

Turismo, Políticas de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento. Um Foco no Estado do Paraná no Contexto Regional[■]

Marcos Aurélio Tarlombani da Silveira
Departamento de Geografia, Universidade Federal do Paraná
Curitiba - Paraná - BRASIL
Fone/Fax: 41-361-3454
e-mail: tarlombani@ig.com.br

Introdução

Tendo em vista o expressivo crescimento do turismo nas últimas décadas em termos de fluxos e de participação na economia mundial, este fenômeno passou a ser visto como um importante vetor de desenvolvimento econômico para países e regiões em escala global. Por sua vez, a expansão do turismo vem sendo acompanhada de uma crescente demanda por novos destinos e pela diversificação das práticas turísticas.

Neste contexto, principalmente na última década, o turismo foi efetivamente incorporado nas políticas que servem de orientação às ações de planejamento territorial, assumindo um papel relevante na definição de diretrizes, estratégias e ações governamentais de caráter intervencionista, com fins de desenvolvimento sócioespacial. Essa valorização do turismo no processo de ordenamento do território é observada em diversos países, tanto em escala regional, quanto nacional e/ou supranacional, considerando-se aqui os processos de integração entre países hoje em curso em algumas regiões do Globo.

No caso do Brasil, espaço periférico em fase de inserção no atual cenário globalizado do turismo, constata-se mais recentemente esforços redobrados no sentido de implementar um conjunto de políticas públicas formuladas com o objetivo de fomentar o incremento da atividade turística no país, tanto por parte do governo federal, quanto dos governos estaduais e municipais. Sob o argumento de que o turismo vem contribuir para alavancar o desenvolvimento econômico de lugares situados nas diversas regiões brasileiras, o fomento a esta atividade passa a compor o rol de estratégias e ações governamentais propostas nos últimos anos.

Assim, focalizando o caso do Paraná, procura-se neste trabalho examinar as ações governamentais que objetivam promover a difusão territorial da função turística no Brasil, notadamente através de iniciativas voltadas ao planejamento territorial e à exploração do turismo em diversas regiões do país, em particular no território paranaense. Em termos mais específicos, o estudo é dedicado também à discussão de questões atinentes à relação entre turismo, desenvolvimento regional e sustentabilidade, haja vista que um dos principais argumentos utilizados nos planos e programas governamentais – tanto em escala federal como estadual – acaba, em certo sentido, colocando o turismo como uma panacéia capaz de resolver problemas econômicos e sociais, promovendo a conservação ambiental de regiões e lugares no país de um modo geral e, no Paraná em particular.

[■] Este trabalho está fundamentado na Tese de Doutorado do autor defendida recentemente (2002), junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana do Departamento de Geografia da FFLCH/USP.

Tal visão demonstra a predominância de uma forte apologia do turismo, expressa pelo discurso oficial que desconsidera ou, pior, escamoteia, os impactos territoriais (ambientais, culturais, sociais, políticos e econômicos) negativos que podem ser ocasionados pelo desenvolvimento turístico desordenado, e/ou ilimitado, os quais não devem absolutamente servir para se posicionar aprioristicamente contra a atividade turística, mas que constituem um alerta para a necessidade de avaliar e planejar sua expansão.

Turismo, sustentabilidade e planejamento territorial

O turismo vem assumindo uma posição de destaque no contexto do atual processo de internacionalização da economia designado de globalização, sendo considerado um setor estratégico para países e regiões buscar o seu desenvolvimento econômico, e uma atividade que apresenta grande potencial de expansão em escala mundial. O incremento do tempo livre, associado aos avanços ocorridos nos meios de transportes e comunicações, bem como aos novos hábitos de consumo durante o tempo de lazer das sociedades contemporâneas, provocou uma verdadeira explosão do turismo nas últimas quatro décadas. Estudiosos se referem à atual fase de expansão do turismo como sendo a “segunda era de ouro das viagens”, enquanto a primeira teria ocorrido a partir da 2ª metade do século 19 (THEOBALD, 1994; URRY, 1996; RODRIGUES, 1997a, 1997b; e outros).

Análises mais recentes apontam o turismo como o segundo setor mais globalizado, perdendo apenas para o setor de serviços financeiros (NAISBITT, 1994). A globalização do turismo resultaria principalmente dos seguintes fatores: aumento da liberalização do comércio mundial; incorporação das novas tecnologias como a informática e as telecomunicações; integração horizontal e vertical das empresas turísticas; difusão territorial do consumo; e flexibilização do trabalho nos diversos setores produtivos, incluindo o setor do turismo cuja principal característica hoje é a segmentação do chamado “produto turístico”¹.

Um dos aspectos que mostra bem o significado do turismo é a sua recente expansão mundial, notadamente no que se refere ao crescimento dos fluxos turísticos. Segundo dados da OMT, o fluxo do turismo internacional teve um crescimento superior aos 1.000% nos últimos 40 anos. Em 1960 o movimento do turismo internacional foi de 70 milhões de turistas, sendo que em 2000 este número saltou para 698 milhões. Para os próximos dez anos do presente século a previsão é de que se ultrapasse a marca de 1,0 bilhão de chegadas de turistas internacionais, alcançando 1,6 bilhão em 2020 (OMT, 1998).

Além desse aumento vertiginoso do fluxo do turismo internacional, outro aspecto importante a ser destacado é a sua participação no montante da economia mundial. Os indicadores mostram que em 1999 o turismo representou 7,9% do produto total das exportações

¹ Como mostra um recente estudo da Organização Mundial de Turismo (OMT, 1999a) sobre as atuais tendências do turismo no mundo, nos últimos anos a crescente fragmentação do período de férias e a progressiva urbanização das populações têm se refletido no aumento de consumidores que estão determinando uma divisão cada vez maior do chamado “produto turístico” em segmentos diferenciados, fazendo com que os operadores turísticos sejam obrigados a fornecer aos turistas algo mais individualizado do que o rígido *pacote* que até a poucos anos atrás era o produto dominante. Um dos exemplos é a aquisição de serviços turísticos no “último minuto”, o que tem obrigado os

mundiais, e 37% das exportações no que se refere ao setor de serviços. A receita gerada pelo turismo internacional somada àquela das viagens – neste caso também são contabilizadas as viagens de turistas feitas por transporte aéreo – somou neste mesmo ano de 1999 algo em torno de 532 bilhões de dólares, posicionando o setor de viagens e turismo como a primeira “indústria” mundial, à frente de outras categorias importantes do comércio internacional como produtos automotivos, alimentos e combustíveis (OMT, 2000).

Uma atividade geradora de bens e serviços cuja amplitude econômica é particularmente enfatizada nas análises do WTTC (World Travel & Tourism Council) – associação mundial que reúne empresas do chamado *trade* turístico, e que ao fazer projeções futuras com relação à contribuição do turismo para a economia mundial, prevê que até 2010 o setor turístico deve responder por mais de 350 milhões dos empregos gerados no mundo todo e por mais de 15% do consumo total. Embora se possa questionar a validade dessas projeções, pois quando se trata de abordar o futuro da atividade turística convém não esquecer que nos situamos no domínio da incerteza², as tendências sugerem que no século XXI o turismo será uma das mais importantes atividades econômicas do mundo.

A tendência do turismo à plena mundialização é acompanhada da diversificação dos destinos turísticos pelo mundo afora. Essa diversificação está relacionada, tanto às novas ofertas dos produtos turísticos tradicionais, como é o caso do turismo de sol praia e do turismo de circuitos, quanto à emergência dos chamados “turismos alternativos” (VALENZUELA, 1997). Em ambos os casos, a espacialização do turismo vai ocorrer em diversas escalas geográficas, produzindo uma espécie de “turistificação” do mundo e sua conversão num cenário turístico na sua quase totalidade (JURRY, 1996).

Os territórios que se incorporam ao turismo mundial – os quais vão passar também a competir com os tradicionais e hegemônicos destinos de sol e praia – são os novos destinos litorâneos localizados próximos aos grandes centros emissores, os novos destinos costeiros localizados distantes dos grandes centros emissores e, por fim, os territórios que substituem ou complementam a oferta com produtos turísticos diferenciados (VERA et al, 1997). Estes últimos vem suprir a crescente demanda por destinos e experiências alternativas e não têm uma espacialização pré-determinada, mas ao contrário, se distribuem de maneira difusa no território,

profissionais do setor a mostrarem-se mais ativos, mais flexíveis e mais disponíveis para organizarem estadas de curta duração.

