

**INSTITUTO FEDERAL DE  
EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
FLUMINENSE**  
Campus Campos-Centro

Secretaria de Educação  
Profissional e Tecnológica

Ministério  
da Educação



**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA AMBIENTAL  
MESTRADO EM ENGENHARIA AMBIENTAL  
MODALIDADE PROFISSIONAL**

**COSTA DO SOL E *RESORTS*: UMA AVALIAÇÃO SOBRE OS  
INSTRUMENTOS LEGAIS REFERENTES AO LICENCIAMENTO DE  
EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS**

**HAMILTON CASSIANO DIAS**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES/ RJ**

**2010**

HAMILTON CASSIANO DIAS

**COSTA DO SOL E *RESORTS*: UMA AVALIAÇÃO SOBRE OS  
INSTRUMENTOS LEGAIS REFERENTES AO LICENCIAMENTO DE  
EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental do Instituto Federal Fluminense Campos/Campus Centro como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia Ambiental, na área de concentração Avaliação e Gestão Ambiental

Orientadora: Prof<sup>a</sup> D.Sc. Roberta de Sousa Ramalho  
(Doutora em Ecologia e Recursos Naturais – UENF)

CAMPOS DOS GOYTACAZES/ RJ

2010

Dissertação intitulada “**Costa do Sol e Resorts: Uma Avaliação sobre os Instrumentos Legais referentes ao Licenciamento de Empreendimentos Turísticos**” elaborada por Hamilton Cassiano Dias e apresentada publicamente perante a Banca Avaliadora, como requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia Ambiental pelo programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, na área de concentração Avaliação e Gestão Ambiental do Instituto Federal Fluminense Campos Campus/ Centro.

Aprovada em 19 de Novembro de 2010

Banca examinadora:

-----

Roberta de Sousa Ramalho (Orientadora)

Doutora em Ecologia e Recursos Naturais/UENF

-----

Alcimar das Chagas Ribeiro

Doutor em Ciências de Engenharia / UENF

-----

Rodrigo Valente Serra

Doutor em Economia / UNICAMP

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer a Deus, que com seus mistérios e energia me deu forças para a conclusão desse trabalho. Em seguida a orientação da mestra e amiga professora Roberta de Sousa Ramalho, que conseguiu me controlar nos momentos mais difíceis, mas com sua experiência e paciência definiu o rumo mais preciso para esse estudo.

A minha grande companheira Patrícia Helena Soares Nunes, a minha querida e amada filha Nicole Louise Cassiano Nunes, que muitas vezes não entenderam o grande volume de livros e apostilas espalhados pela casa. Mas que não deixaram de compreender os meus esforços para que a conclusão desse estudo fosse alcançada.

A minha amiga especial e também mestranda Gisele da Silva Gonçalves que sempre me incentivou e auxiliou para a conclusão desse trabalho. Desde o apoio tecnológico, de orientação, compreensão e amizade.

Ao meu irmão Amaro Luis Cassiano Dias, que me socorreu, com o apoio tecnológico. Ao meu pai Hamilton Macedo Dias, aos meus irmãos Francisco Cassiano Dias e Auxiliadora Cassiano Dias que me reanimaram e me apoiaram em um momento difícil; mas eu não desisti!

A minha irmã Fátima Cassiano Dias e aos sobrinhos que sempre desejaram a finalização desse trabalho. Aos amigos Ideraldo Riscado, Rosângela Gonçalves e Vitor da Silva Gonçalves pelo apoio e compreensão.

Como também, aos professores que incentivaram para tal empreendimento, como, Vitor, Vicente, Ricardo Terra, Pinedo, Romeu e Silva Neto, Rodrigo Serra, Hélio Gomes, Maria Inês, José Augusto, Cristine e outros.

## RESUMO

Atualmente as atividades turísticas têm grande destaque na economia mundial. Os empreendimentos relacionados às cadeias de *resorts* são os que mais vêm crescendo, principalmente, nas zonas costeiras dos países em desenvolvimento. No Brasil essas cadeias (redes) estão formando “pólos de aglomeração” e *clusters* de turismo, notadamente na região nordeste do país. Contudo, existe uma análise crítica se realmente essas empresas, promovem o desenvolvimento de forma sustentada nos locais onde se instalam. Em relação à Costa do Sol do Estado do Rio de Janeiro, a mesma está sendo alvo desses empreendimentos turísticos, com a proposta de implantação do *Resort* Perú, na praia do Perú, no Município de Cabo Frio. Nesse sentido esse estudo procura fazer uma avaliação do potencial que um *resort* pode representar para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de um lugar. Esse trabalho foi realizado através de análise documental e de revisão bibliográfica, utilizando a Legislação Ambiental, a Lei Orgânica e o Plano Diretor de Cabo Frio, como também, o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto no Meio Ambiente (EIA-RIMA) do *Resort* Perú, o Plano Nacional de Turismo e outros. Pois, com a descentralização das políticas públicas de Turismo, os Municípios têm que melhorar a gestão dos serviços e infra-estrutura, como também aplicar as regulamentações no parcelamento das novas áreas urbanas de interesse hoteleiro. As políticas públicas podem proporcionar a geração de emprego e a distribuição de renda em prol de um desenvolvimento econômico sustentado e social.

Palavras-chave: *Cluster* de Turismo, *Resorts*, Sustentabilidade.

## **ABSTRACT**

Nowadays the touristic activities have great merit in the world economy. The ventures related to the resort chains are the north growing ones, mainly on the coast of developing countries. In Brazil these chains are forming clusters of agglomeration and tourism clusters, remarkably in the northeast of the country. However there is a critical analysis if these companies really promote the development sustainably in the places where they are installed. Regaining Costa do Sol in the state of Rio de Janeiro, it has been the target of touristic ventures, with the proposal of the building of Resort Peró, at the Peró beach, in the city of Cabo Frio. This study aims to perform a documental and bibliographic revision analysis, using the environmental legislation, the organic law and the directing plan of Cabo Frio as well as the study of environmental impact of Resort Peró, the national plan of tourism and others. With the decentralization of the tourism public policies, the municipalities have to improve the management of services and infrastructure, and also apply the regulations in the division of new urban areas that interest the hotels. The public policies must promote the generation of employment and the distribution of income on behalf of social and economical development.

Key – words: Clusters of Touristic, Resorts, Sustainability

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Mapa das Baixadas Litorâneas em destaque a Costa do Sol – RJ.....	45
FIGURA 2: Salvador, Baía de Todos os Santos e litoral norte.....	46
FIGURA 3: Salvador, Baía de Todos os Santos e litoral norte.....	49
FIGURA 4: Área de localização da APA do PAU BRASIL.....	60
FIGURA 5: As zonas da APA do PAU BRASIL a serem utilizadas pelo Resort Perú...	62
FIGURA 6: Comércio de forma improvisada na praia do Perú.....	65
FIGURA 7: Extensão da Praia do Perú a ser utilizada pelo <i>Resort Perú</i> .....	65
FIGURA 8: Cordões Arenosos de Dunas, na praia do Perú.....	65
FIGURA 9: Praia do Perú, servindo de estacionamento.....	65
FIGURA10: Limites da área de construção do <i>Resort Perú</i> .....	66
FIGURA11: Área de influência do <i>Resort Perú</i> .....	68
FIGURA12: Níveis de ocupação por número de pavimentos dos empreendimentos.....	69
FIGURA13: Divisão dos setores dentro do empreendimento <i>Resort Perú</i> .....	72

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>7</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1 Problema de Pesquisa.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Metodologia.....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Justificativa.....</b>	<b>12</b>
<b>2. REVISÃO DE LITERATURA.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Aglomerações Produtivas, Crescimento Econômico e Desenvolvimento.....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Políticas Públicas de Turismo e Gestão Ambiental.....</b>	<b>24</b>
<b>2.3 <i>Clusters</i> de Turismo e as Aglomerações de <i>Resorts</i> na Zona Costeira do Brasil.....</b>	<b>35</b>
<b>3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....</b>	<b>48</b>
<b>3.1 A Região da Costa do Sol e o Município de Cabo Frio.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2 O “<i>Resort</i> Però” e os Instrumentos Legais de Licenciamento Ambiental.....</b>	<b>52</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>75</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>79</b>



## 1. INTRODUÇÃO

As análises deste estudo contemplam questões de engenharia ambiental que se delimitam a partir das interações entre a sociedade e os recursos naturais. É objeto do trato da engenharia ambiental a busca por soluções para problemas de ordem econômica, política e social que imprimem grandes transformações do espaço natural, como por exemplo, os grandes empreendimentos denominados de “*resorts* turísticos”. Esse segmento de atuação da engenharia ocupa-se dos meios para conciliar conflitos socioambientais relativos à ocupação antrópica, o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável e a conservação no uso dos recursos naturais, como também propor alternativas para mitigar os impactos negativos da ocupação humana.

De acordo com Santos (2004, p. 139) o desenvolvimento das técnicas humanas na ocupação do espaço pelo tempo apresenta um “sistema técnico atual” que deve ser entendido em dois aspectos: o primeiro contempla um “sistema de objetos” relacionado aos modelos e formas técnicas materiais (equipamentos, instrumentos, plantas de produção etc.), o outro se refere a um “sistema de ações” (normas, leis, regulamentações, lugares, processos organizativos, de informação e gestão). Isto é, a difusão e implementação dos objetos técnicos estão sujeitos a uma abordagem tecnológica que compreende uma série de políticas econômicas, setoriais e socioambientais norteadas por legislações, normatizações, regulamentações e gestão em busca de inovações tecnológicas e do aumento da competitividade.

Em relação às atividades turísticas, Barbosa (2009) destaca que entre as do setor terciário é a que mais cresce no mundo, gerando renda e empregos diretos e indiretos, com importância para a economia de diversos países com grande potencial turístico como o Brasil. Evidencia-se que tal atividade deva ser orientada por políticas públicas de desenvolvimento regional, que promovam sustentabilidade econômica e social para as populações locais. Para uma melhor compreensão das transformações que afetam a questão regional no país, é necessário enfatizar as mudanças que aconteceram na economia brasileira, a partir da segunda metade do século XX, e que culminaram por modificar o seu modelo de desenvolvimento que vinha vigorando desde a década de 1930. Onde o Estado tinha um papel predominante nos rumos da economia, orientado por um planejamento centralizado (FURTADO, 1996).

Com o esgotamento dessa capacidade do Estado, tanto as Regiões e os Municípios do país, como os empresários ficaram “desamparados” pelo tradicional sistema desenvolvimentista<sup>1</sup>. Nesse sentido, o estudo da questão regional no Brasil, a partir dos anos de 1990 é desafiador, pois, ao dinamismo do novo paradigma internacional e ao processo de integração mundial, juntam-se às mudanças no modelo de desenvolvimento que ficam submetidas a uma nova forma de planejar, que contempla um “Estado mínimo” (políticas neoliberais).

Que vem priorizando o desenvolvimento local através de um processo de descentralização da gestão, que está implícito na Constituição Federal de 1988 (SILVA NETO, 2004). Este deve ser conduzido a partir de lideranças empresariais, comunitárias e da sociedade civil para se inserir de forma menos desigual na economia mundial. No caso das atividades turísticas, compreende o empresariado, a sociedade civil, a legislação, os órgãos públicos, como: o Ministério, as Secretarias Estaduais e Municipais de turismo, como também, os Conselhos de turismo a nível federal, estadual e municipal.

As considerações sobre o desenvolvimento local vão além de fatores econômicos e agrega as dimensões social, cultural, ambiental, físico-territorial, política institucional e científico-tecnológica em um determinado território. De acordo com Silva Neto (2004, p.334), esse conjunto de processos e atores leva em conta suas inter-relações e compreende que o território não é apenas mero espaço-físico, mais sim: o ambiente onde se dão as relações sociais e econômicas, o contexto em que a cultura e outros aspectos locais não transferíveis são sedimentados e se firmam ao longo do tempo, o local onde o indivíduo e as empresas estabelecem relações, o ambiente onde instituições públicas e privadas interagem para regular a sociedade e um fator estratégico de oportunidades de desenvolvimento.

O desenvolvimento dessa forma visa à transformação do sistema econômico e social, tendo como princípios básicos a participação de agentes da localidade e a utilização mais eficiente possível dos recursos ainda disponíveis. Assim, destaca-se a promoção da atividade empresarial, especialmente, no que diz respeito às micros e pequenas empresas e o aumento da competitividade das empresas locais. Os espaços urbanos nessa ótica tendem a se constituir em novos “pólos de articulação e interesses”, como também, abrigam novos atores de regulação e de desenvolvimento econômico.

---

<sup>1</sup> “O Estado busca de diversas formas para incentivar as indústrias básicas (como um promotor direto através de empresas estatais e de economia mista) organizando o mercado a partir de políticas financeiras e setoriais” (IAMAMOTO, 1991, p.241).

Oliveira (2008) enfatiza que a proposta de desenvolvimento local foi se consolidando diante dos novos processos produtivos, que incorporam cada vez mais recursos locais, sobretudo, o papel dos diferentes níveis governamentais em cada local. Pois, as discussões atuais sobre desenvolvimento regional dão ênfase aos aspectos que implicam a proposição de uma integração territorial das atividades produtivas em meio a espaços geograficamente dispersos pelo atual processo de globalização. Esses aspectos são observados nas economias regionais e nos “distritos industriais”, como forma de utilizar recursos e insumos específicos que favorecem a competitividade entre as regiões.

Atualmente, são muitas as análises sobre a questão do desenvolvimento, como também os limites para o crescimento da economia em um planeta cada vez mais globalizado, mais desigual e com reduzidos recursos natural. São muitas as críticas sobre a relação crescimento e desenvolvimento. Para construir uma reflexão sobre o que é “crescimento” e o que é “desenvolvimento” e quais as dimensões tem o significado desses termos, muitos autores, como, Celso Furtado (1996), Celso Ferrari (1977), Capra (1996), Peris (2002), Ignacy Sachs (2004), Benedito Braga *et al* (2002), Ferraz (2007), entre outros, vêm ampliando esse debate, onde os dois termos não podem ser confundidos como algo sempre positivo e interligados.

O crescimento econômico de um lugar, região ou país não implica necessariamente, em um desenvolvimento local. Pois, vários fatores devem ser considerados, já que o incremento da geração de emprego e renda e o aumento do Produto Interno Bruto (PIB) podem significar crescimento econômico, mas não distribuição de renda. Isso pode não promover um desenvolvimento social e ambiental para a população (FURTADO, 1996). O desenvolvimento local traduzido em mudanças e transformações sociais é que dá substância na relação “crescimento x desenvolvimento”, desta forma “é uma combinação de mudanças mentais e sociais de uma população que a tornam apta a fazer crescer, cumulativa e duravelmente, seu produto real total” (Perroux *apud* Ferrari, 1977, p.17).

Nesse contexto, o livre jogo do mercado, sobretudo em um país periférico pode funcionar mais no sentido de criar desigualdades regionais e de ampliar as já existentes, o que representa um obstáculo ao desenvolvimento econômico e social de um país, região ou local. A partir dessa contextualização será apresentado o problema de pesquisa, os objetivos, os procedimentos metodológicos e a justificativa que orientam esse trabalho de pesquisa.

## 1.1 Problema de Pesquisa

O objeto ora tratado refere-se ao município de Cabo Frio, situado na Região dos Lagos (ou “Costa do Sol”, denominação dessa região turística do Estado do Rio de Janeiro) (CIDE, 2010), que está prestes a receber um grande empreendimento hoteleiro, “Resort Peró”. Esse empreendimento destaca-se na Região e especialmente no Município como um atrator de outros investimentos (aglomerações produtivas) e possível promotor de desenvolvimento local e crescimento econômico.

## 1.2 Objetivos

Netto e Hanai (2010) ressaltam as seguintes dimensões de sustentabilidade aplicadas ao turismo: a *sustentabilidade econômica* (assegura que o desenvolvimento seja economicamente eficiente, incentivando o fluxo de investimentos, mas que os recursos tenham uma gestão para garantir as gerações atuais e futuras); a *sustentabilidade ecológica* (assegura que o desenvolvimento mantenha os processos ecológicos essenciais e a diversidade biológica. As atividades turísticas devem ser envolvidas respeitando o ambiente envolvido e com o mínimo de dano ao meio ambiente); a *sustentabilidade espacial* (o desenvolvimento deve ter uma organização harmônica das áreas recreacionais, promovendo uma distribuição equilibrada dos núcleos turísticos) e a *sustentabilidade social* (as atividades turísticas devem contribuir para uma maior distribuição de renda, reduzindo as desigualdades e a segregação sócio-espacial).

Desta forma o objetivo geral desta dissertação é avaliar os instrumentos legais pertinentes ao Licenciamento Ambiental do “Resort Peró” e o potencial que um *resort* pode representar para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de um lugar. De forma mais específica visa investigar o papel dos *resorts* e suas estratégias de instalação em outras regiões do Brasil a fim de propor medidas a serem aplicadas na região da Costa do Sol com fins a promoção do crescimento econômico ordenado e sustentabilidade através das atividades turísticas. E este fato remete-se a uma questão: Em que medida a instalação de um *resort* pode promover o desenvolvimento econômico local e quais políticas públicas podem ser capazes de tornar o turismo uma alavanca para o crescimento econômico regional?

### 1.3 Metodologia

Esse estudo foi desenvolvido com o auxílio de análise documental, como: Plano Nacional de Turismo: 2007/2010 uma viagem de inclusão; Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores; Caderno de Turismo do Estado do Rio de Janeiro: passaporte para o desenvolvimento do estado; Legislação Federal de Turismo; Coletânea de Leis sobre Preservação do Patrimônio; Lei Orgânica de Cabo Frio; Plano Diretor de Cabo Frio e Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto no Meio Ambiente (EIA-RIMA) do “Resort Perú”, como também, utilizou-se informações bibliográficas de livros, artigos, periódicos, revistas e outros que abordam a revisão de literatura pertinente ao tema. Também foi realizada uma visita de campo na área licenciada pelo Estado para a construção do empreendimento.

### 1.4 Justificativa

Conforme a Organização Mundial do Turismo (OMT), o turismo é uma atividade econômica que envolve venda e compra de serviços e produtos turísticos, é gerado pelo deslocamento temporário de pessoas para além dos limites da região ou área em que tem residência fixa. A atividade turística movimentou mundialmente cerca de 700 milhões de pessoas no ano de 2000; em 2006 esse movimento foi de 850 milhões de pessoas em todo o mundo; em 2007, foram 900 milhões de chegadas internacionais; em 2010 o número de turistas mundiais pode superar a marca de 1 bilhão (OMT, 2008, *apud* Massari, *et al*, 2009, p.393). Tal fato se deve aos avanços tecnológicos nos meios de transportes e das comunicações, que reduzem consideravelmente os custos das viagens. Ainda, de acordo com projeções da OMT, o Brasil deve chegar a atrair 14 milhões de turistas estrangeiros em 2020, considerando o crescimento em ritmo médio de 5,2% ao ano (MASSARI, *et al*, 2009, p. 394).

De acordo com a literatura sobre turismo, atualmente, estão se formando aglomerações de *resorts* turísticos, em áreas localizadas na zona costeira do Brasil. Os *resorts* são grandes hotéis que geralmente pertencem a redes de hospedagem conhecidas como “cadeias de hotéis ou redes hoteleiras, cuja filosofia administrativa, em muitos aspectos diverge da hotelaria clássica [...] expandiram-se para países subdesenvolvidos, a maior parte pertence às redes Hilton, Sheraton, Ritz, Steinberger e outras” (ANDRADE, 2004, p.186). São pólos de crescimento que obedecem a uma lógica da expansão de mercados globais, formando “Clusters de Turismo”, com aglomeração de vários *resorts* em determinada área,

principalmente, com a presença de recursos naturais e paisagísticos significativos, geralmente são construídos no interior de “Áreas de Proteção Ambiental” (APA’s).

Sobre a Legislação Nacional de Turismo, Becker (2001) considera que sempre existiu no Brasil uma fragilidade e precariedade na aplicação da mesma, principalmente sobre o ordenamento e zoneamento do uso do solo em áreas litorâneas. Mas para Beni (2007), a partir da criação do Ministério do Turismo (Mtur) em 2003, começa haver uma maior preocupação com a aplicação da legislação do turismo, inclusive com a tendência de descentralização das políticas públicas de turismo. O turismo tem um potencial para promover desenvolvimento socioeconômico e ambiental, pois é crescente a circulação de pessoas e renda provenientes dessa atividade. O que acaba aquecendo as economias locais, através dos serviços turísticos.

Mas para que isto aconteça são necessárias paisagens conservadas, preservadas e equipadas com infra-estrutura, como a que se encontra em um *resort*. Nesse sentido, Limonad (2007) cita que a escolha de locais de Área de Proteção Ambiental (APA’s) na zona costeira do Brasil para instalação de *resorts* é recorrente. Onde o culto a natureza é um recurso que está presente nos informes publicitários, influenciando o imaginário do consumidor, onde o espaço turístico e paisagístico passa a ser objeto de consumo. Para Campos (2009) a atividade turística, tanto de forma planejada ou espontânea tem transformado a economia das cidades, influenciando na ocupação do espaço, na forma de aglomeração, com reflexos na dinâmica territorial dessas localidades.

Sachs (2004) enfatiza que a absorção da mão de obra utilizada pelo setor de turismo vai depender do modelo adotado, por exemplo, “o potencial de atração do Brasil para turistas estrangeiros endinheirados está sendo sobreestimado. A competição internacional, neste setor de serviços, já é acirrada e os investimentos em redes de hotéis de luxo são muitos dispendiosos” (2004, p.140). Mas atualmente, esse panorama apresentado por Sachs pode mudar, pois o Brasil vai sediar a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, sendo um potencial alvo das grandes cadeias de *resorts*, já que esses eventos atraem uma demanda significativa de turistas para o país promotor.

Esse processo já pode ser observado, com o relato de Isabela Bastos em “O Globo” (Grandes redes já em busca de terrenos) “pelo menos seis grandes redes hoteleiras, como o Hotel Emiliano, em São Paulo; o *resort* Txai, no Sul da Bahia; e os hotéis Hilton, Four Seasons, Hyatt e Ritz Carlton já demonstraram interesse de investir em novos hotéis, pousadas e *resorts* no Rio nos próximos anos” (Jornal O Globo, 2010, p.25). Essa esperada demanda no

setor de hotelaria são preocupações que estão expressas no “Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional”, no qual o Ministro do Turismo Luiz Barretto destaca “ainda há muitos desafios, tendo em vista, principalmente, a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Para que esse trabalho seja sustentável social, econômico e ambientalmente, o planejamento é imprescindível” (Barbosa, 2009, p.9). O estudo considera a realidade de desenvolvimento e de sustentabilidade regional com base nas diretrizes definidas pelo “Plano Nacional de Turismo 2007-2010” (PNT, 2007).

Esses 65 destinos caracterizam-se por apresentar uma infra-estrutura básica e turística, capazes de atrair significativo número de turistas para seu entorno, induzindo o desenvolvimento regional e dinamizando a economia da região turística em questão. Barbosa (2009) destaca que os destinos abrangem as 27 unidades da federação, alguns exemplos, são: a Região da “Costa dos Coqueiros”, na Bahia; a Região “Pólo Costa das Dunas”, no Rio Grande do Norte e a Região da “Costa do Sol”, no Rio de Janeiro. O que torna esse estudo relevante, inclusive, por ser a Região da “Costa do Sol” um pólo de turismo sazonal, de segunda residência e com processo de ocupação desordenada. E conforme mencionado anteriormente irá receber um grande empreendimento turístico, como o *Resort* Perú, que contempla duas redes hoteleiras (*Club Mediterané*e e *Sheraton*) a ser instalado na APA do PAU Brasil, no Município de Cabo Frio.

