

A evolução do sistema institucional público do turismo baiano¹

Lúcia Aquino de Queiroz*

A problemática da intervenção e dos limites à atuação estatal no turismo

A intervenção do Estado no domínio econômico é um tema que, apesar de estar em voga na esfera acadêmica e política há mais de dois séculos, mantém ainda a sua contemporaneidade. De acordo com Guimarães (1966, p. 14), esta questão encontra-se na base de toda política e, quanto mais o poder público se orienta para o comando do desenvolvimento, mais a temática da intervenção estatal na economia evolui da perquirição acadêmica para uma discussão viva, trazida à cena por opções constantes.

Reportando-nos à atividade turística baiana, é possível observar que a importância atualmente assumida pela problemática da intervenção e dos limites à atuação do Estado ratifica a contemporaneidade dessa questão, conforme assinalado por Guimarães (Ibid.). No transcurso da evolução do turismo baiano, o Estado esteve sempre presente, atuando, sobretudo a partir da década de 1970, com um modelo amplamente interventor. Hoje, porém, esse modelo está sendo questionado, extrapolando a agenda de discussões do meio acadêmico e abarcando amplos segmentos da sociedade civil. Ressalta-se que, nesse caso, o debate vem sendo promovido principalmente pelo próprio Estado, que, diante das transformações em curso na economia mundial e frente às exigências de ordem fiscal e à necessidade de elevar a competitividade do turismo baiano, está buscando rever o seu próprio papel.

Obviamente, não se pode deixar de pontuar a inexistência, no curso da história, de um Estado inteiramente alheio ao setor privado da economia (Id. Ibid.). Mesmo para a Escola Liberal Clássica, que apregoava a defesa de um “Estado ausente às leis de mercado,” ao poder público eram atribuídas diversas funções, como “a manutenção de obras e instituições necessárias à sociedade, o controle da taxa de juros e da emissão de papel-moeda e até mesmo a proteção da indústria nacional essencial à defesa do país” (Araújo, 1988, p. 31). Nas últimas décadas, os argumentos contrários à forte presença estatal na esfera econômica estiveram presentes, com maior notoriedade, no discurso neoliberal (Iriate, 1995, p. 25-60). Observa-se, porém, que as práticas dos países que adotaram ou ainda adotam modelos pautados nessa doutrina distanciam-se da situação de uma real não-intervenção do poder público na economia.

No turismo baiano especificamente, as maiores críticas, em larga medida procedentes da própria esfera estatal, não são exatamente direcionadas à interferência do setor público sobre o privado, mas sobretudo aos resultados do modelo interventor adotado, que conduziu a uma certa passividade da classe empresarial. Os empresários vinculados ao *trade* turístico estadual e, principalmente, ao soteropolitano, beneficiando-se das estratégias intervencionistas empregadas pelo governo, passaram a atribuir ao Estado a responsabilidade pelo desempenho quase integral da atividade.

Ao longo do processo evolutivo do turismo baiano e para fomentá-lo, o Estado decidiu tornar-se, ele mesmo, um empreendedor privado. Construiu e arrendou hotéis e outros equipamentos turísticos em regiões pouco propícias à atração do capital privado, mas não exclusivamente nelas; também investiu e gerenciou equipamentos de grande porte na cidade do Salvador, *locus* dotado de maior poder de competitividade no contexto do turismo estadual. Posteriormente, ainda que se desvinculando da produção direta, o Estado permaneceu como o provedor da atividade, intervindo em todas as etapas do seu processo produtivo. Assim, assumiu na produção, dentre outras, a atribuição de preparar a mão-de-obra; no consumo, arcou com a responsabilidade pela atração e permanência da demanda; na distribuição, com a tarefa de viabilizar o acesso dos visitantes aos destinos e atrativos turísticos estaduais.

Em face das peculiaridades do turismo, uma atividade “complexa e muito horizontal que afeta notáveis âmbitos de competência setoriais, mas que necessita orientação pelo seu amplo impacto na criação de emprego, renda, relações sociais” (Vera, et. al., 1997, p. 313) e ambientais, a política turística deve envolver, esquematicamente, conforme Figueirola Palomo (1985, p. 366), três classes de elementos: os fins a alcançar, relacionados, dentre outros fatores, ao aumento dos ingressos e à melhoria da qualidade de vida da população; os meios utilizados, representados por uma oferta de alta qualidade, com preços competitivos; e as relações entre fins e meios, equivalente ao conjunto da demanda turística.