² É preciso ressaltar o fato de que o crescimento do turismo está sujeito a oscilações, tanto quanto as demais atividades econômicas. As atuais tendências globais estão criando condições para a atividade turística se expandir, contudo, acontecimentos como os atentados terroristas nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, a situação de recessão econômica que vive os principais países emissores de turistas, tal como é caso do Japão, certamente devem atrapalhar o processo de expansão. Do mesmo modo, questões de âmbito localizado (segurança pública, distúrbios sociais, guerras internas, terrorismo; etc) em qualquer país receptor inserido no sistema turístico internacional, também podem alterar a trajetória ascendente do turismo no conjunto da economia mundial. A esse respeito cabe aqui fazer referência à proposta de Cazes (1999) de se criar o que este autor chama de “Observatório Geopolítico do Turismo Internacional”, voltado justamente para analisar essas questões, principalmente no que se refere à sua interferência e/ou influência sobre a atividade turística no âmbito mundial. Além disso, há os fatores de ordem sócio-cultural, relacionados, sobretudo, ao uso do tempo livre, à disponibilidade do tempo para o lazer, e às tendências na moda e no gosto dos turistas em todo o mundo.

como é o caso do turismo urbano, do turismo rural, do ecoturismo e do turismo de aventura, só para citar as modalidades que mais se destacam na atualidade.

Ao lado da diversificação da oferta e da emergência de novos produtos e práticas turísticas, também cresce em importância no mercado mundial de viagens o turismo interno ou doméstico. Alguns autores como Pearce (1989), há mais de uma década já chamavam a atenção para o crescimento do turismo doméstico, tanto nos países desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento. Hoje, estima-se que mais de 80% do fluxo global do turismo é de origem doméstica. Segundo previsões da OMT, nas próximas duas décadas na maioria dos países desenvolvidos o turismo doméstico atingirá seu teto máximo em relação à proporção de suas populações. O principal crescimento do turismo doméstico deverá ocorrer em países de economia emergente localizados na Ásia, América Latina, Oriente Médio e África, conforme destaca o recente estudo da OMT (1999a).

A expansão e diversificação do turismo antes enfatizado, vêm conferindo uma importância cada vez maior desta atividade para alavancar o desenvolvimento econômico de países e regiões. Por outro lado, com a emergência da questão ambiental a partir dos anos 1980, que suscitou o debate sobre os problemas de degradação do meio ambiente, o crescimento do turismo passou também a ser questionado por conta dos impactos negativos que pode ocasionar nos espaços de destino. Desde então, passou-se a perceber com maior clareza que o turismo não é portador só de benefícios e vantagens. Isto é verdadeiro apenas em parte, pois diversos estudos demonstram que o desenvolvimento turístico também pode causar uma série de danos às regiões receptoras, ou melhor dito, que este desenvolvimento pode não ser completamente positivo, visto que implica, muitas vezes, em conseqüências socioculturais e ambientais adversas.

A postura de acreditar de modo acrítico nos benefícios atribuídos ao turismo é muito comum, particularmente, nos países em desenvolvimento. Nestes países, os responsáveis pela formulação das políticas de turismo têm freqüentemente se concentrado nos efeitos econômicos positivos do desenvolvimento da atividade turística, ignorando as demais questões. É claro que a contribuição do desenvolvimento do turismo para a economia de muitos países e regiões periféricas tem sido significativa, conforme apontam vários exemplos. Em alguns países o turismo passou a constituir, até mesmo, a principal fonte de receitas e divisas, assim como, a mais importante fonte de empregos³.

Todavia, é preciso atentar também para os impactos ambientais e socioculturais decorrentes do desenvolvimento turístico. A preocupação com esses impactos tem aumentado

³ Para alguns países em desenvolvimento o turismo tem assumido uma importância incontestável. Cazes que é um tanto crítico em relação aos benefícios trazidos pelo turismo reconhece que, "visto pelo lado dos países em desenvolvimento, a oportunidade turística é menos freqüentemente ocultada nas estratégias de desenvolvimento, sobretudo porque ela representa, geralmente, uma alternativa decisiva, o último recurso perante as desilusões encontradas nos outros setores econômicos. No plano geral, as receitas turísticas internacionais brutas do mundo subdesenvolvido são avaliadas em mais de uma centena de bilhões de dólares, representando mais que o montante anual da ajuda ao desenvolvimento e mais que os aportes privados totais. Um estudo detalhado das destinações do sul demonstra também que em numerosas ilhas e micro-Estados (situados nas Antilhas, Pacífico, Oceano Índico, Mediterrâneo), o turismo se tornou não apenas a primeira (e até mesmo a única) fonte econômica, mas também o setor mais dinâmico, impondo-se sobre os outros setores, ou substituindo-os por completo" (1996: 80).

continuamente (embora de forma desigual) em países e regiões no mundo todo. Neste contexto, um dos grandes desafios para governos, instituições privadas, estudiosos, e planejadores, passou a ser como promover o desenvolvimento do turismo de maneira menos prejudicial para o meio ambiente.

Assim, notadamente a partir do início dos 90, assiste-se à difusão da idéia de desenvolvimento sustentável do turismo. Aplicada ao turismo, a noção de sustentabilidade ganhou um significado próprio, e passou a designar o que vem sendo chamado como “turismo sustentável”, expressão controversa e muito abordada na literatura mais recente (GARROD & FYALL, 1998; HALL, 2001; OMT, 1998, 1999b; RUSCHMANN, 1997; SWARBROOKE, 1999; WAHAB & PIGRAN, 1997; WILLIAMS & SHAW, 1997; entre outros).

A idéia de turismo sustentável surge e se desenvolve em meio ao debate sobre a sustentabilidade. A partir do final dos anos 80, quando a questão ambiental tornou-se da maior importância, múltiplos fatores vieram contribuir para que o conceito de sustentabilidade fosse incorporado à atividade turística. Entre esses fatores destacam-se: a influência crescente do ambientalismo (entendido aqui em sua acepção sociológica e não somente política) sobre o setor turístico; o aumento da consciência “verde” entre os turistas; a valorização da qualidade ambiental dos espaços de destino, particularmente nos países desenvolvidos; o reconhecimento de todos os atores sociais (turistas, populações locais, gestores públicos e iniciativa privada) de que o turismo também provoca impactos sociais e ambientais nas regiões receptoras; e o declínio de vários destinos turísticos já consolidados por conta da deterioração ambiental, com conseqüente perda da rentabilidade econômica para o setor no âmbito regional e local.

Diversos estudos assinalam que o desenvolvimento turístico em bases sustentáveis é uma exigência da qual não há como escapar no futuro próximo, pois além da questão ambiental, que diz respeito a tudo e a todos, disto dependerá a sobrevivência do próprio turismo. Em termos práticos, no entanto, os princípios básicos do turismo sustentável ainda estão longe de serem aplicados no planejamento e no desenvolvimento da atividade turística. Isso se deve há vários entraves que têm dificultado uma melhor compreensão do verdadeiro significado do que se entende como “turismo sustentável” e, conseqüentemente, bloqueado sua implementação na prática de modo mais efetivo.

Na verdade, o que se vê é o crescente uso do conceito de desenvolvimento sustentável aplicado ao turismo para legitimar velhas práticas muito criticadas por trazer em seu bojo a lógica consumista, economicista, depredadora de recursos, como bem enfatiza Rodrigues (1999, 2002). Enfim, práticas que no fundo visam sobretudo se apropriar dos lugares para aumentar a participação no chamado mercado turístico globalizado.

De fato, em muitos casos, observa-se que administradores públicos vêm fazendo uso do conceito de turismo sustentável apenas no discurso, porque na prática continuam a apoiar e financiar empreendimentos turísticos – em geral de agentes econômicos vindos de fora das regiões de destino –, especialmente no que concerne à implantação de equipamentos e instalações turísticas (hotéis, resorts, aeroportos, etc). Estas infra-estruturas são necessárias para

expandir a atividade turística no âmbito nacional e regional e, segundo a promessa de muitos governos, sua implantação irá trazer benefícios para a população como um todo.

