

Análise das Abordagens da Atividade Turística no Plano Diretor de São Sebastião – SP

Liliane Azevedo Santaella¹
Urbano Reis Patto Filho²
Monica Franchi Carniello³
Isabel Cristina dos Santos⁴

Resumo

O paradigma do desenvolvimento tem direcionado o olhar para as vocações regionais. O objetivo deste trabalho foi verificar como o Plano Diretor de São Sebastião – SP retrata a atividade turística como elemento promotor do desenvolvimento regional. A pesquisa caracteriza-se como exploratória, com coleta de dados bibliográficos e documental, de abordagem qualitativa. Verificou-se que a atividade turística é tratada como a principal vocação regional, dado seu retorno social, econômico e ambiental, que se mostra ser mais equilibrado em relação às outras atividades existentes no município. Percebeu-se, no entanto, que existe uma dificuldade para incorporar concretamente a participação da população, um dos pressupostos do desenvolvimento tal qual pregam as abordagens contemporâneas sobre o tema, mesmo após a revisão do Plano Diretor.

Palavras-chave: Turismo. Desenvolvimento. São Sebastião.

¹ Mestranda da Universidade de Taubaté/ Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional. lilianesantaella@gmail.com

² Mestrando da Universidade de Taubaté/ Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional. urbanopatto@uol.com.br

³ Professora doutora da Universidade de Taubaté/ Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional. monicafcarniello@gmail.com

⁴ Professora doutora da Universidade de Taubaté/ Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional. isa.santos.sjc@gmail.com

Abstract

The paradigm of development is directed to look at the regional vocations. The objective of this paper was to see how the Director Plan of São Sebastião – SP presents tourism as a factor of regional development promoter. The research is characterized as exploratory, with bibliographic and documental data collection, with qualitative approach it was found that the tourism is treated as a major regional role, since it's economic, social and environmental return proved to be more balanced in relation to other activities in the municipality. It was noticed, however, that there is a particular difficulty to incorporate the population participation, one of the development contemporary approaches, even after Director Plan review.

Keywords: Turism. Development. São Sebastião.

As discussões contemporâneas sobre desenvolvimento têm abordado o tema sob uma ótica mais abrangente do que a sua mera associação com crescimento econômico. A questão social e o aspecto ambiental complementam a sustentação do conceito de desenvolvimento tal qual compreendido na atualidade.

Além disso, o enfoque do desenvolvimento em âmbito regional permeia as discussões nos meios acadêmico, político e mercadológico, sob o argumento de que a consideração do escopo em escala regional permite uma melhor compreensão e diagnóstico das problemáticas do desenvolvimento, a exemplo das condições locacionais, das características culturais da população, da formação da mão de obra e da capacidade de investimento, que tendem a ser mais homogêneas em uma área de abrangência menor.

É possível verificar, no entanto, que, ao considerar exemplos bem-sucedidos de desenvolvimento regional, não há um padrão homogêneo que explique os resultados positivos em meio a tantas tentativas, políticas públicas, planos de desenvolvimento, dentre os quais muitos fracassados. O que se observa é que a industrialização, definida como o motor do desenvolvimento no período pós-guerra, século 20, não é o único meio de promoção de desenvolvimento e, vista de forma isolada, desconsidera os aspectos sociais e ambientais do processo.

Pode-se afirmar, a partir de experiências já vivenciadas por algumas regiões, que o turismo pode ser uma alternativa à industrialização para a promoção do desenvolvimento de uma região, dependendo da forma como for conduzida a atividade turística e da vocação regional.

A articulação entre população local, atrativos turísticos naturais e construídos, sustentabilidade, políticas públicas municipais, iniciativa privada e investidores é uma equação difícil, mas que pode resultar em um modelo saudável e sustentável de desenvolvimento regional.

Para estabelecer diretrizes aos municípios, com a finalidade de pensar o desenvolvimento regionalmente, o governo brasileiro determinou que os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborassem seus planos diretores. O plano é um documento que revela as intencionalidades e os paradigmas da política de desenvolvimento municipal, de forma a orientar a atuação do poder público e da iniciativa privada no município. Pretende-se que seja construído de forma participativa pela população, Câmara de Vereadores e prefeitura.

Assim como outros municípios, São Sebastião, localizado no litoral norte do Estado de São Paulo, elaborou seu plano diretor, nos quais são definidos os paradigmas do desenvolvimento urbano e regional.

O objetivo deste trabalho foi verificar como o Plano Diretor de São Sebastião – SP retrata a atividade turística como fator promotor do desenvolvimento regional, identificando as abordagens do Plano Diretor de 1997 (válido até 2004) e sua revisão participativa, finalizada em 2007.