O grande questionamento em relação à política do turismo – lançado, inclusive, por Figueirola Palomo – refere-se a quem deve instrumentá-la ou colocá-la em ação. Segundo esse autor, o sujeito ativo da política turística pode se identificar com o Estado, representado por um conjunto de organismos de governo e por autoridades regionais. Sugere ainda um esquema básico para a ação estatal em matéria de política turística, indicando que o Estado não pode permanecer indiferente ante os movimentos

turísticos em função das repercussões que isso pode gerar, devendo apoiar o desenvolvimento dessa atividade, uma vez que, “além de contar com os meios econômicos, (o Estado) possui instrumentos jurídicos, administrativos e de polícia para sua ordenação e equilíbrio”. E recomenda, quanto ao papel do Estado no turismo, que se deve resumir a:

- estimular e incentivar a iniciativa privada com fins a um desenvolvimento mais intenso e harmônico;
- prestar ajudas econômicas e de orientação nos projetos que promovam efeitos sociais e econômicos benéficos;
- defender os recursos naturais, históricos e patrimoniais e os direitos dos consumidores turistas;
- controlar o equilíbrio estrutural e o cumprimento da normativa;
- criar e articular o marco jurídico para o normal e perfeito desenvolvimento e expansão;
- corrigir desajustes mediante ações diretas e indiretas” (Id. Ibid. p. 376-377).

O Estado não pode permanecer indiferente ante os movimentos turísticos em função das repercussões que isso pode gerar, devendo apoiar o desenvolvimento dessa atividade, uma vez que, “além de contar com os meios econômicos, possui instrumentos jurídicos, administrativos e de polícia para sua ordenação e equilíbrio”.

Na Bahia, o questionamento em relação ao papel do Estado no turismo e a quem deve caber a responsabilidade por instrumentar e colocar em ação a política turística, encontra-se em grande efervescência. Propõe-se, hoje, um novo modelo de gestão turística, com ampla participação da iniciativa privada e de diversos segmentos da sociedade civil organizada. Com essa proposta, o Estado, seu principal defensor, evidencia a intenção de restringir a sua atuação no turismo e de dividir a responsabilidade das funções assumidas no transcurso da história.

Fases do Sistema Institucional Público do Turismo Baiano

Fase 1 – Implantação: a institucionalização do turismo baiano

Durante a sua fase inicial de implantação, compreendida entre a década de 1930 e o ano de 1962, o Sistema Institucional Público do Turismo Baiano

foi conduzido pela municipalidade, por meio dos distintos organismos pertencentes à estrutura da Prefeitura Municipal do Salvador. Ao longo desse período, o turismo praticado na Bahia caracterizou-se como uma atividade incipiente, em grande medida realizada por visitantes estrangeiros, que chegavam à Capital em transatlânticos, ou por turistas nacionais/regionais, que se deslocavam de áreas interioranas em busca das propriedades terapêuticas das águas das estâncias hidromiúnerais (Itaparica, Olivença, Caldas do Jorro e Águas de Cipó).

Em um primeiro momento, no qual a coordenação do turismo esteve a cargo de uma pequena seção atrelada ao Gabinete do Prefeito, composta por quatro a cinco funcionários, o caráter amadorístico da atividade desenvolvida em Salvador expressava-se, dentre outros elementos, através das relações quase informais estabelecidas entre aqueles que desempenhavam as funções receptivas e os visitantes. Em geral, os poucos “guias” existentes, em grande parte estudantes, conhecedores da história local, esperavam os turistas no cais do porto, conduzindo-os aos atrativos de mais fácil acesso – normalmente monumentos histórico-culturais, situados no Centro Histórico. A cidade dispunha de poucos equipamentos e serviços turísticos, mas a iniciativa privada já se fazia presente com uma oferta, ainda que restrita, de empreendimentos hoteleiros, assim como de bares e restaurantes. O apoio prestado pelo organismo municipal responsável pela gestão da atividade restringia-se à concessão de informações e ao suporte à organização das manifestações populares, com destaque para o Carnaval.

Na década iniciada em 1950 houve uma primeira preocupação com a capitalização e com a busca de um maior respaldo para as ações do organismo gestor do turismo de Salvador, ao tempo em que se procurou fomentar a indústria hoteleira, ainda incipiente. Para tanto foram criados, em 1951, a Taxa de Turismo e, em 1953, o Conselho Municipal de Turismo (CMT) e a Diretoria Municipal de Turismo (DMT), instituindo-se uma lei de isenção de impostos municipais a estabelecimentos de hospedagem. No ano seguinte à implantação desses dois organismos, Salvador consagrou-se como a cidade do Brasil pioneiramente contemplada com a confecção de um Plano Diretor de Turismo. A preocupação com a produção de informações e com a qualificação da