Destarte a polêmica em torno dos seus impactos, assim como em torno da sua capacidade em se desenvolver de forma sustentável, nas duas últimas décadas o turismo tem recebido mais atenção por parte dos governos na elaboração das chamadas políticas de desenvolvimento, notadamente, das políticas públicas que servem de orientação às ações de planejamento e ordenamento do território. De fato, não obstante o valor econômico do turismo ser reconhecido desde há muitas décadas é, principalmente a partir dos anos 1980, que este setor passou a ser melhor considerado na determinação das políticas de planejamento e de desenvolvimento econômico em diversos países. Deste período em diante o turismo, que quase sempre era visto como uma atividade menor, converteu-se numa opção estratégica para governos nacionais e sub-nacionais, sobretudo em muitos países em desenvolvimento, como é caso do Brasil, que buscam promover o desenvolvimento econômico nas escalas regional e local (MELLO E SILVA, 1996; RODRIGUES, 1996, 1997a; SILVEIRA, 1997; BENEVIDES, 1997; CRUZ, 2000, e outros).

Atualmente, a consideração do turismo no processo de ordenamento do território, enquanto uma atividade produtiva emergente, assim como um instrumento que pode vir a contribuir para promover o desenvolvimento econômico, constitui uma realidade em vários países. Essa importância se amplia na esfera das políticas públicas que objetivam estabelecer estratégias de desenvolvimento, tanto no plano regional e nacional, como supranacional, considerando os processos de integração econômica entre países hoje em curso em algumas regiões do Globo, através da formação dos chamados blocos econômicos (EUROSTAT/L'AGENCE EUROPÉENNE DE ENVIRONNEMENT, 1999).

Em alguns países o setor público vem sendo um agente ativo no fornecimento de incentivos financeiros (concessões de empréstimos, isenções de impostos, e outros mecanismos financeiros), bancando muitas vezes o investimento em turismo para o setor privado. Sendo esta uma função bastante criticada por parte dos estudiosos do assunto, particularmente nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil (RODRIGUES, 1996, 1997a).

Além dessa função, destaca-se o papel do governo no planejamento da atividade turística. O planejamento turístico pode ser considerado uma ferramenta básica para se buscar o desenvolvimento de destinos turísticos dentro de bases mais sustentáveis. Aliás, diversos estudiosos têm destacado a importância e o papel do planejamento do turismo (BENI, 1997, 2001; HALL, 2001; INSKEEP, 1991; PEARCE, 1991; RODRIGUES, 1997a, 2002; RUSCHMANN, 1997; SILVEIRA, 1997, 1998; VERA et al, 1997).

O planejamento governamental para o turismo pode referir-se a diversas áreas, com ênfase no fomento, na provisão de infra-estruturas básicas, no controle do uso do solo e exploração de recursos ambientais, na divulgação e no marketing. É nessas áreas que instituições de diferentes departamentos governamentais e em diversas escalas (nacional, regional e local), têm atuado em países e regiões considerados como destinos turísticos consolidados. Tal atuação tem se efetivado a partir da elaboração de programas e projetos de incremento ao turismo, nos

quais o governo define as diretrizes que vão servir de orientação para o desenvolvimento turístico, assim como as formas e o grau de intervenção no processo de planejamento e de desenvolvimento do setor (BENI, 1997, 2000, 2001; HALL, 2001).

A exigência do planejamento turístico governamental e da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento do turismo, decorre da necessidade de se oferecer respostas aos problemas inerentes a esse desenvolvimento e, principalmente, de se prevenir dos efeitos indesejados que o crescimento da atividade pode provocar, em especial nas escalas regional e local. Como já salientado, o turismo não é só portador de vantagens e benefícios, mas também de riscos, podendo provocar uma série de danos às regiões receptoras quando o seu crescimento ocorre de modo desordenado, implicando em efeitos negativos para o meio ambiente, para as sociedades e, até mesmo, para a economia desses espaços.

Contudo, o planejamento do turismo deve ser visto como um importante instrumento para nortear o desenvolvimento da atividade turística, mas não é uma panacéia. É um erro ver o planejamento como aquele que vem solucionar todos os problemas decorrentes de modelos de desenvolvimento turístico inadequados. Neste sentido, cabe recordar aqui o modelo de desenvolvimento turístico que se implantou, entre os anos 1950 e 1980, em países e regiões no mundo todo, caracterizado sobretudo pelo turismo “fordista” ou do tipo industrial – comumente designado como turismo de massas –, e que tem sido bastante criticado pelos seus impactos negativos nas sociedades e no meio ambiente natural das regiões de destino.

Por outro lado, é interessante observar que entre os pressupostos básicos do planejamento está o aspecto territorial, relacionado ao uso do solo e dos recursos ambientais, dos quais o turismo depende em grande parte para existir. Assim, planejamento turístico e ordenamento territorial apresentam-se muito inter-relacionados. É claro que o planejamento do turismo não se esgota no ordenamento do território, sendo necessário garantir uma intervenção mais ampla sobre os subsistemas econômico e social, que são complexos por natureza, envolvem variáveis endógenas e exógenas e requerem mecanismos eficazes de controle sobre processos dinâmicos que podem ter implicações múltiplas.

Na realidade, a função do planejamento é nortear o crescimento turístico de modo a compatibilizar os fatores econômicos com os fatores de ordem social e ambiental, determinando metas e objetivos precisos e disponibilizando os meios próprios para os atingir. No entanto, essa função do planejamento turístico ainda é muito pouco praticada. O que impera, na maioria dos países e localidades, é o planejamento fortemente centrado nos retornos econômicos de curto prazo que podem advir do desenvolvimento do turismo. Ou seja, tem-se privilegiado os fins econômicos de curto prazo, não se evidenciando uma articulação adequada aos subsistemas social e ambiental, de forma global e integrada, condição necessária para o turismo se desenvolver dentro da perspectiva da sustentabilidade.

Em suma, o planejamento deve ser considerado um instrumento estratégico para se buscar o desenvolvimento turístico em bases sustentáveis no longo prazo. Ao ser executado, segundo uma política de turismo também concebida nesta mesma perspectiva, o planejamento turístico

deve promover a modernização das infra-estruturas sociais de base, com efeitos evidentes em termos de saneamento básico, tratamento de resíduos sólidos e do lixo, abastecimento de água, distribuição de energia elétrica e expansão das comunicações e transportes, criando, assim, não apenas as condições exigidas para o desenvolvimento do turismo, mas melhorando também a qualidade de vida das populações residentes. Associado a tudo isso, está o papel prioritário do planejamento, que é o de promover o desenvolvimento turístico compatível com a conservação do meio ambiente e do patrimônio natural e cultural dos lugares.

Políticas públicas e estratégias de desenvolvimento do turismo no Brasil

No atual contexto de globalização do turismo, em que os territórios são ordenados para assumir novas funções e passam a ser valorizados segundo a lógica de um mercado turístico cada vez mais competitivo e globalizado, o Brasil coloca-se como um destino emergente que tem ganhado notoriedade por suas praias tropicais, seus vastos espaços naturais, seu exotismo cultural, enfim, sua riqueza ambiental e diversidade paisagística (SIRGADO, 2001).

À investida dos atores do turismo global sobre o Brasil há que se acrescentar as ações governamentais desencadeadas a partir da metade da década de noventa através da implementação da chamada Política Nacional de Turismo (EMBRATUR, 1996). Englobada no conjunto de programas e projetos prioritários do governo federal, a Política Nacional de Turismo abarca um conjunto de diretrizes e ações através das quais, desde 1996, visa-se impulsionar a expansão da atividade turística nas diversas regiões do Brasil.

Dentre essas ações, merecem destaque àquelas relacionadas a três áreas: a implantação de infra-estruturas básicas para apoiar o incremento do turismo em escala regional; a atração de investimentos privados para a implantação de equipamentos hoteleiros e de serviços turísticos diversos; e a qualificação e formação de mão-de-obra para trabalhar no setor – constituindo-se em macro-estratégias norteadoras, aliadas a um agressivo marketing nacional e internacional. Ainda segundo o governo, a política nacional para o turismo está apoiada, também, na descentralização institucional das ações de fomento para o setor e no chamamento dos agentes econômicos que fazem parte do *trade* turístico no País – redes hoteleiras, empresas de transportes aéreos, locadoras de veículos, restaurantes, agências e operadoras de viagens, e outros segmentos empresariais (EMBRATUR, 1998).

