

Capítulo 5
A EVOLUÇÃO RECENTE DO
SISTEMA INSTITUCIONAL
PÚBLICO DO TURISMO NA BAHIA
E EM SALVADOR

5 A EVOLUÇÃO RECENTE DO SISTEMA INSTITUCIONAL PÚBLICO DO TURISMO NA BAHIA E EM SALVADOR

Neste capítulo procurou-se enfocar aspectos relativos à evolução recente do Sistema Institucional do Turismo na Bahia e em Salvador, tendo-se iniciado a análise pelos anos 90, momento em que o turismo assume a condição de atividade prioritária, e, em decorrência, passa a receber uma atenção especial do poder público estadual. Esta mudança na percepção do turismo pelo poder público resulta, dentre outros fatores, na constituição de uma secretaria de estado direcionada para gerenciar e planejar as atividades turísticas e culturais e para coordenar o programa de apoio ao desenvolvimento do turismo, realizado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Este capítulo tratou ainda das modificações em curso na gestão turística local e dos novos programas e ações que estão sendo implementados objetivando, direta ou indiretamente, o ordenamento e a promoção desta atividade.

5.1 O turismo assume o *status* de atividade econômica prioritária

Neste item buscou-se analisar os fatores que possibilitaram a que o turismo passasse a ser visto pelos gestores públicos estaduais como uma atividade econômica rentável, tanto para a Capital quanto para outras áreas do interior baiano. Dentre estes fatores, coube um destaque especial para o Programa de Desenvolvimento Turístico, que foi abordado desde a sua concepção inicial, quando da idealização deste programa pelo conjunto dos estados nordestinos, até a sua implantação e os seus impactos para a gestão turística estadual.

5.1.1.O Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE)

Nos anos 90 o turismo baiano passará por intensas transformações. O Estado, capitaneando o processo de desenvolvimento turístico, assume o comando de programas e

realiza uma série de investimentos que possibilitam a atração de inversões privadas, tanto na Capital quanto em outras regiões turísticas da Bahia. O turismo se fortalece e assume o *status* de atividade econômica prioritária.

A década de 90 inicia-se com alguns elementos favoráveis à expansão do turismo baiano. Antes de assumir o governo do Estado pela terceira vez, em 1991, Antônio Carlos Magalhães já havia entrado em contato com as idéias lançadas pelos dois estudos turísticos mencionados no capítulo anterior, os quais, de certa forma, vieram a subsidiar as estratégias formuladas pelo setor público estadual para a atividade turística da Bahia. Uma das autoras da publicação *Turismo em Salvador* foi convidada para dirigir o Centro de Estudos e Projetos - CEI, e o coordenador de *Salvador uma alternativa pós-industrial*, para dirigir a Fundação CPE, ambos organismos hierarquicamente subordinados à Secretaria de Planejamento. Para a Bahiatursa, ainda vinculada à Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo, voltou Paulo Gaudenzi.

Entretanto, o fato de maior impacto para a atividade turística estadual, ocorrido quando se iniciavam os anos 90, foi o lançamento de uma série de proposições para a constituição de um programa para o turismo nordestino, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. É necessário, porém, ressaltar que, nesse período, o Brasil encontrava-se mergulhado em forte crise. As experiências de outros países subordinados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) apontavam o turismo como uma possível saída para enfrentar a retração econômica e as desigualdades sociais, o que conduziu o BID e o Banco Mundial (BIRD) a financiarem projetos direcionados para essa atividade. Assim, a abertura da linha de financiamento para o turismo nordestino veio ao encontro da estratégia de auxílio ao combate à miséria, à fome e ao desemprego que assolavam a nação brasileira (RODRIGUES, 2001, p.150-151).

Como visto, o BID já havia apoiado iniciativas do Nordeste direcionadas para essa atividade, a exemplo da viagem dos gestores turísticos nordestinos aos EUA em 1971, e participado da concepção do Plano de Turismo do Recôncavo. Contudo, a idéia inicial dessa nova parceria partiu do Estado de Sergipe e originou-se de uma consulta feita em 1990, pelo seu ex-governador, João Alves Filho, a Enrique Iglesias, então presidente do BID e seu amigo pessoal, sobre as possibilidades de esse organismo financiar um projeto turístico para o seu Estado, a um custo estimado em US\$ 120 milhões. Iglesias, conforme relato de Alves,

explicou-lhe que o banco não se interessaria por um projeto cujo montante de recursos era tão pouco expressivo para os seus padrões, sugerindo-lhe ampliá-lo, de modo a abarcar toda a região nordestina (ALVES FILHO, 1997, p.291-292).

Logo após obter essas informações de Iglesias, João Alves, ainda de acordo com o seu registro, partiu para o desafiante trabalho de convencer o conjunto de governadores nordestinos da importância do turismo e da necessidade de se elaborar, rapidamente, um planejamento de longo prazo para a atividade. Alves lembra também que, em face da grave crise financeira que o País então atravessava, não havia um só órgão “que se dispusesse a financiar obras públicas, já que a Caixa Econômica Federal estava atravessando sérias dificuldades, enquanto o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social voltava-se quase exclusivamente para a área privada”. Assim, era imperioso aproveitar essa possibilidade de financiamento do organismo internacional (ID., 1997, p.291).

A idéia foi acatada pelos governadores nordestinos¹ que, a 12 de janeiro de 1990, em uma reunião com representantes do BID em Brasília, contando inclusive com a presença de Enrique Iglesias, se propuseram a viabilizar a proposta e, para tanto, assumiram o compromisso de traçar metas e contratar projetos, individualmente, em cada Estado. Tendo enfrentado algumas dificuldades no entendimento com a área técnica do BID ou com vários escalões do governo federal, os governadores, logo após a conclusão do projeto, em dezembro de 1994, dirigiram-se ao próprio Presidente da República Itamar Franco e ao presidente do Banco Interamericano, que foram os signatários do acordo de parceria (ID., 1997, p. 292-293).

Estava, dessa forma, instituído um programa para o desenvolvimento do turismo do Nordeste, cujos recursos equivaliam a US\$ 1,5 bilhão, a serem financiados pelo BID (50%) - com repasse através do Banco do Nordeste, na qualidade de agente financiador - e por recursos próprios dos governos nordestinos (50%). O programa para o turismo da região Nordeste tinha como diretriz estratégica criar ou consolidar pólos e corredores turísticos, nos quais os investimentos públicos em infra-estrutura (sistema viário e aeroviário, saneamento básico, energia, telecomunicações e recuperação do patrimônio histórico) atuariam como

¹ Antônio Carlos Magalhães (da Bahia), Geraldo Bulhões (Alagoas), Joaquim Francisco (Pernambuco), José Agripino (Rio Grande do Norte), Freitas Neto (Piauí), Ciro Gomes (Ceará), Edson Lobão (Maranhão) e João Alves Filho (Sergipe).

propulsores das inversões privadas em equipamentos e serviços. O projeto foi concebido em duas etapas: a primeira deveria envolver um montante de recursos equivalentes a US\$ 800 milhões e a segunda, US\$ 700,00 milhões (ID., 1997, p.294-297). Esse projeto promoveu uma reestruturação da economia turística do conjunto dos estados nordestinos, trazendo reflexos expressivos para a área institucional.

5.1.2. A concepção inicial do Programa de Desenvolvimento do Turismo da Bahia (PRODETUR-BA)

Como visto, para a obtenção do financiamento do BID cada Estado do Nordeste teve de elaborar o seu plano de desenvolvimento turístico, requisito atendido inicialmente pelos Estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Entretanto, o cumprimento dessa condição, em um momento de dificuldades financeiras atravessadas por parte expressiva dos estados brasileiros – e não exclusivamente pelos do Nordeste – tornava-se um grande desafio. Assim, alguns dos governos estaduais nordestinos, defrontando-se com certos empecilhos, como inadimplência, dificuldade de contratação dos projetos, de elaboração dos estudos, dentre outros problemas, não conseguiram de imediato dar forma a seus planos e só gradualmente conseguiram atender aos pré-requisitos estabelecidos pelo agente financiador. Nos últimos anos da década de 90, todos os Estados já estavam incorporados ao programa para o desenvolvimento do turismo nordestino a ser financiado pelo BID² (GARRIDO, ED/2001).

No caso da Bahia, o Governo, ainda no primeiro ano do novo mandato de Paulo Gaudenzi na Bahiatursa, no transcurso dos acertos iniciais com o Banco Interamericano e diante da necessidade de apresentar a essa instituição uma Carta Consulta para obter o financiamento, abriu licitação pública para a elaboração do programa estadual de turismo que iria compor o planejamento da região Nordeste a ser apresentado ao BID. O plano formulado pela Bahia foi denominado PRODETUR, nome que, mais tarde, o BID passaria a atribuir ao conjunto dos planos efetuados pelos estados nordestinos – embora as negociações estivessem em curso desde 90, o programa para o turismo do Nordeste ainda não havia sido batizado - dando origem à sigla BID/PRODETUR-NE (GAUDENZI, 2001, p.11).

² Conforme Garrido (ED/2001), em Alagoas, excepcionalmente, o financiamento foi concedido à Prefeitura de Maceió e não ao Governo do Estado.

O Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia foi realizado pelas empresas Consultoria Turística Integrada (CTI) e SOLUÇÃO - Assessoria e Planejamento, contratadas pelo governo do Estado, sob a responsabilidade da Bahiatursa. Esse programa tinha como objetivo "captar recursos financeiros internacionais através de financiamento do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, sendo o BNB – Banco do Nordeste do Brasil - o agente financeiro" (BAHIA, 1992b, p. 3). Concluído em dezembro de 1992, o plano da Bahia tinha como estratégia fundamental a criação de Centros Turísticos Integrados, que se constituiriam em instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico da região litorânea e do interior do Estado, a serem implantados em áreas "com maior potencial de recursos naturais, cujas qualidades cênicas apresentassem excepcional capacidade de atração para o turismo internacional" (ID., 1992b, p. 3).

Diferentemente do primeiro esforço de planejamento estadual, concretizado no Plano de Turismo do Recôncavo, o PRODETUR-BA tinha no mercado internacional o seu principal público-alvo. Com base em pesquisa realizada com representantes do *trade* turístico internacional e na análise dos núcleos concorrentes externos ao País, estimou-se o mercado potencial da Bahia como equivalente a 1,65 milhão de turistas no ano 2000 - 15% nacionais e 85% estrangeiros - e a 4,4 milhões em 2012 - 25% brasileiros e 75% de outras nacionalidades (ID., 1992b, p.74-75). Para a implantação dos Centros propostos cogitou-se o estabelecimento de uma parceria entre o governo do Estado da Bahia, representado pela Bahiatursa, coordenadora do programa, e a iniciativa privada nacional e internacional. Partia-se da mesma concepção que norteou os grandes complexos industriais baianos, prevendo-se a construção de centros integrados, dotados de um equipamento-âncora, nesse caso um hotel-âncora, capaz de atrair os demais investidores. Os hotéis contariam com o suporte da infraestrutura que, tal como no setor industrial, desempenharia um papel articulador de incorporação dos investimentos turísticos privados. O Estado participaria com as inversões em infra-estrutura e a concessão de financiamento para 50% do investimento dos hotéis-âncora; os outros 50% estariam a cargo do BID. Os centros teriam uma estrutura similar à de um *shopping center*, sendo gerenciados por uma administradora do condomínio, enquanto que a administração dos hotéis e dos condomínios residenciais, tipo *village*, também contemplados, seria realizada por administradores independentes e/ou operadores hoteleiros do Centro Turístico (ID., 1992b, p. 3).

A idéia da concentração de investimentos infra-estruturais em Centros Turísticos e da implantação de hotéis-âncora foi originária do Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), como se pode verificar no próprio PRODETUR-BA (ID., 1992b, p. 3). Idealizado pela Embratur para vigorar no período de 1992/94, o PLANTUR tinha a intenção de ordenar as ações do setor público e ser referencial para as ações do setor privado, buscando reafirmar a parceria entre esses setores, em acordo com o modelo econômico neoliberal, visando ao desenvolvimento regional do País através do turismo (RODRIGUES, 2001, p. 151). Com base no entendimento de que as ações dos governos federal, estaduais e municipais e da iniciativa privada deveriam voltar-se para a implementação da infra-estrutura hoteleira necessária ao atendimento da demanda, o PLANTUR recomendou que se canalizassem os esforços para a identificação de pólos turísticos, que passariam a ter prioridade de investimentos e a concentrar a oferta de serviços complementares (BAHIA, 1992b, p. 17-18).

Segundo Rodrigues, embora o PRODETUR-NE tenha seguido fielmente as diretrizes do PLANTUR, não se vinculou ao plano federal, dado que a sua trajetória partiu da Sudene. Prosseguindo na sua análise, Rodrigues critica o PLANTUR, afirmando que esse plano resultou de “programas aparentemente estanques, sem coerência interna, e desarticulados de outros setores da economia”. A desarticulação apontada, além de ser interna, seria também intersetorial. Não teria havido, no plano federal, a preocupação com a ordenação e gestão do território, não sendo possível identificar-se aí um interesse pela estruturação das formas e ações em nível espacial (RODRIGUES, 2001, p. 151).

Em contraposição a esses traços do PLANTUR, e embora não por exigência do BID, o PRODETUR-BA incorporou a questão espacial e, utilizando-se de um zoneamento já definido pelo governo baiano, procedeu à subdivisão do Estado em Zonas Turísticas. Observe-se que a idéia inicial da espacialização das regiões turísticas baianas não é, porém, originária do PRODETUR-BA, uma vez que antes mesmo da concepção deste a estratégia de subdivisão da Bahia em regiões turísticas já aparece, embrionariamente, no programa Caminhos da Bahia – que definiu roteiros turísticos para o Estado, geograficamente delimitados – estando também presente no estudo *Bahia novas fronteiras do turismo*. Este último, apesar de pretender, basicamente, ressaltar as oportunidades de investimento no Estado, realizou uma subdivisão da Bahia, especificando as seguintes regiões turísticas: Salvador; Entorno Metropolitano (Baía de Todos os Santos e Litoral Norte), Litoral Sul e Chapada Diamantina. Esse zoneamento foi gradualmente aperfeiçoado, dando origem, em

momento posterior, ao estabelecimento de sete zonas turísticas na Bahia (Tabela 52), o que se entendeu ser necessário para a definição de uma estratégia de *marketing* (estabelecimento de *marcas zonais*) e de áreas de planejamento a serem contempladas com ações promocionais, de infra-estrutura e de capacitação de recursos humanos (QUINTO, ED/2001).

Na primeira versão do PRODETUR, concluída em 1992, as zonas turísticas foram definidas inicialmente como: Baía de Todos os Santos, Costa dos Coqueiros, Costa do Descobrimento e Chapada Diamantina. Conforme esse planejamento, as zonas, por sua vez, deveriam conter Centros Turísticos (Tabela 51) – áreas reunindo hotéis *resorts*, outros equipamentos hoteleiros, restaurantes, infra-estrutura completa de lazer, urbanização, áreas de preservação. A localização dos Centros foi selecionada levando-se em consideração os seguintes pontos: distância a ser percorrida a partir do aeroporto, àquela altura já com capacidade de operação com jatos, conforme a exigência para o recebimento de fluxos, sobretudo internacionais; qualidade dos atrativos naturais e culturais; patrimônio histórico local e grau de subdesenvolvimento das diferentes zonas – o objetivo era alavancar, através do turismo, o desenvolvimento de regiões deprimidas.

Com base no levantamento do potencial turístico natural e da infra-estrutura disponível em cada uma das zonas eleitas, definiu-se como prioridade implantar os primeiros Centros Turísticos nas seguintes Zonas Regionais:

- Zona Turística Costa do Descobrimento, com três Centros: Itacaré/Ilhéus, Porto Seguro/Caraíva, Ponta da Baleia/Abrolhos;
- Zona Turística Costa dos Coqueiros, com o Centro Turístico Forte/Sauípe (BAHIA, 1992b, p. 92).

Essa intervenção, em um horizonte temporal de 20 anos, conforme as previsões iniciais, deveria envolver um montante total de recursos equivalente a US\$3,5 bilhões e ampliar a capacidade de recepção da Bahia em 51.600 unidades habitacionais. Deve-se observar que, nessa primeira versão do PRODUTUR-BA, a Zona Turística Costa do Descobrimento abarcava uma ampla região litorânea (de Itacaré até Prado) e que a Baía de Todos os Santos e a Chapada Diamantina não foram consideradas como áreas prioritárias para receber os investimentos a serem financiados pelo BID (Tabela 50). Cabe também ressaltar

que as pesquisas para a elaboração do PRODETUR não só permitiram a formulação de estratégias baseadas nas Zonas estabelecidas e nos Centros Turísticos previstos como identificaram uma série de entraves ao desenvolvimento da atividade turística baiana, que subsidiaram a recomendação de ações públicas. Dentre essas, destacam-se: o cuidado com o patrimônio ambiental; a implantação de um programa mercadológico; a intensificação dos incentivos a *charters* e a instituição de acordos com companhias regulares, de modo a favorecer a acessibilidade ao Estado, e a implantação de programas visando reduzir a violência urbana (ID. 1992b, p. 35-79).

TABELA 50
Previsão de investimentos e da ampliação da oferta de hospedagem até 2012 – Programa de Desenvolvimento do Turismo da Bahia (PRODETUR-BA)

Investimento por Centro Turístico e Fonte	Investimento – em Milhões de US\$	UHs
Centro Turístico Forte Sauípe	847	10.540
Centro Turístico Porto Seguro/Caraíva	1.250	16.420
Centro Turístico Ponta da Baleia/Abrolhos	475	6.320
Centro Turístico Ilhéus/Itacaré	352	5.200
Subtotal Zonas Turísticas (investimento privado)	2.924	38.480
Infra-estrutura (investimento público)	235	-
Incentivo à iniciativa privada e empreendimentos-âncora (investimento público e BID – 50% para cada)	337	13.120
Total Geral	3.496	51.600

Fonte: Bahia, 1992a.

No ano seguinte à conclusão do trabalho das empresas de consultoria foi instituído pela portaria estadual nº. 030 de 29/04/93 o Grupo Executivo para o PRODETUR-BA, “com a finalidade de coordenar, acompanhar e avaliar toda as ações do Programa, assim como de relacionar-se com órgãos e entidades do governo federal, estadual, municipal e BID” (BAHIA, 1993, p. 39). Em seguida, a Bahiatursa procedeu a uma revisão do programa, lançando, em junho de 1993, o *Relatório Prévio do PRODETUR-BA à Missão de Orientação do BID*, cujo objetivo era contribuir para a confecção do documento que iria consolidar a proposta do Nordeste, efetuada após as recomendações da missão do BID no Brasil, em julho de 1992. Para realização deste último trabalho os estados nordestinos contaram com o apoio do Banco do Nordeste, da Sudene e da Embratur (RODRIGUES, 2001, p. 159).

No *Relatório Prévio* encaminhado ao BID pela Bahia, as Zonas Turísticas, já reestabelecidas segundo novos critérios, aparecem como Centros Turísticos Integrados

atrelados a um destino-âncora e não mais a um hotel-âncora (Tabela 51). Em face das carências infra-estruturais das principais cidades e vilas a serem equipadas com empreendimentos privados, uma vez que fazendo parte das zonas turísticas e estando sujeitas a receber visitantes em número expressivo, optou-se por reorientar as inversões públicas das diversas Zonas para a infra-estrutura: transportes rodoviário, hidroviário e aeroviário, esgotamento sanitário, abastecimento d'água, energia elétrica e telecomunicações. Quanto aos Centros Turísticos, ficou estabelecida a possibilidade de acordo do Poder Público com os proprietários das áreas em que deveriam ser construídos, caso esses proprietários assumissem a implementação dos projetos indicados. Segundo esse acordo, o Poder Público ficaria responsável pela infra-estrutura básica nos Centros – rede viária, energia elétrica, sistema de abastecimento de água – em contrapartida à construção dos equipamentos turísticos pela iniciativa privada (BAHIA, 1993, p. 168-169).

TABELA 51
Programa de Desenvolvimento do Turismo da Bahia (PRODETUR-BA) 1993 – Zonas turísticas, centros turísticos e destinos-âncora

Zonas Turísticas	Centros Turísticos/Circuitos Ecoturísticos	Destinos-Âncora
Costa dos Coqueiros	Forte-Sauípe	Praia do Forte
Baía de Todos os Santos	(*)	Salvador
Costa do Dendê	(*)	Morro de São Paulo
Costa do Cacau	Itacaré-Ilhéus	Ilhéus
Costa do Descobrimento	Porto Seguro-Caraíva	Porto Seguro
Costa das Baleias	Ponta das Baleias-Abrolhos	Parque Nacional Marinho de Abrolhos
Chapada Diamantina	Circuito Ecoturístico do Diamante	Lençóis
	Circuito Ecoturístico do Ouro	Rio de Contas

Fonte: Bahia. 1993.

* Para as zonas turísticas da Baía de Todos os Santos e Costa do Dendê não foram previstos centros turísticos.

Na discussão da proposta formulada pela Bahia, o BID reagiu contra uma possível pulverização dos recursos públicos a serem aplicados no turismo e defendeu a concentração dos investimentos em uma única região, mais precisamente na Costa do Descobrimento, dado que esta já registrava um fluxo turístico expressivo e com elevados índices de crescimento e, ao mesmo tempo, apresentava uma série de problemas e carências infra-estruturais que comprometiam a sustentabilidade do seu valioso patrimônio natural. Foi então ressaltado que, tendo em vista um desenvolvimento sustentável, seria mais coerente qualificar essa área que aplicar recursos em localidades ainda pouco exploradas turisticamente. A proximidade das comemorações dos 500 Anos do Descobrimento, com possibilidades de repercussão na mídia nacional e internacional e de fomento ao segmento histórico-cultural, foi mais um fator

favorável à decisão de se concentrar as inversões na região liderada por Porto Seguro (SANTANA, ED/2001).

Apesar de, em conformidade com a proposta anteriormente mencionada, ter concentrado a maior parte dos recursos do PRODETUR I (57%) na Costa do Descobrimento (destacadamente no município de Porto Seguro, mas também em Santa Cruz Cabrália e Belmonte), o governo estadual não a seguiu completamente, investindo também em outras áreas, como em municípios da Baía de Todos os Santos, Costa dos Coqueiros, Costa do Dendê e Costa do Cacau. A primeira etapa do Programa de Desenvolvimento Turístico foi iniciada em 1995, tendo-se previsto sua conclusão em 2001.

5.1.3. A gestão do turismo baiano na primeira metade dos anos 90

Ao assumir o comando do Estado em 1991, o novo Governo identificou a necessidade de recuperar os índices de desempenho da atividade turística que, como foi visto, vinham-se mantendo em inflexão. Tomando como referência as diretrizes do PRODETUR-BA e as recomendações dos trabalhos *Turismo em Salvador*, da Fundação CPE e *Salvador uma alternativa pós-industrial*, da SICT, o governo estadual, gradualmente, deu início à implementação das estratégias direcionadas ao desenvolvimento do turismo no Estado.

Em face da urgência de retomada do crescimento do fluxo turístico, a Bahiaturisa estabeleceu três âncoras centrais para a sua ação ainda em inícios da década de 90: qualificação dos serviços e dos recursos humanos; captação de novos investimentos turísticos e retomada das inversões em promoção no Brasil e no exterior. Para viabilizar essas ações foram indicadas as diretorias de Operações, de *Marketing* e de Investimentos da Empresa de Turismo da Bahia. À Diretoria de Investimentos coube o gerenciamento das atividades iniciais do PRODETUR-BA.