Método

A pesquisa, de caráter exploratório, fez uso da coleta de dados bibliográficos e documental. A abordagem dos dados é qualitativa. Foram documentos de análise o Plano Diretor elaborado em 1997, vigente até 2004, o Plano Diretor Participativo de São Sebastião e seu Anexo I – Levantamentos e Análises de São Sebastião, que compreendeu uma revisão do Plano Diretor anterior, efetivada no período de 2005 a 2007.

Como critérios de análise foram considerados os principais aspectos teóricos que fundamentam a visão contemporânea de desenvolvimento, aplicados nas seguintes abordagens:

- verificação da identificação das vocações do município no documento analisado;

- caracterização das atividades econômicas do município;
- verificação do tratamento dado aos aspectos sociais no documento analisado;
- identificação da relação do município com o contexto estadual e federal;
- verificação das formas de participação da população na atividade turística.

Foram detectados os pontos convergentes e divergentes entre as duas versões do Plano Diretor, com o intuito de verificar se houve mudanças na abordagem da atividade turística do município.

O Turismo como uma Possibilidade de Promoção do Desenvolvimento Regional

O debate sobre desenvolvimento está presente recorrentemente em diversas fases da história da humanidade, mas ganhou força em âmbito acadêmico no século 20. No período pós-guerra, alicerçadas na necessidade de reconstrução dos países, começam a ser pensadas globalmente políticas de promoção do desenvolvimento, que estendem o olhar também aos países periféricos.

O enfoque globalizador dos processos econômicos, que corresponde à preeminência do Estado como propulsor e orientador das atividades econômicas e árbitro dos conflitos de classes na definição do interesse nacional, viria finalmente a prevalecer na concepção de desenvolvimento. Tem aí sua origem o uso de conceitos como o de renda per capita, produtividade social dos fatores da produção e outros similares – sem qualquer referência à distribuição de renda, aos antagonismos sociais, ao perfil da acumulação e aos preços relativos –, como indicadores universais do desenvolvimento (Furtado, 2000, p. 25).

Os primeiros enfoques abordam a industrialização como uma maneira de geração de riquezas e fomento da economia. Aos poucos, empiricamente, verifica-se que o desenvolvimento econômico é apenas um dos pilares de sustentação do conceito de desenvolvimento, incorporando-se também os aspectos sociais às discussões, uma vez que desigualdade de renda e outros problemas sociais perduraram ou mesmo se acentuaram em países que intensificaram a industrialização.

Indicadores mais específicos, tais como mortalidade infantil, incidência de enfermidades contagiosas, grau de alfabetização e outros logo foram lembrados, o que contribuiu para amalgamar as idéias de desenvolvimento, bem-estar social, modernização, enfim tudo o que sugeria acesso às formas de vida criadas pela civilização industrial (p. 25).

Um terceiro pilar passa a ser incorporado nas discussões sobre o desenvolvimento, que é a questão ambiental, como se evidencia em marcos históricos como: o Relatório Brundtland (1987), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21, elaborada na ECO 92, evento ocorrido no Rio de Janeiro, e a declaração de Política da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (2002), em Johannesburgo.

Agregam também novos valores sobre a conceituação de desenvolvimento, enfocando características imateriais e intangíveis do processo, autores como Dumazedier (1994) e De Masi (2000) que abordam o tema do tempo livre na sociedade pós-industrial, com novos direcionamentos tanto na determinação dos objetivos do processo de planejamento e decisão de políticas públicas, quanto na definição do público a ser atendido, com implicações diretas na visão sobre a função social da atividade turística, foco deste artigo.

Isso reforça no conceito de desenvolvimento a importância da discussão do turismo, não apenas sob a ótica do crescimento econômico, mas sob a ótica das relações do homem com o trabalho e com o tempo, ao que De Masi acrescenta:

[...] a história da humanidade é a história da intervenção humana na natureza para domá-la. Para isso desviamos rios, inventamos o pára-raios, casas e remédios. Há quem veja e tema nessa domesticação a sua dimensão aterrorizante. Outros, no entanto, e eu me encontro entre eles, valorizam sua dimensão salvadora. Não excluo os perigos do progresso tecnológico, porém dou maior peso aos seus aspectos positivos (De Masi, 2000, p. 76-77).

Observa-se que a compreensão contemporânea sobre o desenvolvimento é bem abrangente e, por essência, interdisciplinar. Sen (1999, p. 23) traz uma definição que contempla bem o escopo do desenvolvimento ao defini-lo como “um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas”. Para ele, a liberdade é o fim prioritário e, simultaneamente, o principal meio para o desenvolvimento. Desenvolvimento, em outras palavras, significa a remoção de vários tipos de restrições que deixam pouca oportunidade e poucas escolhas às pessoas.

Uma vez referenciados esses eixos para o entendimento do conceito de desenvolvimento – que abrangem as esferas econômica, social e ambiental – rumou-se para outro estágio da discussão, sobre as formas de promoção do desenvolvimento das distintas regiões de um país. A partir do paradigma contemporâneo de desenvolvimento, faz-se necessário criar instrumentais que permitam transformar ideias em ações.