Conforme o discurso oficial, tudo isto visando a melhoria da infra-estrutura turística e da qualidade dos serviços prestados, para assim poder se atingir a competitividade no setor turístico nacional, tornando-o capaz de atrair uma fatia maior do turismo internacional e induzir o crescimento do turismo interno (EMBRATUR, 2000).

Dentre os programas e projetos que passaram a ser implementados através da execução da Política Nacional de Turismo, alguns deles, caso venham a ser implementados integralmente, deverão contribuir para impulsionar a formação de uma nova configuração territorial do turismo no Brasil. São eles: o Programa de apoio ao Desenvolvimento do Ecoturismo; o Programa de Desenvolvimento do Turismo em escala regional – PRODETUR/Nordeste, o

PROECOTUR/Amazônia Legal/Centro Oeste, o PRODETUR/Sul e o PRODETUR/Sudeste; além do já citado Programa Nacional de Municipalização de Turismo – PNMT.

De acordo com discurso oficial, esses programas expressam uma nova etapa das ações públicas em favor do incremento do turismo no país. No que toca o planejamento, esses programas vão ser incluídos na agenda das políticas territoriais e estratégias de desenvolvimento regional definidas no Programa “Brasil em Ação”, que começa a ser acionado no primeiro PPA – Plano Plurianual do governo Fernando Henrique Cardoso – elaborado para o período 1996/1999 (MPOG, 2000).

Nessa “nova estratégia de desenvolvimento regional”, o turismo assume papel importante. Segundo o discurso dos técnicos responsáveis pela gestão estatal do setor turístico no País, a partir de então, *“o turismo passa a ser definitivamente considerado um setor estratégico para o Brasil, diante da sua capacidade de gerar emprego e renda e, por impactar 52 segmentos da economia produtiva”* (CARVALHO, 2000, p. 05).

Em termos geográficos, os programas da Política Nacional de Turismo vão abarcar todas as macrorregiões do Brasil, ou seja, Região Nordeste, Região Norte, Região Centro-Oeste, Região Sudeste e Região Sul. Em todos esses espaços a estratégia é ofertar “produtos turísticos” que, além dos destinos de sol e praia, incluam produtos diferenciados, como o ecoturismo, o turismo rural, e o turismo cultural. De acordo com a proposta governamental, essa oferta de produtos turísticos diferenciados tem os seguintes objetivos:

- viabilizar o aumento do fluxo turístico regional;
- aumentar a taxa de permanência e os gastos dos turistas;
- atrair novos investimentos privados em infra-estrutura turística;
- e, principalmente, através do incremento do turismo regional, objetiva-se contribuir para o desenvolvimento econômico regional e para a melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem nas regiões (EMBRATUR, 2001).

Dentre os programas, os que interessam mais de perto neste trabalho, devido à sua incidência territorial, são os seguintes:

□PRODETUR/Nordeste - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, foi um dos primeiros a serem implementados e o que está em fase mais avançada de execução;

□Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, que também já vem sendo implementado há alguns anos e abrange 1250 municípios em todo o Brasil;

□PROECOTUR – Amazônia Legal - Centro Oeste, programa voltado ao desenvolvimento do turismo, em particular do Ecoturismo, na região Amazônica e no Pantanal Matogrossense;

□PRODETUR/Sul - Programa de Desenvolvimento do Turismo nos Estados da Região Sul, com ênfase sobre o MERCOSUL;

□PRODETUR/Sudeste, programa de turismo com enfoque individualizado para os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo;

□ Programa Parques do Brasil, elaborado em parceria com o IBAMA, e que visa o uso turístico de Parques Nacionais e outras Unidades de Conservação existentes no país;

De todos estes programas, o PRODETUR-Nordeste e o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo – são os que estão em fase mais adiantada de execução. O PNMT é considerado a intervenção mais relevante do governo federal no que diz respeito ao fomento do turismo no Brasil, e vem sendo implementado desde 1995 pela EMBRATUR em todo o país, a partir da adaptação à realidade brasileira da metodologia do programa elaborada pela Organização Mundial de Turismo – OMT. Com o PNMT o governo federal pretende implantar no Brasil um modelo uniforme de planejamento e gestão da atividade turística ou, melhor dizendo, um padrão único de planejamento turístico para Estados e Municípios que compõem o mapa político-administrativo do país, buscando assim uma maior eficácia nas ações voltadas ao incremento do turismo nos níveis regional e local.

Quanto ao PRODETUR-NE, é um programa concebido no começo dos anos 1990 para ser implementado na Região Nordeste do país. Mais tarde seu escopo foi ampliado para as demais macro-regiões do Brasil, sob a mesma perspectiva, isto é, promover o incremento do turismo na escala regional. Segundo o discurso oficial, o PRODETUR-NE tem como característica fundamental *“possibilitar o aproveitamento do potencial turístico no Nordeste de forma planejada e sistêmica, diferenciando-se de um mero programa de obras e de uma simples linha de crédito à disposição dos governos”* (EMBRATUR, 2001).

Do ponto de vista territorial, a estratégia adotada no PRODETUR-NE é baseada na criação de pólos e corredores turísticos (RODRIGUES, 1996; BECKER, 1996). Esses pólos e corredores turísticos estão concebidos de maneira a permitir uma maior integração entre os estados da região, pretendendo-se com isso influir na repartição dos fluxos turísticos que se destinam à mesma.

O PRODETUR/NE já foi objeto de análise de alguns estudiosos (RODRIGUES, 1996; LOPES JÚNIOR, 1997; BENEVIDES, 1998; CRUZ, 2000). Diversas questões foram levantadas por esses estudiosos em relação à implementação do programa, principalmente no que se refere ao grande distanciamento que está ocorrendo entre o discurso oficial e a realidade. A principal crítica feita é sobre a estratégia para desenvolver o turismo na região. Com base em estudos e pesquisas, os autores afirmam que tal estratégia se resume, em grande parte, na oferta de infraestrutura turística que tem servido como suporte à implantação de megaprojetos turísticos representados, sobretudo, por grandes empreendimentos hoteleiros.

Uma das questões apontadas pelos autores é o grande número de *resorts* em construção na região. Esses hotéis edificadas em cenários deslumbrantes, nos quais o turista entra no dia em que chega e só coloca novamente o pé para fora no dia de ir embora, sem precisar sair dali para quase nada. São empreendimentos que funcionam como “guetos extra-territoriais” tipo *Club Méd*, os quais têm sido um dos alvos da crítica contumaz feita por estudiosos que analisam a expansão do turismo nos países da periferia do sistema turístico mundial.

Uma outra questão que os estudiosos apontam refere-se aos riscos inerentes ao modelo de desenvolvimento do turismo que o governo brasileiro vem adotando na Região Nordeste, caracterizado notadamente por induzir a urbanização turística através de implantação das infraestruturas necessárias à expansão do turismo, e também por conta de determinados empreendimentos turísticos, como marinas, complexos hoteleiros e parques temáticos. Chama-se a atenção para os impactos ambientais negativos (ecológicos) que tais empreendimentos têm ocasionado, ou poderão ocasionar.

Assim, se por um lado, os investimentos em massa que vem sendo feitos no litoral da região são importantes para incrementar o turismo em escala regional, por outro, eles não deixam de despertar preocupações em virtude dos impactos negativos no meio ambiente. Também tem sido denunciada a omissão dos governantes locais na implementação do PRODETUR-NE e da maioria dos empreendimentos turísticos até agora realizados na região, em relação aos problemas sociais que historicamente castigam o Nordeste brasileiro. Teme-se que a maior parte dos investimentos na região (construção de aeroportos, hotéis de luxo, resorts e marinas, etc), realizados tanto com o aporte de dinheiro público, quanto por iniciativa de empresas privadas, venham beneficiar muito pouco ou nada as populações locais, principalmente aquelas não envolvidas diretamente no setor turístico. Eis que surge a pergunta: desenvolvimento turístico para quem?

Corre-se o risco de se repetir aqui no Brasil a mesma situação, segundo a qual, os benefícios trazidos pelo turismo podem não corresponder às expectativas dos gestores públicos, muitos menos às necessidades das populações locais que vivem nas regiões de destino. E, são muitas as críticas ao modelo de implantação do turismo que segrega o uso do território e exclui a maior parte das sociedades locais dos benefícios econômicos que esta atividade possa trazer.