As alterações por que passava o País, política e economicamente (fracasso do Plano Collor, *impeachment* do Presidente, início do Plano Real) e a não-liberação de recursos do BID nesse período não impediram a implantação das estratégias direcionadas ao turismo, o qual passou a assumir um papel prioritário no novo plano de governo. Continuando a apostar

na atividade como uma alternativa econômica para algumas áreas do interior da Bahia e para a região litorânea, as autoridades governamentais, tomando como referência as subdivisões do Estado em Zonas Turísticas (ver Tabela 51 e Figuras 53 e 54), iniciam, com recursos do Tesouro Estadual, um novo programa de investimentos no turismo. A fonte de recursos foi gradualmente ampliada com a inclusão do Banco Mundial (BIRD), do Kreditanstalt Für Wiederaufbau (KFW), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) e, a partir de 1995, como visto, do BID.

FIGURA 53
Zonas turísticas da Bahia



Fonte: SCT, A Estratégia Turística da Bahia 1991-2005, p. 11.

FIGURA 54
Zonas turísticas da Bahia – principais destinos



Fonte: SCT, A Estratégia Turística da Bahia 1991-2005, p. 76.

Foi feito um investimento público da ordem US\$ 280.340 mil (ver Tabela 52) nas sete zonas turísticas estaduais, com uma maior concentração dos recursos na Baía de Todos os Santos (31%), aplicados em projetos tais como: recuperação do Centro Histórico (algumas áreas), Teatro Castro Alves, Parque Metropolitano do Abaeté, Parque de Pituvaçu e reforma, aperfeiçoamento e modernização do Centro de Convenções, com a construção do Pavilhão de Feiras, dentre outros. Em seguida aparece a Costa dos Coqueiros (21,6%), em que se destaca, a implantação da Linha Verde, interligando Salvador com Aracajú pelo Litoral Norte. Além de se realizarem essas inversões, intensificou-se o trabalho de *marketing* e de captação de novos vãos para o Estado.

Diante do novo papel assumido pelo turismo no contexto da economia estadual, o quadro de retração que, desde 1987, vinha sendo observado nessa atividade em Salvador (e na Bahia), modificou-se entre 1991 e 1995. Note-se, entretanto, que o ano de 1992, quando o fluxo global para esse centro urbano declinou em 10,7% (o baiano caiu 0,9%), foi uma exceção. Ainda que os bons resultados desse indicador tenham sido crescentes na quase totalidade dos anos analisados, não se conseguiu alcançar o número registrado em 1986, quando o fluxo para a Capital obteve a sua melhor marca. Esse comportamento demonstra, mais uma vez, a sensibilidade da atividade turística aos impactos das políticas macroeconômicas.

TABELA 52
Investimentos públicos no turismo baiano - concluídos e em execução (em US\$ 1000, 00 – 1991 a 1994)

Regiões	Municípios Turísticos	Invest. Públicos
Costa dos Coqueiros	Lauro de Freitas, Camaçari, Mata de São João, Entre-Rios, Esplanada, Conde, Jandaíra	60.469
Baía de Todos os Santos	Salvador, Vera Cruz, Itaparica, Jaguaripe, Salinas da Margarida, Saubara, Santo Amaro, Cachoeira, São Félix, São Francisco do Conde, Madre de Deus e Maragogipe	87.774
Costa do Dendê	Valença, Taperoá, Cairu, Nilo Peçanha, Ituberá, Igrapiúna, Camamu e Marau	37.670
Costa do Cacau	Itacaré, Uruçuca, Ilhéus, Una e Canavieiras	11.801
Costa do Descobrimento	Santa Cruz Cabrália, Porto Seguro e Belmonte	11.893
Costa das Baleias	Prado, Alcobaça, Caravelas, Nova Viçosa, e Mucuri	31.299
Chapada Diamantina	Lençóis, Andaraí, Mucugê, Palmeiras, Iraquara, Itaetê, Seabra, Rio de Contas, Érico Cardoso, Piatã, Jussiapê, Livramento de Brumado, Abaíra, Igatu e Guiné	12.810
Outras	Municípios diversos	26.624
Total		280.340

Fonte: Bahia, 1993.

O Plano Real, ao instituir uma política cambial de valorização da moeda brasileira frente ao dólar americano, conduziu à *elevação relativa* dos preços nacionais no mercado externo, tornando os produtos turísticos do Brasil menos competitivos em escala mundial. Essa medida impactou negativamente o segmento do turismo internacional do País, principalmente no que se refere aos visitantes oriundos da área de abrangência do Mercado Comum do Sul, com destaque para os argentinos, que conformam o maior mercado emissor internacional para a Bahia. Essa política do Real teve reflexos negativos também no caso do segmento doméstico. A estabilidade e a valorização da moeda nacional, ao possibilitarem a *redução relativa* dos preços das viagens ao exterior e o seu financiamento a longo prazo, garantiram o acesso de um maior número de brasileiros aos roteiros internacionais, o que, em contrapartida, levou à contração da demanda por *tours* dentro dos limites geográficos do

Brasil, promovendo o desaquecimento dos seus diversos núcleos turísticos. As ações de política econômica atuaram, dessa forma, como um freio, impedindo um crescimento mais intenso da atividade turística baiana nesse período (QUEIROZ, 1997, p. 32-33).

Ao passo que a gestão estadual do turismo ia evoluindo, a gestão municipal em Salvador também começava a recuperar a sua expressividade, ainda que de forma bastante moderada. Em 1991, a prefeitura Municipal do Salvador foi assumida por um partido de oposição ao grupo comandado por Antônio Carlos Magalhães e, na oportunidade, a presidência da EMTURSA passou a ser ocupada por uma representante do *Trade* turístico local - Emília Silva, ex-presidente da Associação Brasileira de Agentes de Viagem Seção Bahia (ABAV-BA).

Com a experiência adquirida na área privada, a nova presidente da EMTURSA, embora defrontando-se com dificuldades de ordem financeira, ampliou os trabalhos da empresa municipal de turismo, que, em alguns casos, como na promoção do destino Salvador, informações turísticas, participação em feiras, passaram a se sobrepor às ações da Bahiatursa e, em outros, complementaram as atividades da estatal. Exemplos dessa complementação são a produção de pesquisas específicas para Salvador - com um enfoque diferenciado das temáticas abordadas pela Empresa de Turismo da Bahia, como as de gastos turísticos, de avaliação de atrativos e equipamentos e de qualificação da mão-de-obra atuante nos distintos segmentos turísticos - e o trabalho de formação de guias mirins, dentre outros. A EMTURSA permaneceu também no gerenciamento do Carnaval, tendo criado *A Casa do Carnaval*, formada por um grupo tecnicamente preparado para gerenciar o mais importante evento do calendário das festas populares da Bahia.

5.1.4. A criação da Secretaria de Turismo e Cultura e os impactos do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) na gestão turística estadual

Em 1995, ao iniciar-se a gestão estadual de Paulo Souto, político pertencente ao grupo liderado por Antônio Carlos Magalhães, o governo baiano, assimilando o novo papel ocupado pela atividade turística na economia do Estado e compreendendo as vinculações entre turismo e cultura, criou a Secretaria da Cultura e Turismo (SCT). Segundo o próprio

Secretário, Paulo Gaudenzi, entrevistado em 24/07/01, a decisão de criar a SCT decorreu da importância econômica adquirida pelo turismo baiano, das perspectivas traçadas para essa atividade e do posicionamento do PRODETUR. Para o Secretário, um programa de financiamento turístico de amplas dimensões exigia, por parte do organismo gerenciador, um diálogo com outras secretarias do Estado, a exemplo da Fazenda, Indústria e Comércio, Minas e Energia, etc., responsáveis diretamente pela execução dos projetos financiados através da parceria internacional. Dessa forma, a criação da SCT evitava possíveis constrangimentos, como o de ter-se um presidente da Bahiaturisa coordenando um programa intersecretarias, ao tempo em que respaldava o órgão gestor do Sistema Turístico no seu trabalho de interlocução com as demais unidades administrativas do Estado.

Ainda de acordo com Gaudenzi, a idéia da constituição de uma única Secretaria agregando turismo e cultura também procedeu, ainda que em parte, da relevância alcançada pelos aspectos culturais nos planos de governo implementados desde 1991, expressa em investimentos na produção e recuperação/renovação de equipamentos culturais, como o Teatro Castro Alves, o Museu de Arte Moderna e o próprio Centro Histórico. Foi também fundamental para a criação dessa Secretaria o grande diferencial da cultura baiana (folclore, gastronomia, música, dança, arquitetura, jeito de viver, etc.) para a atividade turística estadual, assim como o consumo, pelo turismo, de elementos culturais. Toda essa relação, segundo o Secretário, possibilitou ao Governo entender que, na Bahia, uma orientação conjunta para as duas atividades permitiria estímulos mútuos. Gaudenzi ressaltou ainda, como mais um elemento a contribuir para a criação da SCT, o objetivo do Governo de não fomentar a proliferação da divisão da administração pública, criando várias secretarias (GAUDENZI, ED/2001).

A constituição da SCT consagrou uma nova visão do turismo pelos gestores públicos, desvinculada da idéia, prevalecente desde a década de 70, de uma equivalência entre turismo e indústria. A Secretaria da Cultura e Turismo passou a integrar, na sua estrutura, a Bahiaturisa, a Fundação Cultural do Estado da Bahia, a Fundação Pedro Calmon - Memorial dos Governadores -, o Instituto do Patrimônio Artístico Cultural (IPAC) e o Arquivo Público da Bahia (APEB).

Sob a presidência de Paulo Gaudenzi, a Secretaria da Cultura e Turismo assumiu o gerenciamento do PRODETUR, cujas obras, a cargo da sua Coordenação de Turismo

(CODETUR), organismo integrante da estrutura centralizada e originário da Diretoria de Investimentos da Bahiatursa, constituída na gestão anterior, foram iniciadas durante esse mandato. A Empresa de Turismo da Bahia permaneceu desempenhando a função de agente de promoção e venda do produto turístico; desenvolvendo ações de *marketing*, nos mercados nacional e internacional, voltadas para o consumidor final, diretamente ou através de operadores e agentes de viagens; e atuando no suporte infra-estrutural à atividade e na capacitação de recursos humanos.

A implantação do PRODETUR, um programa multissetorial de estabelecimento de “infra-estrutura básica, destinada ao desenvolvimento do turismo, compreendendo ações em obras públicas, *marketing* e educação para o turismo” (MENDONÇA JÚNIOR et. al., 2000, p. 17), além de propiciar uma série de alterações na socioeconomia turística estadual, também impactou diretamente a gestão do turismo baiano, conforme ressaltado por Gaudenzi, passando a requisitar uma maior articulação entre a SCT e demais organismos estaduais, cujas esferas de atuação vinham mantendo interfaces com a proposta vigente para a atividade. Segundo o Contrato de Financiamento com o BID/Banco do Nordeste, coube à CODETUR, transformada em Superintendência de Desenvolvimento do Turismo (SUDETUR) em 1999³, na qualidade de Unidade Executora Estadual do PRODETUR, a tarefa de articular as entidades parceiras do programa: a Bahiatursa, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A (EMBASA), o Departamento de Infra-estrutura de Transportes do Estado da Bahia (DERBA), a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (CONDER), o IPAC, o Centro de Recursos Ambientais (CRA) e a Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DDF) (ID., 2000, p. 60-61).

Além de incumbir-se dessa articulação, a Unidade Executora Estadual (UEE) assumiu também a responsabilidade de acompanhar a aprovação e captação de recursos dentro do PRODETUR-NE. Os investimentos desse Programa são oriundos dos organismos financiadores oficiais - Banco Interamericano de Desenvolvimento, na qualidade de agente financiador, e Banco do Nordeste, agente financeiro nacional - e de outras instituições, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Embratur e o Tesouro do Estado da Bahia. Na primeira fase do programa, os projetos a serem financiados foram elaborados pelas entidades parceiras e encaminhados à UEE; no caso da Bahia, à

³ A CODETUR transformou-se em SUDETUR em razão de alterações na estrutura organizacional da SCT, ocorridas em 1999. A Superintendência, entretanto, dado o contrato com o BID, manteve as atribuições de Unidade Executora Estadual-UEE (MENDONÇA JÚNIOR et. al., 2000, p. 60).

SUDETUR (antiga CODETUR e, atualmente, como será visto adiante, SUINVEST), que os submeteu a avaliação do Banco do Nordeste/BID. Para o conjunto dos projetos, o financiamento representou 60% do valor do investimento, e os 40% restantes foram a contrapartida do governo do Estado (ID., 2000, p. 61).

Na primeira fase do PRODETUR, a Bahia absorveu 35% do montante de recursos destinados à região Nordeste. Até a sua conclusão, o PRODETUR I⁴ deverá envolver inversões, em todo o Nordeste, equivalentes a US\$ 670 milhões, que, conforme as previsões, deverão atrair US\$ 6,6 bilhões para a região em investimentos privados. Como foi visto, no início do programa, em 1994, estava prevista a aplicação de US\$ 800 milhões, dos quais 50% seriam financiados pelo BID, ficando os demais 50% a cargo dos Estados envolvidos. Segundo informações prestadas por Teobaldo Cavalcanti, coordenador de promoção de investimentos do Banco do Nordeste, à *Gazeta Mercantil*:

[...] em 1998, quando o PRODETUR deslanchou efetivamente (período em que começaram as obras de grande vulto), a nova realidade econômica da época e a dificuldade de adaptação dos estados brasileiros fizeram com que os recursos acabassem reduzidos para US\$ 670 milhões. Além do volume de desembolsos do PRODETUR ter amargado uma queda, a menor capacidade de endividamento dos estados do Nordeste fez com que a contrapartida do BID aumentasse. Dos US\$ 670 milhões, a instituição bancária assume 60% e os 40% restantes ficam sob a responsabilidade dos próprios governos dos estados e do governo federal (THOMASI, 2001, p.18).

A primeira fase do PRODETUR, cujo término foi estimado, inicialmente, para final de 2001, até o momento (set./2004) não foi concluída, existindo ainda alguns projetos de infra-estrutura e outras ações pendentes, com previsão de finalização em dezembro de 2004 (GARRIDO, ED/2004). Ressalta-se que na sua primeira fase o PRODETUR foi financiado pelo BID e pelos governos dos estados do Nordeste. Não houve contrapartida federal. A Embratur, organismo do governo federal, atuou como participante, muito mais na qualidade de acompanhador técnico. A exceção ficou apenas para o “componente aeroportos” para o qual, em alguns estados, o governo federal aportou recursos através do Infraero⁵, entretanto, mesmo neste caso a aporte de recursos não era obrigatório, não fazia parte da contrapartida, era extra-contrapartida (GARRIDO, ED/2004).

⁴ A conclusão do PRODETUR I estava prevista para 2001; entretanto, até março de 2002, conforme Érico Mendonça, superintendente de Desenvolvimento do Turismo da Bahia, os estados nordestinos pleiteavam ao Governo Federal a liberação de um saldo de US\$ 30 milhões, ainda referente à primeira etapa desse programa (CARNEIRO, 2002, p. 4). Como será visto, até o momento (set./2004) o PRODETUR I ainda não foi completamente concluído.

⁵ Empresa gestora de aeroportos nacionais.

Em termos socioeconômicos os impactos do PRODETUR vêm-se mostrando bastante expressivos. Em se tratando da Bahia, a zona Costa do Descobrimento foi a região mais beneficiada pelo programa, tendo aglutinado a maior parte dos recursos investidos. Até julho/2001 essa região recebeu US\$ 82.266 mil, correspondentes a 57% do total aplicado no Estado (US\$ 142.880 mil). Conforme Mendonça Júnior et. al. (2000), entre o início das obras e o ano de 1998 o PRODETUR havia propiciado à Costa do Descobrimento a geração de 81 mil novos empregos, com perspectivas de criação de um total de 127.200 postos de trabalho até 2012, dos quais 18,2% diretos e 81,8%, indiretos (MENDONÇA JÚNIOR, 2000, p.104). Além dessa região, foram também representativas no Estado, em termos da recepção de inversões do PRODETUR, as Zonas Turísticas Costa do Cacau, com participação de 12,6%, e Baía de Todos os Santos, com 5,8% (Tabela 53).

Apesar desses resultados, o PRODETUR não está a salvo de críticas e observações. Rodrigues (2001, p.158), a exemplo, questiona se a geração de empregos propiciada pelo programa atinge a população excluída, que é a mais necessitada de acesso ao mercado de trabalho, e pontua ser essa resposta obviamente positiva no setor de construção civil, nas obras de infra-estrutura, ou seja, na geração de empregos indiretos, mas ressalta a permanência da dúvida quanto à absorção da mão-de-obra local, não-especializada, nas atividades diretas, como na hotelaria. E observa:

[...] o modelo de turismo proposto pelo PRODETUR-NE reproduz, como nos outros setores da economia, o modelo Neoliberal, centrado no capitalismo hegemônico corporativista e, portanto, excludente, que desconsidera as questões sociais, não só conjunturais, mas sobretudo estruturais (RODRIGUES, 2001, p.158).

Conforme salienta Rodrigues, a geração de renda pelo PRODETUR-NE não significa, necessariamente, distribuição de renda. Um aspecto que essa autora não menciona e que também é suscetível a críticas é o do acréscimo do endividamento dos estados provocado por esse modelo neoliberal de financiamento, que busca se utilizar de recursos procedentes de bancos internacionais.

TABELA 53
Investimentos concluídos e em execução Programa de Desenvolvimento do Turismo da Bahia
(PRODETUR-BA) – 1994 a junho de 2001(em US\$ mil)

Zona Contemplado	Turística/Município	Investimentos Concluídos		Investimentos em Execução	
		Valor	% de Part.	Valor	% de Part.
Costa dos Coqueiros (CC)		1.041	0,7		
Mata de São João		1.041	0,7		
Baía de Todos os Santos (BTS)		8.242	5,8	109.864	85,1
Salvador		8.242	5,8	109.864	85,1
Costa do Dendê (CDendê)		3.137	2,2		
Valença		3.046	2,1		
Maraú/Ituberá/Igrapiúna/Nilo Peçanha		91	0,1		
Costa do Cacau (CCacau)		18.058	12,6	5.293	4,1
Ilhéus/Itacaré		18.058	12,6	5.293	4,1
Costa do Descobrimento (CD)		82.266	57,6	12.084	9,4
Belmonte*		8.137	5,7		
Porto Seguro		64.750	45,3		
Santa Cruz Cabrália*		9.379	6,6		
Chapada Diamantina (Chapada)		7.469	5,2		
Lençóis		7.469	5,2		
Custos Financeiros do Programa		18.866	13,2		
Engenharia/Administração		3.801	2,7		
Desenvolvimento Institucional da SCT, CRA e EMBASA				1.771	1,4
Total Geral		142.880	100,0	129.012	100,0

Fonte: Secretaria da Cultura e Turismo – SUDETUR.

* Os valores da Rodovia Cabrália/Belmonte (totalizando US\$ 8.310 mil) e da implantação da APA de Santo Antônio (US\$ 600 mil), registrados, respectivamente, em investimentos concluídos e investimentos em execução, foram rateados entre os dois municípios.

Embora as críticas ao Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste sejam pertinentes, seria um equívoco deixar de analisar o impacto das inversões públicas na atratividade do capital privado. Na Bahia, o conjunto das inversões do PRODETUR e do governo do Estado, entre 1991 e junho de 2001 (incluindo as aplicações em projeto), em um total de US\$ 2,2 bilhões, possibilitou a atração de um montante equivalente a US\$ 5,5 bilhões, entre investimentos já concluídos, em execução e em projeto. Dentre as inversões públicas destacam-se projetos de grande porte, como o Baía Azul, de saneamento das cidades localizadas no entorno da Baía de Todos os Santos; a continuidade da recuperação do Centro Histórico do Salvador; a construção/ampliação de aeroportos (Porto Seguro, Canavieiras, Valença, Lençóis, Salvador); ações efetuadas em parceria com a Prefeitura Municipal do

Salvador⁶, como a Via Náutica, hidrovía de 15 km entre o Porto da Barra e a Ribeira; a construção dos centros de convenções de Ilhéus e Porto Seguro. Na totalidade dos investimentos públicos (PRODETUR e outras fontes – rever Tabela 52), observa-se que a Zona Turística da Baía de Todos os Santos concentra a maior parte dos recursos (44,7%); essa Zona também lidera as inversões ainda em execução pelo PRODETUR (85,1% - Tabela 53), em que pese o montante procedente do programa desenvolvido com o BID, canalizado para investimentos já concluídos, ter sido direcionado, em grande medida, à Costa do Descobrimento (Tabela 54).

TABELA 54
Investimentos públicos em áreas turísticas a partir de 1995 (em US\$ 1.000) – posição em junho/2001

Zonas Turísticas	Total 1995/1998	Período a partir de 1999				Total Geral
		Concluídos	Em Execução	Em Projeto	Subtotal	
Costa dos Coqueiros	22.323	16.046	1.535	75.332	92.913	175.705
Baía de Todos os Santos	295.876	103.491	314.253	196.840	614.584	998.234
Costa do Dendê	17.566	10.227	1.390	57.773	69.390	124.626
Costa do Cacau	76.151	19.211	5.766	102.050	127.027	214.979
Costa do Descobrimento	37.163	78.079	4.251	79.420	161.750	210.806
Costa das Baleias	12.030	1.589	117	48.784	50.490	93.819
Chapada Diamantina	68.356	12.448	1.157	77.402	91.007	172.173
Outras	31.778	28.266	2.705	151.131	182.102	240.504
Total	561.243	269.357	331.174	788.732	1.389.263	2.230.846

Fonte: Secretaria da Cultura e Turismo – SUDETUR.

No cômputo global das inversões privadas realizadas até esse período podem-se ressaltar o Complexo Sauípe (US\$ 150 milhões), na Costa dos Coqueiros, e o Terra Vista Resort (US\$ 200 milhões), na Costa do Descobrimento, efetuados seguindo o modelo dos Centros Integrados proposto em 1992 pelo PRODETUR-BA, em que o Governo arcava com o compromisso de prover a infra-estrutura pública em contrapartida às inversões privadas. Além desses, pode-se citar também um conjunto de outros equipamentos de hospedagem, lazer e serviços, que irão possibilitar um acréscimo de 23.379 UHs à oferta estadual (Tabela 55). Parte expressiva dessas inversões foi efetuada por grupos estrangeiros, a exemplo do Accor (francês), Marriott (americano), ClubMed (francês), Pestana (português; adquiriu e procedeu à reforma do antigo Hotel Meridien Bahia, agora denominado Pestana Bahia Hotel)

⁶ A gestão da Prefeitura Municipal do Salvador encontra-se a cargo de Antônio Imbassay, político do grupo de Antônio Carlos Magalhães.

e SuperClub (jamaicano). Destacava-se, nos investimentos previstos em inícios do século XXI, o montante a ser aplicado na Costa dos Coqueiros (US\$ 2,6 bilhões), resultante da implantação das demais etapas do Costa do Sauípe. Entretanto, a realização desses projetos, que encontra-se atrelada, dentre outros fatores, às respostas da economia nacional e aos movimentos da economia internacional, até o momento presente – novembro/2004 - ainda não foi completamente efetivada.

