

A questão regional e a sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil contemporâneo pela via turística

Luzia Costa Becker é doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e pesquisadora associada do grupo Sociedade e Meio Ambiente (CNPq) e da Rede Recursos Minerais e Sociedade (CETEM/MCT; MME).

Resumo

Esse artigo trata do paradigma da sustentabilidade, surgido na década de 1990, e de como ele veio problematizar o processo de desenvolvimento desigual nas e entre as nações. Observa-se forte influência dos seus princípios normativos na formulação e implementação das políticas públicas de turismo no Brasil contemporâneo. Enquanto vetor de desenvolvimento de regiões periféricas, o turismo aparece como desafio, mas também como possibilidade de preservação do patrimônio histórico-cultural e natural dos territórios, e ainda de promoção da geografia da igualdade no país.

Palavras-chave

Questão Regional, Desenvolvimento Territorial, Sustentabilidade, Política Pública, Turismo.

Abstract

This article discusses the paradigm of sustainability emerged in the 1990s, and how it bring up the process of uneven development within and between nations. There is a strong influence of its normative principles in the formulation and implementation of public policies for tourism in contemporary Brazil. When applied for development peripheral areas, the tourism appears to be challenging, but also as the possibility of preservation of historical-cultural and natural inheritance, and even promotion of geographic equality in the country.

Key words

Regional Issue, Territorial Development, Sustainability, Public policies, Tourism.

Introdução

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, lançou, em março de 2009, o Índice de Qualidade do Desenvolvimento com o objetivo de analisar a qualidade do desenvolvimento brasileiro. Através de indicadores como crescimento, inserção externa, distribuição dos frutos do progresso e meio ambiente, tem-se uma idéia da piora (quanto mais próximo da faixa 0 – 100) ou da melhora (quanto mais próximo da faixa 400 – 500) da qualidade do desenvolvimento do país. Composto por um tripé que mede a qualidade do crescimento econômico; da relação do

Brasil com outros países e do bem estar da sociedade, o novo índice deverá apurar, mensalmente, a movimentação da qualidade do desenvolvimento. Contudo, sabe-se que o próprio desenvolvimento não se deu no território de maneira razoavelmente homogênea. Historicamente, o desenvolvimento das diversas regiões do país ocorreu de forma muito desigual, tornando-se uma preocupação nacional. Dentre os objetivos fundamentais da Constituição Federal está “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” do país (Art. 3º CF, 1988).

Sob esta perspectiva, na primeira seção do artigo, discuto a assertiva de que o desenvolvimento gerador de desigualdades múltiplas – em específico da questão regional no Brasil – passou a ser tensionado pelos imperativos normativos da sustentabilidade que impõem mudanças na forma de se promover e conduzir o processo de desenvolvimento nas e entre as nações.

Na segunda seção, o turismo é considerado e analisado como vetor de desenvolvimento e recuperação de regiões periféricas no Brasil. Observa-se que tanto a política como os programas voltados para o desenvolvimento regional da atividade sofrem influência do novo paradigma.

Na terceira seção, apresento e analiso o Programa de desenvolvimento do turismo no Nordeste – Prodetur/Ne, criado em 1991, considerando essencialmente a influência dos princípios normativos da sustentabilidade na avaliação dos resultados, realizada pelo órgão gestor do Programa, e ainda a capacidade da política pública promover a geografia da igualdade na Região.

Nas considerações finais, a preservação do patrimônio territorial é analisada no contexto de modernização do país pela via turística. Argumento que se bem compreendido e coordenado, o turismo possibilita um novo e original reencontro entre tradição e modernidade. Para tanto, o turismo deve ser promovido como uma economia, e não como uma indústria.

Neste processo, avalio que o Prodetur Nacional, criado em 2008, ao reformular as diretrizes da política pública inicial, despriorizando os investimentos em regiões periféricas do país, poderá comprometer não só a proposta que originou o Prodetur/Ne (e ainda o Proectur Amazonia Legal e o Prodetur-Sul), mas também a promoção da geografia da igualdade no país pela via turística.

1. Desigualdade versus sustentabilidade do desenvolvimento: discussão teórico-normativa

Desde a década de 1990, identifica-se um importante embate entre o modelo de desenvolvimento desigual “que cria” e o modelo de desenvolvimento sustentável “que problematiza” as raízes históricas das desigualdades nas e entre as nações. O primeiro modelo, propulsor de descontinuidades territoriais é frontalmente contestado pelo segundo modelo, propulsor de uma possível transição do industrialismo (VEIGA, 2005) e da modernização conservadora das nações (MOORE, 1975; DULCI, 1999) para outra forma de desenvolvimento.

O desequilíbrio entre regiões surge como questão quando uma economia transita para a

fase industrial. Essa transição consiste tipicamente na concentração de investimentos industriais em uma dada área, o que implica um processo de desenvolvimento expresso no modelo centro-periferia. De acordo com esse modelo, “uma região central poderosa reduz o resto do espaço econômico ao papel de área tributária que é drenada de seus recursos, mão-de-obra e capital” (FRIEDMANN, 1966, p. 99). Aplicado a territórios nacionais, o modelo centro-periferia envolve o entendimento de que “a unidade territorial é um sistema (de regiões) estratificado, segundo certas dimensões do desenvolvimento. A posição ocupada pela região neste sistema equivale ao seu grau de desenvolvimento relativo” (DULCI, 1999, p. 19).

Levando em conta o desenho institucional da unidade nacional que define a margem de ação entre o todo e as partes, bem como o grau de integração dos mercados subnacionais à economia nacional, argumenta-se que, na história de formação da nação brasileira, é “a conjunção diferencial entre fatores políticos e econômicos que irá constituir a face variável do processo de desenvolvimento desigual” (DULCI, 1999). É na conjunção da lógica do mercado (uma estrutura industrial que, constituída em geral por aglomeração, descentraliza-se com o tempo num esquema de divisão espacial do trabalho, favorecendo algumas áreas em detrimento de outras) com a atuação das estruturas regionais de poder (influência de fatores políticos sobre a lógica da distribuição espacial do capital condicionando ou modificando sua trajetória mais provável) que irá definir o grau de desenvolvimento econômico de uma região face a outra mais ou menos desenvolvida.

Sob esta perspectiva, o desenvolvimento desigual entre as regiões do país — tradicionalmente expresso e conhecido pelas cinco macroregiões Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul — consolida, num recorte macroespacial hierárquico, o Sudeste e, num viés federativo da nação, o estado de São Paulo, como centro, e as outras macrorregiões e estados como periferia. Ainda que tenham sido tomadas medidas para promover a industrialização e a modernização, a não superação do atraso relativo das regiões periféricas impõe novas estratégias de desenvolvimento. Tanto o poder central quanto as elites regionais de poder, através de diferentes programas e políticas públicas, vêm almejando, nas últimas décadas, um novo ciclo de industrialização e expansão urbana para as regiões periféricas do país.

Contudo, o processo de interiorização do desenvolvimento se dá sob a influência da globalização, ou seja, “uma gestão global de múltiplas diferenciações territoriais” (VELTZ, 1993, p. 51). Neste contexto, a questão regional apresenta-se sob uma nova problemática, obrigando-nos a fazer uma atualização epistemológica do conceito de regionalização.

No contexto da globalização, a região, enquanto um lugar que representa uma área funcional de um país, deixa de ser definida como uma realidade viva dotada de coerência interna, formada de solidariedade orgânica. Ela passa a ser vista como uma realidade definida do exterior, influenciada pela solidariedade organizacional, devido aos progressos dos transportes e das comunicações e à economia que se tornou mundializada. De acordo com Santos & Silveira,

a solidariedade orgânica resulta de uma interdependência entre ações e atores que emana da sua existência no lugar. Na realidade, ela é fruto do próprio dinamismo

de atividades cuja definição se deve ao próprio lugar enquanto território usado. É em função dessa solidariedade orgânica que as situações conhecem uma revolução e reconstrução locais relativamente autônomas e apontando para um destino comum. A solidariedade organizacional supõe uma interdependência até certo ponto mecânica, produto de normas presididas por interesses de modo geral mercantis, mutáveis em função de fatores de mercado. Neste caso, os 'organizadores' prosperam à custa da solidariedade interna e, freqüentemente, também à custa da solidariedade no sentido ético. Em ambos os casos a solidariedade organizacional é paralela à produção de uma racionalidade que não interessa à maior parte das empresas nem da população (Santos & Silveira, 2005, p. 307–308).