Além da Região Nordeste, como já mencionado, o PRODETUR está projetado também para contemplar as demais macrorregiões do Brasil. No caso da Região Sul, a estratégia proposta é desenvolver o turismo através da implementação do PRODETUR/Sul. Este programa abrange os estados do Sul do país e mais o Estado de Mato Grosso do Sul. Segundo a Embratur (2001), a concepção do PRODETUR/Sul, embora tenha como paradigma o PRODETUR/NE, está baseada no conceito de corredores de turismo e apresenta forte sinergia os chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento⁴. Na consolidação dos Eixos, prevê-se uma série de investimentos – públicos e privados – nas áreas de energia, transportes, telecomunicações, infraestruturas, informação, desenvolvimento social, meio ambiente e turismo, consideradas prioritárias pelo governo federal para o crescimento e a modernização de todas as regiões brasileiras (MPOG/BNDS, 2001).

⁴ Os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento foram apresentados pelo governo como os elementos norteadores de um novo enfoque do planejamento territorial adotado na esfera federal a partir de 1998, e passaram a orientar desde então a busca do desenvolvimento regional no Brasil. Segundo o discurso oficial, mais do que uma ação de planejamento territorial, a função dos Eixos vem a ser uma nova estratégia visando “*promover um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, que permita a redução dos desequilíbrios regionais e sociais de acordo com os princípios da sustentabilidade*” (CARDOSO, 1998: 80). A idéia é tratar esses desequilíbrios sob uma nova ótica, levando em conta a

Com o PRODETUR/Sul o governo federal tem a pretensão de dotar o espaço regional de condições estruturais para o desenvolvimento do turismo, notadamente por meio da implantação de infra-estruturas de apoio ao turismo (sobretudo transporte), e do incentivo à realização de investimentos por parte da iniciativa privada no que concerne à instalação de infra-estruturas e equipamentos turísticos.

A particularidade do PRODETUR/Sul em relação aos demais programas regionais é a ênfase sobre o Mercosul⁵. A intenção é desenvolver o turismo na Região Sul do Brasil aproveitando-se da dinâmica regional desencadeada a partir da formação do bloco. Desta perspectiva visa-se, de um lado, aumentar no Brasil a demanda do turismo interno e, de outro, ampliar a participação do país na captação do fluxo turístico internacional que ocorre entre os países da América do Sul, especialmente o fluxo gerado entre os países que fazem parte do Mercosul (EMBRATUR, 2001).

Um dos indicadores dessa orientação governamental, é a participação ativa do Brasil no subgrupo de trabalho 13, encarregado de auxiliar o Grupo Mercado Comum na formulação de diretrizes e propostas voltadas para promover o desenvolvimento da atividade turística no âmbito do bloco⁶. Os participantes desse grupo de trabalho, que é composto de representantes de organismos públicos e privados dos países membros, têm se reunido nas Reuniões Especializadas em Turismo – RET, para a definição de uma política comum e para discutir os diversos assuntos pertinentes ao desenvolvimento do turismo no âmbito do Mercosul.

Desde que foi constituído, um dos principais objetivos do subgrupo 13 é consolidar o Mercosul como um “Referencial Turístico Internacional”, tomando como argumento o fato de que os países membros do bloco apresentam, além da contigüidade geográfica, processos históricos semelhantes, possuem uma mesma identidade cultural e dispõem de uma infinidade de recursos turísticos territoriais e ambientais. Assim, dentre as questões prioritárias identificadas nos trabalhos do subgrupo, estão aquelas relativas à modernização e implantação de infra-estrutura turística na região, e a proposta de implantação de circuitos turísticos intra-regionais (NOGUEIRA, 1999).

geografia econômica do país e os fluxos de bens e serviços, desconsiderando, para efeito de planejamento territorial, os limites dos estados e regiões estabelecidos anteriormente.

⁵ O Mercosul - Mercado Comum do Sul – é o espaço econômico que vem se formando com o processo de liberalização comercial, em curso desde o início dos anos 1990 nos países do Cone Sul. Com o Mercosul, os países desta região passam a compartilhar gradualmente consumidores, produtores, tarifas externas, políticas macroeconômicas e fatores produtivos. Em outras palavras, é uma união comercial que visa a ampliação dos mercados nacionais e o desenvolvimento econômico dos países parceiros. As regras de funcionamento estão definidas por 26 artigos do Tratado de Assunção, assinado em 26/03/1991 no ato da criação do bloco, e por 53 artigos do Protocolo de Ouro Preto, assinado em 17/12/1994 quando foi reafirmado o acordo entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, os quatro países membros do Mercosul. Chile e Bolívia se tornaram Estados Associados a partir de 1996, usufruindo tarifas preferenciais na venda e na compra de produtos dos países membros do Mercosul (REVISTA MERCOSUL ONLINE, 2001).

⁶ O Grupo Mercado Comum – GMC, é o órgão Executivo que integra a estrutura administrativa do MERCOSUL e compete-lhe a condução política do bloco e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum (art. 10), e é integrado por quatro representantes titulares e quatro membros alternados por país-membro (art. 14), que participam das reuniões de discussão dos assuntos de interesse comum ao bloco, os quais foram definidos como sendo: assuntos comerciais, assuntos aduaneiros, normas técnicas, política fiscal e monetária, transportes, política industrial e tecnológica, política agrícola, política energética, políticas macroeconômicas, relações trabalhistas, emprego, segurança, meio ambiente, saúde, educação, **turismo**, e outros (NO CICLO DA ECOSUL, 1997).

Por certo que o turismo pode contribuir de modo relevante para o desenvolvimento econômico no âmbito intra-regional, notadamente em função dos efeitos multiplicadores que esta atividade exerce sobre outros setores produtivos. Além disso, especificamente em relação ao Mercosul, a ação conjunta entre países vizinhos ou, próximos, é muito importante para a promoção do turismo. A cooperação regional abre maiores possibilidades para o desenvolvimento turístico, na medida em que ela vem reforçar o poder de atuação desses países na busca de solução de problemas relativos, por exemplo, à infra-estrutura de transportes, à promoção turística, e ao planejamento e à gestão territorial do turismo.

Todavia, num contexto marcado pela globalização do turismo é necessário estar atento para os riscos que o desenvolvimento deste setor pode carregar consigo, principalmente no caso do Mercosul, um bloco formado por países que estão na periferia do sistema econômico mundial. Se durante o processo de integração regional representado pelo Mercosul for dada uma orientação essencialmente econômica ao desenvolvimento turístico, onde a preocupação com a dimensão social, cultural e ambiental do espaço formado pelo bloco, fique apenas na retórica e no papel, a região corre o risco de se transformar numa mera “colônia de férias” do turismo internacional, com todas as conseqüências negativas que essa situação pode acarretar para as sociedades locais e para o meio ambiente.

A vocação turística do Paraná, a dinâmica econômica regional, e a política de ordenamento territorial para o desenvolvimento do turismo

Do conjunto de programas definidos na Política Nacional de Turismo, como dito, alguns incidem no território formado pela Região Sul e, particularmente no Estado do Paraná, onde este estudo está focado. Por seu turno, também da parte do governo estadual, diversos projetos têm sido propostos nos últimos seis anos compondo o conjunto de ações estabelecido na política estadual de turismo, o qual, segundo o discurso oficial, tem como principais objetivos: melhorar a capacidade do Paraná na atração e recepção dos fluxos de turistas nacionais e internacionais; aumentar o volume do turismo interno; além de ampliar a participação do setor turístico na expansão da economia paranaense.

O Estado do Paraná localiza-se na região Sul do Brasil, onde ocupa uma área de 199.554 km², o que corresponde a 2,3% da extensão do território nacional. Limita-se ao norte e nordeste com o Estado de São Paulo; a leste com o oceano Atlântico; ao sul com o Estado de Santa Catarina; a sudoeste com a Argentina; a oeste com o Paraguai; e a noroeste com o Estado de Mato Grosso do Sul. A atual divisão administrativa do Paraná é composta por 399 municípios e, de acordo com o censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, o Paraná possui uma população de 9.558.126 habitantes.