O Plano Diretor, documento elaborado em esfera municipal, previsto pelo Estatuto das Cidades, que visa a orientar o desenvolvimento dos municípios brasileiros, retrata, além da tendência da regionalização, a tentativa de instrumentalização do desenvolvimento.

Quanto ao escopo, torna-se cada vez mais claro que as abordagens centradas no nível de abrangência territorial das grandes regiões – Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul – devem ser substituídas por iniciativas de abrangência sub-regional ou local, que possam ser melhor calibradas com base em diagnósticos mais precisos da situação e das potencialidades dessas áreas menores, cuja problemática tende a ser mais homogênea (Bandeira, 1999, p. 8).

Pensar em desenvolvimento regional implica solucionar alguns pontos de conflito ainda não bem resolvidos conceitualmente: como estabelecer as relações local-global; como diagnosticar as vocações de cada região; de que forma garantir a sustentabilidade do processo de desenvolvimento; compreender o papel dos atores sociais envolvidos na construção da trajetória de desenvolvimento de uma região; identificar as alternativas à industrialização para alavancar a economia de uma região, entre outros.

Além do enfoque de dentro para fora, ou seja, do regional para estadual, federal e global, Bandeira (1999) argumenta em favor da participação da comunidade na elaboração das políticas públicas promotoras do desenvolvimento. Destaca a necessidade de consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetada como meio de assegurar a eficiência e sustentabilidade das políticas públicas, a boa governança e a formação de capital social como um dos fatores de influência nas diferenças do nível de desenvolvimento das regiões.

Esta visão é compartilhada por Sen (1999, p. 53), que aponta para a relevância da participação da comunidade na determinação dos processos do desenvolvimento, inclusive do desenvolvimento turístico, de maneira que a imagem turística a ser divulgada represente valor básico para a sociedade envolvida, visto que a “participação e a dissensão política são partes constitutivas do desenvolvimento”.

Além disso, Sen (p. 56) manifesta-se a favor das garantias de transparência, referindo-se à liberdade das pessoas lidarem umas com as outras sob garantia de dessegredo e clareza. Estas garantias têm um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas.

Amaral Filho (1996, p. 38) também defende a perspectiva regional, empregando a expressão desenvolvimento endógeno, que

pode ser entendida como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões [...] Entretanto, o aspecto novo do processo, que traz à luz um novo paradigma de desenvolvimento regional endógeno, está no fato de que a definição do referido modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado.

Esse olhar focado em âmbito regional passa pela necessidade de diagnosticar os potenciais de desenvolvimento de cada localidade. No caso do município estudado, o turismo é um dos aspectos endógenos cujo potencial como fator de desenvolvimento é evidente. “Esse caráter instrumental para alcançar o desenvolvimento por meio do turismo não pode ser perdido de vista na formulação de uma política de desenvolvimento turístico. Assim, o turismo constitui um objetivo para o turista, como também para a região que deseja atraí-lo” (Oliveira, 2005, p. 33).

A atividade turística vem destacando-se como uma das estratégias de desenvolvimento de cidades, regiões ou países. O turismo pode proporcionar uma possibilidade real do desenvolvimento local e regional e estar alicerçado num tripé que envolve o desenvolvimento econômico, social e ambiental da sociedade (Pellin, 2005, p. 32).

Em São Sebastião, o Plano Diretor identifica a atividade turística como um dos fatores com significativo potencial de alicerçar o desenvolvimento a partir de fatores endógenos e constata-se que o município tratou esses aspectos como possíveis promotores do desenvolvimento regional, estabelecendo bases para uma política do turismo.

A expressão “política do turismo” indica uma ação conjunta ou coordenada por agentes sociais interessados (poder público, associação comercial, cooperativas, prestadores de serviços, sindicatos, entre outros) com capacidade de intervenção, influenciar ou fomentar a constituição de novas mentalidades (Pimenta; Frugoli, 2005, p. 75)

A abordagem da atividade turística no Plano Diretor revela que o fluxo turístico de uma localidade nem sempre é dependente de ações de algum órgão nacional. Por meio de medidas locais o governo municipal tem capacidade de atrair investimentos e com projetos eficientes tornar o município um centro de atração turística que poderá rivalizar com outros centros do restante do mundo (Dias, 2003, p. 27).

Planejar o turismo local envolve um processo sistemático, com base em passos sequenciais de identificação, exame, análise da viabilidade do projeto, organização do desenvolvimento, financiamento, instituição e gerenciamento. As autoridades devem adotar princípios quanto aos padrões de desenvolvimento e diretrizes de *design* para as instalações turísticas de forma integrada ao meio ambiente, evitando problemas ambientais futuros (OMT, 1998, p. 41).