O peso do mercado externo na vida econômica do país torna-se, assim, uma variável importante na compreensão da dinâmica de transformação do território por revelar que uma parcela significativa dos recursos coletivos é destinada à criação de infraestruturas (sistemas de engenharia), serviços e formas de organização do trabalho voltados para o comércio exterior. Perde-se, neste contexto, o fundamento etimológico da palavra região, visto que há regiões que são apenas “regiões do fazer”, sem nenhuma capacidade de comando diante das poucas “regiões do mandar” ou “do reger”. A velha noção de região como um subespaço de longa maturação e construção definitiva não resiste à aceleração contemporânea (SANTOS, 1992). As regiões surgem no espaço geográfico como circunscrição de usos diferenciados, referendando a idéia de que é o território usado a categoria de análise e não mais a região. Se a região não representa mais uma área funcional de um país, formada de solidariedade orgânica é porque ela, ou melhor, os habitantes do lugar perderam, em grande medida, o poder de regência do território, isto é, o poder de governar, administrar, regular e conduzir seus próprios negócios, dentre eles, o uso do espaço. A questão regional, no contexto da globalização, liga-se, portanto, às divergências entre os usos diferenciados do espaço que, conseqüentemente, implicará em diferenciado poder de regência dos territórios.

Dessa forma, a questão regional, aviltada pelo processo de globalização, coloca alguns perigos para a regência e a regulação territorial do país. As elites regionais de poder, neste novo contexto do capitalismo globalizado, enfrentam o desafio de superar o atraso relativo não só das regiões periféricas, mas do país como um todo. É neste contexto que o modelo de desenvolvimento sustentável, assumido pelos países-membros da ONU, na tentativa de harmonizar objetivos econômicos, sociais e ambientais, aparece como um novo paradigma que problematiza a questão das desigualdades nas e entre as nações, propondo novos parâmetros para a condução do desenvolvimento local, regional e mundial.

1.1. A sustentabilidade do desenvolvimento territorial: um novo paradigma

A afirmativa de que “só haverá verdadeiro desenvolvimento — que não se deve confundir com crescimento econômico no mais das vezes resultado de mera modernização das elites — ali onde existe um projeto social subjacente” (FURTADO, 1984) ganha, na década de 1990, um importante atributo: sustentável. O adjetivo implica considerar, na discussão do desenvolvimento, não só a dimensão econômica, mas também a social, a ambiental, a cultural e a política.

Até os anos de 1960 não havia um grande debate diferenciando desenvolvimento de

crescimento econômico, pois as poucas nações “desenvolvidas” eram as que se haviam tornado ricas e centrais pela industrialização. Por outro lado, nações “subdesenvolvidas” eram as que permaneciam pobres e periféricas, em virtude de seu processo de industrialização incipiente, tardio. Mas, as evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em vários países semi-industrializados não se traduziu necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países desenvolvidos, deram origem a um expressivo debate internacional sobre o sentido do termo desenvolvimento (VEIGA, 2005).

A conferência de Estocolmo, realizada em 1972, tinha como objetivo discutir as conseqüências socioambientais do frenético crescimento industrial das economias centrais e periféricas. Tais conseqüências começaram a ficar mais claras quando se percebeu que se estava comprometendo a provisão de recursos naturais básicos às gerações futuras e que o acesso das populações aos recursos naturais não se dava de maneira igualitária entre as nações e no interior delas. O acesso desigual promovia, assim, no processo de desenvolvimento, o aprofundamento das desigualdades sociais e regionais/territoriais.

Nos debates internacionais, a questão era saber se seria possível desenvolver com prudência ecológica e, ao mesmo tempo, promover a igualdade social ou ainda dirimir as desigualdades sociais e regionais existentes. Foi no relatório Brundtland (WCED, 1987), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, que apareceu, pela primeira vez, a idéia de desenvolvimento sustentável. O documento advogava ser necessário e possível compatibilizar o desenvolvimento econômico indefinido com a diminuição continuada das desigualdades sociais e a preservação dos recursos e equilíbrios naturais.

Na CNUMAD, realizada no Rio de Janeiro em 1992, a chamada “Rio-92”, um conjunto de diretrizes preconizadas como conducentes ao desenvolvimento sustentável foi apresentado no documento resultante do evento, conhecido como Agenda 21. Esse programa de ação para o meio ambiente e o desenvolvimento, composto de 40 capítulos, representou uma tentativa abrangente de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica.

O documento apresenta uma lista preliminar de iniciativas, a fim de tornar o século XXI viável para todos. As Nações Unidas lançaram um apelo para a elaboração de agendas próprias em diferentes níveis políticos e sociais locais, regionais, nacionais e internacionais. Exatamente por se basear em um consenso impossível entre segmentos, racionalidades e interesses divergentes, essa proposta, na prática, não tem se concretizado [ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, p. 14].

Desde que surgiu como conceito e, posteriormente, se afirmou como objetivo a ser alcançado mundialmente, a construção socialmente legitimada da questão ambiental, revelou-se na noção de desenvolvimento sustentável. Apesar da hegemonia demonstrada no âmbito do debates e acordos internacionais, no meio acadêmico, político e social, dentre outros, o paradigma do desenvolvimento sustentável passou a sofrer várias críticas contundentes. Basicamente, os trabalhos — que, na sua maioria, recuperam e revitalizam as idéias da corrente ambientalista chamada “ecologia política”

— criticam o pressuposto essencial do paradigma do desenvolvimento sustentável. Eles criticam a assertiva de que “a lógica estrutural de acumulação capitalista seja compatível com a construção de uma sociedade igualitária e ecologicamente sustentável bastando, para tanto, que esta lógica seja domada por meio de inovações tecnológicas e de políticas que, além de cientificamente corretas, devem resultar de consensos produzidos pela operação de tecnologias sociais e pelo processamento institucional de conflitos” (CARNEIRO, 2005a, p. 66).

Como um paradigma reformador, a tentativa de adequar os atores no campo ambiental coloca-se na contramão dos percursos que visam à construção de um paradigma transformador para a sustentabilidade. Esse último demandaria, para além do foco nas alternativas técnicas inseridas no âmbito dos objetivos do mercado, a consideração sobre a finalidade do empreendimento vis-à-vis os segmentos sociais beneficiados, os potenciais ecológicos de produção do lugar e as condições sociais e culturais das populações envolvidas [ZHOURI; LASCHEFSKI; PEREIRA, 2005, p. 17]. Demandaria a mudança nos padrões de produção e consumo da sociedade, base para se pensar a sustentabilidade.

Pensar a sustentabilidade do desenvolvimento em uma sociedade tão diversa e desigual como a brasileira, além de uma revolução da eficiência e da suficiência da produção, no sentido do não-desperdício no uso dos recursos ambientais e da diminuição das emissões de poluentes, requer referenciá-la, impreterivelmente, à diversidade cultural, à democratização do acesso aos recursos naturais e à distribuição dos riscos da produção industrial. Trata-se, portanto, de um princípio de justiça ambiental diante das assimetrias na classificação e na apropriação social da natureza que, sistematicamente, resultam em uma distribuição ecológica desigual.

No processo de interiorização do desenvolvimento, levado a cabo pelo governo brasileiro, há um acirramento dos conflitos socioambientais, na medida em que novo sentido e utilização de um espaço ambiental é imposto por determinados grupos externos, em detrimento do significado e uso que segmentos sociais internos fazem de seu território, visando a assegurar a reprodução do seu modo de vida. Nestes termos, Zhouri, Laschefski & Pereira (2005, p. 19) asseveram que, “no Brasil, a luta pela justiça ambiental vem sendo marcada pela resistência à supremacia das intervenções no espaço pelas elites e pelos grupos políticos por elas apoderados que têm representantes assentados em diferentes escalões do Estado”. Assim, há uma sutil diferença entre desenvolvimento sustentável, tomado como ideologia do desenvolvimento desigual, e sustentabilidade do desenvolvimento, tomada como viés normativo que impõe a crítica sobre o tipo de desenvolvimento que se está promovendo nas e entre as nações.

A crítica da concepção do desenvolvimento sustentável e da sua aplicabilidade diz respeito à própria concepção de desenvolvimento como estratégia e instrumento para se chegar a uma melhoria da qualidade de vida da população. Os conceitos de desenvolvimento e mesmo de desenvolvimento “sustentado” baseiam-se na necessidade de se atingir o grau de “desenvolvimento” já alcançado pelas sociedades industrializadas. Está cada vez mais claro que o estilo de vida desenvolvido nestas sociedades, baseado num consumo exagerado de energia, artificialmente barata e intensiva em recursos naturais, sobretudo aqueles vindos dos países de economia periférica, é igualmente insustentável a longo prazo. Além disso, é patente que a

distância entre esses dois grupos de países está se alargando cada vez mais, apesar das “décadas de desenvolvimento” oficialmente estabelecidas pela ONU que resultaram em fracasso.

Daí a necessidade de reflexão sobre o problema global sob a perspectiva de “sociedades sustentáveis” e não do desenvolvimento sustentável como modelo único mundial. Haveria, portanto, um imperativo da razoabilidade ética para que cada sociedade se estruture em termos de sustentabilidades próprias, segundo suas tradições culturais, seus próprios parâmetros e sua composição étnica específica.

O termo sociedades sustentáveis parece mais adequado que o de desenvolvimento sustentável na medida em que possibilita a cada uma delas definir seus padrões de produção e consumo, bem como o de bem-estar a partir de sua cultura, de sua história e de seu ambiente natural. Além disso, deixa-se de lado o padrão das sociedades industrializadas, enfatizando-se a possibilidade da existência de uma diversidade de sociedades sustentáveis, desde que pautadas pelos princípios básicos da sustentabilidade ecológica, econômica, política, social e cultural.