mão-de-obra conduziu à confecção do primeiro mapa turístico da cidade e à realização do primeiro curso de Tradição e História da Bahia. Naquele momento, a liderança dessas ações partia de um pequeno grupo de pessoas que mantinham algum vínculo com o organismo gestor do turismo municipal, a exemplo de Albano Marinho de Oliveira (Diretor da Seção de Turismo), Valdemar Angelin (Diretor da DMT) e João Dórea (responsável pela confecção do primeiro Plano Diretor de Turismo). Apesar dessas ações, pouco se conseguiu em termos do alcance de uma gestão mais dinâmica da atividade. O próprio Plano de Turismo, em que pese o seu caráter pioneiro, não chegou a ser implementado pelas autoridades competentes. Dentre outros problemas, havia dificuldades de acesso rodoviário a Salvador – único núcleo turístico do Estado contemplado pelas diretrizes e legislação turística – a carência de mão-de-obra especializada era notória e a rede hoteleira local era frágil. Ainda não se tinha a percepção do turismo como uma atividade econômica rentável.

No final dos anos 1950 o turismo passou a ser inserido no planejamento estadual, estando presente nos capítulos do Programa de Recuperação Econômica da Bahia e no PLANDEB. Foi criada, na Fundação CPE, uma subcomissão para tratar dessa atividade. A gestão do Estado, entretanto, não prosperou nesse período. Concomitantemente a essa tentativa de institucionalização do turismo efetuada pelo Governo Estadual, a Prefeitura Municipal do Salvador implantou, na estrutura da Secretaria de Educação e Cultura, o Departamento de Turismo e Diversões Públicas (DTDP). Dirigido por Carlos Vasconcelos Maia, gestor empreendedor e visionário, o DTDP inaugurou uma nova forma de gerenciamento do turismo, com ampla participação da intelectualidade e dos artistas locais. Apesar de defrontar-se com sérias restrições orçamentárias, o organismo gestor do turismo municipal usufruía do apoio da imprensa, do *trade* e de diversos segmentos sociais e, assim, passou a assumir a responsabilidade pelo *marketing* e pela qualificação da mão-de-obra turística, fornecendo suporte técnico a diversos empreendimentos. Pode-se também atribuir ao DTDP o mérito pela instalação do Conselho de Turismo – criado no início da década, mas até esse momento sem funcionalidade – pela ampliação dos

incentivos municipais à hotelaria e pela expressividade que a Bahia alcançou no cenário do turismo nacional àquela época. Esse órgão passou, inclusive, a servir de modelo, fornecendo consultoria para diversos outros detentores de funções similares no país. Apesar desses avanços, em face do pouco interesse despertado pelo turismo no Brasil – e não exclusivamente junto aos poderes públicos estadual e municipal – e das complexidades próprias dessa atividade – que requerem, para o seu bom funcionamento, a existência de um amplo suporte infra-estrutural e superestrutural, equipamentos e serviços específicos – o turismo continuou apresentando fragilidades similares às observadas em inícios dos anos 1950. Dentre essas, podem-se ressaltar os problemas decorrentes da qualidade dos serviços hoteleiros; a concentração das ações na Capital, apesar das iniciativas de Vasconcelos Maia de trabalhar em parceria com alguns municípios do entorno metropolitano; a restrita disponibilidade de mão-de-obra qualificada e o baixo desempenho econômico do turismo.

Fase 2 – Transição: constituição de elementos fundamentais à mudança do modelo de desenvolvimento turístico

A segunda fase da gestão turística baiana iniciou-se em 1963, após a inauguração da BR-116, a Rio-Bahia, que possibilitou o incremento do fluxo de turistas nacionais por via rodoviária. Durante o período vigente entre esse ano e 1971, a gestão do turismo passou por transformações expressivas nos âmbitos municipal e estadual. Na esfera municipal, foi extinto, em 1964, o DTDP, e criada a Superintendência de Turismo do Salvador (SUTURSA), um organismo que buscou reproduzir algumas das ações implementadas pela equipe sob o comando de Vasconcelos Maia, mas que não conseguiu manter o caráter de vanguarda do Departamento. No âmbito estadual, como decorrência da instituição da Política Nacional de Turismo, que resultou na criação da Embratur e do CNTur, foi desencadeado o processo de gestão contínua do turismo, tendo por marcos a implantação, em 1966, do Departamento de Turismo – um organismo com atribuições muitas vezes superpostas às da SUTURSA – e da Hotéis da Bahia S. A, Bahiatursa, em 1968, uma entidade

direcionada ao fomento do setor hoteleiro e vinculada à Secretaria de Assuntos Municipais e Serviços Urbanos. Já no final dessa fase, o modelo de desenvolvimento do turismo baiano começou a sofrer alterações, assumindo um caráter cada vez mais exógeno, pautado em uma maior presença do capital externo à região, o qual passou a migrar para o Estado em busca de rentabilidade, sobretudo através da implantação de equipamentos de hospedagem. Entretanto, a consolidação desse modelo só foi efetivada na fase seguinte, a partir da atração de um expressivo número de empreendedores para a atividade turística estadual.