Esse planejamento estratégico da atividade turística deve determinar os objetivos gerais do desenvolvimento, as políticas e as estratégias que direcionem os investimentos a serem realizados e orientem o ordenamento dos recursos utilizáveis (Lage; Milone, 2000, p. 167).

A seguir analisa-se a abordagem dada à atividade turística no Plano Diretor do município de São Sebastião – SP.

O Plano Diretor de São Sebastião e a Abordagem da Atividade Turística do Município

O município de São Sebastião tem uma área de 401,0 km² e população de 72.236 habitantes, na estimativa oficial do IBGE para 1º de julho de 2008 (IBGE, 2008).

O desenvolvimento econômico de São Sebastião foi baseado em culturas como a cana-de-açúcar, o café, o fumo e a pesca da baleia. Nos anos 40, organiza-se a infraestrutura portuária e nos anos 60 chega o terminal marítimo de petróleo, da Petrobras, fatores decisivos para a retomada do desenvolvimento econômico.

A “descoberta” de São Sebastião como destino turístico depois da abertura da rodovia Rio-Santos, no final dos anos 70, veio proporcionar à cidade mais uma oportunidade de desenvolvimento, agora baseada no turismo. O Plano Diretor reflete essa situação e mostra que o turismo hoje é uma atividade econômica significativa e com grande potencial ainda a ser desenvolvido, que está incorporado pela população da cidade como maneira de movimentar sua economia (Teixeira; Malolescu, 2004).

Com a promulgação da Lei Orgânica Municipal, em 5 de abril de 1990, foram estabelecidas no município as premissas jurídicas para o processo de planejamento local. Posteriormente deu-se a aprovação da Lei nº 1.033/95, de 25 de abril de 1995, criando o Sistema Municipal de Planejamento, definindo seus integrantes, objetivos e funções, dispondo sobre a participação da comunidade no desenvolvimento planejado de São Sebastião e estabelecendo normas e procedimentos necessários à operação do planejamento em São Sebastião (Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007, Anexo I, p. 3).

A administração municipal compôs um grupo de trabalho para estudar a criação do primeiro “Núcleo Técnico de Planejamento”. Estes estudos levaram a uma proposta de organização administrativa prevendo a criação de uma unidade de planejamento vinculada ao gabinete do prefeito, dando origem, posteriormente, à Assessoria de Planejamento.

Em 1997 foi publicado o Plano Diretor de São Sebastião, sendo que a partir dessas determinações legais foi desencadeado, entre dezembro de 2005 e novembro de 2007 o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo, o qual se iniciou com a instituição de uma comissão técnica interna da prefeitura, que preparou o material inicial. Após foi constituído um Núcleo Gestor por dois representantes da prefeitura, dois da Câmara de Vereadores, um do governo estadual, um do governo federal, um de ONG com atuação na área, dois de Associações de bairro, dois de Associações de classe, um de entidade ligada ao setor empresarial, um de sindicato e um de instituição ligada ao ensino e pesquisa (Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007, Anexo I, p. 4).

A seguir, foram realizadas leituras comunitárias nas cinco Unidades Espaciais de Planejamento (UEPs), de acordo com o estabelecido no Plano Diretor anterior (1997, vigente até 2004). Encerradas essas leituras comunitárias, o conteúdo gerado, bem como o enviado por entidades civis, passaram por uma “leitura técnica” realizada pela comissão da prefeitura, que dividiu as informações nos seguintes temas: Saneamento Ambiental, Educação, Segurança Pública, Habitação, Acessibilidade e Mobilidade Urbana, Turismo e Patrimônio Histórico-Cultural, Patrimônio Natural, Saúde e Uso e Ocupação do Solo. Em seguida foi apresentada a síntese das leituras comunitárias e técnicas das UEPs, por temas, em cinco consultas públicas em diversos pontos do município, respeitando o critério das Unidades Espaciais de Planejamento.

Concluídas e validadas com a comunidade, as diretrizes, definidas para cada um dos temas, e para cada uma das Unidades Espaciais de Planejamento, com suas respectivas propostas, a Comissão Técnica elaborou, seguindo as recomendações oriundas do processo participativo, uma proposta do Plano Diretor que foi apresentada em seis audiências públicas, entre 14 de agosto e 20 de setembro de 2006, amplamente divulgadas, que tiveram a participação de 550 pessoas devidamente registradas em listas de presença (Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007 Anexo I, p. 4, 5).

Em 10 de outubro de 2006 o Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo foi protocolado na Câmara de Vereadores. Em dezembro o Executivo municipal retira o Projeto de Lei da Câmara. Em 13 de agosto de 2007 a Comissão Técnica convoca o núcleo gestor para dar continuidade ao processo de revisão do Plano Diretor de São Sebastião. Esse processo tem como base legal o Plano Diretor anterior, de 1997, a Lei Orgânica Municipal, e segue as orientações do Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257/01 e da Resolução 34 do Conselho Nacional das Cidades. Também se utiliza das diretrizes da Política Nacional e Estadual de

Gerenciamento Costeiro e de outros atos técnico-administrativos que estão registrados no processo administrativo nº 4.598/06 (Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007 Anexo I, p. 5).