TABELA 55
Bahia – investimentos privados em áreas turísticas
Período 01/1991 à 12/2012 - posição – jan. 2001

Zona Turísticas	Concluído		Execução		Projeto		Total	
	UHs	US\$	UHs	US\$	UHs	US\$	UHs	US\$
Costa dos Coqueiros	2.546	60.519	1.840	209.323	8.928	2.307.665	13.314	2.577.506
Baía de T. os Santos	3.257	201.883	607	69.850	1.148	145.600	5.012	417.333
Costa do Dendê	1.272	20.608	57	750	2.225	201.579	3.554	222.938
Costa do Cacau	2.242	67.986	431	50.273	5.560	339.375	8.233	457.634
Costa do	6.417	184.007	955	129.627	4.476	1.209.071	11.848	1.522.705
Descobrimto								
Costa das Baleias	1.835	47.339	100	5.556	892	89.296	2.827	142.191
Chapada Diamantina	854	18.166	65	943	150	115.000	1.069	134.109
Outras	1.030	15.627	-	-	-	-	1.030	15.627
Total Geral	19.453	616.134	4.055	466.321	23.379	4.407.586	46.887	5.490.042

Fonte: Secretaria da Cultura e Turismo – SUDETUR.

Embora a evolução do turismo no Estado, na última década, indique uma certa desconcentração em termos espaciais - a Capital, que em 1979 absorvia 73% do fluxo global, abarcou 45,4% no ano 2000 -, essa atividade ainda encontra-se fortemente aglomerada em dois principais centros turísticos baianos: Salvador e Porto Seguro (Tabela 56). Essas duas localidades que, juntas, absorveram 70,4 % do fluxo global de visitantes no ano 2000, se apresentam como as áreas mais competitivas do Estado e melhor qualificadas para enfrentar a grande concorrência vigente no mercado turístico nacional e internacional. Apesar de outros centros já despontarem nos indicadores turísticos, ainda não demonstram grande expressividade se comparados com os dois líderes da economia do turismo na Bahia.

Na década de 90, como visto, a economia e da gestão do turismo baiano obtiveram uma evolução expressiva. A administração turística do Estado conquistou o *status* de Secretaria de Governo, as estratégias dos gestores públicos, referendadas e financiadas pelo BID, através do PRODETUR, pelo próprio Tesouro Estadual e por outras fontes, possibilitaram um significativo aporte de recursos para o turismo, prioritariamente aplicados

nas Zonas Turísticas da Baía de Todos os Santos e da Costa do Descobrimento, mas chegando também a outras localidades e permitindo, assim, uma maior competitividade do *produto Bahia*. Salvador perdeu um pouco de expressão no conjunto da atividade turística desenvolvida no Estado, mas permaneceu na sua liderança, seguida por Porto Seguro. O turismo atingiu a condição de um dos principais segmentos econômicos do Estado, proporcionando uma contribuição de US\$ 1,66 bilhão no PIB Bahia e gerando 393 mil empregos (Tabela 56).

TABELA 56
Resultados do turismo na Bahia em 2000

Indicador	Montante	Indicador	Montante
Fluxo Turístico Global		Empregos Gerados	
Total no Estado	4.149.800	Total	393.800
Salvador	1.886.270	Diretos	71.600
Porto Seguro	1.037.450	Indiretos	322.200
Ilhéus	248.990	Dependência Econômica	
Morro de São Paulo/Valença	165.990	População	784.400
Lençóis	83.000	Famílias	196.100
Outros	728.100	Contribuição no PIB Bahia	US\$ 1,66 bilhão
N.º Total de Leitos dos	125.000	Receita Gerada	US\$ 856.673.000
MHs			

Fonte: Bahiatursa.

A visão do turismo como um novo vetor de desenvolvimento, não-exclusivo da Capital e, mesmo, das áreas litorâneas, levou alguns municípios a constituírem órgãos gestores da atividade, casos de Ilhéus, Porto Seguro, Lençóis, Barreiras e Itaparica, ao passo que a gestão municipal na Capital também readquiriria parte da expressividade outrora demonstrada. O governo do Estado manteve-se no comando da gestão turística, permanecendo à frente do seu processo de desenvolvimento e intervindo diretamente na área promocional, na infra-estrutura e na capacitação.

Em Salvador, a tentativa pioneira de descentralização da gestão turística, com um maior envolvimento da iniciativa privada, que já se anunciava desde a elaboração do Plano de Turismo do Recôncavo, em finais dos anos 1960, começa a concretizar-se em 1996, com a criação do *Convention and Visitors Bureau* (CVB), que assumiu o comando da captação de eventos, tarefa anteriormente realizada pela Bahiatursa. A consolidação do trabalho de um grupo com esse perfil, por requerer uma união de interesses entre distintos agentes e requisitar dos mesmos um grande dinamismo e capacidade de articulação, tende, muitas vezes, a ser

lenta. No caso específico do *Convention*, conforme comenta Gaudenzi (ED/2001), “vem funcionando com altos e baixos”. A Bahiatursa, tendo-se retirado do trabalho de captação de eventos após a criação do CVB, viu-se compelida a retomá-lo após um período de atuação desse novo grupo gestor, por solicitação dos dirigentes hoteleiros, em face do não-funcionamento do organismo. Entretanto, Gaudenzi avalia que o *Convention Bureau* voltou a se mostrar eficiente e que, depois de um período de grandes dificuldades, verifica-se uma tendência visível à melhoria do seu desempenho (GAUDENZI, ED/2001). Em essência, o trabalho desse grupo, assim como o de outros que estão inaugurando, na Bahia, a gestão participativa, como será visto a seguir, ainda se encontra em processo de consolidação.

5.2. Modificações em curso na gestão turística da Bahia e de Salvador

Este item objetivou traçar as modificações em curso na gestão turística baiana e de Salvador, dando uma ênfase especial às ações decorrentes da segunda fase do Programa de Desenvolvimento Turístico, que tem impulsionado o Estado a adotar um modelo de gestão mais descentralizada, incorporando outros agentes, como a municipalidade e a sociedade civil organizada.

5.2.1. A fase II do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)

O PRODETUR-NE é um programa de longo prazo, com duração prevista para 20 anos, e desde a sua concepção inicial pressupôs uma articulação entre órgãos dos Poderes Públicos federal, estadual e municipal e a iniciativa privada. Na sua primeira fase, entre 1995 e 2001, a pretendida articulação institucional com as prefeituras terminou por constituir-se no elo mais fraco da cadeia. As atribuições das administrações municipais não foram executadas em toda sua amplitude nos cinco anos iniciais do Programa. As municipalidades mostraram-se passivas no processo, apenas recebendo as obras, sem um comprometimento maior quanto à criação de mecanismos de manutenção das inversões efetuadas e de controle das suas áreas de competência: sistema de limpeza urbana, drenagem das vias públicas, ordenamento do solo, adaptação do município às leis ambientais estaduais e federais, código de obras, dentre outros (SANTANA; GARRIDO, ED/2001).

No caso específico da Bahia, como a maior parte das inversões do PRODETUR foi efetuada na Costa do Descobrimento, o Estado, logo em 1992/93, contratou com recursos próprios uma consultoria para as prefeituras dos municípios dessa Zona Turística, daí resultando um Plano de Referência Urbanístico Ambiental (PRUA) para cada unidade municipal. Entretanto, as prefeituras, de certa forma receosas de perder o controle da sua gestão, se recusaram a transformar os PRUA em Lei, nas Câmaras Municipais (SANTANA, ED/2001).

Ainda visando a uma gestão participativa, em 1995 foi deflagrado, nessa mesma Zona, o processo de criação de um Conselho Regional de Turismo (CRT). Implantado em 1997, o CRT vem tentando, juntamente com as prefeituras e a SCT, realizar um melhor gerenciamento do turismo regional, o que se torna um processo complexo diante da diversidade de interesses, em alguns momentos congruentes e, em outros, divergentes. A partir dessa experiência, outras formas de conselho de turismo passaram a ser adotadas no Estado, a exemplo da Comissão de Turismo Integrada (CTI) da Costa do Cacau. Foram também implantados conselhos decorrentes do Programa Nacional de Municipalização Turística da Embratur (PNMT), e, posteriormente, Conselhos dos Pólos Turísticos. Nota-se, entretanto, nesses e em outros exemplos, as dificuldades para o estabelecimento de uma parceria entre os Poderes Públicos e a sociedade civil organizada e para passar-se de um modelo de gestão centralizada para uma administração descentralizada.

Uma das primeiras experiências significativas rumo a uma gestão participativa foi adotada na elaboração dos PRUA de Lençóis e de Serra Grande. Objetivou-se o desenvolvimento de uma metodologia, na qual a comunidade, a prefeitura e a SCT participassem da construção do plano, buscando-se, dessa forma, um maior comprometimento dos agentes envolvidos. A gestão participativa, ainda em processo de construção, ganhou um reforço com a Lei Federal de Responsabilidade Fiscal, com as novas diretrizes do PRODETUR II, resultantes da avaliação da primeira versão do Programa e da definição dos novos parâmetros para a sua segunda etapa, e com o Programa Nacional de Turismo implementado pelo governo federal.

Como um programa de financiamento internacional, o PRODETUR é submetido a fiscalizações periódicas por parte do agente financiador, tendo o BID contratado, em inícios de 2001, uma empresa de consultoria internacional para proceder a uma primeira avaliação do

Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste. Como a Bahia obteve um maior avanço relativamente aos investimentos realizados, a Costa do Descobrimento foi eleita para sediar as avaliações, que, iniciadas em outubro de 2000, depois foram apresentadas ao Banco Interamericano, sob a forma de relatório, incluindo diagnóstico dos resultados socioeconômicos e ambientais alcançados.

Para a formulação dos novos parâmetros do PRODETUR II, além da elaboração desse diagnóstico da Costa do Descobrimento foi estimada uma amostra representativa dos possíveis resultados do programa, tomando-se por base os estados do Rio Grande do Norte, Sergipe e Bahia. Com os dados obtidos nesses três estados, referentes a desenvolvimento institucional, gestão e organização, administração tributária e financeira, lei orgânica, legislação ambiental e outros, foi construída a base para a segunda etapa do Programa, ou seja, foram definidas as suas diretrizes centrais, e calculado o montante de recursos a ser aplicado.

Cogitava-se em finais de 2001, quando da conclusão da primeira fase da pesquisa de campo desenvolvida para este trabalho, que após a realização de um vasto leque de obras infra-estruturais, algumas delas, inclusive, de impactos negativos – a exemplo de estradas e aeroportos construídos sem um ordenamento turístico prévio do núcleo receptor, resultando em um incremento do fluxo seguido por sérios problemas socioeconômicos (como a favelização), ambientais, histórico-culturais – que o Banco Interamericano, nessa nova etapa, iria dispensar uma maior atenção à melhoria da qualidade de vida da população, e o turismo passaria a ser visto como indutor de um melhor padrão de vida para as comunidades envolvidas. Outra indicação que se mostrava necessária naquele momento era a de uma participação mais efetiva das prefeituras no Programa: estimava-se que para o município continuar a obter financiamento ou para vir a consegui-lo seria necessário comprovar o atendimento de alguns itens condicionantes, como um plano diretor, código de obras, legislação ambiental, programa de limpeza urbana, mecanismos de controle e de treinamento de pessoal (GARRIDO, ED/2001).

Já era observado que o agente financiador demonstrava exigências superiores às vigentes na etapa inicial do Programa, o que ficava ainda mais evidente com as mudanças relativas a outros aspectos do financiamento. Se, antes, as obras a serem contempladas deveriam estar atreladas a uma estratégia de desenvolvimento turístico estadual, já estava

definido, desde 2001, que na nova etapa, o financiamento estaria vinculado a projetos que estivesse compondo um plano de desenvolvimento local de uma dada região, denominada pelo organismo internacional de pólo turístico. O zoneamento territorial, antes apenas uma iniciativa isolada de alguns estados, passou a ser uma condição essencial à liberação do recurso, e o município a ser contemplado pelo Programa deveria estar dentro de um pólo turístico além de atender aos requisitos administrativos anteriormente especificados (ID., ED/2001).

Note-se que a concepção de pólo turístico para o BID compreende uma região geográfica mais extensa que as áreas delimitadas pela SCT para as Zonas Turísticas estaduais. Em decorrência, nessa nova etapa, a Bahia apresentou três pólos litorâneos e o pólo da Chapada Diamantina (Quadro 15). Foram concebidos mais dois novos pólos pelo planejamento turístico estadual – Caminhos do Oeste e São Francisco, que, entretanto, não estão previstos para serem contemplados pelos recursos liberados no PRODETUR II. Além desses, o Vale do Jiquiriçá - abarcando os municípios de Jiquiriçá, Amargosa, Laje, Mutuípe, Nazaré, Santo Antônio de Jesus, Santa Inês e Ubaíra - foi também definido como região turística, embora, igualmente aos outros dois, não esteja incluído entre os pólos estabelecidos para a Bahia, com vista ao financiamento do PRODETUR (BAHIA, 2000, p. 75) - Figura 55.

QUADRO 15
Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)
Pólos turísticos baianos - 2001

Pólos Turísticos	Zonas Turísticas
Pólos Tradicionais	
Pólo Salvador e Entorno	Baía de Todos os Santos e Costa dos Coqueiros
Pólo Litoral Sul	Costa do Cacau e Costa do Dendê
Pólo Costa do Descobrimento	Costa do Descobrimento e Costa das Baleias
Pólo Chapada	Circuito do Ouro, Circuito do Diamante e Chapada Norte**
Pólos Não-Consolidados	
Pólo São Francisco*	Municípios de Paulo Afonso, Juazeiro, Sobradinho, Casa Nova e Curaçá
Pólo Oeste**	Municípios de Barreiras, São Desidério, Correntina, São Félix do Coribe

Fonte: SUDETUR, julho/2001.

* Ainda não possui zonas turísticas definidas.

** A Chapada Norte, compreendendo os municípios de Morro do Chapéu, Jacobina, Miguel Calmon, Piritiba, Wagner, Bonito, Orolândia, Campo Formoso e Utinga, é uma região turística definida recentemente (BAHIA, 2000, p. 75).

Na pauta das negociações com o BID e das indicações para a segunda fase do PRODETUR também já encontrava-se incluída, em 2001, a preocupação com a capacitação profissional, não só da mão-de-obra turística, mas da prefeitura e estruturas estaduais, tópico que se constituiu em um adendo na primeira etapa e deverá ser agora fortalecido. Ressalta-se

que, além dos estados nordestinos, o norte de Minas Gerais e o norte do Espírito Santo – essas áreas, juntamente com os estados do Nordeste, conformam a região de abrangência da SUDENE - serão contemplados pelo PRODETUR II.

FIGURA 55
Regiões turísticas da Bahia – proposta de ampliação



Fonte: SCT, A Estratégia Turística da Bahia 1991-2005, p. 77.

A assinatura do contrato-mãe do BID com o Banco do Nordeste, primeiro passo para o desenvolvimento do PRODETUR II, ocorreu em março de 2002. Até meados daquele ano, quando da publicação do livro “Turismo na Bahia – Estratégias para o Desenvolvimento”, resultante do trabalho realizado para o exame de qualificação deste Doutorado, existia a previsão de que, na segunda fase do PRODETUR-NE, seriam investidos US\$ 800,00 milhões na área turística de abrangência da SUDENE. Do total de recursos

aplicados, 60% seriam procedentes do BID e, os 40% restantes, contrapartida nacional, deveriam provir de recursos do orçamento da União, não-reembolsáveis, e dos estados, municípios e iniciativa privada, com a participação também de outras instituições financeiras. Na 43ª Assembléia Anual de Governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizada em Fortaleza, entre os dias 7 e 13/03/02, o ministro do Orçamento, Planejamento e Gestão, Martus Tavares, chegou a confirmar a liberação de US\$ 240 milhões da primeira parcela dos recursos destinados ao PRODETUR II. Entretanto, naquele momento já existia a possibilidade de que os recursos fossem postergados. Nesse sentido, Érico Mendonça lembrava:

[...] existe a possibilidade de que os novos recursos só estejam disponíveis para os estados em 2003, em face da necessidade de cumprimento de uma série de requisitos para integração a esta segunda etapa; se as ações não estiverem concluídas até 6 de julho, os investimentos terão que ser adiados para o ano seguinte por conta da Lei Eleitoral, que proíbe a liberação de recursos no período que vai dos três meses anteriores aos três posteriores ao dia da eleição, em 6 de outubro (MENDONÇA *apud* CARNEIRO, 2002, p. 4).

De fato, os requisitos previstos para o PRODETUR II, comentados anteriormente, foram incorporados como parte integrante do regulamento operacional. O plano realmente voltou-se para questões sociais como qualidade de vida, resgate da cidadania (Quadro 16), para participação mais efetiva das prefeituras, melhoria da capacidade institucional, dentre outras ações. Foram incorporadas como exigências pré-contratuais a capacitação municipal, a existência de plano diretor municipal para inclusão de projetos de infra-estrutura e de obras; a nomeação, por parte de cada município, de um representante municipal perante o PRODETUR, que atuará como interlocutor entre essa esfera e os gestores do programa; os municípios, para serem contemplados, necessitam estar participando de programas de ajuste fiscal ou atendendo aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal; para que sejam financiados investimentos no município, de titularidade municipal – drenagem, urbanização e outros - faz-se também necessária a realização de um trabalho de fortalecimento institucional das prefeituras na área de gestão, patrimônio natural, histórico-cultural, e a execução de um módulo de planejamento. Como afirma Dalva Santana (ED/2004), “o PRODETUR tornou-se um projeto extremamente complexo, que envolve hoje uma série de exigências, entrelaçadas umas com as outras”.

A partir da análise da amostra representativa, comentada anteriormente, o BID redirecionou o PRODETUR, que passou a ter como premissas a questão do desenvolvimento

regional e da gestão local. Para participar da nova etapa deste programa que, como visto, abarca atualmente a região Nordeste, o Espírito Santos e Minas Gerais, faz-se necessário, além dos requisitos já citados, que os estados procedam à subdivisão do seu espaço geográfico em pólos turísticos – a Bahia apresentou os quatro pólos já mencionados: Salvador e Entorno, Litoral Sul, Costa do Descobrimento e Chapada Diamantina; que cada pólo constitua o seu Conselho de Turismo e confeccione um programa de ação participativo para esta atividade, denominado Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, que deverá ser aprovado primeiramente pelo Conselho e posteriormente pelo Banco do Nordeste. Adicionalmente, cada município deve constituir o seu Conselho de Meio Ambiente. A constituição do Conselho Municipal de Turismo é recomendável, mas não é uma exigência; como requisito basta a implantação do conselho de turismo do pólo (GARRIDO, ED/2004) .

QUADRO 16
Metas da segunda fase do Programa de Desenvolvimento
do Turismo (PRODETUR) - caráter social

- | |
|--|
| 1. Conscientização, integração e mobilização social |
| 2. Geração de ocupação produtiva e renda |
| 3. Capacitação e educação para o turismo |
| 4. Melhoria das condições de saúde |
| 5. Resgate da cidadania e auto-estima da população residente |
| 6. Melhoria da qualidade de vida em geral |

Fonte: Banco do Nordeste, *apud* Cluster 2004.

As exigências do PRODETUR II podem até ter superado as expectativas iniciais, mas os recursos ficaram aquém do esperado. O montante total a ser investido nesta nova fase equivale a US\$ 400 milhões, inferior, portanto, em 50% ao previsto inicialmente. E ao passo em que o volume total de recursos do PRODETUR sofreu uma retração, os projetos efetuados para o turismo baiano através dos PDITS, buscando sanar as carências do turismo estadual, desconsideraram as limitações de recursos, totalizando um montante próximo aos US\$ 700 milhões, superando em cerca de 75% o volume que o BID pretende aplicar nos onze estados e evidenciando o descompasso existente entre a demanda e a oferta de recursos para o turismo. Dalva Santana (ED/2004) observa que, em face às novas exigências do organismo financiador, só a partir do início da operacionalização é que se poderá saber se esta nova etapa do PRODETUR poderá vir a ter êxito.

Garrido (ED/2004) chama atenção para o fato de que a grande dificuldade hoje para com a operacionalização do PRODETUR deve-se à entrada do governo federal no programa e, por conta disso, a existência de um duplo comando ao nível federal. Como visto,

no PRODETUR I não houve contrapartida federal. O governo federal foi apenas o avalista da operação, como em qualquer operação de crédito internacional. Entretanto, os próprios estados solicitaram que o governo federal aportasse recursos ao projeto, dada a sua alta envergadura, porém, junto com o aporte de recursos veio a complexidade de participação de distintas instâncias de gestão federal. No PRODETUR II o BID deverá entrar com 60% dos recursos, os estados com 20% e o governo federal com 20%. A coordenação do programa está a cargo de dois organismos federais, o Banco do Nordeste, tomador do empréstimo perante o BID, e o Ministério do Turismo⁷, responsável pela contrapartida dos recursos federais. Foi constituído um Grupo Técnico (GT) de análise e aprovação dos PDITS e dos projetos, composto por esses dois organismos federais e por uma empresa de consultoria contratada pelo Banco do Nordeste. Todos os pareceres finais para o PRODETUR II serão dados pelo GT de análise.

Na visão de Garrido, este duplo comando federal não vem permitindo uma maior agilidade às decisões relativas ao PRODETUR. Cita, a exemplo, que apesar do acordo com o BID ter sido efetuado em 2002, até setembro de 2004 - quando entrevistada pela última vez para a confecção desta tese - apenas o estado do Rio Grande do Norte havia assinado o primeiro contrato, fato ocorrido em março de 2004, mas praticamente ainda não tinha executado nenhuma ação. Observa que, na Bahia, várias das exigências já tinham sido atendidas, mas, até aquele momento, a assinatura dos contratos não havia sido efetivada. Prosseguindo, ressalta que o PDITS da Costa do Descobrimento já estava com a aprovação formal para a realização do primeiro contrato; os dos pólos turísticos Litoral Sul e Salvador e Entorno haviam sido pré-aprovados para as chamadas ações globais; o da Costa das Baleias tinha sido apresentado ao Banco do Nordeste em maio/2004, à convite desta instituição, e entregue em setembro, mas o parecer não fora emitido. O PDITS da Chapada também não havia sido analisado.

Os primeiros contratos devem envolver os três pólos que já estão com os PDITS aprovados ou pré-aprovados (Descobrimento, Litoral Sul e Salvador e Entorno). Quanto à hierarquização dos projetos, nos PDITS foi realizada uma priorização das ações, de acordo com o grau de necessidade e importância para cada pólo. Na análise dos planos o GT apontou as ações que são consideradas prioridade, dentre as quais estão inseridas as ações globais, a

⁷ Instituído no Governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002.

exemplo da capacitação, melhoria da gestão municipal, as ações direcionadas para as questões ambientais, as obras estruturantes e emergenciais, como sistema de esgotamento, e a elaboração de projetos para as ações que ainda não possuem projeto executivo. Os recursos foram disponibilizados pelo BID, desde 2002, e os projetos estão aguardando as aprovações federais que, a princípio, estavam agendadas para setembro/2004, mas neste mesmo mês já se cogitava uma postergação para depois das eleições municipais que ocorrerão em outubro (GARRIDO, ED/2004).

Em síntese, os fatos narrados reforçam a percepção de que o PRODETUR, na sua segunda fase, tornou-se realmente mais complexo, e não só em função das exigências do BID, mas também devido à duplicidade de comando federal. Foi definido que nesta segunda fase, até junho de 2005, os recursos serão disponibilizados igualmente para todos os onze estados envolvidos. Estima-se que a Bahia deverá usufruir no seu primeiro contrato, de um montante equivalente a US\$ 10 milhões. A partir de meados do próximo ano a captação estará livre; os recursos que não forem utilizados pelos estados que fazem parte do programa, em função do não-cumprimento dos requisitos ou por estes não apresentarem capacidade de endividamento, serão direcionados para aqueles que estiverem aptos a pleiteá-los, o que abre novas possibilidades para a Bahia; vale lembrar que, até o momento, apenas o Rio Grande do Norte assinou contrato (GARRIDO, ED/2004).