Acredita-se que os resultados obtidos nessa pesquisa poderão contribuir para um melhor entendimento sobre as políticas públicas de turismo e o atual crescimento econômico do setor turístico no Brasil. Como também, se a ocupação das zonas costeiras por grandes empreendimentos turísticos como os mega-*resorts* e as suas interações e aglomerações sócio-espaciais, significam um maior desenvolvimento social e sustentabilidade nos locais onde são instalados, ou simples instrumentos de acumulação e concentração de renda, além de exclusão espacial e acesso a recursos naturais conservados.

Assim, diante do exposto, a seguir são apresentados os capítulos que compõem o corpo da dissertação versando sobre: aglomerações produtivas e desenvolvimento econômico, políticas públicas de turismo e gestão ambiental, *clusters* de turismo e as aglomerações de *resorts* na zona costeira do Brasil. Como também os resultados e discussão que se referem à Região da Costa do Sol, o Município de Cabo Frio, o *Resort* Perú e as considerações finais.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Aglomerações Produtivas, Crescimento Econômico e Desenvolvimento

O crescimento econômico que muitos teóricos defendem como condição necessária para o desenvolvimento, não acontece de forma homogênea por todo território de um país, de uma região ou de um local, “para François Perroux o crescimento com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” (Perroux *apud* Peris, 2002, p.23). A “teoria dos pólos de crescimento” se expressa pelas “inovações tecnológicas” na dinâmica do sistema capitalista. Nesse contexto, o crescimento surge, preferencialmente, em alguns pontos do território de um país, de uma região ou de um local. Aprofundando o tema, Cavalcante explicita que:

o fator de aglomeração inspirado nos ideais marshalliano colaborou para desenvolver o conceito de “pólo de crescimento” de Perroux, que estende sua análise para além das proposições originais de Schumpeter (1911) ao considerar, ao lado dos empresários privados (que seriam, sob o seu ponto de vista o foco da análise de Schumpeter), os poderes públicos e suas iniciativas, bem como as pequenas inovações de adaptação [...] o que denota a ênfase do papel do governo e as inovações no desenvolvimento econômico (2005, p. 14).

O desenvolvimento regional estará sempre ligado aos seus pólos. Os pólos são chamados de pólos de crescimento quando surgem sem obedecer a uma planificação e provocam crescimento do produto e da renda *per capita*, sem acarretar transformações sensíveis às estruturas regionais. E são chamados de pólos de desenvolvimento quando planejado pelas políticas setoriais e ao lado do crescimento do produto (PIB), provocam também modificações de estruturas que podem favorecer a população da região para ela polarizada (FERRARI, 1977).

Ainda sobre o desenvolvimento regional, Borelli (2006, p.132) explicita que o desenvolvimento exógeno é o que tem como prioridade uma atratividade do território, principalmente, no que diz respeito a grandes empreendimentos de capital internacional, entre os fatores que determinam os espaços mais ou menos atraentes, destacam-se: *a situação e as características geográficas* (onde uma localização de tamanho suficiente e de baixo valor, possa realizar uma expansão futura. É ideal que tenha proximidades com rios, mares e disponibilidade de mão de obra barata e também de qualidade); *os fatores de proximidade e infra-estrutura* (são os meios de comunicações, estradas, portos e aeroportos); *os fatores da*



*natureza e o dinamismo da realidade socioeconômico* (são as externalidades positivas geradas pelas aglomerações produtivas, pelos serviços especializados e instituições de pesquisa) e *os fatores institucionais e sociais* (são a legislação e a regulamentação econômica e social que envolve o desenvolvimento territorial, as ações das políticas públicas, os impostos e outros fatores sociais).

Nessa lógica, um território pode transformar suas características para obter vantagens específicas, com o exercício da capacidade local de controle do desenvolvimento, a exploração dos recursos e o processo de acumulação de crédito materiais e imateriais. O debate sobre o desenvolvimento regional e local apresenta estudos mais específicos, mostrando as particularidades das condições determinantes para cada caso de desenvolvimento local, como também de postulados mais gerais sobre a dinâmica das organizações territoriais descentralizadas. Para Borelli a tendência atual é a formação de *Clusters* econômicos, que são:

aglomerados de atividades produtivas, localizadas em determinado espaço geográfico e que possuem grande afinidade econômica [...] a estratégia do *cluster* está muito mais próxima da grande produção flexível do que da pequena produção flexível (2006, p. 140).

Quanto às teorias de desenvolvimento regional, Cavalcante (2005) destaca que Marshall (1842-1924) pode ser considerado o primeiro a tratar da questão da aglomeração das atividades relacionadas com o fator de localização e crescimento econômico. A idéia de que a aglomeração de produtores e de novas atividades numa mesma localização traz vantagens, apresenta três externalidades, que na corrente de desenvolvimento regional “marshalliana”, são: a possibilidade oferecida por um mercado local significativo; a troca de informações quando aglomeram empresas do mesmo setor e as vantagens decorrentes de uma oferta abundante de mão de obra (FERRARI, 1977). A partir das reflexões de Marshall, François Perroux (1903-1987) desenvolveu conceitos sobre a polarização dos espaços econômicos (FERRARI, 1977; CAVALCANTE, 2005; BORELLI, 2006 e outros). Onde, o crescimento de uma economia ocorre a partir de uma combinação que envolve as indústrias motrizes, os pólos de indústrias e de serviços, com atividades geograficamente aglomeradas.

Algumas experiências indutoras de desenvolvimento regional foram propostas para países menos desenvolvidos e com áreas deprimidas economicamente, como as aplicadas na América Latina, através da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), nas décadas de 1960 e 70 (CARVALHO, 1979; FURTADO, 1996). Essa corrente de

desenvolvimento regional aplicou programas de “desenvolvimentismo econômico”, bem evidente nos Planos de Desenvolvimento Econômico (PND I - 1971 a 1973) e (PND II - 1975 a 1979) implementados pela ditadura-militar desenvolvimentista no Brasil. Foram grandes empreendimentos financiados pelo Estado, através da criação de empresas estatais para desenvolver uma infra-estrutura em setores de: energia (geração, transmissão e distribuição), telecomunicações, siderurgia, petróleo (extração, produção, refino e distribuição), extensões rurais, construção civil, logísticas e outras sob a tutela do Ministério da Integração Nacional e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES).

Um desses grandes empreendimentos foi à construção da ponte “Rio - Niterói” (1975) e posteriormente a conclusão da “Hidroelétrica de Itaipu” em fins da década de 80, que demonstraram a “pujança” do Estado desenvolvimentista - militar. Atualmente, muitos desses investimentos que ficaram incompletos, podem ser observados em vários locais do país, alguns como, a “Ferrovia do Aço” na Região da Mata Mineira e a “Ponte Alair Ferreira” localizada na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro. Muitas dessas obras são consideradas os “Elefantes Brancos” das ações de desenvolvimento regional das décadas de 1960, 70 e 80, que deixou uma imensidão de túneis e pilares abandonados pelo país.

Quanto às diretrizes de desenvolvimento regional propostas para o desenvolvimento das atividades turísticas na Região Sudeste. Em meados da década de 1970, o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento destacou a necessidade de um “disciplinamento e a promoção do adequado processo de urbanização para as cidades localizadas na faixa litorânea [...] a ordenação da ocupação da orla marítima, preservando e valorizando a beleza paisagística, com vistas ao turismo interno e internacional” (PND II, 1974, p.89).

Também, foram criados diversos órgãos e autarquias públicas em “prol” do desenvolvimento, como exemplo o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento do Turismo (EMBRATUR) e outros, que acabaram beneficiando os grandes grupos privados, como Odebrecht, Mendes Júnior, Andrade Gutierrez e Sérgio Dourado. Este último foi um grande empreendedor de “condomínios turísticos” na região da “Costa do Sol” do Estado do Rio de Janeiro, nas décadas de 1970 e 80. É importante destacar que a ponte “Rio - Niterói” integrou a cidade do Rio de Janeiro e a região da Baixada Fluminense com o interior do Estado. Essa integração associada à construção da auto-estrada “Via Lagos” ampliou a demanda turística para essa região litorânea do Estado, na primeira década do século XXI.

Contudo, Furtado (1996) destacou que os ideais do desenvolvimentismo, inspirados nas teorias de Marshall e Perroux fizeram do Estado centralizador um indutor na alocação de recursos nos diversos setores da economia, para melhorar os indicadores de “bem-estar” econômico e social (desemprego, desigualdade, pobreza, habitação, alimentação e condições de vida) da população de determinadas regiões do país. Mas que na prática muitas vezes beneficiou grandes empresários e apenas uma pequena parcela da população de algumas regiões. Isto é, a teoria dos “pólos de desenvolvimento” que orientaram as políticas territoriais do governo brasileiro nas décadas de 1960 e 70, não conseguiu alcançar os resultados esperados, que seriam a diminuição das disparidades e desigualdades regionais.

Por outro lado, quanto às inovações para o desenvolvimento econômico e o papel do poder público, Silva Neto (2004) destaca que a nova visão de desenvolvimento regional nos fins do século XX, se pauta na concepção de desenvolvimento local, que consiste em permitir uma estratégia que possa alcançar objetivos definidos de maneira concentrada. Com a finalidade de criar empresas, empregos, bem-estar social e qualidade de vida, como também, as emergências de encontrar sustentabilidade do crescimento.

Nesse sentido é importante salientar que o documento “Visão do Desenvolvimento 2007” publicado pelo BNDES, contém diversos artigos sobre o desenvolvimento econômico e social brasileiro e as perspectivas atuais do mercado e das políticas públicas de desenvolvimento do governo vigente. Os autores são funcionários do BNDES, em sua maioria, lotados na Área de Pesquisa e Acompanhamento Econômico. Entre os mesmos, Ferraz (2007) ressalta que um dos temas centrais da reflexão sobre o desenvolvimento latino-americano tem sido compreender as razões pelas quais:

a renda *per capita* dos países do continente tem diminuído em comparação à das economias desenvolvidas em longo prazo [...] a renda *per capita* latino americana cresceu 1,53% ao ano, enquanto a dos países desenvolvidos aumentou 2,62% e a do Sudeste da Ásia alcançou 5,18% isso significa dizer que, a esse passo, a renda *per capita* da América Latina demora 46 anos para dobrar, enquanto a dos países ricos precisa de 27 anos e a do Sudeste da Ásia, apenas 14 anos (2007, p.115).

Pode-se destacar a diferença entre a América Latina (onde persistem economias de baixo crescimento, prevalecendo à geração de empregos informais, precários e de baixa produtividade) e a Ásia (que demonstra melhor desempenho em termos de crescimento do PIB, produtividade e competitividade externa). Os países que avançaram economicamente

possuem uma estrutura industrial diversificada, voltada para as atividades econômicas com intenso progresso tecnológico. Atualmente, o caminho para o desenvolvimento econômico e social é aumentar a capacitação tecnológica, fortalecer as atividades de serviços e diversificar os setores das atividades econômicas (FERRAZ, 2007). Os setores competitivos devem incentivar a sustentabilidade do seu crescimento, associado à eficiência energética. Como também, a base dos recursos naturais deve ser direcionada para novas atividades econômicas, incluindo o setor de serviços, como por exemplo, os relacionados às atividades turísticas.

Seguindo essa linha de análise, Ferreira e Norris (2007) relatam que avaliar as condições de desenvolvimento social brasileiro não é uma tarefa fácil, pois “as realidades entre regiões são muito distintas, principalmente no que diz respeito às condições de vida das camadas mais pobres da população. São contextos complexos, afetados não só por variáveis econômicas e sociais, mas também por fatores culturais e ambientais” (2007, p.147). Destacam que um dos métodos utilizados para se medir o desenvolvimento econômico é a análise comparativa, através do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (o valor da produção de bens e serviços em um determinado ano, dividido pela população). Essa análise gera controvérsias, pois em muitos casos podem estar sendo contabilizadas receitas que não se relacionam a produção efetiva, como por exemplo, os *royalties* provenientes da extração de petróleo recebidos por muitos municípios (SERRA, 2005; OLIVEIRA, 2008).

Desta forma, somente o dado de PIB *per capita* não é suficiente para medir o desenvolvimento social de uma nação, região ou local. Outro índice criado para medir o desenvolvimento social é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU), que reúne três dimensões do desenvolvimento social, que são: longevidade (esperança de vida ao nascer); educação (alfabetização e taxa de matrícula) e renda (PIB *per capita*). Sendo a classificação feita da seguinte forma, quanto mais próximo de um (1) mais desenvolvido é o país (ONU *apud* FERRAZ, 2007):

- Baixo - até 0,499
- Médio - entre 0,50 e 0,799
- Alto - igual ou superior a 0,800

Contudo, Ferreira e Norris (2007) enfatizam que o IDH divulgado pela ONU é limitado e não demonstra as desigualdades regionais e locais de um país. Assim, o BNDES criou o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que busca resgatar a importância

das dimensões regionais e sociais, melhorando as análises das variáveis do IDH da ONU. Ferraz (2007) destaca algumas, como:

- Na “dimensão da saúde” - a inclusão do percentual de domicílios municipais com canalização interna de água e o percentual de cobertura de rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede;
- Na “dimensão da educação” - o uso da média dos anos de estudo da população ocupada, junto ao indicador da taxa de alfabetização e a escolaridade a partir dos cinco anos.

Ampliando a análise sobre como verificar o nível de distribuição de renda, Campos (2009) informa que o “índice de Gini” é um dos indicadores de distribuição de renda mais utilizados para medir a desigualdade de renda, considerado o rendimento mensal da população e o grau de desigualdade na distribuição de renda. Quando “a desigualdade é zero, a distribuição de renda é perfeita; quando o valor (máximo) é (um), significa que apenas um indivíduo acumula a totalidade da renda. O índice não atinge seus valores extremos em situações empíricas concretas” (2009, p.56), assim, quanto maior o índice, maior será a concentração de renda e maior a desigualdade na distribuição de renda. A autora demonstra que o índice alcançado pelo Brasil, está na ordem de 0,5 e representa um grau significativo de má distribuição de renda no país.

Campos (2009) ressalta que a capacidade de distribuição de renda no setor de turismo é ambígua, pois de um lado, quando comparada a outros setores, distribui melhor a renda. Como apurado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) (IBGE, 2006 *apud* Campos, 2009, p.76), cujo índice de Gini para o setor de turismo foi de (0,65), enquanto no setor de comércio 0,67; de indústria 0,73 e de serviços 0,74. Por outro lado, a mão de obra formal empregada no setor de turismo experimenta uma média salarial menor do que os demais setores. E apresenta uma significativa participação do trabalho informal, que diante da ausência de renda oriunda de trabalho fixo, marginaliza as possibilidades de ações futuras dos empregados desse setor. Esse aspecto é bastante observado em cidades litorâneas, devido à sazonalidade do turismo de “praia e sol”.

Essas diversas variáveis para se calcular o índice de desenvolvimento e de desigualdade na distribuição de renda em um país, região ou local, demonstram que avaliar a relação “desenvolvimento x crescimento” é complexa. Pois, as experiências de desenvolvimento

econômico através da indução de políticas territoriais no Brasil e outros países latinos americanos, sempre priorizaram o “crescimento do bolo” para depois repartir, o que não diminui as desigualdades e disparidades regionais nesses países até nossos dias. É a partir dessas considerações que Sachs (2004) tece algumas reflexões sobre a crise do paradigma desenvolvimentista, onde cita que atualmente a economia e a ética devem estar interligadas, pois, entende-se que:

as questões logísticas, que Amartya Sen chama de “abordagem de engenharia” se tornou preponderante, hoje, a ponto de fazer a ética ser praticamente esquecida. Daí vem à insistência de Sen na reaproximação entre a economia e a ética, sem esquecer-se da política. O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente, para se alcançar à meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos (2004, p.13).

Ferrari (1977) em meados da década de 1970, em pleno Estado desenvolvimentista da ditadura, já fazia algumas recomendações prévias sobre o impacto das atividades humanas na biosfera terrestre, seja através do superpovoamento, exploração agrícola do solo, aproveitamento em larga escala dos recursos naturais, trabalho industrial e poluição. Isto é, sobre os impactos ambientais, que começaram a atingir índices alarmantes de destruição e de interferência no equilíbrio do ecossistema, tanto nos países mais desenvolvidos, como nos menos desenvolvidos. As políticas de desenvolvimento regional nesse período apresentavam propostas de “Planejamento Integrado Municipal, Regional e Nacional”. Nesse sentido, Ferrari destaca que:

surgiu a idéia de utilizar racionalmente a biosfera através da Engenharia Ambiental ou Eco engenharia. Essa nova disciplina, aplicada aos processos de trabalho da engenharia e aos princípios ecológicos de defesa do meio ambiente, visa minimizar os efeitos maléficos da ação do homem sobre a biosfera, constitui-se assim numa disciplina auxiliar do planejamento integrado (1977, p. 317).

A Engenharia Ambiental no contexto de planejamento integrado tem por objetivo propor ações para manter o equilíbrio ecológico entre o homem e seu meio ambiental, tornando-o melhor para as próximas gerações. Pode-se depreender dessas considerações, que os próprios teóricos da economia clássica já se preocupavam de alguma forma, com a sustentabilidade do planeta. Preocupações estas, que vieram amadurecendo nas discussões

sobre a relação “desenvolvimento x crescimento econômico” na última metade do século XX e a primeira década do século XXI. Nos quais foram realizadas diversas Conferências patrocinadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), algumas, como, o “Clube de Roma”, a “Conferência de Estocolmo”, a “Carta de Belgrado”, o “Relatório de Tbilísi”, o “Relatório Brunterland”, a “Rio-92”, o “Tratado de Kioto” e a recente “Cúpula de Copenhague” (realizada em fins de 2009).

Numa visão de sustentabilidade da economia, a idéia é que em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo do desenvolvimento sustentável é promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, para assim, mitigar as condições de pobreza, em um mundo de abundância. Onde, “o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades, conforme enfatizado, desde os anos 1960, por M. Kalecki e Dudley Seers” (SACHS, 2004, p.14). Assim, o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser acrescentado das dimensões de “sustentabilidade ambiental e social”. Nesse contexto, Sachs (2004) descreve cinco pilares que são:

- o *econômico* - que é a viabilidade econômica para que o processo de desenvolvimento aconteça;
- o *político* - onde a governança democrática é importante e um instrumento necessário, como também, o fortalecimento das liberdades democráticas;
- o *social* - é fundamental no sentido de que tem como objetivo principal à mitigação das desigualdades regionais;
- o *territorial* - está relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades e
- o *ambiental* - que relaciona-se a duas dimensões, que são: a dos sistemas de “sustentação” da vida como provedores de recursos e a de como “recipiente” para a disposição dos resíduos.

Analisar o crescimento econômico no âmbito da questão ambiental destaca que ao disciplinar o acesso à apropriação do ambiente pelos indivíduos, a sociedade determina padrões ambientais que muitas vezes incomodam os interesses de classes. Braga *et al* (2002) enfatizam que os bens e serviços econômicos relacionados às atividades turísticas, apresentam alguns aspectos legislativos, onde:

os bens e serviços ambientais que existem nas sociedades modernas, impõem suas características, aproximam-se da categoria ideal de coletivos (públicos ou livres). Assim, não se sujeitam às leis econômicas de mercado, sendo, desta forma, dependentes de legislação (regulamentação) que estabeleça os padrões ambientais que disciplinem os seus desfrute e acesso [...] como as águas dos rios, dos lagos, das praias e outros, que são usados para o paisagismo, lazer e recreação (2002, p. 224).

Essa é uma das estratégias, que muitos economistas encontraram para incluir a legislação do meio ambiente na avaliação econômica de projetos e os valores de bens e serviços ambientais, numa proposta de “sustentabilidade econômica” em contraponto com a “economia clássica” do livre mercado. E dentre os setores de produção de bens e serviços, destacam-se o comércio e as atividades relacionadas ao turismo.

No próximo capítulo serão apresentadas algumas considerações sobre políticas públicas de turismo e de gestão ambiental que podem contribuir para uma melhor compreensão do “sistema de ações” organizacionais e de controle das atividades turísticas no meio ambiente. Isto é, o instrumental legal que possibilita uma abordagem tecnológica através das normas, legislações e regulamentações nessas atividades, principalmente as orientações determinadas pelo “Ministério do Turismo” e o “Ministério da Cultura e Meio Ambiente” com seus projetos, programas e leis.



## 2.2 Políticas Públicas de Turismo e Gestão Ambiental

No Brasil existe uma série de políticas e legislações tanto em nível federal, estaduais e municipais, que direcionam a gestão pública para investimentos em empreendimentos turísticos com sustentabilidade. O crescimento do número de aglomerações desses empreendimentos no país não é fortuito, pois contempla um direcionamento de administração pública, especialmente, nos processos de zoneamento das regiões nos diversos níveis federativos. Apesar de muitos autores apresentarem teorias de crescimento e de desenvolvimento, quem realmente regula se vai haver crescimento é o poder público, através das legislações (BECKER, 2001).

Atualmente, em fins da década de 2010, apesar de muitas afirmações em contrário e algumas experiências localizadas, a aplicação prática e ampla de uma “política de turismo” social e ecologicamente responsável, em níveis local, regional e nacional, ainda não vem acontecendo de forma significativa, pois a sobrecarga na natureza e na cultura causada pelo turismo continua a aumentar. Os modelos de planejamento turístico devem ter como foco a preocupação e o aproveitamento mais racional e rentável do potencial natural e cultural do lugar. É preciso ampliar o debate para a participação mais efetiva dos diversos atores sociais responsável pela produção do espaço tornado turístico, isto é: o empresariado, os gestores públicos, as instituições, o turista e a comunidade local.

O turismo litorâneo é uma atividade que está em expansão. Na tentativa de ordenar o uso do espaço nas áreas litorâneas, existe uma série de instrumentos normativos, desde os mais amplos, como: a Constituição Federal Brasileira de 1988, que estabelece a zona costeira como patrimônio nacional, cujo uso deve está na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, até legislações estaduais e municipais que normatizam padrões de edificação, acesso às praias, arruamentos, zoneamentos, entre outros aspectos. Dentro deste conjunto de legislações, podem ser encontradas aquelas relativas ao desenvolvimento turístico, que assumem características de salvaguarda de bens naturais e culturais, como o estabelecimento de áreas protegidas, tombamento de bens e processos, destinação de áreas para fins turísticos e de lazer. Podem ainda se caracterizar como projetos e planos de desenvolvimento da atividade turística, desenvolvidos em nível federal, estaduais e municipais (CARDOSO, 2009).

Ao refletir sobre o aumento da ocupação na zona costeira do Brasil por empreendimentos turísticos, Becker (2001) considera que as políticas públicas de turismo até

fins do século XX, tiveram como marco a valorização da natureza como mercadoria no setor turístico, o que foi fundamental para uma maior preocupação com essas políticas no ordenamento e zoneamento do uso do solo nas áreas litorâneas. Nesse sentido, Beni (2007) destaca que com o avançar da primeira década do século XXI, algumas ações públicas foram tomadas, com a criação do Ministério do Turismo e o Plano Nacional de Turismo em 2003. Que através do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) orientaram a descentralização das políticas públicas de turismo no país. Destacando que os zoneamentos da ocupação do solo através dos Planos Diretores e da Lei Orgânica Municipal podem contribuir para o ordenamento da expansão urbana pelos empreendimentos turísticos.

De acordo com Gonçalves (2004) foi no início dos anos de 1960 que surgiram as primeiras iniciativas do poder público para financiar e estimular o desenvolvimento do turismo no Brasil, como o Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR), incentivando a construção de hotéis intermediários. Beni (2007) faz algumas observações a respeito da criação do Ministério do Turismo, onde o setor pela primeira vez, contou com uma pasta própria, além de estruturas e orçamento específico. Como informa o Plano Nacional de Turismo (PNT):

a criação do Ministério do Turismo em janeiro de 2003, configura um marco deste governo, que considerou o setor uma das dez prioridades da sua gestão[...] com o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, de modo a gerar divisas para o país, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais [...] o Mtur foi instituído com a missão de promover o desenvolvimento do turismo como agente de transformação, fonte de riqueza econômica e desenvolvimento social, por meio da qualidade e competitividade dos produtos turísticos, da ampliação e melhoria de sua infra estrutura e da promoção comercial do produto turístico brasileiro no mercado nacional e no exterior ( 2007, p.43).