As Determinações do Plano Diretor Participativo para o Turismo

A partir da análise do documento destacaram-se alguns trechos que revelam as diretrizes da atividade turística para o município de São Sebastião previstas no Plano Diretor e sua revisão decorrente da elaboração do Plano Diretor Participativo.

Historicamente, a configuração presente de São Sebastião como município, resulta de uma evolução que tem como relevantes os seguintes eventos: ações de melhoria urbanística e de acessibilidade ao longo de toda a orla marítima do município, reforçando a imagem deste como área de lazer e turismo, propiciados pelos ganhos de arrecadação tributária ligada ao Tebar (década de 90) (Plano Diretor, 1997, p. 17).

Verifica-se que o turismo é reconhecido como uma atividade econômica relevante para o município e que gerou mudanças na paisagem urbana antes mesmo da elaboração do Plano Diretor (1997). A importância de aproveitar e potencializar vocações regionais é um dos pressupostos para viabilizar um processo de desenvolvimento saudável, coerente com a dinâmica regional, conforme propõe Bandeira (1999).

O Anexo I do Plano Diretor da Cidade de São Sebastião (2007), que é o documento que dá os alicerces técnicos e se coloca como o sintetizador desse processo de elaboração participativa do Plano Diretor, trata o tema do turismo em São Sebastião em duas vertentes, já previamente definidas no texto do Plano Diretor (1997), sendo a primeira o:

Veranismo, com aproveitamento para fins recreativos e de lazer das amenidades naturais da área – mar, praias, montanhas e serras, cobertura vegetal e clima – que configuram uma paisagem natural de alto poder de atração, através do sistema da chamada “segunda residência”, ou “casa-de-praia”, produzida pela indústria imobiliária e da construção civil, principalmente por parcelamento comercial do solo e pela realização de empreendimentos de edificação, tendo como público consumidor, o residente no Complexo Metropolitano Expandido, no restante do interior do Estado de São Paulo e em áreas imediatamente contíguas (Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007, Anexo I, 2007, p. 8).

Já a segunda é o

Turismo – atividade que, com vistas ao aproveitamento das mesmas amenidades naturais da área visadas pelo veranismo, realiza-se através das instalações pontuais e programações de hotelaria, gastronomia e lazer em geral, tendo mercado consumidor ampliado à escala nacional e internacional, além daquele que explora o veranismo do Estado de São Paulo [...] No turismo, a logística dominando os estreitos espaços planos costeiros e a preservação ambiental prevalecendo no interior montanhoso, consolidou nas últimas décadas uma estrutura econômico-demográfica altamente urbanizada, que deixou pouca margem para permanência das atividades tradicionais do setor primário [...] (Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007, Anexo I, p. 8).

A atividade turística de São Sebastião é vista como uma das interfaces da inserção regional do município, aparecendo como uma das atividades de maior destaque, revelando uma abordagem de “dentro para fora”.

O desenvolvimento econômico e social de São Sebastião, como resultado do processo histórico de assentamento populacional e de exploração de recursos locais e regionais em seu território, vincula-se presentemente aos seguintes fatores:

- economias tradicionais [...]
- veranismo [...]
- atividade portuária [...]
- Tebar [...]
- Turismo [...]
- emergentes [...] (Plano Diretor, 1997, p. 21).

Dentre as atividades econômicas sistematizadas pelo Plano Diretor (1997), constata-se que as economias tradicionais apresentam limitações no município, pela própria característica natural da terra, pouco apropriada para determinados cultivos, não podendo ser consideradas soluções para os problemas de geração de renda. Percebe-se a tendência de buscar outras fontes de desenvolvimento econômico como alternativas às economias tradicionais.

Já o veranismo também não demonstrou ser uma solução para geração de emprego, uma vez que a sazonalidade atinge a mão de obra. Além disso, o crescimento urbano, além de gerar grande ociosidade do espaço construído, em muitos casos não se deu de forma a preservar o meio ambiente. O veranismo, no entanto, foi o responsável por difundir a imagem turística de São Sebastião, o que fundamentou e contribuiu para as atividades de turismo na região.

Sem dúvida houve o fomento dos setores da economia em função do veranismo, mas é uma atividade que não mostrou sustentabilidade, principalmente por degradar áreas que constituem os atrativos turísticos naturais.