Nos últimos anos o Paraná vem passando por um processo de redefinição de seu perfil econômico. A pretensão do governo é que o estado deixe de ser predominantemente agrícola para se tornar também industrializado. Essa reorientação da estrutura produtiva do Paraná vem sendo operada notadamente a partir de 1995, quando o governo estadual estabeleceu como meta promover a modernização, a diversificação e a expansão da economia paranaense. Para tanto,

uma das principais estratégias governamentais adotadas foi a melhoria das infraestruturas de transportes, energia e telecomunicações, buscando tornar essas infra-estruturas capazes de servirem como suporte à pretendida transformação do perfil econômico do estado, explorando inclusive as vantagens advindas da localização geográfica do Paraná em relação aos outros estados brasileiros e países do Mercosul (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1998).

Dessa perspectiva, as ações do governo pautaram-se pela atração de investimentos privados dirigidos, particularmente para o setor industrial, através da criação de mecanismos fiscais e incentivos financeiros. Além desta opção industrializante, nas diretrizes da política governamental proposta para o Paraná no período 1996/2002, há os projetos e ações orientadas exclusivamente para o incremento do turismo no estado. Seguindo a orientação ditada pelo governo federal para o Brasil como um todo, explicitada na Política Nacional de Turismo, o governo estadual anunciou a exploração do turismo como um dos instrumentos a serem usados na busca do desenvolvimento econômico e social na escala estadual, o qual, segundo a retórica oficial, deveria passar a ocorrer de forma mais sustentável (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2000; 2001b).

Neste contexto, é recorrente o apelo à vocação turística do Paraná chamando-se a atenção para o seu potencial geo-ambiental e sócio-cultural. De fato, considerados os elementos físico-ambientais do seu território, mais os elementos da sua geografia humana – a espacialização dos fenômenos de ordem econômica e sócio-cultural –, o Paraná apresenta uma forte vocação para o turismo. A base de recursos naturais, culturais e construídos, onde se assenta a oferta turística do estado, constitui um significativo potencial de exploração. Os elementos geográficos naturais (hidrografia, relevo, vegetação) configuram uma geografia física bastante diversificada no estado. Tal diversidade aparece também no povoamento do território paranaense, o qual se deu com a vinda de populações com características raciais, étnicas e culturais diferenciadas – imigrantes de diversas nacionalidades e migrantes brasileiros vindos de outras regiões do Brasil – que contribuíram para transformar o Paraná num estado multi-cultural ou, como hoje é conhecido, na “terra de todas as gentes” (PARANÁ TURISMO, 1997).

Este rico patrimônio histórico-cultural, aliado à variedade de recursos ambientais, à existência de uma rede urbana bem estruturada, aos serviços turísticos (gastronomia, agências de viagens, etc), e aos equipamentos turísticos disponíveis (centro de eventos, hotéis, resorts, pousadas, estâncias hidrominerais, spas, etc), e à infra-estrutura básica (transportes, energia e comunicações), faz do Paraná um estado que apresenta grande potencial de atração turística, onde muitos recursos já constituem atrativos apreciados por turistas brasileiros e estrangeiros, tal como é o caso das Cataratas do Iguaçu, de Vila Velha, da cidade de Curitiba, capital do estado, e do Litoral (PARANÁ TURISMO, 1997). Mas o Paraná dispõe, ainda, de uma infinidade de espaços potenciais com recursos naturais, culturais e construídos, que podem ser agregados no sentido de ampliar a oferta turística do estado.

Ainda segundo o governo estadual, algumas das ações executadas mais recentemente em prol do desenvolvimento do turismo no Estado do Paraná, vão no sentido de aproveitar as

possibilidades abertas com o processo de integração regional, ainda em curso no Sul do Continente Americano – o Mercosul. De acordo com o governo, a atuação do setor público para a expansão do turismo no âmbito estadual, além de estar associada à objetivos econômicos, recreativos e educacionais, está direcionada para o enfoque ecológico e cultural.

Desta perspectiva, uma das estratégias propostas foi a implementação de projetos visando a exploração do potencial turístico existente nas diversas regiões do Paraná, e cujas diretrizes se estruturam em torno de dois temas principais: o meio ambiente e a memória. São os chamados “Projetos Regionais de Turismo” (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 1999). Anunciados como a principal estratégia para promover o desenvolvimento do turismo no estado, esses projetos definem a linha central da ação governamental, cujo escopo é o estudo, o planejamento territorial e o fomento do turismo nas escalas regional e local.

Em termos de configuração, os Projetos Regionais abrangem determinadas porções do território paranaense, tidas como potencialmente turísticas. Ao todo são seis projetos propostos, a saber:

1- *Litoral/Serra do Mar* - projeto de desenvolvimento turístico do litoral paranaense, que abrange a Região da Serra do Mar, a Zona Costeira, a Baía de Paranaguá e as praias do Estado do Paraná.

2- *Campos Gerais* – projeto de desenvolvimento turístico da Região dos Campos Gerais, que tem como elementos básicos o histórico Caminho do Viamão, os Parques Estaduais de Vila Velha e do Guartelá, a represa do Alagados, as áreas remanescentes de campos naturais e a Escarpa Devoniana.

3- *Costa Oeste* - projeto de desenvolvimento turístico da Região Oeste do Estado do Paraná, que tem como principal objetivo o desenvolvimento turístico dos municípios que possuem limites com o Lago de Itaipu, e a ampliação do pólo turístico que abrange a região da tríplice fronteira, Cataratas do Iguaçu e Parque Nacional do Iguaçu.

4- *Vale do Rio Iguaçu* - projeto de desenvolvimento turístico abrangendo a Bacia do Rio Iguaçu, e visando principalmente o aproveitamento dos reservatórios das usinas hidrelétricas formados ao longo do rio, para atividades de recreação, lazer e pesca.

5- *Costa Norte* - projeto de desenvolvimento turístico dos municípios localizados na margem do Rio Paranapanema na Região Norte do Estado do Paraná, na divisa com o Estado de São Paulo, com ênfase no uso do entorno dos reservatórios das Usinas de Capivara e Xavantes para a prática de esportes e lazer náuticos, e com ênfase na exploração de antigas propriedades de cultura de café e outras áreas rurais na região.

6- *Região Metropolitana de Curitiba* – projeto que visa a criação de um Anel de Turismo na Região Metropolitana de Curitiba, composto por diversos circuitos locais, e que tem como proposta principal a consolidação de roteiros de turismo rural e étnico em alguns municípios da RMC.

Além dos Projetos Regionais, outros projetos e programas foram propostos pelo governo, tal como é o caso do projeto “Etnias do Paraná” e do projeto “Cidades Temáticas”. Estes,

juntamente com os Projetos Regionais, constituem o que tem sido anunciado com sendo as “Ações Prioritárias” em favor do incremento do turismo no Paraná, e que integram a estratégia governamental proposta para ser colocada em prática nos últimos seis anos em escala estadual.

Considerações finais

Nas duas últimas décadas a preocupação com os problemas sociais e ambientais decorrentes do desenvolvimento ilimitado e do uso inadequado dos recursos naturais e culturais, vem aumentando entre muitos segmentos da sociedade, colocando sob questionamento a eficácia das políticas públicas elaboradas para os diversos setores da economia, incluindo aí o turismo. Assim como, tem havido um maior questionamento entre os especialistas no que se refere aos modelos de planejamento turístico adotados e, sobretudo, com relação à falta de planejamento e de ordenamento dos territórios dos quais o turismo se apropria.

Com a expansão espacial do turismo e com a crescente diversificação desta atividade no atual cenário mundial, ao mesmo tempo em que se apresentam novas oportunidades para países e regiões na busca pelo desenvolvimento econômico, apresentam-se, também, novos desafios aos agentes governamentais, a quem compete elaborar e implementar as políticas de ordenamento do território, assim como aos demais atores sociais (agentes privados, populações locais, etc) envolvidos no processo de desenvolvimento turístico. Um desses desafios diz respeito à busca da sustentabilidade no turismo, cujo imperativo é a construção de um modelo de desenvolvimento apoiado nos três pilares básicos da sustentabilidade, isto é, o crescimento econômico, a conservação ambiental, e a justiça social.

