplinar o uso do solo; controlar

as parcerias. É muito bonito o crescimento compartilhado, a parceria entre o governo do estado e a iniciativa privada; mas há que se estabelecer as regras dessa parceria, e é ao governo federal que cabe isso. Estabelecer os estímulos e os limites dessas iniciativas, desses poderes novos, isso é extremamente importante. O outro elemento importante a destacar, é tentar implementar uma política integrada, para acabar com esses conflitos setoriais que se criaram no Brasil, onde se multiplicaram agências, empresas e cada um faz a sua política, gerando desordem e insustentabilidade institucional.

Há uma necessidade mínima de integração, de articulação entre as políticas. E aqui quero trazer à tona a questão do zoneamento econômico-ecológico, como instrumento apto a condensar a política integrada com a regulação. Como já diziam geógrafos clássicos, a geografia lida com resultado de integrações complexas, e as zonas são resultados de integração complexas. O zoneamento não só vai expressar processos complexos, resultados de integrações complexas, como pode permitir a política integrada em espaços identificados. Nesse sentido ele é um instrumento interessante, porque já aplica uma política integrada num espaço identificado. E então é um instrumento de agilização política.

A outra contribuição do ponto de vista do geógrafo é que esse zoneamento tem de ser entendido em diferentes escalas geográficas. O que pesa no nível federal é o uso estratégico do território nacional, a identificação das grandes unidades, a identificação dos vetores de transformação, tentando orientar e disciplinar esses vetores. A questão do uso do solo, no nível federal, é uso do território nacional. A questão do uso do solo, na escala de atuação dos estados e municípios é outro assunto, e acho que está havendo uma grande confusão a respeito disso.

Revisão e síntese do material feita por Roberto Bartholo, com base em transcrição feita por Ana Elisa Rodrigues Pereira.

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Nota dos editores: Republicado no contexto das comemorações dos 25 anos do CVT, este texto integra a seleção de trabalhos considerados fundadores do periódico e fundamentais para a consolidação do campo de estudos sobre turismo e patrimônio no Brasil.
Resumo e tradução elaborados para esta publicação.

Publicação Original: Volume 1, número 1 (2001), Caderno Virtual de Turismo (CVT)