Deu poder de comercialização a áreas agrícolas ou sem uso, de baixa ou nula produtividade; incrementou os empregos nas áreas de construção civil e dos serviços; induziu o crescimento de um setor de ofertas gastronômicas, comerciais e de serviços, com destaque para imobiliários; acrescentou algo à demanda por empregos pouco qualificados. Porém, à

medida que se evidenciaram os resultados de sua presença quase ubíqua ao longo de toda a região, o fator foi revelando suas limitações: excessivo comprometimento de espaço pela urbanização e parcelamento, ao lado de uma baixa utilização, que configuram o fenômeno de ociosidade e do desperdício; geração desproporcionada de demandas de infraestrutura de saneamento, transportes e energia, com ocorrência, também, de grandes ociosidades da oferta da mesma em períodos da chamada “baixa estação”; geração de empregos limitada e irregular, com picos crescentes em épocas de implantação dos parcelamentos e da edificação, seguidos de nivelamentos por baixo por ocasião da consolidação dos assentamentos; produção de receitas públicas por via tributária de pequena expressão, principalmente em face dos aumentos de demandas gerados pelo próprio fator; impacto tendente a ser muito elevado sobre o meio ambiente, em função de grande extensão das áreas naturais transformadas pelo parcelamento e do grande percentual, inerente ao processo de comercialização imobiliário, nas condições históricas do País, de ociosidade das áreas parceladas e dotadas de infraestrutura (Plano Diretor, 1997, p. 23).

As atividades portuárias são consideradas atividades bem estruturadas e que promovem o desenvolvimento social por gerar empregos e arrecadação de impostos para o município e ser compatível com o meio ambiente. Os aspectos positivos são equiparados aos da atividade turística, ao afirmar: “Igualmente positiva é a posição do fator vis-a-vis os demais fatores de desenvolvimento, em especial o turismo” (Plano Diretor, 1997, p. 24).

Apesar de apresentar avaliação positiva no processo de desenvolvimento, faz-se importante observar que as atividades portuárias, em especial aquelas relativas ao transporte e estocagem de petróleo, são resultantes de investimentos externos, o que faz com que o município tenha menor controle sobre os investimentos.

Já a atividade turística aproveita definitivamente as características endógenas do município. Caracteriza-se pelo “alto nível de retorno econômico que propicia, de implantar as medidas mitigadoras de impac-

to que se mostrem adequadas; ainda, trata-se de atividade com tendência à indução de emprego em geral e à qualificação da mão-de-obra, em especial; seu potencial de produção e captação de renda externa é, geralmente, elevado” (Plano Diretor, 1997, p. 25).

O fator, quanto à demanda macrorregional, é de resposta das mais positivas, já que, em sua afirmação, agrega ao pólo metropolitano paulista apreciáveis recursos de apoio complementar às atividades empresariais. Por sua capacidade de geração de empregos e receita é igualmente de desempenho positivo no plano das demandas sociais. Dada sua necessidade intrínseca de preservar as atrações de que depende e sua capacidade de internalizar economicamente medidas de proteção, mostra comportamento também positivo no aspecto ambiental (Plano Diretor, 1997, p. 25).

O turismo, definitivamente, é tido como uma alternativa positiva e muito mais eficaz em relação ao veranismo como fator de promoção do desenvolvimento. É um setor que tem condições de se expandir, muito mais do que as atividades portuárias, dada a limitação de capacidade do porto.

O turismo, portanto, é considerado como uma perspectiva para o desenvolvimento de São Sebastião, sendo traçadas as seguintes ações para consolidação do setor:

- articulação com as áreas de jurisdição pública competentes para o aproveitamento turístico das áreas e amenidades naturais protegidas;
- formação, por educação, treinamento e divulgação, da mentalidade apropriada na comunidade para receber e oferecer o suporte indispensável à atividade turística;
- planejamento setorial do setor, envolvendo o cadastro e qualificação de fatores de atração e oferta instalada;
- organização empresarial do setor na área com a devida articulação do Poder Público;
- captação de recursos externos para investimento e operação

(Plano Diretor, 1997, p. 27).

Também está prevista no Plano Diretor a necessidade de trabalhar a imagem do município, como um dos aspectos da comunicação mercadológica. Não é dada uma diretriz, no entanto, sobre como construir essa imagem, se pautada nos recursos naturais, culturais, etc. Sugere-se a elaboração de um Plano Diretor setorial que ofereça melhores diretrizes para a atividade turística. Existem também indicações superficiais sobre o desenvolvimento do turismo náutico e do ecoturismo.

No aspecto social, propõe-se:

- criação de disciplinas junto aos currículos correntes e, eventualmente, de cursos profissionalizantes, dirigidos para a formação e qualificação de mão-de-obra para o setor turismo;
- introdução das disciplinas de música e história do município no currículo mínimo do ensino local (Plano Diretor, 1997, p. 51).

Além disso, o documento apresenta a proposta de implantação de “quiosques para venda de alimentos, bebidas, material de uso e lembranças; postos de serviços e salvamento; outros sistemas de administração e segurança; serviços e equipamentos de informação e orientação; estacionamentos de veículos individuais e de coletivos; de mobiliário urbano” (Plano Diretor, 1997, p. 57).