As dificuldades para a liberação dos recursos do PRODETUR não impedem, porém, que os avanços decorrentes da nova forma de gestão do programa possam ser visualizados. Talvez um dos grandes méritos desta segunda fase do PRODETUR seja a mobilização das comunidades em prol do desenvolvimento do turismo sustentável, o que, de um certo modo, vem ocorrendo através dos Conselhos de Turismo, ainda que de forma lenta, em um processo gradual, com várias dificuldades, avanços e quiçá, retrocessos.

a) Os Conselhos de Turismo

Os Conselhos de Turismo são hoje, como visto, uma exigência do PRODETUR. A primeira fase no programa não incorporou a divisão territorial e nem a preocupação com a

participação das lideranças locais. Porém, com as missões empreendidas, e as análises efetuadas, o BID agregou, nesta nova fase, junto com a questão do desenvolvimento regional, a visão da necessidade de uma maior representatividade das lideranças locais/regionais nos processos de gestão e planejamento do turismo e, para tanto, os conselhos se tornaram obrigatórios, em cada pólo turístico.

A Bahia, como mencionado, já havia vivenciado uma experiência anterior, por cerca de um ano e meio, entre 1996 e 1997, de tentativa de desenvolvimento de uma gestão participativa na Costa do Descobrimento⁸, devido à percepção dos gestores públicos estaduais (Secretaria de Cultura e Turismo - SCT) da necessidade de criação de um canal de interlocação para discutir as questões do PRODETUR ao nível regional. Esta tentativa pioneira resultou na instauração do Conselho de Turismo da Costa do Descobrimento, cuja gestão, entretanto, evidenciou a dificuldade de mudança de um modelo centralizador para um participativo, bem como os entraves existentes na descentralização do poder.

Hoje, em função do PRODETUR, foram constituídos quatro conselhos de turismo no Estado da Bahia correspondentes a cada um dos seus pólos turísticos (Salvador e Entorno, Litoral Sul, Costa do Descobrimento e Chapada). Os conselhos foram concebidos enquanto espaços sistematizados para o planejamento, a deliberação e viabilização de ações direcionadas ao desenvolvimento do turismo, através da identificação dos entraves existentes e apresentação de soluções que possam vir a fortalecer os elos da Cadeia Produtiva do Turismo (PDITS, 2002, p, 247). Na composição desses conselhos, constituídos, preferencialmente, por 36 conselheiros, escolhidos basicamente através de reuniões focais e votação direta, com mandato de dois anos (ID, 2002, p. 247), buscou-se uma paridade entre o poder público – governos estaduais, federais e municipais - que representa 50% deste corpo colegiado, e a iniciativa privada e o terceiro setor, que conformam os outros 50%. Conforme Dalva Santana (ED/2004), a SCT defendeu sempre a idéia de que a presidência desses conselhos deveria ser eleita, porém, o Banco do Nordeste oficializou, desde o início, a sua presidência, responsabilizando-se também pela secretaria executiva. Com a mudança de diretoria neste organismo houve uma nova avaliação, que resultou na manutenção do seu controle da secretaria executiva, responsável por toda a coordenação do processo, e da

⁸ Maiores informações sobre essa iniciativa, consultar Sant'anna, Oliveira e Berenstein, 2001.

passagem da presidência dos conselhos para o Estado. Todos os conselhos possuem um regimento próprio, aprovado e adaptado de forma colegiada, a partir de minuta fornecida pela SCT, e apresentam especificidades, dentre as quais, a periodicidade das reuniões, que tende a ser bimensal em dois pólos e trimestral nos demais.

As singularidades de cada conselho não se expressam apenas na deliberação sobre a frequência das reuniões, mas no conjunto das suas atuações. Segundo Dalva Santana (ED/2004) o Conselho de Turismo do Descobrimento, que envolve as zonas turísticas Costa do Descobrimento e Costa das Baleias, talvez seja um dos mais peculiares, por representar, ao mesmo tempo, duas áreas nas quais o turismo vem se desenvolvendo em compassos diferenciados. A primeira, a Costa do Descobrimento, já vivenciou antes a experiência de um modelo colegiado similar, foi objeto da amostra representativa do PRODETUR, e, como tal, pioneira na elaboração e aprovação do PDITS; a segunda, a Costa das Baleias, igualmente inserida no Pólo do Descobrimento, também já possui PDITS, mas, como já citado, esse ainda está sendo analisado pelo Banco do Nordeste e, até setembro de 2004 não havia sido aprovado.

O descompasso verificado entre a Costa do Descobrimento e a Costa das Baleias tem levado, também conforme Santana (ED/2004), a um desbalanceamento dos objetivos do conselho de turismo deste pólo, conduzindo a uma grande insatisfação dos municípios aí representados (03 situados na Costa do Descobrimento e 05 na Costa das Baleias). Registra-se que apesar do pioneirismo da Costa do Descobrimento na recepção dos investimentos do PRODETUR, e, quem sabe, até por conta disso, essa região turística desponta, dentre as existentes no Estado, como a que demonstra uma participação mais aguerrida, com posturas mais críticas, não tendo estabelecido ainda um mais amplo nível de confiança entre as lideranças locais e o poder público estadual (SANTANA, ED/2004). Em contraposição a essa região, a Chapada Diamantina é o pólo turístico onde se observa uma maior receptividade, no Conselho, para com os representantes do setor público (SANTANA, ED/2004), possivelmente por estar localizado em uma área com níveis mais baixos de desenvolvimento econômico, e,

portanto, mais carente de intervenções governamentais e, talvez, pela preocupação já existente para com o desenvolvimento sustentável do turismo⁹.

O Conselho de Salvador e Entorno, ainda segundo Santana (ED/2004), pela proximidade existente entre os municípios que o integram e a Capital, consegue obter nas suas reuniões uma maior participação das lideranças de entidades dotadas de maior poder de representatividade no turismo estadual, como os presidentes da ABAV-Ba e da ABIH-Ba, e até mesmo, esporadicamente, a presença de líderes dessas entidades ao nível nacional, bem como de outros expoentes, a exemplo de reitores de universidades. O Conselho do Litoral Sul, em face à presença da ONG Instituto de Estudos Sócio-ambientais do Sudeste da Bahia - IESB e da Universidade Santa Cruz, organismos que desfrutam de intensa liderança e representatividade regional, é, na visão de Santana, um dos mais participativos; discute questões técnicas, como o impacto da exploração do petróleo no turismo regional ou as possibilidades e desafios do ecoturismo nos municípios que integram esse pólo. Entretanto, Santana (ED/2004) observa que mesmo neste conselho, onde já se presencia um tom mais técnico dado às reuniões, ainda existem reações adversas por parte de algumas prefeituras que consideram estas questões como menos importantes e pleiteiam que as discussões girem em torno dos investimentos que serão liberados, percebendo o PRODETUR como uma fonte de recursos que irá beneficiar o seu município, sem uma perspectiva mais ampla da importância do desenvolvimento regional do turismo e não, exclusivamente, do desenvolvimento em âmbito municipal.

Um outro aspecto comum aos conselhos, também apontado por Santana (ED/2004) refere-se ao fato de que, como os trabalhos realizados por estes são voluntários, as suas reuniões, em geral, contam com um número mais expressivo de representantes do poder público, de organismos como Sebrae, Senac, e outros, do que membros do setor privado e da sociedade civil organizada, desfocando o princípio central que norteia esses organismos, que é a ampla participação da comunidade local. Em função das dificuldades de gerenciamento desses conselhos a SCT e, mais especificamente a Superintendência de Investimentos em Pólos Turísticos – SUINVEST- atual Unidade Executora Estadual do PRODETUR, em

⁹ Na Chapada Diamantina existem ONGs atuantes, como o Projeto Sempre Viva, com sede em Mucugê, que tem no turismo sustentável e nos trabalhos em parceria, um referencial para o desenvolvimento das suas atividades.

substituição à SUDETUR¹⁰, está cogitando a possibilidade de realização de um trabalho de capacitação desses conselhos, através da adoção de uma metodologia desenvolvida pelo Sebrae. Com todas as dificuldades vivenciadas, um dos passos fundamentais já dado pelos conselhos de turismo baianos foi a aprovação dos PDITS importante requisito pré-contratual do PRODETUR II.

b) Os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS

A confecção dos PDITS, trabalho que envolveu a realização de um amplo diagnóstico sobre o turismo de cada pólo, além de quadros prospectivos e planos de ação, ficou a cargo de empresas de consultoria contratadas pela Secretaria de Cultura e Turismo em atendimento às exigências e recomendações do Termo de Referência, elaborado pelo BID, conforme regulamento operativo da segunda fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR NE II).

Em face à área de interesse desta tese, a análise dos PDITS será restrita ao do Pólo Salvador e Entorno (PSE), com ênfase nas ações direcionadas à Capital. O PDITS do PSE foi realizado pela Fundação Getúlio Vargas em 2002 e está estruturado em cinco grandes tópicos: Diagnóstico da Área de Planejamento; Estratégias de Desenvolvimento Turístico, Quadros Prospectivos, Planos de Ação e Participação da Comunidade. Ressalta-se que para a confecção desse plano foram realizadas cerca de 12 reuniões participativas¹¹ envolvendo representantes do poder privado local, do poder público e membros da comunidade (Figura 56). A validação do PDITS do PSE, também efetuada através de reunião pública, ocorreu em Salvador, no Centro de Convenções.

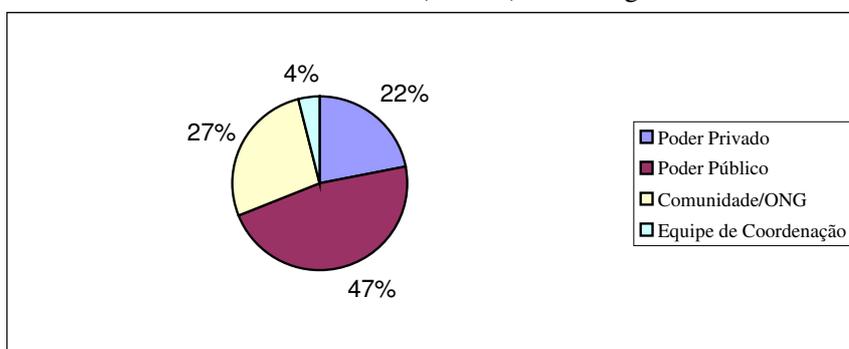
Na etapa do Diagnóstico do PDITS do PSE identificou-se a, já comentada, disparidade existente entre os municípios dessa região turística, registrando-se algumas localidades nas quais o turismo tem propiciado maiores oportunidades de emprego e renda para parcelas significativas da população e outras em que se percebe a falta de perspectiva de aproveitamento dessas mesmas oportunidades. Foram detectadas melhorias nos indicadores de saúde, educação e serviços básicos, apesar de que, na média, os resultados do Pólo foram

¹⁰ A equipe que compõe a SUINVEST é basicamente a mesma da antiga SUDETUR.

¹¹ O número máximo de participantes registrados nessas reuniões equivale a 75 pessoas e o mínimo, a 31. PDITS, 2002, p. 240.

considerados inferiores aos nacionais. Observou-se um expressivo êxodo rural e um crescimento da população urbana figurando ao lado de um acentuado desemprego formal. Na infra-estrutura foram verificadas melhorias no saneamento, a partir da implantação do Programa Bahia Azul, e na infra-estrutura viária e aeroportuária, com a construção da rodovia BA-099 (Linha Verde), no trecho que cruza a Costa dos Coqueiros, e com a ampliação do Aeroporto Luiz Eduardo Magalhães em Salvador, apesar dos gargalos ainda existentes, sobretudo no que toca ao transporte hidroviário e ferroviário.

FIGURA 56
Participantes das reuniões do Plano de Desenvolvimento Integrado
do Turismo Sustentável (PDITS) - média global



Fonte: PDITS, 2002, p. 250.

Identificou-se também problemas quanto à preservação do patrimônio histórico, sendo aconselhadas ações pontuais, emergenciais, e sistemáticas, em prol da sua manutenção e valorização, bem como a sua mais intensa utilização turística, junto a um trabalho de conscientização da comunidade quanto à sua importância. A avaliação dos aspectos sócio-ambientais revelou que os municípios do Pólo passaram por uma série de processos de antropização, o que, entretanto, impactou essa região de forma diferenciada; algumas áreas, como a Costa dos Coqueiros, não perderam acentuadamente as suas áreas de preservação ambiental, ainda apresentando grande variedade biótica e de ecossistemas. Argumentou-se que a criação de APAs, com legislações rigorosas, é um fator que tem ajudado a manutenção do patrimônio ambiental desse Pólo, já a dinâmica econômica da região e, mais especificamente, a estagnação em que se encontram alguns municípios, tem conduzido a que a população use o extrativismo degradante como fonte de renda, danificando o meio ambiente. Em adição, o PDITS apontou que a falta de esgotamento sanitário em algumas localidades,

em que pese à existência do programa Bahia Azul, causa poluição dos rios, fazendo com que a qualidade das águas do PSE estejam abaixo do exigido legalmente (PDITS, 2002).

Em face ao âmbito de interesse desta tese, alguns aspectos do PDITS serão analisados mais detalhadamente, sobretudo as partes referentes a capacidade de gestão institucional e privada, a participação comunitária e as proposições. A capacidade institucional dos municípios, como falado em diversas oportunidades, foi incorporada dentre os pré-requisitos do PRODETUR II. No PDITS, a análise da capacidade institucional dos municípios envolveu uma avaliação das capacidades de planejamento e implantação de políticas dos municípios, de administração/gestão dos recursos municipais e de gestão da exploração das atividades turísticas.

Para avaliação da capacidade de planejamento e implementação de políticas dos municípios foram selecionadas algumas ferramentas sinalizadoras das condições atuais dos municípios atenderem aos pré-requisitos do PRODETUR II (Quadro 17). Os dados levantados indicavam que apenas 25% dos municípios do PSE apresentavam Leis de Uso do Solo e Meio Ambiente: Santo Amaro e Salvador, situados na denominada zona turística Baía de Todos os Santos¹² (BTS), e os municípios de Lauro de Freitas, Camaçari e Conde, na Costa dos Coqueiros (CC). Em relação ao Plano Diretor, elemento estratégico e global da política de desenvolvimento urbano, e também condicionante para a participação na segunda fase do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste, apenas quatro município da BTS dispunham desse instrumento (20% do PSE), ainda inexistente em todos os municípios da CC. No sistema tributável, todos os municípios contavam com a Planta de Valores Imobiliários, que funciona como uma fonte de renda do município, datada da década de 1990.

¹² Na definição do zoneamento do turismo estadual Salvador está inserida na zona turística Baía de Todos os Santos, que juntamente com a zona Costa dos Coqueiros conformam o Pólo Salvador e Entorno.

QUADRO 17
Ferramentas de gestão implementadas nos municípios do Pólo Salvador e Entorno (PSE)

Localidades – Zonas Turísticas Pólo Salvador e Entorno	Base Normativa Legal	Sistema de Planejamento	Sistema Tributário	Instrumentos de gestão, controle e fiscalização			
	Lei de Uso do Solo e Meio Ambiente	Plano Diretor	Planta de Valores Imobiliários e Ano	Conselho Municipal de Turismo	Conselho Municipal de Meio Ambiente	Código de Obras	Código de Posturas
Baía de Todos os Santos							
Jaguaripe			X 1988				
Itaparica			X 1989	X			
Vera Cruz			X 1996	X		X	X
Nazaré			X 1998	X	X	X	X
Salinas da Margarida			X 1998				
Maragogipe		X	X 1997				X
São Félix			X 1996				
Cachoeira			X 1998	X		X	X
Saubara			X 1990				
Santo Amaro	X	X	X 1996	X		X	X
São F. do Conde			X 1997			X	X
Madre de Deus		X	X 1997			X	
Salvador	X	X	X 1997	X		X	X
Costa dos Coqueiros							
Lauro de Freitas	X		X 1994		X	X	X
Camaçari	X		X 1998		X	X	X
Mata de São João			X 1997			X	X
Entre Rios			X 1995				X
Esplanada			X 1999	X		X	X
Conde	X		X 1992	X	X	X	X
Jandaíra			X 1994				

Fonte: IBGE, 1999 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais *apud* PDITS, 2002, p. 218.

X – Ferramenta de gestão implementada.

Quanto aos instrumentos de gestão, de controle e fiscalização, quando da realização do PDITS, 40% dos municípios possuíam Conselhos Municipais de Turismo, indicando alguma preocupação com a organização e o planejamento do desenvolvimento do turismo local e apenas 20% apresentavam Conselhos Municipais de Meio Ambiente, indispensável para o PRODETUR II, demonstrando um certo grau de vulnerabilidade no controle das ações ambientais e, em decorrência, na preservação dos atrativos turísticos naturais. De forma geral, a baixa incidência dos conselhos, fossem esses de turismo ou meio ambiente, levava a indicar que ainda eram restritos os canais de participação da comunidade nos processos de planejamento. Os instrumentos de controle e fiscalização pré-estabelecidos nos Códigos de Obras e de Posturas, também condicionantes para o PRODETUR II, eram os de maior incidência no PSE, estando disponíveis em, respectivamente, 60% e 65% dos municípios. De uma forma geral, os municípios do PSE, quando da realização do PDITS em

2002, já apresentavam algumas ferramentas de suporte à gestão e ao planejamento municipal, embora fossem ainda necessárias muitas providências para que se conseguisse atender completamente aos requisitos do PRODETUR. Entretanto, parte expressiva das prefeituras que não as possuíam passaram a providenciá-las, dada a necessidade de honrar com este compromisso para o acesso ao financiamento internacional. Para atender às condições estabelecidas pelo programa financiado pelo BID, os municípios estão constituindo Conselhos de Meio Ambiente, contratando empresas para confecção de Planos Diretores, instituindo Leis de Uso do Solo e do Meio Ambiente, munindo-se, portanto, de instrumentos fundamentais – mas não garantidores - a um desenvolvimento turístico sustentável.

Para análise da capacidade de gestão das estruturas administrativas diretamente relacionadas ao Turismo e ao Meio Ambiente foram utilizados Diagnósticos Institucionais (DI) dos municípios, preenchidos pelas próprias prefeituras, entretanto, quatro municípios, dentre os quais Salvador¹³, não responderam ao DI. Do total dos municípios analisados 75% possuem Secretaria de Turismo e 68% Secretaria de Meio Ambiente, prevalecendo a condição de Secretaria Agregada na maior parte deles. Apenas três municípios dispõem de Administração de Fundos Específicos para o Turismo e 43,7% de Planos de Ação Setoriais para essa atividade, evidenciando o uso restrito, por parte dos gestores municipais, de ferramentas de planejamento turístico (Quadro 18). Salvador, que não respondeu ao Diagnóstico, possui uma empresa de turismo municipal, a já citada EMTURSA - e não uma secretaria - e não dispõe de uma secretaria municipal de meio ambiente.

Embora a transparência na gestão pública seja um requisito da Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada em 2000, apenas dois municípios do PSE que responderam ao DI, contam com legislação que torna compulsório o processo participativo na tomada de decisões. Entretanto, 62% desses municípios alegam que as comunidades estão envolvidas com as decisões setoriais de turismo e 43,7% com as de meio ambiente. Cerca de 75% dos municípios consideram que há divulgação para a comunidade sobre a prioridade dos investimentos e 68,7% sobre a divulgação dos resultados alcançados (Quadro 19).

¹³ Além de Salvador, não responderam também ao DI os municípios de Nazaré, Entre Rios e Esplanada.

QUADRO 18
Estruturas administrativas específicas do turismo nos municípios do Pólo Salvador e Entorno (PSE)

Localidades – Zonas Turísticas Pólo Salvador e Entorno	Secretaria de Turismo		Secretaria de Meio Ambiente		Administração de Fundos Específicos	Plano de Ação Setorial
	Autônoma	Agregada	Autônoma	Agregada		
	Baía de Todos os Santos					
Jaguaripe	N/D		N/D			
Itaparica	X			X		
Vera Cruz		X		X		X
Salinas da Margarida	X			X	X	X
Maragogipe		X		X		X
São Félix		X				
Cachoeira				X	X	X
Saubara		X				
Santo Amaro	X					
São F. do Conde	X		X			
Madre de Deus	X		X			
Costa dos Coqueiros						
Lauro de Freitas		X		X	X	X
Camaçari				X		X
Mata de São João		X				
Conde	X			X		X
Jandaíra		X	X			

Fonte: Diagnósticos Institucionais, *apud* PDITS, 2002, p. 236.

A fiscalização ambiental foi percebida como um dos grandes gargalos dos municípios, entretanto, apenas seis revelaram não ter processos instaurados de fiscalização ambiental, e todos foram unânimes em afirmar que possuem fiscalização com processos de acompanhamento e critérios padronizados. Deve-se observar, porém, que essa informação não foi confirmada nas pesquisas de campo realizadas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); conforme a FGV, tanto os gestores da APA do Litoral Norte como os do Centro de Recursos Ambientais (CRA), a exemplo, informaram não contar com estrutura suficiente para as demandas de fiscalização. Apesar de estarem estruturados legalmente para a defesa sócio-ambiental, os municípios, ainda de acordo com a FGV, não contam com fiscalização alguma, levando a um ambiente constantemente degradado por construções irregulares e atividades ilegais (PDITS, 2002, p. 238 – Quadro 20).

QUADRO 19
Participação da comunidade nos processos decisórios – Pólo Salvador e Entorno (PSE)

Localidades – Zonas	Legislação que obriga		Processo de		Prior. de	Resultados	Participação	Part. no	Part. No
	a participação da	planejamento	na participativo	de					
Turísticas					investimento	alcançados	direta e plan.	plan.	
Pólo Salvador e Entorno	comunidade	na	participativo		divulgadas à comunidade	divulgados à comunidade	efetiva da comunidade	setorial de meio ambiente	setorial de turismo
	definição dos investimentos								
	Sim	Ano	Sim	Ano					
Baía de Todos os Santos									
Jaguaripe									
Itaparica						X			X
Vera Cruz					X			X	
Salinas da Margarida			X	1996	X	X	X	X	
Maragogipe					X	N/D	X		
São Félix					X	X			
Cachoeira					X	X	X		
Saubara					X	X		X	X
Santo Amaro					X	X		X	X
São F. do Conde							N/D	X	
Madre de Deus					X	X		X	
Costa dos Coqueiros									
Lauro de Freitas	X	1999	X	1998	X	X	X	X	X
Camaçari			X	1997	X	X	X	X	X
Mata de São João	X	31/11/1997							
Conde			X	2001	X	X	X	X	X
Jandaíra					X	X		X	X

Fonte: Diagnósticos Institucionais, *apud* PDITS, 2002, p. 237.

O PDITS do Pólo Salvador e Entorno (2002, p. 240-241) sintetiza a Capacidade Institucional dos Municípios indicando que, no período do levantamento das informações, as estruturas locais de gestão encontravam-se enfraquecidas na maioria dos municípios do Pólo. Havia carência de instrumentos fundamentais como os Planos Diretores, de organismos de suporte à gestão e ao planejamento, como os Conselhos Municipais de Turismo e de Meio Ambiente. Foi identificada, adicionalmente, a carência de programas de treinamento do pessoal empregado nas prefeituras; a existência de conflitos de interesse entre as administrações municipais e a administração da atividade turística no município, dentre outros aspectos. De modo a se obter um fortalecimento institucional das prefeituras foi proposta a capacitação de pessoal, a modernização dos processos administrativos, reformulação dos processos de fiscalização e a implantação de conselhos municipais de turismo nas localidades que ainda não dispõem dos mesmos.