Esse modelo de gestão das atividades turísticas no atual governo federal (2003-2010) é configurado por um núcleo básico formado pelo Ministério do Turismo (Mtur), Plano Nacional de Turismo (PNT), Conselho Nacional de Turismo (CNT) e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. Mas para cumprir a proposta de gestão descentralizada, existe uma ação complementadora na ponta, pelas instâncias com representação regional e pelos municípios onde a atividade turística se realiza. Os Municípios são incentivados a criar os Conselhos municipais de turismo e se organizarem para a criação

de ambientes, que possibilitem a discussão e reflexão adequada às respectivas escalas territoriais, complementando o sistema nacional de gestão de turismo.

O “Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão” (PNT, 2007) é um instrumento de planejamento e gestão que coloca as atividades turísticas como indutora de desenvolvimento e da geração de emprego e renda no Brasil. O turismo pode em muito contribuir para a inclusão social, como para o desenvolvimento socioeconômico do país. O estágio de desenvolvimento da atividade no país é de concentrar esforços para uma gestão integrada entre os órgãos de turismo nas regiões turísticas e nos municípios. A descentralização da gestão deve levar em conta a avaliação das políticas e planos para o setor e dos seus impactos no país. Para isso é importante a criação de um sistema de informações e dados sobre o turismo que incorpore os avanços da tecnologia da informação e incentive a pesquisa. O crescimento das atividades turísticas está relacionado ao crescimento econômico, sendo por este impactado e potencializado. O PNT destaca que:

O turismo é uma atividade multifacetada que se inter-relaciona com diversos segmentos econômicos e demanda um complexo conjunto de ações setoriais para o seu desenvolvimento. Somente por meio de uma ação intersetorial integrada nas três esferas da gestão pública e da parceria com a iniciativa privada, conforme a proposta do PAC, os recursos turísticos nas diversas regiões do País se transformarão, efetivamente, em produtos turísticos. Propiciando o desenvolvimento sustentável da atividade, com a valorização e a proteção do patrimônio natural e cultural e o respeito às diversidades regionais (2007, p.13).

Os programas do “Plano Nacional de Turismo” (2007) vão se beneficiar diretamente dos investimentos em infra-estrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que contempla obras de engenharia em diversos setores, os principais são: a infra-estrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); a infra-estrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica; produção, exploração e transporte de petróleo; gás natural e combustíveis renováveis) e a infra-estrutura social urbana (saneamento, eletrificação, habitação, metrô, trens urbanos e infra-estrutura hídrica). É nesse contexto que a atual administração pública federal pode consolidar um ambiente ideal para o desenvolvimento das atividades turísticas no Brasil, sendo promotor de inclusão social e criando novos postos de trabalho e gerando renda, com absorção de novos turistas. O que fica evidenciado nas palavras do Exmo. Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva:

o turismo já é o quinto principal produto na geração de divisas em moeda estrangeira para o Brasil, disputando a quarta posição com a exportação de automóveis. Os resultados até agora nos permite vislumbrar um futuro promissor: no ano passado, as 80 principais empresas do setor registraram um faturamento de R\$ 29,6 bilhões, com crescimento de 29% em relação a 2005 [...] o turismo aciona uma gigantesca engrenagem de trabalho e renda em diferentes pontos do nosso território. Em 2006 tivemos um ingresso recorde de visitantes que gastaram US\$4,3 bilhões em nosso país. Um salto de quase 12% sobre a receita de 2005 e nada menos que 116% acima do valor apurado em 2002 (PNT, 2007, p.5).

O PNT (2007, p.23) demonstra que comparando o número de viagens (com o mínimo de um pernoite) realizadas em 2005 (139,59 milhões) com os resultados da mesma pesquisa realizada em 2001, houve um aumento de 26,5%. Desse número, 25% dos turistas se hospedaram em hotéis, pousadas ou *resorts* em 2005; com um aumento em relação a 2001, que foi na ordem de 22,2% de hospedagens. Indicando um aumento na utilização dos meios de hospedagem no período. De acordo com os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (*apud* PNT, 2007, p.24) o número de empregos formais na atividade turística, passou de 1,5 milhões de pessoas em 2001 para 2,01 milhões de pessoas empregadas em 2006. As projeções indicam que o setor de turismo, além de aumentar para 217 milhões o número de viagens no mercado interno, ainda vai permitir que sejam gerados mais 1,7 milhões de empregos de 2007 até 2010 (PNT, 2007).

Contudo, é importante lembrar que a preocupação com uma melhor distribuição de renda entre as classes da população ocupada nas atividades turísticas, deve ser levada em consideração pelas políticas públicas de turismo; já que ao analisar o documento do PNT (2007) denota-se com recorrência apenas o crescimento econômico do PIB como fator preponderante para o desenvolvimento econômico. De acordo com Campos (2009) mesmo que os efeitos da atividade turística tragam benefícios mais imediatos no cotidiano da população, como, geração de emprego, movimento do comércio e nos equipamentos turísticos; os bons resultados econômicos das localidades turísticas pouco reflete quanto ao papel do turismo no desenvolvimento social dos municípios brasileiros, considerando a distribuição de renda.

Um fator implícito nas políticas públicas de turismo é que se caso o turismo for implementado de forma improvisada, o efeito poderá ser contrário ao esperado, podendo causar um desequilíbrio em outras atividades produtivas do município, deslocando mão de obra e investimentos necessários para sua eficiência. Muller (2002) destaca que a cidade pode

se tornar um local de visitação durante um curto período de tempo, não auferindo vantagens de permanência do turista por vários dias, aproveitando somente uma parcela significativa do que pode estar sendo captado por outras localidades próximas.

O papel do poder público é o de exercer um controle sobre os bens e serviços oferecidos ao consumidor-turista, visando à manutenção da qualidade de atendimento ao turista e a competitividade da cidade no mercado turístico, capaz de compor um clima ambiental e paisagístico positivo e agradável e atendendo suas necessidades. Conforme Dias (2005) a segmentação da demanda permite identificar com maior precisão o comportamento econômico do turista (quanto gasta, quanto tempo permanecerá, que exigência tem quanto a oferta e outros). As administrações públicas municipais devem aumentar suas demandas para atender os não-residentes, a fim de melhorar a qualidade da estadia. Entre esses gastos estão: aumento dos serviços de segurança, melhoria na capacitação dos funcionários públicos, aumento na sinalização viária, melhoria das vias públicas, limpeza, investimento em infraestrutura sanitária. Além de administrar os recursos ambientais e culturais.

Quanto aos prestadores de serviços turísticos, o (PNT, 2007) considera que são sociedades empresariais; sociedades simples e os empresários individuais que prestam serviços remunerados e que exerçam as seguintes atividades econômicas relacionadas à cadeia produtiva do turismo: meios de hospedagem; agências de turismo; transportadoras turísticas; organizadoras de eventos; parques temáticos e acampamentos turísticos. A Lei Geral de Turismo de número 11.711 de 2008 define como “condomínio hoteleiro” os empreendimentos ou estabelecimentos de hospedagem que exploram ou administram os *flat*, *flat-hotel*, *hotel residence*, *apart-hotel*, *apart service* condominial e *Resorts all inclusive* (LENHART e CAVALHERO, 2008).

O “Programa de Regionalização do Turismo” (PRT) é um instrumento de políticas regionais de turismo que levou à descentralização do setor. Segundo suas diretrizes políticas, o programa é um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, cujos princípios são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação inter-setorial e interinstitucional e sinergia de decisões (PNT, 2007). Compreende-se como regionalização “a organização de regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística. Como diretrizes operacionais do programa têm-se a participação, a sustentabilidade, a integração e a descentralização” (Beni, 2007, p.127). Conforme o PNT (2007):

O Programa de Regionalização do Turismo mapeou 200 regiões turísticas no País por meio de um trabalho articulado com os Órgãos e Fóruns Estaduais de Turismo. E selecionou os roteiros e regiões que apresentam condições de serem trabalhados para adquirirem um padrão de qualidade internacional de mercado [...] Com base nesse estudo, destacam-se 65 destinos turísticos que induzirão o desenvolvimento nos respectivos roteiros e regiões turísticas em todas as Unidades Federadas. Esses destinos devem ser trabalhados, até 2010, para servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos que integram as regiões turísticas do País (2007, p.52).

Barbosa (2009) enfatiza que o “Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores de desenvolvimento turístico regional” selecionou diversos pólos de crescimento de atividades turísticas em todas as unidades da federação, algumas são: Pólo Médio Rio Negro, Pólo Amazônico (AM); Pólo Meio do Mundo (AP); Pólo Belém, Pólo Tapajós (PA); Pólo Madeira- Mamoré (RO); Região Costa dos Corais (AL); Região Costa dos Coqueiros (BA); Região Litoral Leste (CE); Pólo São Luis, Região Lençóis Maranhenses (MA); Região Costa História e Mar (PE); Pólo Costa do Delta, Pólo das Origens (PI); Região Pólo das Dunas (RN); Região Pólo dos Coqueirais (SE); Região Costa Verde Mares (SC); Microrregião Uva e Vinho (RS) e Região da Costa do Sol (RJ). O documento destaca que a classificação foi a da média do grupamento (*cluster*) de Municípios com atividades semelhantes e a capacidade da região para atrair pessoas e negócios, de modo sustentável e relacionado com a infra-estrutura local.

É importante compreender que a Constituição de 1988 criou a possibilidade de implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Turismo, onde a população deve participar da gestão regional e local das atividades ligadas ao setor de turismo. O Plano Nacional de Turismo tem como algumas ações: a proteção ao meio ambiente, a biodiversidade e ao patrimônio cultural de interesse turístico; a atenuação de passivos socioambientais praticada em áreas naturais protegidas ou não e a informação para a sociedade e cidadãos sobre a importância econômica e social do turismo; eventuais danos provocados pela atividade turística e o estímulo ao turismo responsável. Nesse sentido, Lenhart e Cavalhero (2008, p.26) enfatizam que a atual formatação do “Conselho Nacional de Turismo” (Decreto número 4.686, de 29/04/2003) que é integrante da estrutura do Ministério do Turismo, tem as seguintes atribuições:

- Propor diretrizes para oferecer subsídios e contribuição para a formação e implementação da Política Nacional de Turismo;

- Objetivar a democratização das atividades turísticas para a geração de emprego e renda e a redução das desigualdades regionais;
- Propor ações que visem ao desenvolvimento do turismo interno e o incremento do fluxo de turistas do exterior para o Brasil;
- Zelar para que o desenvolvimento da atividade turística no país se faça sob a égide da sustentabilidade ambiental, social e cultural;
- Propor normas que contribuam para a adequação da legislação turística à defesa do consumidor e ao ordenamento jurídico da atividade turística e
- Buscar no exercício de suas competências, a melhora da qualidade e produtividade do setor.

Sobre o “Programa Nacional de Municipalização do Turismo” (PNMT), o (PNT, 2007) ressalta as ações de estímulo e subsídios ao poder público local para elaborar planos de turismo e a capacitação (qualificação) da população interessada em desenvolver atividades turísticas. Essas ações são coordenadas pelos “Conselhos Municipais de Turismo”, onde o morador é o elemento essencial, nesse sentido, a participação da população no planejamento das atividades turísticas locais, cria condições para o surgimento da auto-estima e do exercício da cidadania. A integração não diz respeito somente aos indivíduos envolvidos no programa, pois, mesmo as atividades turísticas sendo, principalmente, de caráter privado, devem ser implementadas políticas públicas de apoio á formação de arranjos produtivos locais.

Os órgãos públicos, seus parceiros e as comunidades locais, devem trabalhar de forma integrada, contribuindo para o desenvolvimento social e econômico no sentido de inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Beni (2007, p.129) explicita que o Ministério do Turismo, por meio da Secretaria de Políticas de Turismo fixou metodologias específicas para:

- Proceder a um inventário do espaço turístico nacional, destacando as zonas de aptidão, vocação e potenciais as atividades turísticas;
- Obter por meio de colaboração de Estados e Municípios o inventário da oferta turística com o levantamento dos principais produtos turísticos, segundo seus critérios de regionalização;

- Assegurar os arranjos produtivos locais com programas que incluam a mobilização, a comunicação, o engajamento, a interação e a sinergia para consolidação do desenvolvimento sustentável das zonas turísticas nacionais;
- Identificar, analisar e propor modelos de gestão pública em Turismo, adaptando as regiões turísticas e os arranjos produtivos a uma estrutura administrativa pública que inclua parceria entre a iniciativa privada e o terceiro setor.

As políticas de desenvolvimento regional na ótica do desenvolvimento sustentável devem contemplar e beneficiar as comunidades locais, pois mesmo com programas de integração e desenvolvimento regional, como o exemplo do PRT, ainda deve prevalecer a ação de desenvolvimento local, focadas e embasadas na realidade de cada Município ou comunidade. Esse desenvolvimento é de tipo endógeno, mais se combinado com políticas de procedência exógena, pode potencializar os projetos de desenvolvimento regional e local.

Ampliando a análise sobre as políticas públicas de turismo, as mesmas devem associar-se as políticas de Gestão Ambiental, principalmente, no que se refere aos empreendimentos turísticos. Gonçalves (2004) sugere que as empresas que pretendem obter sucesso em seus negócios no século XXI, têm que compartilhar o entendimento de que deve existir um objetivo comum, e não de conflito, entre o desenvolvimento econômico e a questão ambiental. Essa postura exigirá que a estrutura organizacional tradicional e hierárquica seja remodelada por meio de novos modelos de gestão, com novas estratégias de custos, de tecnologias, de qualidade, e principalmente, de responsabilidade socioambiental.

Donaire (1999) enfatiza que cada vez mais a variável ambiental está se tornando tema obrigatório nas agendas dos executivos das empresas de hotelaria e lazer. A globalização dos negócios e a crescente conscientização dos consumidores, sob a influência da educação ambiental, da gestão ambiental e da engenharia ambiental, exigem dos mesmos a conservação do meio ambiente e as condições de qualidade de vida. Principalmente, porque muitas das empresas que no Brasil trabalham com atividades turísticas, estão localizadas muitas vezes, em áreas de preservação ambiental e em zonas costeiras do país. Entretanto, nem todas as empresas percebem as oportunidades de que a conservação da natureza pode criar, pois existe um distanciamento entre o discurso e a ação efetiva.

Nesse contexto as políticas públicas de turismo constituem-se em uma atividade de caráter público, mas sua gestão depende também do setor privado, já que sua dinâmica



compreende uma enorme cadeia produtiva, compostas por grandes, médias, pequenas e microempresas. Na qual um considerável número de grandes empresas (cadeias de hotéis) monopoliza alguns setores, como os transportes e operadores turísticos. Quanto à relação “público e privado” no setor de turismo, Dias considera que:

a atividade turística depende da geração, preservação e utilização de bens públicos naturais (parques, paisagens, praias, florestas etc.) ou culturais (patrimônios históricos, arqueológicos, paleontológicos, museus etc.). Qualquer que seja a abordagem do turismo, sempre há uma combinação de atividades privadas a atrair consumidores, que exercem pressão sobre uma oferta de bens predominantemente públicos [...] a cidade, produto turístico global, compreende os espaços públicos (vias públicas, praças, parques etc.) e as atividades privadas de atendimento ao visitante (hotéis, restaurantes, agências de viagem, transportes etc.). Esse aspecto particular do turismo deve ser levado em consideração ao se elaborar uma política municipal de turismo. (2005, p.31).

A administração dos recursos tanto naturais como culturais é uma preocupação a nível internacional, para isso a Organização das Nações Unidas (ONU), regulamenta a gestão de “políticas de paisagens”, através da “Convenção Européia da Paisagem”, assinada em 2001 e documentada na “Coletânea de Leis sobre preservação do Patrimônio” do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN, 2006). Pois, a paisagem é um patrimônio comum e um recurso partilhado. A Convenção incita a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas das paisagens em que vivem. Nesse sentido vale destacar a relevância da paisagem conservada para o desenvolvimento de inúmeras atividades turísticas, e mesmo o quanto essa atividade pode vir a descaracterizar ou mesmo recriar paisagens. As paisagens são utilizadas como atrativo turístico, por isto deve-se levar em conta as políticas de paisagens implementadas pelo poder local para proteger os recursos turísticos. Ribeiro (2007) destaca que tais políticas trabalham com as idéias de proteção, gestão e gerenciamento:

a Convenção reconhece que, na procura por um justo equilíbrio entre proteção, gestão e organização de uma paisagem, é necessário levar em conta o fato de que não se procura preservar ou “congelar” as paisagens em um estado dado na sua longa evolução. As paisagens sempre mudarão e continuarão a mudar, tanto sobre o efeito dos processos naturais, como da ação humana. Na verdade, o objetivo é acompanhar as mudanças que ocorrerão reconhecendo a grande diversidade e a qualidade das paisagens que serão herdadas, se esforçando em preservar (2007, p.55).

Os esforços das políticas públicas ambientais para preservar as paisagens e suas interações com as atividades turísticas são definidos pela Constituição Federal de 1988,

quando promulga em seu artigo 6, “o princípio do direito ao lazer”; no artigo 24, “o princípio da proteção ao patrimônio turístico”, “o princípio da responsabilidade por danos a bens” e “os direitos de valor turístico” e no artigo 180 “o princípio do desenvolvimento do turismo”. De acordo com Ferretti (2002) a Constituição reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito de todos, como um bem de uso comum, onde o poder público deve promover a gestão ambiental e adequação dos usos de bens ambientais privados aos interesses coletivos. Definindo os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente administrados e protegidos. No caso das Áreas de Proteção Ambiental (APA's), a Legislação Ambiental Básica (2008), através do Decreto nº 4.340 de 22/08/2002 determina que as mesmas se constituam em Unidades de Uso Sustentável, inclusive pelas atividades turísticas.

Quanto à preocupação com a adequação a legislação ambiental, Layrargues (1998) enfatiza que diante do risco de uma catástrofe ecológica, o setor empresarial já começa a perceber que a própria manutenção do sistema produtivo liberal “neoclássico” está a ponto de entrar em colapso. Assim, como estratégia de manter a racionalidade econômica, está sendo necessário implementar alguns ajustes de mitigação dos impactos ambientais; devido às pressões de marcos legislativo, regulamentador e os próprios constrangimentos ambientais e sociais que se apresentam na atualidade. Sobre essas considerações, Gonçalves menciona que:

algumas empresas multinacionais com instalações no Brasil partiram para a adoção de Sistemas de Gestão Ambiental não por exigência local, mas sim por recomendação de sua matriz. Entretanto, essas empresas multinacionais acabam apresentando uma defasagem temporal em relação a matriz, que é justificada pela insuficiente ação reguladora do governo e pela falta de pressão da população local [...] na atualidade, um dos instrumentos que as empresas, inclusive as prestadoras de serviços, dispõem para iniciar sua escalada em busca do sucesso de seus negócios, está na real demonstração de sua responsabilidade social por meio da implantação de um Sistema de Gestão Ambiental (2004, p.59).

De acordo com a regulamentação ambiental em diversas instâncias, o sistema de Gestão Ambiental é definido como a parte do sistema global que inclui estrutura organizacional, atividades de planejamento, responsabilidades, práticas, procedimentos, processos e recursos para desenvolver e analisar criticamente a política ambiental, no sentido de fazer valer e implementar a legislação (GONÇALVES, 2004). As organizações devem ter condições de controlar os efeitos ambientais de suas atividades e reduzir progressivamente os impactos causados, evitando assim, gastos dispendiosos com a recuperação ambiental ou com

medidas corretivas e compensatórias, devido a exigências de órgãos públicos, de clientes e da sociedade.

Nesse sentido, uma empresa que apresenta um nível mínimo de Gestão Ambiental, como uma “cadeia” de *resorts*, geralmente, deve possuir um Departamento de Engenharia Ambiental, responsável pelo atendimento às exigências do órgão ambiental local, regional ou federal, limitando-se a evitar os riscos de não atender aos requisitos legais impostos na legislação. Gonçalves (2004, p.73) apresenta algumas experiências de Sistema de Gestão Ambiental no setor de hotelaria, como:

- O *Sistema ambiental baseado na metodologia de produção “Mais Limpa”* - é um tipo de sistema ambiental desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Como exemplo aplicativo, foram os resultados obtidos no “Hotel Praia do Forte Eco-Resort”, localizado na Vila Praia do Forte, no Município Mata de São João (BA) e
- O *Sistema ambiental autônomo* - que considera como autônomos os sistemas ambientais específicos, ou seja, aqueles que foram desenvolvidos por alguns hotéis ou cadeias hoteleiras visando o gerenciamento do consumo de água e energia, da utilização da reciclagem, ou com objetivos mais amplos, como é o caso da rede hoteleira francesa “Accor” com o seu sistema denominado “Carta Ambiental”.

Desta forma, pode-se esperar que a sensibilização e conscientização ambiental dentro do segmento de turismo e hotelaria seja uma questão que envolva a legislação, as empresas e a população. E que assim, o tema Gestão Ambiental possa estar mais presente nos negócios do segmento turístico, assumindo uma postura de gerenciamento ambiental. É importante salientar que mesmo com atitudes isoladas e de caráter privado, é a Legislação Federal, através do Mtur, PNT, PRT, PNMT e seus programas e objetivos, tanto na esfera (nacional, estadual, regional e municipal) que vão ordenar, regulamentar e classificar as regiões propícias a expansão das atividades turísticas. No próximo capítulo será apresentada uma análise sobre os *clusters* de turismo que estão se formando com a aglomeração de *resorts* em diversas regiões da zona costeira do Brasil, o que corrobora os atuais objetivos das políticas públicas de turismo, que visa implementar pólos e 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional no País.

### **2.3 Clusters de Turismo e as Aglomerações de Resorts na Zona Costeira do Brasil**

Para compreender o surgimento dos “*Clusters* de Turismo” e os pólos regionais de crescimento nas atividades turísticas a partir das aglomerações de *resorts* costeiros é importante destacar alguns casos no Brasil que corroboram a concentração de cadeias de *resorts*, que vem se instalando de forma contínua, em algumas zonas costeiras do país. Formando pólos regionais de empreendimentos turísticos, como os localizados na “Costa do Coco”, paralelo a rodovia “Linha Verde”, ao norte da cidade de Salvador (BA) (Limonad, 2007) e a “Região Pólo das Dunas” ao longo da “Via Costeira” na cidade de Natal (RN). Esses pólos, como a “Região da Costa do Sol”, estão contemplados nas políticas do PNT através do “Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores de desenvolvimento regional” (Barbosa, 2009), o que demonstra a necessidade de uma maior preocupação das políticas públicas de turismo com a gestão ambiental nas áreas onde estão localizados estes empreendimentos.

Os *Clusters* são pólos de aglomerações de atividades e empreendimentos concentrados numa determinada área com segmentos econômicos semelhantes que vão atraindo mais investimentos e empresas, aumentando a concentração e a aglomeração nessa área, podendo ser de grandes, médios e pequenos empreendimentos (BORELLI, 2006). A literatura informa que as formações desses *clusters* também são observadas nas atividades dos grandes empreendimentos hoteleiros, formando “*clusters* de turismo” ao longo de determinadas regiões do País, principalmente em áreas de proteção ambiental na zona costeira (CARDOSO, 2005; LIMONAD, 2007; MELLO e SILVA, 2009).

Quanto ao conceito de *cluster*, Borelli (2006) enfatiza que o mesmo se aproxima dos pressupostos teóricos sobre “pólo de crescimento econômico” e o fator de aglomeração formulado por Marshall e Perroux. Cujas reflexões envolvem o aumento da competitividade, devido à articulação entre as indústrias, as instituições públicas e privadas, tais como universidades, institutos de pesquisas e outros, através de uma associação e parceria entre os “aglomerados”, os atores e os agentes locais, podendo assim, permitir transformações do mercado. O que pode promover o desenvolvimento da região, por meio de mobilização entre os agentes dessas regiões. Os *clusters* estimulam a competição e a aglomeração de novas empresas para uma determinada região, como também indica a direção e o ritmo da inovação para sustentabilidade da produtividade no futuro.