Sustentável refere-se à “sustentabilidade dos modos de vida (sustainable livelihoods), na qual a qualidade de vida passa a ser a prioridade” (CHAMBERS; CONWAY, 1992 apud DIEGUES; NOGARA, 1994, p. 28). Sustentabilidade seria a persistência, por um longo período (indefinite future) de certas características necessárias e desejáveis em um sistema sociopolítico e seu ambiente natural. Como perspectiva ética, não implica em uma única definição de sistema sustentável. Para existir uma sociedade sustentável é necessária a sustentabilidade socioeconômica, ambiental, cultural e política como processo, e não como estágio final.

Nestes termos e diante da manutenção da questão regional no desenvolvimento do país, a reflexão sobre a sustentabilidade deste, argumenta-se, retoma e atualiza o tema da consolidação da democracia no Brasil contemporâneo. Busca-se justiça socioambiental, e o desenvolvimento local e regional só será sustentável se produzir sociedades sustentáveis orientadas por seus princípios normativos. O termo sustentabilidade torna-se, portanto, um conceito crítico-analítico dos processos de desenvolvimento territorial.

Para Sachs (2002), são quatro as dimensões ou ainda os princípios normativos da sustentabilidade: social, econômica, ecológica e cultural. A primeira dimensão-princípio refere-se à equidade social, ao pacto entre as atuais gerações no processo de desenvolvimento territorial. A sustentabilidade econômica refere-se não só à necessidade de manter fluxos regulares de investimentos, mas também a uma preocupação dominante nos planos de desenvolvimento tradicionais e à gestão eficiente dos recursos produtivos. A sustentabilidade ecológica refere-se às ações para evitar danos ao meio ambiente causados pelos processos de desenvolvimento. Finalmente, a sustentabilidade cultural refere-se ao respeito que deve ser dado às diferentes culturas e às suas contribuições para a construção de modelos de desenvolvimento apropriados às especificidades de cada cultura e de cada local. Todas essas dimensões implicam ainda na sustentabilidade política ligada à participação da sociedade na gestão territorial e ambiental.

No caso do Brasil, promover o desenvolvimento territorial sustentável, requer

compreender a realidade contraditória que define o território e, mais do que isso, construir e aplicar metodologias e conhecimentos que possibilitem superar as barreiras político-ideológicas principais – em específico, a barreira corporativista do Estado – para integrar racionalmente os vários segmentos sociais com o ambiente comum de sobrevivência. Noutras palavras, atribuir aos representantes das organizações e instituições territoriais o papel de redes de poder e conceber a porção do território (região, cidade ou campo) como “um espaço de articulação de diferentes interesses endógenos e exógenos na realização das transformações sociais, econômicas, políticas, culturais, ambientais que constituem os processos de desenvolvimento territorial” (DALLABRIDA, 2007, p. 44). Nestes termos, se a questão regional otimiza os conflitos na gestão do desenvolvimento territorial no contexto da globalização, é através da concertação social que acordos ou ajustes entre os diferentes representantes de uma sociedade organizada territorialmente se transforma em projeto de desenvolvimento futuro. São os acordos socioambientais pactuados territorialmente que irão fundamentar os planos de desenvolvimento local e regional do país.

2. O turismo como vetor e desafio da sustentabilidade do desenvolvimento territorial

Nos últimos tempos, o turismo passou a ocupar um importante papel na economia brasileira. No ano de 2003, cria-se o Ministério do Turismo – MTur que, juntamente com a EMBRATUR, passa a definir as diretrizes políticas para o desenvolvimento da atividade, visando os benefícios sociais e econômicos advindos do mercado nacional e internacional. Neste processo, foram criados vários planos e programas, tomando o turismo como vetor de desenvolvimento regional e ainda como possibilidade de promoção da geografia da igualdade no país.

Observa-se que o desenvolvimento a ser promovido pela via turística, sofre a influência do novo paradigma da sustentabilidade, o qual impõe, do ponto de vista ambiental, a exploração dos recursos naturais ao mesmo tempo em que os preserva para as gerações futuras; do ponto de vista econômico, a geração de riqueza ao mesmo tempo em que promove a equidade social; do ponto de vista cultural, a exploração do patrimônio histórico-cultural e natural dos lugares ao mesmo tempo em que reconhece e incorpora as populações que habitam o destino turístico; e, do ponto de vista político, o envolvimento e a participação da população local no processo.

Considerando a intervenção do Estado brasileiro no planejamento da atividade nacionalmente, destaca-se o Plano Nacional de Turismo (MTur, 2003, p. 20), no qual encontram-se definidas as diretrizes e ações estratégicas do setor para alcançar os seguintes vetores: redução das desigualdades sociais e regionais; equilíbrio do balanço de pagamentos; geração de empregos e ocupação; geração e distribuição de renda. Com o Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil (MTur, 2004), o governo federal propõe transformar a ação centrada na unidade municipal, levada a cabo pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (Embratur, 1994), em uma política pública mobilizadora capaz de provocar mudanças, sistematizar o planejamento e coordenar os processos de desenvolvimentos local, regional, estadual e nacional, de forma articulada e compartilhada. Por outro lado, argumenta-se que adotar o modelo de regionalização do turismo é entender o conceito de região como expressão geográfica das várias paisagens culturais coletivas do território nacional. Ou seja, compreender o

“território como espaço e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas formas de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe” (MTur, 2004, p. 11).

Essa noção de território, segundo o MTur, supõe formas de coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estritamente setorial do desenvolvimento. Ela incorpora, também, o ordenamento dos arranjos produtivos locais e regionais como estratégico, dado que os vínculos de parceria, integração e cooperação dos setores geram produtos e serviços capazes de inserir as unidades produtivas de base familiar, formais e informais, micro e pequenas empresas, que se reflete no bem-estar das populações.

Na promoção do desenvolvimento regional, sob o imperativo normativo da sustentabilidade, há que se considerar e agregar aos diferentes usos do território (inclusive os tradicionais) o valor de uso e troca turísticos propostos pelos gestores públicos. Esse argumento ganha ainda mais força, se considerarmos as justificativas sociais e políticas do Programa de Regionalização do Turismo na medida em que, conforme afirmou o ministro do turismo Walfrido dos Mares Guia,

o modelo de gestão adotado pelo MTur está voltado para o interior dos municípios do Brasil, para as suas riquezas ambientais, materiais e patrimoniais, e para as suas populações, em contraponto aos prejuízos impostos pela modernização. Esse propósito pode ser alcançado pela gestão compartilhada, pelo planejamento nacional construído a partir das especificidades locais com enfoque no desenvolvimento regional (MTur, 2004, p.8).

Nestes termos, o desafio tanto do governo federal quanto das elites regionais de poder é tornar o turismo um real vetor de desenvolvimento territorial sustentável, considerando, dentre outros objetivos, a inclusão de populações excluídas do processo de modernização conservadora da nação. É esse o desafio do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – Prodetur/Ne, criado antes do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil, no entanto, em grande medida, a este último integrado pelo MTur.

3. O programa de desenvolvimento do turismo no Nordeste e o desafio da sustentabilidade

O Prodetur/Ne foi criado pela SUDENE e pela EMBRATUR, através da Portaria Conjunta nº 1 de 29 de novembro de 1991. Sua área de abrangência compreende os nove estados nordestinos — Maranhão, Piauí, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Bahia além do norte de Minas Gerais e do norte do Espírito Santo, visto parte destes estados integrarem a área de jurisdição da SUDENE. Está dividido em três etapas — com limite de vencimento das operações em 12 de dezembro de 2017 — hierarquicamente classificadas em Prioridade I, II e III. Teve início com o acordo assinado entre o Banco de Desenvolvimento do Nordeste – BNB e o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em dezembro de 1994. Posteriormente, o BNB assinou, juntamente com os seus submutuários, o acordo das diversas ações a serem efetuadas visando à implementação da infraestrutura turística (BNB, 2008a). Após definirem os municípios prioritários para cada fase do Programa, entre os anos de 1992 e 1995, os estados definiram as estratégias de desenvolvimento

turístico.