Fase 3 – O incremento da Ação Institucional: 1971 a 1990

A etapa principiada na primeira metade dos anos 1970 caracterizou-se pelo início do crescimento turístico no Brasil capitaneado pela ação governamental, orientado como indústria e atrelado ao processo de industrialização que ocorreu no país e, em particular, na Bahia. De modo a viabilizar o modelo de desenvolvimento nacional vigente no período, pautado na estratégia de desconcentrar a produção nacional – o que, dentre outros resultados, possibilitou a implantação dos grandes complexos industriais baianos – foi montado um sistema viário que permitiu uma maior acessibilidade à Capital e também aos núcleos turísticos litorâneos.

Ao longo das duas décadas que compreenderam essa fase, o gerenciamento do turismo baiano viveu fatos de extrema notoriedade. A gestão governamental estadual iniciada em 1971 procedeu, pela primeira vez, a uma reestruturação do Sistema Estadual de Turismo, com a criação, na estrutura da Secretaria da Indústria e Comércio (SIC), do Conselho Estadual de Turismo (CETUR) e da Coordenação de Fomento ao Turismo (CFT). Enquanto a CFT assumiu as funções de planejamento, a Bahiatursa, que também passou a atrelar-se à estrutura da SIC, permaneceu como órgão executivo, tendo, entretanto, ampliado as suas funções e assumido, além do fomento à hotelaria, a qualificação dos recursos humanos e dos serviços. Em face das recomendações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi constituído o primeiro planejamento estadual – o Plano de Turismo do Recôncavo (PTR) – que, apesar

de não ter sido implantado integralmente, subsidiou as ações da gestão de Manoel Castro à frente da Bahiatursa (1971 a 1975). No ano de 1973, após sofrer uma reestruturação, a Hotéis da Bahia S A, passou a denominar-se Empresa de Turismo da Bahia (Bahiatursa). As suas atribuições foram, mais uma vez, ampliadas, incorporando a realização de ações direcionadas ao segmento histórico-cultural; ao *marketing* voltado prioritariamente aos mercados do Sul e Sudeste do país; e à produção de estudos e estatísticas, iniciando-se, de forma pioneira, o trabalho de classificação da hotelaria. O setor hoteleiro expandiu-se, podendo-se registrar a construção de grandes hotéis na orla de Salvador e no interior (Salvador Praia Hotel, Ondina Praia Hotel, na Capital, e Hotel Vela Branca, em Porto Seguro, em 1972; Bahia Othon Palace Hotel, em 1974, Hotel Meridien Bahia, em 1975, dentre outros). Ainda em 1973 foi extinta a SUTURSA, encerrando-se, temporariamente, a gestão municipal do turismo de Salvador.

Na segunda metade da década de 1970, com os propósitos de descentralizar a atividade turística, fortalecendo outras áreas externas à Capital; de ampliar o tempo de permanência do visitante na Bahia e de possibilitar o incremento do segmento de negócios e, assim, a redução da sazonalidade turística em Salvador, o Estado criou duas subsidiárias da Bahiatursa: a Empreendimentos Turísticos da Bahia S/A (EMTUR), responsável pela construção de hotéis e equipamentos turísticos no interior, e a Bahia Convenções S A – Conbahia, destinada a gerenciar o Centro de Convenções, implantado em 1979. Ainda nesse último ano da década de 1970, foi procedida a unificação do comando político e administrativo das empresas estaduais de turismo – Bahiatursa, Emtur e Conbahia – sob a presidência de Paulo Gaudenzi, ao tempo em que o CETUR e a CFT foram extintos. A Bahiatursa assumiu as funções de planejamento e implantou um plano mercadológico, o Caminhos da Bahia, também orientado para a promoção do turismo no interior do Estado. Com o poder público estadual

responsabilizando-se pelas ações necessárias ao incremento do fluxo turístico – *marketing* interno e externo, captação de investimentos, de vôos internacionais, qualificação da mão-de-obra e dos serviços – a atividade expandiu-se, preponderantemente, na Capital, mas também em municípios do interior baiano. Essa expansão levou a que Salvador fosse contemplada com a implantação da primeira faculdade de turismo da Bahia (1984) e com o retorno da gestão municipal, através da criação da Empresa

Municipal de Turismo do Salvador (Emtursa), ao tempo em que o trabalho da Bahiatursa alcançava projeção nacional e até internacional.