A organização espacial do espaço turístico reflete a articulação entre as localidades e os agentes turísticos que se inserem na economia do turismo, corroborando alguns conceitos de pólos de aglomeração nas atividades turísticas. Pois, para Cardoso:

a idéia de “cluster” é como um conjunto de agentes produtivos relativamente próximos e que atuam de forma complementar visando uma maior competitividade da atividade que desenvolvem (Penã, 2003), ou a idéia de “economias de aglomeração”, onde várias atividades beneficiam-se mutuamente ao utilizarem as mesmas formas espaciais (Corrêa, 1986), são aportes que permitem refletir sobre as possibilidades de inclusão das comunidades costeiras no processo turístico [...] trata-se então da necessidade de que as comunidades costeiras atuem no entendimento da sua organização espacial e na forma como ela favorece ou não a atividade turística. Que estruturas estão adequadas? Quais devem ser melhoradas? Que estratégias de cooperação podem ser travadas entre os distintos agentes da comunidade ligada à atividade turística? Pensar na organização espacial da comunidade e em seu planejamento pode significar um processo de inclusão na atividade turística mitigador de impactos. Pode também revelar que algumas estratégias mais simples superam investimentos mais vultosos na busca de uma maior equidade para o desenvolvimento do turismo nas zonas costeiras (2005, p.6).

Em alguns países, o desenvolvimento do turismo doméstico pode levar a um desenvolvimento do turismo internacional; já em outros, com grande diversidade de atrações turísticas, o incentivo para o turismo internacional, poderia em certo tempo, levar ao crescimento do turismo doméstico (GONÇALVES, 2004). Atualmente, no Brasil o turismo interno e de viagens internacionais são predominantemente motivados pelo reencontro com a natureza, determinando relações do turismo com o meio ambiente, deslocando em grande parte o fluxo turístico dos grandes centros urbanos para áreas com expressivo patrimônio natural, histórico e cultural, em que podem ser vivenciadas experiências mais genuínas.

Nesse contexto, a comunidade local deve ter uma identidade própria, que a leve a tomar iniciativa visando assegurar o seu desenvolvimento, fortalecendo assim, a sua capacidade organizacional, para terem condições de evitar que empresas e organizações externas limitem suas potencialidades de atuação e organização. De acordo com Beni (2007) os sistemas e arranjos locais competitivos são os frutos de um planejamento regional em que se busca ter aglomerações econômicas competitivas (*clusters*), com adicional do componente social, ambiental e comunitário, onde:

o *cluster* de Turismo é a forma de maior sucesso, na atualidade de articulação (integração e interação) de um modelo de gestão de uma destinação turística, com suas modalidades de promoção, comercialização,

desenvolvimento e cooperação entre os agentes econômicos, culturais, políticos e sociais de um local ou região (2007, p.140).

O *cluster* de turismo pode ser visto como um esforço, mobilização, comunicação, engajamento, interação e sinergia no arranjo produtivo para a consolidação de um desenvolvimento sustentável. A gestão compartilhada e participação mútua devem compreender os impactos das atividades turísticas e a distribuição de custos e benefícios, como: a geração de empregos locais (diretos e indiretos), a inclusão social, a injeção de capital e dinheiro na economia local (LAGE e MILONE, 2001).

Desta forma, o turismo não é uma manifestação isolada, caracteriza-se pela integração de vários setores, é um destacado mercado que capta investimentos; inclui-se entre os setores que poderiam ser entendidos como motrizes do desenvolvimento regional. As considerações de Lage e Milone (2001) ressaltam que com o passar do tempo e o aprofundamento da revolução industrial, o trabalhador passa a ter um salário e o direito de férias, fazendo crescer ainda mais a demanda no segmento de hospedagem e hotelaria. Com a renda destinada ao seu lazer, cresce na humanidade a necessidade de conhecer outras partes do mundo, novas culturas e valores de povos diferentes.

Pearce (2003) sugere que a atual “indústria do turismo” em nível internacional, nacional e regional, compreende uma rede de diferentes *resorts* costeiros em centros urbanos e áreas rurais, fundamentado no turismo de “prazer ao sol”, que costuma desenvolver formas e funções diferenciadas, chamando atenção de economistas, planejadores, administradores, geógrafos, arquitetos, engenheiros e outros, desde meados da década de 1940. O moderno *resort* costeiro “tem sua origem nas cidades à beira mar que começaram a se desenvolver na Inglaterra, França e em outras partes da Europa no final do século XVIII e início do XIX [...] também começaram a surgir nos Estados Unidos, na costa do Atlântico” (2003, p.282). Um dos primeiros *resorts* dos Estados Unidos foi construído em *Atlantic City* em 1870.

Certos tipos de *resorts* podem atrair maior ou menor participação da demanda internacional ou da demanda doméstica, pois existem preferências espaciais distintas por diferentes grupos de turistas, ao longo das zonas litorâneas. Swarbrooke (2000) considera que outro fator é a acessibilidade, já que os turistas procuram estar próximo das atrações por eles desejadas. É o que deu origem a regiões costeiras densamente desenvolvidas no âmbito dos *resorts* costeiros. Contudo, restrições de planejamento, atividades preexistentes e fatores

locais podem limitar a proximidade da acomodação, em relação às atrações, sejam praias ou monumentos históricos.

Essa demanda se multiplicou rapidamente a partir da década de 1950, pois o turismo de massa trouxe o desenvolvimento de *resorts* em larga escala. Mas foi na década de 1980, que os *resorts* começaram a se expandir de forma significativa. Conforme Lage e Milone (2001) e Gonçalves (2004) a expansão das redes de hotéis ocorreu com a entrada em operação dos *Boeing 747*, quando as grandes empresas aéreas buscavam uma nova estratégia de sinergia dos serviços de transporte e hospedagem com a aquisição de redes de hotéis. Na década de 90, o setor hoteleiro foi marcado por um intenso processo de fusões e aquisições, contribuindo para a expansão das “cadeias hoteleiras”, voltadas para segmentos específicos da demanda por meio de criação de marcas, como as diversas redes de *resorts* instaladas em vários países de diversos continentes.

No Brasil as primeiras cadeias de hotéis que se instalaram, foram: *Hilton Corporation* em 1971 (São Paulo); *Méridien*, em 1975 (Rio de Janeiro); *Club Méditerranée*, em 1976 (Bahia); *Holiday Inn*, em 1976 (São Paulo); *Caesar Park*, em 1976 (São Paulo) e em 1979 no Rio de Janeiro (GONÇALVES, 2004). A vinda dessas grandes redes hoteleiras para o país foi aumentando nas décadas de 1980/90 e na primeira década do século XXI, contribuindo assim para uma maior competitividade no setor de turismo. Porém, estão sendo necessárias políticas públicas e sistemas de gestão ambiental para mitigar os impactos causados, principalmente, pela instalação desses empreendimentos em áreas de preservação ambiental e locais pouco desenvolvidos economicamente, localizados na zona costeira (DIAS, 2005).

Atualmente as viagens turísticas ocupam lugar de destaque nas relações econômicas, sociais e políticas das sociedades. E podem se manifestar de forma distinta quanto às motivações, aos períodos de duração, aos meios de transportes, aos meios de hospedagem, às categorias das viagens, aos tamanhos dos grupos e outras (DIAS, 2005). O turismo que sempre foi caracterizado por um tipo de serviço à disposição da sociedade moderna, passou a integrar a vida da população de várias nações e a contribuir de forma significativa para as atividades econômicas do século XXI.

As áreas localizadas nas zonas costeiras sempre exerceram atração para os turistas, principalmente, os que buscam o “prazer ao sol” (PEARCE, 2003). O litoral é uma área de contato entre a terra e o mar, é um espaço de transição com ecossistemas únicos, onde chega a água drenada pelos rios, as areias e o material orgânico depositado na linha de costa,

caracterizando este espaço como um elo entre o continente e o mar. Dentre os usos que a sociedade faz do espaço litorâneo, o turismo é portador de suas particularidades, pois, refletir sobre os impactos e algumas alternativas para as comunidades costeiras frente à expansão do turismo têm um grande significado para as administrações públicas locais. Nesse sentido, Cardoso enfatiza que:

a Zona Costeira possui uma importância muito grande para a vida no mar. As águas rasas onde a energia solar penetra com maior intensidade, aliada à presença de ecossistemas importantes de troca entre a terra e o mar, propiciam as condições para o desenvolvimento dos níveis mais baixos das cadeias alimentares que irão povoar os oceanos. Muitas espécies de peixes, crustáceos e moluscos se reproduzem ou passam seus primeiros estágios de vida no litoral. O fato de ser uma zona de contato traz para o litoral características específicas quanto ao relevo e aos ambientes costeiros. Falésias, praias, cordões de restinga, costões rochosos e recifes são formações presentes no litoral, como também os mangues, os estuários, as lagunas, pântanos marinhos entre outros ecossistemas (2005, p.1).

O turismo que se desenvolve no litoral é uma atividade que tem como atrativo a faixa litorânea e sua especificidade é a presença do “mar e do sol”, além de uma série de atrativos que podem ser realizados nos litorais. O que promove uma pressão para ocupação da zona costeira e conseqüentemente um processo de valorização das terras litorâneas. Dentre a classificação proposta por Cardoso (2005), o “Litoral Sudeste”, se estende do Sul do Estado do Espírito Santo ao Norte do litoral do Estado de Santa Catarina, sendo caracterizado pela proximidade com as encostas que recebem em alguns trechos o nome de “Serra do Mar”. Em algumas vezes se afastando da linha costeira, em outras se sobrepondo a esta, onde os morros costeiros dão origem a um litoral extremamente recortado com presença de enseadas, lagunas, costões rochosos, ilhas e baías. Nas encostas montanhosas da Região Sudeste e da Região Sul encontram-se os remanescentes mais preservados e contínuos da Floresta Tropical Atlântica (Mata Atlântica) e sua área de transição até a zona costeira com os manguezais e as restingas.

De acordo com Mill (2003) os “Hotéis-Resorts” diferem de seus similares comerciais, pois, geralmente, estão localizados em áreas que tiram vantagens das características naturais atrativas e oferecem mais recursos de bem-estar, tanto no local, como em instalações próximas (alguns podem ter mais de 1500 quartos). As classificações dos *resorts* são realizadas de acordo com sua localização e pelos confortos proporcionados:

os *resorts* litorâneos dependem da qualidade de extensão de suas praias, paisagens, clima e esportes aquáticos etc.[...] existem instalações com uma



faixa de 25 a 125 quartos; os com 125 a 400 quartos tendem a ser afiliado a uma rede de hotéis e localizados em áreas mais importantes. Eles podem ser térreos ou prédios altos, embora a maioria tenha um *design* mais horizontal do que vertical. Eles possuem grandes sacadas e quartos maiores do que os hotéis comerciais da mesma categoria e também oferecem mais conforto. Os *Resorts* com mais de 400 quartos localizam-se em áreas excelentes e oferecem grandes atrações, como praia (Mill, 2003, p.28).

Devido ao grande porte desses *resorts*, e como também, as suas instalações são geralmente em áreas de importância ecológica, surge à questão relacionada a degradação e a preservação ambiental local. Nesse contexto, torna-se relevante a implementação de uma política de gestão ambiental eficiente, como forma de minimizar os impactos ambientais que podem ocorrer, principalmente, nos ecossistemas das zonas costeiras do litoral brasileiro. Como observado anteriormente, essas cadeias de *resorts* já vêm se instalando no país desde as duas últimas décadas do século XX, e ampliando suas atividades de forma significativa nessa primeira década do século XXI. Em suas considerações Martineli (2001) ressalta que o “Hotel *Resort*” é um empreendimento que tem a característica marcante de geralmente estar localizado em meio a uma grande área verde, pois:

comporta várias piscinas, quadras, pequenos lagos, campos de golfe e tudo que incentive a prática de esportes e uma vida saudável. Essas atividades são monitoradas por um time de animação que também cuida da organização de eventos culturais. A estadia é longa (média de quatro a cinco dias) e objetiva fazer com que o hóspede permaneça o maior tempo possível nas dependências do hotel. São normalmente Prédios com poucos andares para respeitar o meio ambiente, com arquitetura e decoração alegres e despojadas, deixando as pessoas que ali circulam muito à vontade (2001, p.154).

Pearce (2003) sugere que para qualquer classe de *resort*, a análise de sua morfologia precisa levar em conta alguns tipos de fatores, como as características do local; os elementos turísticos e outras funções urbanas. Que são necessários para determinar o contexto em que o *resort* se desenvolve, como os efeitos das condições físicas e os aspectos culturais sobre a sua estrutura espacial. Os elementos turísticos a serem examinados incluem “os tipos de atrações, as modalidades de acomodação, os meios de circulação, as lojas e serviços direcionados aos turistas, as acomodações para os provedores desses serviços e instalações” (2003, p.284). São principalmente funções de caráter residenciais, comerciais, atividades industriais, rede de transportes e formas de uso do solo. A maior parte dos *resorts* costeiros tem um caráter diferencial que deriva de sua localização ao longo das praias ou da orla marítima.

Swarbrooke (2000) destaca que existem diversos tipos de hospedagem do tipo *resort*, que são as seguintes: os complexos turísticos com todas as despesas pagas, em geral são propriedades de uma cadeia, como o *Club Med*, o *Sandals* ou o *Super Clubs breezes*. Essas cadeias construíram uma reputação de serviços de alto nível e são reconhecidas por sua imagem de qualidade. O autor enfatiza que, “existem *resorts* tentando se transformar em mini destinações auto-suficientes, embora não ofereçam pacotes do tipo: todos os serviços inclusos (*all inclusive*)” (2000, p.76). Pois, ao satisfazerem todas as necessidades dos turistas, acabam os desencorajando a explorar outras partes da região.

Quanto ao sistema de preços do tipo *all inclusive*, Lage e Milone (2001) informam que a idéia desse sistema surgiu, no início da década de 1970 (crise do petróleo) associado às mudanças de paradigmas políticos, econômicos e sociais. Com o fim do “Estado de bem-estar social”, que também afetou as atividades de lazer e hospitalidade, influenciando a cadeia produtiva do turismo. Nesse sentido, John Issa, dono de um *resort* na Jamaica, em 1976 percebeu que somente “duas áreas do turismo mundial não tinham sofrido com a recessão econômica mundial: o *Club Med* e os cruzeiros marítimos [...] observou que ambos tinham uma coisa em comum. Eles adotavam um sistema de preços cujo conceito era *All Inclusive*” (LAGE e MILONE, 2001, p.114). Essa estratégia, atualmente muito difundida no setor de hospedagem e lazer, acabou contribuindo para algumas mudanças significativas nas atividades turísticas, com surgimento de grandes cadeias de hotéis internacionais.

Esse tipo de sistema de preços, previamente cobrados dos hóspedes e passageiros, baseados numa média de um consumidor (turista) normal em férias, incluindo-os no preço do pacote turístico, trouxe aos turistas uma maior segurança no cálculo das disponibilidades financeiras para arcar com uma viagem. Pois qualquer contratempo no período de permanência estava “tudo incluso” (*all inclusive*), o que tornou importante ainda naqueles tempos de recessão mundial, vindo a contribuir para o desenvolvimento das atividades turísticas (PEARCE, 2003).

As férias num “*resort all inclusive*”, da cadeia de *resorts* de John Issa, que era denominada de *SuperClubs* incluíam: todas as refeições, super lanches, todos os coquetéis e bebidas, todos os esportes de terra e náuticos, atividades recreativas, taxas de hotel e traslado do aeroporto. Foi a partir do “*all inclusive*” que foi criada a cadeia *Breezes* de *resorts*. No Brasil, foi inaugurado na Costa do Sauípe, em outubro de 2000, o “*SuperBreezes Costa do Sauípe*”, na zona costeira no Norte do Estado da Bahia (Linha Verde) a 90 km de Salvador.

Lage e Milone (2001, p.115) demonstram que o sistema “*all inclusive resort*” possui algumas características, como:

- Um índice de inadimplência muito baixo;
- Diminui a sazonalidade, pois possui vários equipamentos turísticos que podem ser usados em qualquer época;
- Apresenta ganho de escala pela quantidade de hóspedes que recebe durante o ano, atraindo na baixa temporada;
- Possui áreas maiores do que o hotel convencional;
- Apresenta apartamentos convidativos e aconchegantes para que o hóspede não fique muito tempo do lado de fora, gastando sem pagar e utilize ao máximo o sistema tudo incluso;
- Calcula-se que o primeiro e o último dia de estadia são os dias que os hóspedes mais se beneficiam do sistema com gastos incluídos.

Limonad (2007) informa que a primeira cadeia de *resorts* a se instalar na zona costeira do Brasil, foi o *resort* “*Club Med Itaparica*” da rede “*Club mediterranée*”, no Estado da Bahia, na década de 1970. A partir daí começaram a se multiplicar os complexos hoteleiros e *resorts* no litoral brasileiro, pois a introdução desse tipo de empreendimento foi possível devido a fatores, como: uma Zona Costeira de proporções continentais; a carência de hotéis de lazer de alto padrão no Brasil; o crescimento do turismo doméstico e o interesse de turistas estrangeiros, geralmente, provenientes da América do Norte e da Europa.

O sistema de preços *all inclusive* implica em aspectos econômicos relativos ao efeito multiplicador pelo pouco dinheiro circulando na economia local e regiões onde esses *resorts* são construídos, já que a tendência é de os turistas ficarem inclusos entre os muros desses empreendimentos (LIMONAD, 2007). Esses empreendimentos provocam impactos ambientais devido a uma ocupação desordenada de aglomerados de caráter urbano dispersos. A crescente inserção do Brasil no turismo internacional contribuiu para acelerar a ocupação e adensamento de locais na costa antes isolados e quase intocados. Limonad explicita que:

nas áreas litorâneas do Brasil a proliferação dispersa de aglomerados residenciais de primeira e segunda residência, *resorts* internacionais, marinas e instalações para a realização de atividades desportistas [...] encontram-se implantadas em pontos estratégicos da costa, com um padrão espacial caracterizado pela ocupação intensiva do solo e concentração

espacial de instalações, que abrigam diversos tipos de atividades e serviços [...] o desenvolvimento das atividades turísticas resulta na multiplicação irregular sobre mangues, restingas e lagoas, aí lançam esgotos *in natura*, queimam a mata para limpar as áreas para construir, o que acarreta uma crescente degradação ambiental com redução das praias, assoreamentos dos rios, contaminação dos lençóis freáticos e a redução dos recursos naturais (2007, p.66).

Nesse contexto, pode-se perceber que as atividades turísticas, principalmente as ligadas a grandes empreendimentos de cadeias hoteleiras, acabam trazendo impactos ao ambiente costeiro. Os hotéis, como toda empresa, utilizam recursos naturais, contribuindo para a sua degradação com impactos ambientais decorrentes do lixo gerado, dos equipamentos, dos produtos orgânicos e químicos de uso diário e dos esgotos, muitas vezes lançados sem tratamento nos rios, lagoas e no mar. Nessa primeira década do século XXI, o litoral do Nordeste é o que desponta com maior densidade de ocupação de *resorts*, seguido pelo de Santa Catarina, na Região Sul do país. São complexos hoteleiros voltados para o turismo internacional. Diversos autores destacam que os *resorts* estendem-se pelo litoral nordestino com diversas interrupções espaciais, que vão desde a “Costa do Descobrimento” no Sul do Estado da Bahia, até as imediações da cidade de Fortaleza no litoral do Estado do Ceará.

De acordo com Swarbrooke (2000) os aspectos positivos dos *Resorts* é a facilidade de planejamento financeiro, tanto para o empreendimento como para os turistas. Quanto aos aspectos negativos dos *resorts*, a principal crítica é que eles reduzem enormemente os benefícios adicionais que o turismo poderia gerar para os negócios e as comunidades locais, uma vez que os pacotes oferecidos incluem uma série de atividades, refeições, entretenimento, parques, proximidade da praia, etc. O turista muitas vezes não chega a sair dos limites do mesmo, no seu período de hospedagem. Contudo, o autor destaca que:

os turistas devem ser incentivados a deixar a área do *resort* para explorar a região. Isso deve estar contido no pacote oferecido pelo complexo turístico. Os governos devem garantir que os *resorts* sejam geridos em parceria entre empresários locais e empresas externas, a fim de maximizar os benefícios locais dos mesmos. E por fim, os *resorts* devem ser estimulados a envolver-se mais com a comunidade local e a contribuir com projetos ali desenvolvidos (SWARBROOKE, 2000, p. 79).

Nesse sentido, os *resorts* tornam-se mais sustentáveis na medida em que aquece a economia local, incentivando e promovendo “city tours”, onde os turistas compram mercadorias locais, experimentam sabores de comidas típicas em ambientes locais e conhecem paisagens diferentes; sem a artificialidade no qual se encontram dentro dos

“muros” do *resort*, durante o longo período de hospedagem, que pode acabar sendo tedioso. Muitos autores consideram que as aglomerações de *resorts* acabam promovendo crescimento econômico com geração de emprego e renda para os locais em que se instalam, e de certa forma, muitos estão induzindo essas localidades a implementar políticas públicas, no sentido de qualificar a população para as ocupações demandadas por esse setor de turismo e hospedagem (LIMONAD, 2007; BARBOSA, 2009).

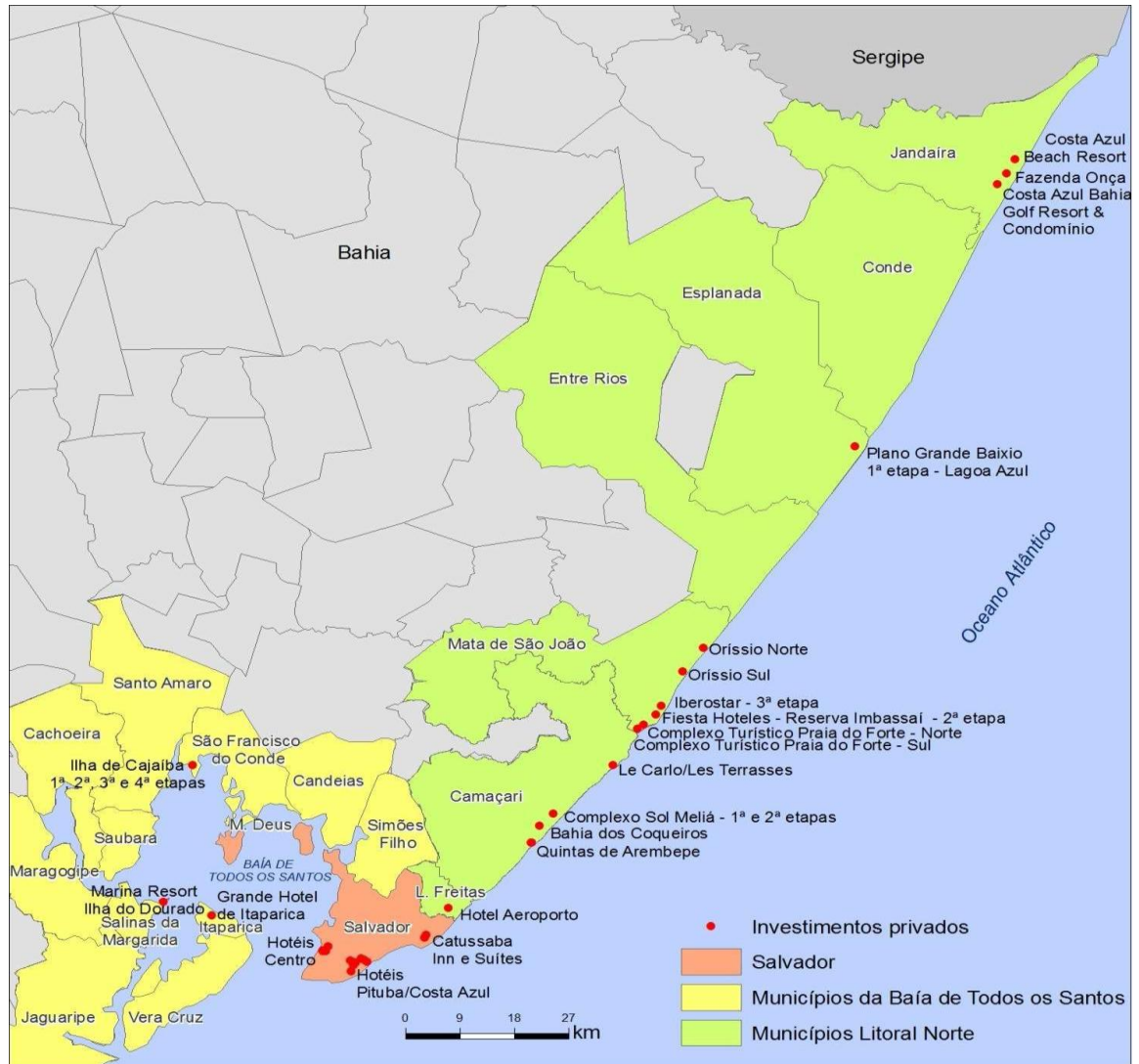
Andrade (2004, p.186) observa que, “uma das classificações mais confiáveis sobre os serviços turísticos é a apresentada pelo *Guia Quatro Rodas*, da Editora Abril S.A”. Seguindo essas orientações, foi possível fazer um levantamento no Guia Quatro Rodas (2009) dos principais *resorts* instalados no país e localizados por grandes Regiões. Na Região Centro-Oeste, um exemplo é o “Rio Quente *Resorts*”. Na Região Sul, no Município de Cornélio Procopio (PR) o “Aquativa Golf *Resort*” e o “Mabu Parque *Resort*”; em Florianópolis (SC) o “Costão do Santinho *Resort*”. Entre outros espalhados pela Região Norte, principalmente, os que utilizam os recursos naturais da Floresta Amazônica, como o “Tiwa Amazonas *Ecoresort*” e o “*Iberostar Grand Amazon*” (é um barco hotel), da rede espanhola *Iberostar* no Estado do Amazonas.