Enquanto programa de crédito para o setor público — estados e municípios — o Prodetur/Ne I foi desenhado para atingir os objetivos definidos em quatro componentes, a saber:

- a) **Desenvolvimento Institucional:** propiciar uma estrutura institucional adequada para fomentar e encorajar o turismo sustentável, por meio do fortalecimento institucional de órgãos de turismo de estados e municípios, órgãos ambientais estaduais e outros órgãos de municípios localizados nas áreas turísticas selecionadas.
- b) **Obras Múltiplas em Infraestrutura Básica e Serviços Públicos:** melhorar as condições ambientais e de saneamento nas áreas turísticas, via investimentos em fornecimento de água, coleta e tratamento de esgotos e resíduos sólidos e na recuperação e proteção ambiental, além do fortalecimento institucional das companhias de água e esgoto bem como a melhoria e diversificação dos produtos turísticos da região por meio de atividades como a recuperação e a preservação do patrimônio histórico com a revitalização de seu entorno e a melhoria de praias, parques e outros recursos naturais.
- c) **Melhoramentos de Aeroportos:** facilitar os deslocamentos para e dentro da região, por meio de investimentos no melhoramento de aeroportos, sistemas de vias urbanas, rodovias secundárias e de acesso, complementados pelo fortalecimento dos órgãos estaduais de transportes em termos de sua capacidade operacional e de manutenção.
- d) **Elaboração de Estudos e Projetos:** propiciar a elaboração de estudos e projetos referentes a obras e ações passíveis de implantação no âmbito do Prodetur/Ne.

Para a realização de tais objetivos, foram necessários diversos investimentos públicos do governo federal somados às contrapartidas estaduais. A primeira fase do programa teve seus desembolsos concluídos no primeiro semestre de 2005 e envolveu a execução de 264 projetos, os quais, segundo dados do BNB, já estavam concluídos ou em fase final de implementação/conclusão. A distribuição dos recursos do Prodetur/Ne I aplicados por Estados e por componentes do Programa podem ser visualizados nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1: Valores aplicados por estado*, envolvendo somatório dos recursos do BID e da Contrapartida Local (Estados e União)

Financiamento	Contrapartida local + BID (US\$ milhões)
Maranhão	40,943
Piauí	21,123
Ceará	141,767
Rio Grande do Norte	38,24
Paraíba	32,783
Pernambuco	41,975

Alagoas	7,017
Sergipe	50,757
Bahia	215,011
	Total: 625,966

*compreende investimentos nos componentes do Programa, excetuando-se os custos financeiros e administrativos.

Fonte: Base de Dados do BNB 2005

Tabela 2: Valores aplicados por componente, envolvendo somatório dos recursos do BID e da Contrapartida Local (Estados e União)

Valores aplicados por componente	(US\$ milhões)
Desenvolvimento Institucional	21,787
Saneamento	161,268 (Resíduos Sólidos 0; Proteção e Recuperação Ambiental 20,550; Transportes 142,197; Recuperação de Patrimônio Histórico 45,632)
Aeroportos	223,460
Elaboração de Estudos e Projetos	11,072
	Total 625,966

Fonte: Base de Dados do BNB 2005

Estes investimentos contemplaram a capacitação de órgãos de governo responsáveis pela gestão da atividade turística nos Estados; disponibilização de serviços de saneamento básico por meio da implantação de sistemas de água e esgoto; recuperação de patrimônio histórico em diversas áreas turísticas; proteção ambiental de locais onde a característica de fragilidade dos ecossistemas torna-os susceptíveis à degradação pelas atividades antrópicas; construção, reforma e ampliação de aeroportos; pavimentação e recuperação de rodovias. Em termos estruturais, todas essas ações levaram à implantação de um sistema de engenharia regional através do qual os governos dos estados nordestinos reordenaram o espaço dos municípios envolvidos para o uso turístico.

Devido às implicações territoriais não previstas no planejamento estratégico, influenciados pelas premissas da sustentabilidade do desenvolvimento, os gestores reorientaram algumas ações na realização dos componentes do Programa tanto no curso da primeira fase, quanto na formulação das estratégias de desenvolvimento regional da segunda fase.

A partir do Relatório Final de avaliação dos resultados do Prodetur/Ne I produzido pelo

Banco do Nordeste (BNB, 2005) no ano de 2005, identifica-se a influência do novo paradigma ao mesmo tempo em se analisa a capacidade da política pública de turismo no Nordeste induzir mudanças sobre o ambiente em que atua e de promover a geografia da igualdade no Nordeste.

3.1 A sustentabilidade do desenvolvimento nos Polos Turísticos do NE

Considerando o componente Desenvolvimento Institucional, os investimentos nos estados submutuários do Prodetur/Ne foram importantes para a estruturação dos órgãos envolvidos no setor turismo. De acordo com o Relatório Final de avaliação do Programa, grande parte dos recursos foi utilizada com a aquisição de equipamentos e veículos necessários para o adequado funcionamento das instituições beneficiadas. Além disso, importantes investimentos foram realizados na capacitação de recursos humanos dos diversos órgãos públicos beneficiados, incluindo as Unidades Executoras Estaduais (UEE) do Prodetur/Ne.

Quanto aos investimentos realizados nos governos municipais, os resultados alcançados ficaram aquém do esperado, frente à importância dos municípios na gestão/manutenção dos produtos executados. Argumentam os relatores que a falta de instrumentos de planejamento no nível municipal para disciplinar a ocupação do território das áreas beneficiadas pelos programa gerou, em alguns casos, uma ocupação inadequada das áreas costeiras com prejuízos às áreas frágeis que deveriam ser protegidas, assim como a especulação imobiliária e a conseqüente proliferação de loteamentos, seja em locais inadequados, seja com lotes numerosos e muito reduzidos, podendo comprometer a capacidade de suporte natural destas áreas.

O fato do período de execução do Programa ter coincido com o “despertar da consciência ambiental” no país, de certo modo significou investimentos nos órgãos ambientais estaduais e municipais por diferentes fontes de recurso, entre elas, o Prodetur/Ne. O programa financiou projetos de conservação ambiental e planejamento regional promovidos pelos estados e previu recursos para fortalecimento institucional de municípios nos aspectos de planejamento e zoneamento ambiental, com o objetivo de prevenir esses impactos. Entretanto, os resultados foram menos efetivos que o esperado, por diferentes razões, dentre as quais destaco duas. A primeira, ligada à insuficiente efetividade e abrangência dos Planos Diretores e projetos de conservação e zoneamento ambiental. A segunda, ligada às deficiências na articulação institucional entre estado e municípios. Esse desfecho compromete a sustentabilidade econômica, ambiental e política do desenvolvimento regional pela via turística.

A constatação de problemas na execução da fase I do Prodetur-Ne levou os planejadores e promotores territoriais do turismo a redimensionar e redirecionar as ações na fase II do Programa. Assim, o fato de parte dos municípios alvo do Programa ainda não terem Planos Diretores e diante da diretriz do Ministério das Cidades de que todos os municípios deverão obrigatoriamente ter Planos Diretores Municipais (PDM), no desenho do Prodetur/Ne II, ficou definido que os municípios que receberão projetos de infraestrutura devem ter PDM atualizados e em vigor.

No que concerne ao segundo componente, isto é, às Obras Múltiplas em Infraestrutura Básica e Serviços Públicos, quatro subcomponentes se destacaram, quais sejam,

Saneamento, Recuperação e Proteção Ambiental, Transporte e Recuperação do Patrimônio Histórico.

a) Saneamento

Na maioria dos casos, os recursos aplicados visavam ampliar, simultaneamente, a capacidade dos sistemas tanto de abastecimento de água quanto de esgotamento sanitário, aproveitando ao máximo as instalações existentes. Segundo os relatores, a maior parte dos sistemas implantados já está em pleno funcionamento, enquanto uma pequena parcela estaria em fase final de implantação no período de realização do relatório.

Dentre as principais soluções citadas pelos relatores neste subcomponente, destacam-se: beneficiamento da população com abastecimento de água nos estados da BA, CE, PI e SE. A população dos estados da BA, CE, MA e PB foi beneficiada com projetos de esgotamento sanitário. Alguns municípios foram amplamente beneficiados com sistemas de água e esgoto simultaneamente como é o caso da BA e CE.

Dentre os principais problemas, destacam-se: em razão dos custos, resistência de moradores em fazer ligações domiciliares de esgoto (este foi o caso de projetos no CE e em PE); conflitos com moradores quanto à locação das obras de alguns projetos devido à deficiente realização de consulta às comunidades afetadas durante a fase de elaboração de projetos; passivos ambientais e sociais gerados durante a fase de execução das obras (Ponta Negra, Natal-RN e Praia do Forte-BA).

b) Recuperação e Proteção Ambiental

Os recursos aplicados visavam melhorar/ manter a qualidade ambiental de áreas de interesse turístico por meio de investimentos em estudos, educação ambiental, manejo, preservação e recuperação de recursos naturais em determinados territórios dentro da área de abrangência do Programa. Os investimentos em proteção e recuperação ambiental com recursos do BID, segundo os relatores, foram aquém do esperado, sendo que não foram realizados os projetos previstos para cinco estados, quais sejam, AL, MA, PB, PE e PI. A maior parte dos recursos de financiamento foi para o CE, onde foram realizados praticamente todos os projetos previstos, referentes à proteção e recuperação de lagoas, lagamares e orlas de rio.