QUADRO 20
Estrutura de fiscalização ambiental nos municípios do Pólo Salvador e Entorno (PSE)

Localidades Turísticas Pólo Salvador e Entorno	Zonas	Programas de fiscalização	Critérios e procedimentos padronizados para fiscalização	Acompanhamento sistemático das ações de fiscalização	Fiscalização específica para os setores de Meio Ambiente
Baía de Todos os Santos					
Jaguaripe					
Itaparica					X
Vera Cruz		X	X	X	X
Salinas da Margarida		X	X	X	X
Maragogipe					X
São Félix		X	X	X	
Cachoeira		X	X	X	
Saubara					
Santo Amaro		X	X	X	
São F. do Conde					
Madre de Deus		X	X	X	X
Costa dos Coqueiros					
Lauro de Freitas		X	X	X	X
Camaçari		X	X	X	X
Mata de São João		X	X	X	X
Conde		X	X	X	X
Jandaíra				X	X

Fonte: Diagnósticos Institucionais, *apud* PDITS, 2002, p. 238.

Na gestão empresarial, aspecto também analisado pelo PDITS, foram identificadas algumas dificuldades e fragilidades consideradas impeditivas ao desenvolvimento contínuo e sustentável do turismo na região. Dentre essas destacam-se o associativismo ainda precário e os entraves existentes em relação à disponibilidade de mão-de-obra qualificada; o baixo fluxo turístico e a alta sazonalidade; a deficiência de infraestrutura básica em muitas localidades; a existência de um setor privado pouco qualificado e com pouca visão empresarial e a adoção de formas de administração amadora/familiar, com restritas utilizações de sistemas de qualidade.

No Diagnóstico do PDITS foram ainda abordados aspectos como os atrativos e a oferta turística, a educação para o turismo, a capacitação da comunidade para o turismo, o perfil do turista, os gastos realizados, os investimentos do setor privado e a demanda atual e potencial. Dentre os aspectos mais relevantes referentes a esses itens, cabe destacar a

identificação de que os atrativos turísticos potenciais ainda representam 46% do conjunto de atrativos do Pólo, revelando possibilidades de maior aproveitamento desses recursos. A oferta turística foi percebida, conforme já mencionado, como concentrada majoritariamente em Salvador. Na educação para o turismo foram identificadas três características marcantes: pouca consciência em relação à limpeza pública; assédio sofrido pelos visitantes e uma elevada hospitalidade da população local, considerada fator chave de diferenciação do destino. Na capacitação da comunidade para o turismo, a hospitalidade foi, mais uma vez, destacada, ao lado da carência de profissionais com domínio de idiomas estrangeiros. O perfil do turista foi detectado como eminentemente nacional, sobretudo, baiano e paulista, sendo ressaltado que dentre os estrangeiros destacam-se os argentinos. A participação do turismo no PIB local foi estimada entre 6,2% e 9,1% mas a média de gastos diários dos visitantes foi classificada como relativamente baixa. Na atração de investimentos privados a Costa dos Coqueiros foi apontada como uma área de destaque no pólo, em face à acessibilidade existente, representada pela Linha Verde e pela Estrada do Coco. A análise da demanda atual e potencial revelou que o Estado tem o maior fluxo turístico do Nordeste; a exploração da segmentação turística - turismo náutico, ecoturismo, congressos, negócios - foi apontada como favorável a que a receita turística do pólo possa apresentar crescimento acima do fluxo; observou-se uma grande diferenciação entre os gastos dos visitantes nacionais e estrangeiros, favorável ao segundo segmento, e a reduzida propensão a gastar dos turistas intra-estaduais que, em grande maioria, hospedam-se nas casas de parentes e amigos (PDITS, 2002).

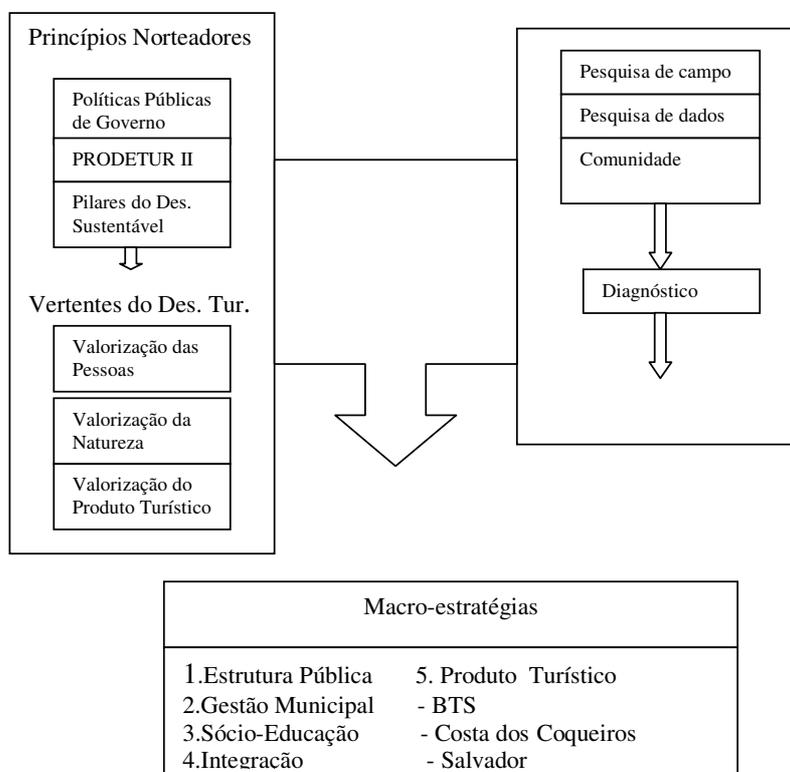
A partir do Diagnóstico, a FGV procedeu à definição das Estratégias necessárias ao alcance do turismo sustentável no PSE. Foram estabelecidas Macro-estratégias, que englobaram aspectos como: Estrutura Pública; Gestão Municipal; Sócio-educação; Integração e Produto Turístico. Essas Macro-estratégias tiveram como princípios norteadores às políticas públicas, o PRODETUR II, os pilares do desenvolvimento sustentável – desenvolvimento sócio-cultural (valorização das pessoas), preservação e conservação ambiental (valorização da natureza) e desenvolvimento econômico (valorização do produto turístico) -, sendo também influenciadas pelas pesquisas realizadas, pela ação da comunidade e pela análise SWOT, de levantamento dos pontos fortes, dos pontos fracos, das ameaças e das oportunidades (Figura 57).

A Macro-estratégia Estrutura Pública partiu do princípio de que o processo de planejamento com vistas ao desenvolvimento sustentável do turismo baiano pressupõe o

entendimento, por parte do Estado, da necessidade de coordenar o crescimento do turismo. O papel do Estado foi assim definido no PDITS:

O grande papel do Estado no desenvolvimento do turismo é o de planejador, indutor e coordenador dos pólos de turismo na Bahia. Como forma de garantir a implementação dos rumos e estratégias definidas, o Estado provê a implantação de infra-estrutura de transportes; implantação dos serviços básicos (distribuição de água, estrutura de esgotamento sanitário e estruturas de disposição final de resíduos sólidos); socio-educação para o turismo; segurança; regulamentação da atividade; entre outras atividades (PDITS, 2002, p. 426).

FIGURA 57
Princípios da estratégia de desenvolvimento do turismo do Pólo Salvador e Entorno (PSE)



Fonte: PDITS, 2002, p. 423.

Mas não só ao Estado foi reservado um papel de destaque no PDITS. A Macro-estratégia Gestão Municipal, assumindo que o desenvolvimento do turismo dá-se na instância municipal, considera o escopo das responsabilidades das prefeituras como estrategicamente importante. Cabe, assim, ao município:

a elaboração e implementação das ferramentas de gestão; implementação e operação dos Conselhos Municipais de Turismo e do Meio Ambiente; gestão e manutenção do

Patrimônio Histórico; operação dos sistemas de coleta e disposição final dos resíduos sólidos (a implantação é atribuição do poder público estadual); e execução de intervenções de urbanização e paisagismo que melhorem a relação dos cidadãos e turistas com a cidade (PDITS, 2002, p. 427).

O desenvolvimento da percepção e da importância do turismo para as comunidades foi considerado como o grande desafio da Macro-estratégia Socioeducação; este desafio pressupõe a compreensão das limitações sócio-educacionais e das dificuldades econômicas das regiões. A Macro-estratégia Integração buscou apontar oportunidades de desenvolvimento aos municípios que não contam com a atividade turística estruturada, integrando-os em um roteiro ou destino turístico onde estejam também inseridos municípios com maior projeção sobre o mercado. De forma idêntica, foram propostos mecanismos de integração das comunidades, percebidas como alienadas, em grande maioria, do processo de desenvolvimento turístico.

Com vistas à competitividade turística a Macro-estratégia Produto Turístico buscou definir ações que visam reforçar os diferenciais das sub-regiões do PSE, enfatizando na Baía de Todos os Santos as estratégias voltadas para a potencialização do patrimônio histórico, das manifestações culturais e folclóricas complementadas através da exploração do potencial ferroviário e náutico; na Costa dos Coqueiros as ênfases estratégicas foram direcionadas para o turismo de lazer, de negócios e de natureza; em Salvador os focos foram o patrimônio histórico, o turismo cultural, náutico/submarino, de negócios e congressos/eventos. Ressalta-se que foram definidas estratégias específicas para cada Macro-estratégia, as quais encontram-se sintetizadas no Quadro 21.

Para cada estratégia definida nas Macro-estratégias foram estabelecidos ações e projetos originados ao longo do processo de planejamento participativo. Algumas dessas ações foram consideradas como financiáveis pelo PRODETUR NE II e enquadradas, conforme os critérios do programa, dentro de cada um dos componentes Macro-estratégicos. Em seguida foram classificadas por prioridade (A e B) e por município atendido, sendo que aquelas referentes ao pólo como um todo ou a mais de um município foram definidas como Ações Globais e Agrupadas. A priorização das ações obedeceu aos critérios definidos através de três perspectivas: da comunidade, do parecer técnico elaborado pela FGV e da avaliação de viabilidade socioeconômica realizada pela então SUDETUR, atualmente SUINVEST. Em

face à extensão das ações e projetos (em torno de 350 unidades), optou-se nesta tese, por citar apenas o conjunto referente à Capital baiana (Quadro 22).

QUADRO 21

Macro-estratégias definidas para o turismo do Pólo Salvador e Entorno (PSE)

Macro-estratégias	Estratégias específicas
Estrutura Pública	<p>Ampliar e melhorar os sistemas viários para a integração e acesso às áreas turísticas;</p> <p>Articular a melhoria do sistema de saúde nas áreas de interesse turístico;</p> <p>Coordenar o planejamento e gestão estratégica dos pólos turísticos;</p> <p>Fomentar a melhoria dos meios de transportes de acesso ao pólo e de circulação regional e local;</p> <p>Implantar e operar sistemas de saneamento básico nas áreas de interesse turístico;</p> <p>Implantar e melhorar os sistemas de coleta e disposição final dos resíduos sólidos nas áreas de interesse turístico;</p> <p>Implantar sistemas de segurança pública de padrão adequado a áreas turísticas;</p> <p>Desenvolver e implantar um sistema integrado de informação e de indicadores estatísticos do turismo</p> <p>Otimizar as redes de energia e telefonia</p>
Estrutura Municipal	<p>Modernizar a estrutura administrativa e fiscal dos municípios;</p> <p>Desenvolver habilidades e competências nas equipes municipais para a gestão do turismo</p> <p>Apoiar de maneira pró-ativa os conselhos municipais de turismo e meio ambiente</p> <p>Incentivar, elaborar e garantir a implantação de ferramentas de gestão (PDM, Código de Obras, PDLU, etc.);</p> <p>Gerir o patrimônio histórico, cultural e ambiental buscando sua revitalização em conjunto com a comunidade;</p> <p>Apoiar intervenções urbanísticas e paisagísticas necessárias para melhorar a relação do município com os turistas e cidadãos;</p> <p>Fortalecer os mecanismos que contribuam para a formação da identidade municipal</p>
Integração	<p>Buscar a inserção da comunidade local no processo turístico através da valorização e respeito de sua cultura, seu espaço e suas decisões;</p> <p>Fomentar o associativismo comunitário como forma de representação perante os governos locais e conselhos municipais e regionais;</p> <p>Fomentar o associativismo empresarial como forma de representação do setor e dinamização de seu desenvolvimento;</p> <p>Garantir que o desenvolvimento turístico seja integrado entre os municípios com a consolidação dos roteiros e zonas turísticas;</p> <p>Estimular a formação da cadeia produtiva local do turismo, aumentando a contribuição desta atividade para o PIB regional e baiano;</p> <p>Estimular e priorizar investimentos da comunidade local em receptivo turístico;</p> <p>Intensificar a comunicação e a cooperação entre o setor público e o privado;</p> <p>Apoiar e fortalecer <i>clusters</i> regionais, aproveitando as características e diferenciais de cada zona.</p>
Produto Turístico	<p>Realizar o processo promocional e o <i>marketing</i> dos pólos turísticos, visando reconhecimento e apreciação nacional e internacional da marca Bahia; Valorizar e apoiar produtos inovadores e criativos;</p> <p>Estimular a busca pela excelência dos serviços e produtos turísticos;</p> <p>Diversificar a oferta de produtos turísticos para atender segmentos de demanda adequados a cada zona;</p> <p>Estabelecer alternativas para diminuição da sazonalidade;</p> <p>Criação de postos integrados de informações turísticas;</p> <p>Estimular a atividade turística a partir do fortalecimento de municípios com maior estrutura e atratividade turística, classificando-os em Âncoras, municípios de maior atratividade (Salvador, Cachoeira, Nazaré, Vera Cruz, Jandaíra, Mata de São João e Lauro de Freitas) e Mini-âncoras, municípios com menor estrutura turística, mas com atrativos relevantes para captar fluxo diário (foram enquadrados os demais municípios do PSE);</p> <p>Aumentar a competitividade da Baía de Todos os Santos, da Costa dos Coqueiros e Salvador, apoiado nos diferenciais de cada um desses sub-espacos turísticos.</p>

Fonte: PDITS, 2002, p. 425-436.

QUADRO 22
Projeto e ações financiáveis pela segunda fase do Programa de Desenvolvimento Turístico
(PRODETUR II) Salvador

Prioridade A – Componente 1	
Ações Globais e Agrupadas	Complementação ou implantação de Plano Diretor Municipal e Lei de Ordenamento e Uso do Solo; Projeto de Modernização Municipal
Ações para o município de Salvador	Implantação do Museu Rodin; Modernização dos Museus Administrados pela SCT Planejamento dos corredores turísticos da Cidade baixa com ações de revitalização Portal da Misericórdia (transformação da Rua da Misericórdia na principal via de acesso ao Centro Histórico de Salvador) Recuperação da Igreja da Matriz de Santo Antônio Além do Carmo Recuperação da sede do Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (IPAC) – 2ª etapa; Recuperação do Ascensor do Pilar; Recuperação do Centro Histórico – 6ª Etapa; Recuperação do Forte de Santo Antônio Além do Carmo – Casa da Capoeira; Recuperação do Forte do Barbalho – Centro Técnico de Artes Cênicas Urbanização – requalificação urbana da Rua Chile e Praça Cairu; Urbanização da orla de Salvador – Corredor turístico Barra/Ondina/Rio Vermelho Urbanização do pólo turístico e hoteleiro do bairro de Armação
Prioridade A – Componente 2	
Ações Globais e Agrupadas	Projeto de Capacitação Profissional; Projeto de Sinalização Turística; Sistema de Monitoramento da Evolução do Turismo (de atuação da Unidade Executora Estadual apoiada por considerações técnicas)
Ações para o município de Salvador	Centro de Convenções – Pavilhão de Feiras II; Construção do Terminal Hidroviário de Itamoabo na Ilha de Maré; Estação marítima de passageiros no Porto de Salvador; Recuperação do Terminal Hidroviário Paramana na Ilha dos Frades.
Prioridade A – Componente 3	
Ações Globais e Agrupadas	Plano de <i>Marketing</i> e Promoção; Projeto de Artesanato – apoio à geração de emprego e renda Projeto de Capacitação Empresarial
Ações para o município de Salvador	Apoio à consolidação do <i>cluster</i> de entretenimento
Prioridade B – Componente 1	
Ações Globais e Agrupadas	Projeto de padronização das barracas de praia
Ações para o município de Salvador	Ampliação do programa de reciclagem de lixo; Recuperação da Capela de N. Sra. do Loreto e N. Sra. de Guadalupe na Ilha dos Frades; Recuperação da Igreja de Nossa Senhora do Pilar e Cemitério; Recuperação da Igreja do Bonfim – 2ª etapa; Recuperação da Igreja do Senhor de Bom Jesus dos Aflitos; Recuperação da Praça da Sé – 2ª etapa; Recuperação do elevador do Taboão (importante ligação entre a Cidade Baixa e a Cidade Alta)
Prioridade B – Componente 2	
Ações para o município de Salvador	Implementação do Projeto <i>Home Port</i> (consolidação da região como ponto de partida para cruzeiros no litoral brasileiro); Modernização do Centro de Convenções; Projeto “Via Náutica” (ampliação do transporte náutico na orla oeste de Salvador, voltada para a BTS); Sistema de esgotamento sanitário em Praias do Flamengo; Sistema Viário 2ª. Rótula do Aeroporto.
Prioridade B – Componente 3	
Não houve projeto para Salvador nesse componente	

Fonte: PDITS, 2002, p. 475-503.

O conjunto de projetos elencados para o PSE totalizou um montante de recursos equivalente a US\$ 137,14 milhões em 2002. No total das inversões previstas para esse pólo, o município de Salvador foi contemplado com 36,5% dos recursos, equivalendo a 48,20% do estimado como prioridade A e a 19,85% do estimado como prioridade B (Tabela 57), sendo o município que deverá angariar o maior volume de investimentos; em seguida aparecem Jadaíra e Lauro de Freitas, com, respectivamente, 9,05% e 6,06 % do total programado. Cabe ressaltar, entretanto, que os PDITS estão sendo freqüentemente atualizados e hoje os projetos apresentados pelo conjunto dos pólos turísticos baianos, como possíveis de serem contemplados pelo PRODETUR II, totalizam um montante equivalente a US\$ 706.774.156, dentre os quais o Pólo Salvador e Entorno responde por 22,98%, havendo um certo equilíbrio na distribuição das inversões pelos diversos pólos (Tabela 58).

TABELA 57
Montante de recursos por componente – Pólo Salvador e Entorno (PSE) e Salvador – 2002
(em US\$)

	Prioridade A	Prioridade B	Total
Componente 1			
PSE	43.497.860,00	9.102.000,00	52.599.860,00
Salvador	32.324.000,00	2.027.000,00	34.351.000,00
% Sal/PSE	74,31	22,27	65,31
Componente 2			
PSE	33.525.217,39	47.413.000,00	80.938.217,39
Salvador	6.447.000,00	9.209.000,00	15.656.000,00
% Sal/PSE	19,23	19,42	19,34
Componente 3			
PSE	3.525.000,00	80.000,00	3.605.000,00
Salvador	50.000,00		
% Sal/PSE	1,42		
Total Salvador	38.821.000,00	11.236.000,00	50.057.000,00
Total PSE	80.548.077,39	56.595.000,00	137.143.077,39
% Total Sal/T PSE	48,20	19,85	36,50

Fonte: PDITS, 2002.

Além dos projetos financiáveis pelo PRODETUR NE II, o PDITS relacionou uma série de ações não financiáveis, porém, consideradas igualmente importantes para o desenvolvimento sustentável do turismo. Em Salvador foram as seguintes as ações não financiáveis:

- Ampliação das rotas de transporte público;
- Ampliação da legislação que proíbe a pesca predatória;
- Aumento da fiscalização sobre poluição sonora;
- Aumento do número de policiais;
- Cadastramento e fiscalização de ambulantes que atuam nas áreas turísticas;

- Conclusão do projeto Bahia Azul e desenvolvimento de outros projetos complementares (esgoto nas praias);
- Educação básica com vistas a diminuição da desigualdade social;
- Ênfase sobre a história da cidade nos cursos fundamentais;
- Engenharia de trânsito e distribuição de linhas de transporte público;
- Exigência de carteiras profissionais para guias de turismo, atualizadas anualmente;
- Implantação do Sistema Anjos da Baía de Todos os Santos;
- Inclusão dos valores ambientais no ensino fundamental;
- Inserção da educação para o turismo nas escolas de 2º grau;
- Modernização dos equipamentos de transporte público;
- Otimização do sistema energético e iluminação cênica do Centro de Convenções;
- Recuperação do Solar Marback;
- Reestruturação de programas de apoio social para ambulantes;
- Reestruturação dos emissários (PDITS, 2002, p. 511-515).

TABELA 58
Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste II (PRODETUR NE II)
Investimentos previstos no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
(PDITS) - Posição em 16/09/2004 (em US\$)

Pólo/Prioridade	Valores	% Total
Chapada Diamantina	143.414.000	20,29
Prioridade A	114.421.000	
Prioridade B	28.993.000	
Descobrimento	189.854.000	26,86
Prioridade A	75.734.000	
Prioridade B	114.120.000	
Litoral Sul	211.080.516	29,87
Prioridade A	101.141.516	
Prioridade B	109.939.000	
Salvador e Entorno	162.425.640	22,98
Prioridade A	109.539.140	
Prioridade B	52.886.500	
Total Geral	706.774.156	100,00

Fonte: SUINVEST, 2004.

O planejamento traçado no PDITS envolveu, adicionalmente, a disponibilização de quadros prospectivos que buscam dimensionar os impactos qualitativos e quantitativos que a atividade turística poderá ocasionar à região a partir do desenvolvimento proposto. Nesses quadros foram estabelecidas metas para o turismo do PSE, com estimativas de fluxo, receita e impacto econômico para três cenários possíveis: otimista, moderado e conservador. Procurou-se ainda caracterizar a demanda, projetar a necessidade de hospedagem e o crescimento populacional, identificando-se possíveis pressões demográficas decorrentes do desenvolvimento turístico, bem como as conseqüências qualitativas do fluxo previsto.

Nos três cenários desenhados, o crescimento da receita supera o do fluxo turístico, sendo que no otimista, até 2020 o fluxo deverá manter, nos períodos em análise (2003-2005;

2006-2011; 2012-2020), uma taxa de crescimento de 6%, enquanto que a receita, no último período (2012-2020) atinge percentual de crescimento equivalente a 8%. No cenário moderado o fluxo mantém a taxa de crescimento em 4% e a receita alcança os 6% no último período. No cenário conservador o crescimento do fluxo foi estimado em 2% e a receita total atinge o máximo de 4% de crescimento, entre 2012 e 2020 (Tabela 59). Foram previstos investimentos do PRODETUR II equivalentes a US\$ 80 milhões, estimando-se que 50% serão utilizados até 2010; 25% até 2015 e 25% até 2020. A partir daí, foram definidas as projeções para os indicadores de desempenho do turismo do Pólo (Tabela 60) e das regiões turísticas, dentre as quais Salvador foi aqui destacada (Tabela 61).

TABELA 59
Taxas de crescimento anual para o fluxo e a receita turística do Pólo Salvador e Entorno (PSE) - 2003/2020

Cenário	Indicador	2003-2005	2006-2011	2012-2020
Otimista	Fluxo	6%	6%	6%
	Receita	6%	7%	8%
Moderado	Fluxo	4%	4%	4%
	Receita	4%	5%	6%
Conservador	Fluxo	2%	2%	2%
	Receita	2%	3%	4%

Fonte: Bahiatursa, *apud* PDITS, 2002, p. 454.