Na Região Nordeste localiza-se no Município de Aquiraz (CE), o “*Beach Park Suítes Resort*”; em Maceió (AL), o “*Jatiuca Resort*”, em Maragogi(AL), o “*Resort Salinas de Maragogi*”; em Porto de Galinhas(PE), o “*Summerville Beach Resort*” e o “*Beach Class Resort Muro Alto*”; em Natal(RN), o “*Serhs Natal Grand Resort*”, “*Resort Natal Club Med*”, “*D’ Beach Resort Natal*”, “*Ocean Palace Beach Resort*”, “*Pestana Natal Beach Resort*” e o “*Pirâmide Natal Resort & Convention*” entre outros instalados na Região denominada pelo Plano Nacional de Turismo, de “Pólo das Dunas” na “Via Costeira”, desse Município formando um “pólo de aglomerações” de *resorts*.

Ainda na Região Nordeste, dentre estes *resorts* internacionais já implantados no Brasil destacam-se no Estado da Bahia os *resorts* do *Club Mediterranée* na Ilha de Comandatuba, em Ilhéus; o “*Club Med Trancoso*” e o “*Club Med Itaparica*”, na Baía de Todos os Santos. Ao Norte de Salvador, na “Costa do Coco”, os localizados no Município de Mata de São João e vizinhança, como o “*Iberostar Bahia*” da rede espanhola *Iberostar*; o “*Ecoresort e spa da Praia do Forte*” (Grupo Português Espírito Santo *Hotels*). Também, o “*Superbreezes Costa do Sauípe*” e outros, formando um dos maiores pólos de aglomerações de *resorts* no País, apresentado por Mello e Silva (2009, p.5) (FIGURA 1 e 2).

Figura 1: Salvador, Baía de Todos os Santos e litoral norte.

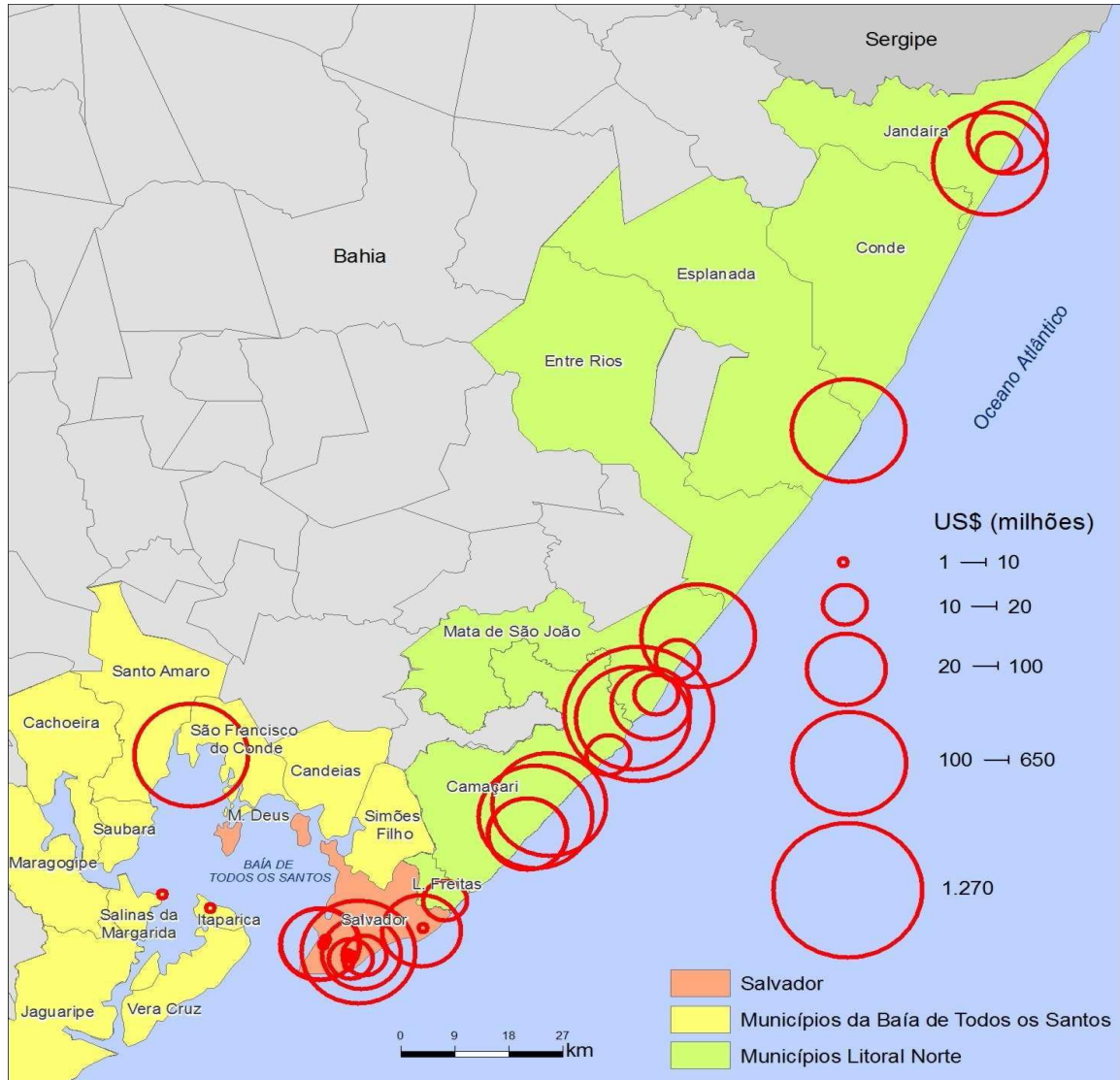
Empreendimentos turísticos privados em implantação/previsto em 2009



Fonte: SUINVEST - abril 2009

Elaboração: CARVALHO, S. S.; SILVA, B. C. N.

Figura 2: Salvador, Baía de Todos os Santos e litoral norte.  
Empreendimentos turísticos privados em implantação/previstos em 2009



Fonte: SUINVEST - abril 2009

Elaboração: CARVALHO, S. S.; SILVA, B. C. N.

Na Região Sudeste, no Estado do Rio de Janeiro, pode-se citar o “*Club Med Rio das Pedras*” em Mangaratiba e o “*Frade & Golf Resort*”. No Município de Armação de Búzios, o “*Super Clubs Breezes Búzios*”, que fica no caminho entre Búzios e Cabo Frio. Também, já com a licitação ambiental liberada para construção, se destaca o “*Resort Però*”, a ser localizado na praia do Però, no Município de Cabo Frio, de frente a 4,5 km de praia, em área de proteção ambiental (APA do PAU BRASIL). O que corrobora as considerações de Limonad (2007) quando enfatiza que muito desses *resorts*, hotéis e condomínios situam-se em áreas de preservação ambiental e de reprodução de tartarugas e golfinhos e de ecossistemas de manguezais e restingas, onde a paisagem costeira é o atrativo mais significativo para os hóspedes.

Nesse capítulo, foram apresentadas reflexões teóricas que destacam a formação de *clusters* de turismo e pólos de aglomerações de *resorts* na zona costeira do Brasil. Com a aproximação de dois grandes eventos internacionais que o país vai sediar em breve, como a Copa do Mundo de Futebol, em 2014 e as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016, poderá haver uma expansão desses empreendimentos no País. No caso do Estado do Rio de Janeiro, vai incrementar a demanda de turistas, sendo necessária a construção de novos empreendimentos hoteleiros nos próximos anos.

Na Região da Costa do Sol do Estado já está se tornando uma realidade com o Licenciamento Ambiental para a instalação do “*Resort Però*” no município de Cabo Frio, que contempla dois *resorts* de duas grandes cadeias hoteleiras (*Mediterrané e Sheraton*). A seguir serão apresentados os Resultados e Discussão sobre a Região da Costa do Sol, o Município de Cabo Frio e o “*Resort Però*”. As discussões ainda contemplam uma avaliação e análise de documentos, como o “EIA-RIMA do *Resort Però*”, o Decreto Estadual da Área de Proteção Ambiental APA do PAU BRASIL, o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado do Município de Cabo Frio e a Lei Orgânica Municipal. Também foi realizada uma visita de campo na área delimitada para a construção do empreendimento.



### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1 A Região da Costa do Sol e o Município de Cabo Frio

Os resultados do estudo contemplam uma análise e avaliação a partir de uma abordagem tecnológica (sistema de ações) sobre a proposta atual de instalação de um grande empreendimento de hotelaria na Região da Costa do Sol. Esse empreendimento de acordo com o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto no Meio Ambiente (EIA-RIMA *Resort Perú*) consta de diversos setores segmentados para uso específico, como: setor hoteleiro (*Resort Club Med Perú* e o *Resort Sheraton* do grupo *Starwood*); setor residencial; setor comercial e apoio; setor de lazer esportivo e ambiental. O total do empreendimento vai ocupar uma área de 4.650.000 m<sup>2</sup>, de frente para 4,5 km de extensão de praia, na zona de cordões arenosos de dunas e restinga da praia do Perú, no Município de Cabo Frio e compreende um terço do total de 14 milhões de m<sup>2</sup>, da Área de Proteção Ambiental “APA do PAU BRASIL”. Como observado nas considerações de capítulos anteriores, verifica-se que esse empreendimento pode estimular e corroborar a formação de um novo “pólo de aglomeração” de *resorts* na zona costeira da Região Sudeste do Brasil (Costa do Sol), o que já é comum com os exemplos dos “*clusters* de turismo” formados em diversas áreas do litoral da Região Nordeste do país.

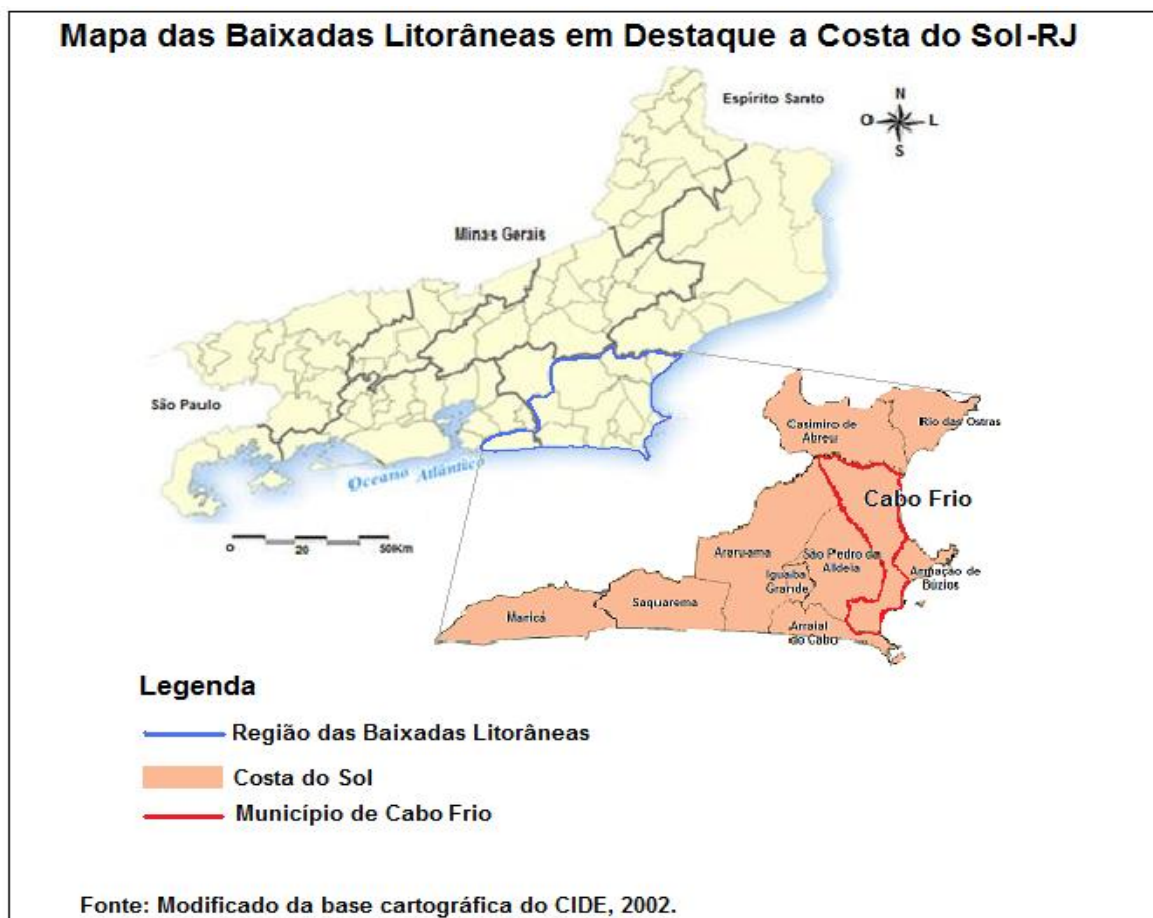
De acordo com dados sócios econômicos do Estado do Rio de Janeiro, publicados pelo Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE, 2010), a Região das Baixadas Litorâneas, compreende os municípios de Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Silva Jardim e Rio Bonito. Divide-se em três microrregiões (Lagos, Bacia de São João e Macacu-Caceribu). Os municípios litorâneos são reconhecidos pelo Caderno de Turismo do Estado do Rio de Janeiro como integrantes da “Região Costa do Sol” (GOMES, 2010). É importante destacar que a “Costa do Sol” está contemplada no PNT (2007), como um dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional (BARBOSA, 2009).

Marafon *et al* (2005) observam que até a década de 1960 as atividades econômicas características dos municípios da região, estavam relacionadas à exploração do sal, à produção de laranja, à pesca e a criação de gado. Mas a partir das últimas décadas, as atividades ligadas ao turismo e ao lazer tornaram-se importante para os municípios litorâneos; aumentando o parcelamento do solo resultante da especulação imobiliária, o que demandou

um aumento sobre os equipamentos urbanos e a estrutura viária. Esse processo acarretou uma degradação ambiental, em consequência dos aterros, do aumento de despejos de esgoto “in natura” na natureza e pela proliferação de moradias em áreas de proteção ambiental.

A Costa do Sol (Gomes, 2010) é uma das regiões turísticas do Estado, caracterizada por atividades típicas de “sol e praia” e marcante presença de imóveis de segunda residência. Segundo o Relatório de dados socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, publicado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ, 2008) o turismo no Município de Cabo Frio proporciona diversos benefícios, pois gera empregos, bens e serviços que ajudam a melhorar a qualidade de vida da população, incrementando o sistema de transporte, as comunicações e outros aspectos de infra-estrutura. Conforme dados sobre as Cidades do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a área municipal é de 410,6 km<sup>2</sup> e a estimativa da população residente no Município de Cabo Frio para o Censo Demográfico de 2010 é de 186.004 habitantes (FIGURA 3).

Figura 3: Mapa das Baixadas Litorâneas em destaque a Costa do Sol – RJ



Importa ressaltar que o Consórcio Lagos São João (2007) cita o sistema regional de unidades de conservação da região hidrográfica Lagos São João- RH VI, identificando as Unidades de Conservação existentes na Região das Baixadas Litorâneas, que são: as unidades federais (APA de São João, Rebio União, Rebio Poço das Antas, ResEx Arraial do Cabo); as unidades estaduais( APA Massambaba, APA de Sapatiba, APA do Pau Brasil e Parque Estadual dos 3 Picos) e a unidade municipal ( Parque do Mico-Leão Dourado), configurando desta forma um alvo para os empreendimentos de *resorts*. Pois esses estabelecimentos turísticos procuram se instalar em áreas de significativo valor paisagístico e natural.

Sobre os aspectos econômicos do Município de Cabo Frio, o Relatório do TCE- RJ (2008) destaca que houve um crescimento do emprego formal em 2007. A maior taxa de crescimento foi registrada na construção civil, que teve um aumento de 9,13%. A segunda maior foi a de serviços, com 5,6%. O comércio expandiu em 5,5% no número de vagas formais. O produto interno bruto (PIB) municipal é de aproximadamente 1,1 bilhões de reais, somando-se a receita dos royalties de petróleo (TCE-RJ, 2008). Quanto à distribuição por atividades a indústria contribui com 25%; o comércio com 9% e o setor de serviços com 66%. No setor primário, destaca-se a atividade pesqueira que é tradicional na região. Também a cultura da cana-de-açúcar e do coco. No setor secundário, a partir da década de 1980, o destaque é para a construção civil, principalmente a ligada ao setor de turismo. Os destaques do setor terciário são as atividades de apoio ao turismo, como, alimentação, hotéis e pousadas, transportes, comércio varejistas e alocação de imóveis (TCE-RJ, 2008).

Atualmente, os impactos dos fluxos econômicos globais no Estado do Rio de Janeiro demandaram, a nível regional e local, importantes deslocamentos espaciais das atividades econômicas, que, segundo Oliveira, se expressa em: “uma nova estratégia de localização de empresas e atividades implicadas com nova dinâmica de mobilidade populacional e de organização de mercados de trabalho, sinalizando a formação de uma nova regionalização da economia do Estado do Rio” (2008, p, 17). Assim, esse movimento é expressão de uma nova forma de inserção do Estado na economia global.

No Estado do Rio observa-se o deslocamento progressivo de atividades para fora do núcleo metropolitano, com mudanças na dinâmica interna da metrópole e nas suas relações com o interior do Estado, aumentando o dinamismo econômico no interior. Oliveira (2008) sugere que a descentralização das políticas econômicas e sociais cria a imagem de que o crescimento econômico e o desenvolvimento social são de responsabilidade dos governos

locais. Delegando assim, aos atores e sujeitos locais a elaboração de estratégias relativas ao seu próprio desenvolvimento, como:

os que destacam a reestruturação das atividades turísticas e imobiliárias nas cidades litorâneas da denominada Região das Baixadas Litorâneas[...] cujo PIB, subiu de 1,36%, do total do Estado em 1980, para 2,01% em 1990; em 2004, o índice era de 2,11% do PIB estadual[...] a construção da ponte Rio - Niterói em 1974 e a fusão, influenciou na ordenação do território[...] a redução da segmentação do território, geografia e política, favoreceu investimentos públicos nas Baixadas Litorâneas que permitiu seu desenvolvimento como áreas de veraneio no novo Estado (2008, p, 87).

O aumento das aposentadorias no serviço público no decorrer da década de 1990; a violência crescente na cidade do Rio de Janeiro; a melhoria do acesso à região devido às novas estradas; a migração de trabalhadores desempregados de outras regiões contribuiu para um aumento da população regional (OLIVEIRA, 2008). Por exemplo, o Município de Cabo Frio, que no Censo do IBGE em 2000, tinha uma população de 128 mil habitantes; na análise das atividades características do turismo, realizada pelo IBGE em 2006, contabilizou uma projeção estimada de aproximadamente 162 mil habitantes para o município e a estimativa para o Censo do IBGE de 2010 é de 186.004 habitantes (IBGE, 2010).

O Município apresentou um aumento populacional significativo em dez anos, demonstrando que a região é um pólo de atração para população de outras regiões. Os fatores mencionados contribuíram para que essa região apresentasse os maiores índices de crescimento populacional anual do Estado. No município de Cabo Frio o índice anual foi de 8,7% e em Armação de Búzios de 5,8%, entre 2000 e 2005. São índices considerados altos, já que a taxa anual de crescimento populacional no Estado, foi de apenas 1,28% (OLIVEIRA, 2008). Ainda sobre o crescimento econômico, o mesmo informa que:

comparando os dados do RAIS de 2005 em relação a 2000 destaca-se que o Estado como todo teve um crescimento de 17,42% [...] em termos regionais, esse crescimento na região serrana foi de 15%, influenciado pela produção e o comércio das atividades de confecções, especialmente de lingerie. Na região da Baixada Litorânea, observamos um surpreendente aumento de 60,38% [...] bastante influenciado pela expansão do mercado imobiliário e pelas mudanças na construção civil na região (2008, p.160).

Quanto à distribuição de renda em Cabo Frio, o índice de Gíni foi de (0,60) em 2000 e alcançou (0,509) em 2009 de acordo com a pesquisa sobre as cidades (IBGE, 2010),

demonstrando uma melhora na distribuição da renda, de 20% em dez anos. Porém, a distribuição de renda municipal ainda está no patamar de grande concentração de renda. O índice relativo ao desenvolvimento humano e social municipal (IDH-M) apresentou uma melhora, pois em 1991 era de (0,753), em 2000 foi para (0,792), é considerado médio, mas aproxima-se de um (IDH-M) alto que é a partir de (0,80) (CIDE, 2010).

Com a importância polarizadora do município na região e a proposta de descentralização das políticas públicas de Turismo, através do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) torna-se importante analisar as atividades de instalação de empreendimentos turísticos na região da Costa do Sol, que está incluída nos 65 destinos indutores de desenvolvimento turístico regional do PNT (2007-2010). O caso em estudo é o mega empreendimento “Resort Peró”.

### **3.2 O “Resort Peró” e os Instrumentos Legais de Licenciamento Ambiental**

Nesse item fez-se uma reflexão sobre o “sistema de ações” que enfatiza os instrumentos legais, como normas e legislações que possibilitaram o licenciamento para construção do “Resort Peró”. Foram analisados documentos, como: a Lei Orgânica Municipal instituída no ano de 1990, o Decreto que cria a APA do Pau Brasil em 2002, o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto no Meio Ambiente (EIA-RIMA) do *Resort Peró* e o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado do Município de Cabo Frio aprovado em 2006.

É necessário destacar que o balanço teórico documental aqui proposto e de forma acadêmica visa mostrar em “primeira mão”, através do Curso de Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental do IIF/Campos, as contradições que permeiam a regulamentação das Leis Orgânicas municipais; dos Planos Diretores municipais e as Legislações ambientais (Federal, Estadual e Municipal) que possibilitam o licenciamento de grandes empreendimentos dentro de Área de Preservação Ambiental.