Dentre os principais problemas citados pelos relatores neste subcomponente, destacam-se: baixa eficiência na proteção/ conservação ambiental nos casos em que Unidades de Conservação foram criadas, porém não devidamente implantadas; desrespeito aos limites estabelecidos no entorno das lagoas e lagamares no CE, onde foram piqueteadas (demarcadas) as áreas de Preservação Permanente; falta de compromisso por parte das administrações municipais quanto à manutenção das benfeitorias, contribuindo para a degradação/ depredação das mesmas (pólos de lazer nas margens de lagoas); ausência de elaboração e implementação, em tempo hábil, de um plano de gestão para a efetiva utilização dos citados pólos de lazer com maior envolvimento da população local, o que teria contribuído para a sua manutenção.

Dessa maneira, grande importância passa ter o Plano de Desenvolvimento Integrado do

Turismo Sustentável (PDITS) dos pólos turísticos do Prodetur/Ne II. Através desse Plano, os vários projetos de implantação de unidades de conservação (demarcação do terreno, implantação de acessos, construção de edificações, aquisição de veículos e equipamentos etc.) complementariam parte dos investimentos em proteção e recuperação ambiental realizados na primeira fase do Programa. Como exemplo de projeto de Proteção e Recuperação Ambiental, os relatores apontam o Parque das Dunas em Natal-RN, onde foram realizadas diversas ações (Planos de Manejo/Operação, e obras físicas envolvendo um viveiro com 20 espécies, escola de educação ambiental, uma pista de “Cooper”, aquisição de mobiliário e equipamentos, recuperação das cercas do entorno, herbário, recuperação de 3 trilhas ecológicas), que contribuíram significativamente para a proteção ambiental e para a melhoria da qualidade da experiência dos freqüentadores do Parque.

Frente à constatação da importância da revitalização de áreas urbanas para o turismo e da demanda dos estados para a realização de projetos de urbanização, no Prodetur/Ne II foi criado um subcomponente específico para a Urbanização de Áreas Turística, com regras claras no Regulamento Operacional do Programa para a realização dos projetos. Segundo os relatores, apenas 32,6% dos recursos alocados foram efetivamente empregados em ações do componente Recuperação e Proteção Ambiental. A proposta do Programa de desenvolver a região Nordeste, via atividade turística com base nos princípios da sustentabilidade, levou os gestores a avaliarem a necessidade de empreender maiores esforços no Prodetur/Ne II para a realização de projetos de proteção e recuperação ambiental de modo a salvaguardar os recursos naturais da região, os quais constituem os principais atrativos turísticos.

c) Transporte

Os recursos aplicados neste subcomponente teriam como objetivo propiciar acesso cômodo, confiável e seguro às zonas turísticas; melhorar a circulação urbana e diminuir congestionamentos associados ao acesso às zonas de interesse turístico. Para atender a tais objetivos, os projetos no setor de transporte foram divididos/ classificados em dois sub-setores: Rodovias e Vias urbanas. Os estados mais beneficiados em termos de aplicação de recursos foram BA, CE, SE e PE, nos quais foram investidos 68,7% dos recursos. Somente BA e CE respondem por 50% das aplicações.

Dentre os problemas enfrentados, destacam-se: ocorrência de passivos ambientais em quatorze projetos de rodovias devido tanto ao insuficiente detalhamento dos projetos de proteção ambiental, quanto ao não cumprimento das medidas mitigadoras preconizadas nos estudos e licenças ambientais, sobretudo as relacionadas à recuperação de áreas degradadas; conflitos com população local, em casos onde não houve adequada aproximação, interação e consulta junto às comunidades afetadas, principalmente durante a fase de planejamento; ocupação desordenada do solo, nos casos em que rodovias melhoraram acesso a municípios despreparados (falta de instrumentos de ordenamento territorial — Planos Diretores ou dificuldade para fazer cumprir as leis de ordenamento locais).

A gravidade desses problemas nas rodovias, que resultou de uma rápida resposta em termos de aumento de fluxo turístico, revela que a acessibilidade era um gargalo para o crescimento da atividade, mas que as administrações públicas das localidades turísticas

beneficiadas, sobretudo no caso de pequenos municípios, estavam despreparadas para controlar os efeitos adversos do súbito crescimento do turismo ocorrido.

Cientes das dificuldades acima elencadas, os órgãos envolvidos no planejamento e execução do Programa passaram a tomar importantes medidas para equacionar tais problemas. A maioria delas está inserida na estrutura do Prodetur/Ne II. Dentre as diretrizes do Prodetur/Ne II, destacam-se: a previsão de recuperação dos passivos de obras de infraestrutura gerados na primeira fase do Programa; a necessidade de Planos Diretores Municipais em vigor nos municípios a serem beneficiados com obras de infraestrutura; um maior rigor quanto à elaboração e execução dos planos de recuperação de áreas degradadas; necessidade de haver supervisão de obras independente para os grandes investimentos; realização de campanhas de auditoria socioambiental durante a fase de execução dos projetos.

d) Recuperação do Patrimônio Histórico

Os recursos aplicados objetivavam recuperar monumentos históricos principalmente da época colonial, e constituí-los focos de atração turística; revitalizar o contorno urbano de áreas geralmente degradadas, mas com potencial cultural, comercial e habitacional; promover a participação do setor privado nessas atividades. Segundo os relatores, os investimentos foram basicamente destinados à recuperação de edificações históricas pertencentes ao setor público (com raras exceções, por exemplo, Igreja do Bonfim-BA) e revitalização de áreas em seu entorno (praças, calçadas, jardins). Os estados mais beneficiados na aplicação desses recursos foram PE, BA e MA, respondendo juntos por 69% dos investimentos realizados. Somente nestes estados localizam-se 50 das 61 edificações recuperadas. Ressalte-se que os investimentos do programa em Recuperação do Patrimônio Histórico muitas vezes complementaram outros investimentos do estado, com utilização de diferentes fontes de recursos (BID/Monumenta, Programa de Recuperação de Sítios Históricos [URBIS], Recursos Próprios), e da própria iniciativa privada. Projetos como o Centro Cultural Dragão do Mar, Recuperação do Patrimônio do Pelourinho, Recuperação de edifícios em Recife Antigo, benfeitorias realizadas na região de Porto Seguro em comemoração aos 500 anos do Descobrimento do Brasil são exemplos desses investimentos, muitos dos quais já vinham acontecendo anteriormente. Além disso, a promulgação da Lei Rouanet, em 1991, foi grande incentivo para investimentos em Recuperação de Patrimônio Histórico a partir da década de 1990.

Dentre as dificuldades registradas pelos relatores na implementação dos projetos deste subcomponente destacam-se: deficiências na gestão das áreas revitalizadas (sítios históricos) com foco no turismo, notadamente quanto à diversificação de usos; falta de garantia de manutenção periódica de parte das edificações e áreas urbanas recuperadas. As dificuldades apontadas indicam um possível comprometimento da sustentabilidade do desenvolvimento promovido com os investimentos realizados. Entretanto, vale mencionar que, na maior parte dos locais onde houve atuação com recursos do Prodetur/Ne I, os projetos realizados representaram apenas um fração da totalidade dos investimentos necessários para a completa revitalização dos sítios históricos. Com isso, segundo os relatores, apesar do Programa ter contribuído para a recuperação dessas áreas, muito ainda precisa ser feito para a sua completa revitalização e consolidação, enquanto áreas de interesse histórico e atração turística.

Para corrigir e/ou evitar a ocorrência de dificuldades semelhantes às apontadas anteriormente na segunda fase do Prodetur/Ne, foram realizadas modificações em seu Regulamento Operacional. Dentre elas, maior rigor na elaboração e análise dos projetos, sobretudo quanto à sua sustentabilidade econômico-financeira. Também uma melhor definição dos tipos de obras e sítios objeto de intervenções, de modo a facilitar o enquadramento dos projetos e guardar identidade das intervenções com os objetivos do componente. Uma última recomendação se refere a um maior detalhamento dos critérios socioambientais.

No que concerne ao terceiro componente, Melhoramento de Aeroportos, o objetivo era facilitar o acesso para o Nordeste, por meio do melhoramento de oito aeroportos na região, sete deles administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) e um aeroporto (Lençóis - BA) controlado pelo Estado da Bahia.

Conforme Relatório Final, os recursos foram investidos nos aeroportos dos estados do MA, CE, RN, SE, BA e PE sendo maior o investimento na BA e no CE. A execução da maior parte dos projetos ficou a cargo da INFRAERO que, segundo os relatores, tem-se mostrado eficiente tanto na condução e supervisão das obras de melhoramento dos aeroportos quanto na sua operação e manutenção. Não há relato de dificuldades significativas na implantação dos projetos no âmbito do Prodetur/Ne. Ressalte-se, no entanto, que os investimentos no componente Melhoramentos de Aeroportos facilitou o acesso de turistas nacionais e estrangeiros à zona turística da Costa do Descobrimento, sendo um dos fatores responsáveis pelo rápido crescimento do turismo na Região.