No caso do Brasil, apesar das vantagens comparativas no que concerne ao setor turístico (recursos naturais e culturais em abundância, por exemplo) e do elevado potencial a ser explorado, o país não tem experimentado o crescimento verificado no turismo internacional. Mais ainda, na realidade, no Brasil durante muitos anos a atividade turística andou na contramão em comparação com outros países em desenvolvimento, resultado de vários fatores, entre os quais ressaltam-se: o descaso governamental, as políticas inconsistentes e mal elaboradas em todas as esferas de governo – federal, estadual e municipal; a precariedade da infra-estrutura ofertada; a má qualidade dos serviços prestados no setor; a falta de competitividade dos “produtos” turísticos brasileiros ofertados no mercado internacional e, mesmo no mercado interno; e, sobretudo a falta de planejamento estratégico para o setor.

Por outro lado, ressalte-se que esses determinantes vêm sendo em grande parte atacados, podendo-se vislumbrar algumas mudanças que certamente concorrerão para alterar o quadro do turismo no país, considerando-se particularmente as ações governamentais realizadas através da implementação da Política Nacional de Turismo. É esperado que essas ações, executadas na forma de programas e projetos, venham contribuir para incrementar o turismo no Brasil, tanto no sentido de ampliar a participação de algumas regiões no mercado turístico nacional e internacional, a exemplo das Regiões Nordeste e Sul, quanto de alavancar

a exploração turística de regiões com grande potencial turístico, porém ainda pouco exploradas, como é o caso das Regiões Centro-Oeste e Norte do país.

No caso do Paraná, a análise da situação recente, revela a intenção governamental em ordenar a exploração do turismo no estado a partir de uma política elaborada para o setor. Essa política é composta essencialmente de diretrizes e ações de planejamento territorial, e de estratégias de desenvolvimento para a atividade turística no estado, expressas nas “Ações Prioritárias”, representadas notadamente pelos Projetos Regionais, aqui citados. Nos últimos seis anos a perspectiva de desenvolvimento da atividade turística no Paraná esteve, em grande medida, atrelada à execução dessas ações. Entretanto, não obstante serem anunciadas pelo governo estadual como “prioritárias”, apenas uma parte dessas ações foi efetivamente realizada, enquanto a maioria, até hoje, não saiu do papel, a exemplo dos próprios Projetos Regionais de Turismo que não foram implementados em seu conjunto, tal como o governo havia prometido em 1995.

Esta é a principal questão identificada na análise do conjunto de ações que compõem a política de turismo no âmbito estadual. Tal problemática decorre da descontinuidade das ações governamentais, fato que travou o processo de incremento do turismo no estado. Em face desse quadro, não se pode avaliar quais os rebatimentos que o possível incremento da atividade turística efetivamente traria para a (re)organização do território paranaense, notadamente quanto à sua contribuição ao desenvolvimento sócioespacial do Paraná, ancorado, como tem anunciado o governo, nas premissas da sustentabilidade.

Finalizando, além da questão da descontinuidade administrativa, constata-se que a implantação da política de turismo no Paraná tem esbarrado em obstáculos de cunho político-institucional, dentre os quais a incapacidade governamental em conduzir o processo de planejamento territorial do turismo na esfera estadual de forma democrática, integrada e articulada com os demais agentes políticos da esfera municipal, e atores sociais locais, e dentro de uma visão de longo prazo. Esta última representa uma condição fundamental para se poder viabilizar a execução de ações voltadas, por exemplo, para a necessária provisão de infra-estrutura básica de turismo, da qual seguramente depende esta atividade para se expandir no território paranaense.

Ora, as políticas que buscam o desenvolvimento integrado da atividade turística segundo a ótica da sustentabilidade, devem ser implementadas através de processos de gestão participativos, descentralizados, que promovam a articulação entre os poderes administrativos, assim como a harmonização dos interesses de todos os atores sociais envolvidos.

Além disso, é fundamental criar estruturas de planejamento e gestão menos vulneráveis às mudanças de ordem político-eleitoral. Especificamente em relação ao desenvolvimento do turismo no Paraná, observa-se que as ações do governo não têm levado em conta a questão dessas mudanças, as quais podem ocorrer ao longo da execução de projetos e programas apresentados por uma determinada administração. Assim, principalmente para projetos de implementação mais complexa e que exigem ações de longo prazo, tal como é caso dos Projetos Regionais, coloca-se a necessidade de se criar estruturas autônomas de gestão territorial e de administração financeira.

Enfim, o turismo pode vir a contribuir decisivamente para o desenvolvimento socioespacial do Paraná, desde de que seu incremento se dê segundo um modelo de planejamento integrado, e desde que as ações que visam promover a atividade tenham continuidade.

Referências bibliográficas

- BECKER, B. (1996). Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: *Turismo, espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec, pp.181-192.
- BENEVIDES, I. (1998). *Turismo e Prodetur. Dimensões e olhares em parceria*. Fortaleza: BN/UFC.
- BENI, M. C. (1997). Política e estratégia de desenvolvimento regional. Planejamento integrado do turismo. In: *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec, vol. 1, pp. 79-86.
- _____ (2000). Política e estratégia do desenvolvimento regional - planejamento integrado e sustentável do turismo. In: *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- _____ (2001). A política do turismo. In: *Como aprender turismo e como ensinar*. São Paulo: SENAC, vol. 1, pp. 177-202.
- CARDOSO, F. H. (1998). *Programa de Governo*. Brasília. [s.e]
- CARVALHO, C. L. de (2000). *Turismo. Uma arma poderosa para incrementar o crescimento*. Brasília: Documentos da Embratur. Ministério do Esporte e Turismo/Governo Federal.
- CARTA EUROPEA DEL TURISMO SOSTENIBLE EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS (1999). Madri: Texto Oficial.
- CATER, E. (1994). *Ecotourism. A sustainable option*. West Sussex: Jhon Wiley & Sons.
- CAVACO, C. (1996). Turismo rural e desenvolvimento local. In: *Turismo e Geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec. pp. 94 -121.
- CAZES, G. (1989). *Les nouvelles colonies de vacances. Le tourisme international à conquete du tiers monde*. Paris: L'Harmattan, Col. Tourisme et Sociétés.
- _____ (1996). Turismo e subdesenvolvimento. Tendências recentes. In: *Turismo e Geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec. pp. 77-85.
- _____ (1999). Les litoraux en proie au tourisme. Éléments de réflexion. Paris: *Revista Herodote*. pp.144 -164.
- CICLO DA ECOSUL (1997). *Mercosul e meio Ambiente. Oportunidades e desafios para a gestão ambiental*. Campo Grande: Fundação Terceiro Milênio-Pantanal, SEMADES.
- CLANCY, M. J. (1999). Turismo y desarrollo. El caso del México. *Annals of Research Tourism en Español*. vol. 1, (1). pp.01-23
- CRICK, M. (1992). Representaciones del turismo internacional en las ciencias sociales: sol, sexo, paisajes, ahorros y servilismos. In: *Los mitos del turismo*. Madrid: Endymion.
- CRUZ, R. C. (2000). *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.
- DE KADT, E. (1992). Turismo: Passaporte para el desarrollo? In: *Los mitos del turismo*. Madrid: Endymion.
- DELGADO DE BRAVO, M. e MENDEZ, E. (1997). Ordenamiento territorial: um conceito operativo. *Revista Geográfica Venezolana*, vol. 38, (2). pp. 141-152.
- ECOPARANÁ (1999). *Planejamento do desenvolvimento do turismo no Estado do Paraná*. Curitiba.
- EUROSTAT/L'AGENCE EUROPÉENNE DE ENVIRONNEMENT. (1999). *S.D.E.C - Schéma de développement de l'espace communautaire. Une strategie pour un developpment équilibré et soutenable de l'Union Européenne*. Bruxelles: Comission Européenne.
- EMBRATUR (1996). *Política Nacional de Turismo. Diretrizes e programas*. Brasília: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo/Governo Federal.
- _____ (1998). *A indústria do turismo no Brasil. perfil e tendências*. Anuário estatístico. Brasília: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo/Governo Federal.
- _____ (1999). *Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Diretrizes*. Brasília: Ministério do Esporte e Turismo/Governo Federal.
- _____ (2000). *A Indústria do turismo no mundo e no Brasil*. Brasília: Ministério do Esporte e Turismo/Governo Federal.
- _____ (2001). *Relatório de gestão. Exercício 2000*. Brasília: Ministério do Esporte e Turismo/Governo Federal.
- EMBRATUR/IBAMA (1994). *Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo*. Brasília: Ministério da Indústria Comércio e Turismo/Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/Governo Federal.