Posteriormente a essa fase expansionista, alterações no quadro econômico nacional e local, decorrentes de uma conjuntura adversa (crise do petróleo, crise fiscal, elevação dos juros internacionais, crescimento da dívida externa, etc.) que impactou o país desde início dos anos 1980, agudizando-se, na Bahia, na segunda metade da década (momento em que a petroquímica também entrou em crise), levaram o governo estadual a dar prioridade a outras atividades em detrimento do turismo. Ao mesmo tempo, sofrendo com o desaquecimento da demanda

e dos investimentos, iniciou-se um processo de declínio de turismo. Nesse ínterim, durante o qual a Bahiatursa permaneceu vinculada à pasta da Indústria e Comércio, que passou a se denominar Secretaria da Indústria Comércio e Turismo (SICT), foram lançados dois estudos – um, produzido pela Fundação CPE e outro, resultante de uma parceria entre a SICT e a Universidade Federal da Bahia – contendo uma série de diretrizes para o turismo, que objetivavam subsidiar as ações da próxima gestão estadual.

Fase 4 – A evolução da gestão turística nos anos 90: o turismo assume o status de atividade econômica prioritária

A década de 1990 inaugurou uma nova fase, cuja estratégia central estava direcionada à retomada do crescimento econômico. Utilizando-se das indica-

ções contidas no PRODETUR-BA, confeccionado em 1992², e nos estudos institucionais produzidos pela Fundação CPE e pela SICT&UFBA, o Governo do Estado, antes mesmo da liberação dos recursos efetuada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR-NE), iniciou uma aplicação maciça dos investimentos direcionados à atividade turística baiana, possibilitando a atração de um amplo leque de empreendedores nacionais e estrangeiros. A Bahiatursa, ainda vinculada à estrutura da SICT, manteve a sua tradicional forma de intervenção na atividade, definindo como âncoras para a sua ação a qualificação dos serviços e dos recursos humanos, a captação de novas inversões e o trabalho de *marketing*. De modo a facilitar a implantação das estratégias programadas para o Estado e, ao mesmo tempo, permitir o incremento da ação promocional, a Bahia foi segmentada em zonas turísticas, detentoras de subespaços diferenciados.

Em meados da década de 1990 o governo baiano, assimilando o novo papel ocupado pela atividade turística no contexto da economia do Estado, compreendendo os vínculos entre turismo e cultura e atendendo aos novos requisitos do PRODETUR-NE – um programa de financiamento internacional para o turismo dos estados nordestinos – implantou a Secretaria de Cultura e Turismo (SCT). Retirou-se a gestão da Cultura da pasta da Secretaria da Educação e a do Turismo, da Secretaria da Indústria e Comércio. À estrutura da SCT foram integradas a Bahiatursa, a Fundação Cultural, a Fundação Pedro Calmon, o Instituto do Patrimônio Artístico e Cultural e o Arquivo Público. Em continuidade aos trabalhos iniciados no começo da década, a Bahiatursa permaneceu direcionando as suas ações estrategicamente para o *marketing*, a infra-estrutura e a capacitação. O Sistema Estadual de Turismo, fortalecido com a nova Secretaria, manteve-se na função de provedor quase único do turismo baiano, posição assumida, gradualmente, desde a criação da Bahiatur-

sa. Em 1995, ano de implantação da SCT, o BID iniciou a liberação de recursos para as obras previstas na primeira etapa do PRODETUR-NE, os quais se concentraram, sobremaneira, na Bahia e, dentro desta, na Costa do Descobrimento. O programa de financiamento desenvolvido em parceria com o Banco Interamericano pode ser criticado, dentre outros fatores, por implicar a captação de recursos externos – e, assim, a ampliação da dívida dos estados nordestinos – e a permanência das práticas dependentistas em relação aos organismos financiadores internacionais. Entretanto, os impactos sociais e econômicos para as áreas contempladas têm sido bastante expressivos, haja vista o exemplo da Costa do Descobrimento³.

Se, ao longo da última década, os avanços na economia do turismo estadual foram significativos, alguns problemas têm dificultado o alcance de uma maior competitividade. Apesar da expansão da atividade para o interior, Salvador permanece concentrando grande parte da economia turística estadual, seguida, com proximidade, por Porto Seguro. A diversidade de segmentos e produtos ofertados é ainda restrita, dificultado a atração de visitantes dotados de um maior poder aquisitivo. Na classe empresarial baiana observa-se uma baixa rentabilidade, a adoção de estratégias individuais e isoladas, baixo índice de capitalização, visão limitada e imediatista, etc. Por outro lado, ainda são perceptíveis, no setor público, uma atuação protagonista e paternalista, e, nas relações entre os setores público e privado, uma falta de confiança mútua (ver Secretaria da Cultura e Turismo, 2001, p.9).