É porque em que pese a “enxurrada” de Leis, Regulamentações e determinações, as mesmas em muitos parágrafos deixam “brechas” para que o espaço público e de proteção ambiental, como da zona costeira, possa ser utilizado pela iniciativa privada, em prol da lei da livre concorrência do mercado. No decorrer desse estudo pode-se perceber que o espaço turístico depende de atrativos paisagísticos e o marco regulatório das políticas públicas que é

definido a partir dessas demandas naturais ou culturais de um determinado local. Por isso, as grandes redes internacionais de *resorts*, formam “pólos” em determinadas áreas de valor paisagístico e de proteção ambiental, nas diversas regiões do litoral brasileiro. E atualmente a região costeira do Estado do Rio de Janeiro está passando por esse processo, como o que já começa a ser observado na Região da Costa do Sol.

A seguir será apresentada uma breve síntese de alguns capítulos, artigos e parágrafos da “Lei Orgânica do Município de Cabo Frio”, outorgada em 05 de abril de 1990, principalmente, sobre as diretrizes que tratam da “urbanização”; do “meio ambiente” e do “turismo”. Foram escolhidos apenas esses temas, porque são pertinentes no trato da engenharia ambiental e estão relacionados com o atual licenciamento ambiental para implantação do “Resort Però”. Já que, é a partir da Lei Orgânica, do Plano Diretor municipal e do Decreto da APA do PAU BRASIL, que é possível avaliar os procedimentos e as normas para o planejamento urbano e ambiental, através de políticas municipais em concordância com a proposta de descentralização da Constituição Federal de 1988.

O capítulo VIII da Lei Orgânica de Cabo Frio, que trata da “urbanização” municipal determina no artigo 151 sobre a Lei de Diretrizes Gerais de Desenvolvimento Urbano as normas gerais urbanísticas que balizarão o Plano Diretor e de Controle de Uso, do Parcelamento e de Ocupação do Solo Urbano e o Código de Obras Municipal. Observando os seguintes princípios: a funcionalidade urbana e a satisfação das funções elementares da cidade, de habitação, trabalho, circulação e recreação. Como também a preservação histórica e paisagística, visando resguardar da deterioração os conjuntos edificados e os cenários naturais urbanos que apresentem peculiar valor cultural e estético.

O artigo 153 desse capítulo determina que o Plano Diretor ao ser implantado seja um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e só poderá ser revisto a cada cinco anos. Sobre o Plano de controle de uso, de parcelamento e da ocupação do solo urbano normatiza os princípios da: dimensão mínima dos lotes urbanos; taxa de ocupação máxima; cobertura vegetal obrigatória e estabelecimento de lotes padrão para população de baixa renda. No artigo 154, o Código de Obras define normas relativas às construções e expansão urbana, obedecendo aos princípios da: segurança, funcionalidade, estética, salubridade das construções; proporcionalidade entre ocupação e equipamento urbano; atualização tecnológica na engenharia e arquitetura.

Quanto as Disposições Orgânicas Gerais, o capítulo I sobre o “Meio Ambiente” define no artigo 160, que o Município assegurará o direito à qualidade de vida e proteção do meio ambiente, zelando pela utilização racional e sustentada dos recursos naturais, pela integridade do patrimônio ecológico, genético, paisagístico, histórico, arquitetônico, cultural e arqueológico. Deve instituir sistemas de unidade de conservação representativas dos ecossistemas originais, como a proteção dos manguezais, águas superficiais e águas subterrâneas, terrenos sujeitos à erosão ou inundação; a fixação de dunas; controlar e fiscalizar as instalações, equipamentos e atividades que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e o meio ambiente.

Os parágrafos 8, 9 e 10 do artigo 160, condicionam a implantação de instalações e atividades efetivas ou potencialmente causadoras de alterações do meio ambiente e da qualidade de vida, a prévia elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), a que se dará publicidade, inclusive com a realização de audiências públicas. Também determina a realização periódica, por instituições capacitadas e, preferencialmente, sem fins lucrativos, de auditorias ambientais e programas que possibilitem a correta avaliação e a minimização da poluição gerada pelos empreendimentos e empresas, nos esforços para garantir e aprimorar o gerenciamento ambiental. Já o parágrafo 18 desse artigo garante o livre acesso de todos os cidadãos às praias, proibindo, nos limites de sua competência, quaisquer edificações particulares e públicas sobre as areias, costões marítimos e lacustres (LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE CABO FRIO, 1990).

O artigo 175 da Lei Orgânica Municipal enfatiza que o poder público estimulará e privilegiará a coleta seletiva e a reciclagem, com a implantação de um sistema de usinas de processamento de resíduos urbanos no Município, de forma a minimizar os custos ambientais e de transportes. O parágrafo 1 ressalta que os projetos de implantação das usinas de beneficiamento deverão optar por tecnologias que assegurem as melhores relações custo-benefício tanto na implantação quanto na operação. O parágrafo 2 enfatiza que as taxas incidentes sobre os serviços de limpeza urbana incluirão previsão de reserva para a implementação de programas de coleta seletiva e de implementação de usinas de processamento de resíduos.

Na seção II da Lei Orgânica do Município de Cabo Frio (1990), o capítulo VIII, que refere-se ao “Turismo”, determina que o Município promova e incentive o turismo como fator de desenvolvimento econômico e social, e dispõe:

## Do Turismo

Art. 243 - O Município promoverá e incentivará o turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social bem como de divulgação, valorização e preservação do patrimônio natural e cultural cuidando para que sejam respeitadas as peculiaridades locais, não permitindo efeitos desagregadores sobre a vida das comunidades envolvidas.

§ 1º - O Município definirá a política Municipal de Turismo, buscando proporcionar as condições necessárias para o pleno desenvolvimento da atividade.

§ 2º - O instrumento básico de atuação do Município no setor será o Plano Diretor de Turismo, que deverá estabelecer, com base no inventário do potencial turístico das diferentes regiões do Município, e com a participação dos administradores envolvidos, as ações de planejamento, promoção e execução da política de que trata este artigo.

§ 3º - Para cumprimento do disposto no parágrafo anterior, caberá ao Município, em ação conjunta com o Estado, promover especialmente:

I - O inventário e a regulamentação do uso, ocupação e função dos bens naturais e culturais de interesse turístico;

II - A infra-estrutura básica necessária à prática do turismo, apoiando e realizando investimentos na produção, criação e qualificação dos empreendimentos, equipamentos e instalações ou serviços turísticos, através de linhas de crédito especial e incentivo;

III - O fomento do intercâmbio permanente com outros Municípios da Federação e com o exterior, visando o fortalecimento do espírito de fraternidade e aumento do fluxo turístico nos dois sentidos bem como a elevação da média de permanência do turista em território do Município.

É importante salientar que Cabo Frio tem a atividade turística como um fator preponderante em sua economia, mas sobre o “turismo” a Lei Orgânica apresenta apenas o artigo 243, em um documento extenso e essencial para a normatização das políticas públicas. Dentre outros, são fatores como estes que permitem a regulamentação e o licenciamento para instalação de empreendimentos em áreas de relevância paisagística. Pois, enquanto nos artigos



que se relacionam ao zoneamento urbano e ao meio ambiente, observam-se restrições para se ocupar áreas de proteção ambiental; o que se relaciona ao “turismo” é breve e determina normas propositivas para o desenvolvimento das atividades turísticas, não restringindo de forma clara, áreas para possível ocupação. Como também, não o relacionam com os outros artigos, apresentados nos parágrafos anteriores sobre a “urbanização e o “meio ambiente”, que restringem a ocupação de áreas naturais. O próprio Plano Diretor municipal que será analisado a seguir, só foi aprovado posteriormente em 2006, 16 anos após a promulgação da Lei Orgânica de 1990.

O “Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado do Município de Cabo Frio” foi promulgado no ano de 2006, obedecendo a Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001, do Estatuto da Cidade. O Plano estabelece uma série de capítulos e artigos que normatizam as políticas municipais em relação às diretrizes do desenvolvimento urbano, no sentido de manter a sustentabilidade das atividades antrópicas. Priorizando as aspirações da comunidade, como também, sendo a principal diretriz das relações entre o cidadão, as instituições e o meio físico natural, de modo a permitir a constante melhoria da qualidade de vida da população. O Plano Diretor é o instrumento aprovado pela Câmara Municipal, com a participação popular para a efetividade do “Direito à Cidade” e deve ser exercido para os reais anseios da população na ocupação do espaço urbano.

O artigo 9 do Plano Diretor determina que as atividades e intensidades de uso devam ser compatíveis com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem e dos patrimônios socioambientais e culturais. O parágrafo 1 desse artigo ressalta que o direito de propriedade sobre o solo não acarreta, obrigatoriamente, o direito de construir, pois é o Poder Executivo que deverá autorizar, segundo os critérios estabelecidos na Lei de zoneamento de uso e ocupação do solo, respeitando os interesses da comunidade. Da seção II, que trata “Da sustentabilidade Ambiental”, apenas dois artigos (11 e 12) referem-se sobre a necessidade de proteção ao meio ambiente, com o objetivo de assegurar ao Município de Cabo Frio os recursos naturais necessários a qualidade de vida das gerações futuras.

Na seção 3, do capítulo 2 referente, “A Preservação e a Conservação do Patrimônio Sócio-Ambiental”, o artigo 13, no inciso 1, garante a integridade do patrimônio sócio-ambiental do Município, mas, no entanto o inciso 7 estimula o exercício de atividades geradoras de trabalho, emprego e renda nas Unidades de conservação instituídas no Município, com o objetivo exclusivo de valorizar a sustentação do meio ambiente. O artigo

14, nos incisos 4, 5 e 6, valoriza a atividade turística a partir de seus atrativos naturais e histórico-culturais, para otimizar o atendimento do potencial turístico, auxiliando na atração de investimentos e fluxos turísticos nacionais e internacionais, munindo o Poder Público Municipal com instrumento moderno e eficaz no âmbito da gestão pública, buscando maior agilidade nos procedimentos de consulta e aprovação de projetos.

Sobre as “Diretrizes Municipais de Desenvolvimento”, no capítulo 2, o artigo 18 rege que a mesma estará sob a supervisão do poder Executivo Municipal, no inciso 1, determina, prioritariamente, a realização de estudos visando à implantação dos seguintes empreendimentos: criação de um porto marítimo com terminal portuário de turismo, em conexão com a Rodovia Amaral Peixoto, bem como a instalação de um quadro de bóias ao largo da Praia do Forte apto para ancorar navios transatlânticos de turismo; definição do local e criação de um pólo de desenvolvimento econômico estimulando as vocações turísticas e a criação de um “pólo turístico” temático municipal. No artigo 21, estimula a formação de parcerias público-privadas para a atração e consolidação de novos empreendimentos sobre o território e ampliar e desenvolver atividades turísticas fora dos perímetros urbanos.

O Plano Diretor, em seu artigo 22 e o inciso 9 propõe desenvolver e fomentar a implantação e o desenvolvimento de cursos locais de pós-graduação, especialização, extensão, técnicos e profissionalizantes, de modo a promover a contínua melhoria na qualificação para o trabalho, promovendo parcerias com universidades, sociedade organizada, empresas e governos federal, estadual e municipal. No artigo 27, relativo às diretrizes da infra-estrutura, os incisos 5, 6, 7 e 8 determinam que: é necessário estabelecer alternativas para redução da poluição hídrica por esgotamento sanitário, garantindo a qualidade ambiental; ampliar e melhorar a coleta de resíduos sólidos; estabelecer alternativas para a deposição dos resíduos sólidos. O Título 3, “Do Ordenamento Territorial”, apresenta no artigo 29, que o zoneamento urbano, deve definir e delimitar a expansão dos bairros, de acordo com o uso e ocupação desejável. O artigo 34, dentre outros, propõe: expandir a rede de infra-estrutura de equipamentos e serviços públicos; consolidar a diversidade de usos e atividades de caráter urbano; aprimorar o desenho urbano e valorizar a paisagem e potencializar o uso dos vazios urbanos.

Ao fazer um paralelo entre as determinações implícitas na Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor, observa-se que as diretrizes do último ampliam e normatizam de forma mais abrangente o planejamento e gestão das políticas públicas e setoriais que o Município deve

seguir para implementar uma melhor infra-estrutura e desenvolvimento social e ambiental, seja: relativo aos serviços de saneamento básicos (coleta e tratamento de esgotos e resíduos); logística (estradas, aeroportos, portos, urbanização e outros); zoneamento urbano de uso e ocupação do solo; como também, em relação à ampliação e ordenamento da expansão urbana.

Também, observa-se uma regulamentação para instalação de empreendimentos turísticos, utilizando paisagens naturais, desde que respeitados alguns procedimentos. Nota-se que o Plano Diretor, quer ampliar as atividades turísticas no Município. Outra abordagem pertinente é quanto à qualificação da população através de parcerias institucionais, no âmbito das diversas esferas públicas e privadas de Educação. Nesse sentido, as políticas municipais, consolidadas na Lei Orgânica e no Plano Diretor contribuem para a difusão de empreendimentos turísticos no município, inclusive com proposta de melhorar e equipar o Município para receber as empresas interessadas em se instalar no mesmo.

Conforme Ferretti (2002) a Constituição Federal de 1988 destaca algumas obrigações do poder Público, de tal forma que ele pratique ações e promova a adequação dos usos de bens ambientais privados aos interesses coletivos. Entre essas obrigações está a de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. Esses espaços territoriais são protegidos em unidades de conservação (U.C.), como também, essas são especialmente protegidas e administradas. Quando esses espaços protegidos são individualizados, o poder Público cria um Parque, uma Reserva ou uma Área, para que tenha uma área determinada e demarcada.

Corroborando a Constituição Federal, a Legislação Ambiental Básica (2008, p.214) através do decreto nº 4.340, apresenta no capítulo 7, sobre a criação de Unidades de Conservação, o artigo 14, que versa a respeito da criação de Áreas de Proteção Ambiental (APA's), que são Unidades de Uso Sustentável. O artigo 15 determina que seja uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de qualidades bióticas e abióticas, estéticas e culturais, importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, tendo como objetivo proteger a diversidade biológica e disciplinar o processo de ocupação, assegurando a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Quanto aos empreendimentos turísticos dentro de uma (APA) que é constituída por terras públicas ou privada, devem ser respeitados os limites e podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada dentro dessa APA. Quanto à autorização para a exploração de bens e serviços os artigos 25 e 26 destacam

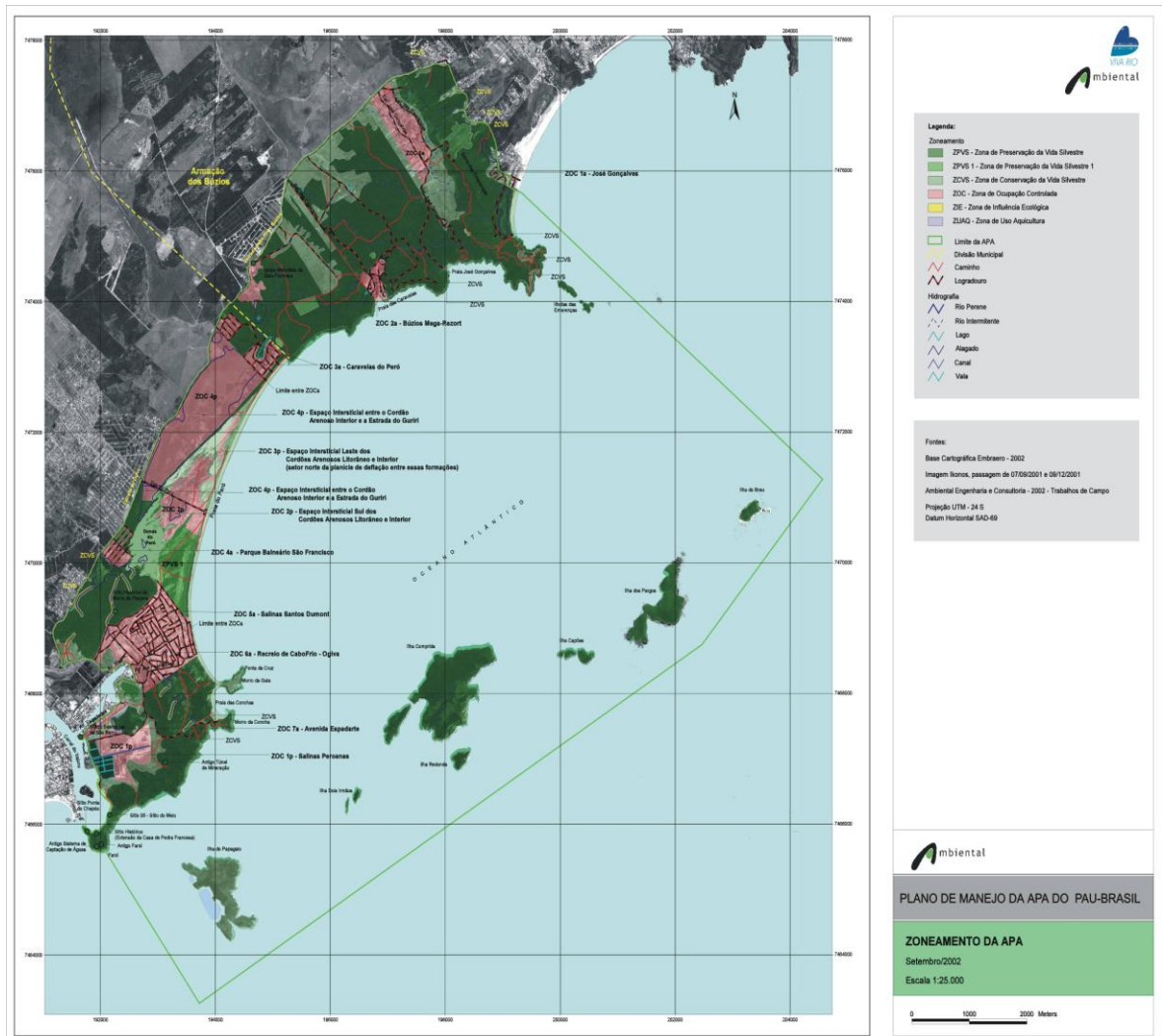
aqueles destinados a dar suporte físico e logístico a sua administração, como a exploração comercial de produtos, subprodutos e serviços, tais como visitação, recreação e turismo. Contudo, os artigos 31, 32 e 33 destacam que para a implantação de empreendimentos dentro de uma APA, é necessário que o órgão licenciador estabeleça o grau de impacto a partir de Estudos de Impactos Ambientais (EIA), sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais (LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BÁSICA, 2008, p.227).

O Decreto Estadual de N° 32517 de 23/12/2002 que cria e aprova o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA do Pau Brasil), nos Municípios de Búzios e Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro, é considerado de significativo valor, pois é representado pelo patrimônio natural da Mata Atlântica, em especial os últimos remanescentes de pau-brasil. Sendo uma das raras áreas remanescentes da vegetação florestal que outrora cobria a planície fluminense. Porém os múltiplos usos possíveis dentro dos limites da Área de Proteção Ambiental do Pau Brasil necessitam ser disciplinados a partir do Plano Diretor, de forma a harmonizar o desenvolvimento econômico, a ocupação humana e a proteção dos recursos naturais, garantindo a qualidade de vida da população.

Em seu artigo 2, o Decreto da APA do PAU BRASIL define como previsto na Legislação Ambiental Básica, anteriormente mencionada, que para fins de adoção das medidas necessárias a disciplinar a ocupação do solo e do exercício de atividades causadoras de degradação ambiental, fica a APA do Pau Brasil dividida nas seguintes zonas e respectivas descrições normativas abaixo (FIGURA 4):

- Zona de Preservação da Vida Silvestre - ZPVS;
- Zona de Preservação da Vida Silvestre 1 - ZPVS1;
- Zona de Conservação da Vida Silvestre - ZCVS;
- Zona de Influência Ecológica - ZIE;
- Zona de Uso de Aqüiculturas - ZUAQ;
- Zona de Ocupação Controlada - ZOC.

Figura 4: Área de localização da APA do PAU BRASIL



Fonte: Decreto de Criação da APA do PAU BRASIL, 2002

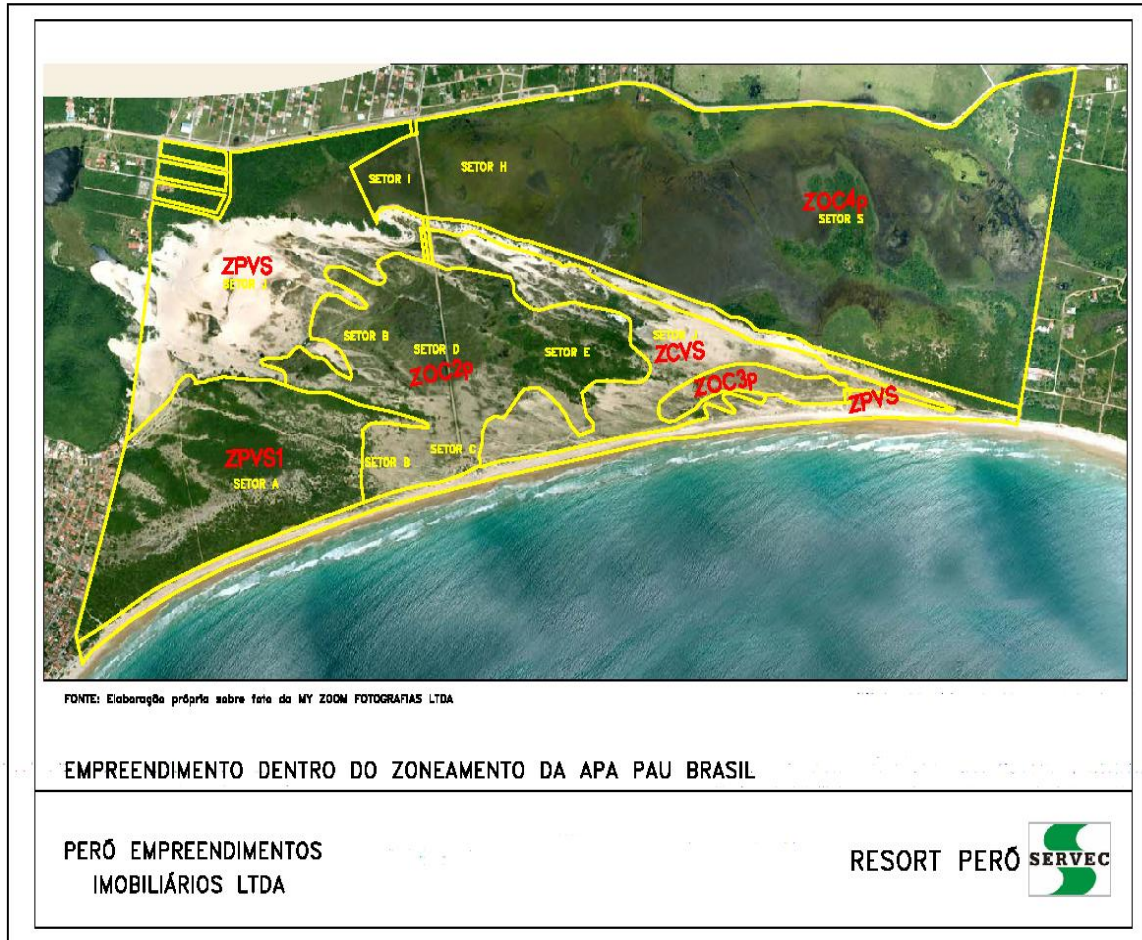
É importante destacar que algumas dessas zonas classificadas pelo Plano de Manejo da APA serão ocupadas pelo empreendimento *Resort* Perú, assim será feita uma breve síntese de seus usos e atribuições, mas apenas das que serão utilizadas pelo empreendimento. De acordo com o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) “Resort Perú”, é na ZPVS, onde não é permitido o parcelamento e se localiza os cordões arenosos das dunas do Perú, que o empreendimento tem 14% de toda sua área, o que corresponde a uma área de 640.000 m<sup>2</sup>. Na ZPVS 1 a área é de 577.000m<sup>2</sup>, que corresponde a 12% da área de posse do empreendimento, é destinada a salva guarda de espécies nativas, porém se considera a adoção de medidas compensatórias.