A partir dos indicadores construídos, da análise qualitativa e da percepção do comportamento do turismo mundial, o PDITS conclui que a atividade turística deverá crescer substancialmente na Bahia, nos próximos anos. Indica que o crescimento mais expressivo deverá ser na receita turística (como visto, até 2002 o crescimento do fluxo turístico superava o da receita turística), em face à segmentação de mercado - com a exploração de um turismo detentor de maior propensão a gastos - à diferenciação e diversidade na oferta de produtos e serviços turísticos. Aponta, entretanto, que o aumento e a maior distribuição do fluxo turístico deverá gerar desafios para a gestão da atividade, requerendo ações direcionadas a maior integração da comunidade no processo, a obtenção de uma distribuição mais equânime dos benefícios e a minimização dos impactos negativos nos âmbitos sociais, econômicos e ambientais. Porém, para que esses objetivos do PDITS sejam alcançados, muitos desafios terão ainda que ser enfrentados. Dentre esses destacam-se a realização de um planejamento realmente participativo, com uma maior interlocução entre os envolvidos e com um mais amplo comprometimento; o cumprimento de todos os requisitos estipulados pelo BID; a captação de um maior volume de recursos dentro do montante disponibilizado pelo programa

de financiamento internacional do turismo do Nordeste; a redução da burocracia federal que hoje emperra o deslanchar do PRODETUR II. Em adição, faz-se necessário que os municípios estejam aptos a recorrer a outras fontes de recursos que serão necessárias para viabilizar parte dos projetos. Como visto, as demandas de investimentos do PDITS superam, expressivamente, os recursos programados para serem financiados pelo BID. Ainda que o PRODETUR II deslanche e que a Bahia consiga angariar um volume de recursos significativos, não será suficiente para cobrir as necessidades levantadas. Ficam, assim, mais esses desafios para os municípios que pretendem desenvolver um turismo competitivo e sustentável na Bahia.

TABELA 60
Cenários previstos para o turismo do Pólo Salvador e Entorno (PSE)– Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste II (PRODETUR NE II)

Indicadores	Cenário Otimista			Cenário Moderado			Cenário Conservador		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Demanda (mil turistas)									
Nacional	3.440,8	4.499,9	5.951,8	2.925,2	3.478,1	4.182,4	2.429,2	2.621,1	2.860,2
Internacional	469,2	732,5	1.050,3	398,9	566,2	738,1	331,3	426,7	504,7
Total	3.910,0	5.232,4	7.002,2	3.324,1	4.044,3	4.920,5	2.760,4	3.047,8	3.365,0
Receita (US\$ mil)									
Nacional	744,56	1.059,24	1.538,27	628,25	813,89	1.076,50	529,57	623,60	749,88
Internacional	165,29	265,25	407,84	138,66	202,73	283,97	114,73	152,75	194,67
Total	909,85	1.324,49	1.946,11	766,91	1.016,62	1.360,47	644,30	776,35	944,55
Gasto Médio Diário Individual									
Nacional	27,25	28,42	29,78	27,15	28,34	29,72	27,35	28,57	29,99
Internacional	43,74	44,35	45,92	43,45	44,10	45,71	43,37	44,10	45,77
Total	29,12	30,37	31,82	28,99	30,26	31,74	29,16	30,46	31,98
Permanência Média (dias)									
Nacional	7,94	8,28	8,68	7,91	8,26	8,66	7,97	8,33	8,74
Internacional	8,05	8,16	8,46	8,00	8,12	8,42	7,99	8,12	8,43
Total	7,99	8,34	8,730	7,96	8,31	8,71	8,00	8,36	8,78
Investimentos PRODETUR II (US\$ Mil)									
Impacto no PIB (US\$ bi-Bahia)	2,57	3,74	5,50	2,17	2,28	3,85	1,82	2,19	2,67
Impacto Fiscal (US\$ Mil)	169,8	247,2	363,2	143,1	189,7	253,8	120,2	144,8	176,2
Emprego (Incremento total)	17.807	15.792	22.403	11.682	9.119	11.840	6.118	4.329	5.174
UHs (incremento total)	14.218	12.609	17.888	9.328	7.281	9.454	4.885	3.456	4.132

Fonte: Bahiatursa, FGV, PDITS, 2002, p. 456.

TABELA 61
Cenários previstos para o turismo de Salvador – Programa de Desenvolvimento Turístico do Nordeste II (PRODETUR NE II)

Indicadores	Cenário Otimista			Cenário Moderado			Cenário Conservador		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Demanda (mil turistas)									
Nacional	617,0	806,9	1.067,3	524,5	623,7	750,0	435,6	470,0	512,9
Internacional	84,1	131,4	188,3	71,5	101,5	132,4	59,4	76,5	90,5
Total	701,1	938,3	1.255,6	596,1	725,2	882,3	495,0	546,5	603,4
Receita (US\$ mil)									
Nacional	84,5	120,2	174,5	71,3	92,3	122,1	60,0	70,7	85,0
Internacional	10,8	18,5	29,2	9,0	14,1	20,3	7,4	10,6	13,9
Total	95,2	138,6	203,7	80,3	106,4	142,4	67,4	81,3	98,9
Gasto Médio Diário Individual									
Nacional	19,45	20,29	21,26	19,37	20,22	21,21	19,51	20,38	21,40
Internacional	25,02	26,23	27,54	24,84	26,07	27,40	24,73	26,02	27,39
Total	19,72	20,57	21,56	19,64	20,50	21,50	19,75	20,64	21,66
Permanência Média (dias)									
Nacional	7,04	7,34	7,69	7,01	7,32	7,68	7,06	7,38	7,74
Internacional	7,04	5,36	5,63	5,08	5,33	5,60	5,06	5,32	5,60
Total	6,89	7,18	7,53	6,86	7,16	7,51	6,90	7,21	7,56
Investimentos PRODETUR II (US\$ Mil)									
Impacto no PIB (US\$ bi-Bahia)	2,57	3,74	5,50	2,17	2,87	3,85	1,82	2,19	2,67
Impacto Fiscal (US\$ Mil)	158,8	231,1	339,6	133,6	177,1	237,0	112,0	135,0	164,3
Emprego (Incremento total)	3.204	1.954	2.772	2.446	1.128	1.465	1.757	536	751
Uhs (incremento total)	2.558	1.560	2.214	1.953	901	1.170	1.403	428	600

Fonte: Bahiatursa, FGV, PDITS, 2002, p. 456.

Em Salvador, especificamente, dentre as ações implementadas recentemente com pontos de congruência com o PDITS destacam-se três, que pelo grau de importância para o turismo, merecem ser mencionadas neste trabalho. A primeira refere-se ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), a segunda ao programa Bahia Qualitur e a terceira ao Fórum de Estudos Avançados em Turismo (FEAT).

5.3. Ações congruentes ao Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR): Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Bahia Qualitur e Fórum de Estudos Avançados em Turismo

Dentre as ações congruentes ao Programa de Desenvolvimento Turístico (PRODETUR) e ao Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, uma das exigências da segunda fase do PRODETUR, foram aqui abordados o Plano Diretor de

Desenvolvimento Urbano (PDDU), o Programa Bahia Qualitur e o Fórum de Estudos Avançados em Turismo – FEAT. O PDDU delinea o turismo enquanto uma atividade prioritária para a Capital baiana, preocupa-se em registrar a necessidade de parceria entre os poderes público municipal e estadual no desenvolvimento e execução do planejamento turístico, visão congruente com o PRODETUR/PDITS, embora peque pela indefinição de metas para o alcance dos resultados propostos para o turismo. O Qualitur é um programa relativamente recente, que objetiva a melhoria da qualidade dos produtos e serviços turísticos baianos e o FEAT, um fórum virtual constituído com o objetivo de contribuir com a formação dos profissionais atuantes na atividade turística, projeto, entretanto, que, embora iniciado com muitas expectativas, não conseguiu manter-se, apresentando descontinuidade.

5.3.1. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)

Posteriormente à confecção do PLANDURB na década de 70 – episódio comentado no capítulo anterior – e do 1º e 2º Plano Metropolitano de Desenvolvimento (1976/1982), a Prefeitura Municipal do Salvador, ainda sob influência das idéias desenvolvimentistas que predominavam no urbanismo desde os anos 50 (MAC-ALLISTER, 1997, p. 16), elabora, em 1985, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da Cidade. Cerca de 17 anos depois, intervalo durante o qual Salvador foi contemplada com a proposta não concretizada do planejamento estratégico aos moldes do implementado em Barcelona (1993-1997)¹⁴, o PDDU é revisto e aprovado, o que ocorreu, entretanto, em um contexto de intensa polêmica. Elaborado pela Secretaria Municipal de Planejamento e pela Fundação Mário Leal Ferreira, em parceria com diversos outros órgãos da Prefeitura, e aprovado pela Câmara Municipal de Salvador, em sessão do dia 05 de julho de 2004, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador – PDDU-2002, tem sido alvo de inúmeras críticas (BANDEIRA, 2004, p. 3).

Uma das graves críticas lançadas ao PDDU refere-se a forma como este foi elaborado e aprovado, sem que tenha sido promovido um mais amplo debate envolvendo entidades representativas da sociedade. Essa crítica foi dirigida publicamente ao Plano, por entidades como a Federação de Associação de Bairros de Salvador (que representa cerca de

¹⁴ Segundo MAC-ALLISTER (1997, p. 17) a não viabilização do Planejamento Estratégico em Salvador deveu-se, dentre outros fatores, à dinâmica social da cidade que, na sua visão, dificulta a participação formal nos processos de planejamento.

140 associações de bairros), a Assembléia Permanente das Entidades em Defesa do Meio Ambiente (que congrega 49 entidades ambientalistas) e a Ordem dos Advogados do Brasil, seção Bahia, que juntas acionaram a Promotoria da Cidadania do Ministério Público (MP), defendendo a inconstitucionalidade do Plano. O MP, que analisa a inconstitucionalidade do PDDU, já tendo ingressado com três ações contra o mesmo¹⁵, prometeu rigor na avaliação dos projetos que surgirem com base no plano; em depoimento ao jornal A Tarde, Cristina Seixas Graça, promotora da Cidadania do MP afirmou: “vamos fiscalizar sua liberação e analisar minuciosamente seus impactos ambientais para, sempre que for preciso, adotarmos as medidas jurídicas cabíveis” (BANDEIRA, 2004, p. 3).

A promotora da Cidadania revelou ainda, ao jornal A Tarde, ter averiguado e constatado “a violação ao princípio da ampla e irrestrita publicidade ao projeto de lei do PDDU” ao tempo em que ressaltou que “a exigência de uma leitura participativa da cidade e do território estabelecida em lei não foi obedecida desde a fase de diagnóstico, limitando-se a audiências públicas com baixa representatividade social”. Corroborando com o Ministério Público, a Associação Baiana de Imprensa afirma, através do seu representante Agostinho Muniz, na mesma edição do jornal A Tarde, ter defendido como proposta para a revisão do PDDU, datada de 10 de setembro de 2003, a formação de um grupo multidisciplinar de trabalho vinculado à reitoria da Universidade Federal da Bahia para elaborar parecer técnico, entretanto, “a prefeitura não demonstrou interesse,...havia interesses imobiliários de grandes empresas de construção para que o PDDU fosse aprovado o mais rápido possível”. Em resposta às cobranças da sociedade e diante do reconhecimento da importância do Plano Diretor e do debate sobre a sua atualização para a cidade, a Universidade Federal da Bahia - UFBA, através do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura (PPG-AU-FAUFBA), produziu um documento preliminar, síntese dos seminários sobre o PDDU-2002 realizados entre março e maio de 2004. Neste documento registram-se os seguintes comentários pertinentes à questão em pauta:

A exigência contemporânea de uma leitura participativa da cidade e do território, estabelecida em lei, não foi obedecida desde a fase de diagnósticos, limitando-se a audiências públicas com uma baixa representatividade social, a ponto de ser impossível, ainda hoje, confrontar a leitura técnica das propostas feitas para a cidade, com as outras leituras, ligadas aos segmentos representativos da população...visando a aprovação imediata do Projeto de Lei do PDDU 2002, o

¹⁵ O projeto do PDDU teve a sua validade cassada em duas ocasiões. A primeira, concedida pelo juiz Rubem Dário Cunha, acolheu e suspendeu a validade do projeto de lei, ainda em mãos do executivo, e a segunda, concedida pelo juiz Gilberto Bahia Oliveira (BANDEIRA, 2004, p. 3).

processo de participação da população está sendo executado de maneira burocrática e protocolar. Desta forma, o PDDU 2002 vem sendo cada vez mais identificado e criticado como o Plano de uma gestão ou um grupo político, o que acaba por comprometer a sua aplicabilidade futura, particularmente por nos encontrarmos em um ano eleitoral¹⁶. [...] O processo de elaboração e aprovação de um Plano Diretor com participação da população, para uma cidade com a complexidade de Salvador, demanda dispêndio de tempo em discussões para que se possa chegar a definições que satisfaçam aos diversos segmentos. Desta forma, a aprovação do PDDU não pode estar atrelada a prazos políticos, especialmente em um ano eleitoral (PPG-AU-FAUFBA, 2004).

As críticas da Faculdade de Arquitetura da UFBA, do Ministério Público e do conjunto de entidades citadas estão referendadas na Constituição Federal, cujo Artigo 182 determina que o PDDU, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, sendo assegurada ampla participação do cidadão na sua construção, e também no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10.257, de 2001) – que regulamenta o estabelecido pela Constituição - que define o Plano Diretor como um instrumento legal que estabelece diretrizes gerais de política urbana e defende uma mais ampla participação popular no seu processo de elaboração e fiscalização, afirmando:

No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização da sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações (ESTATUTO DA CIDADE, Art. 40, parágrafo 4º, *apud* BANDEIRA, 2004, p. 3).

Conforme informações da Secretaria Municipal de Planejamento a sanção do PDDU não encerra o seu processo, uma vez que a partir da sua aprovação “as administrações regionais deverão particularizar os pontos que não puderam ser incluídos em um plano estruturador macro”. Para o Prefeito da cidade, Antônio Imbassahy, “o PDDU poderá exigir correções, sempre com vistas a proteger a origem, história e cultura de Salvador” (BANDEIRA, 2004, p. 3).

As dificuldades registradas na elaboração e aprovação do PDDU-2002 refletem, mais uma vez, os entraves ainda existentes a qualquer modelo de planejamento que se proponha – ou que a ele seja exigido – contemplar um processo participativo, no estado da

¹⁶ Em outubro de 2004, como dito, foram realizadas eleições municipais no Brasil.

Bahia. A forte herança coronelista e a adoção prolongada de modelos autoritários e centralizadores emperram as mudanças propostas.

Mas as críticas direcionadas ao PDDU não se restringem apenas ao modo como foi elaborado e sancionado. Ainda na mesma matéria do jornal *A Tarde*, Muniz, da Associação Baiana de Imprensa, aponta ser a mudança do gabarito da orla e a alteração de Áreas de Proteção Ambiental na Avenida Paralela, onde ainda existe um significativo remanescente da Mata Atlântica, um dos pontos mais polêmicos do PDDU-2002. Luiz Antunes, arquiteto também entrevistado pelo jornal, reconhece que o plano anterior já não representava as demandas da Capital, mas acusa o PDDU-2002 de não contemplar as áreas de ocupação informal que ocupam, majoritariamente, mais de 70% da superfície da cidade (ID., 2004, p. 3). Graça Pereira, arquiteta da Secretaria de Cultura e Turismo, entrevistada em agosto de 2004, ratifica a opinião de Antunes, afirmando que o Plano só tem ação de controle na área formal da cidade, correspondente a cerca de 30% do seu território, área, segundo seu ponto de vista, também demandada pelo turismo, o que em si já restringe, de forma considerável, o espaço territorial por este ocupado na cidade do Salvador, corroborando com a visão da espacialização da atividade turística neste centro urbano, apresentada anteriormente.

Dado o caráter sistêmico do turismo, as diretrizes e proposições articuladas, direta ou indiretamente a esta atividade, aparecem no Plano Diretor - 2002 através de ações direcionadas às mais diversas áreas. Estas envolvem desde aspectos gerais relativos ao contexto de funcionamento da cidade, como a educação, os transportes e a limpeza urbana, até um igualmente amplo conjunto de itens que mantém intensas interfaces com a atividade turística – mas que, em uma visão sistêmica, nem por isso pode ser considerado como mais importante para o seu desempenho – e que, por esta razão, será aqui comentado. Este último grupo de ações refere-se à Política Cultural, à Política de Meio Ambiente, à Política de Lazer/Recreação/Esporte e às Diretrizes Econômicas e Sociais.

Nas Proposições Culturais cabe destacar algumas propostas apresentadas no PDDU-2002 que poderão trazer significativos impactos à atividade turística, como a articulação com órgãos responsáveis pela política de turismo para estímulo à utilização preferencial de imóveis tombados como pousadas, museus ou outros equipamentos que potencializem o patrimônio histórico-cultural; a elaboração do Plano Diretor da Área Central/Centro Histórico; a restauração e dinamização da visitação ao Forte São Marcelo,

associando-o a manifestações artísticas de produtores culturais, artesãos, artistas, grupos musicais e outros; a criação do Parque Histórico da Independência da Bahia, em Pirajá; a preservação do patrimônio histórico; a atração de investimentos na área cultural; o inventário sistemático dos atrativos existentes; a identificação e cadastramento das manifestações; a promoção de exposições da cidade; a profissionalização, o fomento e a produção das atividades culturais, dentre outras. Na Política de Meio Ambiente, a incorporação da variável ambiental nos projetos de urbanização/reurbanização, como questão intersetorial, tratando as áreas livres, os mananciais e os remanescentes florais como elementos de melhoria das condições de vida das comunidades, conciliando a função de proteção ambiental para o lazer e o turismo; a valorização da educação ambiental; a melhoria da qualidade das praias, assegurando a conclusão da implantação do sistema de esgotamento sanitário e o funcionamento adequado do sistema de limpeza urbana; a ampliação de incentivos à proteção do meio ambiente; recuperação de bacias, planejamento e gerenciamento dos recursos costeiros, dentre outros (SALVADOR, PDDU-2002, Seção IV, Art. 151, Anexo A.87 e Seção V, Art. 146, Anexo A.83).

Na Política de Lazer/Recreação/Esportes sobressaem aspectos como a proposta de exploração do potencial econômico do lazer, tornando-o fator de ampliação de oportunidades de trabalho e entretenimento para moradores e visitantes da cidade; a exploração racional e intensiva do potencial da economia náutica, considerando as atividades relacionadas ao lazer e ao turismo e outros segmentos da economia local, como a hotelaria tradicional, a produção de eventos e espetáculos, dentre outros; identificação e mapeamento de ambientes marinhos, cuja fauna e flora singulares contribuam para o desenvolvimento do turismo e esporte de mergulho e pesca submarina; o desenvolvimento e implantação de medidas de combate e fiscalização da poluição das praias localizadas na orla oceânica e na Baía de Todos os Santos; implementação pelo Poder Público, em parceria com o setor privado e com o terceiro setor, de políticas de descentralização de serviços e eventos de lazer de forma a beneficiar prioritariamente as áreas periféricas e distantes do centro da Capital (SALVADOR, PDDU-2002, Seção III, Anexo A.48).

Nas Diretrizes Econômicas e Sociais, o setor de Comunicação e Entretenimento desponta como apto ao desenvolvimento de *clusters* estratégicos, com fortes vocações para a criação de emprego. Para esse setor foram lançadas duas propostas específicas: investir numa infra-estrutura de capacitação e treinamento local, voltada a aplicação de tecnologias da

informação nos processos de criação, produção e distribuição, formando diretores e artistas capacitados nas áreas digitais; e incentivar a organização das empresas de sonorização, de FM e produção de eventos, especialmente dos segmentos de arte cênica e produção de espetáculos, eventos e mega-eventos, como o Carnaval. Ainda dentre as Diretrizes Econômicas e Sociais aparecem, no Grupo IV, um conjunto de diretrizes/proposições de apoio direto ao *setor*¹⁷ turismo. A primeira diretriz tem por meta “prover, por meio de ações especificamente direcionadas, apoio à expansão do setor”. Para tanto, foram criadas proposições direcionadas ao “planejamento integrado do setor” – como a implementação da Política Nacional de Turismo, elaborada conjuntamente com a Câmara Setorial de Turismo, a inclusão do turismo no Plano Plurianual de Governo, a realização do planejamento do turismo de forma participativa e articulada com o governo estadual, dentre outras ações - e à “promoção da imagem de Salvador”. A segunda diretriz contempla a “promoção de ações de valorização e garantia dos atributos da cidade”, tendo por proposições associadas a proteção a áreas de bens de cultura; a proteção a áreas dotadas de significativa qualidade ambiental urbana e o tratamento específico para *shoppings* e sub-centros da cidade (Quadro 23).

O PDDU, no seu texto, assume o turismo enquanto uma “atividade econômica de especial interesse”, evidenciando a sua eleição como uma das principais vertentes de desenvolvimento do município, em face aos diferenciais apresentados por Salvador para o mercado turístico. No Plano, o turismo é orientado para o aproveitamento dos recursos - artificiais, naturais e culturais - e da diversidade dos subespaços que conformam o município, com a preocupação do retorno dos seus resultados para população local, ou seja, com o desenvolvimento social. Conforme o PDDU 2002 (ID., Anexo A.44, item F),

O setor Turismo se configura como categoria principal a ser objeto de diretrizes e proposições econômico-sociais gerais em vista do fato de Salvador dispor dos atributos requeridos para agregar as principais vertentes que mobilizam este mercado: novas tecnologias aliadas a ambientes artificiais (parques aquáticos, ‘shoppings’ a céu aberto, instalações de realidade virtual, golfe artificial); natureza e meio ambiente, ligadas a férias ativas, com experiências originais (ecoturismo, montanhismo, observação de animais) e a acontecimentos culturais, religiosos ou esportivos, frutos da reconversão dos produtos naturais – sol e praia – bem como com o turismo de eventos e congressos (técnicos, científicos e profissionais); além disto, a heterogeneidade dos subespaços que constituem o Município configura atrativo para grandes investimentos públicos ou privados, capazes de gerar forte dinamismo econômico; a exploração do potencial turístico de Salvador deverá converter-se em benefício para a população local, na forma de geração de renda e empregos, equipamentos de uso local, estímulo à arte local em suas diversas manifestações e ao cultivo dos hábitos culturais.

¹⁷ A título dessa tese, o turismo não é considerado um setor, dentre outras razões, devido à inexistência de homogeneidade entre as diversas atividades que o compõem. Sobre as definições do Turismo, ver Figuerola Palomo, 1985, p. 12-18.