Se, ao longo da última década, os avanços na economia do turismo estadual foram significativos, alguns problemas têm dificultado o alcance de uma maior competitividade. Apesar da expansão da atividade para o interior, Salvador permanece concentrando grande parte da economia turística estadual, seguida, com proximidade, por Porto Seguro. A diversidade de segmentos e produtos ofertados é ainda restrita, dificultado a atração de visitantes dotados de um maior poder aquisitivo. Na classe empresarial baiana observa-se uma baixa rentabilidade, a adoção de estratégias individuais e isoladas, baixo índice de capitalização, visão limitada e imediatista, etc. Por outro lado, ainda são perceptíveis, no setor público, uma atuação protagonista e paternalista, e, nas relações entre os setores público e privado, uma falta de confiança mútua (ver Secretaria da Cultura e Turismo, 2001, p.9).

Se, ao longo da última década, os avanços na economia do turismo estadual foram significativos, alguns problemas têm dificultado o alcance de uma maior competitividade. Apesar da expansão da atividade para o interior, Salvador permanece concentrando grande parte da economia turística estadual, seguida, com proximidade, por Porto Seguro. A diversidade de segmentos e produtos ofertados é ainda restrita, dificultado a atração de visitantes dotados de um maior poder aquisitivo. Na classe empresarial baiana observa-se uma baixa rentabilidade, a adoção de estratégias individuais e isoladas, baixo índice de capitalização, visão limitada e imediatista, etc. Por outro lado, ainda são perceptíveis, no setor público, uma atuação protagonista e paternalista, e, nas relações entre os setores público e privado, uma falta de confiança mútua (ver Secretaria da Cultura e Turismo, 2001, p.9).

Tendências delineadas para a gestão turística na Bahia

Na atualidade, em função das demandas diretas ou indiretas do PRODETUR, e diante, sobretudo, das necessidades de mudança impostas pela nova ordem econômica mundial, que estão a exigir um outro papel do Estado e um mais amplo poder de competitividade para aqueles espaços turísticos que

pretendem angariar uma maior projeção na economia turística global, o governo baiano vem buscando promover transformações na sua forma de atuação nessa atividade. Essas mudanças podem ser evidenciadas, por exemplo, nas articulações da SCT junto a outros organismos estaduais, requisitadas pelo próprio Plano de Desenvolvimento Turístico; nas tentativas de descentralização da gestão turística, notabilizadas por atitudes como a iniciativa de constituição do Conselho Regional de Turismo da Costa do Descobrimento⁴, ou de implantação do *Salvador Convention and Visitors Bureau*; na percepção de que o Sistema Estadual de Turismo deve concentrar-se em ações infra-estruturais e de *marketing* institucional, atribuindo aos organismos formadores uma maior responsabilidade pela educação para o turismo, o que já resultou na criação do Fórum de Estudos Avançados em Turismo; na consciência de que a atuação estatal no turismo baiano desenvolveu-se de forma paternalista, implementando atividades muitas vezes necessárias, mas que poderiam ter sido assumidas pela iniciativa privada; e na percepção de que se torna preciso elevar a competitividade turística da Bahia, para que se possa alcançar a pretendida meta da liderança desse Estado no turismo nacional até 2005, o que conduziu à proposta de modificação do modelo de gestão, com a implantação de uma nova estratégia de planejamento, o chamado *Cluster de Empretenimento*.

A idéia do *Cluster* – sugerida pela equipe da Monitor, empresa de Michael Porter responsável pela elaboração da proposta do “Cluster de Empretenimento da Bahia” – ao implicar uma maior interação entre as empresas que compõem o *trade* turístico e uma ampla articulação desse conjunto com o setor público e com diversos segmentos da sociedade civil organizada, irá requerer uma mudança de mentalidade dos gestores governamentais e da classe empresarial. Está claro que o Estado pretende e necessita restringir a sua atuação na atividade turística. Por outro lado, está também evidente que tal redução não poderá significar uma passagem de um modelo interventor

para um outro, próximo do denominado por Iriate como “Estado Ausente” (Ob. cit.; p. 43).

Ao menos na próxima década, o Estado não poderá se retirar do gerenciamento do turismo. Deverá manter-se como indutor do processo de desenvolvimento dessa atividade, permanecendo nas funções de condutor do PRODETUR (que está passando por uma avaliação e deverá ingressar em uma nova etapa ainda este ano); de agente intermediário, responsável por interligar os diversos atores/instituições (comunidades, prefeituras, outros organismos estaduais, etc.) envolvidos com esse planejamento; e promotor da articulação entre este plano e o turismo em geral, com os demais segmentos da economia baiana. Em adição, deverá manter-se à frente dos trabalhos de desenvolvimento do *marketing* institucional do Estado e de busca da melhoria da qualidade da infra-estrutura e das instituições, atuando como agente facilitador para o desenvolvimento das estratégias de planejamento.