Verifica-se que a expansão da atividade turística foi bem enfocada e as ações foram detalhadas no Plano Diretor da Cidade de São Sebastião (2007), comprovando a potencialidade turística do município.

Cabe ressaltar que o tema turismo no Plano Diretor da Cidade de São Sebastião (2007) é um dos que mais têm objetivos e diretrizes, com um total de 42 itens, mais inclusive que o tema saúde, que tem 34 objetivos e diretrizes e quase igual ao tema educação, que tem 43.

Tais indicações refletem uma abordagem que parte da diversidade de atrativos turísticos contidos no município, possibilitando uma variedade de opções de visitação por meio da organização de roteiros

que mesclam passeios pelos recursos naturais, patrimônio histórico, artesanato tradicional, aspectos culturais e uma gama de entretenimentos, que, juntos, representam o potencial turístico e recreativo de São Sebastião, conforme relatado no documento técnico, principalmente na afirmação:

um dos princípios gerais da política de turismo é desenvolver o turismo com base no princípio da sustentabilidade, trabalhando de forma participativa, descentralizada e sistêmica, estimulando a integração, organização e ampliação da oferta de atrativos e equipamentos turísticos necessários para facilitar tanto o deslocamento quanto o tempo de permanência da demanda turística no município; quanto ao princípio da sustentabilidade, inserir a comunidade local no contexto turístico municipal, considerando a capacitação profissional e a valorização do artesanato e outras manifestações artística e cultural (Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007, Anexo I, p. 45).

Quanto ao processo de instituição e gerenciamento e mesmo das reformulações da imagem turística, embora o Plano Diretor da Cidade de São Sebastião (2007) em diversos momentos ressalte o processo participativo, os mecanismos de participação da população local não são bem definidos nas diretrizes do capítulo do turismo. De efetivo percebe-se apenas o inciso XXXII, que estabelece: “apoiar e fomentar o Conselho Municipal de Turismo, ao Convention Visitors Bureau de São Sebastião e a Associação Costa dos Alcatrazes – ACA com a finalidade de estabelecer interação e parcerias”.

Nos demais itens a população em geral está sempre colocada como um polo passivo da ação, sendo objeto de capacitação, de fomento, de fazer artesanato, de ofertar cultura e tradição. Essa dicotomia aponta para a distância entre a intenção e a prática do planejamento participativo, pois fica patente a indefinição dos atores e as posições subalternas da população.

Outro aspecto a ressaltar é a ausência completa de dois dos maiores interessados na imagem turística, seja nas análises, seja nos mecanismos participativos: o veranista e o turista. Ainda assim, um grande passo em direção ao desenvolvimento regional foi dado.

Essas constatações ressaltam a ainda diminuta influência prática do Estatuto das Cidades na elaboração do Plano Diretor da Cidade de São Sebastião, na medida em que, pelo seu curto tempo de vigência, ainda não está enraizado tanto nas rotinas de planejamento públicos quanto nas dinâmicas dos agentes sociais e das suas organizações representativas. Prova disso é a ausência no Plano Diretor da Cidade de São Sebastião de referências ao Estatuto das Cidades ou a instrumentos que dele façam parte, como mecanismos de participação social ou de intervenção na produção do espaço urbano.

Avaliando o panorama regional, especificamente no Vale do Paraíba do Sul, no Estado de São Paulo, relativamente à atividade turística, a abordagem do Plano Diretor da Cidade de São Sebastião mostra-se mais extensa se comparado ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos (2006) e ao Plano Diretor Participativo de Pindamonhangaba (2006), elaborados no mesmo período, nos quais o tratamento do tema é dado por um único artigo com sete incisos no primeiro e um único artigo com dez incisos no segundo. Resta lembrar, também, que até o momento não há conhecimento da elaboração final dos Planos Diretores das demais cidades no Litoral Norte paulista, região onde São Sebastião está inserida, que seriam elementos importantes para comparação.

Ressalta-se também a inexistência de organismos públicos regionais para tratar da atividade turística no Litoral Norte, embora exista a menção explícita no Plano Diretor da Cidade de São Sebastião da necessidade dessa institucionalização.

Considerações Finais

Verifica-se que o Plano Diretor da Cidade de São Sebastião (2007) trata a atividade turística como um dos principais fatores de desenvolvimento, compreendendo-a como uma atividade sustentável por gerar emprego e renda sem prejuízos ambientais, sendo a atividade identificada como uma das principais vocações do município potencializadoras do desenvolvimento. Essa perspectiva se mantém e até mesmo se acentua quando da revisão do Plano Diretor, conduzida de forma participativa o qual foi publicado em 2007. Além disso, o turismo se apresenta como uma das principais interfaces entre o município e a esfera macrorregional, estadual e federal.