QUADRO 23
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)-2002. Diretrizes/proposições por campos e setores – econômicas e sociais – economia e trabalho

Diretrizes	Proposições Associadas
Apoio ao Setor Turismo	
Promover, por meio de ações especificamente direcionadas, apoio à expansão do setor	<p>Planejar de forma integrada o setor</p> <ul style="list-style-type: none"> - implementar, em nível local, a Política Nacional de Turismo, elaborada conjuntamente com a Câmara Setorial do Turismo, ampliando as linhas de financiamento à disposição da atividade; - incluir o Turismo no Plano Plurianual de Governo; - realizar o planejamento do setor de forma participativa e articulada com o governo estadual; - agenciar os meios para atração da demanda; - divulgar internacionalmente as potencialidades de Salvador nos locais de origem, investindo com prioridade, junto aos países que integram o Mercosul; - atrair o turismo nacional, através de projeto de <i>marketing</i> que demonstre a redução de preços no mercado interno de bens e serviços e estimule a permanência na cidade; - criar/incentivar os vôos sub-regionais entre Salvador e municípios da Bahia, onde já existe uma demanda turística, com vistas a construir uma malha aérea entre os destinos turísticos não servidos pelas grandes companhias aéreas; - investir em infra-estrutura e <i>marketing</i>, para inserir Salvador no roteiro de vôos <i>charters</i>, desvinculando-os dos pacotes turísticos <p>Promover a imagem de Salvador mediante as linhas seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - acentuar a diversidade cultural e do modo de viver e relacionar-se dos habitantes de Salvador, que tornem a cidade síntese de culturas, história e contemporaneidade, sem perda de seu caráter social peculiar; - substituir o apelo da sensualidade das mulheres soteropolitanas, pelas atrações ligadas ao lazer, à gastronomia, ao ecoturismo e à cultura; - considerar os participantes de eventos internacionais, nacionais e regionais, como clientes dos diversos setores do turismo local, bem como reprodutores de opinião sobre a cidade; - melhorar as condições de segurança urbana.
Espaciais/Territoriais	
Promover ações de valorização e garantia dos atributos da cidade do Salvador	<p>Proteção a áreas dotadas de bens de cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> - priorizar os investimentos na RA I – Centro, por seu patrimônio, história e funções, inclusive simbólica, considerando tratar-se de área extremamente vulnerável à ocorrência de desastres que comprometem a integridade dos seus bens de cultura; - investir na proteção de outras áreas da cidade, tais como o Rio Vermelho e Cidade Baixa que, apesar de não serem tombadas, têm desenhos e exemplares arquitetônicos característicos da história da cidade, podendo integrar-se aos circuitos turísticos. <p>Proteção de áreas dotadas de significativa qualidade ambiental urbana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - promover ações para a institucionalização e implementação de planos específicos para as grandes áreas dotadas de significativa qualidade ecológica, integrando-as nos circuitos de visita turísticos; - conservar e revitalizar as praças, largos e outros espaços públicos abertos, dotando-os de condições para a realização de eventos <p>Tratamento específico para os <i>shoppings</i> e subcentros da cidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estimular a implantação de novas tecnologias de telecomunicações e informática, criando serviços como o vídeo-cabo, telebanco, teleshopping, etc., que redefinem o conceito de serviço personalizado e a relação com o consumidor; - privilegiar os espaços da Calçada, com grande concentração atacadista; o Subcentro do Camarugibe (Iguatemi) e seu prolongamento, a Av. Antônio Carlos Magalhães; e o corredor Orla, da Barra a Itapuã, especializado em serviços voltados para o lazer e o turismo.

Fonte: PDDU, Capítulo I, Das Diretrizes e Proposições Econômicas e Sociais Gerais. Art. 77, Anexo A. 45.

Por considerar o turismo prioritário, o PDDU lança, como visto, uma série de proposições e diretrizes, e, dentre estas, algumas consonantes com as recomendações do PRODETUR II, a exemplo da necessidade de maior articulação do planejamento estadual da atividade em análise com o municipal. Cabe ressaltar que em alguns momentos, as propostas do Plano Diretor chegam mesmo a surpreender, pelo seu grau de especificidade, no que toca ao turismo, cabível, com maior pertinência, em um Plano Setorial, e, ao mesmo tempo, pela

ausência de uma articulação direta com os sub-espacos da cidade, e pela indefinição de metas para o alcance dos resultados, a exemplo das seguintes proposições: divulgar internacionalmente as potencialidades de Salvador investindo prioritariamente no Mercosul; atrair o turismo nacional, através de projeto de *marketing* que estimule a permanência na cidade; criar/incentivar os vôos sub-regionais entre Salvador e municípios turísticos da Bahia, com vistas a construir uma malha aérea entre os destinos turísticos não servidos pelas grandes companhias aéreas; substituir o apelo da sensualidade das mulheres soteropolitanas, pelas atrações ligadas ao lazer, à gastronomia, ao ecoturismo e à cultura, dentre outras.

O PDDU não esclarece que tipo de turismo está propondo para Salvador. Fala-se em sustentabilidade e, ao mesmo tempo, as proposições associadas às diretrizes do Planejamento Integrado, sinalizam, exclusivamente, para um aumento de fluxo – divulgação das potencialidades de Salvador, agenciamento de meios para atração de demanda, inserção da Capital nos roteiros de vôos *charteres*, etc. – sem que seja mencionada a necessidade de controle dos impactos sociais, econômicos e ambientais desse crescimento. Fala-se em “atrair o turismo nacional, através de projeto de *marketing* que demonstre a redução de preços no mercado interno de bens e serviços e estimule a permanência na cidade”, exatamente em um momento em que o Estado propõe-se a rever o descompasso entre o crescimento do fluxo e da receita turística baiana, com diretrizes para incentivar o turismo de mais alta renda e segmentado. O PDDU parece caminhar em um sentido inverso, na busca da promoção de um turismo de massa.

Há que se registrar ainda que os indicadores turísticos utilizados pelo PDDU para subsidiar as suas análises expressam apenas o comportamento econômico do turismo (dados da rede hoteleira, dos investimentos públicos, do fluxo global e as projeções percentuais de crescimento anual do turismo – SALVADOR, PDDU, Subseção I, Do Turismo, Art.14, Anexo A.07), sem indicações sobre a sua espacialização em Salvador. Não se buscou reconhecer como o turismo se espacializa na Cidade, nem quais os possíveis impactos dessa espacialização para a atividade e para o meio ambiente e a sócio-economia local.

Especialistas, como Graça Pereira, reconhecem a percepção da importância do turismo pelo PDDU, mas criticam as articulações entre esse plano e a atividade turística, indicando que "embora o seu texto reconheça a importância do turismo para a cidade, tocando e trabalhando a cidade com a sua vocação turística, o Plano Diretor, nos seus parâmetros, não

reflete todo o valor reconhecido no texto, não transpondo para a modelagem espacial o valor que atribui à própria atividade" (PEREIRA, ED/2004). A arquiteta defende a inexistência, no Plano Diretor, de uma espacialização direcionada para a identificação de áreas potenciais para a implantação de empreendimentos turísticos. Ressalta ser o uso do solo para a função de turismo impactante na estrutura da cidade e observa que

não existe no Plano uma eleição, uma priorização, a identificação de áreas que pudessem ser privilegiadas do ponto de vista de parâmetros urbanísticos, ou não privilegiadas, mas simplesmente mapeadas como áreas preferenciais para a instalação de empreendimentos turísticos, o que deixa o mercado livre; a ocupação vai acontecer de acordo com as normas de mercado ou com os interesses de mercado, mas a cidade não está com controle sobre esse tipo de ocupação (PEREIRA, ED/2004).

Pereira informa que, quando da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-2002, a Prefeitura recorreu à Secretaria de Cultura e Turismo e obteve informações sobre o turismo, inclusive sobre o PRODETUR, programa, como sabido, referência para grande parte das ações hoje desenvolvidas pelo Estado nesta área. Ressalta que esse material foi usado como base para as considerações efetuadas pela equipe responsável pela confecção do Plano, reconhecida, segundo a sua visão, como uma das mais preparadas que a cidade pode reunir para essa tarefa. Prosseguindo, Graça Pereira reconhece que no Plano existem referências de topografia, de localização, e que é de amplo conhecimento a atratividade que as áreas dotadas de uma maior oferta natural e de serviços turísticos, como a orla, exercem sobre o turismo, mas reafirma que no PDDU não existe um direcionamento territorial para a atividade, uma proposta de intervenção no espaço urbano que possibilite, a exemplo, a constituição de circuitos turísticos qualificados, articulando a oferta turística com serviços complementares, fruto de um re-direcionamento dos investimentos e dos recursos. Para a arquiteta da Secretaria de Cultura e Turismo, o Plano, adicionalmente, não fez uma leitura dos espaços peculiares, pitorescos, do patrimônio urbanístico enquanto espaço diferenciado e atrativo, possibilitando a que estas áreas estejam submetidas a parâmetros que podem acabar deformando a sua composição espacial. Sinaliza que a inexistência de uma ponderação que privilegie a atividade turística no PDDU pode estar atrelada às dificuldades inerentes à cidade do Salvador, às carências por esta apresentadas - sobretudo na área social, mas também em sistemas infra-estruturais, como o transporte urbano -, e as complexidades que envolvem o planejamento do seu espaço urbano (PEREIRA, ED/2004).

Na análise efetuada sobre o PDDU, a UFBA, através do documento elaborado pela PPG-AU-FAUFBA, ressalta diversos outros pontos críticos referentes ao plano, além dos problemas já citados relativos ao seu processo de elaboração e aprovação. Buscar-se-á aqui comentar os aspectos, que, de alguma forma, podem impactar mais fortemente a atividade turística. Segundo a UFBA, o PDDU é um documento heterogêneo, confuso e de difícil leitura, mesmo para especialistas, que, muitas vezes, não apresenta articulação entre os diversos setores, como transporte, uso do solo e meio ambiente. No Plano, conforme comenta a Universidade, os diagnósticos são amplos e baseados em estudos, mas as propostas não apresentam metas nem prioridades definidas, dificultando vinculações com a execução orçamentária; as visões setoriais, disciplinares, por mais competentes que sejam aparecem desarticuladas de um conceito explícito da estrutura urbana proposta. Esta desarticulação percebida pela UFBA constitui-se na principal razão pela qual certas propostas direcionadas ao turismo, algumas inclusive já sinalizadas neste trabalho, chegam a surpreender pelo seu elevado grau de especificidade na forma de contemplar a atividade, e, ao mesmo tempo, pela inexistência de metas definidas e de articulação com o espaço urbano. Deve-se ainda ressaltar que a falta de articulação setorial do PDDU, também apontada pela equipe da UFBA, conduz a que as referências feitas por este Plano ao turismo não o contemplem enquanto uma atividade sistêmica que mantém, portanto, uma interdependência com os mais diversos setores.

Outro aspecto levantado pelo documento da Faculdade de Arquitetura refere-se a não consideração no PDDU da relação mantida pela cidade com suas áreas de influência imediata, muitas das quais já conurbadas com Salvador. Este ponto foi também apontado por Graça Pereira (ED/2004), dada a sua importância para a atividade turística. Salvador e, sobretudo, Lauro de Freitas, já vivem um intenso processo de conurbação, levando a que, dentre outros aspectos, os atrativos e serviços desse segundo município já estejam densamente incorporados à economia turística da Capital. A UFBA comenta que

A existência desta lacuna torna impossível analisar as interações entre os diversos núcleos e a metrópole, bem como planejar e administrar sistemas complexos como transportes, abastecimento alimentar, energético e de água potável, redes sanitárias, recolhimento e destino final de dejetos sólidos e até mesmo o provimento de habitação e serviços, uma vez que a lógica destas redes não se limita ao território do município de Salvador (PPG-AU-FAUFBA, 2004).

Em relação aos aspectos referentes à cultura e ao patrimônio, o documento da Faculdade de Arquitetura da UFBA indica que, em algumas passagens do texto do PDDU os seus elaboradores se apropriaram do conceito de cultura definido pela UNESCO, considerando-a enquanto “[...] um conjunto de traços [...] que caracterizam uma sociedade ou grupo social, englobando não só as artes e as letras, mas também os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças” (PDDU, *apud* PPG-AU-FAUFBA, 2004). Entretanto, a UFBA sinaliza, que apesar dessas considerações, o Plano Diretor-2002, de maneira geral, “entende a cultura como mercadoria, e defende a formalização de UMA única identidade, em detrimento da PLURALIDADE inerente a uma cidade com a complexidade e a multiplicidade de matrizes culturais de Salvador” (PPG-AU-FAUFBA, 2004).

Conforme a UFBA, o PDDU-2002 propõe a criação de Áreas de Proteção Cultural e Paisagística, as quais incluem diversos bens já tombados pelas instâncias federal e estadual, sem esclarecer, contudo, quais os órgãos se responsabilizariam pela efetiva proteção dessas áreas e a qual órgão caberia, na esfera municipal, o papel de proteção patrimonial. É importante assinalar que apesar de possuir um valioso acervo histórico, artístico e cultural, Salvador não dispõe, como outras metrópoles brasileiras, a exemplo de São Paulo e Belo Horizonte, de um órgão municipal de Preservação do Patrimônio. As atribuições de identificação, tombamento, proteção e divulgação dos bens culturais ficam a cargo do governo do Estado da Bahia, que as exerce através do IPAC, e do governo federal, nesse caso através do IPHAN.

A área ambiental, de acordo com os comentários da UFBA, é assumida no Plano Diretor enquanto um campo especial, tendo sido concebida uma política específica para o meio ambiente, além de introduzir novas categorias para o Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM). A Universidade considera, entretanto, que o avanço neste campo é muito mais discursivo e analítico, mais voltado para satisfazer “uma exigência social contemporânea...do que traduzir-se em uma política de desenvolvimento urbano”. Ainda segundo a UFBA, a estratégia ambiental do PDDU associa-se à idéia de desenvolvimento sustentável, porém, dentro de uma concepção política, havendo uma mudança (em relação ao plano anterior) do foco, que sai do morador da cidade para o turista, gerando contradições e incongruências. Em adição, o PDDU-2002, também na área ambiental, como aponta a UFBA, propõe o controle do patrimônio sem informar como este será gerido, e não se manifesta

quanto a proposição de estudos para as reservas territoriais ainda existentes na cidade. Como registra a Universidade Federal da Bahia,

Se por um lado avança-se nos ‘parques de recreação’ atuais para o sentido de áreas de conservação, isso ocorre nos marcos da competitividade contemporânea, quando a conservação ambiental é encarada e utilizada, sobretudo, como mecanismo de atração de investimentos e fluxos turísticos externos. Neste sentido, exacerba-se a contradição entre a ênfase no lazer e no turismo e o discurso de diretrizes voltado para a preservação ambiental.

Observa-se uma confusão conceitual entre termos como ‘preservação’ – categoria mais restritiva – e ‘conservação’; e entre ‘recursos naturais’ e ‘patrimônio’. Ademais, o PDDU 2002 propõe controle visando à proteção de áreas, define conceitos, novas categorias para diversas áreas, etc., mas não esclarece nem estabelece como se dará tal proteção, na medida em que não propõe mecanismos de controle e gestão nem penalidades.

Causa preocupação observar que o Plano é omissivo na indicação de estudos urbanísticos e ambientais específicos para as últimas grandes reservas territoriais não construídas, situadas na denominada ‘área rural’ e ao longo do principal eixo de expansão urbana de Salvador, a Avenida Paralela [...] Em uma cidade que tem perdido tão rapidamente sua cobertura vegetal e seus espaços livres permeáveis, este é um ponto crucial (ID., 2004).

No tocante ao turismo, a UFBA também observa a incongruência entre o discurso de desenvolvimento sustentável apresentado pelo PDDU 2002 e a política de turismo de massa, indicando que “no Plano não há menção a quaisquer instrumentos de controle e planejamento específicos que propiciem tal desenvolvimento”. Aborda adicionalmente um outro aspecto de extrema pertinência que se refere a uma certa confusão entre a imagem da cidade para o residente e para o visitante, como pode ser visto no trecho a seguir:

[...] no PDDU 2002, as óticas do habitante e do visitante muitas vezes se confundem (artigo 107, inciso IV: ‘valorizar os elementos urbanísticos e ambientais que se constituem em referenciais para a população residente e em fatores de geração de fluxos turísticos para a cidade’). Esta visão de uma cidade ‘construída’ para o turista se sobrepõe àquela voltada para o cidadão e pode resultar em interpretações equivocadas, já que a ‘imagem da cidade’ certamente é distinta para os dois grupos (ID., 2004).

A Universidade assinala ainda a possibilidade de perda de uma das “imagens urbanas mais antigas e marcantes de Salvador”, com a ratificação pelo PDDU-2002 da exclusão do espaço interno do Corredor da Vitória, bem como o frontispício da cidade, da “área de borda marítima”. A “área de borda”, conceituada no PDDU como “de contato ou proximidade com o mar, que define a silhueta da cidade, representada pela faixa de terra entre as águas e os limites por trás da primeira linha de colinas ou maciços topográficos que se postam no continente”, contempla trechos da cidade, munindo-os de uma legislação específica. O Corredor da Vitória foi retirado desta categoria e, ao contrário do restante da

faixa costeira soteropolitana, passou a ser considerado uma zona sem limitação de gabarito. Um aspecto final a ser pontuado, dentre as observações da Universidade Federal, refere-se a pouca atenção dedicada pelo Plano Diretor-2002 à praia, uma das principais opções de lazer gratuito da cidade para os moradores. Cabe nesta última observação, acrescentar também os turistas (não mencionados pela UFBA) em face ao intenso uso desse atrativo pela população não residente em visita a Salvador, o que não pode ser esquecido no planejamento para a cidade. Como citado pela instituição de ensino superior,

Nas diretrizes e proposições de lazer/recreação/esporte (que intitulam o Anexo A.48), a praia, uma das principais opções gratuitas de entretenimento para o soteropolitano, não é sequer mencionada (exceto na proposição 31 – ‘Desenvolvimento e implantação de medidas de combate e fiscalização da poluição das praias localizadas na orla oceânica e na Baía de Todos os Santos’, o que não invalida a constatação) (ID., 2004).

Conforme comentado anteriormente, o Plano Diretor, “plano norteador do município, instrumento básico da política de expansão e desenvolvimento, que regula os choques de interesses” (BANDEIRA, 2004, p.3) é também um dos pré-requisitos contratuais do BID no PRODETUR. Como visto, além de Salvador, que já o possuía e procedeu recentemente a sua revisão¹⁸, outros municípios, motivados pela exigência do financiamento internacional, estão buscando a sua elaboração. Entretanto, para que este plano exerça, de fato, as suas funções faz-se necessário que as determinações do Estatuto da Cidade sejam obedecidas; é preciso garantir a participação popular no seu processo de confecção e validação. Corre-se o risco de que grande parte dos municípios hoje inseridos no PRODETUR o aprovelem, apenas para cumprir com a exigência do financiador internacional, sem que haja alguma garantia de que os processos que deverão envolver esse instrumento sejam realmente participativos. Nesse sentido, as dificuldades observadas em Salvador, principal centro urbano e Capital do Estado, onde a sociedade civil apresenta mais amplos níveis de organização, se comparado à realidade estadual, podem servir de alerta para os processos que deverão desencadear-se em outras cidades baianas.

¹⁸ É preciso esclarecer que a revisão do PDDU não foi feita para atender às demandas do PRODETUR. Salvador, com o plano anterior, já atendia aos requisitos do BID.

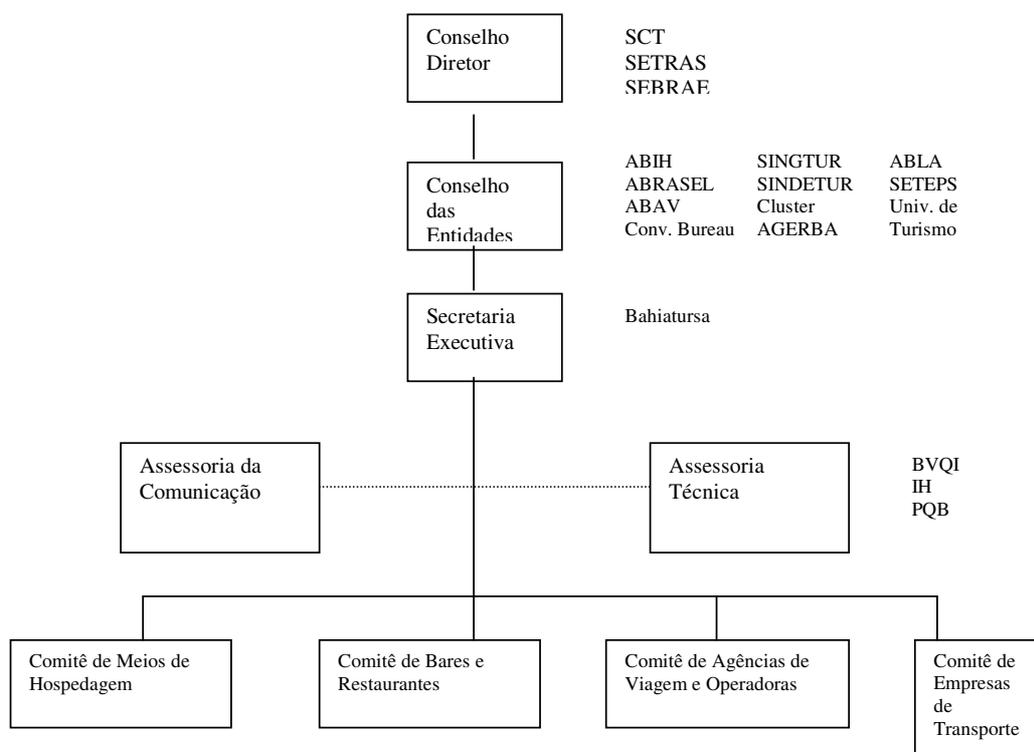
5.3.2. O Programa Bahia Qualitur

O Programa de Certificação da Qualidade do Turismo do Estado da Bahia - Bahia Qualitur, uma iniciativa do governo do Estado, através da Secretaria de Cultura e Turismo, foi criado com o propósito de possibilitar o incremento da competitividade do turismo baiano através da gestão da qualidade, e se propõe a ser "um dos alicerces" no conjunto das ações desenvolvidas pelo Governo com o objetivo de "transformar a Bahia no principal destino turístico do País até o final de 2010" (BAHIATURSA, 2004). Em conformidade com o PDITS, no que se refere ao apoio institucional ao setor privado, o Bahia Qualitur desponta como uma oportunidade para a certificação das empresas locais, tendo como diferencial, em relação a grande parte dos programas similares, a proposta de certificar não apenas os estabelecimentos, mas também o corpo funcional. O Bahia Qualitur foi estruturado com quatro objetivos centrais:

- Criar um sistema de Certificação da Qualidade, baseado em critérios técnicos reconhecidos internacionalmente e construído sobre condições isentas, rígidas e seguras, de modo a firmar-se, com credibilidade, no cenário turístico a nível nacional;
- Incentivar e estimular a certificação de profissionais e empresas de turismo que atuam no Estado;
- Valorizar a gestão da qualidade, promovendo imagens positivas das empresas prestadoras de serviços turísticos no Estado da Bahia.
- Aumentar a competitividade do setor de turismo, criando um diferencial de mercado e, conseqüentemente, ampliando a receita proveniente da atividade, pela oferta de serviço de maior valor agregado (BAHIATURSA, 2004).

A direção-geral do programa está a cargo de um Conselho Diretor, presidido pela Secretaria da Cultura e Turismo, com apoio da Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado da Bahia e do SEBRAE. Na assessoria ao Conselho Diretor está o Conselho das Entidades, composto por representantes da classe empresarial e de trabalhadores, além de setores públicos (Figura 58). Como forma de deslanchar o Qualitur, incentivando a adesão, foi formalizado, inicialmente, um Projeto Piloto, patrocinado pelo governo do Estado, reafirmando, mais uma vez, o papel interventor deste aparato público no turismo baiano, que envolveu um montante de recursos equivalente a R\$ 2,7 milhões. No Projeto Piloto, a Secretaria Executiva, representada pela Bahiatursa, conta com a assessoria técnica de organismos de certificação, autorizados a certificar empresas, como o Instituto de Hospitalidade - IH, a Associação Baiana para Gestão Competitiva - ABGC e o Bureau Veritas Quality International - BVQI.