Os investimentos realizados demonstram a necessidade premente que existia na região Nordeste por infraestrutura aeroportuária. Devido às dimensões continentais do país, o acesso dos mercados emissores turísticos domésticos à Região bem como o acesso dos grandes mercados emissores internacionais era inviável sem a existência de aeroportos com capacidade e qualidade suficientes para receber esses mercados. Segundo os relatores, os resultados obtidos com o melhoramento dos aeroportos têm sido bastante satisfatórios em termos de aumento de fluxo turístico. No Prodetur/Ne II os esforços estão voltados para a consolidação do turismo buscando a sua sustentabilidade. Nessa nova fase do Programa não estão previstos grandes investimentos em infraestrutura aeroportuária.

No que concerne ao quarto e último componente, Estudos e Projetos, inicialmente a elaboração de estudos e projetos estava prevista para ser considerada no Prodetur/Ne I unicamente como contrapartida local dos Estados. Entretanto, devido às dificuldades dos Estados para apresentação de projetos nos moldes do Programa, com a segunda modificação no contrato 841/OC-BR realizada no segundo semestre de 1997, a elaboração de estudos e projetos passou a ser mais um componente do programa financiável com recursos do BID.

A partir de então, somente os estados do CE, BA, AL, PA, PI utilizaram recursos do BID para este propósito. Os investimentos realizados (financiamento e contrapartida local) foram destinados à elaboração de estudos e projetos voltados para investimentos em infra-estrutura no âmbito do Programa, tanto para ações da primeira fase (estudos e projetos relacionados à preparação para início do Prodetur/Ne I), quanto para a elaboração de projetos para a segunda fase do Prodetur/Ne. Nesse último caso, podem

ser citados, como exemplo, projetos para pavimentação de 11 trechos de rodovias e projetos para polos de lazer.

Foram também utilizados recursos relacionados aos projetos de Desenvolvimento Institucional (projetos de fortalecimento institucional de algumas secretarias estaduais e da UEE), além de estudos não relacionados diretamente a outras ações do Prodetur/Ne, porém importantes para a consecução dos objetivos do Programa, tais como, Plano Diretor de Limpeza Urbana de Maceió, Plano Diretor do Litoral do Piauí e Plano de Manejo do Parque Zoobotânico de Teresina.

Implementada a fase I do Prodetur/Ne, pode-se dizer que um sistema de engenharia se consolidou no território nordestino: infraestrutura de saneamento básico (água e esgoto) e de suporte ao turismo (aeroportos, urbanização de áreas turísticas, centros de convenções, recuperação de patrimônio histórico). A implantação deste sistema gerou impactos socioambientais direta e indiretamente associados às intervenções realizadas. Tais impactos tiveram, porém, repercussão negativa que poderá não só comprometer parte dos resultados esperados com o Programa como comprometer o próprio desenvolvimento voltado para a superação do atraso relativo da Região.

Contudo, após esta memória histórica do processo de formulação e implementação do Prodetur/Ne I caracterizando os investimentos, as ações empreendidas, os pontos positivos e negativos, a partir do Relatório Final apresentado pelo principal financiador, o BNB, ficou claro como o paradigma da sustentabilidade apareceu como um imperativo normativo reorientando as ações dos planejadores e promotores territoriais do turismo na Região na formulação das estratégias de desenvolvimento do turismo na segunda fase do Programa.

Durante as negociações do Prodetur/Ne II, iniciadas em 1999, dois grandes direcionamentos estratégicos foram definidos: a reparação dos impactos negativos da primeira fase do Programa e a não repetição de tais impactos em sua segunda fase, por meio da incorporação dos princípios do desenvolvimento sustentável (BNB, 2008b). A experiência adquirida com a execução do Prodetur/Ne I permitiu aos gestores a utilização de novos conceitos e estratégias na estruturação da sua segunda fase o que possivelmente irá contribuir para a sustentabilidade econômica, ambiental, cultural e política do desenvolvimento pela via turística. Dentre elas, destacam-se:

- Definição das áreas a serem beneficiadas pelas ações do Programa, com base no conceito de Pólos Turísticos. Um Polo Turístico é um espaço geográfico claramente definido, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares. Na Região Nordeste, eles se consolidam por meio de Conselhos de Turismo, os quais reúnem, no mesmo arco de alianças, os atores que militam na atividade turística em nível de mesorregião. Sob esta perspectiva, temos em Sergipe, o Conselho do Polo Costa dos Coqueirais; no Rio Grande do Norte, o Conselho do Polo Costa das Dunas; no Piauí, o Conselho do Polo Costa Delta; em Pernambuco, o Conselho do Polo Costa dos Arrecifes; na Paraíba, o Conselho do Polo Costa das Piscinas; em Minas Gerais, o Conselho do Polo Vale do Jequitinhonha; no Maranhão, Conselho do Polo São Luiz; no Espírito Santo, o Conselho do Polo Capixaba do Verde e das Águas; no Ceará, o Conselho do Polo Costa do Sol; na Bahia, o Conselho do Polo Litoral sul, Conselho do Polo Salvador e Entorno, Conselho do Polo Chapada

Diamantina, Conselho do Polo do Descobrimento; em Alagoas, o Conselho do Pólo Costa dos Corais (BNB, 2008b).

- Realização de planejamento participativo, integrado e sustentável para o desenvolvimento do turismo nos pólos turísticos selecionados. Concebidos como espaço para discussão e encaminhamento das questões relacionadas ao desenvolvimento da atividade, no âmbito de cada polo turístico, os Conselhos de turismo são formados pelos diversos atores que interferem no desempenho do turismo (Setor Público – Governos Federal, Estadual e Municipal, Terceiro Setor – ONGs, Universidade e Associações Comunitárias e Setor Privado – entidades de classe, trade turístico e Sistema S – SEBRAE, SESI, SENAI, SENAC). Através dos Conselhos, desenvolve-se de maneira participativa o PDITS, que é um planejamento de longo prazo (20 anos) para o polo turístico a ser elaborado com a participação das instituições e comunidades envolvidas.
- Priorização de ações que visam à Mitigação de Passivos Ambientais, associados a alguns dos projetos do Prodetur/Ne I.
- Priorização de ações necessárias para completar e complementar os investimentos da primeira fase do Programa. As ações para completar são aquelas que, embora previstas no âmbito do Prodetur/Ne I, não foram terminadas ou executadas nos municípios beneficiados, mas que continuam sendo necessárias à sustentabilidade do turismo no respectivo Polo. Ações para complementar são identificadas como prioritárias no PDITS, em função dos resultados e impactos do turismo do Prodetur/Ne I no Polo. Os Componentes Prioritários do Prodetur/Ne II são: Fortalecimento da Capacidade Municipal para a Gestão do Turismo; Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura para o Crescimento Turístico e Promoção de Investimentos do Setor Privado.
- Fortalecimento da gestão municipal

Entre os objetivos gerais do Prodetur/Ne II, o desenvolvimento regional deve buscar a melhoria da qualidade de vida da população que reside nos polos turísticos situados nos Estados participantes do Programa. Para atingir esses objetivos, vários investimentos foram feitos e medidas tomadas nos Estados envolvidos no Programa através dos Polos de Turismo nos quais a capilaridade socioambiental da política tornar-se-ia mais fácil. As chances de se promover o desenvolvimento intrarregional dos Estados na Região Nordeste certamente aumentaram.

No que se refere ao planejamento e aprovação dos PDITS, dos dezesseis elaborados, quatorze foram aprovados para efeito de contratação de subempréstimo. Outros estão em fase de elaboração. Dentre eles, o Polo Costa dos Corais – AL; o Polo do Descobrimento – BA; o Polo da Chapada Diamantina – BA. Há ainda a previsão de elaboração de PDITS com apoio do MTur como o Polo Costa Norte (MA, PI e CE) e o Polo das Origens – PI.

Em junho de 2006, foi concluído o processo de contratação de subempréstimo, dentro do prazo estabelecido no Contrato de Empréstimo 1392/OC-BR firmado entre o BNB e o BID, com o comprometimento total dos recursos do financiamento, conforme Tabela 3:

Tabela 3: Contratos de subempréstimos do Prodetur/Ne II

Estado	(US\$ milhões)
Rio Grande do Norte	21,3
Bahia	39,0
Ceará	60,0
Pernambuco	75,0
Minas Gerais	27,5
Piauí	15,0
	Total: 237,8

Fonte: Base de Dados do BNB 2005

Os estados de Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba e Sergipe, mesmo não figurando como beneficiários do financiamento no amparo do Prodetur/Ne II, integrarão o Programa, dado que receberão recursos da União, através do MTur, para executar ações constantes dos PDITS.

Pretende-se, dessa forma, assegurar a viabilidade da atividade turística a longo prazo, através da preparação do Nordeste (incluindo o norte de Minas Gerais e do Espírito Santo) para atrair maior e qualificado fluxo turístico nacional e internacional, utilizando o seu potencial ecológico de vocação turística como fator de desenvolvimento econômico e reconhecendo a necessidade de se preservar e valorizar o meio ambiente e os recursos naturais, culturais e históricos, mediante estreito intercâmbio com órgãos governamentais e privados de promoção e financiamento do turismo regional (BNB, 2008b).