Em parceria com a iniciativa privada, sobretudo através do Conselho de Turismo⁵ – a ser constituído, majoritariamente, pela classe empresarial, mas, também, por representantes do setor público – o Estado deverá permanecer no comando do planejamento estratégico, definindo ações prioritárias e estimulando uma gestão descentralizada da atividade. Essa descentralização terá que ser praticada inclusive em termos espaciais. Faz-se necessária, nos processos decisórios, não apenas uma maior participação, juntamente ao governo, de expoentes da iniciativa privada baiana ou nacional (como está subentendido na proposta de criação do Conselho, sugerido pela equipe da Monitor), mas também dos mais diversos agentes locais (prefeitura, ONGs, segmentos empresariais e outros que compõem a sociedade civil) atuantes nos núcleos turísticos existentes na Bahia.

O turismo envolve a participação de agentes com perfis completamente diferenciados – desde um grande hoteleiro ao vendedor ambulante – e, portanto, muitas vezes dotados de interesses divergentes e até conflitantes. Além disso, a espacialização

Está claro que o Estado pretende e necessita restringir a sua atuação na atividade turística. Por outro lado, está também evidente que tal redução não poderá significar uma passagem de um modelo interventor para um outro, próximo do denominado por Iriate como “Estado Ausente”.

dessa atividade na Bahia tende a abarcar regiões distintas, não só em termos dos atrativos – patrimônio natural, histórico-cultural, etc. – dos equipamentos e serviços e da infra-estrutura existentes, mas também do estágio de desenvolvimento socioeconômico e político de cada comunidade. Dessa forma, recomenda-se que, juntamente à criação do Conselho Estadual, busquem-se instrumentos, a exemplo da implantação de consórcios nas diversas regiões turísticas, que envolvam representações do governo e das lideranças locais/regionais, objetivando viabilizar uma mais ampla integração territorial.

A integração territorial proposta deverá compreender uma articulação entre as políticas turísticas definidas nos âmbitos local, regional e estadual, com vistas à internalização de forças que possibilitem uma maior participação dessas regiões nos mecanismos competitivos que permeiam a atividade turística. Sabe-se que essa proposição é um grande desafio, principalmente porque irá requerer uma prática, pouco usual na Bahia, de descentralização político-administrativa e de trabalho em parceria, e, ao mesmo tempo, irá também requisitar, desses organismos, agilidade e dinamismo suficiente para enfrentarem os inúmeros desafios que certamente estarão presentes no transcurso da pretendida trajetória de crescimento do turismo estadual. Frente ao quadro de elevada competitividade do mercado turístico mundial e nacional, não se pode deixar a evolução da atividade turística baiana sob o controle exclusivo do Estado, mas tampouco pode-se subordiná-la aos acertos de uma improvisação que poderá ser a causa de graves fracassos.

A idéia de uma gestão participativa, de um maior comprometimento da iniciativa privada e de uma interação entre os poderes público, o setor privado e distintos segmentos da sociedade está presente na Bahia desde a confecção do Plano Turístico do Recôncavo, em inícios da década de 1970. Ainda que a proposta do *Cluster* traga alguns diferenciais que possam torná-la mais atrativa aos distintos agentes envolvidos, a realidade é que os momentos históricos da apresentação das idéias do PTR e de lança-

mento da proposta atual são completamente diferenciados e, nesse caso, mais favoráveis à segunda estratégia. Distintamente dos anos 70, o turismo é hoje uma atividade econômica de ponta no Estado. Por outro lado, a redução da participação estatal na atividade não resulta de uma mera percepção de um equívoco do modelo paternalista. É, como visto, uma exigência da nova dinâmica mundial. Em decorrência da conjunção desses fatores, evidencia-se a tendência do Estado para alterar a sua forma de participação na atividade turística, independentemente do sucesso ou do insucesso da proposta do *Cluster*.

Diante da complexidade do turismo, decorrente das suas inter-relações com os mais diversos setores e segmentos, o que significa, em consequência, que o desempenho positivo de um equipamento/serviço passa a depender não apenas da sua gestão individualizada, mas dos resultados de um conjunto bem-sucedido, caberá à iniciativa privada baiana e, destacadamente, à soteropolitana, buscar, coletivamente, um novo modelo de

atuação nessa atividade. Assim, resta à classe empresarial adotar a proposta ora apresentada pelo governo estadual ou outra estratégia qualquer que implique uma mudança de comportamento, visando à melhoria da oferta e à integração entre os próprios empresários e destes com o setor público e com outros segmentos da sociedade civil, caso realmente vise a uma maior competitividade para o seu negócio, em particular, e para o turismo baiano em sua totalidade. Quiçá, as transformações em curso no aparelho do Estado e a concorrência vigente no mercado turístico venham a ser, de fato, os elementos propulsores para a necessária mudança de comportamento do *trade* turístico local, contribuindo, assim, para que a Bahia possa vir a alcançar uma maior projeção no contexto do turismo mundial.