- EMBRATUR/IBAMA (2000). *Programa Parques do Brasil*. Brasília: Ministério da Indústria Comércio e Turismo/Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/Governo Federal.
- GARROD, B. & FYALL, A. (1998). Beyond the rhetoric of sustainable tourism? *Tourism Management*, vol. 19, (3). pp. 199-212.
- GORMSEM, E. (1989). El Turismo internacional como nuevo frente pionero en los países tropicais. In: *Teoría e praxis del espacio turístico*. Hochimilco/México: UAM.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ (1998). *Paraná. Uma história de transformação*. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento.
- _____ (1999). *Turismo e esportes. Ações prioritárias*. Curitiba: Ecoparaná.
- _____ (2000b). *Plano plurianual 2000/2003*. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.
- _____ (2001a). *Diretrizes para o turismo em áreas naturais no Estado do Paraná sob a ótica da sustentabilidade*. Curitiba: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos/Instituto Ambiental do Paraná.
- _____ (2001b). *Programas de governo*. Curitiba: Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.
- _____ (2002). *Relatório dos principais programas e ações em 2001*. Curitiba: Mensagem à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná.
- HALL, C. M. & LEW, A. A. (orgs). (1997). *Sustainable tourism. A Geographical perspective*. London/New York: Longman.
- HALL, C. M. (2001). *Planejamento turístico. Políticas, processos e relacionamentos*. São Paulo: Contexto.
- INSKEEP, E. (1991). *Tourism planning. An integrated and sustainable development approach*. London/New York: Van Nostrand Reinhold.
- IOANNIDES, D. & DEBBAGE, K. (1997). *Economic geography and tourism*. New York/London: Routledge.
- IPARDES. (1996). *Regiões de planejamento no Estado do Paraná*. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.
- _____ (1999a). *Paraná: projeções de população 1991-2020*. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- _____ (1999b). *Indicadores econômicos do Estado do Paraná*. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.
- JAUME FONT, R. P. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- JURDAO, F. (1992). *Los mitos del turismo*. Madri: Endymion.
- LOPES JÚNIOR, E. (1997). Sombras sobre o reino de Dionísio: população, meio ambiente e urbanização turística no litoral do RN. *Turismo e meio Ambiente. Textos didáticos*. Campinas: IFCH/UNICAMP, (31), vol. 2, pp. 31-52.
- LOZATO-GIOTART, J. P. (1985). *Geographie du Tourisme. De l'espace regardé a l'espace consommé*. Paris: Masson.
- MATHIESON, A. & HALL, P. (1982). *Tourism. Economic, phisical and social impacts*. London/New York: Longman.
- MELLO e SILVA, S. B. (1996). Geografia, turismo e crescimento: o exemplo do Estado da Bahia. In: *Turismo e Geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec. pp. 122-141.
- MPOG (2000). *Programa Avança Brasil*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Governo Federal.
- MPOG/BNDES (2001). *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social/Governo Federal.
- NAISBITT, J. (1994). *Paradoxo global*. Rio de Janeiro: Campus.
- NOGUEIRA, C. (1999). Turismo, integração e desenvolvimento regional. In: Espaço e geografia. *Revista do Departamento de Geografia/Programa de Pós-Graduação*. Ano 3, n.1, Brasília: Instituto de Ciências Humanas/UNB.
- OMT (1998). *Turismo: Horizonte 2020. Nuevas previsiones de la Organización Mundial del Turismo*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- _____ (1999a). *Changes in leisure time. The impact on tourism*. Madri: Word Tourism Organization.
- _____ (1999b). *Desarrollo turístico sostenible. Guía para administraciones locales*. Madrid.

- Organización Mundial del Turismo, 2ª ed.
- _____ (1999c). *Agenda para planificadores locales: Turismo sostenible y gestión municipal. Edición para América Latina y Caribe*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- _____ (2000). *Tendências de los mercados turísticos: Edición para las Américas*. Madrid: Organización Mundial del Turismo.
- PARANÁ TURISMO (1997). *Guia técnico do turismo no Estado do Paraná*. Curitiba: Secretaria de Estado do Esporte e Turismo.
- _____ (2001a). *Municípios turísticos no Estado do Paraná*. Secretaria de Estado do Esporte e Turismo.
- _____ (2001b). *Dados estatísticos relativos ao turismo no Paraná*. Curitiba: Secretaria de Estado do Esporte e Turismo.
- PEARCE, D. (1989). *Tourism development*. New York/London: Longman.
- _____ (1991). *Tourism today: A geographical analysis*. New York/London: Longman.
- REVISTA MERCOSUL ON LINE (2001). *O relançamento do Mercosul*. In: webpage: www.mercosulonline.gov.br
- RODRIGUES, A. B. (1996). Percalços do planejamento turístico: o Prodetur-NE. In: *Turismo e Geografia. Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec.
- _____ (1997a). *Turismo e espaço. Rumo a um conhecimento transdisciplinar*. São Paulo: Hucitec.
- _____ (org). (1997b). *Turismo, modernidade e globalização*. São Paulo: Hucitec.
- _____ (1999). Abordagem geográfica do espaço do turismo. In: *Turismo com ética*. Fortaleza: Ed. da UECE. pp. 76-99.
- _____ (org). (2001). *Turismo rural*. São Paulo, Contexto.
- _____ (2002). Desenvolvimento local como bandeira de uma política de emancipação e afirmação. In: *Políticas públicas e o lugar do turismo*. Brasília: UNB/MMA/PROECOTUR.
- RUSCHMAN, D. (1997). *Turismo e planejamento sustentável*. São Paulo: Papirus.
- SEICT (2001). *Fórum para o turismo sustentável no Paraná. Relatório de trabalho*. Curitiba: Secretaria de Estado, da Indústria, Comércio e Turismo.
- SILVEIRA, M. A. T. (1997). Planejamento territorial e dinâmica local: Bases para o turismo sustentável. In: *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec. pp. 87-98.
- _____ (1998) Políticas de desenvolvimento e sustentabilidade: Possibilidades e perspectivas com base no turismo. *RA'E'GA, O Espaço Geográfico em Análise*. Revista do Departamento de Geografia, UFPR, nº02, ano II, pp. 43-65.
- _____ (1999). Turismo e espaço urbano: Uma abordagem de Curitiba. In: *Da cidade ao campo. A prática turística*. Fortaleza: UECE. pp. 60-81.
- _____ (1999b). Ecoturismo na Ilha do Mel-Pr. In: *Turismo e Meio Ambiente*. Fortaleza: UECE. pp. 138-151.
- _____ (2001). Política de turismo e oportunidades ao desenvolvimento local. In: *Turismo Rural*. São Paulo: Contexto. pp. 133-150.
- SIRGADO, J. R. (2001). Espaço turístico e desenvolvimento no Cone Leste Paulista. In: *Turismo Rural*. São Paulo: Contexto. pp. 69-98.
- SWARBROOKE, J. (2000). *Turismo sustentável. Conceitos e impacto ambiental*. São Paulo: Aleph, vol. 1.
- THEOBALD, W. ed. (1994). *Global Tourism. The next decade*. Oxford: Butterworth Heinemann.
- TWINING-WARD, G. (1998). Towards sustainable tourism development: observations from a distance. *Tourism Management*, (20), pp. 187-188.
- URRY, J. (1996). *O olhar do turista. Lazer e viagens na sociedade contemporânea*. São Paulo: Nobel.
- VALENZUELA, M. (org). (1997). *Los turismos de interior. El retorno a la tradición viajera*. Madrid: Colección de Estudios/UAM.
- _____ (1998). Spain - the phenomenon of mass tourism. In: *Tourism and economic development*. London: Belhaven Press. 7ª edition.
- VERA, F. et al. (1997). *Análisis territorial del turismo. Una nueva Geografía del Turismo*. Barcelona: Ariel, Col. Geografía.
- WAHAB, S. & PIGRAN, J. (1997). *Tourism, development and growth*. New York: Routledge.
- WILLIAMS, A. & SHAW, G. (1997). Tourism and environment: sustainability and economic restructuring. In: *Sustainable tourism. A geographical perspective*. Longman. New York/London. pp. 49-61.