O Prodetur-Ne (e, também os demais programas voltados para outras regiões periféricas como o Proecotur Amazônia Legal e o Prodetur-Sul), depois de 2003, passou a ser coordenado pelo MTur, iniciando um processo de mudança das diretrizes do planejamento regional. A mediação do BNB entre os estados e municípios e o BID, e a priorização das regiões periféricas vai perdendo gradativamente espaço na medida em que o programa vai inserindo novas Regiões nas quais o MTur intenta otimizar os investimentos colocando os Estados e os municípios em contato direto com o Banco Investidor — o BID.

Sob esta perspectiva, no dia 13 de março de 2008, o MTur lança um novo modelo de Programa de Desenvolvimento do Turismo, agora, de abrangência nacional: o Prodetur Nacional. A ministra do Turismo, Marta Suplicy, e o representante do BID no Brasil, José Luis Lupo, assinaram memorando de entendimento para a linha de crédito de US\$ 1 bilhão, a ser acessada diretamente por estados e municípios (Ministério do Turismo, 2008).

Por meio do Prodetur Nacional, estados e municípios (estes últimos, desde que tenham mais de um milhão de habitantes) poderão solicitar recursos diretamente ao BID, dentro

de suas respectivas capacidades de endividamento e critérios acordados entre o MTur e o Banco. Para acessar a linha de crédito, as propostas têm de ser aprovadas pela Comissão de Financiamentos Externos do Ministério do Planejamento (Cofix), por meio de cartas-consulta. Nestas, deverão ser identificadas as modalidades de turismo que serão desenvolvidas, bem como os mercados, segmentos e áreas geográficas alvos das intervenções. Nas palavras da ministra do turismo,

com o Prodetur Nacional estamos consolidando um caminho que passa pela integração das políticas públicas, do investimento privado, da capacitação do trabalhador brasileiro, da geração de renda e de empregos, principalmente para a população mais pobre do nosso país. Muitas pessoas têm idéia de que esses investimentos são para infraestrutura, mas é importante saber que são também para qualificação (MTur, 2008).

Quanto ao financiamento de projetos e programas voltados para o desenvolvimento das regiões de turismo no âmbito nacional, os estados e municípios interessados em acessar a linha de crédito contarão com recursos e assistência técnica do MTur para elaboração das propostas com intuito de garantir que elas estejam de acordo com o Plantur 2007–2010. No âmbito do programa, a contrapartida é da ordem de US\$ 667 milhões, contando com recursos federais, estaduais e municipais. Os estados e municípios terão até 10 anos para aplicar os recursos no desenvolvimento do turismo. A linha de crédito, argumenta-se, financiará ações relacionadas à recuperação e valorização de atrativos turísticos públicos com objetivo de promover e consolidar a imagem de destinos e aumentar sua competitividade. Também beneficiará investimentos em infraestrutura e transporte bem como a preservação do meio ambiente.

Cerca de 20 estados já manifestaram interesse em participar do Prodetur Nacional, sendo que Santa Catarina, Ceará, Goiás, Rio Grande do Norte, Pará e Mato Grosso do Sul já apresentaram propostas para aprovação da Co?ex (Ministério do Turismo, 2008), conforme Tabela 4:

Tabela 4: Primeiras propostas Prodetur Nacional

Primeiras propostas Prodetur Nacional (US\$ milhões)

Estado	Financiamento	Contrapartida	Total
Santa Catarina	30	20	50
Ceará	90	60	150
Goiás*	60	40	100
Rio Grande do Norte	90	60	150
Pará	26	17	43
Mato Grosso do Sul*	29	19	48
Totais	325	216	541

* valores aproximados

Fonte: Ministério do Turismo (2008)

Os estados do Amapá, Pernambuco, Tocantins, Espírito Santo, Sergipe, Piauí, Paraíba e Rio de Janeiro estão no processo de elaboração das cartas-consulta com o apoio técnico do Mtur (Ministério do Turismo, 2008). As possibilidades de desenvolvimento regional se estendem assim para além das Regiões periféricas do Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul. O Prodetur Nacional possibilita que municípios no interior dos estados e os estados no interior das Regiões em geral se beneficiem diretamente da linha de crédito acessando recursos externos para promoverem o desenvolvimento sem passar pelo mediador/ financiador da Região.

Contudo, municípios com população inferior a 1 milhão de habitantes ficam dependentes majoritariamente da escolha e priorização dos estados como área estratégica para o desenvolvimento turístico. Neste sentido, cabe averiguar se na formulação das políticas públicas estaduais do turismo o viés da desigualdade entre os municípios está posto com o respectivo tratamento diferenciado para aqueles considerados periféricos na economia regional.

Se a ministra Marta Suplicy argumenta que “o Prodetur Nacional abre um novo capítulo para o desenvolvimento do turismo brasileiro” (Ministério do Turismo: 2008), argumento, o que ele realiza mesmo é a proposta do PNT/2003, pois consolida o MTur como articulador do processo de integração dos diversos segmentos do setor turístico, cabendo à Embratur voltar seu foco para promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo. Mais do que isso, o Prodetur Nacional criou uma estrutura de financiamento que atenderá às demandas do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil, visto que possibilitará o acesso a todas as regiões turísticas criadas por este último, amarrando, na outra ponta, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (1994).

Em conjunto, esta complexa rede de organização e financiamento do turismo abre a possibilidade de se redescobrir o território brasileiro e, ao mesmo tempo, promover o seu desenvolvimento. Mas, por trás dessa amarração, aparentemente promissora, há que se avaliar a sustentabilidade socioeconômica, cultural, ambiental e política do desenvolvimento almejado.

Uma questão relevante – que deve ser considerada tanto pelo Prodetur/Ne quanto pelo Prodetur Nacional – é que ao alocar os recursos para municípios centrais, definidos como prioridades pelos estados, a política pública pode acabar contribuindo para um tipo de desenvolvimento centrífugo. Isto é, o investimento é feito nos municípios com economia mais desenvolvida em detrimento dos municípios com economia menos desenvolvida, ainda que ambos apresentem o mesmo potencial turístico.

Essa possibilidade, não considerada pelos relatores do Prodetur-Ne fase I e fase II, poderá se agravar com o fato de que o Prodetur Nacional retira o viés de priorização de investimentos em regiões periféricas do país, mesmo que estes investimentos possam vir a ocorrer. Com isso, os investimentos podem ser destinados mais àquelas regiões, estados e municípios com maior capacidade de articulação e que vierem cumprir com os requisitos colocados pelo novo Programa, ainda que os menos articulados possam contar com o suporte institucional do MTur na elaboração das propostas de acesso aos recursos. Nestes termos, sem um monitoramento rigoroso, o Prodetur Nacional pode vir a concentrar investimentos nas regiões, estados e municípios mais desenvolvidos,

aprofundando ainda mais a desigualdade entre eles e as regiões, estados e municípios periféricos.

Considerações finais

Pode-se dizer que as várias iniciativas governamentais com o objetivo de promover o desenvolvimento de regiões periféricas ou deprimidas economicamente no Brasil contemporâneo, em sua maioria, têm como foco regiões com o pior IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Na média ou abaixo dela, essas regiões revelam sérios problemas para elevar a renda, a educação e a longevidade de sua população a partir do modelo de desenvolvimento baseado em “fatores de mercado” (DULCI, 1999). Isto indica e justifica a elaboração de políticas públicas e programas específicos dado que as políticas macroeconômicas e setoriais de âmbito nacional não atingem da mesma maneira todas as regiões e municípios do país.

Estes espaços foram considerados lugares do atraso e da tradição em contraposição aos espaços considerados lugares do progresso e da modernidade. Paradigmaticamente, são estes espaços, o chamado Brasil profundo, em função mesmo daquele contraste, que criam motivação para investimentos em novas atividades econômicas na contemporaneidade por terem preservado os recursos naturais e seus pequenos centros urbanos com habitat e modo de vida centenário.

O patrimônio histórico-cultural e natural desses lugares passou a ser valorizado e tomado como atrativo turístico para um público, teoricamente, saturado do ambiente poluído e da cultura consumista dos grandes centros urbanos da sociedade capitalista moderna. Por todo o território nacional, lugares esquecidos no tempo ressurgem como jóias a serem lapidadas e transformadas em produtos turísticos no mercado contemporâneo. No litoral do Brasil, são as praias e o tradicional modo de vida das populações costeiras a jóia bruta. No interior do Brasil, são as montanhas, as cachoeiras e os tradicionais grupos sociais com sua cultura e culinária a matéria prima aguardando investimentos múltiplos para se transformarem e integrarem produtos turísticos originais de um mercado cada vez mais crescente no Brasil e no mundo.

A idéia que está por trás dessa “redescoberta” dos espaços da tradição é que o modo de vida urbano (na cidade ou no campo) do mundo moderno globalizado tem levado a estresses crescentes, e a realidade urbano-rural desgastante poderia ser compensada pela possibilidade de uma vivência urbano-rural onde o modo de vida ainda é marcado pelos tempos lentos da natureza, livre das conseqüências socioambientais e culturais danosas da urbanização e da industrialização desenfreadas. À realidade socioambiental marcada pela violência, poluição sonora, visual, atmosférica etc. dos grandes centros urbanos, oferece-se a realidade socioambiental marcada pela tranquilidade, silêncio, ar puro, contornos originais da natureza, arquitetura horizontal etc. Ao modo de vida inserido na cultura consumista, oferece-se o modo de vida inserido na cultura do “cometimento” ou ainda na cultura do “básico com qualidade”.