Notas

1 Este artigo foi extraído do trabalho de pesquisa orientada “Turismo: A Evolução do Sistema Institucional Público – Uma Interpretação do Caso Baiano”, efetuado pela autora, sob ori-

entação do Prof. Dr. Sylvio Bandeira de Mello e Silva, visando cumprir os requisitos acadêmicos para o exame de qualificação do Doutorado em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional, ministrado através de convênio firmado entre a Universidade Salvador (UNIFACS) e a Universidad de Barcelona. A elaboração do trabalho original implicou a realização de uma extensa pesquisa secundária (efetuada em jornais publicados a partir de 1940 e em documentos do setor público, a exemplo de diários oficiais, livros, periódicos, etc.) e de entrevistas diretas com informantes qualificados.

- 2 O PRODETUR-BA foi confeccionado, em 1992, pelas empresas de consultoria, contratadas pelo governo baiano, Consultoria Turística Integrada (CTI) e SOLUÇÃO – Assessoria e Planejamento – objetivando “captar recursos financeiros internacionais através de financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sendo o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) o agente financeiro” (Bahiatursa, Prodetur, 1992, p. 3). Esse programa estadual de turismo, que deveria compor o planejamento da região Nordeste a ser apresentado ao BID, foi denominado PRODETUR, nome mais tarde assumido pelo Banco Interamericano – embora as negociações para o PRODETUR-NE estivessem em curso desde 1990, o programa para o turismo do Nordeste ainda não havia sido batizado – para o conjunto dos planos efetuados pelos estados nordestinos, dando origem à sigla BID-PRODETUR-Ne (ver Gaudenzi, 2001, p. 11).
- 3 Ver MENDONÇA JÚNIOR, Érico, et al. Turismo e desenvolvimento sócio-econômico: o caso da Costa do Descobrimento, 2000.
- 4 Ver SANT’ANNA, Dalva, et al. Gestão participativa para um turismo sustentável – o caso da Costa do Descobrimento, 2001.
- 5 A criação do Conselho de Turismo compreende uma das etapas definidas pela Monitor para o *Cluster* de Entretenimento para a Bahia.
- 6 Refere-se, exclusivamente, às referências mencionadas na síntese e não às trabalhadas na versão original.

Referências bibliográficas⁶

- ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Atlas, 1988. 158 p.
- BAHIATURSA. *Programa de Desenvolvimento Turístico da Bahia PRODETUR. Litoral Norte/Baía de Todos os Santos*. Relatório Final. Salvador: CTI/SOLUÇÃO, 1992. 139 p
- FIGUEIROLA PALOMO, Manuel. *Teoría económica del turismo*. Madrid: Alianza Universidad Textos, 1985. 434 p.
- GAUDENZI, Paulo. *Evolução da economia do turismo na Bahia*. Salvador. 2001. 33 p. (mimeo)
- GUIMARÃES, Ary. *Um sistema para o desenvolvimento*. Salvador: UFBA, Programa de Estudos de Sociologia Industrial e do Desenvolvimento, 1966. 184 p.
- IRIATE, Gregório. *Neoliberalismo sim ou não? Manual destinado a comunidades, grupos e organizações populares* (tradução João Paixão Neto). São Paulo: Paulinas, 1995. 87 p.
- MENDONÇA JÚNIOR, Érico Pina; GARRIDO, Inez Maria Dantas Amor; VASCONCELOS, Maria do Socorro Mendonça. *Turismo e desenvolvimento sócio-econômico: o caso da Costa do Descobrimento*. Salvador: Omar G. 2000. 156 p. II.
- QUEIROZ, Lúcia Aquino de. *Turismo: a evolução do sistema institucional público – uma interpretação do caso baiano*. Salvador: Universidad de Barcelona & UNIFACS. Trabalho de pesquisa sob a orientação do Prof. Dr. Sylvio Bandeira de Mello e Silva, 222 p. 2001. 222p. (mimeo)
- SANT’ANNA, Dalva Garcia; OLIVEIRA, Maria Teresa Chenaud Sá de; BERENSTEIN, Symona Gropper. *Gestão participativa para um turismo sustentável*. Salvador: Omar G., 2001. 152 p.II.
- SECRETARIA DA CULTURA E TURISMO. *A estratégia turística da Bahia: 1991-2001*. Salvador: SCT, julho de 2001. 11p. (mimeo)
- VERA, Fernando J. (Coord.); ANTON, Salvador; MARCHENA, Manuel, J.; PALOMEQUE, F. Lópes. *Análisis territorial del turismo*. Barcelona: Ariel Geografía, 1997. 443 p.

*Lúcia Aquino de Queiroz é coordenadora e professora do Curso de Turismo da UNIFACS e doutoranda em Planificação Territorial e Desenvolvimento Regional pela Universidad de Barcelona e-mail: turismo@unifacs.br.