Na ZCVS, caracterizada por admitir o uso moderado do solo para fins recreativos e hoteleiros, mas com baixa densidade de ocupação, o *Resort* Perú possui 925.000m<sup>2</sup> de área, correspondendo a 20% do total. Na ZOC, onde deverão ser controladas as ocupações já existentes, poderão ser permitidas outras ocupações, mas mediante parâmetros urbanísticos diferenciados. A ZOCp é destinada a objeto de futura ocupação e antropização. No empreendimento tem-se três tipos de ZOCp, que são: a ZOC 2p com 631.000m<sup>2</sup>, a ZOC 3p com 62.000m<sup>2</sup> e a ZOC 4 com 1.817.000m<sup>2</sup>, totalizando 2.510.000m<sup>2</sup> de área, que corresponde a 54% do total da área do *Resort* Perú.

Analisando o EIA-RIMA do empreendimento com mais detalhamento, suas propostas demonstram estar de acordo com o Decreto da APA do PAU BRASIL, como também o Decreto da APA corrobora a Legislação Ambiental Básica. Contudo, muitos autores destacam que no “papel” as ações prometidas corroboram a legislação, mas no “campo”, depois do empreendimento construído, muitas vezes a realidade é diversa. Como observado, o Decreto da APA do PAU BRASIL, que define um Zoneamento de Ocupação Controlada, permite a instalação do empreendimento *Resort* Perú, que ocupará 54% das (ZOC’s), como estabelecidas pelas normas do Decreto da APA do PAU BRASIL (2002) (FIGURA 5).

Estão previstas de acordo com o EIA-RIMA RESORT PERÓ, a implantação de seis unidades hoteleiras. Dentre estas, duas são *resorts* de redes internacionais (*Club Med* Perú e o *Sheraton*). Esses hotéis terão edificações de 1 a 2 pavimentos, a filosofia do projeto e a construção privilegiarão a manutenção e preservação da paisagem e vegetação nativa. O projeto é inovador, pois os prédios não tocarão o terreno natural, ficarão suspensos sobre pilares tipo palafitas. Cada um ocupará respectivamente apenas (7% e 6,4%) das ZOC 3p e da ZOC 4p, mantendo e preservando toda vegetação nativa dessas ZOC’s.

Figura 5: As zonas da APA do PAU BRASIL a serem utilizadas pelo Resort Peró



Fonte: SERVEC *apud* EIA-RIMA RESORT PERÓ, 2010

As ZOC 2p, ZOC 3p e ZOC 4p. Na ZOC 2p - Espaço Intersticial Sul dos Cordões Arenoso Litorâneo e Interior (5.747.789 m<sup>2</sup>) (situada ao sul da planície de deflação entre essas formações); na ZOC 3p - Espaço Intersticial Leste dos Cordões Arenoso Litorâneo e Interior (62.382.343 m<sup>2</sup>) (situada a leste da planície de deflação entre essas formações) e na ZOC 4p - Espaço Intersticial entre o Cordão Arenoso Interior e a Estrada do Guriri, conforme a delimitação do respectivo polígono no Mapa de Zoneamento correspondente se recomenda observar as seguintes normas urbanísticas (Decreto da APA do PAU BRASIL, 2002):

#### Uso do Solo:

- residencial unifamiliar e multifamiliar, neste caso admitindo-se até 1 (uma) unidade a cada 50 metros quadrados;

- comercial: sendo permitidos bares, confeitarias, restaurantes, sorveterias e assemelhados; sendo tolerados mini-mercados e lojas de conveniência; postos bancários; farmácias; floriculturas; livrarias e bancas de jornais e revistas; lojas de venda de artesanato local e de produtos manufaturados industrialmente; devendo cada unidade imobiliária ter, no máximo, 250 metros quadrados de área construída;

- recreativo e de entretenimento: incluindo clubes e associações desportivas (não sendo permitidos ginásios de esporte cobertos, porém admitindo-se quadras esportivas cobertas desde que existam quatro quadras descobertas para cada coberta);

- centro de convenções; e

- hoteleiro;

- observação: excetuando-se o uso residencial, os demais somente poderão ter alvará de funcionamento desde que tenham acesso por via principal de circulação ligada diretamente à Estrada do Perú do Meio e disponham de estacionamento, com uma vaga para cada 50 metros quadrados de área de uso privativo.

#### Parcelamento do Solo:

- frente mínima do lote: 15 metros para uso unifamiliar e 18 metros para uso multifamiliar;

- área mínima do lote: 600 metros quadrados;

- impermeabilização máxima de áreas de uso comum: 30% (trinta por cento) do total das áreas comuns, que incluem praças, estacionamentos, vias, calçadas e passeios;



- largura mínima da faixa de rolamento de via de acesso a lotes, não incluindo sarjetas e calçadas: 2,5 metros no mínimo e 3,5 no máximo quando tiver extensão máxima de 100 metros e terminar em retorno (*cul-de-sac*) com raio mínimo de 10 metros; ou 5 metros quando interligar-se a outra via de circulação;

- infra-estrutura urbana: todos os lotes deverão ser atendidos por drenagem, por água tratada canalizada e por coleta de esgotos a serem levados para estação de tratamento secundário, com eficiência de 90%; os efluentes, as águas pluviais e residuais não podem ser lançadas diretamente ao mar, devendo ser utilizada solução de escoamento com encaminhamento para o curso d'água interior.

#### Construção de Edificações:

- gabarito máximo: 2 (dois) pavimentos, sem restrição de altura, com pé direito interno livre no mínimo com 2,70 metros, sendo que caixa d'água, torre de refrigeração e casa de máquinas poderão ultrapassar o gabarito previsto, desde que não correspondam a compartimento que possibilite ocupação humana permanente; quando a edificação se apoiar sobre pilotis, o nível de soleira contará a partir da laje do teto do térreo, no piso do primeiro pavimento, desde que não haja no térreo fechamento superior a 25% da área de projeção do prédio, incluindo acessos e circulação vertical, sendo permitida a utilização do térreo como estacionamento coberto de veículos; neste caso o pé direito livre mínimo do térreo em pilotis deverá ser de 3 metros;

- taxa de ocupação máxima: 50% da área do lote para ZOC 2 P e 40% da área do lote para ZOC 3p;

- índice de aproveitamento (IA) máximo: 1,5 vezes a área do lote;

- afastamento frontal mínimo: 5,0 metros (excetuando-se garagens e a projeção de terraços e varandas);

- afastamento das divisas laterais mínimos: 1,5 metros sem abertura sobre a divisa; quando houver abertura, além de 1,5m somar 1/5 da altura da edificação;

- impermeabilização máxima do lote: 70% da área do lote com exceção dos lotes unifamiliares cujo limite é de 50%.

No Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado (2006), o artigo 9 determina que as atividades e intensidades de uso devam ser compatíveis com as condições de preservação da qualidade do meio ambiente, da paisagem e dos patrimônios socioambientais e culturais. No

art. 14 enfatiza a necessidade de otimizar o atendimento do potencial turístico, auxiliando na atração de investimentos e fluxos turísticos nacionais e internacionais. Nesse sentido, o Plano Diretor corrobora tanto as aspirações da Legislação da APA do PAU BRASIL, como a da construção do empreendimento *Resort* Perú. Atualmente, a área da praia do Perú, pertencente à APA do PAU BRASIL e local onde vai ser construído o “*Resort* Perú” encontra-se com a seguinte paisagem, de acordo com os registros fotográficos obtidos quando da visita de campo a praia do Perú (FIGURA 6, 7, 8, 9 e 10).



Figura 6: Comércio de forma improvisada na praia do Perú, sobre a vegetação de restinga.  
Fonte: autor, 2010.



Figura 7: Extensão da Praia do Perú a ser utilizada pelo *Resort* Perú.  
Fonte: autor, 2010.



Figura 8: Cordões Arenosos de Dunas, na praia do Perú.  
Fonte: autor, 2010.



Figura 9: Área de restinga na Praia do Perú, servindo de estacionamento.  
Fonte: autor, 2010



Figura 10: Limites da área de construção do *Resort Perú* em direção a Estrada do Guriri, ao fundo zona de entorno com ocupação irregular. A área de vegetação de restinga está servindo para estacionamento e a ocupação para o comércio.

Fonte: autor, 2010

Desta forma, mesmo à luz de diversas regulamentações e legislações federais, estaduais e municipais, inclusive com a área demonstrada acima sendo uma (APA), pode-se observar que os questionamentos sobre a construção do *Resort Perú* deverão ser analisados a partir da realidade atual do local. Pois, a visita de campo (registros fotográficos) mostra que os fragmentos dos cordões arenosos de dunas e restinga da praia do *Peró* estão sendo ocupados de forma irregular e sem nenhum controle pelos órgãos responsáveis, e não de acordo com as legislações vigentes apresentadas anteriormente.

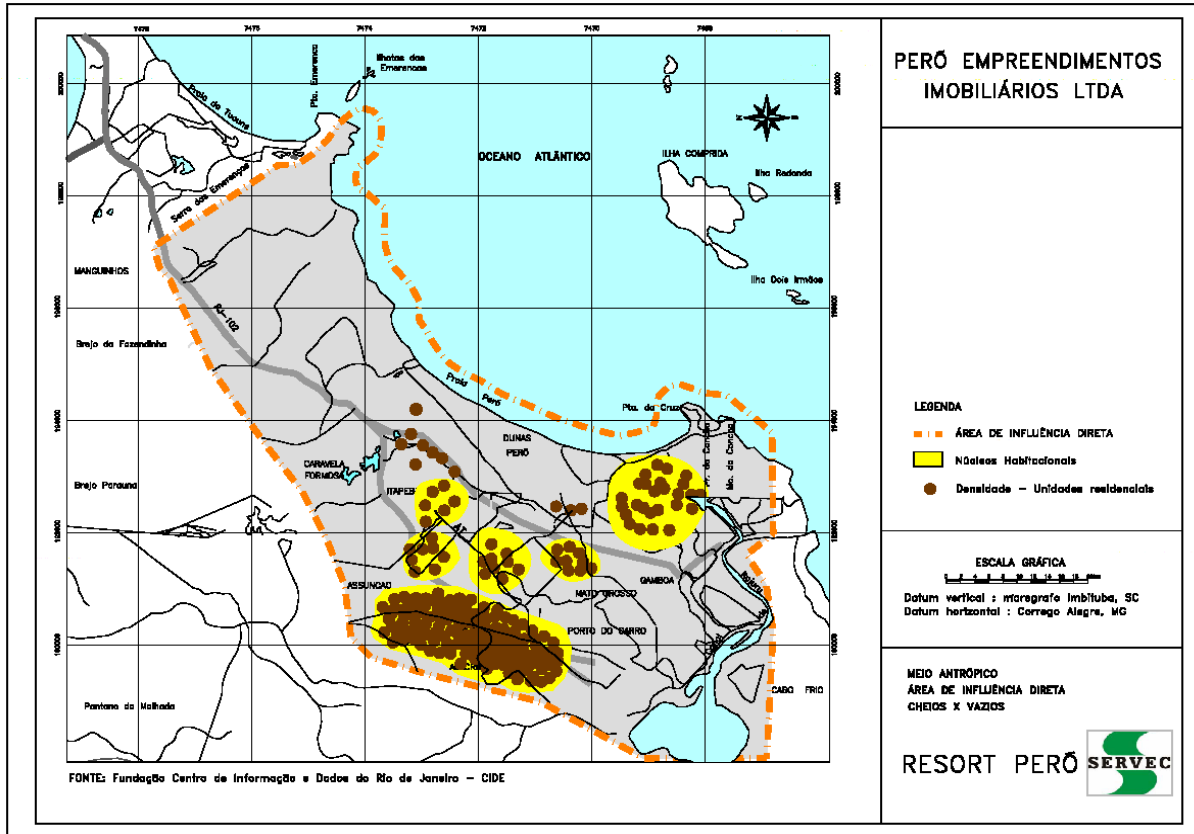
Conforme Rocco (2009) um dos instrumentos mais importantes da Política Nacional de Meio Ambiente é o Licenciamento Ambiental, estabelecido pela Resolução CONAMA n° 237/1997, que normatiza a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, que possam causar degradação ambiental. Nesse sentido, dependerão de licenciamento prévio do órgão estadual competente ou dependendo do caso de órgão federal. O licenciamento condiciona três tipos de licença:

- a Licença Prévia (LP) – que é a primeira etapa do licenciamento, o órgão licenciador avalia a localização e a concepção do empreendimento. Esse estudo é baseado no Zoneamento Municipal; nessa etapa é requerido o (EIA);
- a Licença de Instalação (LI) – Após detalhado o projeto e definidas as medidas de proteção ambiental, é requerida a (LI), que autoriza o início da construção do empreendimento e a instalação dos equipamentos, e por fim;
- a Licença de Operação (LO) – é um instrumento que autoriza o funcionamento do empreendimento. Deve ser requerida quando a empresa estiver edificada e após a verificação da eficiência das medidas para o controle ambiental estabelecidos nas licenças anteriores.

Da Mata (2009) destaca algumas obras, serviços ou atividades que demandam Licenciamento Ambiental, como: canais para drenagem, retificação de curso d'água, estação elevatória de esgoto sanitário, recuperação de áreas degradadas, marinas, portos, complexos turísticos e de lazer, parcelamento do solo e outros. Não obstante, o estabelecimento dessas tríplexes responsabilidades constitucional para os danos que serão causados ao meio ambiente deve-se considerar a figura da Compensação Ambiental, como instrumento na defesa e proteção do meio ambiente. Que devem ser observados nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que causem perda de biodiversidade e de recursos naturais, como, perda de vegetação nativa, perda de habitat, corredores ecológicos e ecossistemas de interesse para a flora e a fauna, com fundamento no Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

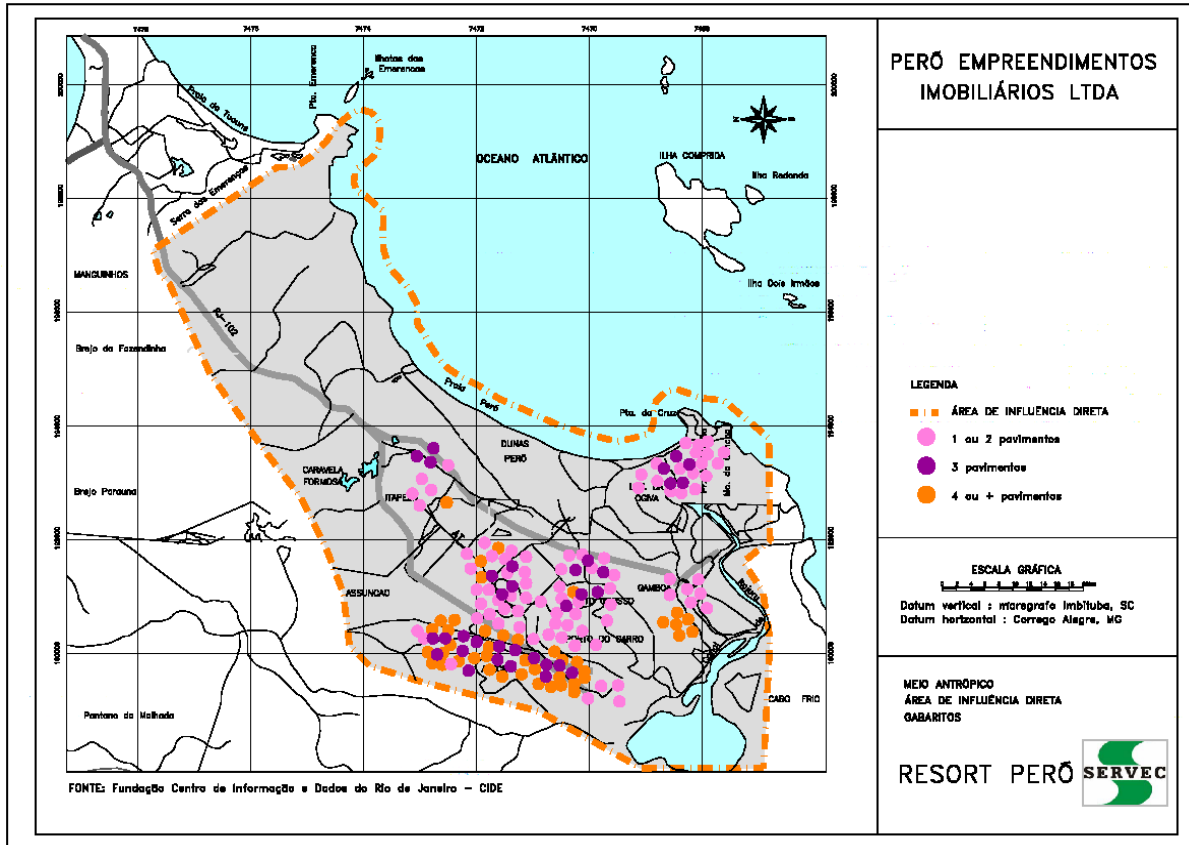
Como foi observado em alguns capítulos, artigos, parágrafos e incisos das legislações analisadas, todas normatizam que um empreendimento turístico, como o “Resort Però”, pode ser construído dentro da APA do PAU BRASIL. Mas deve obedecer a uma série de procedimentos para ter o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) licenciado e a seguir os demais procedimentos de licenciamento para se instalarem na área e poder entrar em operação. Dentro desses procedimentos têm-se medidas compensatórias, construção de Hortos para mudas nativas, para recuperar a área, construção de parques, onde a vegetação esteja menos devastada. Como também, o empreendimento deve ter um parcelamento racional na ocupação da área. No caso do EIA-RIMA do “Resort Però”, pode-se observar esse parcelamento nos mapas das figuras 11 e 12.

Figura 11: Área de influência do *Resort Peró* e a distribuição da densidade de ocupação



Fonte: SERVEC *apud* EIA-RIMA RESORT PERÓ, 2010

Figura 12: Níveis de ocupação por número de pavimentos dos empreendimentos



Fonte: SERVEC *apud* EIA-RIMA RESORT PERÓ, 2010

A empresa “Peró Empreendimentos Imobiliários Ltda” é a responsável pelo empreendimento denominado *Resort* Peró que será implantado na praia do Peró, no município de Cabo Frio, localizado na Região dos Lagos (Costa do Sol), no Estado do Rio de Janeiro. A Região é conhecida por suas belezas naturais com alto potencial de rentabilidade econômica, através das atividades turísticas. Nesse sentido, diversas ações municipais em parceria com a iniciativa privada vêm sendo executadas, com o objetivo de melhorar a infra-estrutura do Município. De acordo com a empresa Peró Empreendimento Imobiliários (2010), os investimentos no sistema viário, na consolidação operacional do aeroporto municipal, no sistema de abastecimento de água, no sistema de saneamento e no sistema de distribuição de energia têm propiciado a região, a ser considerada como um local propício para novos empreendimentos turísticos.

A partir dessas considerações a empresa optou por implantar o “*Resort* Peró”, no município de Cabo Frio, pois atende as novas demandas e expectativas de investimentos em áreas de zonas costeiras. Contudo, o sítio do empreendimento é parte integrante da Área de Preservação Ambiental (APA do Pau Brasil). Segundo a empresa construtora o projeto foi cuidadosamente estudado de modo não só a obedecer às diretrizes e ao zoneamento ambiental definido pelo Plano Diretor da APA, de forma ambientalmente sustentável, como o aspecto arquitetônico adotado (sob palafitas) tem como objetivo a preservação dos recursos naturais existentes na área. Nesse contexto, de acordo com o empreendedor:

O projeto do *RESORT PERÓ* foi concebido a partir de conceitos modernos onde fatores como: baixas taxas de ocupação, sistema de infra-estrutura com baixo nível de dependência das entidades governamentais, respeito aos ecossistemas a serem preservados e baixo nível de impactos ambientais, fizeram parte integrante de todo o planejamento. A implantação do empreendimento tem como característica principal o sentimento preservacionista. Tendo em vista que o partido adotado no projeto consiste na implementação de um complexo turístico, hoteleiro, residencial e lazer que deverá contemplar o uso de tipologias diversificadas, passíveis de se adaptarem à vocação da área e às necessidades de um mercado que se mostra muito dinâmico e em constante transformação. De maneira resumida pode-se dizer que a implantação do *RESORT PERÓ* está totalmente adequada à vocação turística da região, possui um nível de contrapartidas elevado, desenvolve-se segundo o conceito de baixo impacto ambiental e auto-sustentabilidade, onde o binômio desenvolvimento x preservação se manifesta de maneira atual e correta (2010, p.1).

Outros fatores importantes para a instalação do empreendimento é a utilização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA),

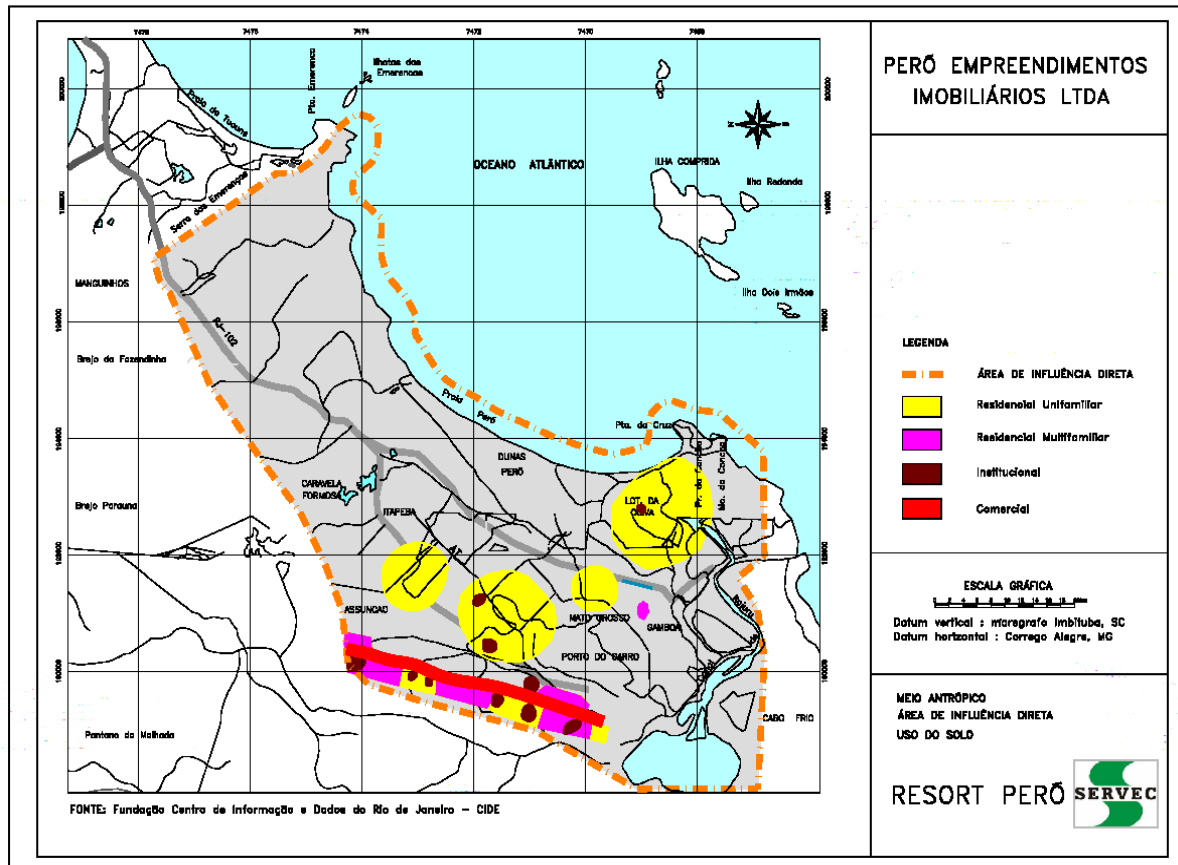
que a empresa considera que é um instrumento de indução à mudança de atitude com relação à integração entre os processos de crescimento econômico e de controle ambiental. Pois na ótica da mesma, traduz-se em uma linha estritamente ambientalista (de identificação dos impactos nos meios físicos e bióticos), como também, por uma visão socioeconômica voltada para a caracterização do que resultará a implantação do empreendimento para a área de influência, em termos do crescimento econômico e da distribuição social de seus benefícios.