A atividade turística, em comparação com outras atividades econômicas do município, foi diagnosticada como a de maior potencial, não excluindo a importância das outras esferas, mas à qual é atribuída grande importância, tendo em vista, inclusive, o espaço e rigor destinados ao turismo pelo Plano Diretor.

Quanto ao tratamento dado à questão social no Plano Diretor da Cidade de São Sebastião (2007), um dos aspectos considerados nessa pesquisa, verificou-se que, apesar de abordar a esfera social, os cidadãos são colocados sob enfoque passivo, sendo contemplados com ações para qualificação de mão de obra ou como geradores de cultura para a atividade turística, ficando limitado o aspecto participativo dos moradores nas decisões acerca da atividade turística, posição que fica evidente nos dois documentos analisados.

Ao compararmos os novos paradigmas expostos por Sen em *Desenvolvimento como Liberdade* (1999), percebe-se a dificuldade existente para incorporar concretamente a participação da população, não apenas formal, mas como uma das liberdades instrumentais básicas para se estruturar o processo de desenvolvimento.

Também não são abordados os anseios e papéis de dois atores sociais fundamentais para a atividade turística: o veranista e o turista. O veranista é ou não é morador da cidade? Qual a sua “qualidade” de cidadão, uma vez que este mora apenas alguns meses na cidade, mas paga seus impostos como um morador permanente?

Em suma, a atividade turística aparece como um dos paradigmas de desenvolvimento para o município de São Sebastião, definindo diretrizes importantes que fundamentam o planejamento urbano e as políticas de desenvolvimento. Ficou descoberto, no entanto, o aspecto da participação da população e outros atores sociais fundamentais para definir os rumos do desenvolvimento da região, fato não contemplado nas ações propostas pelo Plano Diretor da Cidade de São Sebastião (2007).

Referências

AMARAL FILHO, J. do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e políticas públicas*, n. 14, dez. 1996. Disponível em: <http://www.pgdra.unir.br/edital_pgdra/TEXT0%203.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2009.

ARAGÃO, R. F. *Das práticas marítimas modernas à elaboração da imagem turística de Fortaleza/Ceará*. 2005. 132p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Mercator, 2005. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/revista/teses.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2008.

BANDEIRA, P. *Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional*. Texto para discussão, n. 630. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, fev. 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf>. Acesso em: 1º abr. 2009.

BENI, M. C. *Análise estrutural do turismo*. 2. ed. São Paulo: Senac, 1998.

DE MASI, D. *O ócio criativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Sextante, 2000.

DIAS, R. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.

DUMAZEDIER, J. *A revolução cultural do tempo livre*. São Paulo: Nobel; Sesc, 1994.

FURTADO, C. *Introdução ao desenvolvimento*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*. Estimativas preliminares para 1º de julho de 2008 publicadas no D.O.U. em 29 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: set. 2008.

LAGE, H. G.; MILONE, P. C. *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000.

MORGAN, G. *As Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, A. P. *Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OMT. Organização Mundial de Turismo. *Guia de desenvolvimento do turismo sustentável*. Tradução: Sandra Netz. Porto Alegre: Bookman, 1998.

PELLIN, V. O turismo no espaço rural como alternativa para o desenvolvimento local sustentável: o caso do município de Rio dos Cedros – SC. *Caderno Virtual de Turismo da UFRJ*, Rio de Janeiro, vol. 5, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/ojs/viewarticle.php?id=82&layout=abstract>> Acesso em: 6 jun. 2009.

PIMENTA, C. A. M.; FRUGOLI, R. M. Turismo no litoral: perspectivas e possibilidades. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté: Unitau, v. 2, n. 1, jan./abr. 2005.

PLANO Diretor da Cidade de São Sebastião, 2007. Disponível em: <www.saosebastiao.al.gov.br/plano_diretor.html>. Acesso em: 2 set. 2008.

PLANO Diretor 1997. Disponível em: <<http://www.saosebastiao.sp.gov.br/finaltemp/downloads/PlanoDiretorDoc.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2008.

PLANO Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos 2006. Disponível em: <<http://www.sjc.sp.gov.br/saj/downloads/legislacao/LC306.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2009.

PLANO Diretor Participativo de Pindamonhangaba 2006. Disponível em: <<http://www.pindamonhangaba.sp.gov.br/noticias/881.doc>>. Acesso em: 6 jun. 2009.

RAMOS, M. P.; WITTMAN, M. L. (Org.). *Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

TEIXEIRA, S. F.; MALOLESCU, F. M. K. Uma cidade litorânea: São Sebastião. In: *VIII Encontro Latino-Americano de Iniciação Científica, 8., e Encontro Latino-Americano de Pós-Graduação, 4.*, São José dos Campos: Univap, 2004. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/INIC_2004/trabalhos/inic/pdf/IC6-43.pdf> Acesso em: 9 set. 2008.

Recebido em: 7/4/2009

Acesso em: 22/6/2009