O viés sociológico desta idéia aparece quando consideramos que tanto na produção do espaço urbano quanto na produção do espaço rural para o uso turístico, se está buscando oferecer ao indivíduo-turista o sentido do “urbano” perdido no processo de urbanização e industrialização da sociedade moderna a que Lefebvre (1999) se refere, isto é, às

condições humanas do “habitar” em que os espaços da cidade e do campo são desfrutados na sua essência social e política. Em outras palavras, lugares onde as relações humanas encontram novos sentidos, não mediatizados necessariamente pelo dinheiro ou pela mercadoria.

Esse reconhecimento do território turístico como um espaço social e natural híbrido que encerra a possibilidade de reencontrar valores e significantes da cidade tradicional lefebvrea ligada ao habitar, insere-se num movimento maior de ressignificação dos próprios valores da modernidade e coloca-se como um promissor caminho na reordenação dos territórios para o uso turístico no processo de desenvolvimento local e regional sustentável ou ainda de recuperação de áreas periféricas no Brasil contemporâneo. Um original contexto de reencontro entre tradição e modernidade pode ser criado nessa nova onda de interiorização do desenvolvimento do país tendo o turismo como vetor. Não obstante, há aprendizados a serem incorporados no processo que certamente irão contribuir para contornar o problema do “espaço acumular defasagens e superposições de divisões do trabalho — sociais e territoriais” (SANTOS; SILVEIRA, 2005, p. 23) — gerando descontinuidades.

Sob esta perspectiva, a atividade turística ao invés de ser promovida como indústria, deve ser promovida como economia a qual, segundo Lemos (2005), pressupõe processos que nos permitem compreender a origem, a formação, a produção, a comercialização, o cancelamento e a valorização presentes no desenvolvimento sustentável do turismo, contribuindo para a prática de um turismo responsável no Brasil. Um tipo de turismo que além de configurar as estratégias competitivas, contempla também a inserção social e a construção de modelos de gestão participativa. Esse modelo de desenvolvimento do turismo, por preocupar com o valor de uso dos territórios, conseqüentemente, faz surgir o turista ético, isto é, aquele visitante que interage e respeita o lugar e as comunidades visitadas.

De modo oposto, “a indústria do turismo”, que basicamente pressupõe uma demanda de mercado, grandes investimentos financeiros, diversificação dos produtos para competir no mercado turístico nacional e internacional, dentre outros, tende a praticar um turismo “irresponsável” na medida em que traz consigo mazelas sociais, destruição da natureza e empenhos financeiros públicos e privados sem o retorno social esperado. Por se preocupar apenas com o valor de troca do território turístico, o modelo industrial do turismo pode fazer surgir o turista não ético que se vê motivado a fazer nas comunidades visitadas o que não pode fazer na sua.

Sob os preceitos da sustentabilidade do desenvolvimento, certamente se estará promovendo a economia do turismo, postulando e criando mecanismos de preservação da paisagem cultural coletiva do território turístico bem como a inclusão da população local. Por outro lado, sob os preceitos do desenvolvimento desigual, haverá indícios de se estar promovendo a indústria do turismo, ao postular e criar mecanismos de valorização mercadológica do patrimônio histórico-cultural e natural na definição do território turístico. Consideradas as duas possibilidades, saberemos em qual delas as regiões alijadas do processo de modernização conservadora do país, poderá superar sua condição de periferia na nova onda de interiorização do desenvolvimento levada a cabo pelo governo brasileiro, pela via turística.

Se a análise dos resultados do Prodetur/Ne fase I nos permite dizer que se estava promovendo a indústria do turismo no Nordeste com fortes indícios de insustentabilidade do desenvolvimento territorial, a análise das mudanças empreendidas na formulação e implementação do Programa na fase II, nos permite dizer que se passou à promoção da economia do turismo com fortes indícios de sustentabilidade do desenvolvimento territorial nordestino. Sob esta perspectiva, possivelmente, se estará promovendo a geografia da igualdade no Nordeste.

BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri (2004) Justiça ambiental: Ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, H.; PÁDUA, J. A. de; HERCULANO, S. (Org.). Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

ALVES, M. M. Histórias do Brasil profundo. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

BNB. Relatório Final Prodetur-NE I: Projeto BR-0204. Primeira fase. dez. 2005.

_____. Programa de desenvolvimento do turismo no nordeste: Primeira fase. 2008. Disponível em:

<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao%20-/PRODETUR/prodetur%20ne1/gerados-apresentacao.asp?idTR=prodetur>. Acesso em: 4 ago. 2008a.

_____. Programa de desenvolvimento do turismo no nordeste: Segunda fase. 2008. Disponível em:

<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao%20-/PRODETUR/prodetur%20ne2/gerados-apresentacao.asp?idTR=prodetur>. Acesso em: 4 ago. 2008a

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARNEIRO, Eder Jurandir (2005). A oligarquização da “política ambiental” mineira. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. (Org.). A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte: Autêntica, cap. 1, p. 65–88.

CASTORIADIS, C.; COHN-BENDIT, D (1981). Da ecologia à autonomia. São Paulo: Brasiliense.

CHAMBERS, R. Sustainable livelihoods. Institute of social studies. University of Sussess (mimeo).

BECKER, Luzia Costa. (2009) Tradição e modernidade: o desafio da sustentabilidade do desenvolvimento na Estrada Real. Tese de doutorado em Ciência Política. IUPERJ.

CUELLAR, J. P. (1997). Nossa diversidade criadora. Brasília/DF: UNESCO/MEC/Papirus.

DALLABRIDA, Valdir Roque (2007) A gestão social dos territórios nos processos de

desenvolvimento territorial: uma aproximação conceitual. Revista Sociedade, Contabilidade e Gestão. n. 2, RJ.

DIEGUES, A.C. e NOGARA P. J. (1994). O nosso lugar virou parque. São Paulo: NUPAUB/USP.

DIAS, Reinaldo (2003). Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo : Atlas.

DULCI, Otávio Soares (1999). Política e Recuperação Econômica em Minas Gerais. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

_____. (2002). Guerra Fiscal, Desenvolvimento Desigual e Relações Federativas no Brasil in Revista de Sociologia e Política nº 18; 95-107 JUN.

EMBRATUR (1994) Programa de Municipalização do Turismo. Brasília.

FREITAS, C. L. (2008). Turismo, Política e Planejamento: Estudo do Circuito Turístico do Diamante no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. Tese (Doutorado em Geografia) — UFMG, Belo Horizonte/MG.

FRIEDMANN, J. (1966) Regional development policy: a case study of venezuela. Cambridge/London: M.I.T. Press.

FURTADO, Celso (1984). Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Editora Nacional.

LEFEBVRE, Henri (1999). A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

LEMOS, Leandro de (2005). O Valor Turístico na Economia da Sustentabilidade, SP: Aleph.

MARTINEZ-ALIER, Joan (1999) Justiça Ambiental (local e global). In: CAVALCANTI, C. (Org.). Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. Cortez: São Paulo.

MINISTÉRIO DO TURISMO (2003). Plano nacional do turismo: Diretrizes, metas e programas 2003–2007.

_____. (2004). Programa de regionalização do turismo: Roteiros do Brasil. Brasília/DF.

_____. (2008). Ministério do turismo lança prodetur nacional. Brasília/DF. Disponível em . Acesso em: 04 ago. 2008.

MONTE-MOR, Luiz de Melo (2006). O que é o urbano, no mundo contemporâneo – Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar. Texto para discussão, 281.

MOORE, J. B. (1975). As origens sociais da ditadura e da democracia: Senhores e camponeses na construção do mundo moderno. Lisboa: Cosmos.

SACHS, Ignacy (2002). Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond.

SANTOS, Milton (1992). Espaço e Método. 3. ed. São Paulo: Nobel.

_____. (1994) Técnica, espaço, tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec.

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura (2005). O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 7ª edição – Rio de Janeiro Record.

STEINBERGER, Marília (2006). Território, ambiente e políticas públicas espaciais – LGE Editora, Brasília.

SILVA, M. da G. L. da (2004). Cidades turísticas: identidades e cenários de lazer. São Paulo: Aleph.

VEIGA, José Eli da (2005). Desenvolvimento sustentável – o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond.

VELTZ, P. (1993). Les nouveaux espaces de l'entreprise. [S.l.]: de l'Aube.

WCED (1987). Nosso Futuro Comum: Relatório Brundtland.

WILLIAMS, R. O campo e a cidade. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

ZHOURI, Andréia (2005). A insustentável leveza da política ambiental – desenvolvimento e conflitos sócioambientais. - Belo Horizonte: Autêntica.