Mesmo localizadas mais próximas de áreas urbanas dinâmicas, as comunidades costeiras observam essas áreas serem objetos de especulação imobiliária, como: as áreas de preservação ambiental ou dentro da faixa de 300 metros da linha de maré, estabelecidas pela Legislação Ambiental Básica (2008), no Brasil. Isto é, mesmo em áreas onde as infra-estruturas para viabilizar os planos de expansão urbana ou turística ainda não estão implantadas, o mercado imobiliário já atua, ocasionando mudanças na propriedade fundiária e ocupação do solo.

Conforme a empresa empreendedora, após o diagnóstico dos aspectos ambientais, sociais e econômicos, foi observado que é necessário em uma situação futura que sejam introduzidas modificações, que resultem em uma caracterização de qualidade ambiental mais detalhada e de desenvolvimento social, superior ao que hoje é encontrado no local. Pois, é urgente recuperar áreas degradadas e preservar as condições dos ecossistemas existentes, nesse sentido a empresa empreendedora ressalta que devem ser tomadas medidas para mitigar os impactos advindos da implantação do mega empreendimento *Resort* Perú na Costa do Sol, numa significativa área da zona costeira da praia do Perú, no Município de Cabo Frio. Na Figura 13 pode-se observar a divisão da localização dos diversos setores que compreendem o empreendimento dentro da área do projeto *Resort* Perú, são áreas: hoteleiras (*Resorts*); residenciais unifamiliar; residenciais multifamiliar e comercial.



Figura 13: Divisão dos setores dentro do empreendimento *Resort Peró*



Fonte: SERVEC *apud* EIA-RIMA RESORT PERÓ, 2010

Um aspecto que um empreendimento de instalação de um *resort* costeiro deve levar em conta, é que o solo costeiro, não deve apresentar erosão acentuada, pois os custos com a manutenção podem ser caros. Outro fator é o tamanho da praia, pois as pessoas não gostam de caminhar muito para chegar à água ou de constatar que a praia está lotada (embora para muitos, olhar para as pessoas, em uma praia movimentada seja a principal atração). De acordo com Mill (2003, p.130), em um *resort* as praias são divididas para seu melhor aproveitamento. Uma área de 6 a 9 metros próximos à beira da praia deverá ser designada para a circulação dos banhistas, que entram e saem e para os que caminham ao longo da praia. Os próximos 15 a 45 metros são utilizados como área comum para banho de sol, jogos e apreciação do local.

A região anterior à praia deve oferecer dupla vista, uma para o mar e a outra para a parte terrestre. Também, a “geomorfologia, as dunas e as áreas planas, podem aprimorar intensamente o cenário. A vegetação e os efeitos do micro clima devem ser levados em conta, devido à frágil natureza dos recursos. A proteção contra a degradação é um fator importante a ser considerado pelos empreendedores” (Mill, 2003, p.131). O autor destaca que:

os maiores problemas enfrentados pelos empreendedores de *resorts* litorâneos estão relacionados à linha costeira e a erosão da praia. Devido a problemas causados pelos empreendimentos criados ao longo das praias, as leis em muitos países tendem a restringir as construções a cerca de 60 metros de distância da praia. Além disso, a densidade da construção é geralmente baixa e as leis tendem a exigir a preservação das dunas, com o objetivo de controlar a erosão. A plantação nas dunas favorece a estabilização das areias e permite a diversidade de elementos naturais (2003, p.133).

Outro aspecto é que mudanças começam a ocorrer com a edificação de um primeiro hotel. Pois, ocorrem empreendimentos comerciais ao longo da praia, o que faz acarretar mais visitantes, sendo necessária a construção de mais empreendimentos hoteleiros. Como as propriedades perto da praia adquirem maior valor, os residentes vendem seus terrenos ou são forçados a sair devido ao aumento dos impostos, mudando-se para locais mais distantes da praia, esse deslocamento é denominado de “gentrificação” (MILL, 2003). Os terrenos próximos à praia começam a ser ocupados por prédios, surgindo novos empreendimentos, em lugares diferentes daqueles que atraíam os turistas primeiramente. É construída uma segunda estrada paralela a certa distância da praia, melhorando o acesso, novas edificações são realizadas na área. Formando os *clusters* de turismo, como já é observado na zona costeira de algumas regiões do Brasil.

Na etapa final do empreendimento, o *resort* torna-se uma verdadeira cidade, com bairros de recreações e comerciais (Mill, 2003, p.133). Nesse sentido, o autor sugere que deve-se observar alguns indicadores do ecossistema nas zonas costeiras, onde são localizados estes empreendimentos, e se os mesmos estão de acordo com as legislações locais, como: a porcentagem de degradação e erosão da praia; a intensidade de utilização do número de pessoas por pés, nas praias acessíveis; a fauna de praia/marinha e o número de espécies principais e a qualidade da água (contagem de bactérias e coliformes fecais) e metais pesados.

Diante dessas reflexões, nota-se que as políticas públicas são desarticuladas nos níveis de atuação, mas são os zoneamentos propostos nestas políticas que trazem a legislação para um determinado espaço. Desta forma, as legislações do Município de Cabo Frio, como o Plano Diretor, a Lei Orgânica e legislações federais e estaduais, é que vão determinar e disciplinar o ordenamento da ocupação do solo e definir uma área como de expansão urbana; mesmo sendo em áreas de cordões arenosos e restinga e de proteção ambiental.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas que sempre permearam o desenvolvimento regional no Brasil foram de caráter desenvolvimentista e centralizado, mas a partir da segunda metade do século XX, e com a aprovação da Constituição Federal de 1988, houve uma mudança de paradigma, tanto nos aspectos relacionados à descentralização das políticas públicas como os que permeiam a sustentabilidade do crescimento econômico. Além de uma melhor definição por parte da literatura, quanto à diferença entre crescimento econômico e desenvolvimento, já que o crescimento do PIB e renda *per capita* podem não significar desenvolvimento econômico e social de um país, região ou município. Mesmo com muitos índices para se medir o grau de distribuição de renda, é complexo demonstrar se uma determinada atividade distribui melhor a renda. Mais muitos estudos apontam que o setor de turismo, por envolver um significativo número de trabalhadores informais e com pouca capacitação, acaba concentrando renda entre os grupos mais organizados que dominam o mercado.

As atividades turísticas compreendem um dos setores que mais cresce no planeta, principalmente, a ligada aos grandes grupos e cadeias (redes) de *resorts*. No Brasil, a expansão dessas cadeias internacionais está formando pólos de aglomeração, onde os *clusters* de turismo, em algumas regiões costeiras do nordeste, acabam ampliando a oferta de geração e renda nos locais onde se instalam. Contudo, existem algumas críticas sobre esses tipos de empreendimento, pois utilizam pouca mão de obra e os turistas por comprarem pacotes *all inclusive* ficam muitas vezes confinados dentro dos *resorts*. Mas outros autores como Mill (2003) acham que os *resorts* trazem desenvolvimento para os locais onde se instalam, pois muitas dessas empresas estão se preocupando com a sustentabilidade do seu local de entorno. Já que a paisagem é a mercadoria que o turista quer consumir e devido ao grande porte dos empreendimentos, os mesmos estão sujeitos a uma série de regulamentações e fiscalização dos órgãos competentes.

A Região das Baixadas Litorâneas foi a que apresentou a maior taxa de crescimento do PIB no Estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 2000 e 2005. No número de empregos formais, ser for considerada toda a década passada esse número é surpreendente com uma taxa de 198,9% de crescimento, predominantemente nas áreas de comércio e de serviços, contudo é bom destacar que os *royalties* da extração do petróleo também estão incluídos (OLIVEIRA, 2008). O Município de Cabo Frio é o principal centro urbano da Região da

Costa do Sol e a atividade que desponta para o crescimento do município é o turismo, favorecido pelas condições do meio natural. Como também, a função polarizadora do Município é sentida sobre os municípios vizinhos, localizados na região.

Os dados divulgados sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), com números referentes ao Índice de Gini (*apud* IBGE, 2010), que mede a distribuição de renda, apontam que a desigualdade nos últimos dez anos diminuiu no Brasil. O índice de Gini em 1998 era de (0,567) e recuou em 2009 para (0,518), demonstrando que houve uma pequena queda na desigualdade no país, mas não o suficiente para tirar o mesmo dos relacionados entre todas as Nações, com uma grande concentração de renda.

No município de Cabo Frio, localizado na Região da Costa do Sol, o índice de Gini em 2000, estava na faixa de (0,60) e baixou em 2009 para (0,509) (IBGE, 2010), o que indica uma melhor distribuição da renda no município nos últimos dez anos. Quanto à questão: se um *resort* pode promover desenvolvimento social e sustentabilidade para um local, e quais políticas públicas podem ser capazes de tornar o turismo uma alavanca para o crescimento econômico regional? Pode-se citar o exemplo das aglomerações de *resorts*, na zona costeira, ao Norte de Salvador (BA), na Região da “Costa do Coco”. Região na qual as grandes cadeias internacionais desse tipo de empreendimento vêm se instalando de forma significativa, formando *clusters* de turismo, em área de preservação ambiental, como a “APA do Litoral Norte”, mais intensamente no Município de Mata de São João (BA), onde o índice de Gini que era de (0,9) em 1980 baixou para (0,40) em 2003 (IBGE, 2010).

Já que esse Município baiano tem como principal economia as atividades dos *resorts* em áreas de preservação, presume-se que essa atividade contribui para uma melhor distribuição de renda no local. Pois, a literatura corrobora que essas grandes cadeias hoteleiras acabam tendo de cumprir compromissos compensatórios, através do (EIA-RIMA) e contribuem para a sustentabilidade de áreas naturais e de valor paisagístico. Como também, demandam do poder público, através de regulamentação das Leis Federais, Estaduais, Lei Orgânica e Plano Diretor Municipal, obras de engenharia ambiental e logística no sentido da construção de estradas, aeroportos, coleta e tratamento de esgotos e resíduos, como outras. Na área de educação, devido à necessidade de mão de obra qualificada, demanda estímulo a formação e qualificação da mão de obra local. Nesse sentido, essas ações além de ampliar a sustentabilidade promovem desenvolvimento econômico e social para essas áreas de aglomerações de *resorts* que acabam formando *clusters* de turismo.

O país tem uma legislação de políticas públicas de turismo, principalmente com a criação do Ministério do Turismo, em 2003. No qual o Plano Nacional de Turismo e o Plano Nacional Municipal de Turismo propõem a municipalização das políticas de turismo, incentivando a descentralização das ações. Nesse contexto, a descentralização das políticas de turismo, faz com que o governo local e suas regulamentações e investimentos sejam direcionados para agregar infra-estrutura e otimizar as áreas que tem potencial para o desenvolvimento das atividades turísticas e, que tenha demanda o ano inteiro e possa atrair visitantes endógenos e do exterior. Desta forma, gerando emprego e renda e contribuindo para um melhor desenvolvimento econômico e social dos Municípios com características predominantes para as atividades do turismo.

No caso da implantação do “*Resort* Perú” na “Região da Costa do Sol”, na praia do Perú, é importante notar que o mesmo apresenta características de ocupação semelhante aos que vem se instalando em outras regiões da zona costeira do Brasil, sendo que no futuro pode atrair outros empreendimentos. Principalmente, devido a “Região da Costa do Sol” atualmente está sendo contemplada no Programa de políticas públicas de turismo do (PNT 2007- 2010), como um dos “65 Destinos Indutores de Desenvolvimento Turístico Regional”. Com a proximidade de eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, no Rio de Janeiro, o Município de Cabo Frio, com seus recursos naturais, culturais e paisagísticos será um possível alvo de uma demanda de investimentos na área de hotelaria, inclusive podendo se tornar um “pólo de aglomeração” de *Resorts*.

Esse crescimento pode trazer desenvolvimento econômico, social e sustentabilidade se o poder público orientar políticas de turismo que possa melhor distribuir os recursos e renda advindos das atividades turísticas. Sendo que essas políticas, inclusive, as oriundas do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC para o setor de turismo) devem priorizar financiamentos com linhas de crédito, para os atores locais envolvidos com as atividades turísticas. Como também, o investimento em infra-estrutura (saneamento, transportes, energia e outros) e a qualificação da mão de obra, ampliando assim, o mercado de trabalho e a qualidade de vida da população local e regional.

Os registros fotográficos obtidos na visita de campo demonstram que a ocupação desordenada e o estado de abandono da APA do Pau Brasil é visível e não traz desenvolvimento e sustentabilidade para o local. A partir desse panorama, a instalação do “*Resort* Perú” poderá organizar melhor a ocupação da área dos cordões arenosos de dunas e

restinga, pois os compromissos assumidos por essas grandes cadeias de hospedagem envolvem uma regulamentação pela legislação ambiental nacional, estadual e municipal e diversos tipos de licenciamento. Como por exemplo, as medidas compensatórias (construção de hortos, recuperação das áreas degradadas e preservação das áreas naturais ainda conservadas). Nesse sentido, o EIA-RIMA do “*Resort* Però” determina ações de gerenciamento ambiental, como a utilização das técnicas de construção sobre pilares para mitigar a agressão aos cordões arenosos de restinga da praia do Però.

Nesse contexto, as atuais técnicas de engenharia ambiental poderão contribuir para a sustentabilidade da APA do PAU BRASIL, como já é realidade, com a experiência do “Hotel Praia do Forte Eco *Resort*” da rede francesa ACCOR, no Município de Mata de São João (BA). Quanto ao emprego de tratamento de lixo, esgoto, água e produção de energia própria, pelo empreendimento hoteleiro em parceria com o poder público. Nesse sentido, deve-se levar em conta que a participação das comunidades costeiras em empreendimentos como os *resorts* em áreas litorâneas, está na qualidade da participação. Pois, o próprio espaço também se transforma de maneira significativa nas formas de gestão por parte das comunidades, visando a sua inclusão no processo turístico.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, J. V. *Turismo: Fundamentos e dimensões*. São Paulo: 8 ed, editora Ática, 2004.
- BARBOSA, L. G. M. (org.) *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.
- BASTOS, I. Grandes redes em busca de terrenos. *Jornal o Globo*. Rio de Janeiro: 5 de setembro 2010, Rio, p.25.
- BECKER, B. K. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. Rio de Janeiro: *Caderno Virtual do Turismo*, v.1, n.1, 2001.
- BENI, M. C. Planejamento estratégico e gestão local/regional do turismo. In: *Turismo de Base Local: identidade cultural e desenvolvimento regional*. João Pessoa, UFPB, Ed. Universitária, 2007.
- BORELLI, F. *O “Cluster” turístico como alternativa de desenvolvimento regional na microrregião pólo Caparaó (ES)*. Mestrado, Universidade Cândido Mendes (UCAM), 2006.
- BRAGA, B. *et al. Introdução à Engenharia ambiental*. São Paulo: Prentice Hall, 2002.
- CAPRA, F. *A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1996.
- CAMPOS, R. F. S. *Distribuição de rendas nos municípios turísticos brasileiros*. Campos dos Goytacazes: Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão das Cidades. UCAM, 2009.
- CARDOSO, E. S. *Comunidades costeiras frente à expansão do turismo*. Brasília: Anais do Seminário Diálogos do Turismo, 2005.
- CARVALHO, J. O. *Desenvolvimento Regional: um problema político*. Brasília: editora campus, 1979.
- CAVALCANTE, L. R. *Produção teórica em Economia Regional: Uma proposta de sistematização*. Salvador: Universidade Federal da Bahia (UFBA), 2005.
- COLETÂNIA de Leis sobre a preservação do patrimônio. Rio de Janeiro: *IPHAN*, 2006.



CENTRO de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE). *Dados sócio econômicos do Estado do Rio de Janeiro por Municípios* (Cidinho) Disponível em << <http://www.cide.rj.gov.br>>>, acesso em Julho de 2010.

DIAS, R. Gestão local do turismo: competitividade com sustentabilidade. In: DIAS, R.; PIMENTA, M. A. *Gestão de Hotelaria e Turismo*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005, p.2 - 66.

DA MATA, L. R. O Estatuto da Cidade à Luz do Direito Ambiental. In: COUTINHO, R.; ROCCO, R. *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: 2 ed, Lumen Juris, 2009.

DONAIRE, D. *Gestão ambiental na empresa*. São Paulo: 2 ed. Atlas, 1999.

ESTUDOS de Impactos Ambientais (*EIA - Resort Peró*). Rio de Janeiro. SERVEC. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br>/ <http://www.ibama.gov.br>> acesso em 10 jul. 2010.

FERRARI, C. *Curso de planejamento municipal integrado e urbanismo*. São Paulo: ed. Pioneira, 1977.

FERRAZ, J. C. Crescimento Econômico: A importância da Estrutura Produtiva e da Tecnologia. In: TORRES FILHO *et al. Visão do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

FERREIRA, F. M. R.; NORRIS, G. C. BNDES lança índice de desenvolvimento social. In: TORRES FILHO *et al. Visão do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

FERRETTI, E. R. *Turismo e meio ambiente*. São Paulo: Roca, 2002.

FONSECA, M. A. P. *Espaço, políticas de turismo e competitividade*. Natal: EDufrn, UFRN, 2005.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: 2 ed, Paz e Terra, 1996.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: 1994.

GOMES, J. C. *Caderno de turismo do Estado do Rio de Janeiro: passaporte para o desenvolvimento do Estado*. Rio de Janeiro: Fecomércio, 2010.

GONÇALVES, L. C. *Gestão Ambiental em meios de hospedagem*. São Paulo: Aleph, 2004.

GUIA *Quatro Rodas*. São Paulo: Editora Abril, 2009.

IAMAMOTO, M. V. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA *Economia do Turismo: análise das atividades características do turismo*. Coordenação de Contas Nacionais, Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

----- *Pesquisa de amostra por Municípios*, Rio de Janeiro, 2000.

----- *Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat>> acesso em 22 set. 2010.

KRIPPENDORF, J. *Sociologia do Turismo: Para uma nova compreensão do lazer e das viagens*. São Paulo, Aleph, 2003.

LAGE, B. H. e MILONE, P. C. *Economia do Turismo*. São Paulo: 7ed, Atlas, 2001.

LAYRARGUES, P. P. *A cortina de fumaça: o discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica*. São Paulo: annablume, 1998.

LEGISLAÇÃO Ambiental Básica. Brasília, MMA, 2008.

LEI Orgânica Municipal de Cabo Frio. Câmara Municipal, 1990.

LENHART, N. L.; CAVALHERO, L. S. *Comentários à Lei Geral do Turismo (Lei nº 11.771, 17 de setembro de 2008) e proposições legais para o inventário turístico no país*. Brasília: CNC/CCBC, 2008.

LIMONAD, E. “Yes” nos temos bananas! praias, condomínios fechados, *Resorts* e Problemas socioambientais. Niterói: *Revista GEOgraphia*, v.11, n.17, 2007.

MARAFON, G. J. *et al.* *Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro: uma contribuição geográfica*. Rio de Janeiro: Gramma, 2005.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: 3 ed, Atlas, 1996.

- MARTINELLI, J. C. Fundamentos multidisciplinares do turismo: Hotelaria. In: ANSARAH, M. G. *Turismo: Como aprender, como ensinar*, 2. São Paulo, editora SENAC, 2001, p.147-165.
- MASSARI, C *et al.* Reflexões sobre a estratégia de marketing turístico para o Brasil no contexto do mercado internacional. In: BARBOSA, L. G. (org.). *Revista Observatório de Inovação do Turismo*. Rio de Janeiro: Fundação FGV, 2009, p.381-414.
- Consorcio Lagos São João. Sistema Regional de Unidades de Conservação da Região Hidrográfica Lagos São João- RH VI. Brasília: Programa PDA/Mata Atlântica, MMA, 2007.
- MELLO e SILVA, S. B. *et al.* Globalização, turismo e residências secundárias: o exemplo de Salvador-Bahia e de sua região de influência. Rio de Janeiro: *Revista acadêmica de Inovação do Turismo (FGV)*, v.4, n.3, set., 2009.
- MILL, R. C. *Resorts: Administração e Operação*. Porto Alegre, Bookman, 2003.
- MORANDI, S.; GIL, I. C. *Espaço e turismo: caderno curricular experimental*. São Paulo, Copidart Editora, 2002.
- MULLER, A. Lazer, Desenvolvimento Regional: como nascer e desenvolver uma idéia. In: MULLER, A.; COSTA, L. *Lazer e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002, p. 9-40.
- NETTO, J. P.; HANAI, F. Y. *Os Desafios da Sustentabilidade do Desenvolvimento Turístico em Comunidades Locais Brasileiras*. Londrina, 2010.
- OLIVEIRA, F. J. G. Reestruturação produtiva: *território e poder no Estado do Rio de Janeiro*: Garamond, 2008.
- ORGANIZAÇÃO Mundial do Turismo (OMT). Disponível em <http://www.unwto.org/index.php>, acesso em 25 de março de 2008.
- PEARCE, D. Geografia do Turismo: *fluxos e regiões no mercado de viagens*. São Paulo, Aleph, 2003.
- PERIS, A. F. Trilhos, Rodovias e Eixos: *um estudo sobre desenvolvimento regional*. Cascavel, Edunioeste, 2002.
- PLANO Diretor de Desenvolvimento Sustentado do Município de Cabo Frio, 2006.

PLANO Nacional de Desenvolvimento (I PND) – 1972/74. Brasília. República Federativa do Brasil, dez, 1971.

\_\_\_\_\_ (II PND) – 1975/79. Brasília. República Federativa do Brasil, dez, 1974.

PLANO de Manejo da Área de Proteção Ambiental – *APA do PAU Brasil nos Municípios de Cabo Frio e Armação de Búzios*. Decreto Estadual nº 31.346, jun, 2002.

PLANO Nacional de Turismo 2007/2010: *uma viagem de inclusão*. Brasília: 2007.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia: A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REJOWSKI, M. *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo, Aleph, 2002.

RIBEIRO, R.W. *Paisagem Cultural e Patrimônio*. Rio de Janeiro: IPHAN/COPEDOC, 2007.

ROCCO, R. Dos Instrumentos Tributários para a Sustentabilidade das Cidades. In: COUTINHO, R.; ROCCO, R. *O Direito Ambiental das Cidades*. Rio de Janeiro: 2 ed, Lumen Juris, 2009.

SACHS, I. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, M. O Sistema Técnico Atual. In: Santos, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: 4 ed, Cap. 7, editora USP, 2004.

SÁ-SILVA, J. R. *et al.* Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais*, v.1, n.1, jul. 2009.

SCHÜLTER, R. G. *Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria*. São Paulo, Aleph, 2003.

SEABRA, L. Turismo sustentável. Planejamento e Gestão. In: Guerra e Cunha. *Questão ambiental: diferentes abordagens*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Bertrand, 2005.

SERRA, R. V. *Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Campinas: Tese de Doutorado em Economia, UNICAMP, 2005.

SILVA, M. G. *Cidades turísticas: identidades e cenários de Lazer*. São Paulo, Aleph, 2004.

SILVA NETO, R. O papel das administrações municipais no processo de desenvolvimento local. Uma proposta para a região norte-fluminense. In: PESSANHA, R. M.; SILVA NETO, R. *Economia e desenvolvimento no norte-fluminense: Da cana de açúcar aos royalties de petróleo*. Campos dos Goytacazes, WTC editora, 2004, p.336-361.

SWARBROOKE, J. *Turismo sustentável: turismo cultural, ecoturismo e ética*. São Paulo: Aleph, 2000.

TORRES FILHO *et al.* *Visão do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

TRIBUNAL de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Dados socioeconômicos do Estado do Rio de Janeiro* Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2008.