FIGURA 58
Organograma do Bahia Qualitur



Fonte: Bahiatursa, 2004.

O Projeto Piloto tem duração de 30 meses - de junho de 2003 a dezembro de 2005 - e deverá contemplar um total de 192 empresas turísticas, sendo previsto inicialmente um máximo de 40 empresas participantes no segundo semestre de 2003, de 76 em 2004 e de 76 em 2005. Estas empresas deverão estar localizadas nas regiões de Salvador e Entorno, Costa dos Coqueiros¹⁹ e Costa do Descobrimento, e pertencer aos setores de Meios de Hospedagem, Bares e Restaurantes, Agências de Viagens, Operadoras ou Meios de Transporte. Conforme definições do Qualitur a empresa participante do Projeto Piloto contará com a prestação de serviços de treinamento, consultoria e auditoria de certificação executada pela Assessoria Técnica do Programa, durante o período máximo de seis meses.

O programa, conforme as suas diretrizes, adota um processo de certificação próprio baseado em critérios específicos e composto das seguintes etapas principais: Habilitação e Adesão; Capacitação no Modelo de Avaliação; Diagnóstico Organizacional e

¹⁹ Acredita-se que as regiões mencionadas, Salvador e Entorno e Costa dos Coqueiros, correspondam ao zoneamento do PRODETUR para o Pólo Turístico Salvador e Entorno. Como já comentado, a SCT subdivide essa área em duas regiões turísticas: Baía de Todos os Santos (que também engloba Salvador) e Costa dos Coqueiros.

Profissional; Auditoria de Certificação; Cerimônia de Certificação; e Premiação do Programa de Gestão da Qualidade Bahia (opcional). A certificação do Qualitur está distribuída em três níveis (C, B e A) em ordem crescente de abrangência e complexidade, tendo por base dois pilares principais: Gestão da Qualidade (visão sistêmica) e Certificação Profissional que engloba, separadamente, a área de segurança alimentar e o conjunto formado pelas demais ocupações (Quadro 24). Uma empresa certificada em qualquer um dos níveis só poderá requerer outro nível por iniciativa própria e com recursos próprios. Caso abandone o projeto antes da sua conclusão, deverá ressarcir os recursos investidos à Empresa de Turismo da Bahia (BAHIATURSA, 2004).

QUADRO 24
Bahia Qualitur – requisitos quanto à certificação profissional para cada nível em % de profissionais que necessitam certificação

Nível de Certificação	Segurança Alimentar	Ocupações
A	80%	70%
B	60%	40%
C	40%	20%

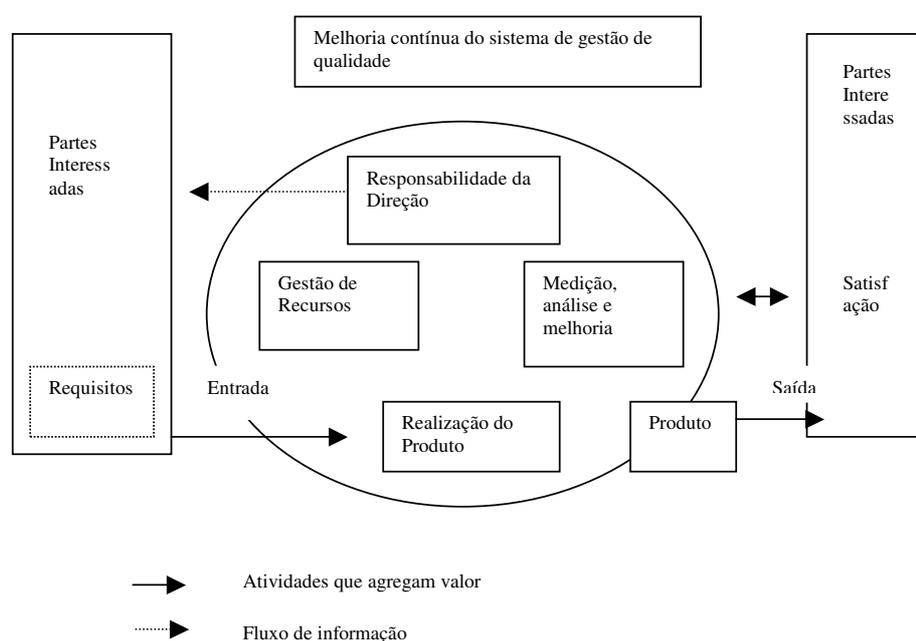
Fonte: Bahiatursa, 2004.

Tanto no processo de avaliação como na certificação, o Qualitur fundamenta-se nos critérios do Prêmio Gestão Qualidade Bahia, nas normas da série ISO 9000-2000 e nas normas do Sistema Nacional de Certificação da Qualidade Profissional para o Turismo, desenvolvido pelo Instituto de Hospitalidade e ratificadas pela ABNT - CB54. Optou-se pela adoção, nas etapas de capacitação, auto-avaliação das empresas e consultoria, da norma ISO 9004-2000, a qual, na visão dos idealizadores do programa "permite um alinhamento direto com os critérios de avaliação da gestão utilizados pelo PGQB" (BAHIATURSA, 2004). Para a etapa de Auditoria será adotada a estrutura normativa da série ISO 9001-2000 que, assim como a ISO 9004-2000, está estabelecida em cinco itens: Sistema de Gestão da Qualidade; Responsabilidade da Direção; Gestão de Recursos; Realização do Produto e Medição, Análise e Melhoria (Figura 59).

Quanto à gestão da qualidade, os critérios adotados pelo Qualitur estão fundamentados no Sistema de Avaliação do PGQB e nas normas ISO 9000 e foram desenvolvidos como subsídio à alta administração no seu trabalho de direção da organização com vistas à melhoria de desempenho. Os princípios da gestão da qualidade fundamentam todos os requisitos do programa, embora não sejam objetos de auditoria, e compreendem as

seguintes diretrizes: Foco no Cliente; Liderança; Envolvimento das Pessoas; Abordagem de Processo; Abordagem Sistêmica para a Gestão; Melhoria Contínua; Abordagem Factual para Tomada de Decisões; Benefícios Mútuos nas Relações com os Fornecedores; Responsabilidade Social e Ética; Foco nos Resultados e Visão de Futuro (BAHIATURSA, 2004).

FIGURA 59
Modelo de um sistema de gestão da qualidade baseado em processo



Fonte: Bahiatursa, 2004.

O Qualitur é um programa ainda muito recente para que se proceda a uma avaliação dos seus resultados. As exigências documentais para a adesão têm sido um dos elementos dificultadores para muitas empresas que almejam uma participação, principalmente devido à informalidade presente em parte das empresas que compõem o *trade* turístico local, sobretudo as de micro e pequeno porte, que tendem a ser dominantes numericamente. Até o momento (set.2004), foram certificados 13 Meios de Hospedagem; 06 Bares e Restaurantes; 04 Empresas de Transporte e 14 Agências/Operadoras, totalizando 37 empreendimentos, de um total de 40 unidades empresariais aprovadas para participar desta etapa do programa (BAHIATURSA, 2004).

Em mesa redonda, tendo por tema a “Certificação no Turismo, a Visão de Empreendedores”, realizada na Universidade Salvador, dia 24 de setembro/04, contando com a presença de Leolina de Melo, coordenadora técnica do programa Bahia Qualitur, Gicelma Rodrigues, gerente geral da Agência de Viagem Tatur Turismo, Jane Figueiredo, proprietária do Paradiese Espaço Cultural Ecológico e Fabíola Tavares, responsável pela implantação do Qualitur no Hotel Belmar, observou-se uma convergência de opiniões favoráveis a esta experiência pioneira do governo da Bahia, de implantar no Estado uma certificação exclusiva, e subsidiada - ainda que apenas para os participantes do projeto piloto - para o turismo. Entretanto, alguns pontos de dificuldade foram também levantados pelos empreendedores/gestores desses equipamentos, certificados na primeira fase do Qualitur: Jane Figueiredo, que certificou um hotel-fazenda, de sua propriedade, cujos funcionários são oriundos do meio rural, com baixo nível de escolaridade, vivenciou problemas quanto ao curto espaço de tempo (cerca de três meses) dispensado pelo programa para o treinamento de pessoal; na sua opinião, o tempo foi exíguo para a mudança de hábitos dos trabalhadores e para a preparação destes para a realização das provas, sobretudo a de português, pré-requisito a certificação. Fabíola Tavares enalteceu os benefícios do programa, principalmente para um estado, como a Bahia, em que a maioria dos meios de hospedagem (cerca de 90%, conforme afirmou) é gerida por empresas familiares de pequeno porte e com poucos recursos para custear outro tipo de certificação, como as da série ISO²⁰. Relembrou, porém, a dificuldade de implantação do Qualitur no Hotel Belmar, dado que a certificação foi apresentada antes de um processo de qualificação da empresa; esta inversão, conforme a sua visão, levou a alguns problemas operacionais, os quais, entretanto, foram superados. Gicelma Rodrigues apontou como principal desafio ao processo de certificação, após o esforço despendido por todo o corpo funcional da agência de viagem que gerencia, o monitoramento e a continuidade do programa.

O Qualitur deverá estar certificando mais 20 empresas em novembro de 2004 e, como dito, objetiva-se concluir o ano tendo-se certificado 76 empresas, sendo 29% destas, Meios de Hospedagem, 22% Empresas de Transporte, 19% Agências e Operadoras e 28% Bares e Restaurantes. Conforme previsões, até o final do Projeto Piloto em 2005, as empresas certificadas serão majoritariamente do segmento de Agências e Operadoras (60%), seguidas pelos Bares e Restaurantes (20%), Meios de Transporte (12%) e Meios de Hospedagem (8%)

²⁰ Na Bahia apenas 04 empresas de turismo possuem o certificado ISO (MELO, informação verbal, 2004).

(MELO, informação verbal, 2004). A maior procura ao Qualitur, pelo segmento de Agências e Operadoras, pode ser explicada devido à inexistência de mecanismos de certificação, classificação ou qualquer outro tipo de agrupamento destas unidades por padrão de qualidade (a exemplo da classificação de estrelas dos hotéis, ou de talheres para restaurantes), em um mercado altamente concorrencial (apenas em Salvador, como visto, existem 502 agências cadastradas na Embratur) e que exige, portanto, elementos expressivos de diferenciação. O Qualitur divulga que além dos benefícios diretos da certificação, as empresas que compõem o programa poderão contar adicionalmente com o suporte público para a obtenção de crédito/financiamento, promoção e outros. O programa, como dito, está dando seus primeiros passos, requerendo um maior intervalo de tempo para que se possa precisar os seus impactos no turismo baiano. Entretanto, este modelo de certificação desenhado para o turismo baiano reforça, mais uma vez, a intensa participação do governo do Estado nessa atividade.

5.3.3. O Fórum de Estudos Avançados em Turismo (FEAT)

Por tratar-se de uma atividade terciária, na qual a qualidade dos serviços prestados desempenha papel fundamental, o Poder Público, desde o surgimento da Diretoria Municipal de Turismo em 1953 - naquele momento representado, destacadamente pela esfera municipal - assumiu a responsabilidade pela qualificação da mão-de-obra turística. A partir dos anos 70 esse trabalho passou a ser desempenhado pelo governo estadual, individualmente ou em parceria com outros organismos, a exemplo do Serviço Brasileiro de Apoio Empresarial (SEBRAE) e da Secretaria do Trabalho. Cabe também registrar, no suporte à preparação da mão-de-obra para o turismo, sobretudo a ação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e do Centro de Formação em Turismo (CEFET), e, a partir de meados da década de 80, a participação da iniciativa privada, nesse caso direcionada principalmente para a formação profissional de nível superior.

A Secretaria de Cultura e Turismo, o Instituto de Hospitalidade (IH)²¹ e a Secretaria de Educação, cientes da importância da formação da mão-de-obra para a melhoria

²¹ Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, implantada em dezembro de 1997, tendo por missão contribuir para a promoção da educação e cultura da hospitalidade, visando ao aprimoramento do turismo.

da competitividade do turismo baiano, mas percebendo, concomitantemente, a necessidade de que essa tarefa fosse também desempenhada pelos organismos educacionais e pelos agentes produtivos, não se restringindo a uma ação praticamente isolada da Bahiatursa, criaram, em setembro de 1999, o Fórum de Estudos Avançados em Turismo (FEAT). Esse fórum virtual contou com a participação dos seus agentes criadores e de todos os demais organismos educacionais da Bahia, a exemplo da Universidade Federal, das universidades estaduais públicas e privadas e das faculdades privadas, além do SEBRAE, SENAI, SENAC, CEFET e do *trade* local (BAHIA, 2000, p. 98).

Intencionando uma atuação em rede, que possibilitasse a participação de diversas entidades no processo de geração e difusão de conhecimentos inovadores na educação para o turismo, o FEAT pretendeu aproximar os empresários, as instituições de ensino e demais prestadores de serviços educacionais direcionados à atividade, estando, assim, em conformidade com a Macro-estratégia Produtos X Serviços do PDITS, que objetiva a busca pela excelência dos produtos e serviços turísticos. A Presidência desse organismo, assim como a sua Secretaria Executiva, foram assumidos inicialmente como de responsabilidade da SCT. Para o funcionamento inicial do FEAT foram criados comitês de operacionalização e de avaliação dos programas (ID., 2000, p. 99 -100).

Dentre as ações concretizadas pelo Fórum pode-se citar a instituição do Prêmio FEAT, direcionado à promoção de estudos e proposições inovadoras na área de turismo. Já no seu segundo ano de funcionamento, o FEAT passou por uma reestruturação com o objetivo de consolidar suas funções. O Governo propôs a que as instituições de ensino assumissem a Secretaria Executiva. Porém, evidenciando, mais uma vez, a dificuldade de trabalhos em parceria na Bahia, não se chegou a um acordo e o Fórum de Estudos Avançados não teve continuidade. Hoje, com a implantação da Câmara de Qualificação Estadual, resultante das ações propostas pelo Plano Nacional de Turismo, objeto de análise do próximo capítulo, é possível que algumas das idéias do FEAT passem a ser encampadas e quiçá implementadas.

Um interessante panorama da evolução recente do turismo baiano, ainda que sintético, foi traçado pelo Secretário Paulo Gaudenzi (ED, 2001), cujas palavras busca-se sintetizar a seguir, como fechamento deste capítulo. Segundo Gaudenzi, nas diretrizes propostas para o Sistema Turístico Estadual, desde a implantação da Bahiatursa, nos anos 60, o Governo teria desempenhado no turismo uma ampla função, assumindo, quase que

totalmente, o papel de produtor. A iniciativa privada investiu fisicamente, construiu hotéis, desenvolveu uma estrutura de lazer, recreação, mas pouco aplicou na promoção das estruturas implementadas. Coube muito ao Estado que, hoje, investe em qualificação de mão-de-obra, no *marketing* de promoção, na captação de vôos *charters* (através de publicidade/propaganda, para apoiar aqueles que estão operando com *charters* para a Bahia), dentre outras ações. A participação do Estado, quer seja na atividade de planejamento, de gerenciamento ou de execução, teve como propósito propiciar um mais rápido desenvolvimento do turismo, porém, agora, o Governo entende que se vive um momento diferenciado, no qual a intervenção estatal contribuiu para que o turismo crescesse muito, sobretudo no concernente ao fluxo de visitantes, mas o incremento da receita, em grande medida condicionado à iniciativa privada, ficou aquém do verificado no fluxo. Assim, o que o Governo objetiva hoje é uma mudança de entendimento das pessoas, a partir da qual os empresários assumam o seu papel, não só de empreendedores, mas também de promotores dos seus negócios e de partícipes, inclusive, da atividade de planejamento, orientando os planos, que não serão exclusivos do Governo, mas do turismo baiano.

Dessa forma, prossegue o Secretário Gaudenzi, poder-se-iam definir, no presente momento, três sub-estratégias a serem seguidas pelo Sistema Turístico Estadual. Com a primeira, relativa à infra-estrutura, intenciona-se o incremento desta nas áreas importantes para o desenvolvimento turístico, como forma de atrair os investimentos privados para a superestrutura. Com a segunda, de *marketing*, objetiva-se a divisão de atribuições entre o Estado – até então responsável quase exclusivo – e a iniciativa privada; ao setor público caberia o *marketing* institucional e, ao privado, o *marketing* dos seus negócios e até mesmo a participação na promoção dos destinos. A terceira estratégia refere-se aos recursos humanos: segundo a concepção governamental, será requerida uma maior participação da iniciativa privada na educação para o turismo, embora os gestores públicos compreendam que ainda deverão permanecer atuando nesse segmento, em face da importância da mão-de-obra na composição do produto turístico. Além disso, na formulação dessas sub-estratégias considerou-se a necessidade de possibilitar a ampliação da competitividade turística da Bahia, o que, já se sabe, depende sobremaneira de uma mudança de comportamento da iniciativa privada, sobretudo daquela atuante na cidade do Salvador. Em outras capitais brasileiras e até mesmo em outras cidades baianas, a exemplo de Porto Seguro, o *trade* (hoteleiros, donos de pousadas, companhias aéreas, etc.) vem desenvolvendo um trabalho promocional em parceria, demonstrando uma maior autonomia em relação às ações estatais. Já na Capital baiana,

observa-se uma maior resistência, provavelmente em virtude do histórico de intervenção estatal na atividade. Nesse contexto, desponta na Bahia a idéia da constituição do *Cluster de Entretenimento e Turismo*, como um novo modelo de gestão, que intenciona desenvolver um trabalho em parceria entre a iniciativa privada e o setor público, envolvendo uma maior participação empresarial. Mas o próprio Governo reconhece os limites geográficos para a atuação de um *cluster* e, portanto, a necessidade de integração entre os possíveis *clusters* e os conselhos baianos, pensamento que será melhor explorado no capítulo seguinte, que trata das tendências do turismo baiano. E, ainda segundo o Secretário, no caso extremo de não se conseguir o incremento da participação privada nas ações necessárias - e pertinentes à classe empresarial - ao aumento da competitividade turística baiana, o Governo poderá vir a adotar como estratégia a retração das suas funções no turismo. A possível crise desencadeada com a adoção de uma atitude extrema como esta, conclui Gaudenzi, poderia contribuir para que um modelo de gestão diferente de tudo que já se fez viesse a ser implementado.

Com base na análise da evolução recente do Sistema Institucional Público do Turismo Baiano aqui realizada (síntese Quadro 25) e no panorama delineado pelo Secretário Paulo Gaudenzi, poder-se-ia afirmar que, após um longo período de intervenção estatal no turismo, novos modelos de gestão – além do PRODETUR que, como visto, está propondo e, até mesmo, exigindo, na sua segunda etapa, novas formas de gestão e planejamento turístico - começam a ser adotados, o que será visto no próximo capítulo, através da análise do *Cluster de Entretenimento* e do Plano Nacional de Turismo. Independentemente do formato que venham a apresentar, o sucesso desses modelos dependerá, em uma grande medida, de um novo posicionamento do Estado na atividade turística, o que não significa, necessariamente, uma menor presença da ação estatal no processo de planejamento e de gerenciamento do turismo baiano, mas sim uma maior participação da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.

Se a classe empresarial privada ocupou, muitas vezes, como visto, um papel secundário no processo de expansão do turismo baiano, o terceiro setor, cuja presença é indispensável a qualquer modelo que se apresente como participativo, esteve completamente à margem desse processo. Em Salvador, onde a forte presença do governo do Estado inibiu, de forma ainda mais acentuada, se comparado ao restante do Estado, a ação de outras lideranças locais, inclusive municipais, este quadro tende a ser muito mais complexo, o que será

observado adicionalmente, à luz do exemplo de outras cidades brasileiras já estudadas nesta tese – Rio de Janeiro e Fortaleza.

QUADRO 25
Evolução recente do turismo da Bahia e de Salvador

FASE	ACONTECIMENTOS DE MAIOR RELEVÓ	ÁMBITO DE ATUAÇÃO	DE
<p>1. ANOS 90: O TURISMO ASSUME <i>STATUS</i> DE ATIVIDADE ECONÓMICA PRIORITÁRIA</p> <p>A gestão turística na primeira metade da década: as diretrizes do PRODETUR-Ba, dos estudos institucionais e o crescimento dos investimentos turísticos</p> <p>A Secretaria de Turismo e Cultura e os impactos do PRODETUR na gestão turística estadual</p>	<p>Início de uma nova gestão de Paulo Gaudenzi na Bahiatursa, ainda atrelada à estrutura da SICT – 1991</p> <p>As negociações iniciais do PRODETUR-NE (1990) e a confecção do PRODETUR-BA (1992)</p> <p>PRODETUR-BA – Definição das zonas turísticas estaduais (1992)</p> <p>Assinatura do PRODETUR-NE – 1994</p> <p>Âncoras para a ação da Bahiatursa nessa fase: qualificação dos serviços e dos recursos humanos, captação de novos investimentos, <i>marketing</i>. Crescimento dos investimentos na atividade turística</p> <p>Criação da Secretaria de Cultura e Turismo (SCT), integrando, na sua estrutura, a Bahiatursa, a Fundação Cultural, a Fundação Pedro Calmon, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural (IPAC) e o Arquivo Público – 1995. Presidência da SCT sob a responsabilidade de Paulo Gaudenzi</p> <p>Dissociação da vinculação entre turismo e indústria</p> <p>Bahiatursa permanece nas funções de <i>marketing</i>, infra-estrutura e capacitação de recursos humanos</p> <p>Início das atividades do PRODETUR-BA exigindo maior articulação entre a SCT e outros organismos estaduais - 1995</p> <p>Criação do <i>Convention and Visitors Bureau</i> – 1996.</p> <p>Os novos investimentos: Salvador mantém-se na liderança do turismo estadual, seguida, de perto, por Porto Seguro</p>	<p>Estadual, gestão de Antônio Carlos Magalhães</p> <p>Estadual, gestão de Paulo Souto</p>	<p>DE</p>
<p>2. VERTENTES EM CURSO NA GESTÃO TURÍSTICA NA BAHIA</p>	<p>Tentativas de descentralização da gestão turística: confecção dos Planos de Referência Urbanístico-Ambiental – PRUA, criação do Conselho Regional de Turismo da Costa do Descobrimento, dentre outros – o Sistema Estadual de Turismo permaneceu sob o comando de Paulo Gaudenzi.</p> <p>A avaliação do PRODETUR I e a definição de diretrizes para o PRODETUR II: a participação municipal, a definição de pólos turísticos, a capacitação profissional, o <i>marketing</i> turístico, a inclusão do norte do ES e do norte de MG no Programa.</p> <p>O Fórum de Estudos Avançados em Turismo (FEAT), criado em 1999</p> <p>O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - 2002</p> <p>Implantação dos Conselhos dos Pólos Turísticos</p>	<p>Estadual, gestão de César Borges</p> <p>Municipal, gestão de Antônio Imbassay</p> <p>Estadual, gestão de Paulo Souto</p>	<p>DE</p>

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa direta.

De modo a que fosse identificada a percepção dos atores envolvidos com o turismo soteropolitano, quanto aos programas/modelos de desenvolvimento turístico em curso no Estado, buscou-se aplicar uma pesquisa envolvendo os gestores públicos, privados e membros do terceiro setor. Esta pesquisa, a ser também analisada no próximo capítulo, em muito poderá contribuir para a percepção do papel que o Estado deve desempenhar no turismo de Salvador, de forma a propiciar a constituição de um modelo de gestão desta atividade mais adequado ao alcance de uma maior competitividade turística por parte deste centro urbano.